Extern värdering av hot och förmåga

Bilagor med underlagsmaterial till
UTFÖR:s slutbetänkande SOU 1996:123

Ur KB:s samlingar
Digitaliserad år 2015

KUNGL. BIBLIOTEKET
National Library of Sweden

1996:131

Betänkande av Utredningen för utvärdering av försvarets ledning och struktur

Extern värdering av hot och förmåga

Bilagor med underlagsmaterial till
UTFÖR:s slutbetänkande SOU 1996:123

SOU
1996:131

Betänkande av Utredningen för utvärdering av försvarets ledning och struktur

A: RefKB
Occ SOV
1996:131
10

Statens offentliga utredningar
1996:131
Försvarsdepartementet

Extern värdering av hot och förmåga

Bilagor med underlagsmaterial till UTFÖR:s slutbetänkande SOU 1996:123

Betänkande av Utredningen för utvärdering av försvarets ledning och struktur
Stockholm 1996

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes, Offentliga Publikationer, på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningskontor.

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Fax: 08-20 50 21
Telefon: 08-690 91 90

Svara på remiss. Hur och Varför. Statsrådsberedningen, 1993.
- En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren kan beställas hos:
Regeringskansliets förvaltningskontor
Distributionscentralen
103 33 Stockholm
Fax: 08–405 10 10
Telefon: 08–405 10 25

ISBN 91-38-20372-3
ISSN 0375-250X

gotab Stockholm 1996

Innehåll

Förord 1

Karaktäristik av det militära försvarets förmåga
– *en rapport till UTFÖR från FOA 1* 7

Svensk sammanfattning av Carl Johan Dahlmans
rapport – *Analytical Support for Defense* 107

Carl Johan Dahlman
Analytical Support for Defense
– American Foundations and Swedish Applications ... 111

Bilaga 1 165
Bilaga 2 171

Förord

Genom beslut den 12 januari 1995 bemyndigade regeringen chefen för Försvarsdepartementet, Thage G Peterson, att tillkalla en särskild utredare för att genomföra en uppföljning och utvärdering av genomförda och pågående strukturförändringar inom Försvarsdepartementets verksamhetsområde. Som särskild utredare tillkallades generaldirektör Lars Jeding. Utredningen har tagit namnet Utvärderingen av försvarets ledning och struktur (UTFÖR). I bilaga 1 anges i korthet utredningens uppdrag och medverkande samt publicerade och planerade betänkanden. Direktiven återfinns i bilaga 2.

Detta betänkande återger underlagsmaterial. Förslagen i anslutning till dessa faktaredovisningar och analyser återfinns i slutbetänkandet *Iakttagelser och förslag efter omstruktureringen av försvarets ledning och stöd* (SOU 1996:123) men även i mitt tidigare delbetänkande *Vem styr försvaret?* (SOU 1996:98). Här framförs därför inga nya förslag eller värderingar från utredaren. Materialet har dock bedömts vara av så allmänt intresse att det förtjänar utgivning i SOU-serien. Det bör understrykas att det är respektive författare som själva står för rapporternas värderingar och förslag.

Bakgrunden till uppdragen bakom rapporterna är i korthet följande. Utvärderingen av försvarets ledning och struktur visade redan på ett tidigt stadium att det saknas metoder för att mäta eller på annat sätt tydliggöra det militära försvarets förmåga för regering och riksdag. Två faktorer har främst bidragit till denna slutsats. Den ena är den argumentation som fördes kring ESO:s produktivitetsstu-

die i Försvarsmakten (Ds 1995:10). Studien, som visar på en negativ produktivitetsutveckling inom väsentliga verksamhetsområden, tillbakavisades av Försvarsmakten med hänvisning till att studien inte beaktade kvalitetsutvecklingen på krigsförbanden. Någon metod för att mäta denna kvalitetsutveckling finns dock inte att tillgå och därmed saknas underlag för en meningsfull dialog mellan Försvarsmakten och statsmakterna. Den andra faktorn är resultatet av genomförda intervjuer med ledamöter i Försvarsutskottet (se SOU 1996:98) som visar att det finns ett styrningsglapp mellan de huvudsakliga uppgifter Försvarsmakten har att lösa och det underlag för styrning som statsmakterna förfogar över samt att den konkreta styrningen sker på krigsförbandsnivå utan någon tydlig koppling till uppgifterna. Ett underlag för att tydliggöra denna koppling för statsmakterna saknades enligt betänkandet. Till detta kan fogas den lätt gjorda iakttagelsen att den allmänna svenska försvarsdebatten är svag och i allmänhet bygger på ett klent och svårtillgängligt underlag.

FOA: Karakteristik av det militära försvarets förmåga

UTFÖR gav FOA i uppdrag att utreda möjligheterna att förbättra statsmakternas underlag för bedömning av det militära försvarets förmåga. I direktiven till FOA ingick att föreslagna mått på förmåga skall vara begripliga även för en lekman och att informationen skall vara öppen. FOA:s studie visar att det är möjligt att utveckla en sådan rapportering till statsmakterna. Förutsättningarna har förbättrats bland annat genom att militär information om andra länders styrkor, som tidigare varit hemlig, nu blivit öppen

inom ramen för OSSE och CFE. Detta ger möjligheter till öppna jämförelser av militära resurser. De mått som FOA föreslår skall ses som indikatorer på förmåga. De ger inget absolut mått på försvarets samlade förmåga och tar inte hänsyn till alla variabler som krävs för en bedömning men sammantagna ger dessa indikatorer en intressant bild av det svenska militära försvarets utveckling i förhållande till vår omvärld. Därmed bör de kunna bidra till syftet att skapa en mer konstruktiv dialog mellan den politiska nivån och Försvarsmakten. Viktigt är att FOA:s studie inte skall ses som en slutprodukt. Den visar på en möjlig riktning och början på en utveckling av förmågebedömningar för regering och riksdag.

FOA:s studie redovisas i första delen av betänkandet. Förslaget har även behandlats i UTFÖR:s referensgrupp för militära ledning- och organisationsfrågor.

Carl Johan Dahlman: Analytical Support for Defense

En fråga som naturligen inställer sig när det gäller analys av förmåga och utveckling av förmågebedömningar är vilken part som skall genomföra dessa. Försvarsmakten genomför naturligtvis sådana bedömningar men även från Försvarsmakten oberoende bedömningar kan behöva göras för att få ett så bra beslutsunderlag som möjligt. UTFÖR gav Carl Johan Dahlman från RAND Corporation i Washington D.C. i uppdrag att beskriva det amerikanska systemet för analys av det militära försvaret och att dra paralleller till Sverige. Carl Johan Dahlman är född i Sverige, numera amerikansk medborgare, med många års erfarenhet som

analytiker av USA:s försvarsfrågor. Han har också anlitats av den svenska Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) och publicerat skriften *En effektiv försvarspolitik? – Fredsvinst, beredskap och återtagning* (Ds 1994:138), dvs han förstår båda ländernas system på ett sätt som möjliggör fruktbara jämförelser.

Dahlmans rapport visar att det amerikanska systemet kännetecknas av ett flertal konkurrerande organisationer, civila och militära, med analyskapacitet i försvarsfrågor. Både det amerikanska försvarsdepartementet och kongressen kan tillgodogöra sig denna kapacitet. I Sverige saknas denna mångfald av bedömare. Genom bildandet av Försvarsmakten försvann också den konkurrens om pengar som tidigare öppet redovisades från cheferna för armén, marinen respektive flygvapnet. Bland Dahlmans förslag för att förbättra det svenska systemet har jag framförallt fäst mig vid rekommendationen att skapa konkurrererande analysorgan för att möjliggöra en öppnare debatt om alternativ. Ett par andra tillämpningar av den amerikanska modellen verkar svårare att direkt överföra till svenska förhållanden.

Mot denna bakgrund har jag i mitt slutbetänkande (SOU 1996:123) föreslagit att ett särskilt organ för värdering av försvarets förmåga bildas under regeringen. Detta skulle vara ett steg på vägen att förse statsmakterna med ett mer analytiskt beslutsunderlag och förbättra balansen mellan Försvarsmakten och statsmakterna när det gäller kapacitet för att ta fram underlag.

En avgörande faktor för bedömningar av försvarsförmåga och för tilldelning av resurser till försvaret är hotanalysen. Dahlman menar att den största politiska utmaningen ligger i att göra en analytiskt kvalificerad hotanalys och att hålla denna öppen för kontinuerliga omprövningar. Dahlman pekar på en brist i USA:s

system, nämligen att det inte har utrymme för en målmedveten omprövning av den strategiska hotmiljön. Hoten och riskerna för Sverige har blivit alltmer sammansatta och innefattar både ekonomiska, tekniska, miljömässiga, etniska, religiösa och sociala aspekter jämsides med de militära. Att säkerhetsbegreppet vidgats på detta sätt är ett motiv för att hotanalysen görs med stor bredd av olika aktörer och sedan samlas ihop på statsmaktsnivå. Jag har därför i det ovannämnda betänkandet även föreslagit att ett särskilt organ för hotanalys inrättas.

En bakgrund till båda dessa förslag ges alltså av Dahlmans rapport som belyser värdet av att flera organ jämsides analyserar och bedömer dessa svåra frågor och därmed möjliggör en offentlig debatt. Dahlmans rapport, som är skriven på engelska (och som kompletterats med en svensk sammanfattning), redovisas i andra delen av detta betänkande.

Stockholm den 17 oktober 1996

Lars Jeding

/Arne Granholm

Karaktäristik av det militära försvarets förmåga

– en rapport till UTFÖR från FOA 1

Inledning och sammanfattning

Under de 25 år som systemet med perspektivplanering har funnits har dialogen mellan den politiska nivån (regering och riksdag) och försvarsmakten förts på tre nivåer.

1. Den säkerhetspolitiska. Konkretiseringen har varierat över åren. Ibland har angreppsfall med restriktioner i form av tid och förluster angivits som inriktande information. I andra fall har från säkerhetspolitiska utgångspunkter angivits förskjutningar i uppgifter för det militära försvaret. Termer har varit gränsinvasion–kustinvasion, kort–lång förvarningstid, uppgifter under neutralitet och kris etc.
2. Försvarsmaktens framtida struktur. Presentationerna har normalt gjorts i form av angivande av antal för viktigare förband och väsentligt materielinnehåll i dessa.
3. Försvarsmaktens fredsorganisation och investeringar i försvarsmateriel samt konsekvenser för den inhemska försvarsindustrin. I fredsorganisationen ingår grundorganisationsutformning, personalinnehåll etc.

Kopplingarna mellan nivåerna (2) och (3) har ofta varit tydliga. Så tydliga att hänsyn till fredsorganisation och inhemsk försvarsindu-

stri understundom har fått ett väl stort inflytande på försvarsmaktsstrukturerna. Kopplingarna mellan nivåerna (1) och (2) har varit mindre tydliga. Inriktningen från det säkerhetspolitiska hållet har varit grov och särskilt vad gäller dimensioneringen haft en liten påverkan.

I denna utredning diskuteras främst hur man skulle kunna förbättra dialogen mellan den politiska nivån och Försvarsmakten vad gäller kopplingen mellan nivåerna (1) och (2) i första hand genom någon form av kvantitativa "mått". På dessa "mått" bör följande allmänna krav ställas:

- att måtten intuitivt kan vara begripliga även för en lekman
- att måtten återspeglar den verklighet man önskar beskriva
- att måtten stimulerar till en mer konstruktiv debatt om försvarets dimensionering och utformning.
- informationen bör vara öppen
- det förutsätts att egenskaper såsom anpassningsförmåga mäts på annat sätt.

Militär förmåga

Förmågan hos ett militärt försvar är ingen absolut storhet. Varje värdering av militär förmåga innebär alltid att ett antal styrkeenheter (arméer, divisioner, brigader etc.) – egna och motståndarens – ställs mot varandra inom ramen för parternas respektive s.k. *strategisk avsikt* eller *operationsavsikt*, dvs en målbeskrivning, uppgiftställning, principer för att genomföra uppgiften och eventuella restriktioner, t.ex. tids- eller förlustrestriktioner. Värdering

handlar således om möjligt utfall av en tänkbar väpnad konflikt, där de båda sidornas mål är oförenliga.

Sammanfattningen av de antaganden som görs av motståndarens avsikt, styrkedisposition, mål, uppgift och plan är grunden för det som vanligen benämns hotbild. Möjligheterna att variera sammansättningen av de komponenter som ingår i hotbilden – väpnade konflikters karaktär – är i det närmaste outtömliga. Som grund för beslut och planering måste emellertid i praktiken ett begränsat urval av konfliktfall göras, om än på relativt subjektiva grunder. Dessa urval, hotbilder i egentlig mening, speglar således synen på en väpnad konflikts karaktär och bildar oftast grunden för åtgärder i form av försvarsförberedelser eller krigsförberedelser, dvs. krigsorganisering, säkerställt materielbehov och andra förnödenhetsbehov, krav på beredskap, krigsduglighet, uthållighet etc.

Värdering av militär förmåga görs således med vissa antaganden om hotbild som bas. Metodiken är i allmänhet krigsspel eller övningar. Bedömning av egen sida respektive motståndarsidans styrka och svagheter som följer av hotbildsbedömningar är av naturliga skäl omgärdade av stark sekretess. Principiellt är denna typ av osäkerhet möjlig att lösa upp genom t.ex. underrättelseinhämtning men också genom ökad öppenhet. Ökad öppenhet är ett väsentligt inslag i de processer om säkerhets- och förtroendeskapande åtgärder (*CSBM, Confidence- and Security-Building Measures*) som inletts inom ramen för OSSE. Utbyte om militär information med allt bättre kvalitet ökar i en omfattning som bara för några år sedan varit otänkbar.

Överväganden

Här beskrivs ett antal möjliga mätmetoder från mer aggregerade till mer uppdelade. Deras för- och nackdelar anges och en rekommendation görs avslutningsvis.

(1) Ett samlat kvotmått

Den potentiella angriparens styrka i olika situationer sätts i relation till vår. Situationerna vägs ihop med fasta vikter (vilket innebär att inga förändringar av situationernas vikt äger rum över åren) eller med rörliga vikter. Ett beslut om försvarets dimensionering och än mindre inriktning kan rimligen inte tas utgående från en enda talserie av detta slag. Från politiskt håll måste rimligen krävas en redovisning av hur man kommit fram till dess tal. Det är då lika så gott att redovisa ett uppdelat underlag från början.

(2) Att ange förändringar i vår förmåga mot en "normal-motståndare" i ett sammanvägt mått

Här väljs en "syntetisk" angripare som är konstant över en viss tidsperiod. Vår förmåga mäts mot denna syntetiska angripare ihopvägt på något sätt i olika uppgifter.

Synpunkter:

- om den verklige angriparen ändras snabbt över tiden visar inte måttet någon intressant verklighet,
- en hopviktning av såväl olika delar av försvaret som olika uppgifter till ett enda mått ger föga förståelse och möjligheter till dialog,

- en syntetisk motståndare har den fördelen att inget land behöver bli utpekat som en potentiell angripare till Sverige,
- man behöver inte ange den svenska försvarsförmågan i olika uppgifter. Detta kan vara känslig information.

(3) Att ange vår förmåga i olika uppgifter mot en verklig motståndare

Synpunkter:

- detta angreppssätt bör ge en realism och samtidigt en upplösning som kan vara rimlig för en dialog,
- det finns svårigheter att göra en lämplig lista över uppgifter och vilka stridskrafter på ömse sidor som skall bidraga till förmågan,
- det finns ett "utpekandeproblem" vad gäller den potentiella angriparen,
- på denna nivå kan det finnas ett sekretessproblem. Vi visar öppet var våra svagheter finns.

(4) Att ange "duellvärden" och deras kopplingar till uppgifter

I detta fall anges relationer mellan våra förband och angriparförband (verkliga eller syntetiska) över tiden. Givetvis måste ett urval av intressanta förbandstyper göras på ömse håll. Uppgifter karaktäriseras i form av typiska dueller. Antalet förband över tiden hos oss och en potentiell angripare anges.

Synpunkter:

- denna modell blir svåröverskådlig. Kräver en förmåga att intuitivt väga samman många storheter,
- genom sin upplösning och närhet till basinformation finns möjligheter att granska och kritiskt ifrågasätta materialet,
- det finns sekretessproblem på duellnivån.

Som framgår av karakteristikerna ovan finns det inget alternativ som på alla punkter är bättre än något annat.

Vår bedömning är att alternativ (3) är det som bäst uppfyller huvudkriteriet – nämligen att bidra till en mer konstruktiv dialog mellan den politiska nivån och försvarsmakten.

Försvarsmaktens värderingsprocesser

Övergripande värdering av Försvarsmaktens förmåga sker huvudsakligen i två processer med olika syften, dels perspektivplaneprocessen, dels krigsorganisationsvärderingen. Perspektivplaneprocessen har av tradition varit hårt knuten till den analys av försvarsmaktens utveckling som ÖB gör inför ett försvarsbeslut. Den blir därmed beroende av de större frågor som försvarsbesluten omfattar och får således en viss "ad hoc" karaktär. Krigsorganisationsvärderingen, som ersatt tidigare programvärdering, sker årligen och fungerar som instrument för operativ styrning av Försvarsmakten.

I ÖB underlag inför försvarsbeslutet 1992 användes den s.k. åtta-punktsmetoden för att värdera alternativa försvarsmaktsstrukturers förmåga. De åtta värderingskriterierna var

1. Luftförsvara vårt land
2. Neutralitetsförsvar till sjöss
3. Skydda sjötransporter längs vår kust
4. Förhindra strategisk överfall
5. Försvara norra Sverige

6. Försvara oss mot kustinvasion
7. Gardera mot olika anfallsriktningar
8. Fortsätta striden

En liknande metodik, men inte lika långt utvecklad har använts inför förestående försvarsbeslut – värdering av "operativa förmågor".

Problemet med båda ansatserna är att de i huvudsak har tillkommit för att internt i Försvarsmaktens värderingsprocess kunna användas som verktyg för att generera och avväga strukturförslag. Strukturförslag som i sin tur ingår i underlaget för försvarsbesluten. I princip är "förmågorna" härledda från någon form av uppgiftställning, men de har endast varit svagt förankrade på politisk nivå.

När ett försvarsbeslut väl är fattat och regeringens operativa anvisningar för totalförsvaret har formulerats, utvecklas dessa i ÖB operativa planering till s.k. försvarsplaner, dvs. övergripande operativa planer för försvaret av Sverige som helhet, samt plan för förbandstilldelning till militärbefälhavarna. I fred överensstämmer gällande försvarsplan med ÖB beredskapsorder (BerO) som är en del av ÖB operativa planläggning, övriga försvarsplaner används för att planera försvarsförberedelser. I förbandstilldelningsplanen anges operativa krav på krigsförbanden. ÖB operativa planering omsätts i sin tur av MB till operationsplaner och vidare till stridsplaner av taktiska chefer. Till skillnad från underlagen för försvarsbeslut (perspektivplaner i äldre formen) är ÖB försvarsplaner relativt väl förankrade i Försvarsdepartementet.

De operativa uppgifterna nedbrutna till krav och uppgifter för krigsförbanden används för den årliga krigsorganisationsvärderingen, som så att säga går motsatt väg från krigsförbandchefens

värdering, via taktisk värdering till resp. MB operativa värdering.

HKV analys av den operativa värderingen används för programdialoger och den årliga programinriktningen.

Sammanfattningsvis fungerar således Försvarsmaktens operativa värdering som instrument i den operativa styrningen av Försvarsmakten. Vissa delar av den operativa värderingen återges i ÖB försvarsmaktsplan, men då i termer av operativ inriktning och prioritering av programmen.

Det har länge funnits motiv att knyta dessa båda värderingsprocesser närmare till varandra och ett sådant arbete pågår i HKV. I problembeskrivningen ovan uppmärksammas att kopplingen mellan den säkerhetspolitiska nivån och Försvarsmaktens framtida struktur fungerat mindre väl i dialogen mellan statsmakterna och Försvarsmakten. I den mera kortsiktiga programplaneperioden synes dock dialogen fungera relativt väl så till vida att likartade bedömningar görs om den säkerhetspolitiska och militärstrategiska utvecklingen på kort sikt.

Genom att ta fasta på den ökade integrationen mellan Försvarsmaktens värderingsprocesser på kort och lång sikt och den metodik som där används, förefaller det möjligt att kunna utveckla en rapportering till statsmakterna av Försvarsmaktens förmåga i strategisk/operativ bemärkelse. Det första steget skulle kunna vara att bygga ut och komplettera Försvarsmaktens krigsorganisationsvärdering med en årlig "Försvarsmaktsvärdering" i övergripande operativa termer, dvs. Försvarsmaktens förmåga i nuvarande omvärldsläge. (Rapporteringen skulle också kunna innefatta vissa andra regelbundna rapporteringar, t.ex. ÖB incidentrapport). Exempel på metoder att kvalitativt och kvantitativt tydliggöra det militära försvarets förmåga ges i rapporten. Fortsatt metodutveckling torde

dock krävas.

Försvarsmaktsvärderingen bör således ses som ett komplement till Försvarsmaktsplanen som var för sig fokuserar överbefälhavarens två ledningsuppgifter: operativ ledning och produktionsledning. Försvarsmaktsvärdering bör genomföras med en blandning av olika kompetenser, t.ex. säkerhetspolitisk och militär, men måste sannolikt göras i mycket nära samverkan med HKV operationsledning

Underlag för analys, dialog, styrning och uppföljning

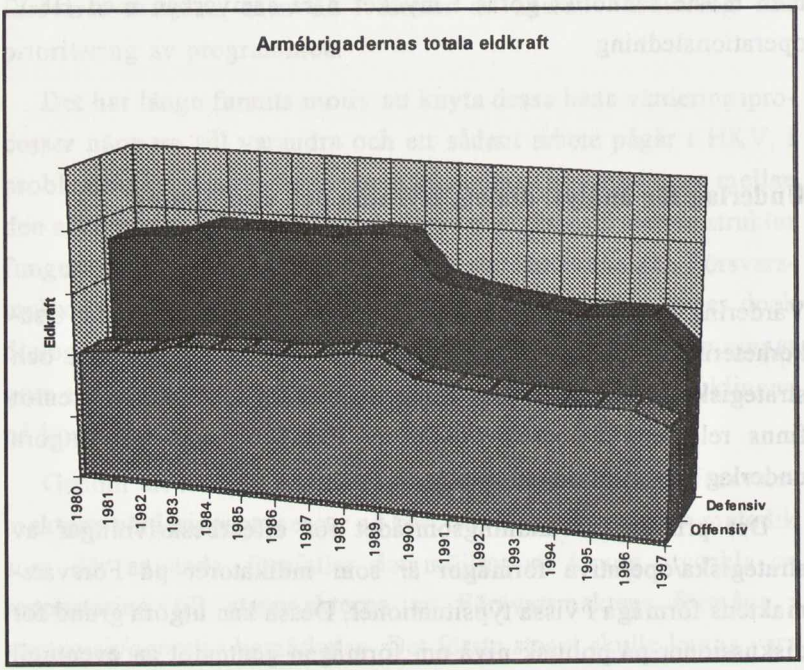
Värdering av militär förmåga är ett ytterst komplext område. Osäkerheterna är stora och svårhanterliga, bl.a. antagonistiska och strategiska osäkerheter. Det finns inga enkla lösningar. Däremot finns relevanta delbeskrivningar av förmågor, som kan utgöra underlag för en utvidgad dialog.

Det primära användningsområdet för effektbeskrivningar av strategiska/operativa förmågor är som indikatorer på Försvarsmaktens förmåga i vissa typsituationer. Dessa kan utgöra grund för diskussioner på politisk nivå om förmågan gentemot en eventuell angripare och utgöra ett startvärde för en dialog med Försvarsmakten. De kan också initiera och utgöra grund för fortsatta analyser.

Genom processen att ta fram förmågeindikatorer samt analysera och genomföra en Försvarsmaktsvärdering kan en dialog skapas mellan politiker och Försvarsmakten; förhoppningsvis i termer som

kan göras begripliga för båda parter och som är relativt stabila över tiden. Dialogen fördjupas genom fortsatta analyser.

Ett exempel på en förmågeindikator är armébrigadernas eldkraft och hur den utvecklats över tiden (exemplet kommenteras utförligare i ett senare avsnitt).



Styrning av Försvarsmakten sker idag såväl i övergripande termer som detaljanvisningar. En strävan finns att frångå detaljanvisningar och istället styra i måltermer och medel i stort för att uppnå dessa mål. Med mål uttryckta i strategiska/operativa förmågor och en inriktning i stort av den krigsorganiserade försvarsmakten kan en styrprocess utvecklas mellan politiker och Försvarsmakten som med

vederbörlig hänsyn till allehanda osäkerheter ger tillräcklig strategisk/operativ inriktning.

Denna typ av dialog och styrning är sannolikt bäst lämpad inom ramen för arbetet inför ett försvarsbeslut.

Styrning av Försvarsmakten i det korta tidsperspektivet kan inte ske i dessa övergripande termer, bl.a. därför att förändringarna oftast är små. Uppföljning i övergripande termer skulle däremot kunna utvecklas enligt tidigare resonemang och skulle ha fördelen att processen att ta fram underlag för försvarsbeslut inte blir alltför *ad hoc*-artad. Uppföljning i det korta tidsperspektivet är i stor utsträckning en produktionsfråga som löses i dialog mellan Försvarsdepartementet och Försvarsmakten snarare än mellan politiker och Försvarsmakten.

Sammanfattningen är att analyser, dialoger, styrning och uppföljning bör ske med i grunden samma termer, vilka dock med hänsyn till tidsperspektivet och syftet kan ges olika upplösningsnivå.

Rekommendationer

De rekommendationer som här ges görs mot bakgrund av de kriterier som skall beaktas vid kartläggningen:

1. Möjliga metoder skall främst utgöra indikatorer på krigsorganisationen som en helhet. Informationen bör vara öppen på helhetsnivå, och kunna utgöra underlag i den politiska debatten, medan underlaget, t.ex. på förbandsnivå, kan vara hemligt.
2. Metoderna skall ha förutsättningar för ett långt liv, dvs de måste präglas av kontinuitet.

3. Kvantitativa metoder skall kunna utgöra indikatorer. Det finns däremot inget krav på någon absolut exakthet.
4. Resultatet skall kunna förstås utanför den militära kretsen.

Försvarsmaktens operativa förmåga bör anges i olika uppgifter mot en verklig motståndare.

Angreppssättet bör ge en realism och samtidigt en upplösning som kan vara rimlig för en dialog. Det finns dock svårigheter att göra en lämplig lista över uppgifter och vilka stridskrafter på ömse sidor som skall bidraga till förmågan. Likaså ett eventuellt sekretessproblem och ett "utpekandeproblem" vad gäller potentiell angripare.

Utnyttja partiella indikatorer för att belysa operativ förmåga

Att ange en sammantagen förmåga på krigsorganisationen i sin helhet, i ett lättbegripligt sammanfattande mått, är sannolikt ogörligt. Subjektiviteten vid en sammanvägning av kvantitativa och kvalitativa mått underlättar knappast förståelse eller bildar grund för analys och utvecklad dialog. Den ansats som rekommenderas är att utnyttja ett rimligt antal partiella indikatorer som ger en kvantitativ och därmed en relativt opartisk och kontrollerbar beskrivning. Tagna var för sig ger indikatorerna en otillräcklig bild men ger tillsammans en fastare grund för analys och bedömning av det militära försvarets förmåga. Urvalet av indikatorer bör vara föremål för fortsatt dialog.

"Försvarseffektindex"

Med hjälp av öppen information, bl.a. OSSE-informationen, kan t.ex. aggregerade eldkrafttal för förband beräknas med hjälp av samma metoder som används inom Försvarsmakten för avdömning i olika spelsituationer. Validiteten i dessa metoder som under många år utvecklats av FOA har grundligt utretts. Detaljer av vapenteknisk art, som metoden bl.a. bygger på, kommer att utvecklas inom ramen för OSSE. Av naturliga skäl är informationen om vad svenska förband förmår i relation till utländska förband hemlig. Det skulle emellertid vara möjligt att skapa ett index där utvecklingen i varje land av intresse kan mätas. Modernitetsgrad m.m. ingår i beräkningarna och blir därmed automatiskt belyst. År 1996 förefaller vara ett lämpligt år att välja som basår, dels därför att rapporteringen enligt OSSE har nått tillräcklig kvalitet, dels därför att CFE-avtalets nedrustningskrav (skall vara genomförda i november 1995) i det närmaste bedöms uppfyllda.

Förslag på indikatorer:

- Index för olika länder som helhet
- Index fördelat på militärgeografiska områden
- Index för vissa högre förband, dvs. armé, armékår eller division

Utveckling av de säkerhets- och förtroendeskapande instrumenten

Inom ramen för OSSE:s säkerhets- och förtroendeskapande åtgärder utvecklas allt fler instrument för rapportering. Den senaste är GEMI

(Global Exchange of Military Information). Informationen enligt GEMI är bl.a. personal, vissa militära system som saknas i WD-informationen, t.ex. fartyg och transportflyg. (Detaljer om dessa, t.ex. typ rapporteras inte). Vid förhandlingarna om gällande instrument eller nya instrument skulle eventuellt Sverige kunna driva frågor som gör att informationen även kan användas som indikatorer på försvarseffekt.

Förslag på indikatorer som behöver utvecklas vad avser typ och förbandsorganisation. Militär personaluppfyllnad (t.ex. i relation till CFE 1A där detta är möjligt)

- Antal militära fartyg
- Antal ubåtar
- Antal militära transportflygplan

Antal förband och materielslag

Den information som lämnas inom ramen för OSSE är fullt tillräcklig i jämförelse med t.ex. CFE-informationen. Fördelen är att den är öppet tillgänglig för Sverige och uppfyller därmed kriteriet att kunna vara öppen på helhetsnivån. Aggregerade siffror för CFE rapporteringen är vidare tillgänglig, t.ex. genom US Arms Control and Disarmament Agency eller numera också i IISS Military Balance. Möjlighet föreligger således för att göra vissa kontroller.

Förslag på indikatorer:

- Kommandostruktur i stort
- Antal förband av olika typer
- Totala mängden materieltyper

- Fördelning på olika materieltyper
- Fördelning i olika militärgeografiska områden

Försvarsekonomi

Inom ramen för OSSE lämnas nu den information som tidigare lämnats till FN. Ett mycket stort antal indikatorer som t.ex. speglar avvägning mellan olika försvarssystem, forskning och utveckling, anskaffning kontra vidmakthållande, andra kostnadsslag etc.

Förslag på indikatorer

- Totala kostnader
- Kostnader för materiel i användning
- Kostnader för underhåll och reparationer
- Ammunitionskostnader
- Kostnader för missiler inkl. konventionella stridsspetsar
- Kostnader för elektronik och kommunikation

Ytterligare förslag på indikatorer diskuteras nedan.

Open Sources Information

Den mycket starkt ökande mängden öppet tillgänglig information även utanför formella avtal behöver analyseras med avseende på kvalitet och tillgänglighet och kan ge nya indikatorer på försvarsförmåga.

Utvecklad operativ dialog mellan politisk och militär nivå

Försvarsmaktens krigsorganisationsvärdering är främst uppbyggd för att tillförsäkra ett internt instrument operativ styrning och det är rimligt att den så förblir. En dialog mellan den politiska och militära nivån skulle kunna utvecklas med hjälp av en årlig rapportering, en öppen "försvarsmaktsvärdering" av nuvarande krigsorganisation, som till delar bygger på krigsorganisationsvärderingen, men också underrättelsetjänstens årsöversikter och omvärldsbedömanden. En utvecklad dialog om dagens krigsorganisation skulle också kunna fylla kravet att öka förståelsen utanför Försvarsmakten. I "Försvarsmaktsvärderingen" skulle också ovanstående indikatorer finna en lämplig plats. En databas krävs för dessa beräkningar och finns i princip utvecklad vid HKV, dock ej för effektberäkningar.

Uppdraget

Försvarsdepartementet och Utredningen (1995:01) "Utvärdering av försvarets ledning och struktur" har lämnat två uppdrag till FOA 1 i skrivelse 1995-12-20 (Dnr 6/95).

Uppdrag 1, vilket behandlas i denna rapport, gäller att genomföra en "Analys av möjligheterna att tydliggöra, kvalitativt och kvantitativt, det militära försvarets förmåga".

Uppdraget är indelat i tre deluppdrag:

1. Effektmått på det militära försvarets förmåga i förhållande till hotbilden. (Dagens system för krigsorganisationsvärdering samt alternativa metoder analyseras.)
2. Förmåga relaterad till förband. (Här efterfrågas en analys av förmågan över tiden samt en jämförelse mellan förband från olika nationer.)
3. CFE-avtalets användbarhet vid bedömning av förbands förmåga.

Uppdraget innebär en kartläggning och analys av vilka möjligheter som finns att tydliggöra det militära försvarets förmåga kvalitativt och kvantitativt. I kartläggningen och analysen ingår att med tillämpningsexempel illustrera möjliga kvantitativa indikatorer.

Vid kartläggningen och analysen skall följande kriterier beaktas:

- Möjliga metoder skall främst utgöra indikatorer på krigsorganisationen som en helhet. Informationen bör vara öppen på

helhetsnivå, och kunna utgöra underlag i den politiska debatten, medan underlaget, t.ex. på förbandsnivå, kan vara hemligt.

- Metoderna skall ha förutsättningar för ett långt liv, dvs de måste präglas av kontinuitet.
- Kvantitativa metoder skall kunna utgöra indikatorer. Det finns däremot inget krav på någon absolut exakthet.
- Resultatet skall kunna förstås utanför den militära kretsen.

Uppdrag 1.2 och 1.3 slutredovisades 1996-04-01 och uppdrag 1.1 slutredovisades 1996-04-15.

Analys av uppgiften

Uppdraget gäller att genomföra en "Analys av möjligheterna att tydliggöra, kvalitativt och kvantitativt, det militära försvarets förmåga".

De tre deluppgifterna hänger samman där effektmått på det militära försvarets förmåga i förhållande till hotbilden bör vara en syntes av förmåga relaterad till förband och en analys av innehållen i det informationsutbyte länder emellan som görs inom ramen för CFE och OSSE. Från en metodisk utgångspunkt handlar uppgiften om möjligheterna att finna ett syntetiskt tillvägagångssätt.

Uppgiften är något av en utmaning, där kravet på att slutresultatet skall vara enkelt, lättillgängligt och öppet i någon mån står i konflikt med kravet på analys av krigsorganisationsvärdering m.fl. styrdokument inom Försvarsmakten, vilka med nödvändighet är sekretessbelagda.

