

MIKAEL WIKLUND OCH ULF JONSSON



FOI är en huvudsakligen uppdragsfinansierad myndighet under Försvarsdepartementet. Kärnverksamheten är forskning, metod- och teknikutveckling till nytta för försvar och säkerhet. Organisationen har cirka 1000 anställda varav ungefär 800 är forskare. Detta gör organisationen till Sveriges största forskningsinstitut. FOI ger kunderna tillgång till ledande expertis inom ett stort antal tillämpningsområden såsom säkerhetspolitiska studier och analyser inom försvar och säkerhet, bedömning av olika typer av hot, system för ledning och hantering av kriser, skydd mot och hantering av farliga ämnen, IT-säkerhet och nya sensorers möjligheter.

Mikael Wiklund och Ulf Jonsson

Redo för allt?

En studie om materielplanering inför internationella insatser

Foto: Försvarets Bildbyrå

Titel	Redo för allt?
Title	Ready for everything?
Rapportnr/Report no	FOI-R--2906--SE
Rapporttyp/ Report Type	Användarrapport/User report
Månad/Month	December
Utgivningsår/Year	2009
Antal sidor/Pages	70 p
ISSN	ISSN 1650-1942
Kund/Customer	Försvarsdepartementet
Projektnr/Project no	I12014
Godkänd av/Approved by	Maria Lignell Jakobsson
FOI, Totalförsvarets Forskningsinstitut	FOI, Swedish Defence Research Agency
Avdelningen för Försvarsanalys	Division of Defence Analysis
164 90 Stockholm	SE-164 90 Stockholm

Sammanfattning

Sverige bidrar löpande med militär trupp till internationella insatser. Regeringen har uttalat ambitionen att det militära deltagandet skall öka i framtiden, bland annat genom en fördubbling av antalet insatta i internationella insatser. Tillgång till rätt materiel, på rätt plats och vid rätt tidpunkt, är en grundläggande förutsättning för att varje militärt förband ska kunna verka. Olika materielsystem innebär att förband förfogar över till exempel eget skydd och flexibilitet i sättet att lösa ställda uppgifter. Materiel och planeringen av densamma utgör en central komponent av varje militärt bidrag som Sverige väljer att sända till en insats. Samtidigt innebär materiel kostnader vilka måste vägas mot den nytta som materielen bidrar med. Denna studie har ambitionen att undersöka de svenska planeringsprocesserna i samband med internationella insatser och hur dessa påverkar förbandens materielbehov. Syftet är att skapa en bättre förståelse för de svenska planeringsprocesserna i allmänhet och hur olika faktorer fungerar materieldrivande i synnerhet.

Under våren 2008 deltog Sverige med trupp till Europeiska Unionens insats i Tchad, och planeringen inför insatsen skedde till den största delen under hösten 2007. Denna insats och dess planering har använts som en fallstudie över hur olika faktorer påverkar de behov av materiel som de inblandade upplever i en insats. Studien visar att stora delar av materielbehovet måste anses som tämligen givna av externa och svårpåverkade faktorer (såsom terräng i insatsområdet, avstånd till insatsområdet och påverkan från internationella aktörer). Samtidigt tycks Försvarsmakten ha en osäkerhetshandling som starkt driver på behoven av materiel. Diskussioner om vad som väljs bort till förmån för ytterligare materiel sker inte i den omfattning som skulle vara önskvärt. Dessutom råder det en stor diskrepans mellan vilken materiel som planeras för insats och vad som senare sänds till insatsområdet, något som skulle kunna tyda på att insatsplaneringen inte fungerar på ett helt tillfredställande sätt.

Nyckelord: Internationella insatser, TD01, MINURCAT, materiel, planering, ekonomi, alternativkostnad, Tchad

Summary

Sweden has a long tradition of contributing troops to international peace operations. The government has declared its ambition to increase Swedish contributions in the future, including doubling the number of soldiers in international operations. Having access to the appropriate types of resources and systems, where and when required, is a fundamental prerequisite for successful military operations, including the protection of own forces as well as execution of mandated tasks. Deciding on what equipment and supplies will be provided to each contingent sent to do international service is therefore an essential component of military planning. Nonetheless, the high cost of equipment and supplies must be balanced against the benefits they are intended to contribute. This study aims to examine the Swedish planning processes related to contributions to international operations, and how these affect the quantity of equipment and supplies needed. The purpose of the report is twofold: to create a better understanding of the Swedish planning processes, as well as pinpointing the main factors affecting outcomes with regards to equipment and supplies.

