

Långsiktiga utmaningar för Sveriges militära materielförsörjning

Per Olsson

Sveriges militära materielförsörjning står inför omfattande utmaningar. Försvarsmakten möter ett försämrat säkerhetsläge i vårt närområde samtidigt som mycket av dess befintliga försvarsmateriel kommer att nå slutet av sin livslängd och behöver ersättas. Idag råder politisk enighet kring behovet av att höja försvarsanslagen i syfte att öka Sveriges militära förmåga, men neddragningar efter det kalla kriget har skapat avsevärda materielbehov. Ökade kostnader för allt mer avancerad materiel kommer också att ställa omfattande krav på effektivitet samt prioriteringar vid upphandling och användning, såväl för regeringen och riksdagen som för Försvarsmakten. Detta i syfte att få ut största möjliga förmåga från de satsningar som nu genomförs.

ETT FÖRSÄMRAT SÄKERHETSLÄGE EFTER HISTORISKA NEDDRAGNINGAR

Sveriges största säkerhetspolitiska utmaning utgörs av Rysslands ökade militära förmåga och den ryska ledningens ökade beredvillighet att använda denna förmåga för att uppnå sina politiska mål. Samtidigt har historiskt stagnerande och minskade försvarsbudgetar i Västeuropa, efter det kalla krigets slut, gjort att ett teknologiskt övertag gentemot Ryssland inte längre kan tas för givet.

De problem som har orsakats av historiska neddragningar av västeuropeiska försvarsbudgetar har inte bara inneburit säkerhetspolitiska konsekvenser, utan även försvarsindustriella. Ur detta perspektiv utgör även vänligt sinnade stater konkurrenser. Bland annat har relativt små försvarssatsningar i Europa inneburit att USA har kunnat befästa sitt teknologiska försprång inom allt fler områden på försvarsmaterielmarknaden. Samtidigt har nya

försvarsindustriella aktörer börjat ta andelar av den internationella marknaden. Exempelvis har Sydkorea nyligen sålt artilleri, i form av bandgående haubitsar, till Norge, Finland och Estland. Allt fler av Västeuropas traditionella exportkunder, såsom Indien och Gulfstaterna, satsar dessutom stora resurser på att bygga egen försvarsindustriell kapacitet.

Rysslands illegala annektering av Krim 2014 och pågående militära intervention i östra Ukraina är starkt bidragande orsaker till att flera västeuropeiska länder de senaste åren åter har börjat öka sina försvarsutgifter inklusive materielanslag. För europeiska NATO-medlemmar är påtryckningar från Trump-administrationen också en viktig faktor och flera utfästelser har gjorts om att möta alliansens målsättning om att satsa minst två procent av BNP på försvar. Även i Sverige har försvarsanslagen ökat och det tycks finnas ett brett politiskt stöd för ytterligare satsningar. De senaste åren har Sverige fattat beslut om eller genomfört ett antal betydande materielanskaffningar. Försvarsmakten har bland annat tillförts självgående artilleripjäser av typen Archer och beslut har fattats om att anskaffa den senaste varianten av stridsflygplan JAS 39 Gripen, version E, ubåtar av en ny klass, A26, samt det amerikanska luftvärnssystemet Patriot. Utöver detta har beslut redan fattats om att ett stort antal stridsvagnar och stridsfordon ska renoveras samt att ubåtar ur Gotlandsklassen ska byggas om.

NYA BEHOV AV MATERIEL

Satsningar på att stärka landets försvarsförmåga kompliceras av att flera av Försvarsmaktens nuvarande materielsystem anskaffades under 1990-talet och kommer att behöva ersättas eller uppgraderas inom de närmaste tio till tjugo åren. Under 2000-

talet anskaffades materiel som var inriktat mot internationella insatser, men det försämrade säkerhetsläget i Sveriges närområde har skapat förnyat fokus på nationellt försvar. Detta har lett till ett omfattande behov av nygamla förmågor, som exempelvis ett starkare luftvärn samt moderniserade ledningssystem och förbättrad logistik. Den snabba teknologiutvecklingen har även skapat helt nya behov av satsningar på exempelvis cyberförmågor. Om dessa system och förmågor inte ersätts eller tillförs kommer Sveriges sammantagna militära förmåga i relation till omvärldens att minska snarare än öka. Dessa utmaningar är inte unikt svenska, utan utgör problem för flertalet västeuropeiska länder. Detta är knappast en tröst då europeiska länder förlitar sig på varandra för sin säkerhet, antingen genom bilaterala avtal, inom NATO, partnerskap med NATO eller genom medlemskap i EU.