Under arbetet har ett omfattande material analyserats – såväl öppet som hemligt – och olika metoder för att väga samman informationen har prövats. Avsikten har här varit att översiktligt belysa deras lämplighet över huvud taget i detta sammanhang samt att om möjligt komma med förslag om förbättrade metoder även i situationer, där hemligstämpeln måste accepteras.

En avsikt med arbetet med hemligt material har varit att kunna värdera hur väl olika öppna indikatorer kan bedömas avspegla den "verkliga" utvecklingen som den framstår då allt tillgängligt underlag används liksom avancerade metoder.

Förutom det självklara valet av Sverige kan diskuteras vilka länder som är mest relevanta att jämföra med. Vi har valt Tyskland och Ryssland främst på grund av storleken av deras respektive försvarsmakt. Tyskland har Europas största försvarsmakt på västsidan och Ryssland på östsidan. Båda länderna har också tvingats att starkt reducera sina försvarsmakter med hänsyn till CFE-avtalets "takbegränsningar" (jfr CFE-avsnittet nedan). Denna reduktion har för båda länderna lett till en omstrukturering som sannolikt pekar mot en modern försvarsmakt.

Underlag och källor

Som framgår av uppgiftsformuleringen avses dels bedömningar på nationell nivå, dels bedömningar på förbands- eller systemnivå.

I båda fallen finns en resurs- och en prestandasida. Både kvantitativa (antal, ekonomi osv.) och kvalitativa (typ, modernitet, utbildning, ledarskap osv.) aspekter ingår.

Offentliga källor för att beskriva resurserna på nationell nivå är bl.a.

- CFE (öppen på aggregerad nivå)
- ESK / OSSE Wiendokumenten WD 92 och WD94
- ESK / OSSE GEMI, Global Exchange of Military Information
- Military Balance (IISS)

Hemliga sammanställningar avseende främmande nationer har också hämtats från den militära underrättelsetjänstens årsöversikter och specialorienteringar.

De ovan nämnda källorna kan också (i större eller mindre

utsträckning) användas för att få kunskap om innehållet i de enskilda förbanden. En annan viktig källa är Jane's – inte minst för att ge en bild av olika vapensystems prestanda. För många svenska förband kan innehållet i stort hämtas från öppna källor, t.ex. AH 1. Noggrannare redovisningar finns i TOEM och i KRO-systemen.

Dessa källor innehåller framför allt en redovisning av förbandens materiella innehåll, medan det personella är mindre väl redovisat. Detta gäller i än högre grad olika kvalitetsaspekter såsom utbildningsstandard, kvalitet på ledarskap, telekrigförmåga, uthålligheten i olika avseende osv.

Underlag om prestanda hos utländska förband i största allmänhet saknas i allt väsentligt.

För svenska förband kan prestandabedömningar hämtas från förbandsmålsättningar (TOEM, TTEM), från krigsförbands- och krigsorganisationsvärdering, operativa studiedokument samt från den operativa prövningen av viktiga förband, vilket görs inom ramen för OPAS-verksamheten.

För jämförbarhet mellan svenska och utländska resurser kan man även använda olika metoder från studieverksamheten.

Arbetsgrupp

Arbetet har genomförts vid FOA 1 med bidrag i olika omfattning från följande personer: Björn Backström (sammanhållande), Bengt-Göran Bergstrand, Jan Foghelin, Tore Isacson, Britt-Marie Lundholm, Anders Löfgren, Krister Pallin, Jan-Erik Svensson, Olof Söderqvist, Per Ånäs och Bernt Öström.

Militär förmåga och osäkerheter

Förmågan hos ett militärt försvar är ingen absolut storhet. "Betryggande förmåga att motstå ett strategisk överfall" är en uppgiftsformulering till Försvarsmakten i försvarsbeslutet 1992. Implicit uttrycker denna uppgift att "förmåga" är en relation mellan de egna och angriparens stridskrafter och deras tänkta utnyttjande. För att värdera förmågan krävs därutöver ytterligare precisering av vad som avses med "stridskrafter" respektive "utnyttjande". Varje värdering av militär förmåga innebär alltid att ett antal styrkeenheter (arméer, divisioner, brigader etc.) – egna och motståndarens – ställs mot varandra inom ramen för en s.k. *strategisk avsikt* eller *operationsavsikt*, dvs en målbeskrivning, uppgiftställning, principer för att genomföra uppgiften och eventuella restriktioner, t.ex. tids- eller förlustrestriktioner. Värderingen handlar således om möjligt utfall i en tänkbar väpnad konflikt, där de båda sidornas mål är oförenliga. Den typ av osäkerhet som vidlåder sådana värderingar benämns *antagonistisk osäkerhet*. Metoderna för att hantera antagonistiska osäkerheter är praktiskt taget uteslutande någon form av (dubbelsidiga) spel eller övningar – krigsspel eller krigsförbandsövningar. Dessa metoder har en starkt inlärande effekt – vilket ofta är själva meningen – och spelen låter sig svårligen upprepas – övningar aldrig – med avsiktliga variationer för att kvantifiera signifikanta variabler, t.ex. miljöfaktorer som väder, årstid, terräng etc. Ledning och underrättelser är ytterligare exempel på s.k. mjuka faktorer som inte enkelt kan varieras med kontrollerbart resultat. Utfallen är i allmänhet också starkt beroende av

kvalitativa egenskaper hos deltagarna, ledarskap, kreativitet, fantasi, inlevelseförmåga och intresse.

Sammanfattningen av de antaganden som görs av motståndarens avsikt, styrkedisposition, mål, uppgift och plan är grunden för det som vanligen benämns hotbild. Möjligheterna att variera sammansättningen av de komponenter som ingår i hotbilden – väpnade konflikters karaktär – är i det närmaste outtömliga, en typ av osäkerhet som kallas *strategisk osäkerhet*. I egentlig mening är strategisk osäkerhet obeskrivbar och en omhuldad metodfråga är i vad mån varje specifik beskriving, dvs. urval av konflikt- eller angreppsfall, är relevant. Det är mycket enkelt att i krigshistorien finna exempel på den väsentliga skillnaden mellan förutsägelser om en väpnad konflikts karaktär och dess faktiska karaktär. Genuin oförutsägbarhet om en framtida situation och goda möjligheter att i efterhand förklara orsakerna till att denna situation uppstått är karakteristiskt för strategisk osäkerhet. Som grund för beslut och planering måste emellertid i praktiken ett begränsat urval av konfliktfall göras, om än på relativt subjektiva grunder. Dessa urval, hotbilder i egentlig mening, speglar således synen på en väpnad konflikts karaktär och bildar oftast grunden för åtgärder i form av försvarsförberedelser eller krigsförberedelser, dvs. krigsorganisering, säkerställt materielbehov och andra förnödenhetsbehov, krav på beredskap, krigsduglighet, uthållighet etc.

Värdering av militär förmåga görs således med vissa antaganden om hotbild som bas och metodiken är i allmänhet krigsspel eller övningar. Trots komplexiteten föreligger ändå vissa operativa och taktiska principer som av erfarenhet betraktas som giltiga oavsett nationella eller tidsmässiga gränser. En av dessa "eviga" sanningar är att den som försvarar sig måste känna motståndarens styrka och

den som anfaller måste känna motståndarens svagheter. Av denna princip följer också att den som försvarar sig bör dölja sina svagheter och den som anfaller bör dölja sin styrka. Bedömning av egen sida respektive motståndarsidans styrka och svagheter som följer av värdering av hotbilder är därför av naturliga skäl omgärdade av stark sekretess. Detta är en tredje typ av osäkerhet som måste beaktas i en värdering av militär förmåga. Principiellt är denna typ av osäkerhet *upplösningsbar* med vissa resursinsatser, t.ex. underrättelseinhämtning, eller genom att låta tiden gå – t.ex. att sekretess upphävs eller på annat sätt med tiden görs tillgänglig – men också genom ökad öppenhet.

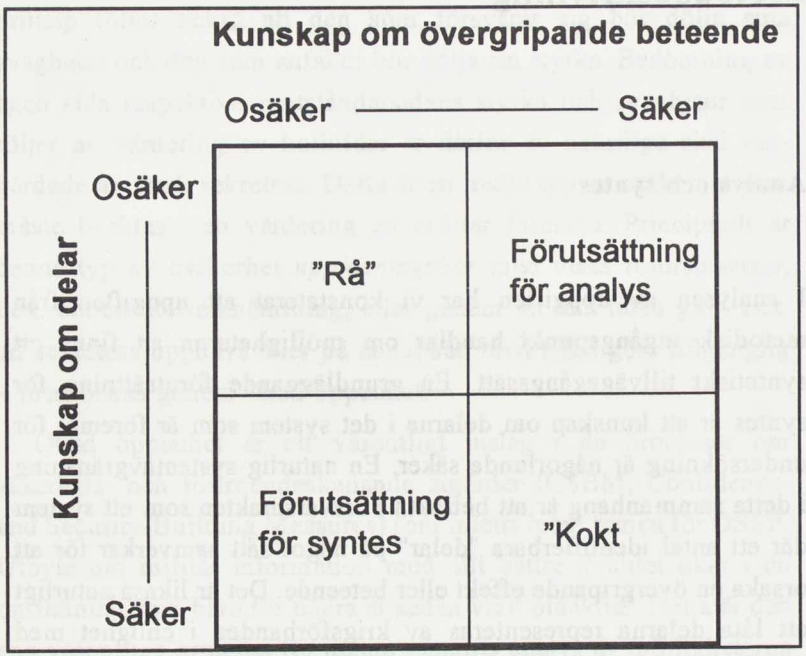
Ökad öppenhet är ett väsentligt inslag i de processer om säkerhets- och förtroendeskapande åtgärder (CSBM, Confidence- and Security-Building Measures) som inletts inom ramen för OSSE. Utbyte om militär information med allt bättre kvalitet ökar i en omfattning som bara för några år sedan varit otänkbar. Detta är den ena väsentliga grunden för denna rapports analys av möjligheterna att tydliggöra det militära försvarets förmåga.

Den andra grunden är att militär förmåga i en partiell mening (utvecklas i metodavsnittet nedan) kan tydliggöras trots fundamentala begränsningar i form av antagonistisk och strategisk osäkerhet som relaterats ovan.

Metodbeskrivning

Analys och syntes

I analysen av uppgiften har vi konstaterat att uppgiften från metodisk utgångspunkt handlar om möjligheterna att finna ett syntetiskt tillvägagångssätt. En grundläggande förutsättning för syntes är att kunskap om delarna i det system som är föremål för undersökning är någorlunda säker. En naturlig systemavgränsning i detta sammanhang är att betrakta Försvarsmakten som ett system där ett antal identifierbara "delar" på något sätt samverkar för att orsaka en övergripande effekt eller beteende. Det är likaså naturligt att låta delarna representeras av krigsförbanden i enlighet med deluppgift två – förmåga relaterad till förband. Den fara som ligger i ett syntetiskt tillvägagångssätt är att kunskap om övergripande beteenden – försvarsmaktens förmåga i sin helhet – förblir osäker eller i värsta fall godtycklig. Det är således viktigt att dimensionen "förutsättning för analys" beaktas vid syntesen och omvänt. Motsatsen till det syntetiska tillvägagångssättet är det analytiska, där man söker förklara helheten utifrån begränsad kunskap om systemet delar. Båda dessa aspekter syntes – analys har sammanfattats av Ritchey i följande fyrfältsdiagram.



Vid kartläggningen och analysen skall beaktas att möjliga metoder främst skall kunna användas som indikatorer på krigsorganisationens förmåga som helhet. Vidare bör informationen vara öppen på helhetsnivå, och kunna utgöra underlag i den politiska debatten, medan underlaget, t.ex. på förbandsnivå, kan vara hemligt.

Detta kriterium innebär att metoderna skall ge förutsättning för analys. I diagrammet ovan kan vi jämställa den politiska nivån med de övre två rutorna, där kunskapen om delarna inte behöver vara tydlig. Relationen syntes och analys, vars vikt betonats ovan, kan jämföras med behovet av dialog mellan den politiska nivån och försvarsmaktsnivån.

Effektmått relaterade till förband representeras av de nedre två rutorna i diagrammet, dvs. relativt goda kunskaper om delarna kan vara sekretessbelagda.

Metodansats

Politiska beslut om försvarsmaktens utveckling är till sin natur långsiktiga.

För att åstadkomma en invändningsfri effektvärdering av försvarsmaktens förmåga krävs att en lång tid förflutit från beslut till effekterna kan bedömas. Sådan effektvärdering kan knappast användas som ett hjälpmedel för politiskt beslutsfattande utan får snarare ett akademiskt intresse. Inte minst viktig är tidsfördröjningen mellan kostnad och effekt vid utveckling av nya förband. Den effekt och förmåga försvarsmakten har idag är ett resultat av de senaste decenniernas investeringar. För att åstadkomma värderingar som avser ett så aktuellt material att det kan användas som beslutsunderlag krävs att man gör avkall på den vetenskapliga ambitionen att enbart presentera helt säkra resultat.

Grunden för den metodansats som här kommer att förespråkas är en uppsättning partiella indikatorer. Tagna var för sig ger indikatorerna en otillräcklig bild men ger tillsammans en fastare grund för bedömning av det militära försvarets förmåga. Man kan om man så vill betrakta indikatorerna som ett antal mätare som ställda bredvid varandra skapar ett mönster där människans intuitiva metod för mönsterigenkänning skapar nya frågor som kan analyseras grundligare – förutsättning för analys.

Att inrikta analysen på "partiella indikatorer" eller "mellanliggande variabler" (internationellt ofta kallade *intermediate indicators*, *partial indicators* eller *proxy measures*) är ett sätt att trots långa tidsförlopp genomföra värderingar. Sådana variabler bör ha den karaktären att man kan visa ett logiskt samband mellan dem och senare effekter. Däremot kan man givetvis aldrig få ett entydigt samband mellan sådana variabler och den senare uppträdande effekten. Sambandet är snarare av den karaktären att ett positivt utfall på variabeln ökar sannolikheten för en positiv sluteffekt.

En värdering som utgår från sådana indirekta mått blir givetvis osäker. Ett sätt att minska osäkerheten är att arbeta med flera variabler. Under 1980-talet genomförde FOA tillsammans med dåvarande STU, styrelsen för teknisk utveckling (idag NUTEK) utvärdering av "Industriella effekter av STU:s långsiktiga insatser för kunskapsutveckling" med hjälp av partiella indikatorer. Dessa utvärderingar byggde i sin tur på de engelska forskarna J Irvines och B Martins uppmärksammade utvärderingar av kvaliteten inom grundforskningen, bl.a. radioastronomi och högenergifysik. Irvine och Martin utnyttjade de partiella indikatorernas konvergens som belägg för deras validitet som kvalitetsmätare. I STU:s utvärdering var inte kvalitetsmätning utgångspunkten och därför utnyttjades en helt annan uppsättning indikatorer. Den metodmässiga utgångspunkten var emellertid densamma: indikatorerna som tagna var för sig är osäkra blir sammantaget något säkrare i den mån de pekar åt samma håll. För att kunna dra en sådan slutsats måste man emellertid säkerställa att indikatorerna inte är (direkt) beroende av varandra. Ytterligare ett kriterium är att de bör vara kvantitativa, relativt lätt mätbara och att det inte råder någon stor tveksamhet om vad som faktiskt mäts.

Genom att söka mätfaktorer i underlag som regelbundet rapporteras även framdeles finns förutsättningar att uppfylla utredningens krav på att metoderna skall ha förutsättningar för ett långt liv, dvs. präglas av kontinuitet.

Kvantitativa metoder skall kunna utgöra indikatorer och att det inte finns krav på någon absolut exakthet uppfylls automatiskt.

Det sista vägledande kriteriet är att resultatet skall kunna förstås utanför den militära kretsen. Ett försök att uppfylla detta kriterium är att påvisa ett logiskt sammanhang mellan vissa faktorer, t.ex. vapenverkan och försvarseffekt för att därefter kunna bortse från det myller av fakta, förkortningar, specialistuttryck m.m. som präglar den militära sfärens språkbruk. Ett logisk samband är också ett krav för metodiken med partiella indikatorer.

Olika typer av logiska samband betraktar vi som skilda "aspekter" att värdera effekterna ur. För var och en av aspekterna kan en eller flera "indikatorer" definieras för att belysa aspekten i fråga. Med tanke på lokala variationer mellan olika länder är det inte alltid praktiskt möjligt att få uppgifter som täcker samtliga indikatorer. En ambition kan emellertid vara att utveckla informationsinhämtning för att göra mer konsistenta jämförelser mellan länder. Strävan är att den föreslagna metoden på ett rimligt sätt skall beakta det omfattande samspelet mellan olika resurser och kapaciteter.

De aspekter som granskas är

- förbandsmålsättningar
- krigsförbandsvärdering
- operativ prövning av stridskrafterna
- typsituationer och avdömningar

- kapacitetsuppgifter
- försvarsutgifter

Det två kanske viktigaste sakerna att ha klart för sig, när man skall bedöma den militära förmågan i omvärlden, är följande: *man kommer alltid att vilja ha mer information* och *man ser ofta det man vill se*. Det förstnämnda innebär att bedömning av ett militärt hot och beslut om åtgärd i princip alltid måste ske under osäkerhet – den dag man har full säkerhet är det i regel för sent att vidta tillräckliga åtgärder. Att man ofta ser det man vill se innebär att man alltid måste sortera bort oväsentlig information, "brus". I brist på möjligheter att direkt mäta militär förmåga, är antagligen ett rimligt antal indikatorer, militära och ekonomiska, ett bra sätt att sortera information och hantera osäkerhet.

Effektmått på det militära försvarets förmåga

Hotbild

Effektmått på det militära försvarets förmåga skall ges i förhållande till hotbilden.

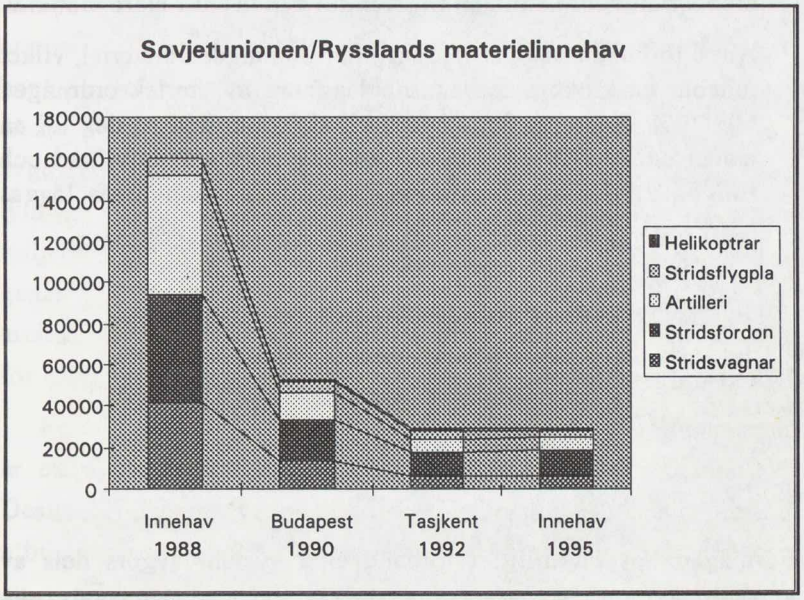
I egentlig mening måste en sådan beskrivning göras inom ramen för olika tänkbara konflikter, i vilka Sverige kan bli berört. Det måste med andra ord finnas en relativt väl definierad angripare. Vi har också i inledningen konstaterat att militär förmåga inte är någon absolut förmåga utan måste ses i relation till ett möjligt hot som konkretiseras och karakteriseras av en hotbild. Under hela det kalla kriget när stormaktsblocken Warszawapakten och NATO stod mot varandra i Europa karakteriserades hotet mot Sverige av marginaldoktrinen som i korthet innebär att i en väpnad konflikt stormaktsblocken emellan, torde endast en marginell del av en stormakts militära resurser kunna sättas in mot Sverige.

Olika typer av angrepp och eventuella restriktioner hos angriparen har över åren bedömts olika. Detta medför att någon enkel typ av "standardangripare" och "standardhot" knappast existerar. Inte minst är detta uppenbart under de senaste årens förändringar. Den militärstrategiska förändring som startade 1989 har konsekvenser i form av militärgeografiska förändringar och nedrustning av konventionella vapen som tidigare bara ett storkrig som Andra världskriget kunnat på samma korta tid. Att denna militärstrategiska förändring mycket drastiskt ändrat Sveriges hotbild torde vara

uppenbart, men det kan ändå vara lämpligt att kvantitativt försöka åskådliggöra den omfattning och takt varmed förändringarna skett.

1989 inleddes förhandlingarna om nedrustning av de konventionella styrkorna i Europa och parterna WP och NATO enades om den högsta nivå av vissa materielslag som konstituerar anfallskraft – stridsvagnar, stridsfordon, artilleripjäser, attackhelikoptrar och stridsflygplan, s.k. TLE-enheter (TLE = *Treaty Limited Equipment*). Inom de geografiska områden som pakterna behärskade "från Atlanten till Uralbergen" skulle totalt få finnas 40 000 stridsvagnar, 60 000 stridsfordon, 40 000 artilleripjäser, 4 000 attackhelikoptrar samt 13 200 stridsflygplan. Dessa inalles c:a 160 000 TLE-enheter fördelades lika mellan blocken och ingen enskild stat skulle få ha mer än en tredjedel av respektive materieltyp. De taknivåer som CFE-avtalet satte upp för stormaktsblocken fördelades inom blocken och efter WP förhandling i Budapest sattes Sovjetunionens nivå till just den tredjedel som CFE-avtalet maximalt tillät enskild stat att förfoga över. Som ett preludium till CFE-förhandlingarna kan ses president Gorbatjovs tal i FN i december 1988 där han aviserade en ensidig neddragning av Sovjetunionens konventionella stridskrafter i Europa. Strax innan hade WP uppgivit vad som sades vara en fullständig redovisning av WP konventionella vapen i Europa. Som ett postludium till CFE-förhandlingarna är den ytterligare uppdelning av Sovjetunionens TLE-innehav som följde av förhandlingarna i Tasjkent 1992 efter Sovjetunionens upplösning.

De tre stegen från c:a 1988 till 1992 kan för Rysslands (Sovjetunionens) del visas i följande diagram. Noteras bör att bilden ej säger något om innehavet öster om Ural.



Jämförelsen mellan 1988 och 1995 är inte helt invändningsfri (bl.a. redovisades inte helikoptrar 1988). Likaså var inte Sovjetunionens innehav detsamma som Rysslands, men i beaktande av att Ryssland dominerade Sovjetunionen och sannolikt kontrollerade stridskrafterna är likväl förändringen för Ryssland mycket drastisk.

Några reflektioner över hotbilden och dess förändring kan göras med ovanstående diagram i minnet.

- Den enorma mängd materiel som enbart Sovjetunionen innehade 1988 är i samma storleksordning (c:a 160 000 TLE-enheter) som efter CFE-förhandlingarna får finns i hela Europa.
- En stor del av materielinnehavet 1988 var en följd av en mycket omfattande stridsmaterielproduktion under hela 1980-talet. Från en redan hög nivå ökade Sovjetunionens försvarsutgifter årligen med 2–4 % per år tills kulmen nåddes 1987. Nyproduktionen

medger att nedrustningen till stor del kan tas ut i äldre materiel.

Antal förband står i viss proportion till mängden materiel, vilket innebär en tänkbar förbandsnedläggning av storleksordningen 60–80 %. Nedläggning av förband sker inte från en dag till en annan och det är föga troligt att hög personaluppfyllnad och fullgod utbildning eftersträvas i de förband som avses läggas ner.

Effektmål

Vad vill vi mäta?

Förmågan hos ett militärt förband eller system avgörs dels av personalens och materielens funktion, dels av personell och materiell storlek på enheten. Vanligen benämns de här två dimensionerna mera diffust *kvalitet* respektive *kvantitet*. Medan kvantitet framstår som relativt entydigt, givet att man lyckas kategorisera personal, material, etc. korrekt, är däremot begreppet kvalitet svårare att definiera.

Vad är egentligen kvalitet? Följande diskussion rör det materiella innehållet i organisationen eller systemet, inte personalen. Att materiel, framförallt de effektbestämmande vapensystemen, utgjort fokus har flera skäl, men det viktigaste är att krigsmakter med ett högt materielinnehåll och en hög teknologisk nivå i fullskalekonflikter nästan alltid tycks besegra motståndare med ett lägre materielinnehåll eller en lägre teknologisk nivå. En fördjupad analys av militära konflikter under efterkrigstiden ger dock anledning till ett par reservationer. Dels har ofta skillnaderna i

teknologisk nivå varit mycket stora, ibland i förening med ett numerärt övertag, vilket kan leda till förhastade slutsatser för konflikter med mera jämspelta motståndare. Dels är det lätt att ge exempel på taktiska situationer där personal- och miljöfaktorer fällt avgörandet. Den kvalitet vi vill mäta är således funktionen eller tydligare, effekt per förbandsenhet eller system, i tänkbara konfliktmiljöer. Med fokus flyttat till materialens funktion blir kvalitet genast en mera komplex sak, exempelvis inser man att just mixen mellan kvalitet och kvantitet på enhetsnivå kan vara helt avgörande för ett vapensystems effekt.

Personell kvalitet är svårare att mäta än materiell, vilket säkert är en anledning till att det ej diskuteras i samma utsträckning. Dessutom är inte krigserfarenheterna helt entydiga vad gäller olika utbildningssystem, personalsammansättning etc. Exempelvis är inte ett eventuellt val mellan yrkes- och värnpliktsarmé självklar.

En följd av funktionssynen på förbands- eller systemkvalitet är bl.a. att ett tredje mått på militär förmåga – *tillgänglighet* – har fått ökad uppmärksamhet. Detta gäller inte minst i USA där man efter 1980-talets militära uppbyggnad och framför allt Gulfkriget, kunde konstatera att det finns en risk i att satsa för ensidigt på materielanskaffning. Militära förband som inte är tillgängliga är irrelevanta, oavsett hur välutrustade dom är, och tillgänglighet ("force readiness") är inte gratis. Det går naturligtvis att hävda att tillgänglighet endast är en aspekt av kvalitet. Ett par skäl talar emellertid för att skilja detta mått från den traditionella kvalitetsdimensionen. För det första är tillgänglighet helt avgörande för ett systems funktion, och för det andra är varierad tillgänglighet det snabbaste sättet att ändra den militära förmågan.

Vilka förändringar är viktigast att mäta?

När det gäller hotet från idag stående eller snabbt mobiliserbara styrkor är förändringar i tillgänglighet viktigast att uppmärksamma eftersom det är svårt att i fred på kort tid, inom några månader, radikalt påverka kvalitet eller kvantitet i en stor och relativt modern krigsmakt – detta gäller både personal och materiel. På medellång sikt måste man hålla ett öga på alla tre dimensionerna av militär förmåga. På längre sikt ligger den största förändringspotentialen i högre eller lägre kvalitet respektive kvantitet.

En väsentlig aspekt på variationer i militär förmåga är vilken typ av krigsmakt man har i utgångsläget. Det råder olika uppfattningar om vad som är bäst – att utgå från små militära styrkor med hög personell och materiell kvalitet, en stor organisation med lägre kvalitet, eller en mix av kvalitet och kvantitet. Oavsett åsikt är det uppenbart att man, beroende på utgångsläget, bör fokusera på olika saker i de länder man studerar. Krigsmakter av hög kvalitet med en liten del av befolkningen i de väpnade styrkorna har i regel sin största tillväxtpotential i en ökad numerär, och tvärtom, dvs. ökad kvalitet, för krigsmakter som Sveriges med en relativt stor organisation.

Vad är möjligt att mäta?

Det mest kompletta officiella informationsutbytet sker för närvarande inom ramen för OSSE, vilket innehåller uppgifter om både de militära styrkorna och de ekonomiska satsningarna på försvaret. Beträffande informationen om de militära styrkorna är den så pass

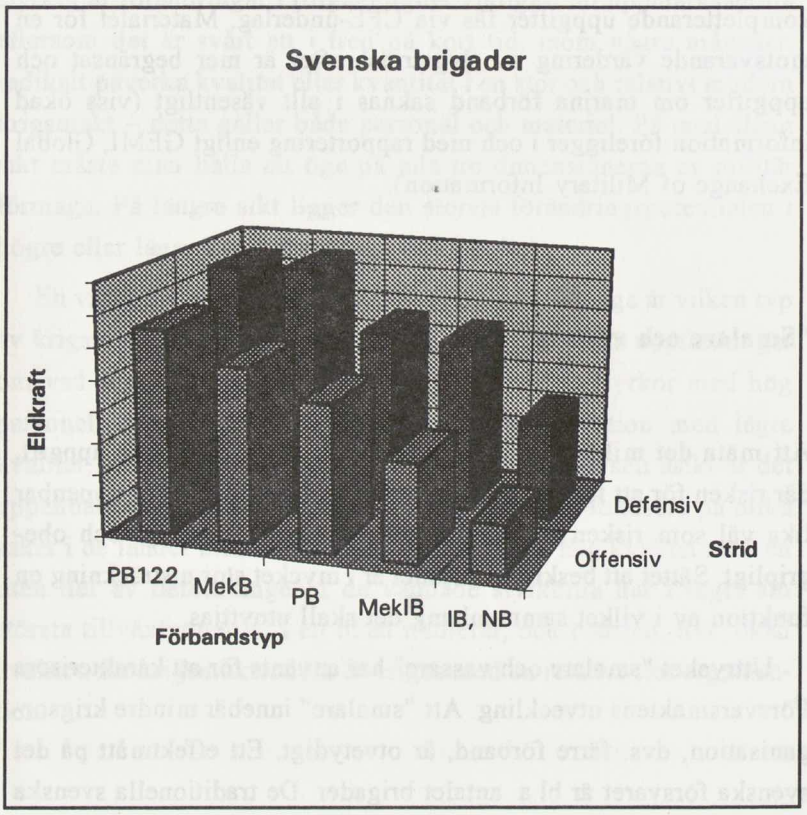
omfattande att det borde vara möjligt att göra värderingar av den militära förmågan hos olika förbandstyper i arméstridskrafterna. Vissa viktiga system och förband saknas dock, delvis kan eventuellt kompletterande uppgifter fås via CFE-underlag. Materialet för en motsvarande värdering av flygstridskrafter är mer begränsat och uppgifter om marina förband saknas i allt väsentligt (viss ökad information föreligger i och med rapportering enligt GEMI, Global Exchange of Military Information).

"Smalare och vassare"

Att mäta det militära försvarets förmåga är en grannlaga uppgift, där risken för att förenkla informationen alltför mycket är uppenbar lika väl som risken för att det hela skall bli otympligt och obegripligt. Sättet att beskriva området är i mycket stor utsträckning en funktion av i vilket sammanhang det skall utnyttjas.

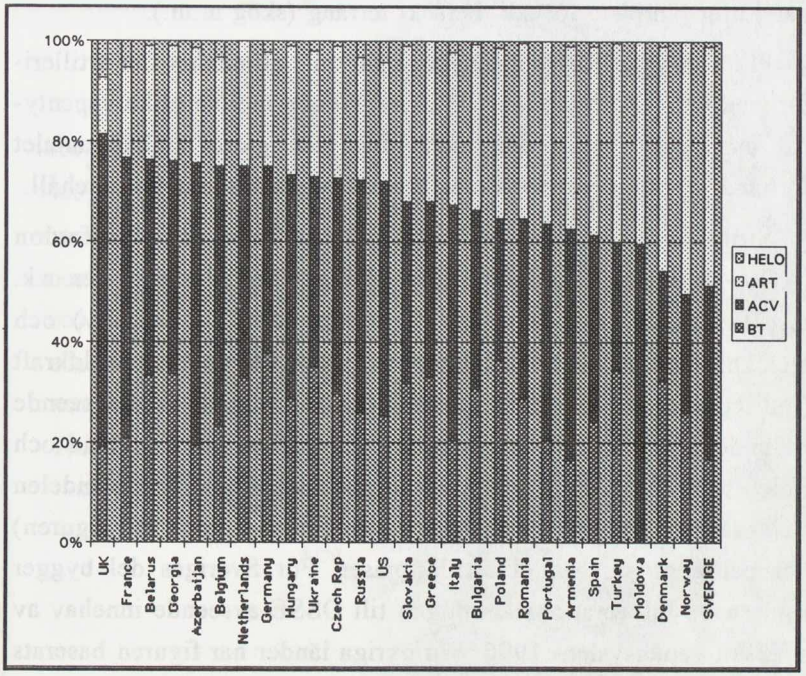
Uttrycket "smalare och vassare" har använts för att karakterisera Försvarsmaktens utveckling. Att "smalare" innebär mindre krigsorganisation, dvs. färre förband, är otvetydigt. Ett effektmått på det svenska försvaret är bl.a. antalet brigader. De traditionella svenska brigadtyperna har varit pansarbrigad (PB), infanteribrigad (IB) och norrlandsbrigad (NB). Inriktning mot större mekaniseringsgrad (stridsvagnar och bepansrade stridsfordon) återspeglas i de nya brigadtyperna mekaniserad infanteribrigad (MekIB) och mekaniserad brigad (MekB). Skillnaden mellan MekIB och MekB – begreppen blandas ibland samman – är att den mekaniserade brigaden (MekB) innehåller stridsvagnar.

Med "vassare" förstås i allmänhet högre effekt per förband men inte ens för professionella bedömare är det uppenbart var gränserna går



för ökat effektuttag. Olika brigadtypers inbördes effekt representeras i figuren nedan av ett s.k. eldkrafttal. Detta eldkrafttal kan förenklat[1] sägas vara den sammanvägda eldkraften från alla vapen

[1] Av sekretesskäl anges inte här exakta beräkningar, av samma skäl redovisas inte några utländska brigadtyper.