During spring of 2008, Sweden contributed troops to the European Union mission in Chad. Planning for this mission took place in the autumn of 2007 and winter of 2008. The experiences from planning and execution of this particular mission have been used as a case study in this report. Outlining the various factors that affected the need of certain equipment and supplies, the report shows that the primary needs are guided by strict factors (such as mission area terrain, distance to the theatre of operations and influence of international actors). Nonetheless, need of equipment and supplies are also greatly guided by a desire of the Swedish Armed Forces to prepare for all uncertainties. As a result, equipment is often added without sufficient debate of what utility that has to be removed in favour of additional equipment. In addition, there is a great discrepancy between the equipment and supplies planned for the operation and what is actually sent to the theatre; which could indicate that the planning process is not adequately functioning.

Keywords: International operations, TD01, Chad, MINURCAT, equipment, planning, opportunity cost,

Innehållsförteckning

1	Inledning	7
1.1	Bakgrund	7
1.2	Syfte	8
1.3	Frågeställningar.....	8
1.4	Avgränsningar	9
1.5	Disposition	9
2	Metod	10
2.1	Typ av studie	10
2.2	Tillvägagångssätt och urval	10
3	Analytiska utgångspunkter	12
3.1	Materiell drivande förklaringsvariabler	13
3.1.1	Exempel på givna förklaringsfaktorer (planeringsförutsättningar)	14
3.1.2	Exempel på icke-givna förklaringsfaktorer (val av lösningar/strategier)	16
4	Planeringsprocessen vid internationella insatser	21
4.1	Huvudsakliga aktörer och ansvarsområden.....	22
4.1.1	Internationella aktörer	22
4.1.2	Riksdagen	23
4.1.3	Regeringskansliet.....	24
4.1.4	Försvarmakten.....	24
4.1.5	Försvarets materielverk.....	26
4.2	Det internationella initiativet	26
4.3	Den politisk-strategiska hanteringen	27
4.3.1	Planerings- och beslutsprocessen	27
4.4	Det militära planeringsarbetet	30
4.4.1	Planerings- och beslutsprocessen	31
5	Insatsplaneringen i samband med Tchadinsatsen	34

5.1	Bakgrund till EUFOR Tchad/CAR	34
5.2	Förbandsbeskrivning av TD01	35
5.2.1	Organisatoriskt utseende	35
5.2.2	Sammanställning av viktigare materiel och transporter i samband med deployering.....	36
5.3	Den svenska planeringsprocessen	37
5.3.1	Det inledande internationella initiativet	38
5.3.2	Den politisk-strategiska hanteringen.....	39
5.3.3	Det militära planeringsarbetet.....	45
5.4	Kommentarer från de inblandade	49
5.5	Sammanfattade iakttagelser av större betydelse i samband med planeringsprocessen.....	51
5.5.1	Förbandets uppgifter, organisatoriska utseende och större materielsystem.....	51
5.5.2	Underhållssäkerhet	52
6	Analys, slutsatser och förslag på vidare arbete	54
6.1	Analys och slutsatser	54
6.1.1	Givna förklaringsvariabler (planeringsförutsättningar).....	55
6.1.2	Icke-givna förklaringsfaktorer (val av lösningar/strategier).....	57
6.1.3	Övriga förklaringsfaktorer.....	60
6.2	Slutsatser	62
6.3	Förslag till fortsatt arbete	63
	Referenslista	64
	Förteckning över intervjuade/ kontaktpersoner	67
	Bilaga 1 – Förkortningar	68

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Sverige har en lång tradition av att bidra med militär trupp till internationella operationer. På senare år har sådana bidrag skett i FN:s, Nato:s såväl som EU:s regi. Regeringen har en uttalad ambition att det militära deltagandet i internationella insatser skall öka bland annat genom en dubblering av utlandsstyrkan.¹ Sverige var även i april 2004 med och beslutade om ett koncept för EU:s Snabbinsatsstyrka (EU Battlegroup) samt deltog i uppsättandet av en sådan styrka som framework nation² 2008. 2011 planeras för ännu ett svenskt bidrag inom ramen för detta koncept.