Trots satsningarna som nu görs kommer materielbehoven under dekommande tio till tjugo åren att bli omfattande. Enligt Materielbehovsutredningen kan upp till 168 miljarder kronor komma att behöva tillföras mellan 2021 och 2030 ifall krigsförbandens operativa förmåga ska kunna höjas för att möta det försämrade omvärldsläget. Detta innefattar att höja den så kallade "basplattan", det vill säga rena nödvändigheter som uniformer och reservdelar. Det innefattar också uppgradering av marinens korvetter, men även en förbättring av ledningssystem och skydd av baser. Utredningen föreslår endast blygsamma öknings av förbandsvolym, däremot föreslår Försvarmaktens egen Perspektivstudie från 2018 avsevärt ökade volymer av antalet vapensystem och förband. Ifall Perspektivstudiens ambitioner skulle förverkligas skulle det innebära ett närmast fördubblat försvarsanslag jämfört med idag.

HÖJDA KRAV SKAPAR ÖKADE KOSTNADER

Fördubblade anslag innebär dock inte per automatik en fördubblad försvarsmakt. Det beror på att kostnaden för försvarsmateriel erfarenhetsmässigt ökar exponentiellt över tid. Exempelvis har kostnaden för varje enskilt stridsflygplan historiskt ökat med

i genomsnitt sju procent årligen, vilket motsvarar en fördubblad kostnad vart tionde år. Motsvarande siffra för ubåtar är fyra procent och sju procent för marinens fartyg. Denna utveckling är en konsekvens av att militär materiel blir alltmer avancerad. Förutom högre krav på ökad eldkraft, skyddsnivå och rörlighet kräver moderna vapensystem även alltmer avancerade sensorer, såsom radar och robusta nätverk för en ökad förmåga till strid tillsammans med övriga delar av Försvarmakten.

Incitamenten att hänga med i den teknologiska utvecklingen är starka. Länder som släpar efter riskerar att utkämpa framtidens krig med föråldrad materiel. Det finns även en risk att ett alltför stort fokus på högre kvalitet tvingar länder att dra ner på antalet vapensystem och förband, vilket är vad som har hänt i Sverige. Trenden är inte unikt svensk. Flera västeuropeiska länder har under de

senaste decennierna valt att byta kvantitet mot kvalitet. Konsekvensen har blivit att små länder som Sverige, Norge och Danmark numera kan räkna flera förbandstyper i fåtal eller ental.

BEHOV AV EFFEKTIVITET

Försöken att bromsa kostnadsutvecklingen av militär materiel har varit många.

I flera västländer förordades exempelvis under 1990-talet inköp av materiel som redan fanns på marknaden. Skälet var att befintliga system skulle kunna införas snabbare och billigare än om man utvecklade ny materiel på egen hand. Internationella materielsamarbeten eftersträvades också då det antogs kunna leda till skalfördelar där utvecklingskostnader och andra fasta kostnader fördelades på ett större antal enheter.

Sveriges nuvarande principer för materielförsörjning är formulerade utifrån insikterna ovan, med syftet att motverka kostnadsökningar och minska tiden till dess att vapensystemet kan tas i bruk. I regeringens nuvarande principer för materielförsörjning från 2009 liksom i Försvarmaktens och Försvarets materielförskningsstrategi från 2007 framgår att kostnadseffektivitet och snabba leveranser bör prioriteras. I första hand ska Försvarmaktens

“Incitamenten att hänga med i den teknologiska utvecklingen är starka. Länder som släpar efter riskerar att utkämpa framtidens krig med föråldrad materiel.”

befintliga materielsystem vidmakthållas. Därefter ska anskaffning ske av materiel som redan finns på marknaden. Endast i sista hand bör ny materiel utvecklas. I samtliga fall ska internationella samarbeten övervägas för att uppnå skalfördelar. Krigsförbandens operativa förmåga är dock överordnad alla andra prioriteringar. Kostnadseffektivitet är trots allt inte detsamma som låg kostnad, utan handlar om största möjliga effekt för pengarna.

Att vidmakthålla vissa materielsystem under längre tid är ett sätt att bibehålla större förbandsvolymer till en relativt låg kostnad. Ett närliggande exempel är den finska armén som inte sällan anskaffar begagnad materiel och även behåller äldre materiel längre jämfört med övriga nordiska länder. Detta tillvägagångssätt skulle även för svensk del kunna avhjälpa de minskande förbandsvolymer, men medför samtidigt mindre önskvärda konsekvenser. Vissa förband skulle behöva nöja sig med föråldrad materiel vilket begränsar hur de kan användas operativt. Dessutom kan gammal materiel ställa till problem ur ett försörjningsperspektiv då reservdelar till äldre system ofta upphör att tillverkas efter ett antal decennier.