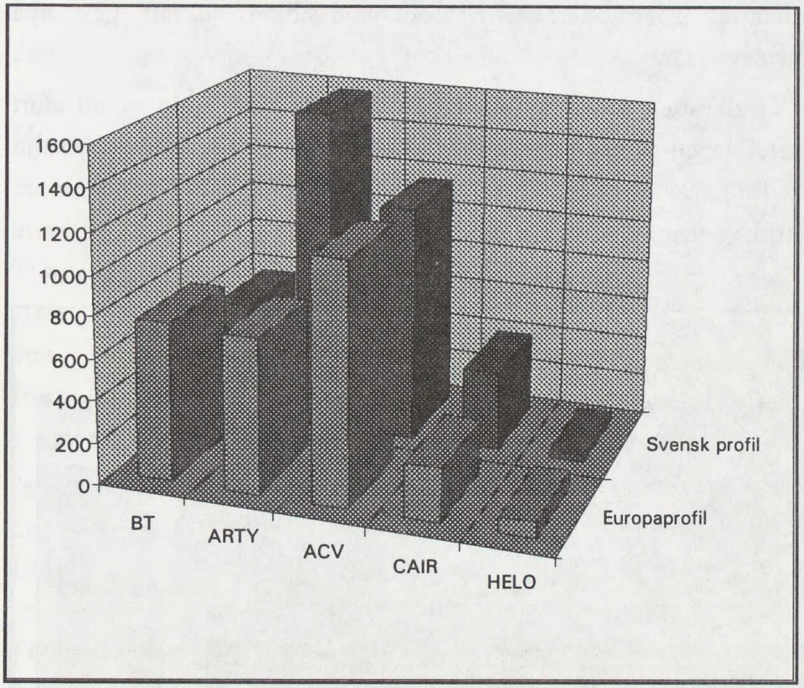
i förbandet.

I figuren ovan är PB122 dagens pansarbataljon (PB) med den nya stridsvagnen Leopard 2 Improved. MekB innehåller den något enklare stridsvagnen Leopard 2. Brigadernas effekt varierar med hänsyn till om man väljer att genomföra en i huvudsak offensiv eller defensiv strid. Effektökningen vid defensiv strid bör noteras, särskilt den relativa ökningen för infanteri- eller norrlandsbrigader. (Terrängvariationer spelar även roll; figuren ovan har förenklats genom att ange eldkraften i den vanligaste terrängtypen i Sverige.) Olika länder utformar sina stridskrafter med hänsyn till de uppgifter de är tänkta att lösa. Inte minst spelar olika terräng stor roll, t.ex.

är pansarförband mer lämpade för öppen terräng och infanteriförband mer lämpade för s.k. betäckt terräng (skog m.m.).

Flera infanteriförband innebär i sin tur i allmänhet fler artilleriförband, etc. Olika länders val av relationen mellan olika vapentyper avspeglar i stort den avvägning som gjorts mellan antalet förband av olika typ och deras dimensionerande materielinnehåll.

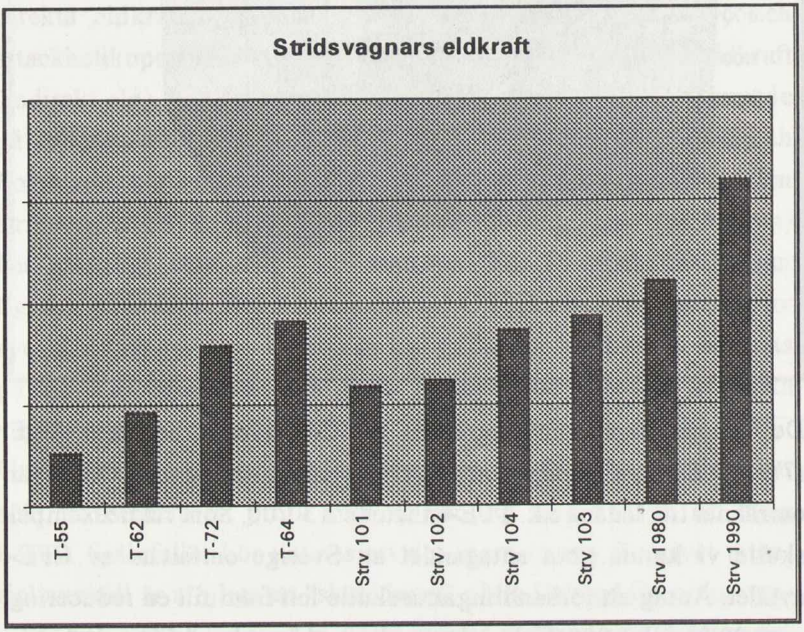
Stridsvagnar i figuren nedan (BT, Battle Tank) och stridsfordon (ACV, Armoured Combat Vehicles) utgör huvuddelen i den s.k. direkta eldkraften, medan artilleripjäser (ARTY, Artillery) och attackhelikoptar (HELO, Helicopters) utgör s.k. understödseldkraft (indirekt eld). Länderna i figuren nedan är sorterade med avseende på andelen direkt eld. Av figuren framgår t.ex. att Tyskland och Polen som har relativt öppen terräng också har den största andelen stridsvagnar. Sverige och Norge (även Finland, dock ej i figuren) har påtagligt stor andel artilleripjäser. För Sveriges del bygger figuren på informationslämningen till OSSE avseende innehav av svenska vapensystem 1996. För övriga länder har figuren baserats på de s.k. tak, dvs. den övre gränsen för innehav av olika vapensystem, som förhandlats fram inom ramen för CFE. Underförstått antar vi således hypotesen att de olika länderna har sökt tillförsäkra en profil som är lämplig med hänsyn till egna behov. Självfallet bör noteras att det inom ramen för givet materielinnehåll är möjligt att "skräddarsy" olika förband för olika uppgifter och i olika terräng. Ju större mängd materiel som disponeras, desto större är variationsmöjligheterna av olika förbandstyper.



De vapensystem som begränsas av CFE-avtalet benämns TLE (*Treaty Limited Equipment*. Sveriges rapportering till OSSE är omräknat till sådana s.k. TLE-enheter c:a 3 700. Som räkneexempel skulle vi kunna göra antagandet att Sverige omfattats av CFE-avtalet. Antag att förhandlingarna skulle lett fram till en reducering med 20 % till 3 000 TLE-enheter, dvs. ett "smalare" försvar. Antag vidare att "den svenska profilen" till följd av ett "vassare" försvar mer skulle likna genomsnittet i Europa, "Europaprofilen". Den genomsnittliga Europaprofilen innebär högre mekaniseringsgrad. Hur mycket "vassare" skulle ett sådant försvar bli? Sammansättningen av olika materiel i de olika profilerna representeras i figuren ovan.

Vi antar slutligen att Sverige moderniserar genom att byta äldre materiel mot modernare materiel med högre eldkraft, t.ex. nya stridsvagnar.

Eldkraften hos enskilda vapen bestäms med hjälp av ett stort antal vapentekniska parametrar. Modernitetsgraden är bl.a. en följd av förbättrade vapentekniska prestanda vilket för olika generationer stridsvagnar illustreras i figuren nedan.



Stridsvagnarna T-55 till T-72 är olika generationer ryska stridsvagnar. Stridsvagn 101, 102 och 104 är den svenska beteckningen på olika utvecklingar av Centurion-stridsvagnen. Stridsvagn 103 är den svenska stridsvagnen utan rörligt torn, mer känd under namnet stridsvagn "S". Stridsvagn 1980 är en generation stridvagnar, som

kan exemplifieras av den nya svenska strv 121, ryska T-80, tyska Leopard-stridsvagnen eller amerikanska M1A1. Stridsvagn 1990 är den senaste generationen stridsvagnar, som kan exemplifieras av den nya svenska strv 122, tyska Leopard 2 Improved, amerikanska M1A2 eller franska Leclerc.

För beräkning av eldkrafttal för enskilt förband används motsvarande värden för alla vapentyper som ingår i förbandet. Tyngre vapensystem med hög eldkraft, t.ex. stridsvagnar, spelar självfallet större roll än enklare vapen, t.ex. handeldvapen. Skillnaden i eldkraft för t.ex. en pansarbrigad och en infanteribrigad framgår av tidigare diagram.

En beräkning på dessa grunder ger sammantaget att ett 20 % "smalare" försvar med fullständig modernisering maximalt skulle kunna ge ett c:a 40 % "vassare" försvar i form av ökad eldkraft. Utbyteskvoten ger också med samma antaganden att ett 100 % "vassare" försvar skulle kunna uppnås vid en ökning med c:a 20 %. Försåvitt det inte framgått är detta räkneexempel baserat på en fullständig modernisering vars kostnad sannolikt är avsevärd.

Vi kommer i det följande att förespråka att man använder ett index i form av eldkraft som en partiell indikator på militär förmåga hos olika länder. Ovanstående exempel pekar på en variabilitet i detta index mellan 80 och 200 (basåret =100) om materielinnehavet varierar i storleksordningen 20 % och beroende på moderniseringsgrad.

Aspekter

Krigsorganisationsvärdering

Den metodiska utgångspunkten att tillämpa ett syntetiskt tillvägagångssätt innebär att kunskap om delarna i systemet bör vara så säkra som möjligt. Den lägsta systemnivån som är rimlig att hantera är de enskilda krigsförbanden. Det syntetiska tillvägagångssättet innebär att ju större osäkerhet som råder på den övergripande nivån, desto större säkerhet bör eftersträvas vad gäller kunskap om delarna i systemet. Metoden med krigsförbandsvärdering där förbanden värderas av respektive krigsförbandschef uppfyller formellt rimliga krav på säkerhet i den bemärkelse vi lägger i metoden. I praktiskt genomförande är det dock så att värderingsmetodiken urholkats genom att fastställda målsättningar för många förband inte är aktuella eller t.o.m. i några fall saknas. Det förfarande som då tillämpas är att värdera mot huvuduppgift för förbandet, vilket är den uppgift taktisk eller operativ chef ger förbandet i den planläggning som är aktuell. Beroende på om en eller flera planläggningar föreligger kan ett förband således ha en eller flera huvuduppgifter. I allmänhet styrs detta genom direktiv för krigsorganisationsvärdering där inriktning sker. Principiellt sett kan detta växla år från år vilket innebär att krigsorganisationsvärderingen ger olika utfall beroende på vilken huvuduppgift för försvarsmakten som värderas.

Krigsorganisationsvärderingen bygger bl.a. på KDU-värdena från krigsförbandsvärderingen ovan, men en hel del annan information tillförs också. Resultatet presenteras i ett omfattande dokument, där resonemang och bedömningar får stort utrymme. Någon enkel och

slagkraftig sammanfattande bedömning görs inte. Det hela är hemligt.

Vid krigsorganisationsvärderingen relateras det svenska försvarets förmåga till den prestandanivå som anvisats i det senaste försvarsbeslutet. Krigsorganisationsvärderingen ger dock en rimlig uppfattning om försvarets samlade operativa förmåga. Svaret är inte lättillgängligt och det är hemligt.

KDU är självfallet en indikator. Det är dock mera tveksamt om den logiskt sett kan knytas till faktisk förmåga.

Spel i operativa typsituationer

På motsvarande sätt som för enskilda förband kan man använda spel och beräkningar inom ramen för operativa typsituationer för att kvantifiera hela försvarets förmåga. Dessa spel blir med nödvändighet betydligt mera översiktliga, och svårigheter kan uppstå då effekten från olika förband från flera försvarsgrenar skall vägas samman.

Metoden ger en tämligen god förmåga att jämföra det svenska försvarets förmåga mot tänkta angripare. Den gör det också möjligt att på ett systematiskt sätt kunna bedöma konsekvenserna av styrkeförändringar. För detta krävs dock personal med spelvana.

Mycket av förutsättningarna och arbetsmaterialet är hemligt, vilket gör det svårt att hänvisa till de uppnådda resultaten.

Det är svårt att utifrån dagens spelverksamhet peka på indikatorer som uppfyller de kriterier som ställs. Problemen med inlärningen vid spel har berörts ovan. Det är sannolikt bättre att

spel utnyttjas som hjälpmedel för analys, dvs. att söka förklaringar på frågeställningar som genererats till följd av en övergripande analys. Det är också på det sättet spel utnyttjas idag, t.ex. som underlag för operativ planering eller underlag för långsiktiga försvarsbeslut.

Kapacitetstal

Kapacitetstalen bygger liksom tidigare på parametrar, vilka har ett dominerande inflytande på stridsutfallet för enskilda förband.

En enkel metod för att lyfta upp det hela på försvarsmaktsnivå förutsätter att alla tal kan uttryckas i samma sort, och att de därefter kan summeras – eventuellt med olika vikter. Metoden har emellertid svagheten att relativt stor utvecklingsinsats krävs för att möjliggöra jämförelse mellan mark-, sjö- och flygstridskrafter.

En mera avancerad metod bygger på att relationer mellan olika typer av kapacitetstal inom ramen för aktuell konflikttyp kan tas fram. Speciellt det sistnämnda kräver en rejäl utvecklingsinsats, vilken – om den lyckas – skulle skapa ett grovt avvägningshjälpmedel som på ett någorlunda konsistent sätt kan hantera utvecklingen över tiden.

Efter utvecklingsarbetet torde det vara enkelt att hantera ett hjälpmedel av denna typ, men det kan ifrågasättas om resultaten verkligen kan göras enkelt förståeliga.

Försvarsekonomi

Vad säger den ekonomiska informationen om ett lands militära förmåga? De två stora generella problemen med att jämföra absoluta anslagsnivåer i olika länder är dels att krigsmakternas strukturer ofta är olika, dels att prisstrukturer och -nivåer skiljer sig åt. Med krigsmakternas strukturer avses sådant som försvarsgrenarnas relativa storlek och vilken verksamhet som ingår i dessa, personalstyrka, andelen yrkessoldater, etc. Om vi dessutom återknyter till funktionsresonemanget ovan är det uppenbart att utformningen av en krigsmakt påverkas av hur de viktigaste uppgifterna ser ut och var den skall verka. En del strukturskillnader kan man ta hänsyn till genom att studera delanslag, men att fullt ut kompensera för detta är svårt . Till detta kommer det faktum att det inte finns fungerande marknader för militära varor och tjänster, vilket gör att vi vet inte riktigt vad de kostar att producera i olika länder och därmed inte kan justera för prisskillnader. Sammantaget är det således vanskligt att studera länders militära förmåga utifrån jämförelser av absoluta anslagsnivåer i gemensam valuta. Att i siffror kvantifiera militär förmåga med hänsyn till utgiftsnivåer är helt enkelt inte meningsfullt – de okända faktorerna är för många och sambanden med de kända faktorerna för svaga.

Att studera förändringar i försvarsbudgeten, särskilt vissa delar av den, kan däremot vara ett utmärkt sätt att upptäcka riktningen i genomförda och kommande variationer i militär förmåga. Eftersom försvarsbudgeten i de flesta länder innehåller en del poster, t.ex. sociala åtaganden, som mycket lite påverkar den militära förmågan, finns det skäl att försöka hitta delanslag som mera direkt ger utslag

i densamma, dvs. i de militära styrkornas kvalitet, kvantitet och tillgänglighet. Siffermaterialet från OSSE erbjuder den möjligheten i viss utsträckning. Det går dock inte enbart utifrån den ekonomiska informationen, att dra några slutsatser om militär förmåga på lägre organisationsnivå än försvarsgren.

Tillgänglighet

En förhöjd tillgänglighet yttrar sig framförallt i högre driftskostnader. I det informationsutbyte om försvarsutgifter som sker via OSSE är driftdelen uppdelad på två huvudposter, personal (rad 1.1.) respektive verksamhet och underhåll (rad 1.2). Under dessa finns i sin tur 3 respektive 5 delposter.

De utgifter som redovisas för personal skall avse betalningar för tjänster idag och i framtiden. Emellertid ingår även sociala avgifter och skatter vilket gör att förändringar i anslaget inte säkert återspeglar skillnader i aktivitetsnivå. Dessutom finns det en möjlighet att inkludera även annat, t.ex. pensionsutbetalningar, om ett land saknar data enligt ovan, i och för sig åtföljt av en förklarande not.

Givet att man känner till eventuella förändringar i förmåner, avgifter och skatter, kan dock anslagen för värnpliktiga respektive övrig militär personal inkl. reserver tjäna som indikatorer på aktivitetsnivån i försvaret (ex Sverige, USA, GB).

När det gäller verksamhet och underhåll är posten material i användning (rad 1.2.1) mest intressant. Den innefattar inköp av mat, kläder, bränsle, övningsmateriel exkl. vapen och ammunition, sjukvårdsprodukter, kontorsmaterial och liknande. Givet en korrekt

rapportering, förefaller den här delutgiften ha den mest direkta kopplingen till aktivitets- och beredskapsnivåerna i krigsmakten, dvs. tillgängligheten, av alla driftsposter. Det är troligt att även posterna underhåll och reparation (rad 1.2.2) respektive inköp av tjänster (rad 1.2.3) skulle samvariera med tillgängligheten hos de militära styrkorna, dock eventuellt med viss fördröjning. Utgifterna för underhåll och reparation kan dessutom påverkas av åtgärder som har mer med kvalitetsdimensionen att göra, t.ex. vissa modifieringar av materiel och anläggningar.

I övrigt hittar man en del mindre poster i försvarsanslagen som skulle kunna fungera som indikatorer på tillgänglighet, även om man naturligtvis inte kan dra några slutsatser enbart utifrån dessa poster. Ammunitionsinköp (rad 2.1.8) är ett exempel på en utgift som kan vara korrelerad med verksamhetsnivån. Informationen är särskilt intressant eftersom den kan relateras till uppgifter om ammunitionsförbrukning, vilka medlemsländerna uppmanas att lämna i del 2 av materialet. Även bakom delposterna under rubriken Byggnation (rad 2.2), finns en del investeringar som på några månaders sikt skulle kunna betyda en högre beredskapsnivå i krigsmakten, t.ex. flygfält (rad 2.2.1), robotbaser (rad 2.2.2), skjutfältsanläggningar (rad 2.2.7), ledningsplatser (rad 2.2.9), reparationsverkstäder (rad 2.2.8) och befästningar (rad 2.2.10).

Kvantitet

Att försöka mäta kvantitativa förändringar via den ekonomiska informationen är knappast meningsfullt. En stor del av uppgifterna om nuvarande och framtida nivåer är medlemsstaterna skyldiga att

lämna direkt inom ramen för OSSE, och i övrigt kan säkert informationen vara tillgänglig på annat sätt. Däremot kan det naturligtvis vara intressant att relatera eventuella förändringar i kvantitet till variationer i anskaffnings- eller driftsutgifter, för att få en uppfattning om huruvida även tillgänglighet och kvalitet hos förbanden har påverkats.

Kvalitet

Kvaliteten hos ett förband eller system, som vi definierat den ovan, kan höjas på två sätt. Dels kan man ändra proportionerna mellan olika personal- respektive materielslag, eller för den delen, mellan personal och materiel, dels kan man höja effekten på de ingående beståndsdelarna. Beroende på om man räknar förband eller något annat, kan alltså en kvantitativ förändring, t.ex. fler eldrör per enhet, även betraktas som kvalitativ. På vilket sätt beskriver informationen om OSSE-ländernas försvarsutgifter kvalitetsutvecklingen?

Det är inte möjligt att utifrån den ekonomiska redovisningen skapa sig en bra uppfattning om eventuella förändringar skall hänföras till ändrad kvalitet eller kvantitet. Däremot ger dessa uppgifter i kombination med den rent militära informationen god hjälp. Svårigheterna består snarast av att bedöma i vilken utsträckning, och när, en förändring slår igenom i den militära förmågan.

Om man vill mäta kvalitetsvariationer i en försvarsgren, är utvecklingen av de relevanta investerings- och driftskostnaderna delat med antal förband, vapensystem eller anställda en hyfsad

approximation – dock absolut inte på kortare sikt än ett par år. På 5–10 års eller längre sikt bör detta vara ett bra sätt att beskriva utvecklingen, givet att inga förändringar har skett i redovisningen. Fortfarande gäller dock de tidigare invändningarna mot framförallt personalutgifter samt att alla jämförelser av absoluta nivåer länder emellan är ytterst tveksamma.

Det är viktigt att notera att investeringar i materiel och anläggningar kan variera väsentligt från år till år som en del av en uppåt- eller nedåtgående trend, utan att den militära förmågan påverkas nämnvärt. Detta beror naturligtvis på att det kan ta uppåt fem år eller längre innan en investering fullt ut påverkar den militära förmågan. Följaktligen kan också en krigsmakt som gjort stora investeringar under en period, bibehålla eller t.o.m. höja förmågan i flera år därefter. Priset är dock efter hand stigande driftskostnader för underhåll och mindre modifieringar. Med anledning av resonemanget ovan om tillgänglighet, kan det således vara värt att notera att stigande totala driftskostnader kan föranledas av annat än *förhöjd* beredskap.

Eftersom vi betraktar kvalitet som en fråga om funktion, och funktionen delvis beror av krigsmaktens struktur, kan det vara intressant att konstatera eventuella förskjutningar mellan olika försvarsgrenar, centrala lednings- och stödfunktioner, paramilitära styrkor, etc. Detta går förmodligen att beskriva tydligt med siffermaterial som sträcker sig över en tid. Eftersom det finns betydande trögheter i förändringar av den här karaktären behöver man dock observationer från 5–10 år. Beträffande satsningar på forskning och utveckling (rad 3) behöver man antagligen data från en ännu längre period för att kunna dra några slutsatser om militär förmåga. För övrigt bör man tillskjuta att uppgifter om militär FoU

i försvarsbudgetar som regel endast täcker en mindre del av motsvarande aktiviteter, bl.a. på grund av att en stor del av arbetet sker utanför krigsmakterna och att det kan vara svårt att skilja på militär och civil FoU.

Ett förslag på lämpliga ekonomiska indikatorer

Av resonemanget ovan torde stå klart att det inte går att skaffa sig en bild av den militära förmågan enbart med hänsyn till ett par ekonomiska variabler, man behöver studera ett flertal variabler och kombinera dessa med militär information. Nedan följer ett förslag på ett begränsat antal indikatorer som i olika utsträckning, bl.a. beroende på tidsperspektiv, speglar kvalitet, kvantitet respektive tillgänglighet i en krigsmakt – man kan självklart tänka sig andra indikatorer som ger ungefär samma information om militär förmåga. Vi upprepar att indikatorer där investeringsutgifter utgör en del, kräver en observationstid på *minst* ett par år – helst betydligt längre.

Indikatorerna baseras på en bedömning av hur förändringar i olika utgiftsslag vanligen påverkar den militära förmågan hos en modern krigsmakt i fred.

Sambanden mellan en indikator och de tre dimensionerna av militär förmåga är positiva i följande tabell.

Militära utgiftsslag som indikatorer på förändring i militär förmåga

Försvarsutgifter	*Till-gäng-lighet*	*Kvali-tet*	*Kvan titet*
1. Totalt (4)	OK	OK	OK
2. Övrig militär personal inkl. reserver (1.1.2)	OK	Svag	Svag
3. Materiel i användning (1.2.1)	Stark	?	Svag
4. Underhåll och reparation (1.2.2)	OK	?	?
5. Ammunition (2.1.8)	OK	OK	Svag
6. Anläggningar (2.2)	Svag	Svag	Svag
7. Anskaffning av materiel (2.1)	?	OK	Svag
8. Flygplan och motorer (2.1.2)/ antal enheter	?	OK	?
9. Skepp och båtar (2.1.4)/antal enheter	?	OK	?
10. Splitterskyddade fordon (2.1.5)/antal arméförb.	?	OK	?
11. Artilleri (2.1.6)/antal arméförband	?	OK	?
12. Missiler inkl.konventionella stridsspetsar (2.1.2)	?	Stark	Svag
13. Elektronik och kommunikation (2.1.9)	?	Stark	Svag

Anm. 1: ? = Oklart samband (positiv eller negativ korrelation)

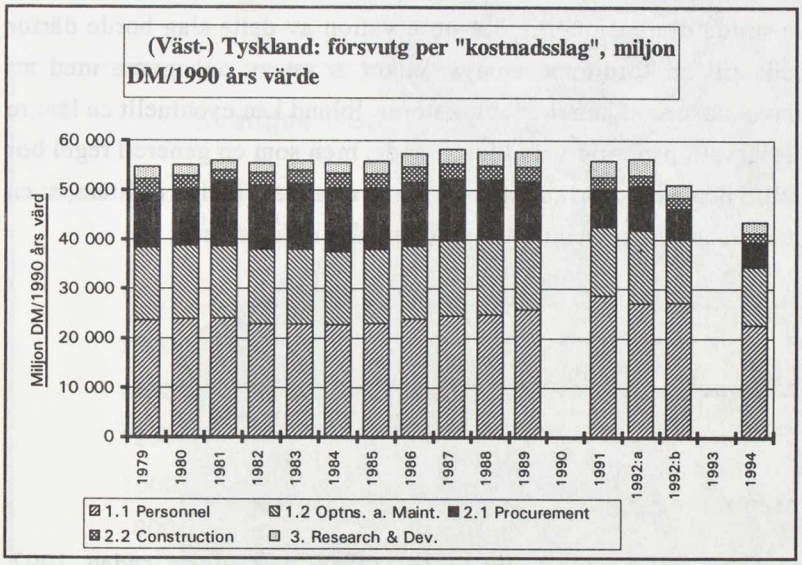
Anm. 2: Kvantitet skall här uppfattas som personalstyrka och/eller antal förbandsenheter

Att t.ex. Materiel i användning är en stark indikator på tillgänglighet innebär att en real ökning av den utgiftsposten med *stor sannolikhet* resulterar i en förbättrad tillgänglighet. Markeringen

OK för Anskaffning av materiel indikerar att en utgiftsförändring *sannolikt* påverkar kvaliteten i samma riktning. En svag indikator för en viss dimension innebär *någon sannolikhet* för att den militära förmågan ändras. Att enbart utifrån svaga indikatorer dra slutsatser om förmågan måste således betraktas som tveksamt.

Beträffande investeringsutgifter bör man observera att det finns undantag från regeln att det tar tid att höja kvaliteten. Ibland kan s.k. force multipliers, t.ex. vissa robotar, underrättelsesystem och smygfarkoster, snabbt ge en operativ fördel. I moderna krigsmakter med god balans mellan de olika delarna är det dock ovanligt att enstaka system på kort tid, inom ett år, drastiskt höjer den militära förmågan. Med de begränsningar som råder i fred, tar det i regel betydligt längre tid att göra ett större vapensystem fullt operativt, vilket också gör att förändringar i satsningarna fördelas över flera år.

Att beräkna anskaffning av materiel per anställd har föreslagits som ett sätt att mäta kvalitetsförändringar. Eftersom även moderna krigsmakter innehåller en stor mängd viktig materiel som kan vara 10 år gammal eller ännu äldre, måste man emellertid studera relativt långa tidsperioder. Detta gör i sin tur att struktur- och personalförändringar riskerar att påverka resultatet. Ett bra exempel är utvecklingen i den tyska krigsmakten efter 1990. Som framgår av figuren nedan har materielutgifterna mer än halverats i reala termer under tidsperioden, medan den stående personalstyrkan minskat med c:a 40 procent. Nedgången i materielanskaffning började egentligen redan 1987. Resultatet är en till synes stadigt minskande kvalitet, mätt i materielanskaffning per anställd. I själva



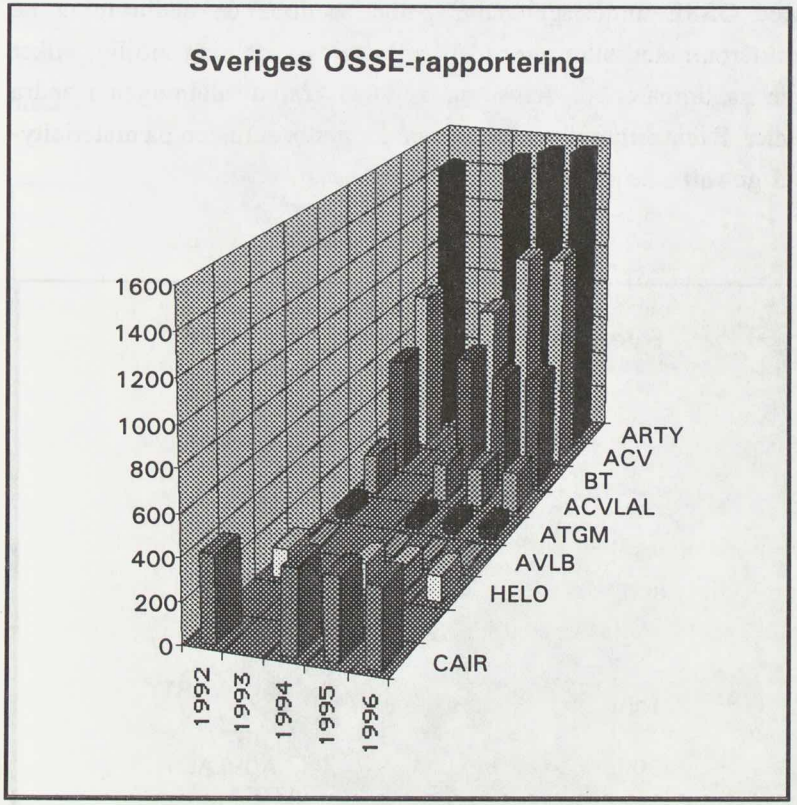
verket har kvaliteten i Tysklands väpnade styrkor ökat avsevärt sedan 1990, eftersom man kunnat rensa ut den äldsta materielen. De stora satsningarna under 80-talet innebär att Tysklands försvar fortfarande vid 90-talets slut, i huvudsak, kommer att hålla en hög kvalitet. Vad kan man säga om förändringar i total militär förmåga med hjälp av indikatorerna ovan? Som vi tidigare poängterat går det inte att utfärda några kvantitativa omdömen, annat än möjligen om en variation är stor eller liten. Givet att flertalet indikatorer pekar i samma riktning torde man dock efter ett par år kunna uttala sig relativt säkert om den militära förmågan stiger eller minskar. Hur sedan t.ex. en ökad tillgänglighet skall bedömas är egentligen ett strikt militärt problem, men det är uppenbart att detta bl.a. beror på utgångsläge, struktur, etc. hos den aktuella krigsmakten. I de fall indikatorerna ger motstridiga besked är det självfallet mycket

svårare att bedöma utvecklingen, såväl av total förmåga som de enskilda dimensionerna. En observation av detta slag borde därför leda till en fördjupad analys, vilket är en av poängerna med att använda metodiken med indikatorer. Ibland kan eventuellt en längre observationsperiod vara klargörande, men som en generell regel bör alltid den ekonomiska informationen relateras till den militära, även när man har samstämmiga ekonomiska indikationer.

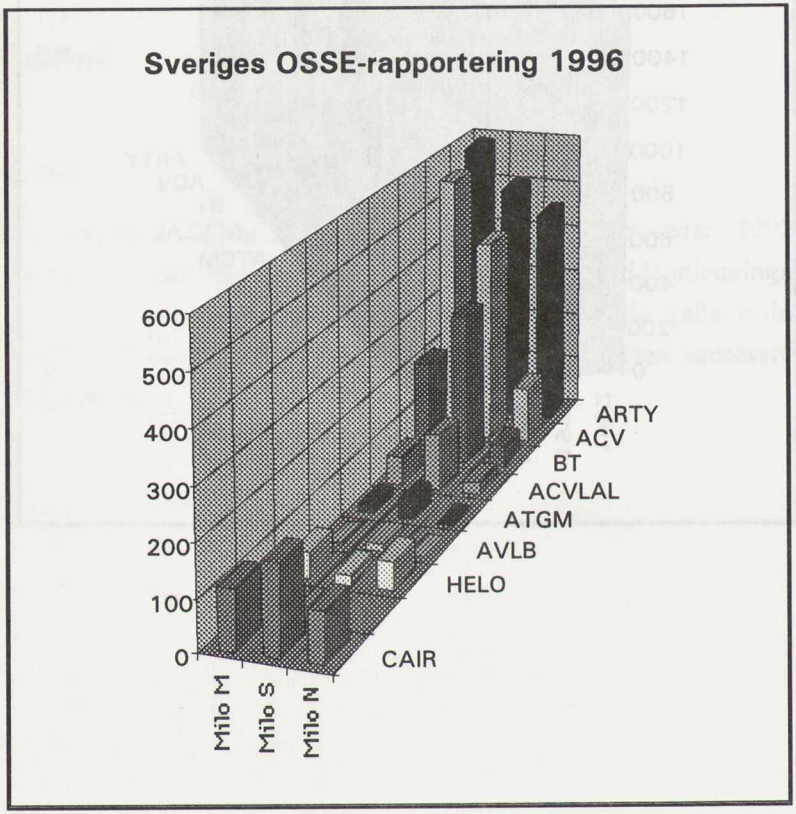
Exempel

Sverige

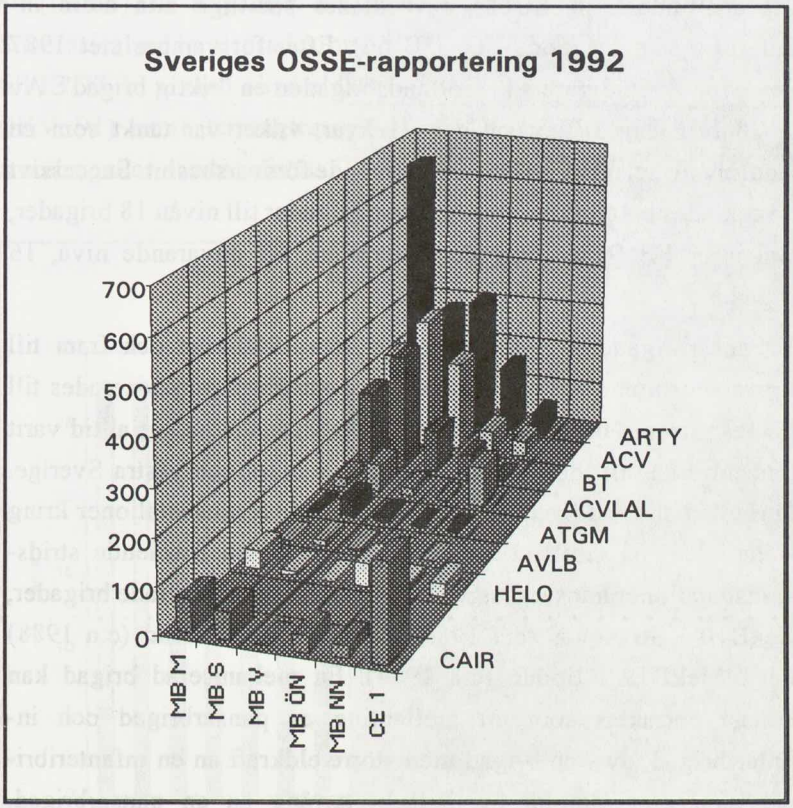
Den svenska rapporteringen till OSSE har gjorts sedan 1992. Relativt stor oklarhet om regler för rapporteringen rådde inledningsvis, vilket påverkade kvaliteten. Motsvarande torde gälla andra länder. En samfälld bedömning är dock att kvaliteten successivt blivit bättre.