Materielplaneringen och hantering av densamma utgör en central del av varje militärt bidrag till en internationell insats. Materiel utgör i sig självt en nyttinghet. Försvarsminister Sten Tolgfors uttrycker det på följande sätt:

”Tunga fordon som ger hög skyddsfaktor är nödvändiga i fordonsparken. Men de svenska soldaterna får inte riskera att separeras från civilbefolkningen. Därför behövs en mix av fordon att välja bland.”³

Tillgång till rätt materielsystem, på rätt plats och vid rätt tidpunkt, innebär att ett förband förfogar över möjligheter till exempel eget skydd och flexibilitet i sättet att lösa ställda uppgifter. Exempel på materielsystem som ger dessa möjligheter kan vara fordon, men även olika typer av vapensystem. Samtidigt innebär materiel kostnader. Större mängder materiel innebär även att andra nyttingheter, såsom exempelvis personal inom en bestämd budgetnivå, trängs undan. Fler typer av materielsystem och ett större antal enheter kommer att innebära högre logistikkostnader och tvinga förbandet att tillföra personal som har till huvuduppgift att hantera materiel, vilket kan ske på bekostnad av annan operativ personal.

Arten och mängden av materiel är därmed avgörande för såväl det militära bidragets organisatoriska utseende som fördelningen mellan effektlevererande manöverenheter och stödjande funktioner. Valet att ”skicka mer prylar” kommer således alltid att ske till en alternativkostnad av andra nyttingheter.

¹ Nationell strategi för svenskt deltagande i internationell freds- och säkerhetsfrämjande verksamhet. 2008-03-13. (Regeringens skrivelse 2007/08:51). Utrikesdepartementet. s.7

² Varje stridsgrupp har en ledande nation, s.k. Framework Nation, som innehar det operativa ledningsansvaret

³ Tolgfors, Sten. Därför strider svenska soldater. (2007-07-29). *Dagens nyheter*.

En trend som ofta pekas på är att materiel och logistik står för en allt större del av de totala kostnaderna i samband med internationella operationer.⁴ Därav följer att sådana spörsmål, ur en effektivitetssynvinkel, förtjänar större uppmärksamhet. Vid dialoger med bl.a. Försvarsdepartementet har det framkommit en önskan om att lägga större fokus vid dessa frågor och att öka möjligheterna till en än bättre styrning under planeringen inför internationella insatser. Ibland uppfattas planeringsprocesserna som svårgenomträngliga och materielaspekten som allt för komplicerad att tränga in i på ett tillfredställande sätt.

I dialog med Försvarsdepartementet har en fallstudie av det svenska militära bidraget till EU:s insats i Tchad 2008 bedömts vara lämplig för att belysa utmaningar och möjligheter som följer med dessa frågor.

Med anledning av detta har Försvarsdepartementet givit projektet Internationella Insatser vid FOI Försvarsanalys i uppdrag att undersöka de svenska planeringsprocesserna i samband med internationella insatser, med fokus på materielfrågor.

1.2 Syfte

Studiens syfte är att:

- Skapa en bättre förståelse för de svenska planeringsprocesserna i samband med internationella insatser samt att undersöka hur dessa processer påverkar materielbehoven.

1.3 Frågeställningar

Till grund för studien har vi utgått från ett antal frågeställningar:

- Hur sker planering i samband med internationella insatser?
- På vilket sätt inverkar de ingående aktörerna på de uttryckta materielbehoven under planerings- och genomförandeprocesserna i samband med en internationell insats (direkt genom krav eller indirekt genom påverkan på processerna)?
 - Hur ser processerna ut i planeringsfasen inför sändandet av ett militärt bidrag till en internationell insats?
 - Vilka är de ingående aktörerna?
 - Var återfinns de olika aktörerna i dessa processer, dvs. var är de aktiva?

⁴ Föredrag under konferensen Defence Logistics Europe 2009, Bryssel 25-26/3, 2009.