Hur ser det då ut för Sverige? De ekonomiskt stora materielsystem som har anskaffats och inplanerats den senaste tiden gör det tydligt att de flesta system är nyutvecklade. Artillerisystemet Archer och stridsflygplan JAS 39 Gripen E, Helikopter 14 och ubåtar av klass A26 är några exempel. Anskaffningar av på marknaden befintlig materiel är relativt få. Helikopter 16 och Pansarterrängbil 360 brukar dock nämnas som exempel. Det är lätt att dra slutsatsen att principerna för materielförsörjning inte har efterlevts, men då vet man ju inte hur mycket befintlig materiel som hade anskaffats utan principerna. Dessutom är försvarets operativa förmåga överordnad alla andra prioriteringar. Detta kriterium är extremt svårbedömt och kan mycket väl motivera en hög andel nyutvecklade system.

Dessutom har regering och riksdag själva gjort betydande avsteg från principerna för materielförsörjning genom utpekandet av tre väsentliga säkerhetsintressen. Idag utgörs dessa av stridsflygförmågan, undervattensförmågan och de så kallade integritetskritiska delarna av ledningssystemområdet. Genom att peka ut väsentliga säkerhetsintressen möjliggörs en riktad upphandling

av stridsflyg, ubåtar och ledningssystem, vilket understryker det fortsatta nära förhållandet mellan Sveriges försvar och försvarsindustri.

Det finns med andra ord inga tecken på att anskaffningen av avancerad och nyutvecklad materiel har minskat eller skulle minska inom någon nära framtid. Därmed finns risken att trenden med ökade materiellkostnader fortsätter även framöver.

BEHOV AV PRIORITERINGAR

Frågan om avancerade men dyra kontra flera men billigare materielsystem är dock endast en av de avvägningar politiska och militära beslutsfattare behöver ta ställning till. För regering och riksdag är första steget resursfrågan, där försvarets behov ställs mot andra resursbehov i samhället. Detta gäller även de övriga delarna av totalförsvaret.

Det mesta tyder på att försvaret kommer att få ökade resurser framöver, men tillförseln måste vara tillräcklig och samtidigt ske i en takt så att Försvarsmakten kan absorbera ökningen. Försvarsmakten måste i sin tur definiera en tydlig prioriteringsordning kring vilka åtgärder som behöver göras först. Hur man än gör behöver satsningar på materiel ske med den militära personalförsörjningen och Försvarsmaktens övriga strategier och doktriner i åtanke. Hur väl överensstämmer materielförsörjningsstrategin med övriga militärstrategiska styrdokument? Hur ser vi till att materielförsörjningen fungerar tillsammans med den återinförda värnplikten? Detta är bara några exempel på prioriteringsfrågor som beslutsfattare står inför idag och framöver.

En långsiktig planering för materielförsörjningen bör även innefatta en strategi för de väsentliga säkerhetsintressena. Idag saknas såväl en tydlig strategi för de väsentliga säkerhetsintressena som en enhetlig och tydlig definition av vad dessa innefattar. Enligt EU-lagstiftning har varje medlemsstat rätt att undanta försvarsmateriel som utgör väsentliga nationella säkerhetsintressen från unionens gängse konkurrensregler. Men att Sverige har identifierat hela förmågor, som stridsflygförmågan och undervattenförmågan, som väsentliga säkerhetsintressen skapar ett behov av tydliga definitioner av vad dessa förmågor innefattar. Den nationella säkerhetsstrategin från 2017 pekar på att väsentliga säkerhetsintressen och därmed förknippade industriell och teknisk kompetens ska

bibehållas och utvecklas, om det är militärt och ekonomiskt rationellt. Men vilka konsekvenser får detta för statens förhållande till industrin och vilka förpliktelser, om några, har staten åtagit sig? Detta är frågor som behöver hanteras i framtiden.

Det förekommer många åsikter i debatten kring nyttan och kostnaderna förknippade med en omfattande svensk försvarsindustri, men oavsett ställningstagande i denna fråga så krävs långsiktiga satsningar ifall landets försvarsindustri effektivt ska kunna bidra till landets försvarsförmåga framöver. Då handlar det inte enbart om satsningar på anskaffning och vidmakthållande av materiel för att hålla industrin igång, utan även om satsningar på forskning och utveckling som möjliggör nya koncept och ny spetsteknologi för att möta framtidens behov och utmaningar.

För vidare läsning

Per Olsson, Peter Bäckström, Mattias Johansson, Jens Lehman, Jens Lusua, Maria Ädel och Josefin Öhrn-Lundin, Strukturella utmaningar inom det militära försvarets materiel- och personalförsörjning, 2018, FOI-R--4593--SE.

Per Olsson och Peter Nordlund, Effektiv materielförsörjning – Nordiska länders strategi, organisation och försvarsindustri, 2017, FOI-R--4452--SE.

Peter Nordlund, Per Olsson, Ulf Jonsson och Peter Bäckström, Effektiv materielförsörjning – Utveckla, anpassa eller köpa från hyllan?, 2016, FOI-R--4265--SE.