Sveriges OSSE-rapportering
1600
1400
1200
1000
800
600
400
200
0
1992
1993
1994
1995
1996
ARTY
ACV
BT
ACVLAL
ATGM
AVLB
HELO
CAIR

Operativa stridskrafter är principiellt sett rörliga. För ett litet land som Sverige är det stridskrafterna i sin helhet som är av intresse. Med OSSE underlagen som grund är dock en nedbrytning på militärområden eller annan organisatorisk indelning möjlig, vilket kan ha intresse vid belysning av stridskraftsfördelningen i andra stater. Exemplifierat på Sverige skulle nedbrytningen på materielslag ge följande bild.



Ytterligare upplösning är också möjlig eftersom informationen som skall lämnas enligt WD92 skall bestämmas till förband och dess (fredstida) lokalisering. För Sveriges del är det föga meningsfullt, men följande exempel illustrerar möjligheten.



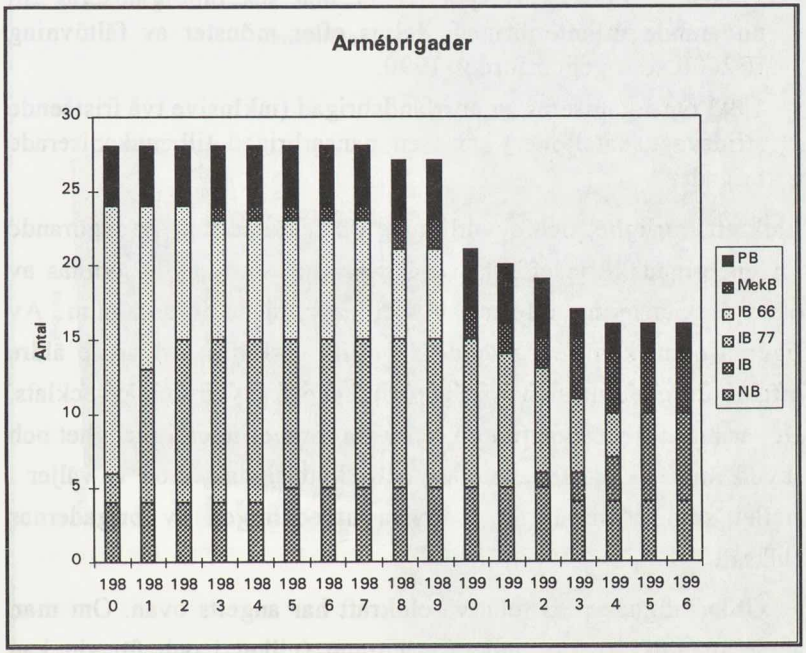
Kombination av olika öppna källor, bl.a. OSSE-informationen, kan sammanställas till en mer nyanserad bild, som vi valt att illustrera med Sverige.

Under 1980-talet bestod armén av c:a 28 brigader, varav fyra pansarbrigader och fyra norrlandsbrigader. Efter försvarsbeslutet 1987 och det uppföljande beslutet 1989 (efter den särskilda försvarsutredningen FU88) avvecklades samtliga åtta äldre infanteribrigader av modell 66 (IB 66). Efter försvarsbeslutet 1987 blev även den tidigare s.k. Gotlandsbrigaden en "riktig brigad". Av de 28 brigaderna blev således 21 kvar, vilket var tänkt som en handlingsfrihetsnivå inför nästkommande försvarsbeslut. Successivt avvecklades emellertid ytterligare tre brigader till nivån 18 brigader, som efter FB 92 reducerades ytterligare till nuvarande nivå, 16 brigader.

Pansarbrigaderna var fyra under hela 1980-talet och fram till försvarsbeslutet 1992, då en lades ner och en omorganiserades till en mekaniserad brigad (c:a 1994). Pansarbrigaderna har alltid varit koncentrerade till den öppna terrängen i södra och västra Sverige. Pansarförbanden i övrigt var fristående stridsvagnsbataljoner kring Mälardalen, på Gotland och i Norrland. Dessa fristående stridsvagnsbataljoner har successivt organiserats i mekaniserade brigader, MekB10 i Strängnäs (c:a 1983), MekB18 på Gotland (c:a 1988) och NMekB19 i Boden (c:a 1994). En mekaniserad brigad kan enklast betraktas som ett mellanting av pansarbrigad och infanteribrigad, dvs. en brigad med större eldkraft än en infanteribrigad men mer lämpad för betäckt terräng än en pansarbrigad. Utvecklingen mot mekaniserade brigader bör ses både som en modernisering av brigadstrukturen och en nödvändig anpassning mot allsidigt användbara brigader till följd av minskat antal.

Norrlandsbrigaderna, som är en infanteribrigad lämpad för vinterstrid, har under hela perioden varit c:a fyra. Norrlandsbrigaderna är i likhet med nuvarande infanteribrigader organiserade med fyra skyttebataljoner till skillnad från brigadtyperna IB 66 och IB 77 som endast hade tre skyttebataljoner per brigad.

Övriga 20 brigader var 1980 i huvudsak infanteribrigad modell 66 (IB 66), en brigadtyp med måttlig rörlighet och ringa skydd. Successivt moderniserades omkring hälften av infanteribrigaderna till IB 77, bl.a. med ökad eldkraft i form av infanterikanonvagn 91 (IKV 91) samt terrängtransportfordon. Utvecklingen av antalet armébrigader sammanfattas i följande figur:



Kommentarer till figuren

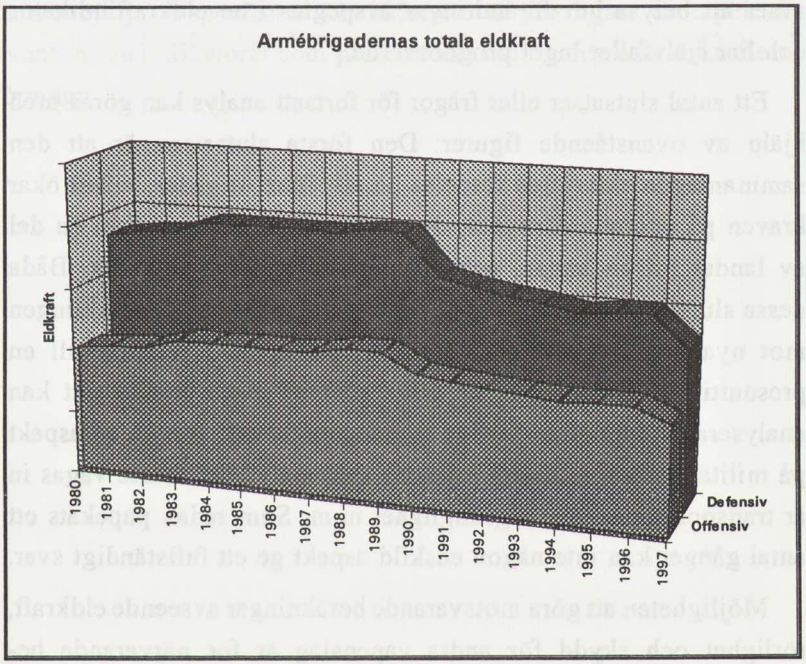
Årtalen i figuren är inte alltid helt exakta eftersom en brigad varken organiseras eller avvecklas på ett år, utan måste relateras till takten i förbandsomsättningen som är åtskilliga år (c:a en bataljon omsätts/utbildas per år).

- 1983 organiseras en mekaniserad brigad (MekB10) i Strängnäs.
- 1985 omorganiseras Dalabrigaden i Falun till norrlandsbrigad (NB13).
- 1988 organiseras MekB18 på Gotland ur fristående bataljoner.
- 1988 avvecklas två IB 66.
- 1990 avvecklas återstående sex IB 66.
- Från 1990 avvecklas fyra IB 77 och sex omorganiseras till nuvarande infanteribrigad, delvis efter mönster av fältövning IB2000 som genomfördes 1990.
- 1993 omorganiseras en norrlandsbrigad (inklusive två fristående stridsvagnsbataljoner) samt en pansarbrigad till mekaniserade brigader.

Eldkraft, rörlighet och skydd är de tre faktorer som är avgörande för en brigads stridseffekt. Såväl rörlighet som skydd gynnas av ökad mekanisering i form av splitterskyddade fordon m.m. Av figuren ovan kan denna tendens tydligt urskiljas, det är de äldre infanteribrigaderna med måttlig rörlighet och skydd som avvecklats. Det är möjligt att kvantitativt redovisa förändringen i rörlighet och skydd med s.k. rörlighetsindex och skyddsindex, men vi väljer i stället som exempel att redovisa utvecklingen av brigadernas eldkraft.

Olika brigadtypers relativa eldkraft har angetts ovan. Om man antar att eldkraft kan adderas samman (vilket i och för sig kan ifrågasättas) kan följande bild av eldkraften vid brigaderna skapas.

De beräkningsnormer som utnyttjats är samma som utnyttjas vid operationsledningen och arméledningen bl.a. för avdömning av stridsutfall vid markstrid. Normerna har utvecklats av FOA och bygger på långvarig erfarenhet och internationella jämförelser bl.a. för att kunna validera beräkningarna med hänsyn till faktiskt utfall i verklig strid. Normerna byggs upp successivt från enskilda vapenprestanda och antalet vapen viktas samman med vapnens betydelse i olika former av strid eller terräng. För åskådlighetens skull har i figuren endast offensiv och defensiv strid angetts i en normalsvensk terräng.



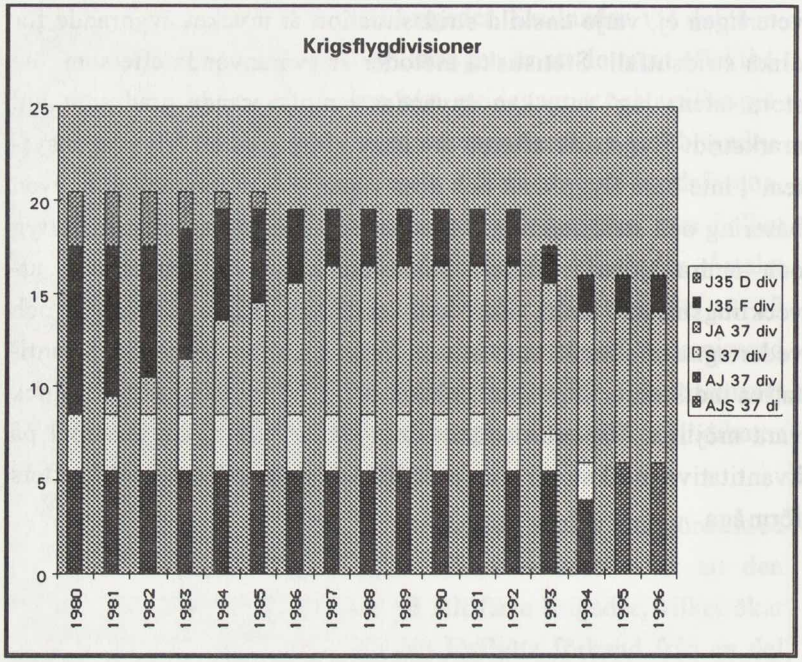
Av figuren torde uppenbart framgå att eldkraftsutvecklingen vid offensiv strid i stort sett varit oförändrad 1980–1996 trots en relativt kraftig nedgång av antalet brigader. Skillnaden vid defensiv strid är däremot mer påtaglig. Förklaringen är att de mest effektbestämmande vapenmaterieltyperna, bl.a. stridsvagnar och artilleripjäser i huvudsak har bibehållits, men omorganiserats i nya brigadtyper. Den modernisering som föreståt i form av nya stridsfordon, stridsvagnar m.m. har ännu inte förändrat brigaderna som helhet och har inte medtagits i ovanstående eldkraftberäkningar. Årtalet 1997 markerar ett *räkneexempel* som bygger på antagandet 12–13 brigader samt att en infanteribrigad omorganiserats till mekaniserad infanteribrigad (MekIB) med bl.a. stridsfordon 90. Räknexemplet avser att belysa hur förändringar avspeglas i en eldkraftindikator och har självfallet inget prognosvärde.

Ett antal slutsatser eller frågor för fortsatt analys kan göras med hjälp av ovanstående figurer. Den första slutsatsen är att den sammanlagda eldkraften fördelas på allt färre brigader, vilket ökar kraven på operativ rörlighet, dvs. att förflytta förband från en del av landet till en annan, och allsidigt användbara brigader. Båda dessa slutsatser återfinns också i den redan påbörjade utvecklingen mot nya brigadstrukturer. Eldkraftutvecklingen i relation till en presumtiv motståndare är en fråga som på motsvarande sätt kan analyseras vidare efter rimliga avgränsningar och kan ge en aspekt på militär förmåga. Andra aspekter som självfallet måste vägas in är transportkapacitet, krigsduglighet m.m. Som redan påpekats ett antal gånger kan inte någon enskild aspekt ge ett fullständigt svar.

Möjligheten att göra motsvarande beräkningar avseende eldkraft, rörlighet och skydd för andra vapenslag är för närvarande begränsad. När det gäller flygstridskrafter är de enskilda piloternas

kvalitet i hög grad avgörande för stridsutfallet. Några allmängiltiga metoder att relatera sådan kvalitet till kvantitativa mått föreligger veterligen ej, varje enskild stridssituation är mycket avgörande för olika stridsutfall. Statistiska metoder är svåranvända eftersom "de stora talens lag" inte kan användas i motsvarande grad som vid markstrid. Flygstridkrafterna är vidare i hög grad ett "flygvapensystem", inte bara flygplanet och dess vapen och motmedel, utan även basering och stridsledning. Motsvarande kan sägas om stridsfartyg och andra sjöstridskrafter. Sannolikt krävs en omfattande utvecklingsinsats innan det kan etableras några lämpliga och vedertagna effektmått som inte är direkt situationsberoende. Kvantitativa indikatorer som antal enheter och modernitetsgrad torde dock vara möjliga. Vapenlast, räckvidder etc är ytterligare exempel på kvantitativa indikatorer som partiellt kan belysa dessa stridskrafters förmåga.

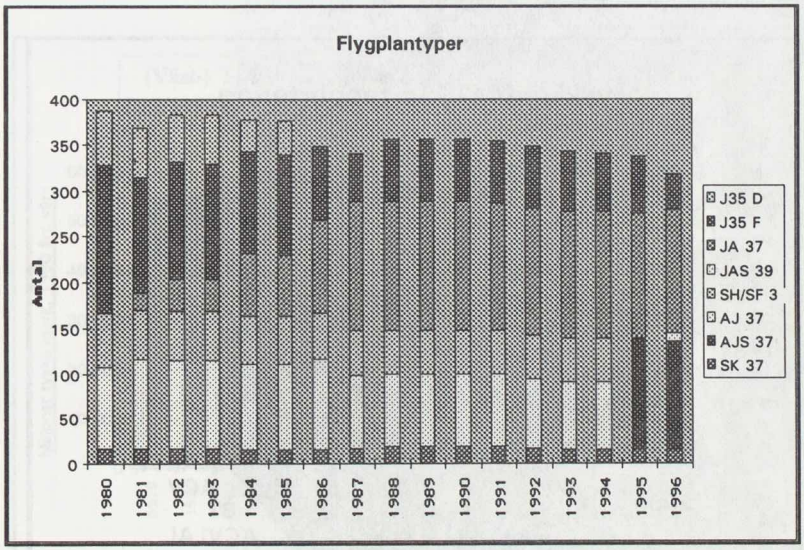
Ett exempel är flygstridskrafterna.



Anm. 1995 omorganiserades attackflyg- (AJ-37) och spaningsflygdivisionerna (S-37) till AJS-divisioner.

Spaningsflygdivisionerna är ovan genomgående tre. Fredsmässigt betraktas halv-division som division, vilket gör att antalet spaningsflygdivisioner ofta anges vara sex.

Flygdivisioner i Sverige är enhetliga förband vad gäller materielt innehåll, vilket följande bild får illustrera.

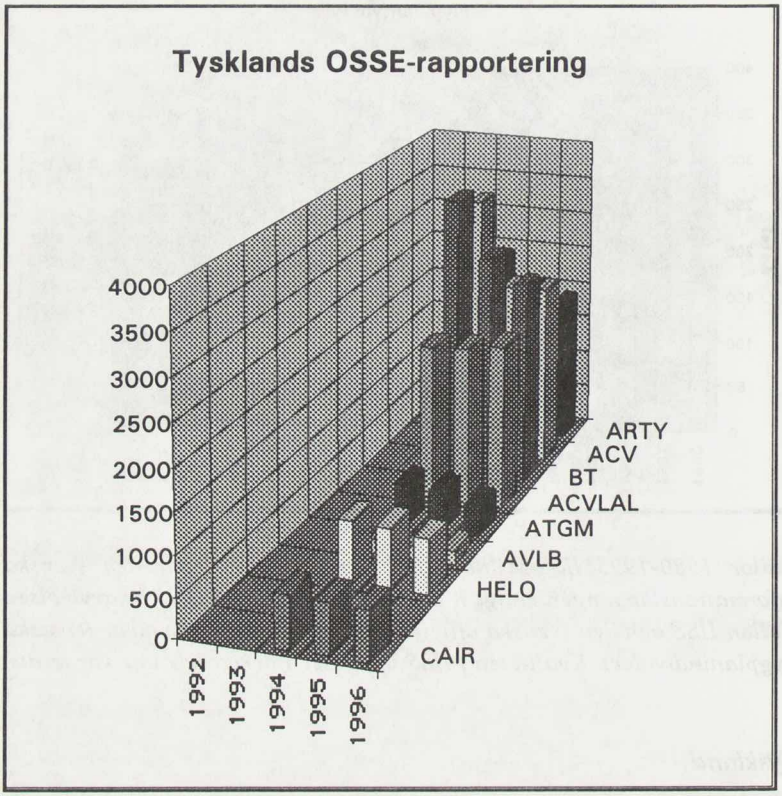


Källor 1980-1995 IISS-Military Balance. För 1996 har den svenska informationslämningen enligt WD 92 utnyttjats. 1992-1995 är avvikelsen mellan IISS och den svenska officiella informationen försumbar (enstaka flygplanindivider). Kvaliteten i IISS uppgifter i övrigt har inte värderats.

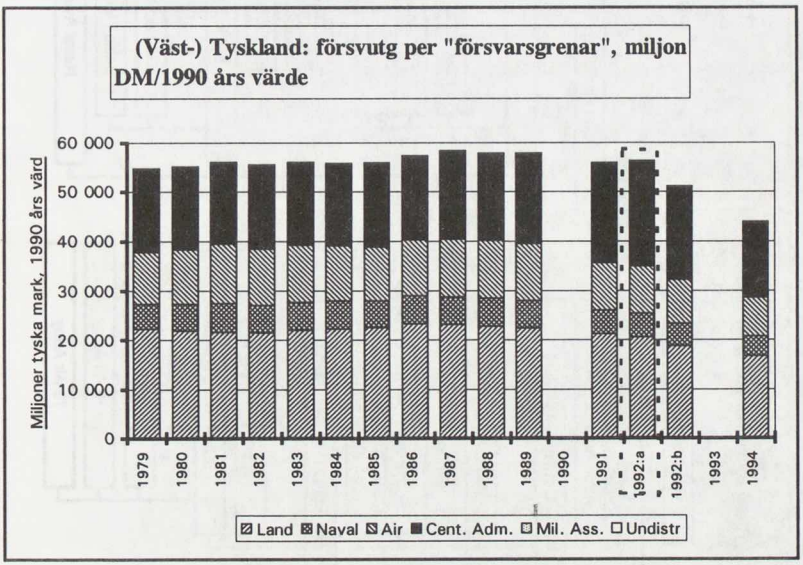
Tyskland

Det tyska exemplet innehåller inga beräkningar som ovan, även om detta vore möjligt. Den tyska kommandostrukturen har rapporterats enligt WD92. I kombination med materielredovisningen (se nedan) och äldre kommandostruktur ger den bilden av en förändrad och förnyad försvarsmakt.

Materielförändringarna i stort enligt den tyska rapporteringen. Möjligheten finns att lösa upp informationen till enskilda vapentyper och antal, liksom deras organisatoriska tillhörighet.



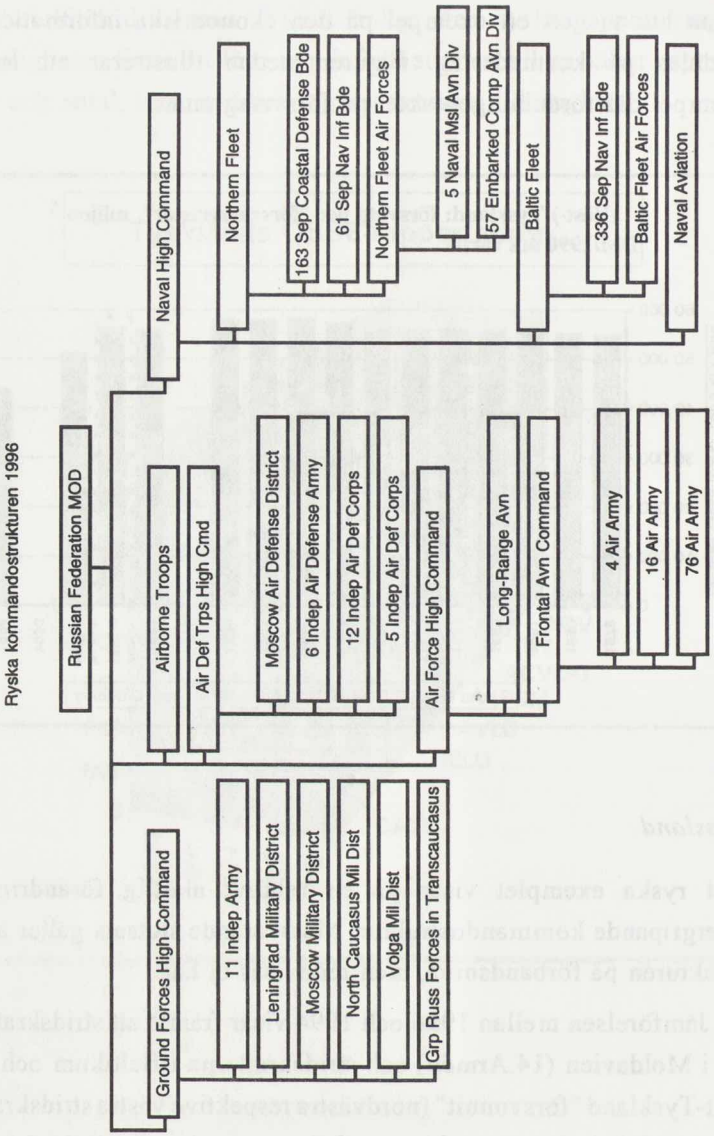
Ovan har vi gett ett exempel på den ekonomiska informationen fördelas på kostnadsslag. Figuren nedan illustrerar ett annat exempel där fördelningen skett på försvarsgrenar.

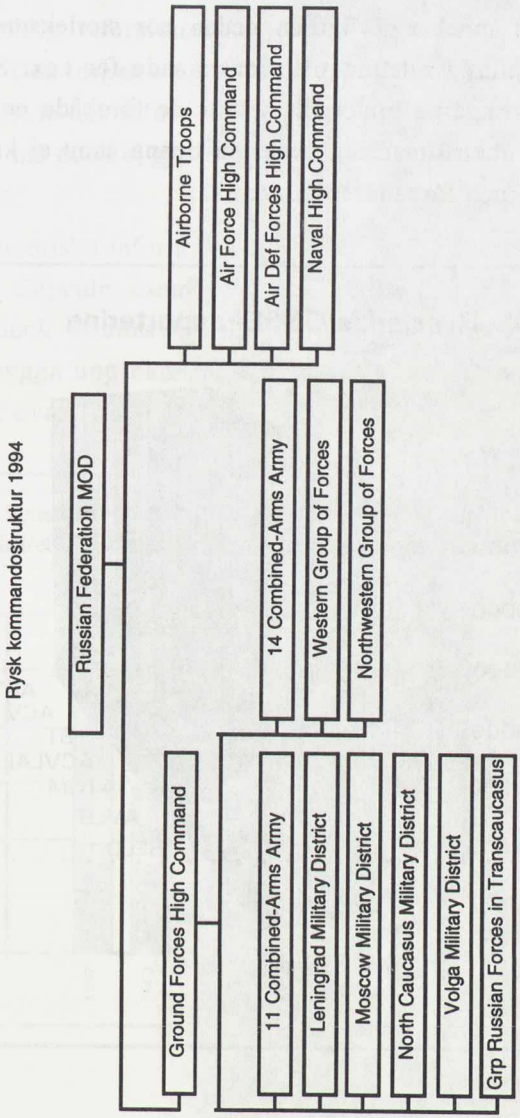


Ryssland

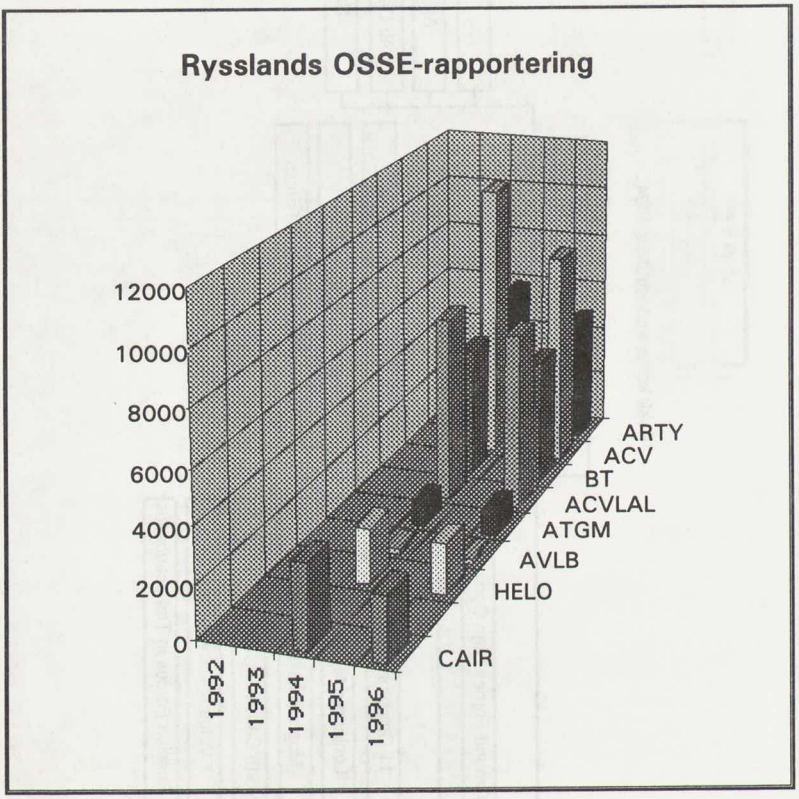
Det ryska exemplet visar på en relativt måttlig förändring i övergripande kommandostruktur. Motsvarande slutsats gäller även strukturen på förbandsnivå, men redovisas ej här.

Jämförelsen mellan 1996 och 1994 visar främst att stridskrafterna i Moldavien (14.Armén) och stridskrafterna i Baltikum och f.d. Öst-Tyskland "försvunnit" (nordvästra respektive västra stridskraftsgruppen). I övrigt är strukturen på den övergripande nivån intakt.


Ryska kommandostrukturen 1996
Russian Federation MOD
Ground Forces High Command
11 Indep Army
Leningrad Military District
Moscow Military District
North Caucasus Mil Dist
Volga Mil Dist
Grp Russ Forces in Transcaucasus
Airborne Troops
Air Def Trps High Cmd
Moscow Air Defense District
6 Indep Air Defense Army
12 Indep Air Def Corps
5 Indep Air Def Corps
Air Force High Command
Long-Range Avn
Frontal Avn Command
4 Air Army
16 Air Army
76 Air Army
Naval High Command
Northern Fleet
163 Sep Coastal Defense Bde
61 Sep Nav Inf Bde
Northern Fleet Air Forces
5 Naval Msl Avn Div
57 Embarked Comp Avn Div
Baltic Fleet
336 Sep Nav Inf Bde
Baltic Fleet Air Forces
Naval Aviation

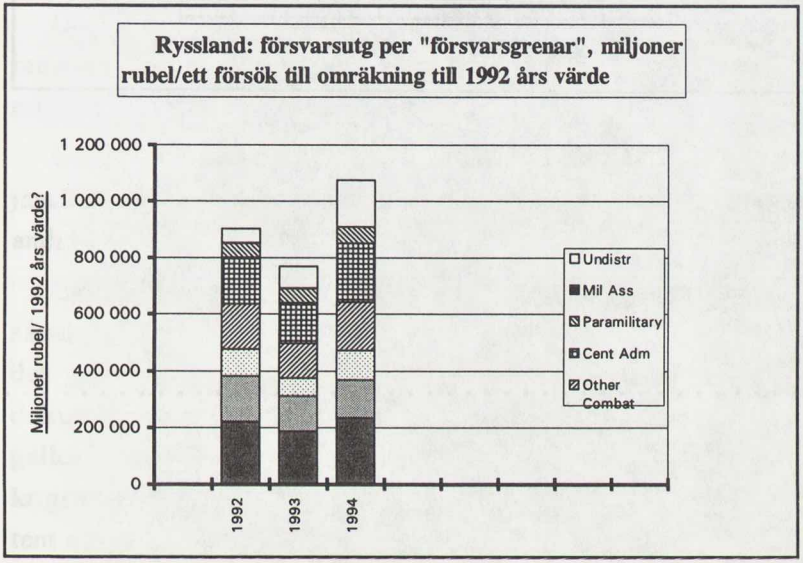

Rysk kommandostruktur 1994
Russian Federation MOD
Airborne Troops
Air Force High Command
Air Def Forces High Command
Naval High Command
Ground Forces High Command
14 Combined-Arms Army
Western Group of Forces
Northwestern Group of Forces
11 Combined-Arms Army
Leningrad Military District
Moscow Military District
North Caucasus Military District
Volga Military District
Grp Russian Forces in Transcaucasus

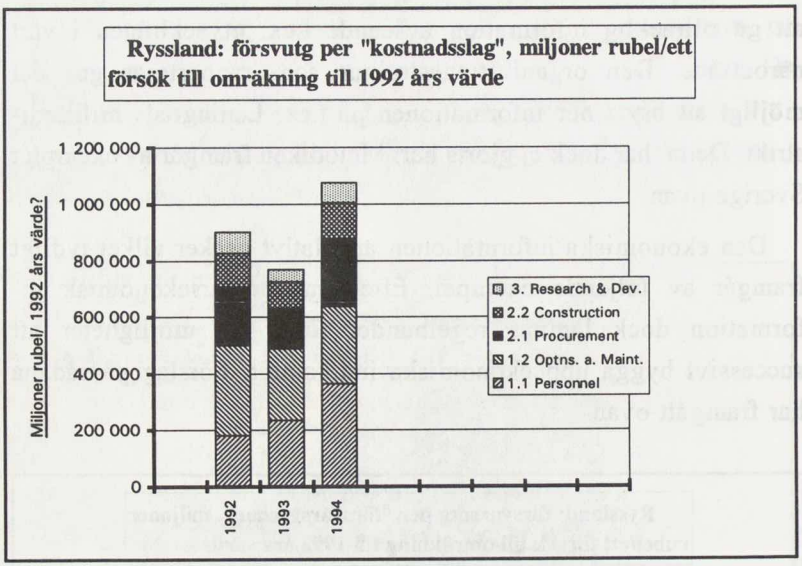
Materielutvecklingen i stort pekar vidare i den riktning som bl.a. CFE avtalet innebär. I figuren nedan bör storleksordningen på staplarna ställas i relation till motsvarande för t.ex. Sverige. De stora förändringarna materiellt sett torde förebåda en mera omgripande strukturförändring även om denna ännu ej kan iakttas i kommando- och förbandsstrukturerna.



En övergripande bild som i exemplet ovan är sannolikt för grov för att ge tillräcklig information avseende t.ex. utvecklingen i vårt närområde. Den organisationsstruktur som rapporteras gör det möjligt att bryta ner informationen på t.ex. Leningrads militärdistrikt. Detta har dock ej gjorts här. Metodiken framgår av exemplet Sverige ovan.

Den ekonomiska informationen är relativt osäker vilket tydligt framgår av följande exempel. Eftersom försvarsekonomisk information dock lämnas regelbundet finns det möjligheter att successivt bygga upp ekonomiska indikatorer. Förslag på sådana har framgått ovan.




Ryssland: försvutg per "kostnadsslag", miljoner rubel/ett försök till omräkning till 1992 års värde
Miljoner rubel/ 1992 års värde?
1 200 000
1 000 000
800 000
600 000
400 000
200 000
0
1992
1993
1994
3. Research & Dev.
2.2 Construction
2.1 Procurement
1.2 Optns. a. Maint.
1.1 Personnel

Förmåga relaterad till förband

Allmänt

Uppgiften omfattar att ta fram en metod, där det är möjligt att beskriva förmågan hos olika typförband över en längre tidsperiod – från början av 1980-talet till våra dagar. Vidare skall det vara möjligt att göra jämförelser mellan olika typförband från olika länder.

Uppgiften kan tolkas på två olika sätt. Den första tolkningen innebär att kapaciteten hos svenska typförband skall ställas i relation till sina dimensionerande motståndare.

Enligt den andra tolkningen syftar uppgiften snarare till att jämföra hur utvecklingen varit i Sverige i förhållande till ett flertal andra länder.

En beskrivning från början av 1980-talet till våra dagar har i såväl den första som andra tolkningen visat sig ogenomförbara, när det gäller hur förbanden beskrivits med hjälp av målsättningsdokument (TOEM och TTEM) eller krigsförbandsvärdering. Vad gäller målsättningsdokumenten framgår skälet nedan. När det gäller krigsförbandsvärdering har det visat sig omöjligt att på ett konsistent sätt få tag på äldre krigsförbandsvärderingar. Krigsförbandsvärderingarna har karaktären "färskvara" och sparas endast i två år, vid varje tidpunkt finns information om årets och föregående års krigsförbandsvärdering.

En genomgång av arkiven av operativa studier från Opstudie 2 (omkring 1980) och framåt ger inte heller tillräcklig information för att belysa vissa typförbands förmåga. Avdömningar och spelsituationer som bevisligen utnyttjats har inte sparats i det arkiverade materialet.

Förutsättningarna att genomföra denna uppgift synes därför vara bleka, om det inte vore så att samma metodik utnyttjats vid värdering av förbands förmåga då som nu. Detta är lyckligtvis fallet vad gäller bedömning av markstridsförbands förmåga. Den metodik som utnyttjas idag har utvecklats bl.a. av FOA under nästan en 20-årsperiod. Metodiken vid värdering av flygstridskrafternas och sjöstridskrafternas effekt är dock inte konsistenta på samma sätt över tiden. Jämförbarhet över tiden för sjö- och flygstridskrafter torde vara i det närmaste omöjlig utan en omfattande och närmast militärhistorisk studie. Ytterligare ett skäl kan anföras vad gäller flygstridskrafterna. JAS-värderingen som genomfördes i början av 1980-talet som grund för systemplanering genomfördes mot en hotbild som idag inte är helt relevant.