- Hur och var uttrycks materielbehoven?
- På vilket sätt skapar dess uttryckta behov påfrestningar och utmaningar för organisationen?

1.4 Avgränsningar

Fokus för studien ligger vid de svenska beslutsprocesserna inför sändandet av militär trupp till internationella insatser. Då tyngdpunkten har legat vid svenska förhållanden är planeringsprocesserna i olika internationella organisationer (såsom FN, Nato och EU) av underordnat intresse. Detta innebär inte att relationen mellan Sverige och dessa i samband med sändandet av militära bidrag är oviktig, endast att uppdraget av resursskäl har avgränsats till förmån för specifikt svenska förhållanden. De internationella beslutsprocesserna, dvs. processerna mellan Sverige och representationerna i Bryssel (gentemot EU och Nato), och New York (gentemot FN) eller *inom* FN, EU och Nato, kommer därför endast i begränsad omfattning att återges.

Vissa ytterligare detaljerade avgränsningar kommer att beskrivas i anslutning till respektive kapitel.

1.5 Disposition

Rapporten innehåller sex kapitel. I kapitel ett redovisas studiens syfte, kontext och förutsättningar. Rapportens andra kapitel ger en beskrivning av metodologiskt tillvägagångssätt. Det tredje kapitlet syftar till att ställa upp en analytisk referensram. Kapitel fyra innehåller en beskrivning av de principiella planeringsprocesserna i samband med ett svenskt truppbidrag till en internationell insats. Nästa kapitel är studiens huvudavsnitt, där de huvudsakliga dragen i samband med planeringen inför insatsen i Tchad 2008 beskrivs. Därefter följer det sjätte och sista kapitlet, innehållande analys, slutsatser och förslag på fortsatt arbete.

2 Metod

2.1 Typ av studie

Studien har två huvudsakliga delar. Den först delen beskriver generellt hur den svenska processen för insats och materielplanering vid insats går till. Den andra delen är en fallstudie av den svenska planeringen inför insatsen i Tchad under 2008 och syftar till att belysa de svenska processerna. Insatsen i Tchad valdes på grund av att den:

- Hade ett markoperativt fokus, dvs. representativ för det stora flertalet insatser Sverige genomför.
- Var kort och överblickbar samt är en avslutad process
- Är en nyligen genomförd insats vilket innebär att reliabiliteten hos intervjupersoner sannolikt är hög samt att den inre validiteten stärks.⁵

Ett markoperativt fokus innebar t.ex. att den marina insatsen utanför Libanons kust inte kommit ifråga. En viktig anledning till detta är bland annat att denna typ av insats, med Sveriges relativt begränsade urval av lämpliga fartyg i alltför hög grad kan sägas vara förutbestämd avseende den mängd materiel som ska skickas. Därmed minskar intresset att studera de svenska planeringsprocessernas inverkan på vilken materiel som skickas i samband med ett svenskt truppbidrag. De marina förbanden i Sverige, undantaget amfibieförbanden, och flygförbanden kan sägas vara förband som bemannar system snarare än förband där manskapet beväpnas och i övrigt utrustas.⁶

2.2 Tillvägagångssätt och urval

Den principiella processen för hur en svensk insats planeras och skickas till ett insatsområde återfinns i befintliga styrande dokument, såsom arbetsordningar och olika processbeskrivningar. Detta har kompletterats genom intervjuer med anställda i Försvarmaktens Högkvarter (HKV). Intervjuer har genomförts på avdelningarna INSS J3⁷ och PROD MARIN⁸ inom HKV⁹ samt vid FMLOG

⁵ Med reliabilitet avses att pålitligheten är hög hos de inblandade (de har en pålitlig minnesbild). Inre validitet avser att vi verkligen mäter det vi avser, något som ökar i sannolikhet genom att deltagarna exempelvis kan hjälpa till att lägga eventuella missförstånd hos forskarna (oss) till rätta och att vi har en möjlighet till att triangulära med flera källor. Båda de sistnämnda är lättare att göra när närliggande fenomen, i tid, undersöks framför fenomen som ligger längre bort.