Sammanfattningsvis kan således konstateras att det principiellt är möjligt att med hjälp av s.k. kapacitetstal (jfr nedan) genomföra en jämförande värdering för markstridskrafterna över tiden, såväl i den ena som andra tolkningen av uppgiften, dvs. i relationen till hotet och som förbandsutveckling (modernisering). Arbetsinsatsen för detta är omfattande och inte rimlig att genomföra inom ramen för denna utredning.

Genomgång av olika metoder

OEM och TTEM

Efter genomgång av målsättningsdokument har det visat sig mycket svårt att relatera faktiska typförband till olika hot eller över tiden. Skälet skulle drastiskt kunna formuleras så att fastställda (slutliga) målsättningar utnyttjas inte, medan de målsättningar som utnyttjas inte är slutligt fastställda.

Detta skulle kunna synas som en negativ beskrivning av tillståndet i Förvarsmakten, men är i själva verket ett positivt tecken. En förbandsmålsättning är en sammanställning av de krav som ställs på ett förband och som grundas på operativa behov. Eftersom bl.a. operativa behov ständigt förändras kommer också förbanden att ständigt förändras. Ett syfte med förbandsmålsättningar är att utveckla förbanden.

Betydelsen av förbandsmålsättningar är störst vid utveckling av nya förbandstyper och vapensystem. Av TOEM framgår bl.a. hur ett förband är organiserat och vilka resurser (personal och materiel) som disponeras. Vidare anges vilken förmåga förbandet skall ha mot motståndare i olika stridssituationer. Ett problem i sammanhanget är att målsättningarna ofta varit uttryck för vilken förmåga man önskade att förbandet skulle få, inte för vilken förmåga man faktiskt hade uppnått.

Ett annat problem är att varken motståndaren, stridssituationerna eller det bedömda utfallet är särskilt väl preciserat. Detta innebär att det är svårt att relatera effekten till en viss tidpunkt eller att ha en uppfattning om hur mycket förmågan förändras, när vi blivit

medvetna om förändringar i hotbilden. Fastställda målsättningar – uppskattningen av förbandens förmåga – har tidigare inte modifierats med tiden. Denna situation har emellertid förändrats. I högkvarteret pågår för närvarande ett utvecklingsarbete där operativ styrning i form av ramvillkor – inriktning i stort avseende resurser, krav och förmåga – för alla förbandstyper skall tas fram. Försvarsmaktens interna föreskrifter och allmänna råd för utveckling och anskaffning av förband m.m. håller också just nu på att tas fram. Det är eventuellt möjligt att för det arbetet ge anvisningar som gör det möjligt att i framtiden på ett mera konsistent sätt kunna göra de jämförelser som utredningen efterfrågat.

Ytterligare ett problem i sammanhanget är den tid det tar att organisera ett förband, så att det har det innehåll som anges i målsättningen resp att organisera alla förband av en viss typ. Detta beror såväl på den tid som erfordras för att bygga upp erforderlig infrastruktur, utbilda personal och värnpliktiga samt leverera inplanerad materiel. Detta gäller särskilt större förband såsom brigader. Sammantaget innebär detta att ett typförband kan finnas åtskilliga år på papperet innan det existerar i verkligheten.

Många gånger ger TOEM begränsad information om förbandens förmåga. Uppgifterna om att ett luftvärnsförband skall kunna bekämpa luftfarkoster och att ett artilleriförband skall kunna understödja någon annan ger inte särskilt mycket styrinformation.

TOEM ger vissa möjligheter att se hur olika förbandstyper har utvecklats över tiden gentemot en antydd motståndare. Det är tveksamt om uppdatering skett tillräckligt ofta för att man skall kunna bygga upp en tidsserie. Det är bara vissa förbandstyper som kan behandlas på detta sätt. Metoden kan inte anpassas till utländska förband. Underlaget är hemligt.

Krigsförbandsvärdering och krigsduglighet (KDU)

Krigsförbandsvärdering är ett exempel på principen att tillämpa likartade metoder i krig och fred för att vid eventuellt behov underlätta övergången. Krigsdugligheten hos varje krigsförband rapporteras av den som är chef för förbandet. Krigsduglighet är krigsförbandschefens bedömning av förbandets förmåga att direkt efter mobilisering lösa sina uppgifter. I fred bestäms uppgifterna av gällande förbandsmålsättning, eller om detta ej är möjligt, av högre chefs uppgift till förbandet. I krig är det självfallet den faktiska uppgift i form av order till förbandschefen som gäller. Måttet på krigsduglighet är stridsvärde, dvs. samma uppgift som krigsförbandschef skall rapportera när förbandet är krigsorganiserat vid en verklig mobilisering.

Principen om enkelhet, som främst är ett krav under mindre fredliga förhållanden, innebär att en sammanfattande värdering skall göras i en skala från 1 till 5. Som hjälp vid bedömning av krigsduglighet finns en mall i följande steg

- Framtagning av grundvärden
- Inventering och värdering av resurser (personal, förnödenheter, anläggningar, planer)
- Värdering av funktioner (ledning, eld, rörelse, skydd, samband, och underhåll)
- Värdering mot uppgift enligt förbandsmålsättning (eller högre chefs uppgiftställning)
- Värdering av krigsduglighet

Därutöver ingår i krigsförbandsvärderingen

- Värdering av mobiliseringsberedskap
- Jämförelse med operativa krav

- Sammanfattning av analys och förslag på åtgärder

Baserad på de olika värderingsstegen förblir likafullt krigsduglighet med nödvändighet krigsförbandschefens subjektiva bedömning. Hur väl han bedömer sig kunna lösa förelagd uppgift. Även med exakt samma förutsättningar är det troligt att två krigsförbandschefer med olika kynne, t.ex. en som är optimistiskt lagd och en som är pessimistiskt lagd, skulle göra olika bedömningar.

Krigsduglighet fungerar som en indikator om tillståndet hos krigsförbandet, detaljer går att klara ut i dialog med krigsförbandschefen eller finns skriftligt redovisade i krigsförbandsvärderingen. Bedömningen är naturligtvis hemlig.

Krigsförbandsvärderingen är ett element i den operativa styrningen av försvarmaktens förmåga. Detta gäller såväl att bedöma olika förbandsindividers förmåga som att programvis fördela ekonomiska resurser på olika förbandsindivider.

KDU-värderingarna ger således en något svårtolkad och subjektiv bild av samtliga förbands förmåga. Metoden har använts sedan mitten på 1980-talet, varför det inte är möjligt att gå längre tillbaka i tiden, men det har visat sig omöjligt att ta reda på äldre krigsförbandsvärderingar eftersom de betraktas som "färskvara" och inte sparas. Metoden kan bara användas för svenska förband.

Flera av dagens TOEM har en angriparbeskrivning som inte längre är aktuell. För att lösa detta problem, utan det omfattande arbetet att revidera alla målsättningarna, kommer en s.k. normalangripare att utnyttjas.

OPAS (operativ prövning av stridskrafter)

OPAS-verksamheten har pågått under 1990-talet. Avsikten är här att så långt möjligt pröva om olika typförband kan bedömas ha den förmåga som anges i TOEM. Till skillnad från KDU-bedömningen görs prövningen av oberoende instanser. FOA har en betydelsefull roll i detta sammanhang.

OPAS har genomfört ett antal punktbelysningar. Arbetsomfång mm gör att OPAS kan fungera som stöd för att verifiera eller falsifiera andra metoder. Det kan dock knappast spela någon större roll i ett kontinuerligt bedömningsarbete.

Liksom ovanstående metoder är OPAS direkt inriktat mot svenska förband, och resultaten är hemliga.

Avdömningar och typsituationer

I samband med studieverksamheten genomförs spel och simuleringar i taktiska typsituationer med hjälp av olika typer av datormodeller och avdömningsunderlag.

Utfallet bygger ofta på data och prestanda på mycket detaljerad nivå, vilket sedan kombineras med taktisk och stridsteknisk kompetens, normalt från en mänsklig beslutsfattare. Efter att ha fått erfarenhet från ett antal spel kan graden av regelstyrdhet öka. Olika miljöfaktorer kan spela stor roll för utfallet.

Metoden innebär att man på ett tämligen nyanserat och systematiskt sätt kan beakta förändringar i de deltagande förbandens organisation och utrustning, vilket medger styrkejämförelser över tiden i form av förändringar i stridsutfall.

Det torde finnas vissa svårigheter att på ett enkelt och överskådligt sätt jämföra förband från olika nationer.

Kapacitetstal och obearbetade indikatorer

Kapacitetstal i detta sammanhang avser en sammanställning av nyckeltal, vilka har ett dominerande inflytande på stridsutfallet i de ovan nämnda spelen. De är sannolikt indata till spelmodellerna. Obearbetade indikatorer är ett antal obearbetade prestanda- eller resursuppgifter, vilka skall direkt kunna utläsas ur någon faktasammanställning. De är lätta att förstå innehållsmässigt, även om deras relativa betydelse inte framträder.

Med hjälp av kapacitetstal torde det vara möjligt att med begränsad arbetsinsats jämföra förband såväl över tiden som från många länder. Svårigheten ligger sannolikt i att förstå innebörden i dessa.

Med hjälp av mera avancerade metoder bör det vara möjligt att välja ut vilka indikatorer som ger den bästa verklighetsbeskrivningen liksom att ta fram någon form av bedömning av deras relativa vikt. Detta leder till någon form av aggregerat kapacitetstal. För att göra detta tillgängligt utan hemligstämpel är det möjligt att skapa ett index så att förändringar kan indikeras utan att för den skull avslöja exakt vilken bedömning som görs av ett förbands förmåga jämfört med ett hotbildsförband. Hotbildsförbandets förmåga beräknas i själva verket på exakt samma sätt och tekniken med index kan därför utnyttjas även för utländska förband.

Valet av indikatorer kan skilja sig åt mellan olika förbandstyper. En ensning bör dock eftersträvas.

Slutsatser

Det finns en logisk kedja mellan alla ovanstående metoder som slutar i samma punkt. Krigsförbandsvärdering bygger på förbandsmålsättning. Operativ prövning syftar till att pröva bl.a. förbandsmålsättningar för att dessa eventuellt skall kunna utvecklas. Förbandsmålsättning grundar sig på studier av typsituationer och avdömningar. Avdömningar stöder sig på avdömningsunderlag som i sin tur är baserat på kapacitetstal på egna och fientliga förband.

I botten av denna kedja ligger kapacitetstalsberäkning som baseras på tekniska fakta om dimensionerande materielsystem, antal system, personal etc.

En värdering av förmåga baserad på beräkning av bl.a. eldkrafttal för markstridsförband uppfyller krav på jämförbarhet såväl över tiden som mot angriparens förband. Denna värdering blir hemlig eftersom den bygger på samma metodik. Absolutjämförelser kan dock undvikas om ett index med visst basår utnyttjas.

CFE-avtalets användbarhet

Underlag från CFE och ESK/OSSE

CFE-avtalet slöts 1989 mellan Warszawapakten och NATO och omfattar de nationer som ingick i dessa militärpakter. Avtalet innebär att före 1996 skall ett successivt tillbakadragande av befintliga stridskrafter samt kraftiga nedskärningar i vissa definierade vapensystem (stridsvagnar, stridsfordon, artilleripjäser m.fl.). Mängden stridskrafter får inte överskrida fastställda nivåer i olika s.k. zoner, som går som koncentriska cirklar från den gamla gränsen mellan Väst- och Östtyskland. Möjligheten att övervaka att avtalet efterlevs innebär en långt gående rapporteringsskyldighet om vilka stridskrafter som de olika staterna disponerar, hur mycket materiel, om den är organiserad i förband eller förrådsställd samt var materielen finns. Rapporteringsskyldigheten omfattar inte bara den materiel som skall begränsas, s.k. TLE-materiel (*Treaty Limited Equipment*) utan också viss militär materiel som har stor betydelse vid sidan av den egentliga avtalsomfattningen, bl.a. stridsfordonsliknande materiel (ACVLAL, *Armoured Combat Vehicles Look-Alike*), t.ex. eldledningsvagnar. Vidare avtalas om mycket noggrant definierade och inträngande möjligheter att övervaka att avtalet efterlevs genom inspektioner m.m. Eftersom Sverige inte är medlem i någon av militärpakterna omfattas Sverige inte av avtalet, och Sverige har inte heller tillgång till redovisningarna via öppna kanaler.

CFE-avtalets utgångspunkt är således begränsningar av konventionella vapen i Europa. NATO och inte minst USA har spelat en stor roll för att CFE har kunnat förhandla detta avtal. Europeiska strävanden om säkerhets- och förtroendeskapande åtgärder har pågått under lång tid utan några stora genombrott. När CFE-avtalet slöts kom dock en hel rad genombrott. Bland annat fastställdes i Wien-dokumentet 1992 (WD 92) hur en rapportering av militär information om stridskrafter och militär materiel skulle utformas. Denna rapportering bygger på de definitioner som CFE-avtalet fastställt och liknar i många avseende CFE-informationen. En viktig skillnad är dock att tolkningsutrymmet för rapporteringsskyldigheten är större, vilket i praktiken innebär att länderna inte redovisar lika mycket materiel till OSSE. T.ex. lämnade inte Sverige inledningsvis uppgift om den s.k. E-materielen (ersättningsmateriel), då en kvalificerat hemlig information. Med viss förenkling kan man säga att information om förbandsanknuten materiel (faktiska förbands materiel) ner till förbandsorganisation av storlek brigad eller regemente redovisas lika i både CFE och WD. CFE avtalet innebär att bokstavligen all materiel skall redovisas, vilket innebär även förrådsställd materiel och materiel i lägre förband. Skillnaden mellan hur mycket som redovisas i WD beror på enskilda länders vilja (Sverige eftersträvar en fullständig redovisning) och varierar också för olika materieltyper. De kontroller vi gjort visar att WD-informationen i sämsta fall är 60–70 % av vad som redovisas enligt CFE. Siffran gäller stridsfordon, för flygplan och helikoptrar är siffran i sämsta fall c:a 90 %.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att WD-informationen täcker tillräckligt mycket för att vara intressant som underlag. Den stora fördelen med WD-informationen i relation till CFE-in-

formationen är att Sverige har tillgång till all information. Den CFE-information som är tillgänglig är aggregerad och kan bl.a. användas för att "kalibrera" annan information (jfr resonemanget om täckningsgrad ovan). Vidare utvecklas ständigt den information som lämnas i OSSE, t.ex. militära budgetuppgifter, viss rapportering av materiel som inte CFE-avtalet behandlar, t.ex. fartyg och transportflygplan i s.k. GEMI (*Global Exchange of Military Information*).

CFE-avtalet

CFE förhandlingarna började 9 mars 1989 i Wien och den 19 november 1990 undertecknades CFE-avtalet i Paris av de tjugotvå nationerna i NATO och WP[2]. Avtalet begränsar innehav av fem viktigare konventionella vapentyper i området "Från Atlanten till Uralbergen" (ATTU). Syftet med avtalet är att praktisk taget omöjliggöra att någon Europeisk nation – ensam eller i allians – skall kunna gå till omedelbart (överraskande) anfall eller storskalig offensiv. Avtalet är internationellt bindande och fastställer gränserna, s.k. tak, för framtida militär styrka i Europa. Överskottsvapen skall förstöras.

Sedan slutet av Andra världskriget har den massiva numerära överlägsenheten hos WP styrkor utgjort det största hotet mot

[2] NATO: Belgien, Danmark, Frankrike, Grekland, Island, Italien, Kanada, Luxemburg, Nederländerna, Norge, Spanien, Storbritannien, Tyskland, Turkiet och USA.
WP: Bulgarien, Polen, Rumänien, Ungern, Sovjetunionen och Tjeckoslovakien.

västeuropas säkerhet, särskilt Sovjetunionens tunga pansardivisioner som framgrupperades i östeuropa. De konventionella styrkorna i ATTU-området har varit den största militärkoncentration som historien känner. Enligt NATO uppskattning var WP enorma innehav av utrustning främst lämpat för offensiv (i första hand stridsvagnar, stridsfordon och artilleri) och var vida större än vad Sovjetunionen och dess allierade behövde för försvar. Hastighet, eldkraft och rörlighet hos WP styrkorna utgjorde ett väsentligt hot om överraskande anfall som riskerade att tvinga NATO att ta till kärnvapen, vilket i sin tur innebar att WP sannolikt skulle använda kärnvapen, dvs. en ohållbar situation.

När WP-staterna (läs Sovjetunionen) erkände dessa motsatsförhållanden och deklarerade sig villiga att reducera vissa konventionella stridskrafter, bl.a. i president Gorbatjovs tal i FN i december 1988, skapades en reell grund för CFE förhandlingarna.

Inför ratificeringen av avtalet skapade Sovjetunions agerande viss oro för att avtalet inte skulle genomföras. För det första lämnade Sovjetunionen felaktiga data. För det andra flyttades tusentals stridsvagnar m.m. öster om Ural-bergen före avtalets undertecknande. Detta var i och för sig inte direkta brott mot avtalet men minskade förtroendet för Sovjetunionen. För det tredje och helt avsiktligt gjorde Sovjetunionen om tidigare armédivisioner till marininfanteri, kustförsvar och förband för de strategiska robottrupperna, stridskrafter som enligt Sovjetunionens tolkning inte omfattades av CFE avtalets ram. Detta var i direkt motsats till avtalet. Skillnaden i tolkning förblev olöst till i juni 1991 när en kompromiss öppnade vägen för ratificering och full implementering av avtalet. Enligt kompromissen kan därför Rysslands nuvarande inrikestrupper (formellt ett slags "polisstyrkor") faktiskt innehålla

"reguljära" skytteförband som t.ex. visat prov på "polisiära insatser" i Tjetjenien-konflikten.

CFE-avtalet har begränsat antalet stridsvagnar (BT, Battle Tanks) – det väsentligaste systemet för s.k. offensiv förmåga – till 20.000 för vardera gruppen stater NATO respektive WP.

Nära kopplat till behovet att reducera stridsvagnar är reduktionen av stridsfordon (ACV, Armoured Combat Vehicle) vars syfte är att ge infanteriet rörlighet och stridsunderstöd, som kan vara avgörande i offensiva operationer. Till stridsfordon räknas bepansrade persontransportfordon (APC, Armoured Personnel Carrier, i Sverige oftast benämnda infanteri-transportfordon), lätta stridsfordon (AIFV, Armoured Infantry Fighting Vehicle) samt tunga stridsfordon (HACV, Heavy Armament Combat Vehicle). CFE-avtalet sätter för vardera pakten gränsen till 30 000 ACV, varav högst 18 000 AIFV och HACV tillhopa med delbegränsningen högst 1 500 HACV. Den senare begränsningen 1 500 HACV kan synas märklig jämfört med 20 000 BT, men det är möjligt att tanken (Sic!) är att svårigheten att tydligt definiera skillnaden mellan HACV och BT inte skall leda till att stridsvagnar räknas som stridsfordon. Den svenska tornlösa stridsvagn 103 (stridsvagn "S") är ett exempel på gränsdragningsproblemet. Enligt definitionen på BT skall en stridsvagn ha en 360-graders "traverse gun", vilket inte stridsvagn "S" har, kanonen är fast och vagnen vrider sig.

I WD 92 har ytterligare en kategori stridsfordon särskiljts, s.k. ATGM-fordon (ATGM, Anti-Tank Guided Missile) med pansarvärnsrobot. Enligt CFE-avtalets definitioner på stridsfordon torde alla dessa räknas som ACV.

Ej avtalsbegränsat, men rapporteringsskyldigt, är specialfordon som ofta är byggda på ett stridsfordonschassi, men med andra

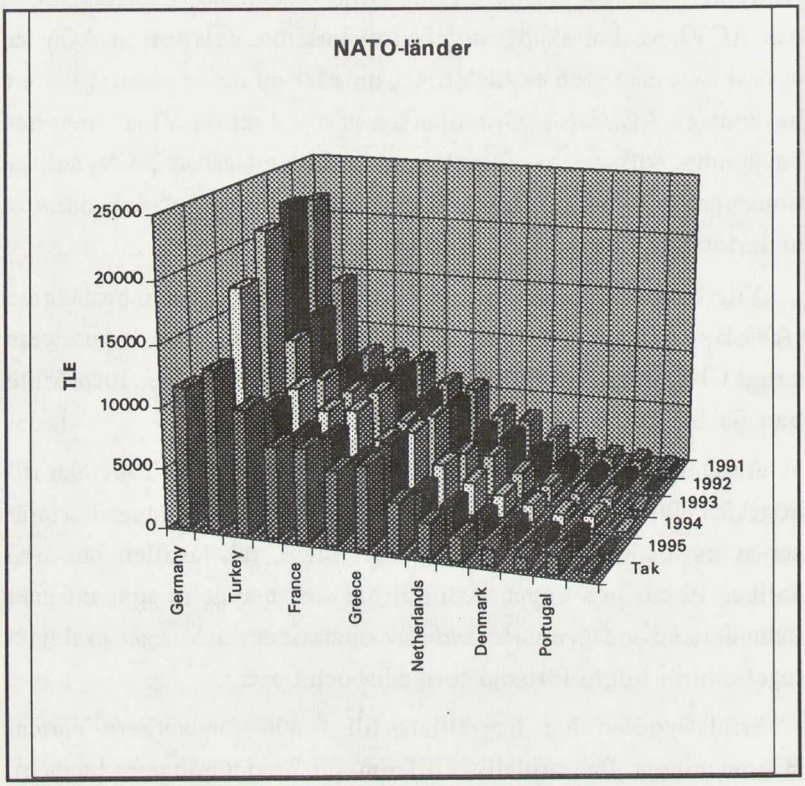
uppgifter än att transportera infanteri (APC och AIFV) eller användas som eldunderstöd (AIFV och HACV). Exempel är olika slags ledningsfordon, stabsfordon eller eldledningsfordon. Dessa kallas såväl i CFE som WD 92 "stridsfordonsliknande" (ACVLAL, Armoured Combat Vehicle Look-Alike). Skillnaden mellan ACV och ACVLAL har skapat mycken diskussion, dels för att ACV är avtalsbegränsad men ej ACVLAL, dels för att det är relativt lätt att beväpna en ACVLAL. Grundtanken är eljest att ACVLAL inte har beväpning, vilket i avtalstexten är formulerat så att ACV definitionsmässigt skall ha "integral and organic weapon" och därmed underförstått att ACVLAL inte har det.

Ytterligare ett specialfordon, bepansrade självgående broläggare (AVLB, Armoured Vehicle Launched Bridges) skall rapporteras enligt CFE, dock är totalt antal inte avtalsbegränsat, men respektive part får ha högst 740 AVLB i s.k. aktiva förband.

Antalet artilleripjäser är vidare begränsat enligt CFE-avtalet till högst 20.000 pjäser för respektive grupp av stater. Med artilleripjäser avses haubitsar, kanoner, granatkastare, raketartilleri etc med kaliber 10 cm och uppåt. Artilleri har stor betydelse som indirekt eldunderstöd vid genomförande av operationer och ingår praktiskt taget alltid i högre förband (brigader och uppåt).

Stridsflygplan har begränsats till 6 800 för vardera parten. Begränsningar för stridsflyg tillkom på Sovjetunionens begäran. Anledningen är självklar, ty NATO-sidan inriktade sig i huvudsak på att begränsa markstridskrafterna där WP hade stort övertag, medan det omvända gällde flygstridskrafterna. Kategorin stridsflygplan omfattar praktiskt taget alla slags militära flygplan med undantag för rena (obeväpnade) skolflygplan och transportflygplan. Som tillägg, men utanför CFE-begränsningen, har vardera sidan

dessutom gjort utfästelsen att begränsa antalet landbaserade marinflygplan till högst 430.

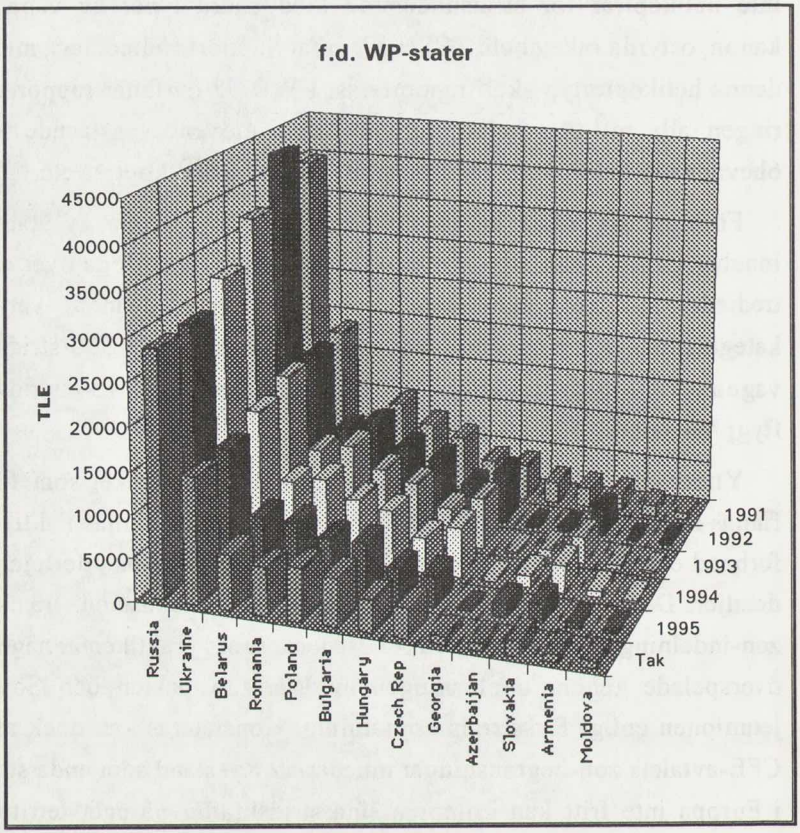


Slutligen begränsar CFE-avtalet antalet attackhelikoptrar till 2 000 för respektive grupp av stater. Med attackhelikopter avses (något förenklat) sådana helikoptrar som är beväpnade med styrda vapen (jaktrobotar, attackrobotar, pansarvärnsrobotar etc.) och har siktes- och eldledningsutrustning för dessa. Till attackhelikoptrar räknas inte helikoptrar för stridsunderstöd med andra typer av vapen, kanon, ostyrda raketer etc. (CSH, Combat Support Helicopter), men denna helikoptertyp skall rapporteras. I WD 92 omfattar rapporteringen alla militära helikoptertyper, dvs. utöver ovanstående är obeväpnade helikoptrar för transport, räddningshelikoptrar etc.

Förutom de totala begränsningarna för varje grupp av stater innebär CFE-avtalet att varje enskild stat högst får förfoga över en tredjedel av den totala (NATO + WP) mängden inom varje kategori, den s.k. nödvändighets-reglen, dvs. högst 13 300 stridsvagnar, 13 700 artilleripjäser, 20 000 stridsfordon, 5 150 stridsflygplan samt 1 500 attackhelikoptrar.

Ytterligare begränsningar finns i form av hur mycket som får finnas i olika geografiska zoner, hur mycket som får finnas i aktiva förband etc, men det skulle föra för långt att här gå in på ytterligare detaljer. Dessa frågor är dock föremål för stor diskussion, främst zon-indelningen och dess "flank-områden", som i praktiken är något överspelade genom upplösningen av Warszawapakten och Sovjetunionen enligt Rysslands uppfattning. Konstateras kan dock att CFE-avtalets zon-begränsningar innebär att Ryssland som enda stat i Europa inte fritt kan gruppera sina stridskrafter på eget territorium.

Begränsningarna i form av materiel i aktiva förband är för vardera gruppen stater 16 500 stridsvagnar, 17 000 artilleripjäser och 27 300 stridsfordon.



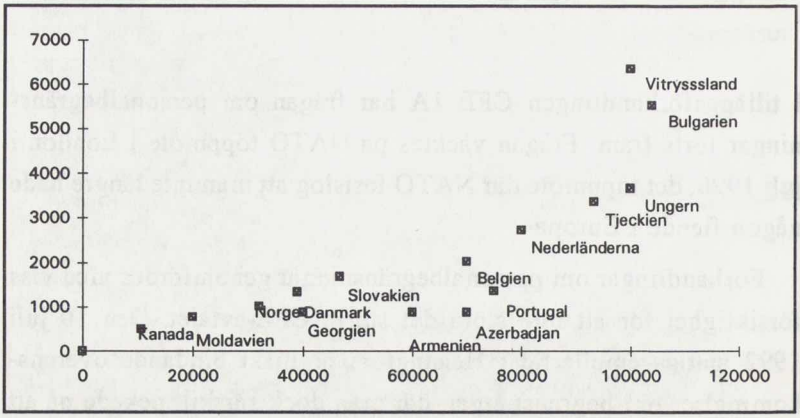
Tilläggsförhandlingen CFE 1A

I tilläggsförhandlingen CFE 1A har frågan om personalbegränsningar förts fram. Frågan väcktes på NATO toppmöte i London i juli 1990, det toppmöte där NATO fastslog att man inte längre hade någon fiende i Europa.

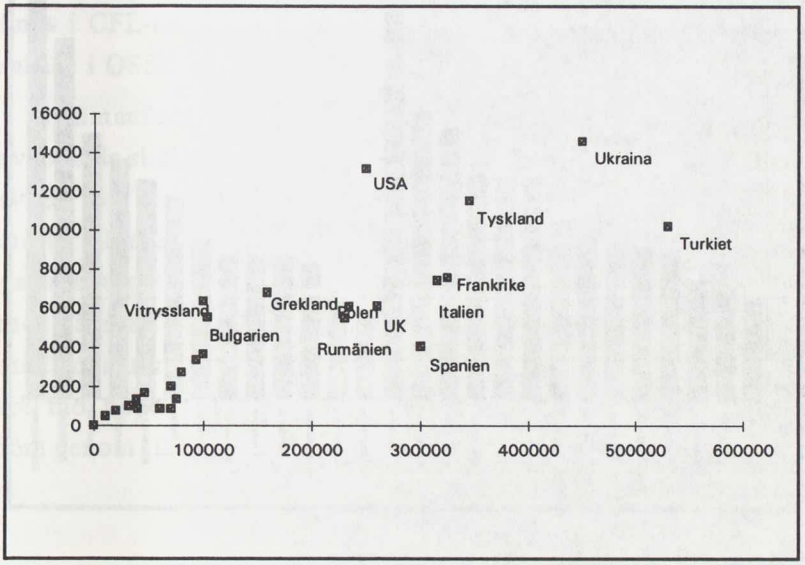
Förhandlingar om personalbegränsningar genomfördes med viss försiktighet för att inte störa det större CFE-avtalet. Den 10 juli 1992 antogs emellertid i Helsingfors politiskt bindande överenskommelser om begränsningar, där man dock särskilt pekade på att sådana begränsningar inte kan verifieras.

Ett led i dessa förhandlingar var personalbegränsningar i det återförenade Tyskland, där Tyskland 1990 deklarerade att personalstyrkan inte skall överstiga 370 000 man (varav högst 345 000 inom CFE-avtalets ram, dvs. mark- och flygstridskrafterna).

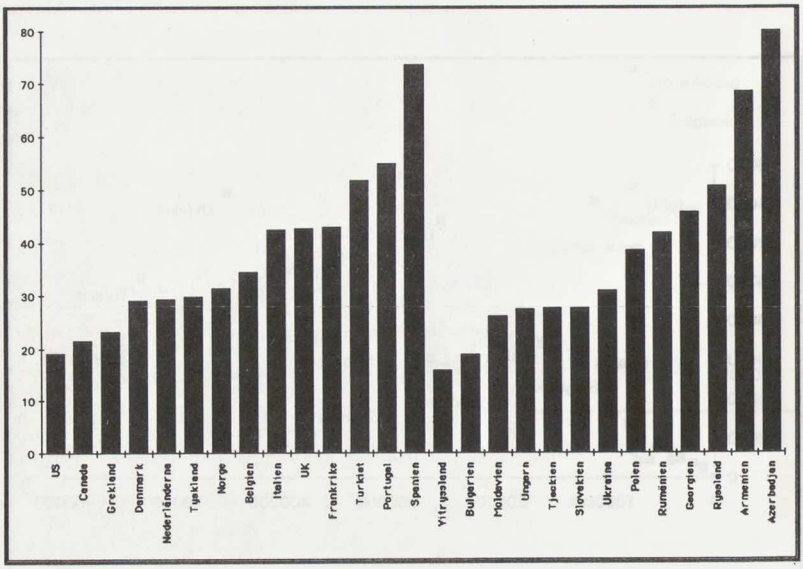
Följande bild visar ett samband mellan avtalen. På lodräta axeln finns antalet TLE-enheter enligt CFE förhandlingarna och på den vågräta axeln personalramar enligt CFE 1A förhandlingarna. Om Sverige vore med i sammanhanget skulle vi kunna tänkas ha c:a 3 000 TLE-enheter och en personalram på c:a 45 000 (summan av officerare och värnpliktiga med siffror tagna ur Sveriges informationslämning till OSSE enligt GEMI).



Större nationer framgår av nästa diagram.



NATO och före detta WP-stater representerar alla former från stående förband till mobiliserande förband. Nästa diagram redovisar denna variation. (Sverige skulle teoretiskt ha ett värde av c:a 15 personer/TLE-enhet)



Beskrivning av underlaget

I OSSE-underlaget kan man hämta information om

- kommandostruktur inklusive förband t.o.m. brigad/regemente (motsv)
- förbandens typ och beteckning
- aktiva förband (stående förband)
- förbandens geografiska lokalisering (stab eller högkvarter)
- förbandens materielinnehåll (i CFE-kategorierna)
- materiel bestämd till typ
- personal (av störst intresse vid aktiva förband)

I CFE-underlag finns principiellt sett samma underlag, men ner till lägst fristående bataljon (dvs. ett steg längre än OSSE). Vidare finns i CFE-underlaget uppgifter om förrådsställd materiel, vilket saknas i OSSE-underlaget.

Sammanfattningsvis kan konstateras att det inte finns några avgörande skäl att använda CFE-underlaget istället för OSSE för de syften som avses i denna rapport, nämligen att ange effektmått på militär förmåga. Jämförbarhet mellan Sverige och andra länder garanteras genom likformighet i rapporteringen. Vissa korrigeringar med hänsyn till olika förhållanden i olika länder torde kunna göras med annat material, främst naturligtvis när det gäller Sverige. Konroll mot öppen redovisat CFE-underlag är också möjlig att genomföra genom likheten mellan CFE-underlaget och OSSE-underlaget.

Slutsatser

Underlaget från OSSE har ett antal positiva faktorer. Det är tillgängligt för Sverige, det behandlar olika nationers "samtliga" förband (ned till brigad- och regementsnivå, flygdivision) inom mark- och flygstridskrafter samt vissa delar av marina stridskrafter, beskriver var förbanden är lokaliserade fredsmässigt, redovisar de viktigaste/effektbestämmande materielslagen samt ger ett visst underlag om förbandens modernitet (ingående vapensystem är bestämda till typ). Antalet system är dock begränsat till de tyngre systemen och viktiga system/förband saknas.

Den allvarligaste bristen i detta avseende är att fartygsförband inte behandlas över huvud taget. Det är möjligt att OSSE-instru-

menten kommer att utvecklas i positiv riktningen även för dessa förbandstyper. Ett tecken kan vara att GEMI (Global Exchange of Military Information) tar upp åtminstone antal fartyg överstigande 400 ton liksom ubåtar. Även antal transportflygplan liksom personalstyrka (värnpliktiga, fast anställd militär personal, officerare av olika rang, reservofficerare) rapporteras i GEMI. Vi har inte närmare analyserat vilken information som är möjlig att utnyttja inom ramen för GEMI.

Brister i information till OSSE

Slutligen och inte minst viktig är att kvaliteten i det material som lämnas till OSSE successivt blivit bättre. I det tidigaste materialet från 1992 finns oerhört stora brister, sannolikt till följd av ovana, men kanske också misstänksamhet. Vidare har man successivt utvecklat den frivilliga datoriserade informationsöverlämningen vilket gör det möjligt att bygga upp databaser (en OSSE-databas är under uppbyggnad hos ÖB). Som ett kuriosum kan nämnas ett fel Sverige begick i den första datoriserade överlämningen 1992. Felet var att ackumulerade siffror angavs för högre förband, i utskriften användes i Wien en särskild programvara där dessa siffror ackumulerades ytterligare en gång på varje högre nivå med påföljd att Sveriges materielinnehav blev påfallande stort. Till och med så sent som till 1995 års underlag lämnade Tyskland in ett datoriserat material med samma felaktighet. Detta skapade viss förvirring i vår analys eftersom Tyskland genom sin omorganisation i kombination med felaktigheten rejält ökade på sitt materielinnehav trots att en

nedskärning de facto ägt rum. Oss veterligt har detta inte uppmärksammats förrän nu.

Svensk sammanfattning av Dahlmans rapport

Av särskilt intresse för en svensk publik är de paralleller Carl Johan Dahlman gör mellan USA:s och Sveriges försvarssektor när det gäller analyser och bedömningar. Därför följer nedan en sammanfattning i första hand av den senare delen av rapporten.

USA:s system för analys och värdering sker i en stor mångfald av organisationer som, ofta efter konflikt och diskusson, leder till samförstånd. Det svenska systemet är mer sammanhållet (monolitiskt) och hierarkiskt med mindre möjligheter till öppen analys av tillgängliga alternativ. Detta beror i stor utsträckning på en hotsituation som har varit stabil under flera decennier. Det är därför begripligt att man i Sverige givit militären en stor makt utan att kräva ett mer analytiskt underlag för policybeslut. I dagens mer komplexa hotsituation är det dags att överväga grundläggande förändringar av detta system.

I USA pågår en kontinuerlig diskussion av den nationella säkerhetsstrategin och den nationella militära strategin, eftersom det pågår ett nytänkande om USA:s roll i världen idag. Den svenska situationen är enklare eftersom inte särskilt mycket har ändrats, bortsett från hotnivån under den förutsebara framtiden. I Sverige bör man istället fokusera operativa filosofier, hur man bygger upp försvarsstyrkan och budgetrestriktioner. På den strategiska nivån är Sverige redan i färd med att på nytt bedöma fördelarna av den traditionella alliansfria politiken. Frågor om försvarsindustrin, hur

man skaffar sig ny teknik från utlandet samt värnpliktsfrågan är centrala långsiktiga frågor. Det finns ingen enkel metod att lösa de viktiga frågor som Sverige står inför, utom genom detaljerad analys.

Som i USA finns det flera tillgängliga källor som kan stödja en ökad ansträngning att analysera de relevanta försvarsfrågorna. Vad som krävs är resurser och en organisatorisk ram med vars hjälp de analytiska förmågorna kan föras samman. En central roll spelas av de analytiska celler som måste skapas inom olika organisationer. Vad som är nytt i Dahlmans förslag är att Försvarsdepartementet, liksom i USA, skaffar sig en analytisk förmåga som tillåter kritiska djupdykningar i de program som föreslås av Försvarsmakten. Idén är även att huvudgrenarna av Försvarsmakten, dvs utbudssidan, föreslår sina egna program och budgetar direkt till Försvarsdepartementet, istället för att låta dem passera via överbefälhavaren (dvs på denna punkt en åtminstone delvis återgång till läget före LEMO-reformen, dock utan att åter etablera staberna som särskilda myndigheter, *övers. anm.*). Efterfrågesidan representeras av överbefälhavaren i samråd med de regionala militärbefälhavarna. Överbefälhavaren ansvarar även för en total bedömning av den strategiska situationen, av styrkornas och försvarsprogrammens status och för en professionell bedömning av de svenska försvarsstyrkornas förmåga att uppfylla militära mål.

Syftet med förslaget är att integrationen av programmen skall ske i Försvarsdepartementet, vilket kräver en förstärkning av departementets analytiska kapacitet. För att säkerställa oberoende föreslås att civila skall ansvara för de årliga professionella utvärderingarna.

Dahlmans bedömning är att de svenska stödmyndigheterna är

mer fristående från Försvarsmakten/Försvarsdepartementet än deras USA-motsvarigheter. Hans förslag är att man som i USA skulle föra dem närmare Försvarsdepartementet genom att som chefer utse ledande officerare.

Sammanfattningsvis dras följande slutsatser:

- Det är omöjligt att mäta resultat på hög nivå.
- Koppla strategier till uppgiften och resurskrav!
- Skapa konkurrerande analyskrafter!
- Uppmuntra argumentation och öppenhet!
- Tillåt konkurrens mellan försvarets huvudgrenar (i offertgivningen)!
- Garantera civil insyn i alla militära avvägningsfrågor!
- Stöd öppenhet och levande debatt om alternativ!
- Anlita analyskrafter även utanför myndighetssfären!
- Använd analys för att motverka överdrivet politiserande!
- Utforska det otänkbara (fredstida koalitioner, icke-neutralitet, yrkesarmé, långdistansrobotar, förebyggande strategier etc)!

Huvudrekommendationen är att utveckla konkurrerande analyscentra. Ju mer centraliserad den institutionaliserade analyskompetensen är, desto mer sannolikt att den inte bidrar till en fyllig analys om analytiskt välgrundade alternativ. Detta är kanske den största utmaningen för Sverige. Förslaget att möjliggöra konkurrens är en drastisk förändring av det nuvarande sättet att skapa policy. Ändå är det helt enkelt kärnan av det amerikanska systemet, och det är den enda tillgängliga garantin för att bristen på en stark analys av det totala resultatet (output) av försvarssystemet kan kompenseras av bästa möjliga analys av insatta resurser (input).

Analytical Support for Defense

American Foundations and Swedish Applications

av Carl Johan Dahlman

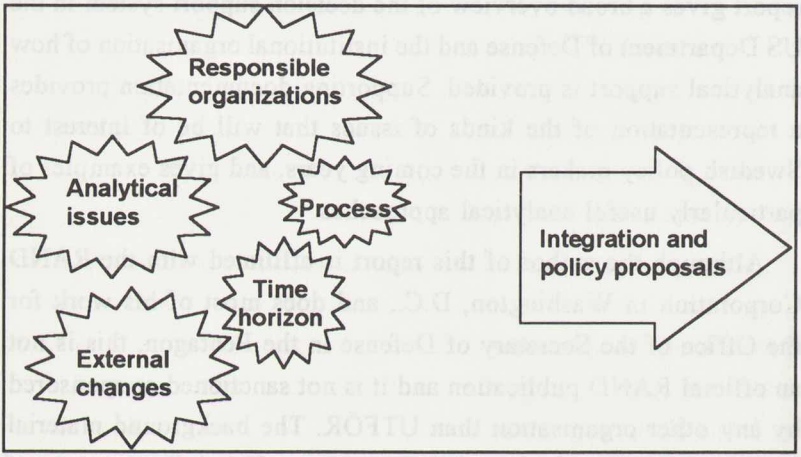
This is a report to UTFÖR (Utredningen om Utvärdering av försvarets ledning och struktur), a commission preparing a report to the Swedish Parliament on future options for Sweden's defense establishment. The particular issue of interest here is what ideas and lessons the US might have for how the Swedish government should expand the analytical basis for future defense decisions. This report gives a broad overview of the decision support system in the US Department of Defense and the institutional organisation of how analytical support is provided. Supporting documentation provides a representation of the kinds of issues that will be of interest to Swedish policy makers in the coming years, and gives examples of particularly useful analytical approaches.

Although the author of this report is affiliated with the RAND Corporation in Washington, D.C., and does most of his work for the Office of the Secretary of Defense in the Pentagon, this is not an official RAND publication and it is not sanctioned or sponsored by any other organisation than UTFÖR. The background material for the report has been assembled from official Department of Defense publications, reports from RAND and other research institutions, and the author's own experience in the US Department of Defense. However, this report has not been reviewed within

RAND and does not constitute a RAND publication. The analysis, conclusions, and recommendations are the sole responsibility of the author.

The US system

The report has two sections. The first gives the US context, and the second examines some of the differences between the US and Sweden, and draws some conclusions and recommendations.



Overview

At a high level of generality, several cogs in a complicated machinery have to be calibrated to produce integrated policy within any public department – especially one as complicated as defense. Analytical issues have to be identified and worked through, but this is only one of the factors that have to be considered. Analytical issues are seldom independent of the organizational framework within which they occur because the issues often relate to the particular roles and missions that various responsible authorities have been assigned. In any public setting, there is also invariably a highly structured process for bringing in new ideas. In defense, this process typically relates to budgetary and legislative issues. In addition, external changes can occur that force new analytical questions on to the table – questions which then have to be addressed within existing organizational and procedural frameworks. If these changes are sudden and of considerable magnitude, such as those that all military powers around the world have encountered in the last seven years, i.e., since the downfall of Soviet communism and the Warszaw Pact, it is also possible that the analytical issues that must be confronted lead to changes in both organizational and procedural frameworks (e.g., new coalition building and new ways of thinking about future budgets – in particular, options for various kinds of forces and systems). The longer the time horizon for defense budgeting and planning, the more complex these issues naturally become.

The challenge for policy making is to integrate all these features into a coherent analytical framework within which all relevant

policy options can be deliberated, considered, and ultimately ending in stable solutions.

This paper will begin by describing how this is done in the United States, and will then proceed to adapt this general framework to the particular institutional context of Sweden. The general points apply, and there are some useful lessons to learn from both the successful and the not-quite-fully-successful elements of the US process.

The US Planning System

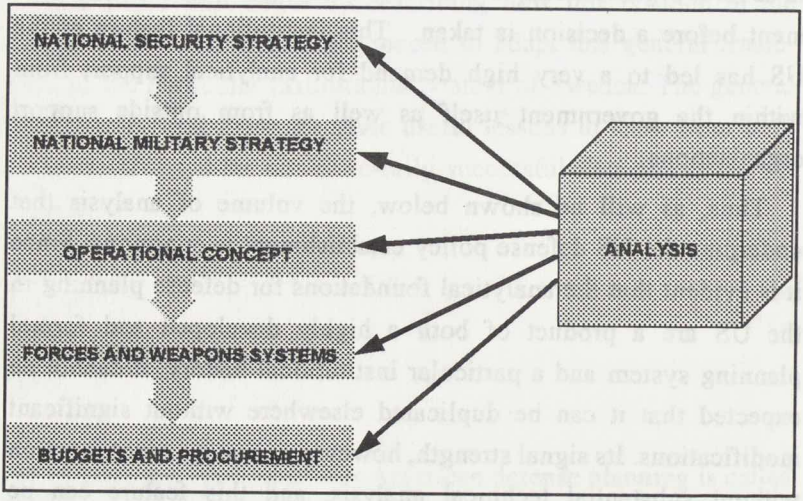
The operational framework for American defense planning is called the PPBS system, which stands for Policy, Programming, and Budgeting System. The conceptual underpinning of the system is to first estimate the current and future requirement for military forces, and then to let currently existing military capabilities evolve into the forces that can adequately meet the demands of the future. Since this framework uses estimates of the demand as well as the risks and costs of various options for supplying the required capabilities, the PPBS system is a framework that naturally leads to various analytical assessments of all the many complicated factors that determine both the demand and the supply side of force building.

To this is added a fundamental characteristic of the US institutional context. This is that all decisions in the Department of Defense are based on a process of reaching a consensus through extensive internal debate of all substantive issues. Such an institu-

tional environment creates a multi-layered structure of redundant analytical capabilities, i.e., the same questions are often analyzed in several organisations, and then hotly debated within the government before a decision is taken. This institutional feature of the US has led to a very high demand for analytical support from within the government itself as well as from outside support organisations.

Thus, as will be shown below, the volume of analysis that underpins the US defense policy establishment is enormous. Since it is evident that the analytical foundations for defense planning in the US are a product of both a highly developed and formal planning system and a particular institutional history, it cannot be expected that it can be duplicated elsewhere without significant modifications. Its signal strength, however, is that it cannot function without substantial technical analysis, and this feature can be duplicated elsewhere. Some of its weaknesses will be pointed out below, and these will constitute lessons that can be used for creating a more frugal and rational institutional framework elsewhere.

Analytical Building Blocks

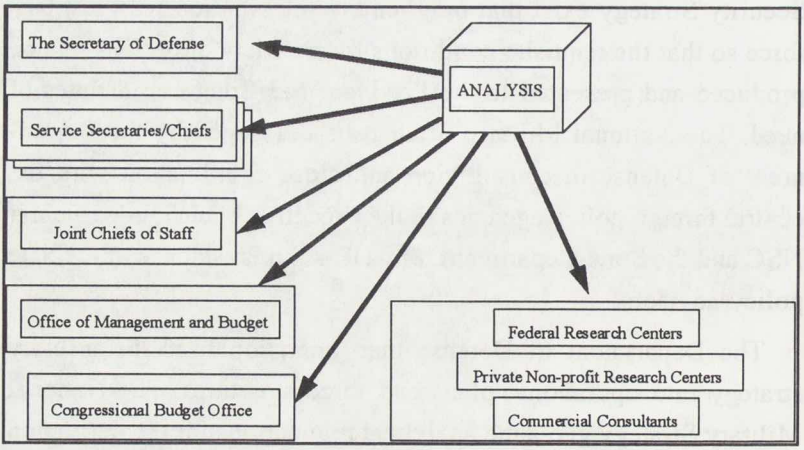


The initial building block in defense planning is a determination by the President of what the National Security Strategy is for the Administration. The agency most directly responsible for analyzing and presenting this strategy is the National Security Council (NSC), an agency which reports directly to the President. Naturally, the NSC, in developing the National Security Strategy, recieves inputs and close coordination from the State Department (including its many agencies, such as the Arms Control and D Agency), as well as all agencies within the Department of Defense. The National Security Strategy is an analysis of all important US interests in the world, along with a risk assessment and policy proposals for influencing events and addressing problems that may arise all over the world. It becomes the guiding document for all foreign relations.

On the basis of the National Security Strategy, a National Military Strategy is then developed. The purpose is to partly determine, at a strategic level, what threats against the National Security Strategy exist that may require intervention with military force so that the requisite conditions for a variety of options can be produced and presented to the President and Congress in times of need. The National Military Strategy is developed by the Department of Defense in consultation and close coordination with the central foreign policy agencies in the executive branch, in particular NSC and the State Department, as well as the President's immediate policy advisors.

The Department of Defense then operationalizes the military strategy into operational plans and force structures. The National Military Strategy gives the analytical foundations for the derivation of requirements for forces and weapons systems, suited to fighting anywhere in the world against any enemy. From this, then, budgets are constructed and presented to Congress. Along the way, a very rich series of detailed technical studies is prepared – each step leads to a multitude of questions and answers.

Analytical Support Organizations



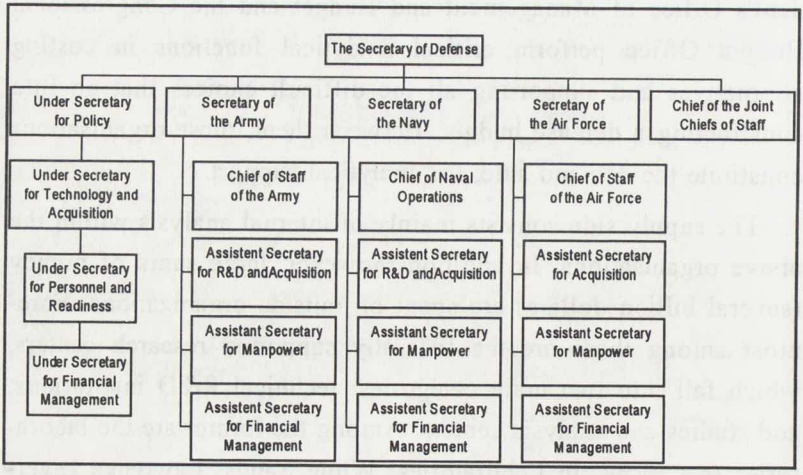
This chart illustrates the main organizations within the Department of Defense which are responsible for the analytical underpinnings of the defense budget. Primary among them is the Office of the Secretary of Defense where a significant staff has responsibility for justifying to the President and to Congress every detail in the defense budget. The three military departments which represent the four Services have their own analytical focus and staff. According to statutory guidance, the military services have the responsibility of "manning, equipping, and training the force", which leads them to produce a volume of analysis justifying force structures, weapons systems acquisition, operating budgets, personnel salaries, etc. Although the Joint Chiefs of Staff are mostly concerned with the planning and execution of current and near-term military opera-

tions, they also have an important analytical role to play in many facets of force building and strategic planning. Lastly, the President's Office of Management and Budget and the Congressional Budget Office perform critical analytical functions in costing alternatives and supporting all the difficult choices that go into constructing a defense budget. Between them, these organisations constitute the demand side, for analytical support.

The supply side consists mainly of internal analysts within the above organisations. In addition, however, large sums of money (several billion dollars) are spent on outside organizations. Foremost among these are the federally supported research centers, which fall into two main categories: technical R&D institutions, and studies and analysis centers. Among the former are the laboratories (e.g., Lincoln Laboratories, White Sands, Lawrence Livermore, etc.), where new technologies are developed and tested. Among the latter are RAND, Institute for Defense Analyses, Center for Naval Analysis.

In addition, private non-profit research centers are quite active, among them Brookings, Institute for Strategic Studies, and many foundations. Lastly, there are many private consulting firms that specialize in defense studies.

Pentagon Analytical Support



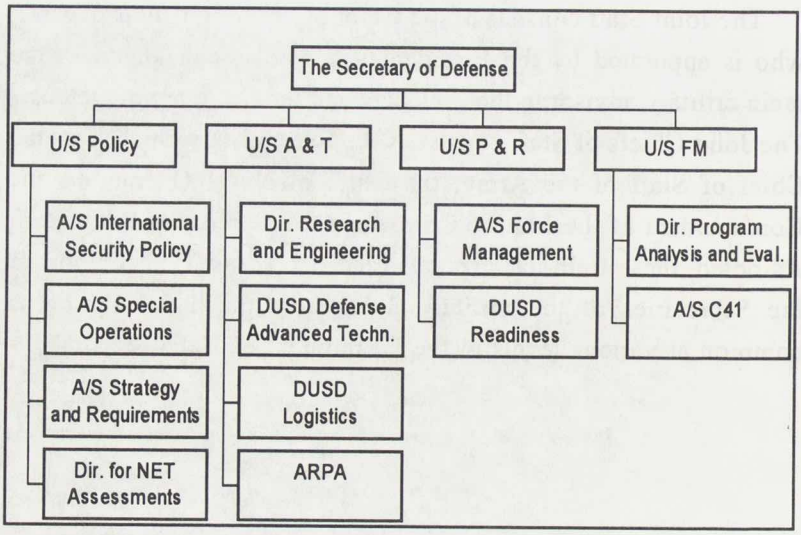
The internal analytical support organizations for the Secretary of Defense are those on his own staff, those within the military departments, and the Joint Staff. The Secretary's personal staff are organized into four Under Secretaries.

The military departments are headed by a civilian Secretary of sub-cabinet rank, each of whom reports directly to the Secretary of Defense (one of the four premier cabinet members). The chief of each of the military services reports to the Secretary of the respective military departments. Each departmental Secretary also has a personal staff, and the above chart depicts those among them who have the most direct responsibility for producing, (and consuming) defense analysis in the budget and planning process. Three kinds of Assistant Secretaries perform the majority of the analytical work

for their Secretaries: manpower and personnel, acquisition and R&D, and the financial managers.

The Joint Staff consists of the Chief of the Joint Chiefs of Staff, who is appointed by the President and who is considered as the main military advisor to the President and the Secretary of Defense. The Joint Chiefs of Staff consist of the four military chiefs, i.e., the Chief of Staff of the Army, the Chief of Naval Operations, the Commandant of the Marine Corps, and the Chief of the Air Staff. As noted, these four-star generals (and one admiral) also report to the Secretaries of the military department (such dualhatting is common at various levels in the Department of Defense).

Principal Analytical Units



Within the Office of the Secretary of Defense, the main analytical functions are fulfilled by Assistant Secretaries (in some cases, Deputy Under Secretaries or Directors) who report to one of four Under Secretaries.

Policy deals with coalition building, low intensity conflicts/special operations, threat, assessments, broad force requirements, and a sometimes free-wheeling analytical agency that provides an independent perspective of potential threats and unconventional methods of responding to them (i.e., Net Assessments).

Acquisition and Technology is primarily responsible for all the technical aspects of advancing basic technologies, developing demonstrations of fieldable advanced weapons systems, monitoring

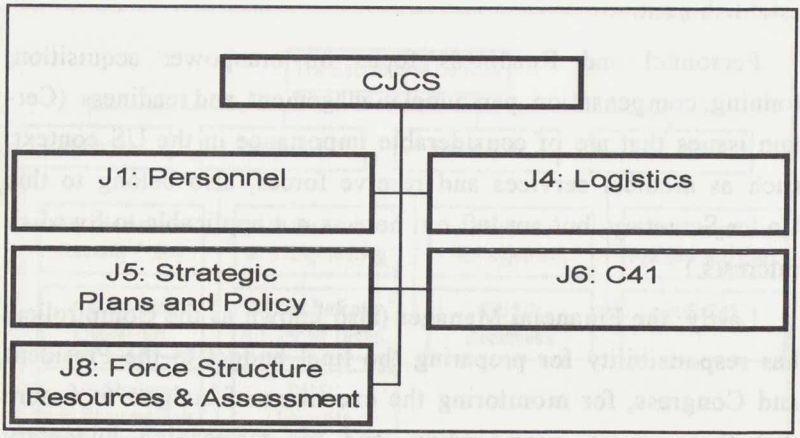
the industrial base, providing analysis of the Services' acquisition plans, and overseeing the vast logistics infrastructure of the defense establishment.

Personnel and Readiness focus on manpower acquisition, training, compensation, personnel management, and readiness. (Certain issues that are of considerable importance in the US context, such as medical services and reserve forces, also belong to this Under Secretary, but are left out here as not applicable to Swedish interests.)

Lastly, the Financial Manager (also known as the Comptroller) has responsibility for preparing the final budget to the President and Congress, for monitoring the execution of budgets to ensure that there is no overspending, and for rearranging budgetary priorities during execution to meet various unforeseen contingencies that inevitably arise every year.

The Director for Program Analysis and Evaluation plays an absolutely critical role as a central and independent functionary that provides counter-analysis to what the Services propose in the preparation of the budget. More about this function follows below.

Joint Chiefs of Staff



In the US, there is a long tradition of competition for warfighting roles and missions between the armed services. The military services are formally tasked with "manning, training, and equipping" the force (US Code Title 10). This implies that each service creates its own doctrine for how to fight a war that employs the particular roles and missions that they are assigned in today's planning context.

However, the services are not charged with responsibility for actually fighting the war. This is done by the warfighting Commanders-in-Chief (CINCs), some of which are regional (EUCOM, CENTCOM, PACOM, SOUTHCOM, ACOM), and some of which have specialized functions (SOCOM, SPACECOM, TRANSCOM). The CINCs are responsible for developing particular war plans for their assigned responsibilities. A central issue is and has been how the separate doctrines and forces from each of the services become

integrated into a joint warfighting force. Traditionally, jointness occurs simply when forces come together under a joint commander, who then has to make the best of what he is sent by the services.

The Chairman of the Joint Chiefs of Staff (CJCS) has several functions, and these are evolving over time, typically increasing and strengthening top down leadership over the military services. The CJCS is the highest ranking military advisor to the President and the Secretary of Defense, but he has no direct control over forces either in peace or in war. One of his main functions is to represent the war fighting CINCs to the services. In that capacity, he can influence doctrine, training, and force building in the services, but he cannot direct it. Also, in his capacity as advisor to the Secretary of Defense, he can advise the Secretary on how planning for future wars should be done and what forces the Secretary should direct the military services to build. In this capacity, the CJCS can have a major influence over how large the force structure and the defense budget is, and how various functions are prioritized during the development of budgets.

JWCAs and JROC

Two special Joint Staff processes:

- Joint Warfighting Capabilities Assessments
- Joint Requirements Oversight Council
- Controlled by J8 with extensive Service participation

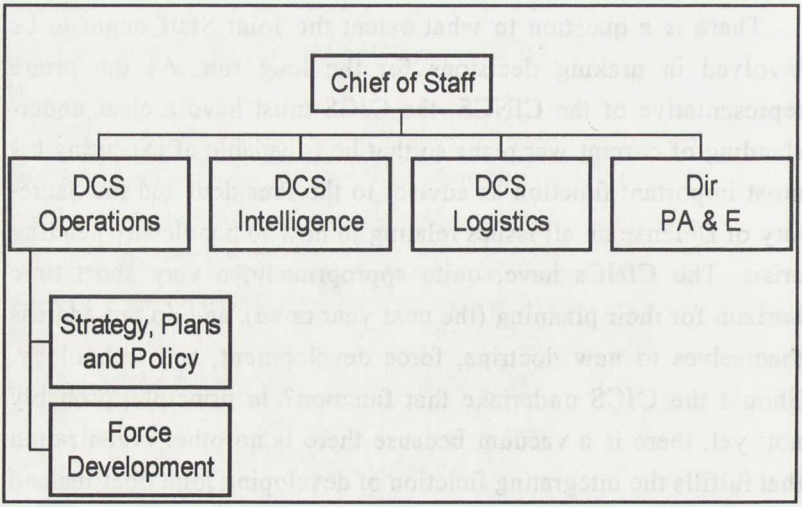
See separete briefing slides on this topic

The JWCAs and the JROC are very recent additions to the efforts of the Joint Staff to become more active in influencing future priorities in the budget and in preparing the ground work for a more successfully integrated, joint warfighting force of the future. The problem these groups face is that they cannot direct the Services to do anything; rather, they must develop and forge a consensus over what future directions to pursue. They were very much the creation of Admiral Owens, the recently departed VCJCS. The intention was to create an analytically based structure that would set resource and budget priorities on the basis of warfighting concepts that had a much stronger joint flavor than in the past. The idea is usually applauded, but the reality has been that the effort, so far, has had little impact on how the military services plan their own doctrine, forces, and new weapons systems. It is very possible that the services would resist very strongly increased

centralization of these functions; they are viewed as the central elements of the military services, and will not be given up lightly.

There is a question to what extent the Joint Staff ought to be involved in making decisions for the long run. As the prime representative of the CINCS, the CJCS must have a clear understanding of current war plans so that he is capable of executing his most important function as advisor to the President and the Secretary of Defense on all issues relating to how to handle any pending crisis. The CINCs have, quite appropriately, a very short time horizon for their planning (the next year or so), and do not address themselves to new doctrine, force development, and technology. Should the CJCS undertake that function? In principle, probably not; yet, there is a vacuum because there is no other organization that fulfills the integrating function of developing joint doctrine and then decides how to build the forces that supports the doctrine. CJCS is attempting to fill that void. The shortcoming with the current system is that doctrine and forces are developed separately by the services; the problem with CJCS as integrator and creator of jointness is that he is only an advisor.

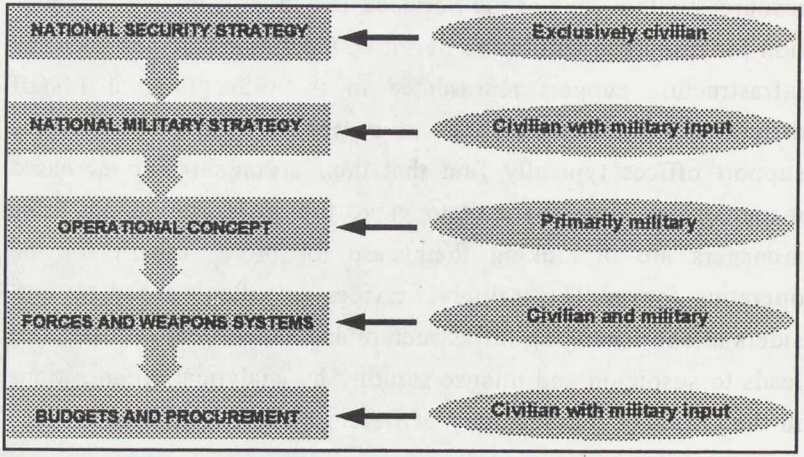
Generic Service Organization



The four military Services have roughly similar organizations supporting their respective Chiefs. The most influential of these is typically the Deputy Chief of Staff for Operations, partly because he is responsible for ensuring that doctrine and warplans are matched with present a future force capabilities (the operational forces are commanded by four-star generals in so-called major commands, the slide above relates to the major staff functions that are led by three-star generals). The idea underlying the staff organizations is that there are functional coordinators and spokesmen, commonly grouped as above into operations, intelligence, logistics, and personnel. The Services then add to this a Program Analysis and Evaluation office headed by a two-star, and this office is the link between the functional proponents in the immediate staff offices and the financial managers in the three military Departments who are responsible for developing the budget proposals that go to

the Secretary of Defense and Congress. Each of the staff offices referred to above have at their command considerable analytical resources within each of the Services, and there is intense competition for resources within the Services. Operational forces need the infrastructure support represented in the other functional staff offices, but often view them as competitors for resources; the support offices typically find that their arguments for increased resources are more difficult to make the more intense the force managers are in making their case for more support for the operating forces. The military Services are often viewed by outsiders as shortchanging infrastructure and support capabilities; this leads to suspicion and intense scrutiny by analytical organizations in the Office of the Secretary of Defense and in Congress.

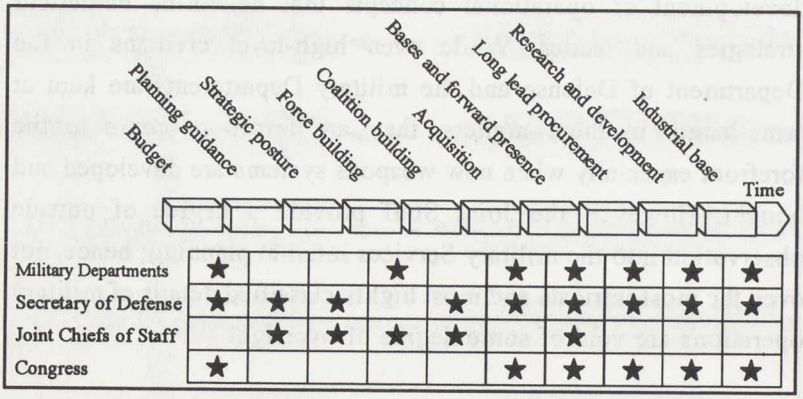
Shared Responsibilities



A fundamental principle of military strategic planning in the US is that several federal agencies are involved in addition to the Department of Defense – in particular the National Security Council and the State Department. These two agencies are primarily responsible for the National Security Strategy, but also participate in formulating the National Military Strategy, i.e., defining those contingencies where the US must consider using military force. A defining characteristic of the processes by which the National Military Strategy and all the ensuing steps – developing operational concepts, designing forces and weapons systems, making the resource prioritizations that lead to budgets – is that the responsibilities for the analysis, the recommendations, and the decisions that are made are shared by both military and civilian parties. For every decision that is made, there is coordination, i.e. formal signoff (similar to the Swedish system of remiss within the

government) with all other relevant agencies. This is true even for those steps that are most closely held by the military, i.e., the development of operational concepts that determine battlefield strategies and tactics. While even high-level civilians in the Department of Defense and the military Departments are kept at arms-length in these matters, they are forced to come to the forefront especially when new weapons systems are developed and bought. However, the Joint Staff provide a degree of outside observation into the military Services internal planning; hence, not even the most intricate and most highly classified details of military operations are void of some degree of oversight.

Issues and organizations



There is a high degree of shared responsibility for the development of policies in all the areas shown above. Each of the major organizations are proponents for a particular set of interests. Hopefully, the result is that all contending viewpoints are given due consideration in all deliberations.

The absence of a star in any one box does not indicate that an organization is not involved in that aspect of policy; it is a matter of degree. The stars indicate major involvement, and in reality all responsible institutions on the left side play some role in all the issues on the top.

An important thing about the US system is that it is probably less hierarchical than what is the custom in most other nations. The culture that is spawned by the fundamental division of powers between the executive and legislative branches is one of forced consensus. Congress, by its powers to control by statutes and budgets, is in the end the most formidable power center, but Congress will seldom force any issue to be resolved by edict, and

prefers consensus building instead. As noted, consensus building reinforces the tendency to rely on technical and analytical arguments. The testable analytical suggestion here is that the more decentralized a political decision making culture is, the more analysis it will spawn, because willful politicization of decisions in disregard of technical issues is more difficult to accomplish in such a decentralized setting.

Other agencies

Defense Science Board
— ad hoc studies for Secretary of Defense

Government Accounting Office
— studies on cost overruns and mismanagement in all federal agencies

Congressional Budget Office
— budget costing for Congress

Congressional Research Service
— smaller studies for members of Congress

The agencies identified on preceding pages are the most important in supporting the ongoing needs for analysis in the Defense Department and the budget process. There are also certain other institutional mechanisms available for producing various studies relevant to defense policy and decision making.