⁶ Se diskussion i Nordlund, Peter. Hedberg, Leif. Löfstedt, Helge. *Verksamhetslogik i förbandsproduktionen*. (2007). (Underlagsrapport FOI-R--2241--SE). Totalförsvarets Forskningsinstitut. s. 33 ff.

⁷ Insatsledningens insatsstab avdelning J3

JSS¹⁰ och FMV SystProd¹¹. Dessa intervjuer har även omfattat frågeställningar kring den genomförda insatsen i Tchad. Ett flertal operationsanalytiker placerade vid HKV har kontaktats för dokumentation och hänvisning till möjliga intervjupersoner.

Den skriftliga dokumentationen för fallstudien har bestått av anmodanden, anvisningar, svar på anmodanden eller anvisningar, memon, PM, erfarenhetsrapporter, propositioner, utskottsbetänkanden m.m. Därtill har utdrag från riksdagsdebatter samt resolutioner från FN:s säkerhetsråd och så kallade ”Joint actions” från Europeiska unionens råd studerats.

Det kan särskilt nämnas att vi hänvisar till den arbetsordning som var gällande i HKV vid tiden för planeringen och genomförandet av insatsen. Den arbetsordning för FM som utkommit i april 2009¹² innebär för framställningen i denna rapport inte några förändringar.

I analysen har därefter två förhållanden särskilt eftersökts; ifall den principiella processen som den är beskriven i rapporten följts samt var i processen och hos vilka aktörer förändrade respektive tillkommande krav är observerbara i dokumentationen. På detta sätt anser vi oss kunna belysa var materieldrivande (ökat mängden materiel) faktorer påverkar planeringen eller vilka typer av yttranden som kan sägas vara direkt materieldrivande.

Förutom att rapporten utsatts för myndighetens sedvanliga granskningsprocedur, har delar av rapporten under arbetets gång granskats av operationsanalytiker vid HKV.

En förteckning över samtliga dokument och intervjupersoner återfinns i referenslistan.

⁸ Produktionsledningens marinafdelning

⁹ Försvarmaktens Högkvarter

¹⁰ Försvarmaktens Logistik – Joint Support Service

¹¹ Försvarets Materielverk – Systemledning och Produktionsplanering

¹² *Försvarmaktens föreskrifter med arbetsordning för Försvarmakten*. (2009-04-08). (FFS 2009:2). Försvarmakten.

3 Analytiska utgångspunkter

Det finns inte mycket skrivet som direkt refererar till studiens problemformulering. Vi har emellertid fastlagt ett centralt antagande/en utgångspunkt och vad vi vill kalla några analytiska grundförutsättningar. Utgångspunkten för kapitlet har varit att presentera ett förslag på analytiskt angreppssätt för att studera hur olika förutsättningar etc. verkar dimensionerande för typ och mängd av materiel i ett svenskt militärt bidrag till en internationell insats. Kapitlets huvudsyfte är att skapa ett ramverk inom vilket de iakttagelser och data som framkommer under studien kan kategoriseras och analyseras. Vi kommer således att återkomma till innehållet i detta kapitel i samband med studiens analys.

En utgångspunkt är att det är kostsamt att skicka materiel vid internationella insatser. Ju mer materiel som skickas desto kostsammare kan det antas bli. Detta samband antas finnas oavsett vilken teknologisk nivå materielen kan sägas befinna sig på eller hur dyr materielen i sig varit att anskaffa. Sambandet kan antas vila på två argument:

- Högre transporterad volym och/eller vikt kommer att medföra högre transportkostnader.
- Mer materiel, i bemärkelsen fler system, kommer att innebära högre underhållskostnader, beroende på att viss del av underhållet är kalenderberoende och att ett större reservdelslager behöver finnas tillgängligt, givet samma krav på tillgänglighet.

Det betyder alltså att t.ex. tyngre och fler fordon eller vapen blir kostsammare än lättare och färre fordon eller vapen. Vi tar således inte hänsyn till teknologiskt nivå, vilken skulle kunna skapa en situation där lättare högteknologisk materiel är dyrare att underhålla än tung lågteknologisk i ett operationsområde. Mängden materiel är det som befinner sig i blickfånget. Mer materiel är med denna syn materiel som helt enkelt väger mer, inte materiel som potentiellt skulle kunna vara dyrare.