Of particular relevance, perhaps, for a Swedish audience is the Defense Science Board (DSB). This consists of a group of outside experts on various defense issues who are appointed by the Secretary of Defense to serve (usually in an honorary capacity) as

a group of ad hoc formal advisors on any issues that the Secretary chooses to call on them for. Often the Secretary will put a particular problem before them that has proved difficult to resolve within the Department of Defense itself, and ask for an outside opinion on the matter. The DSB will then commission a study, appoint further experts (civilian and former military) to a panel, and this panel produces a report within approximately six months with analysis and recommendation. In undertaking the analysis, the DSB panels can call on all relevant DoD resources and experts. The DSB also regularly commissions Summer Studies that bring together outside experts to produce shorter reports on varied issues. The issues can be highly technical and the resulting reports are often classified.

Additional analytical studies are produced by the Government Accounting Office, which responds to questions from members of Congress about potential mismanagement of federal funds (such as the famous $250 hammer and $600 airplane coffee machine). The Congressional Research Service produces more analytically based studies in response to particular questions from Congress, and the Congressional Budget Office has a National Security Division where special studies on costing proposals for defense programs or examining options for particular options of interest to members of Congress are undertaken.

A closed circle

Threat analysis should lead to the development of new force structure, new strategic concepts, and new technologies, each of

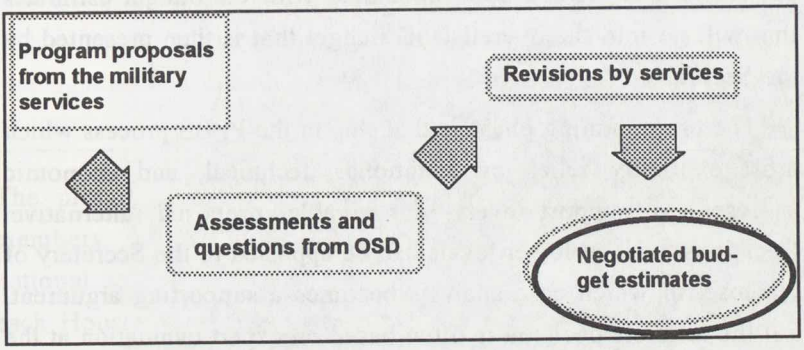
which requires extensive analysis to be accomplished. The budgets that are designed to support these forces also require continual evaluation and analysis. Even so, there are always Achilles heals and fairly evident problems in any defense system, so an appropriately functioning defense analytical support structure should spend considerable energy on making reassessments on how to remedy these shortfalls. This does not always happen to the degree that it should, even in a relatively open defense planning system as the US.

The amount of resources devoted to defense is enormous, therefore major changes such as rapid growth (the 1980s) or fairly rapid downsizings (the 1990s) evoke intense political pressures from all sources affected by rapid change. The basis for the defense budgets in any Administration is the Defense Planning Guidance (DPG), which gives and assessment of threats and the forces required to respond to them (i.e., the National Military Strategy). Formally, a new DPG is supposed to be issued every year or every other year, depending on the need for updating the previous guidance in the light of recent changes. However, since the DPG necessarily has such enormous implications for affected parties, it ultimately becomes to some considerable extent a negotiated political document. It represents a compromise between the political structure in the Administration and the professional military in the armed Services, both of which parties have their own different interests to protect.

As a consequence, the last several Administrations have not undertaken the reassessments as thoroughly as should have been done. The threat analysis, in particular, is not revised as often as it

should – the consequences are simply too painful to contemplate for all parties involved. The circle can be broken.

Programming

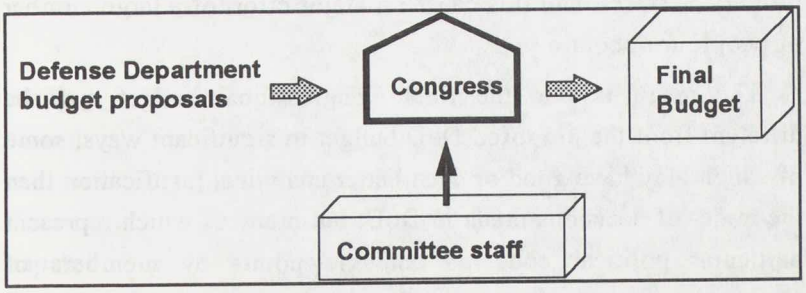


Many of the products of the analytical support agencies within the Department of Defense come together in the programming phase of the PPBS system. The military Services begin to prepare their programs a year to a year and a half before a budget is enacted by estimating and consolidating all the demands from various functional agents within each Service. During this phase, the Services build all the analytically supported arguments for why this weapons system should be funded, what R&D will be required, what support forces are needed, how the training program will take shape, what increases in military pay must be provided, etc. After all the requirements and necessary trade-offs have been made within each Service, a Program Objective Memorandum which gives a proposal for the Service's budget is delivered to the Office of the Secretary of Defense. Specialized analysts (more below on this) then examine all the analytical arguments for each program as well as the trade-

off decisions proposed by the military Departments. They then put a series of often detailed and potentially quite critical questions to the Services, as well as their own alternative proposals for alterations in the funding of various programs or trade-offs between them. A negotiation ensues, and the military Departments finally put forward an agreed upon document with the budget estimates that will go into the overall DoD budget that is then presented by the Secretary.

The programming phase is that step in the PPBS process which most explicitly relies on functional, technical, and economic analyses to support every conceivable proposed alternative. Decisions made at lower levels can be appealed to the Secretary of Defense, in which case analysis becomes a supporting argument, but the ultimate decision is often based on expert evaluation at the highest policy levels in the Department. Judgments can then override even the best supported analytical arguments, but this requires very strong justification. It is only on the most contentious issues that appeals to the Secretary are made, i.e., those that do not have any clear analytically based solution.

Budgeting



The proposed defense budget to Congress is often altered by members. There are many changes introduced at this stage. The national security committees in Congress (there are four, two in each House) are very powerful, have large staffs, and often have very determined views on how the Defense Department should spend its resources. The interests they pursue are sometimes based on serving special local constituents (bases, industry), but are just as likely to represent particular views on how all aspects of defense policy should be shaped with a focus on changing total budgets to allow for fund diversion to more favored non-defense projects or on promoting particulary sensitive and contentious policy issues (such as, currently, ballistic missile defense programs). Because the committee staffs are large, they are capable of delving into considerably detailed DoD programs. They often call on DoD to produce data and supporting analysis for Congressionally favored positions.

In addition, the reports from the four Committees of Congress often force the DoD to undertake special studies of important issues and report back to Congress. A year and a half ago, Senator Nunn

required the DoD to carry out an extensive study on the possibility of reducing the duplication of roles and missions assigned to the military Services, and this caused a major effort of a large number of people for about a year.

The result is that the final Congressional budget may be different from the proposed DoD budget in significant ways, some of which may have good or even better analytical justification than the trade-off decisions made in DoD, but many of which represent particular political concerns and viewpoints by members of Congress – or sometimes even their staffers. However, the better the analysis provided by DoD, the more difficult it is for congress to override it. In US defense policy, the harder the politics of an issue, the greater the demand becomes for detailed technical analysis, and the more difficult it becomes in the end to make purely political decisions.

Execution

After a budget has been produced, with all its supporting analysis arguing for putting funds here rather than there, resources are provided to the military Services for executing the programs funded in the budget. Somehow, this results in National Security. There is no available method of assessing how much national security, or often even any method of making a direct link between increased expenditures on one program and the ensuing increase in national security. If more money is taken from the development of a new attack submarine and put into the development of a theater defense

ballistic missile system, what does this mean for the net increase in national security? This is obviously a judgment that cannot be made by measuring outputs.

The ultimate reason for this is that the production functions employed by each of the Services in transforming resource inputs to military outputs is not well understood. At lower levels within the military organizations, outputs can be measured quite well. There are very detailed guidelines for how to assess the operational capabilities of military units, up to some level. The extensive development in the US of collective training assessment systems (the Army's National Training Center at Ft. Irwin, the Navy's Top Gun for attack air and several electronic ranges for submarine and surface warfare, the Air Force's Red Flag at Nellis AFB) allow for the assessment of how fairly large operational units can function under the best possible simulated warfighting environments. But these ranges do not allow for extensive stressing of support forces, and cannot put together large joint force elements. This can only be done in computer simulations, which are extensively used by warfighters in the joint arena and in the four military Services.

Ultimately, while simulations and live training are helpful in assessing outputs, the final output, national defense, can only be tested with respect to how (a) the nation can deter aggression its interests and (b) how it can dominate any military confrontation. These cannot be measured ex ante in any meaningful way.

Overall evaluation

- No single organization responsible
  - Service chiefs
  - CJCS
  - CINCs
  - Various offices in OSD

Absent any system of directly measuring how various forces and weapons systems contribute to national security, it is necessary to rely on professional assessments of military capability against any conceivable threat. As noted above, there is no one organization responsible for making this assessment. There is also no formal process by which ongoing assessments by various parties are consolidated and brought forward to the Secretary, the President, and Congress. Instead, each organization with responsibility for either producing forces or for leading them in a contingency has a separate duty to directly inform the Secretary of Defense if anything is amiss and needs immediate attention. If the Chiefs of the military services come to the conclusion that they cannot support the warfighting CINCs with the required forces, they must inform their Service Secretaries and the CJCS, who then will make their own assessments and pass on any relevant advice to the Secretary of Defense. Likewise, the warfighting CINCs are continously monitoring developments in their regions for un-

foreseen changes in threats, and also keep track of the capabilities of the military forces that they know will be assigned to them in case of a major contingency (although some of the units that will be deployed to each potential theater of war are known, the complete list of forces is not made up until the precise parameters of a particular contingency emerges). The Secretary of Defense also has his own staff continously monitoring all developments, making their observations directly to him in regular meetings.

The CJCS annually prepares a document that is sent to the Secretary of Defense and the Congress which is called the Chairman's Program Review, in which he gives a written assessment of the status of the forces and their ability to support the National Military Strategy. In this document he presents his considered professional judgment on how the US military stands relative to current and foreseeable threats. As the President's principal advisor on military affairs, he also has the duty to immediatly inform the political leadership of any visible problems.

Hypothesis on analysis

The lack of measures of especially high-level outputs of the defense establishment is the major cause of the focus on input analysis. The only real output measure that is available is derived from fighting simulated battles. Battle simulations form important analytical elements in how the military Services plan the development of forces, weapons systems, and doctrines. The purpose of these models is to ensure that the armed forces can win any battle

that they can envision. However, a simulation is just that, a simulation, and cannot be trusted to be a valid indicator of the probability of success in battle. While useful, they can at best indicate outputs under certain very well specified assumptions about the enemy and his strategy. Hence, the continued focus on input analysis.

This is the signal characteristic of the focus of all the analysis produced in the organizations and processes outlined in the preceding slides of this paper. At all levels, functional representatives are forced to argue for resources on the basis of assessments of expected contributions to the ability of each Service to enhance national security by winning on the battlefield. But these remain assessments. Output analysis can be done for specific weapons systems and smaller units, but not for larger force elements. This means that the competition for resources between various proposed solutions to battlefield problems becomes intense. The analysis is then focused on lower-level input cost and assessments of marginal contributions of various inputs into the overall production function.

For that reason, the US procedure is at heart fundamentally different from the overall process described in the PPBS system. PPBS supposedly begins by specifying threats (demand) and forcing an analytical process to come up with required resources (supply). Absent output measures, this remains an unfulfillable ideal. The actual practice is to politically specify a total defense budget (the topline), and to force a fight for resources at all levels in the Defense Department. This is what the analytical efforts are ultimately focused on: justify claims to inputs in a given budget.

Critical cell: Program Analysis and Evaluation

Since input analysis is at the heart of the US system, the absolutely critical phase of the PPBS system comes during programming and budgeting. This is where the Services' claims to resources for all their proposed programs have to be evaluated and assessed. Each of the Services has an office named something like Program Analysis and Evaluation (PA&E) which is tasked with producing the supporting analysis for producing the hard decisions in the final budget proposal. There is a similar office in the Office of the Secretary of Defense.

This is probably the single most important organization available to the Secretary. The Secretary has functional assistants who follow specialized issues in technology, intelligence, personnel, logistics, etc. However, these assistants have the function of being proponents for new policies within their areas, and to ensure that the Services later follow the guidance from the Secretary on various specialized issues. It is only in PA&E that true integration between (a) all the various functions in the entire Department of Defense and (b) the actual resources allocated to fund these functions is taking place.

PA&E is organized around broad functional areas that cut across the Services. They do not represent the Services, but solely the integrating perspective of how to build an entire defense budget from the competing interests within the Services. This is the organization responsible for taking the proposed budgets from the Services – and essentially tear them apart, brick by brick, and for the Services to justify, on the basis of the best available analysis,

how they propose to spend the – vast, but always scarce – resources in the defense budget. The more hard-nosed this organization is, the more the Services are forced to justify every decision they make. PA&E is the single most powerful tool the Secretary has to ensure efficiency in defense operations.

Essential trade-off analysis

The analysts in the PA&E must have the technical expertise to evaluate the procedures by which the military services make claims about the functional effectiveness of various programs. They must then be able to understand the details of how these programs are costed out in the budget – often very complicated and contentious issues because they involve estimates about such items as support costs, reliability, and battlefield survivability of many systems.

On the basis of the analysis of many programs, trade-off decisions then have to be produced. It was noted above how the overall defense budget, the topline, is usually fixed (at least within a reasonably narrow limit), and this has traditionally led the three military services to expect what they consider a rough level of justice – they each get approximately a third of the overall budget. However, PA&E is not and should not be bound by that implicit expectation: it is their duty to be able to propose politically very painful reallocations of resources between programs in various Services. At the moment, a very contentious issue is brewing in the Navy's arsenal ship. This is a proposal for a super-tanker like ship that can be weighted down with ballast to have essentially no

profile at all in the water. This ship will be capable of firing hundreds of long range missiles – a system called ATACMS (for Army Tactical Missile System) is under consideration. Lying off shore, the arsenal ship can support land forces with precision fire covering a very large battlefield and extending into the enemy's rear echelons. This will lead to a very intense discussion of Service roles and missions – because deep battlefield attack is now an Air Force mission assigned to its bomber and ground attack force. The Army has acquired ATACMS in order to enhance its deep attack capability – and now the Navy is proposing to take over a mission, using an Army missile, from both the Air Force and the Army.

On such questions, the Secretary can only turn to his PA&E for neutral assessments.

Openness as a principle

Level of secrecy

- apart from operational information, certain very secret ("black") programs, and performance data of critical weapons systems, the rest is very open
- this includes policy: enemies, forces, weapons
- budgets down to gory details
- numbers and costs of systems and operations

Compared to Swedish practise, the US defense policy environment is very open. Anything to do with operational plans is naturally highly classified. This includes precise forces to be assigned wartime missions, timelines for their deployments, and plans for how a particular battle is to be pursued. There are certain highly classified "black" programs that involve forces, operations, and weapons systems (until the Gulf War, the F-117 stealth attack fighter was such a black program). Performance data for many systems (for example, nuclear submarines) are also highly secret. However, these are exeptions – the remainder is pretty much open to scrutiny. Some data are limited to official use only, and some non-classified data are not available to foreign citizens.

In general, however, anyone with an interest can find out about what enemies the US plans to fight, roughly what forces are available to send, and how a war is going to be fought in general terms. Budget data, again apart from black programs, are very openly available. Costs of weapons systems, forces, research and development, operations, maintenance, etc, are easily available.

In the current Administration, even the Defense Policy Guidance became an unclassified document – in previous Administrations this has usually been classified because it provides a certain amount of details on operational concepts, timelines for battle plans, and strategies. This document is called the Bottom Up Review, and a copy of it is attached to this report.

This high degree of openness promotes debate and scrutiny and becomes, in and of itself, an instrument for ensuring that the output of the military is continously examined even by non-professionals, should they so wish. All the material listed above is available to the

press. Openness is a way to force accountability, and therefore contributes to efficiency and productivity in all defense matters.

Conclusion on US system

Principle 1:	Strong analytical basis for decisions
Principle 2:	Analyze inputs, as outputs not measurable
Principle 3:	Redundancy in analytical capabilities
Principle 4:	Process based on advocacy and openness
Principle 5:	Services compete for missions and resources
Principle 6:	Diverse responsibilities for integration
Principle 7:	Pursue analysis down to lowest possible level
Principle 8:	No decision ever final, so reanalyze
Principle 9:	Good analysis can guide policy
Principle10:	Politics can beat good analysis in short term – but not in the long term!!!

This chart summarizes the principies underlying the US system. While there is no reason to suggest that any other nation should adapt the particular institutional framework developed in the US – which is a result of its constitution and special history – many of the basic principles listed above can be made applicable in any institutional setting.

Of particular importance is the necessity of forcing competing viewpoints to support their arguments with analysis. Advocacy is inherent in all policy decision making, when contending points of view have to be reconciled, but it must be supported by the best available analysis.

The principles of open and contentious debate requires support in designing an institutional or organizational setting that is conducive to producing various viewpoints. Since outputs cannot be measured at high levels, a vigorous analytically based process is the best alternative available.

The challenge is to take these lessons from the US, and apply them even better elsewhere. The most important deficiency of the US system, in this analyst's considered opinion, is that it does not allow a measured and deliberate reanalysis of the strategic threat environment – this is the most politically charged element of the PPBS system. Obviously, this is not surprising, since whoever can control the threat analysis can then also justify the implied level of defense expenditures. Hence, the most difficult challenge is to make the threat analysis as analytically based and as open to continuous reanalysis as possible.

Problems

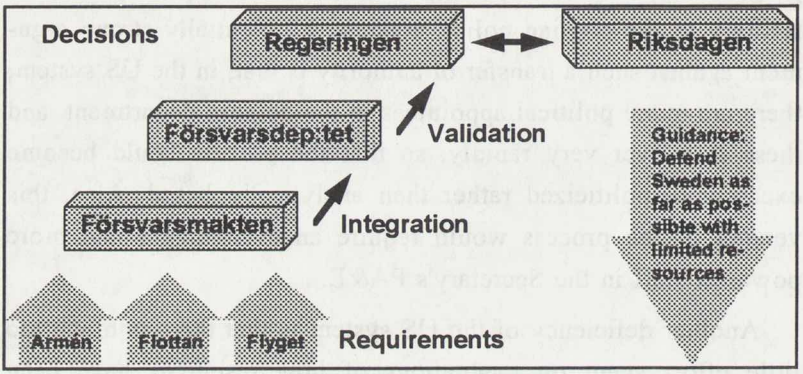
In the US process, the Services propose budgets, and the Secretary can only ask questions and propose alternatives. It has been suggested that this gives entirely too much power to the potentially very parochial interests within the military Services. While it would

be a very radical change to the PPBS system, it would not be unthinkable to reverse these steps. If the Secretary of Defense were assigned the responsibility for developing and proposing budgets for the military Departments, many overall trade-off decisions can be made early on at the highest levels in the chain of command. The Services could then not expect roughly a third of the total budget, but would have to analyze any particular proposal coming to them from policy makers, and would have to ask questions themselves rather than being in the drivers seat of developing new programs. This would be a significant transfer of power from the military to the civilian policy makers. A potentially strong argument against such a transfer of authority is that, in the US system, there are many political appointees in the defense department, and these turn over very rapidly, so that the process could become excessively politicized rather than analytically based. Also, this version of the process would require an even bigger and more powerful staff in the Secretary's PA&E.

Another deficiency of the US system is that there is much too little effort spent on evaluations of how resources have been allocated and expended. Even when lowerlevel output analysis is feasible, it tends not to have a direct impact on further resource decisions as timely as would be possible. Also, few central resources are available to functional staff assistants to the Secretary to undertake their own evaluations of various programs.

Swedish applications

This section will attempt to draw some implications of the US system that may be of direct applicability to the Swedish context.



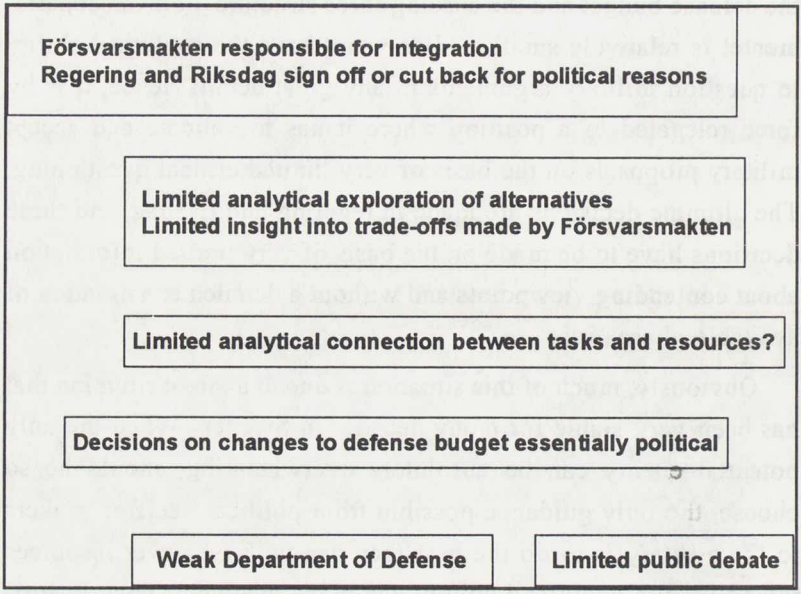
Swedish context

This chart means to suggest that, in comparison with the US system which relies on a great diversity of organizations that, through often discordant discussion, produce a consensus, the Swedish system is more monolithical and hierarchical. The military Services specify their respective requirements, and the most important resource tradeoff decisions that go into the short term budget and the long term plan are made by the military themselves inside Försvars-

makten. Överbefälhavaren is largely in charge of making the critical integration decisions of how various programs will mesh in the defense budget and the ensuing force structure. Försvarsdepartementet is relatively small, and does not have the analytical ability to question military arguments in any great detail. Hence, it is by force relegated to a position where it has to validate and accept military proposals on the basis of very limited critical questioning. The ultimate decisions are made in regering and riksdag, and these decisions have to be made on the basis of very limited information about contending viewpoints and without a detailed examination of available alternatives.

Obviously, much of this situation is due to a threat situation that has been very stable for many decades in Sweden. When the only potential enemy can be absolutely overwhelming, should he so choose, the only guidance possible from political decision makers to the military is to do the best they can with whatever resources the political climate and culture can make available. That, historically, the Swedish system has given strong powers to its military, and has not required an extensive analytical basis for policy decisions, is therefore quite understandable. In the more complex threat environment of today, however, it is time to consider fundamental changes to this system.

Principal differences



This chart summarizes this author's personal assessment of the principal differences between the US and Sweden. Obviously, the chart makes the case for vastly increased attention to how defense policy should be based on more supporting analysis, and no further comment is really required.

Major issues to explore:

- Threat
- Force structure
- Manpower acquisition
- Weapons systems acquisitions
- Base structure
- Industrial base and foreign sales
- Potential for coalitions

In the U.S., there is a continuous discussion of what the National Security Strategy and the National Military Strategy should be, as Americans rethink their role in the world of today. In Sweden, however, the case is somewhat simpler because nothing much has changed except the threat level for the foreseeable future. Whatever the threat, the national and military security strategies remain the same. There is still only one enemy on the horizon for Sweden; what has changed is only the timing of when a possible attack, which now seems so unlikely, could look realistic again.

In the Swedish case, therefore, the focus must be on the relationship between operational concepts, force building, and budget constraints. The force building part presents many complex issues that have to do with weapons systems, manpower, R&D, industrial base policies, military infrastructure, etc. The military capabilities of the future are built from the ground up the complex

series of decisions taken in these areas. That is where the analytical effort must be concentrated.

At the strategic level, Sweden is already in the process of reevaluating the benefits of abandoning its long-standing policy of non-alliance in peacetime. Clearly, budget pressures force a rethinking of the level of defense expenditures. This means that it becomes necessary to plan for a reconstitution of the maximum capacity of the country to defend itself. That leads to questions of how to ensure a basis from which manpower and weapons systems can be made available at a future time, with sufficient lead time, when they might be required. The questions of the Swedish defense industrial base, acquisition of new technologies from abroad, and what to do about universal conscription are clearly at the center of long term policy making.

Obviously, there is now a very heightened demand for strong analytical support both for short term and long term policy making. There is simply no way of resolving the important questions before Sweden except by detailed analysis.

Potential analytical sources:

- Defense agencies (FOA)
- Military services
- Försvarsmakten
- Försvarsdepartementet
- ESO
- Universities
- War colleges
- Private studies organizations
- Private industry
- Consultants (domestic and foreign)

As in the US, there are several sources available that can support an increased effort at analyzing all the relevant defense issues. What is required is resources, and an organizational framework within which these analytical capabilities can be brought together.

Strategic planning

1. Establish a planned step-wise reaction function to meet emerging threats – must be done by Regering and Riksdag
2. Support this strategy by detailed operational plans – Överbefälhavaren, Militärbefälhavarna, "försvarsgrenarna" responsible for this
3. Review and evaluation of implementation – requires an independent outside agency

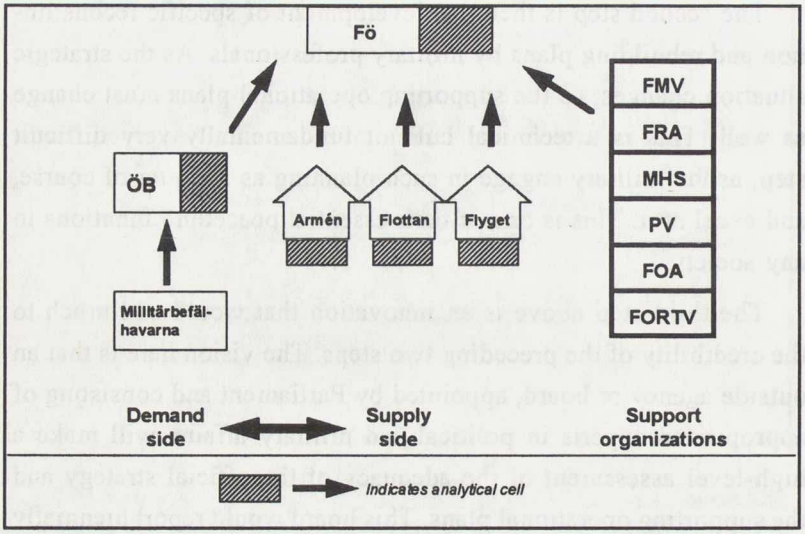
This chart proposes a three-level approach to strategic planning tailored to the Swedish strategic environment for the foreseeable future. Step 1 is taken from the analysis in this analyst's discussion in "En effektiv försvarspolitik", Ds 1994:138. The proposal developed in that report suggests announcing, clearly and publicly, plans for reconstituting Swedish defense in reaction to well-identified signals from abroad regarding changes in the strategic situation. In the past, Swedish defense policy has been based on a political commitment to a high and stable defense budget (which was then not delivered for various political reasons); in the new environment, such a policy can no longer be considered affordable. The stable element should therefore be a committment to rebuilding defense as needed. This is a political issue at the highest strategic level. It requires fundamental rethinking of how to plan and budget for future defense efforts but is the safest way to signal to any outside threat that there remains, in Sweden, a strong public and

political commitment to self-defense, should the situation so demand.

The second step is then the development of specific reconstitution and rebuilding plans by military professionals. As the strategic situation changes, so the supporting operational plans must change as well. This is a technical but not fundamentally very difficult step, as the military engage in such planning as a matter of course, and excel at it. This is one of their essential peacetime functions in any society.

The third step above is an innovation that would add much to the credibility of the preceding two steps. The vision here is that an outside agency or board, appointed by Parliament and consisting of appropriated experts in political and military affairs, will make a high-level assessment of the adequacy of the official strategy and the supporting operational plans. This board would report biennially to Parliament and the Swedish public on the state of defense planning in Sweden. This is an essential step in a political environment where defense, in the past, has been exessively political. The proposed group would be the conscience of Swedish defense policy planning.

Analytical support structure

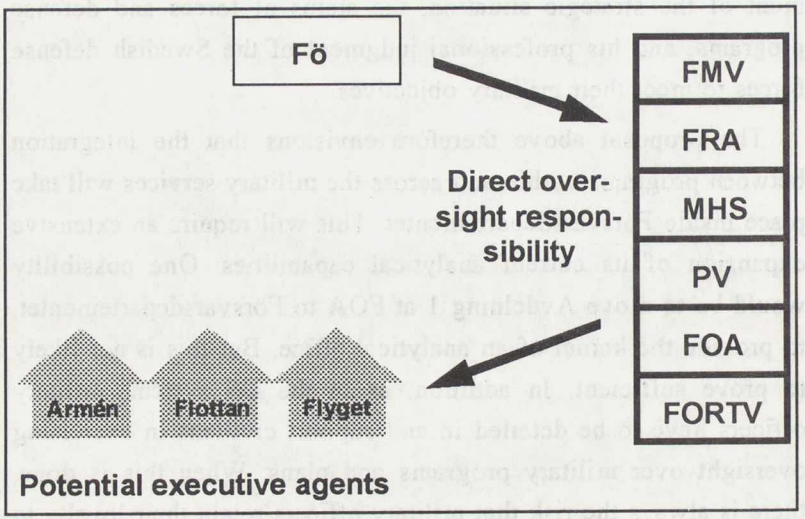


This chart highlights the analytical cells that have to be created within various organizations. What is new in this organization, at least compared to the current Swedish practise, is that the Department of Defense, as in the US, assumes a position of having an analytical capability that allows it to critically delve into programs proposed by the military services ("försvarsgrenarna"). In this new organization, the military services have to propose their own programs and budgets directly to the Department of Defense, instead of going through Överbefälhavaren, as now. This would represent the supply side of forces, and would be based on the operational and doctrinal concepts developed by the military services. The demand side would be represented by Överbefälhavaren, in consultation with the regional Militärbefälhavarna, and

would be submitted to the Department of Defense. In this context, Överbefälhavaren will be charged with making his overall assessment of the strategic situation, the status of forces and defense programs, and his professional judgment of the Swedish defense forces to meet their military objectives.

The proposal above therefore envisions that the integration between programs within and across the military services will take place inside Försvarsdepartementet. This will require an extensive expansion of its current analytical capabilities. One possibility would be to move Avdelning 1 at FOA to Försvarsdepartementet, to provide the kernel of an analytical office. But this is not likely to prove sufficient. In addition, as in the US system, military officers have to be detailed in and support civilians in exercising oversight over military programs and plans. When this is done, there is always the risk that military officers retain their loyalty to their parent services. This can be counteracted, to some degree, by putting civilians in charge of their annual professional evaluations (as is the case in US practice), and by ensuring that only the most qualified are detailed to Försvarsdepartementet. The idea would be that a successful tour as an analyst working for civilians is a critical gate to promotions to higher rank.

Management of support



In the current Swedish structure, defense support agencies are very free-standing and independent, compared to the US system. To ensure that their budgets and activities are appropriately integrated with defense-wide planning, the above chart suggests putting them under more direct control of Försvarsdepartementet. In the US, such agencies are often headed by senior military officers; sometimes, one of the military services is appointed as the executive agent for the entire defense establishment. This is a model with considerable advantages, as it ensures close coordination between the users of the support services, i.e., military units, and the producers of these services in the support agencies.

Major conclusions

- High level outputs impossible to measure
- Tie strategies to tasks and to resource requirements
- Create competing sources for analysis
- Encourage advocacy and openness
- Allow competition between military services
- Enforce civilian oversight of all military options
- Support openness and live debate of alternatives
- Rely also on non-government sources for analysis
- Use analysis to combat excessive politics
- Explore the unthinkable
  – coalition, no neutrality, professional army, long range missiles, preemption strategies, etc.

The above recommendations are based on the examination of the strength and weaknesses of the US system, as they may apply to the Swedish context.

The major recommendation in this report is to develop contending centers of analysis. The more topdown and centralized the institutionalization of an analytical capability is allowed to become, the more likely it will be that it will not provide a rich debate of analytically well-grounded alternatives. This is possibly the major challenge for Sweden. It is a drastic change to the present culture of defense policy making to suggest that there must be competing centers of analysis. Yet this is clearly the heart of the American system, and is the only assurance available that the lack of solid

analysis of the total output of the defense establishment can be met with the best analysis of input use possible.

Bilaga 1

Utredningens betänkanden

SOU 1995:129 *En styrande krigsorganisation.* Målanalys.

SOU 1996:96 *Strukturförändring och besparing.* En uppföljning av genomförda förändringar inom försvarets ledningsorganisation.

SOU 1996:97 *Effektivare försvarsfastigheter!* Utvärdering av en reform.

SOU 1996:98 *Vem styr försvaret?* Utvärdering av effekterna av LEMO-reformen.

SOU 1996:99 *Avveckling med inlärning.* Erfarenheter från LEMO-reformens avveckling av personal.

SOU 1996:123 *Iakttagelser och förslag efter omstruktureringen av försvarets ledning och stöd.*

Underlagsrapporter

Under hösten 1996 publiceras följande bilagor till slutbetänkandet:

SOU 1996:130

- Rapport 1. *De två kulturerna.*

  Om den civila och militära sektorns försök att styra varandra under fyra sekler. (Uppsatser av historikerna Klaus Richard Böhme, Bo Huldt och Kent Zetterberg samt statsvetaren Carl-Einar Stålvant).

SOU 1996:131

- Rapport 2. *Extern värdering av hot och förmåga.*

  Mätnings- och organisationsaspekter på statsmakternas styrning av försvaret. (En rapport av FOA: Karakteristik av det militära försvarets förmåga samt en rapport av Carl Johan Dahlman: Analytical Support for Defense. American Foundations and Swedish Applications).

SOU 1996:132

- Rapport 3. *Det stora och snabba greppet.*

  Hur LEMO-reformen omstrukturerade försvarssektorn. (Innehåller en redogörelse för LEMO-reformens metodik och hur denna påverkade resultaten, utarbetad av UTFÖR:s sekretariat).

- Rapport 4. *Uppdragsstyrning och ägarstyrning.*

  (Innehåller sammanställning av en konsultrapport om uppdragsstyrningen gentemot FMV, beskrivningar av uppdragsstyrningens former generellt inom Försvarsdepartementets område samt en rapport från Statskontoret om styrning av 1 000-kronorsmyndigheter.)

- Rapport 5. *Privatisering eller bara bolagisering?*

  (Innehåller konsultrapporter om privatiseringen av Försvarets datacenter och Försvarets mediecenter samt en beskrivning utarbetad av

sekretariatet om Confortia AB – bolagiseringen av FortF:s projektering och byggadministration.)

Dessutom tillkommer en engelsk sammanfattning av UTFÖR:s samtliga betänkanden.

UTFÖR:s uppdrag och arbete

Genom beslut den 12 januari 1995 bemyndigade regeringen chefen för Försvarsdepartementet, Thage G Peterson, att tillkalla en särskild utredare för att genomföra en uppföljning och utvärdering av genomförda och pågående strukturförändringar inom Försvarsdepartementets verksamhetsområde.

Uppdraget syftar, enligt direktiven (1995:4, se bil. 2) till att belysa om avsedda resultat har uppnåtts, dvs. effekter på verksamhet, kostnader och kvalitet. I uppdraget ingår även att utvärdera vilka effekter på myndigheternas organisation m.m. som strukturförändringarna fått. Om utvärderingen visar eller pekar på att effekterna på verksamheten avviker från statsmakternas intentioner med strukturförändringarna, skall utredaren analysera orsaken till avvikelserna och lämna förslag till åtgärder som förbättrar måluppfyllelse och korrigerar inriktningen. Slutligen skall utredaren dokumentera och utvärdera organisation och val av arbetssätt för strukturförändringarna samt vilka effekter det valda arbetssättet fått på resultat av omstruktureringarna.

Med stöd av detta bemyndigande tillkallade departementschefen som särskild utredare generaldirektören Lars Jeding. Som sakkunniga förordnades departementsråden Birgitta Heijer och Ann-Sofie Löth, planeringschefen Dan Ohlsson och departementssekreteraren Katrin Westling Palm. Vidare har följande förordnats som experter: revisionschefen Inge Danielsson, organisationsdirektören Marja Lemne, fil kand Björn Sylvén, departementssekreteraren Ulrika Lindström, överste 1 gr. Svante Kristensson, avdelningschefen Sven Rune Frid, pol mag Christer Åkersten, fil kand Anders Bauer och departementssekreterare Erik Kärnekull. Dan Ohlsson entledigades i samband med utnämning till statssekreterare och Katrin Westling

Palm förordnades som expert i samband med utnämning till biträdande kronodirektör.

Till sekreterare förordnades ekon dr Arne Granholm (huvudsekreterare), avdelningsdirektören Kristina Eklund och ämnessakkunnige Sten Johansson. Den senare har tjänstgjort i FN-uppdrag september 1995–april 1996. Till biträdande sekreterare förordnades Lena Niesink.

Utredningen har antagit namnet Utvärderingen av försvarets ledning och struktur (UTFÖR).

Utredaren och de sakkunniga samt vissa av experterna har t.o.m. 3 september 1996 haft 13 sammanträden. Vidare har utredaren och sekretariatet sammanträtt 5 gånger med Försvarsdepartementets chefer med information om utredningsläget.

Chefen för Försvarsdepartementet förordnade den 22 januari 1996 följande personer att ingå i UTFÖR:s referensgrupp för militära ledningss- och organisationsfrågor:

f.d. generaldirektör Per Borg
generaldirektör Hans Dellner
f.d. generaldirektör Ingvar Ehrling
generallöjtnant Lars-Erik Englund
general Bengt Gustafsson
överste 1 gr. Stefan Furenius
generalmajor Krister Larsson
generaldirektör Lennart Myhlback
f.d. generaldirektör Gunnar Nordbeck
f.d. generaldirektör Lars Bertil Persson
viceamiral Per Rudberg.

Gruppen har t.o.m. september 1996 sammanträtt fyra gånger. Delar av utredningens underlagsmaterial har presenterats för gruppen, som delat med sig av erfarenheter och synpunkter men givetvis inte kan göras ansvariga för utredningens slutsatser.

Utöver sekretariat och experter har även ett tiotal konsulter inom olika specialområden anlitats samt tre historiker knutna till Militärhögskolan.

Utvärderingen har byggt på studium av dokument, på muntliga intervjuer, på enkäter och på överläggningar med de berörda myndigheternas ledningar. Mer än 600 personer har därvid lämnat synpunkter muntligen eller skriftligen. Förslag till eventuella korrigeringar av inriktningen har i enlighet med direktiven lämnats till berörda myndigheter och organ för synpunkter före överlämnandet till Försvarsdepartementet, vilket resulterat i tio yttranden som anges i betänkandet.

Bilaga 2

Kommittédirektiv

Uppföljning av strukturförändringar inom Försvarsdepartementets verksamhetsområde

Beslut vid regeringssammanträde den 12 januari 1995

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare tillkallas med uppgift att genomföra en uppföljning och utvärdering av genomförda och pågående strukturförändringar inom Försvarsdepartementets verksamhetsområde.

Bakgrund

Sedan ett antal år har den svenska statsförvaltningen genomgått en omfattande förnyelse och omstrukturering. Inom Försvarsdepartementets verksamhetsområde har förändringsarbetet inneburit att i

princip all verksamhet har varit föremål för utredning eller verksamhetsöversyn.

I proposition (1990/91:102), Verksamhet och anslag inom totalförsvaret 1991/92, avsnitt 2.4 redovisades en sammanhållen målsättning och inriktning för utvecklings- och omstruktureringsarbetet inom Försvarsdepartementets område.

I därpå följande kompletteringsproposition (prop. 1990/91:150, del II) presenterades ett samlat program för minskning av den statliga administrationen. För Försvarsdepartemenetets del redovisades ett tiotal områden som föreslogs bli föremål för omställning och minskning. Översyn av totalförsvarets ledningsorganisation, översyn och omprövning av myndighetsstrukturen samt översyn av forskningsverksamheten är tre av de mest omfattande och principiella områdena som presenteras i programmet.

Som en följd av statsmakternas beslut om strukturförändringar och om besparingar inom den statliga administrationen tillsattes med början år 1991 inom Försvarsdepartementet ett antal utredningar och inleddes vissa översyner. Häri ingick bl.a. Utredningen om lednings- och myndighetsstrukturen inom försvaret (LEMO), Försvarsforskningsutredningen (FFU), översyn av Flygtekniska försöksanstalten och en översyn av nämnderna inom Försvarsdepartementets område samt ett uppdrag till Statskontoret att göra översyner av Krigsarkivet och museiverksamheten inom departementets verksamhetsområde. Till detta kommer de översyner av totalförsvarets pliktpersonal som gjorts av Frivilligutredningen och Pliktutredningen.

Utredningarna och översynerna har resulterat i ett antal betänkanden/skrivelser m.m. med förslag till omstruktureringar som läm-

nats till regeringen. Beslut har sedermera fattats av regeringen eller i förekommande fall av riksdagen.

Den 1 juli 1994 var de flesta strukturförändringar inom Försvarsdepartementets verksamhetsområde genomförda. De förändringar som gäller det civila försvaret genomförs dock den 1 juli 1995, så även inrättandet av Totalförsvarets pliktverk.

Strukturförändringarna inom Försvarsdepartementets verksamhetsområde har varit omfattande och tiden från utredning till genomförande har varit kort. Dessa faktorer har gjort det nödvändigt att finna relativt okonventionella metoder i flera av strukturförändringarnas faser. Bl.a. kan nämnas LEMO:s utredningsmetod som innebar att förslagen så långt möjligt förankrades hos myndigheter, intressenter, riksdagspartier och departementsledning m.fl. innan de lämnades till regeringen, vilket i sin tur gjort att genomförandet kunnat bli relativt okomplicerat. För inrättandet av den nya myndigheten Försvarsmakten bildades en särskild myndighet med uppgift att förbereda organiserandet av den nya myndigheten. För att nå en så enhetlig hantering som möjligt av de avvecklingsfrågor som blev följden av nedläggningen av myndigheter, bildades också en särskild avvecklingsmyndighet med uppgift att samlat svara för huvuddelen av avvecklingsuppgifterna.

I 1994 års budgetproposition har regeringen anmält att en systematisk uppföljning av genomförda strukturförändringar bör ske. Vidare anger regeringen att underlaget för riksdagens och regeringens uppföljning av organisations- och strukturförändringar behöver förbättras. Statskontoret har därför fått i uppdrag att medverka i systematisk uppföljning av organisations- och strukturförändringar inom statsförvaltningen.

Chefen för Försvarsdepartementet beslutade i mars 1994 att en uppföljning och utvärdering av genomförda och pågående strukturförändringar inom Försvarsdepartementets verksamhetsområde skulle genomföras. En arbetsgrupp tillsattes (Fö 1994:A) med uppdrag att dels dokumentera hela omstruktureringsarbetet fr.o.m. budgetpropositionen 1991 och kompletteringspropositionen 1991 t.o.m. den 1 juli 1994, dels lämna förslag till hur en samlad utvärdering av effekterna av genomförda omstruktureringar skulle kunna genomföras.

Statskontoret har biträtt arbetsgruppen och på uppdrag av arbetsgruppen dokumenterat hela strukturförändringsprocessen från budgetpropositionen 1991 till 1 juli 1994. För att få underlag till hur en utvärdering av strukturförändringarna skulle kunna genomföras har arbetsgruppen inhämtat olika förslag till uppläggning från Försvarets forskningsanstalt, Statskontoret och Statsvetenskapliga institutionen vid Stockholms universitet. Arbetsgruppen föreslår att en särskild utredare tillsätts med uppgift att genomföra en uppföljning och utvärdering av genomförda strukturförändringar inom Försvarsdepartementets område.

Uppdraget

Uppdraget att följa upp och utvärdera strukturförändringar inom Försvarsdepartements verksamhetsområde skall omfatta tre delar.

1. En samlad uppföljning skall göras som belyser om avsedda resultat har uppnåtts. Med resultat avses här effekter på verksamhet, kostnader och kvalitet. Målen uttrycks i regeringens direktiv till respektive utredning och i regeringens propositioner med förslag till riksdagen om strukturförändringarna.

2. I uppdraget ingår att utvärdera vilka effekter på verksamheten, myndigheternas organisation m.m. som strukturförändringarna fått. Om utvärderingen visar eller pekar på att effekterna på verksamheten avviker från statsmakternas intentioner med strukturförändringarna, skall utredaren analysera orsaken till avvikelserna och lämna förslag till åtgärder som förbättrar måluppfyllelsen och korrigerar inriktningen.

3. Den tredje delen av uppdraget innebär att utredaren skall dokumentera och utvärdera organisation och val av arbetssätt för strukturförändringarna. Med tanke på omfattningen av strukturförändringarna och den relativt korta tid som de genomförts på samt det sätt som utredningarna har bedrivits på är det av vikt att även studera det arbetssätt som valts för att genomföra omstruktureringarna och att belysa vilka effekter det valda arbetssättet fått på resultatet av omstruktureringarna.

Utredningsarbetet skall bedrivas av en särskild utredare och organiseras på ett sådant sätt att det kan lämnas deluppdrag och delstudier till myndigheter, organisationer, forskare m.fl. För det ändamålet kommer de förslag till uppläggning av utvärderingen som den särskilda arbetsgruppen vid Försvarsdepartementet

inhämtat från FOA, Statskontoret och Statsvetenskapliga institutionen vid Stockholms universitet att överlämnas till utredaren, liksom Statskontorets kartläggning av genomförda strukturförändringar. Riksrevisionsverkets (RRV) granskning av strukturförändringarna vid några av de berörda myndigheterna samt RRV:s revisionsutlåtanden bör också uppmärksammas av utredaren.

De flesta av strukturförändringarna inom Försvarsdepartementets verksamhetsområde gäller från den 1 juli 1994. I vissa fall sker genomförandet dock inte förrän 1 juli 1995. Flera av de effekter som förväntas kommer dessutom inte att kunna studeras förrän tidigast hösten 1995. Med tanke på detta skall utredaren successivt rapportera resultatet av uppföljningen och utvärderingen. De förslag till eventuella korrigeringar av inriktningen som utredaren kan komma att lämna skall överlämnas till Försvarsdepartementet när utredaren finner det lämpligt och efter det att berörda myndigheter och organ fått tillfälle att lämna synpunkter. Utredaren skall dessutom inledningsvis redovisa val av uppläggning m.m. för utredningsarbetet.

Utredaren skall i berörda delar beakta direktiven till samtliga kommittéer och särskilda utredare att pröva offentliga åtaganden (Dir. 1994:23).

Arbetet bör vara avslutat senast den 1 juli 1996.

(Försvarsdepartemenetet)

KUNGL BIBLIOTEKET STOCKHOLM

Statens offentliga utredningar 1996

Kronologisk förteckning

1. Den nya gymnasieskolan - hur går det? U.
2. Samverkansmönster i svensk forskningsfinansiering. U.
3. Fritid i förändring.
   Om kön och fördelning av fritidsresurser. C.
4. Vem bestämmer vad? EU:s interna spelregler inför regeringskonferensen 1996. UD.
5. Politikområden under lupp. Frågor om EU:s första pelare inför regeringskonferensen 1996. UD.
6. Ett år med EU. Svenska statstjänstemäns erfarenheter av arbetet i EU. UD.
7. Av vitalt intresse. EU:s utrikes- och säkerhetspolitik inför regeringskonferensen. UD.
8. Batterierna - en laddad fråga. M.
9. Om järnvägens trafikledning m.m. K.
10. Forskning för vår vardag. C.
11. EU-mopeden. Ålders- och behörighetskrav för två- och trehjuliga motorfordon. K.
12. Kommuner och landsting med betalningssvårigheter. Fi.
13. Offentlig djurskyddstillsyn. Jo.
14. Budgetlag - regeringens befogenheter på finansmaktens område. Fi.
15. Union för både öst och väst. Politiska, rättsliga och ekonomiska aspekter av EU:s sjätte utvidgning. UD.
16. Förankring och rättigheter. Om folkomröstningar, utträdesrätt, medborgarskap och mänskliga rättigheter i EU. UD.
17. Bättre trafik med väginformatik. K.
18. Totalförsvarspliktiga m95. Förslag om jobb/studier efter muck, bostadsbidrag, dagpenning, försäkringar. Fö.
19. Sverige, EU och framtiden. EU 96-kommitténs bedömningar inför regeringskonferensen 1996. UD.
20. Samordnad rollfördelning inom teknisk forskning. U.
21. Reform och förändring. Organisation och verksamhet vid universitet och högskolor efter 1993 års universitets- och högskolereform. U.
22. Inflytande på riktigt - Om elevers rätt till inflytande, delaktighet och ansvar. U.
23. Kartläggning och analys av den offentliga sektorns upphandling av varor och tjänster med miljöpåverkan. N.
24. Från Maastricht till Turin. Bakgrund och övriga EU-länders förslag och debatt inför regeringskonferensen 1996. UD.
25. Från massmedia till multimedia - att digitalisera svensk television. Ku.
26. Ny kurs i trafikpolitiken + Bilagor. K.
27. En strategi för kunskapslyft och livslångt lärande. U.
28. Det forskningspolitiska landskapet i Norden på 1990-talet. U.
29. Forskning och Pengar. U.
30. Borgenärsbrotten - en översyn av 11 kap. brottsbalken. Fi.
31. Attityder och lagstiftning i samverkan + bilagedel. C.
32. Möss och människor. Exempel på bra IT-användning bland barn och ungdomar. SB.
33. Banverkets myndighetsroll m.m. K.
34. Aktiv arbetsmarknadspolitik + expertbilaga. A.
35. Kriminalunderrättelseregister DNA-register. Ju.
36. Högskola i Malmö. U.
37. Sveriges medverkan i FN:s familjeår. S.
38. Nationalstadsparker. M.
39. Rapport från klimatdelegationen 1995. Klimatrelaterad forskning. M.
40. Elektronisk dokumenthantering. Ju.
41. Statens maritima verksamhet. Fö.
42. Demokrati och öppenhet. Om folkvalda parlament och offentlighet i EU. UD.
43. Jämställdheten i EU. Spelregler och verklighetsbilder. UD.
44. Översyn av skatteflyktslagen. Reformerat förhandsbesked. Fi.
45. Presumtionsregeln i expropriationslagen. Ju.
46. Enskilda vägar. K.
47. Cirkelsamhället. Studiecirklars betydelser för individ och lokalsamhälle. U.
48. Shaping Sustainable Homes in an Urbanizing World. Swedish National Report for Habitat II. N.
49. Regler för handel med el. N.
50. Förbud mot vapen på allmän plats m.m. Ju.
51. Grundläggande drag i en ny arbetslöshetsförsäkring - alternativ och förslag. A.
52. Precisering av handelsändamålet i detaljplan. M.
53. Kalkning av sjöar och vattendrag.M.
54. Kooperativa möjligheter i storstadsområden. S.
55. Sverige, framtiden och mångfalden. A.
55. På väg mot egenföretagande. A.
55. Vägar in i Sverige. A.
56. Hälften vore nog - om kvinnor och män på 90-talets arbetsmarknad. A.
57. Pensionssamordning för svenskar i EU-tjänst. Fi.
58. Finansieringen av det civila försvaret. Fö.

Statens offentliga utredningar 1996

Kronologisk förteckning

59. Europapolitikens kunskapsgrund. En principdiskussion utifrån EU 96-kommitténs erfarenheter. UD.
60. Miljö och jordbruk. Om EU:s miljöregler och utvidgningens effekter på den gemensamma jordbrukspolitiken. UD.
61. Olika länder – olika takt. Om flexibel integration och förhållandet mellan stora och små stater i EU. UD.
62. EU, konsumenterna och maten – Förväntningar och verklighet. Jo.
63. Medicinska undersökningar i arbetslivet. A.
64. Försäkringskassan Sverige – Översyn av socialförsäkringens administration. S.
65. Administrationen av EU:s jordbrukspolitik i Sverige. Jo.
66. Utvärderat personval. Ju.
67. Medborgerlig insyn i kommunala entreprenader. Fi.
68. Några folkbokföringsfrågor. Fi.
69. Kompetens och kapital + bilaga. N.
70. Samverkan mellan högskolan och näringslivet. N.
71. Lokal demokrati och delaktighet i Sveriges städer och landsbygd. In.
72. Rättspsykiatriskt forskningsregister. S.
73. Svensk kärnteknisk tillsynsverksamhet. Volym 1 – En granskning. M.
73. Swedish Nuclear Regulatory Activities. Volume 1 – An Assessment. M.
74. Svensk kärnteknisk tillsynsverksamhet. Volym 2 – Faktaredogörelser. M.
74. Swedish Nuclear Regulatory Activities. Volume 2 – Descriptions. M.
75. Värden i folkhögskolevärlden. U.
76. EU:s regeringskonferens – procedurer, aktörer, formalia. Sammanfattning av ett seminarium i april 1996. UD.
77. Utländska försäkringsgivare med verksamhet i Sverige. Fi.
78. Elberedskapen. Organisation, ansvarsfördelning och finansiering. N.
79. Översyn av revisionsreglerna. Fi.
80. Viktigt meddelande. Radio och TV i Kris och Krig. Ku.
81. Skydd för sparande i sparkasseverksamhet. Fi.
82. En översyn av luft- sjö- och spårtrafikens tillsynsmyndigheter. K.
83. Allmänt pensionssparande. S.
84. Ekobrottsforskning. Ju.
85. Egon Jönsson – en kartläggning av lokala samverkansprojekt inom rehabiliteringsområdet. S.
86. Utvecklad samordning inom det civila försvaret och fredsräddningstjänsten. Kartläggning, överväganden och förslag. Fö.
87. Tredimensionell fastighetsindelning. Ju.
88. Kameraövervakning. Ju.
89. Samverkan mellan högskolan och de små och medelstora företagen. N.
90. Sammanhållet studiestöd. U.
91. Den privata vårdens omfattning och framtida ersättningsformer – En översyn av de nationella taxorna för läkare och sjukgymnaster. S.
92. IT i miljöarbetet. M.
93. Ny yrkestrafiklagstiftning. K.
94. Nationell teleadresskatalog. K.
95. Botniabanan. K.
96. Strukturförändring och besparing. En uppföljning av genomförda förändringar inom försvarsmaktens ledningsorganisation. Fö.
97. Effektivare försvarsfastigheter! Utvärdering av en reform. Fö.
98. Vem styr försvaret? Utvärdering av effekterna av LEMO-reformen. Fö.
99. Avveckling med inlärning. Erfarenheter från LEMO-reformens avveckling av personal. Fö.
100. Ett nytt system för skattebetalningar. Del A. Ett nytt system för skattebetalningar. Del B. Författningsförslag, författningskommentarer och bilagor. Fi.
101. Kärnavfall – teknik och platsval. KASAMs yttrande över SKBs FUD-Program 95. M.
102. TUFF – Teckenspråksutbildning för föräldrar. U.
103. Miljöbalken. En skärpt och samordnad miljölagstiftning för en hållbar utveckling. Del 1 och 2. M.
104. Konsumentskydd på elmarknaden. C.
105. Att främja donationer till universitet och högskolor. U.
106. EU och Sverige – från Kiruna till Malmö. Sammanfattning av fyra regionala möten 1995-96. UD.
107. Union utan gränser – konsekvenser, möjligheter, problem. Sammanfattning av ett seminarium i november 1995. UD.
108. Konsumenterna och miljön. C.
109. Från åkerlotter till Paradis – ett delbetänkande från Utredningen om universitetsfastigheter m.m. angående överlåtelser och tomträttsupplåtelser av vissa högskolefastigheter. Fi.
110. Inför ett Svenskt kulturnät – IT och framtiden inom kulturområdet. Ku.

Statens offentliga utredningar 1996

Kronologisk förteckning

111. Bevakad övergång. Åldersgränser för unga upp till 30 år. C
112. Integrering av miljöhänsyn inom den statliga förvaltningen. M.
113. En allmän och aktiv försäkring vid sjukdom och rehabilitering. Del 1 och 2. S.
114. En körkortsreform. K.
115. Barnkonventionen och utlänningslagen. S.
116. Artikel 6 i Europakonventionen och skatteutredningen. Fi.
117. Expertrapporter från Skatteväxlingskommittén. Fi.
118. Station Stockholm Nord. K.
119. Lättnad i dubbelbeskattningen av mindre företags inkomster. Fi.
120. Högskolan i Malmö - Slutbetänkande. U.
121. Spår, miljö och stadsbild i centrala Stockholm. K.
122. Kunskapssyn och samhällsnytta i hantverkscirklar och hantverksutövande. U.
123. Iakttagelser och förslag efter omstruktureringen av försvarets ledning och stöd. Fö.
124. Miljö för en hållbar hälsoutveckling. Betänkande. Förslag till nationellt handlingsprogram. S. Bilaga 1. Miljörelaterade hälsorisker. S. Bilaga 2. Aktörer och verktyg i miljöhälsoarbetet. S.
125. Droger i trafiken. Ju.
126. Doping i folkhälsoperspektiv. Del A och Del B. S.
127. Folkbildningens institutioner. U.
128. Skyddet av kulturmiljön. En översyn av kulturminneslagens bestämmelser om byggnader och kulturmiljöer, prästgårdar, kyrkstäder och ortnamn. Ku.
129. Den kommunala självstyrelsen och grundlagen. In.
130. De två kulturerna. Rapporter av Klaus Richard Böhme, Bo Huldt, Carl-Einar Stålvant samt Kent Zetterberg. Bilagor med underlagsmaterial till UTFÖR:s slutbetänkande SOU 1996:123. Fö.
131. Extern värdering av hot och förmåga. Bilagor med underlagsmaterial till UTFÖR:s slutbetänkande SOU 1996:123. Fö.
132. Det stora och snabba greppet. Om LEMO-reformens metoder och resultat. Bilagor med underlagsmaterial till UTFÖR:s slutbetänkande SOU 1996:123. Fö.

Statens offentliga utredningar 1996

Systematisk förteckning

Statsrådsberedningen

Möss och människor. Exempel på bra IT-användning bland barn och ungdomar. [32]

Justitiedepartementet

Kriminalunderrättelseregister
DNA-register. [35]
Elektronisk dokumenthantering. [40]
Presumtionsregeln i expropriationslagen.[45]
Förbud mot vapen på allmän plats m.m. [50]
Utvärderat personval. [66]
Ekobrottsforskning. [84]
Tredimensionell fastighetsindelning. [87]
Kameraövervakning. [88]
Droger i trafiken. [125]

Utrikesdepartementet

Vem bestämmer vad? EU:s interna spelregler inför regeringskonferensen 1996. [4]
Politikområden under lupp. Frågor om EU:s första pelare inför regeringskonferensen 1996. [5]
Ett år med EU. Svenska statstjänstemäns erfarenheter av arbetet i EU. [6]
Av vitalt intresse. EU:s utrikes- och säkerhetspolitik inför regeringskonferensen. [7]
Union för både öst och väst. Politiska, rättsliga och ekonomiska aspekter av EU:s sjätte utvidgning. [15]
Förankring och rättigheter. Om folkomröstningar, utträdesrätt, medborgarskap och mänskliga rättigheter i EU. [16]
Sverige, EU och framtiden. EU 96-kommitténs bedömningar inför regeringskonferensen 1996. [19]
Från Maastricht till Turin. Bakgrund och övriga EU-länders förslag och debatt inför regeringskonferensen 1996. [24]
Demokrati och öppenhet. Om folkvalda parlament och offentlighet i EU. [42]
Jämställdheten i EU. Spelregler och verklighetsbilder. [43]
Europapolitikens kunskapsgrund.
En principdiskussion utifrån
EU 96-kommitténs erfarenheter. [59]
Miljö och jordbruk. Om EU:s miljöregler och utvidgningens effekter på den gemensamma jordbrukspolitiken. [60]
Olika länder - olika takt. Om flexibel integration och förhållandet mellan stora och små stater i EU. [61]
EU:s regeringskonferens - procedurer, aktörer, formalia. Sammanfattning av ett seminarium i april 1996. [76]
EU och Sverige - från Kiruna till Malmö. Sammanfattning av fyra regionala möten 1995-96. [106]
Union utan gränser - konsekvenser, möjligheter, problem. Sammanfattning av ett seminarium i november 1995. [107]

Försvarsdepartementet

Totalförsvarspliktiga m95. Förslag om jobb/studier efter muck, bostadsbidrag, dagpenning, försäkringar. [18]
Statens maritima verksamhet. [41]
Finansieringen av det civila försvaret. [58]
Utvecklad samordning inom det civila försvaret och fredsräddningstjänsten. Kartläggning, överväganden och förslag. [86]
Strukturförändring och besparing.
En uppföljning av genomförda förändringar inom försvarsmaktens ledningsorganisation. [96]
Effektivare försvarsfastigheter!
Utvärdering av en reform. [97]
Vem styr försvaret? Utvärdering av effekterna av LEMO-reformen. [98]
Avveckling med inlärning. Erfarenheter från LEMO-reformens avveckling av personal. [99]
Iakttagelser och förslag efter omstruktureringen av försvarets ledning och stöd. [123]
De två kulturerna. Rapporter av Klaus Richard Böhme, Bo Huldt, Carl-Einar Stålvant samt Kent Zetterberg. Bilagor med underlagsmaterial till UTFÖR:s slutbetänkande SOU 1996:123. [130]
Extern värdering av hot och förmåga. Bilagor med underlagsmaterial till UTFÖR:s slutbetänkande SOU 1996:123. [131]
Det stora och snabba greppet. Om LEMO-reformens metoder och resultat. Bilagor med underlagsmaterial till UTFÖR:s slutbetänkande SOU 1996:123. [132]

Socialdepartementet

Sveriges medverkan i FN:s familjeår. [37]
Kooperativa möjligheter i storstadsområden. [54]
Försäkringskassan Sverige - Översyn av socialförsäkringens administration. [64]
Rättspsykiatriskt forskningsregister. [72]
Allmänt pensionssparande. [83]
Egon Jönsson - en kartläggning av lokala samverkansprojekt inom rehabiliteringsområdet. [85]

Statens offentliga utredningar 1996

Systematisk förteckning

Den privata vårdens omfattning och framtida ersättningsformer - En översyn av de nationella taxorna för läkare och sjukgymnaster. [91]
En allmän och aktiv försäkring vid sjukdom och rehabilitering. Del 1 och 2. [113]
Barnkonventionen och utlänningslagen. [115]
Miljö för en hållbar hälsoutveckling.
Betänkande. Förslag till nationellt handlingsprogram. [124]
Bilaga 1. Miljörelaterade hälsorisker. [124]
Bilaga 2. Aktörer och verktyg i miljöhälsoarbetet. [124]
Doping i folkhälsoperspektiv. Del A och Del B. [126]

Kommunikationsdepartementet

Om järnvägens trafikledning m.m. [9]
EU-mopeden. Ålders- och behörighetskrav för två- och trehjuliga motorfordon. [11]
Bättre trafik med väginformatik. [17]
Ny kurs i trafikpolitiken + Bilagor. [26]
Banverkets myndighetsroll m.m. [33]
Enskilda vägar. [46]
En översyn av luft- sjö- och spårtrafikens tillsynsmyndigheter. [82]
Ny yrkestrafiklagstiftning. [93]
Nationell teleadresskatalog. [94]
Botniabanan. [95]
En körkortsreform [114]
Station Stockholm Nord. [118]
Spår, miljö och stadsbild i centrala Stockholm. [121]

Finansdepartementet

Kommuner och landsting med betalningssvårigheter. [12]
Budgetlag - regeringens befogenheter på finansmaktens område. [14]
Borgenärsbrotten - en översyn av 11 kap. brottsbalken. [30]
Översyn av skatteflyktslagen.
Reformerat förhandsbesked. [44]
Pensionssamordning för svenskar i EU-tjänst. [57]
Medborgerlig insyn i kommunala entreprenader. [67]
Några folkbokföringsfrågor. [68]
Utländska försäkringsgivare med verksamhet i Sverige. [77]
Översyn av revisionsreglerna. [79]
Skydd för sparande i sparkasseverksamhet. [81]
Ett nytt system för skattebetalningar. Del A.
Ett nytt system för skattebetalningar. Del B. Författningsförslag, författningskommentarer och bilagor. [100]
Från åkerlotter till Paradis - ett delbetänkande från Utredningen om universitetsfastigheter m.m. angående överlåtelser och tomträttsupplåtelser av vissa högskolefastigheter. [109]
Artikel 6 i Europakonventionen och skatteutredningen. [116]
Expertrapporter från Skatteväxlingskommittén. [117]
Lättnad i dubbelbeskattningen av mindre företags inkomster. [119]

Utbildningsdepartementet

Den nya gymnasieskolan - hur går det? [1]
Samverkansmönster i svensk forskningsfinansiering. [2]
Samordnad rollfördelning inom teknisk forskning. [20]
Reform och förändring. Organisation och verksamhet vid universitet och högskolor efter 1993 års universitets- och högskolereform. [21]
Inflytande på riktigt - Om elevers rätt till inflytande, delaktighet och ansvar. [22]
En strategi för kunskapslyft och livslångt lärande. [27]
Det forskningspolitiska landskapet i Norden på 1990-talet. [28]
Forskning och Pengar. [29]
Högskola i Malmö. [36]
Cirkelsamhället. Studiecirklars betydelser för individ och lokalsamhälle. [47]
Värden i folkhögskolevärlden. [75]
Sammanhållet studiestöd. [90]
TUFF - Teckenspråksutbildning för föräldrar. [102]
Att främja donationer till universitet och högskolor. [105]
Högskolan i Malmö - Slutbetänkande. [120]
Kunskapssyn och samhällsnytta i hantverkscirklar och hantverksutövande. [122]
Folkbildningens institutioner. [127]

Jordbruksdepartementet

Offentlig djurskyddstillsyn. [13]
EU, konsumenterna och maten - Förväntningar och verklighet. [62]
Administrationen av EU:s jordbrukspolitik i Sverige. [65]

Arbetsmarknadsdepartementet

Aktiv arbetsmarknadspolitik + expertbilaga. [34]
Grundläggande drag i en ny arbetslöshetsförsäkring - alternativ och förslag.[51]
Sverige, framtiden och mångfalden. [55]
På väg mot egenföretagande. [55]

Statens offentliga utredningar 1996

Systematisk förteckning

Vägar in i Sverige. [55]
Hälften vore nog - om kvinnor och män på 90-talets arbetsmarknad. [56]
Medicinska undersökningar i arbetslivet. [63]

Kulturdepartementet

Från massmedia till multimedia - att digitalisera svensk television. [25]
Viktigt meddelande.
Radio och TV i Kris och Krig. [80]
Inför ett Svenskt kulturnät - IT och framtiden inom kulturområdet. [110]
Skyddet av kulturmiljön. En översyn av kulturminneslagens bestämmelser om byggnader och kulturmiljöer, prästgårdar, kyrkstäder och ortnamn. [128]

Näringsdepartementet

Kartläggning och analys av den offentliga sektorns upphandling av varor och tjänster med miljöpåverkan. [23]
Shaping Sustainable Homes in an Urbanizing World. Swedish National Report for Habitat II. [48]
Regler för handel med el. [49]
Kompetens och kapital + bilaga. [69]
Samverkan mellan högskolan och näringslivet. [70]
Elberedskapen. Organisation, ansvarsfördelning och finansiering. [78]
Samverkan mellan högskolan och de små och medelstora företagen. [89]

Civildepartementet

Fritid i förändring.
Om kön och fördelning av fritidsresurser. [3]
Forskning för vår vardag. [10]
Attityder och lagstiftning i samverkan . + bilagedel. [31]
Konsumentskydd på elmarknaden. [104]
Konsumenterna och miljön. [108]
Bevakad övergång. Åldersgränser för unga upp till 30 år. [111]

Inrikesdepartementet

Lokal demokrati och delaktighet i Sveriges städer och landsbygd. [71]
Den kommunala självstyrelsen och grundlagen. [129]

Miljödepartementet

Batterierna - en laddad fråga. [8]
Nationalstadsparker. [38]
Rapport från klimatdelegationen 1995.
Klimatrelaterad forskning. [39]
Precisering av handelsändamålet i detaljplan. [52]
Kalkning av sjöar och vattendrag [53]
Svensk kärnteknisk tillsynsverksamhet. Volym 1 - En granskning. [73]
Swedish Nuclear Regulatory Activities. Volume 1 - An Assessment. [73]
Svensk kärnteknisk tillsynsverksamhet. Volym 2 - Faktaredogörelser. [74]
Swedish Nuclear Regulatory Activities. Volume 2 - Descriptions. [74]
IT i miljöarbetet. [92]
Kärnavfall - teknik och platsval. KASAMs yttrande över SKBs FUD-Program 95. [101]
Miljöbalken. En skärpt och samordnad miljölagstiftning för en hållbar utveckling. Del 1 och 2. [103]
Integrering av miljöhänsyn inom den statliga förvaltningen. [112]