Denna utgångshypotes med tillhörande antagande är viktig som bas för en analys då mängden materiel som egen storhet aldrig är intressant i sig. Det är de nyttor och kostnader som kan förknippas med olika kvantiteter materiel som är de egentliga undersökningsobjekten. Våra antaganden utgör en förenkling av kostnadsbilden för materiel, men ger en tillräckligt träffsäkert bild av situationen för vår undersökning.

3.1 Materieldrivande förklaringsvariabler

Utgångspunkten för denna studie är att studera hur de svenska planeringsprocesserna i samband med internationella insatser kan sägas påverka de uttryckta¹³ kraven av materiel. Därav följer att det finns vissa faktorer som påverkar materielbehoven på en mer basal och, för vår studie, given nivå. Dessa faktorer kan sägas fungera som ingångsvärden för en tänkt insats snarare än utgöra dimensionerande variabler inom ramen för planeringen. Vi gör här en åtskillnad mellan faktorer som aktörerna har en låg grad av inflytande över (faktorer som kan sägas vara helt eller nära helt givna) och faktorer som aktörerna har en hög grad av inflytande över (faktorer som inte är givna). För den enskilda aktören kommer dessa två kategorier att framstå som å ena sidan givna planeringsförutsättningar och å andra sidan valsituationer. Ett exempel är på sin plats. För Försvarsmakten i allmänhet, och insatsledningen i synnerhet, kommer ett FN-mandat att framstå som en given planeringsförutsättning – man har ett obefintligt eller nära obefintligt inflytande över hur mandatet är utformat. Detta är en given faktor i planeringen. Åt andra sidan är valet av logistiklösning för att få styrkan på plats etc. ett högst påverkbart val som Försvarsmakten kan utöva ett inflytande över – detta är således inte en given faktor. Båda kategorierna är starkt dimensionerande för de uttryckta kraven av materiel, men det skulle vara fel att analysera de svenska planeringsprocesserna utifrån de faktorer som fungerar mer eller mindre givna. Det är främst de faktorer som aktörerna kan utöva ett direkt inflytande över inom ramen för planeringen som bör ligga i blickfånget.

Indelningen skall ses som en signal på vad som vi inom ramen för denna studie uppfattar som intressant att analysera. Även om det existerar en gråzon mellan dessa två kategorier så hjälper indelningen till att fokusera på det som uppfattas som väsentligt. Allt detta sagt är det dock viktigt att peka på att det som är en given faktor för en aktör inte med nödvändighet behöver vara det för en annan. Vad som är konkreta valsituationer (ej givna förklaringsfaktorer) för den politiska nivån kan vara givna planeringsförutsättningar (givna förklaringsfaktorer) för det militära planeringsarbetet. I vår indelning har vi valt att lägga det huvudsakliga fokuset vid det militära planeringsarbetet. Exempelen på olika faktorer tillhörighet i de två kategorierna måste därför ses i ljuset av hur påverkbara dessa kan tänkas uppfattas av aktörerna i det militära planeringsarbetet.

¹³ Med uttryckta krav menar vi att kraven redovisas i något av planeringsprocessens dokument. Detta innebär alltså inte med nödvändighet behov eller krav som realiserats genom att materiel skickats.

3.1.1 Exempel på givna förklaringsfaktorer (planeringsförutsättningar)

Givna förklaringsfaktorer är sådana som den svenska planeringen behöver ta hänsyn till snarare än sådant som konstrueras inom ramen för planeringen. Detta tenderar att vara förutsättningar som ligger inom ramen för det uppdrag som Sverige åtar sig. Dessa är således viktiga för att förstå varför en viss typ och mängd materiel skickas till en internationell insats, men äger ett mindre förklaringsvärde i en genomlysning av hur de svenska planeringsprocesserna fungerar dimensionerande. Exempel på sådana förutsättningar skulle kunna vara:

1. Vilken artikel i FN-stadgan som mandatet ges inom.

Ett mandat enligt FN stadgans sjunde artikel istället för dess sjätte artikel innebär med största sannolikhet antingen att hotnivån i operationsområdet är högre eller åtminstone mer osäker eller att de uppgifter som insatsstyrkan ställs inför kommer att innebära en högre nivå av våld eller hot om våld. Bägge dessa förhållanden innebär sannolikt att mer materiel kommer att skickas. Skillnaderna mellan mandat enligt de två artiklarna är att den sjunde artikeln ger ett fredsframtvingande mandat och den sjätte ett fredsbevarande.

2. Storlek på det svenska bidraget

Det bör vara odiskutabelt att det finns ett samband mellan styrkans storlek och den mängd materiel som planeras och skickas till en internationell insats. Allt annat lika kommer en bataljon alltid att innebära mer materiel än ett kompani. Detta samband är enklast att se för markoperativa förband och framförallt för förband där principen är att det är personal som beväpnas, snarare än system som bemannas. Denna faktor skulle kunna vara en icke-given förklaringsfaktor om det var så att den militära planeringen kunde välja att lösa tilldelade uppgifter med fria medel. I realiteten ligger det dock i det svenska åtagandet (vilket fastställs i internationell förhandling) att bidraget ställs till det internationella initiativets förfogande i formen av ett överenskommen organisatoriskt utseende, främst avseende storlek och vapenslag. Storleken ingår därför endast i begränsad omfattning som en påverkbar förklaringsfaktor i de svenska planeringsprocesserna.

Denna faktor befinner sig i en gråzon då Försvarsmakten har möjligheten att välja/föreslå olika organisatoriska lösningar, men inom ramen för tidigare överenskommelser.

3. Vilka uppgifter som styrkan tilldelas/åtar sig.

Tilldelade uppgifter hänger starkt samman med vilket mandat som missionen är tilldelad. Uppgifterna påverkar starkt hur mycket materiel som måste planeras in i styrkan. En styrka som har till uppgift att utgöra den offensiva spjutspetsen i en insats måste utrustas annorlunda än en styrka som endast skall övervaka en relativt lugn del av ett insatsområde. Styrkans huvuduppgifter blir något som

hanteras av den politisk-strategiska hanteringen genom en dialog mellan Sverige och den internationella organisationen. För den militära planeringen är detta dock mer eller mindre givet, sett till de övergripande uppgifterna.

4. Hotbild i insatsområdet

Den svenska planeringen kan i liten utsträckning påverka vilken hotnivå som råder i det utpekade missionsområdet. Däremot måste hotbilden hanteras, vilket kan ställa långtgående krav på förbandets materiel.

5. Klimat och terräng i operationsområde och avstånd från Sverige

Insatser i miljöer som är mer påfrestande än andra kommer att ha ett större behov av materiel. Exempelvis kan det antas vara svårare, och därmed mer materielkrävande, att genomföra en operation i öken eller djungel än i ett mer tempererat klimat. På samma sätt kan planeringen inte påverka avståndet till insatsområdet. Längre avstånd genererar en mer krävande logistik, främst i form av till- och återtransporter men sannolikt även genom mängden underhållsresurser som bedöms behövas tillgängliga i insatsområdet, än missionsområden som återfinns närmare Sveriges gränser.

6. Planerad och faktisk längd på insatsen

Längre insatser behöver inte nödvändigtvis innebära ett större behov av materiel än kortare. Däremot kommer kostnaderna för underhåll och dylikt att vara högre. Samtidigt kommer möjligheterna att optimera det logistiska underhållet att vara större än vid en kort insats. Det kommer i sin tur att sett över hela insatsens längd i genomsnitt innebära en mindre mängd materiel per tidsenhet än vid en kort insats. För korta insatser gäller även att kostnaderna för till- och återtransport kommer att utgöra en betydligt större andel av de totala kostnaderna än vid en längre insats. Dessutom utgör insatsens längd en faktor som ger olika möjliga logistiklösningar. Korta insatser sätter vissa begränsningar för vilka lokala avtal som kommer att tecknas för t.ex. vad som internationellt ibland refereras till som RLS - Real Life Support¹⁴ och för hur utvecklat samarbetet kan bli mellan olika nationer som deltar inom samma multinationella operation. Med allt detta sagt ligger i hög utsträckning besluten om insatsens längd bortom det militära planeringsarbetet, det fungerar mer som en given planeringsförutsättning.

Dessa skall endast ses som ett urval av faktorer som påverkar vilken typ och vilken mängd materiel som planeras in i ett svenskt militär bidrag till en internationell insats. Det finns många fler, men de presenterade är några av de mest centrala.

¹⁴ Mat, vatten och värme.

3.1.2 Exempel på icke-givna förklaringsfaktorer (val av lösningar/strategier)

Icke-givna förklaringsfaktorer är sådant som genereras inom eller uppstår till följd av de svenska planeringsprocesserna. Flertalet av dessa handlar om på vilket sätt man väljer att hantera och möta de givna förklaringsfaktorerna. Exempel på sådant skulle kunna vara:

1. Val av logistiklösningar

Mängden materiel som planeras in i ett svenskt militärt bidrag påverkas av valet av logistiklösningar. Centralt är bland annat hur väl utvecklat logistiksamarbetet inom missionen är mellan olika länder och aktörer. Välutvecklade samarbeten kan innebära kostnadsdelning och effektivisering i form av färre transporter, samordnad hantering av reservdelar, underhåll- och reparationstjänster etc. Gemensamma lösningar innebär att varje enskild part, istället för att upprätthålla en fullständig egen förmåga, kan samnyttja kapacitet hos varandra. Effekten blir att existerande kapacitet nyttjas mer optimalt, och att länderna tillsammans behöver lägga mindre resurser på logistikfrågor. Exempel på faktorer som inverkar negativt på möjligheterna till samordning mellan länder i samband med multinationella operationer är¹⁵:

- Brister i tilltro i inledande faser till andra nationers förmågor
- Legala frågor
- Brister i interoperabilitet
- Brister i förståelsen för de långsiktiga fördelarna.

Det kan uttryckas som att under ett inledande skede av en insats kommer inte de institutionella ramverken att finnas på plats för att utforma den logistiska lösningen på ett sådant sätt som långsiktigt är fördelaktigt. Det kommer t.ex. att innebära att avtal med lokala leverantörer tecknas först sedan insatsen funnits på plats under en tid och att effektiviseringsvinster och kostnadsbesparingar av sådana avtal inte uppnås under ett inledningsskede av en längre insats eller inte uppnås alls under en kort insats. För att motverka detta finns t.ex. inom Nato (North Atlantic Treaty Organisation) en byrå, Nato Maintenance and Supply Agency (NAMSA), vars huvuduppgift är att stödja Nato:s medlemsländer genom att facilitera gemensam anskaffning och tillgång till reservdelar och att underhålls- och reparationstjänster finns tillgängliga. Detta gäller under senare år i allt större utsträckning under pågående operationer och ett flertal PFF¹⁶-länder, däribland Sverige, har slutit avtal med NAMSA för att kunna utnyttja deras tjänster.

¹⁵ Föredrag under konferensen Defence Logistics Europe 2009, Bryssel 25-26/3, 2009.

¹⁶ Partnerskap för fred (Partnership for Peace)

En annan central fråga är valet av strategi för underhållssäkerheten¹⁷ och frågan om förbandet skall försörjas utifrån principen ”Just in Time” (JIT) eller ”Just in Case” (JIC). JIT innebär, något förenklat, att det centrala för förbandet är att förnödenheter och materiel finns tillgängliga när de behövs, och inte annars. JIC innebär istället att förnödenheter och materiel hålls ständigt tillgängligt utifall ett behov skulle uppstå snabbt. I JIT ligger fokus vid att logistikkedjan kan leverera när så behövs, i JIC är fokus istället på att med hjälp av en omfattande lagerhållning garantera tillgänglighet. Framgångsrikt implementerat innebär JIT lägre kostnader genom avsaknaden av kostsamma säkerhetslager. JIT har dock visat sig svårt att implementera i samband med insatser. Walden menar att det finns nyttor att realisera inom det logistiska området genom att applicera JIT-principer varpå väntetider och ineffektiviteter kan reduceras.¹⁸ Den största anledningen till att extra lager hålls eller JIC tillämpas är att buffra mot variationer i efterfrågan. Walden menar att militära operationer över ett helt spektrum från anfall, försvar, stabilitet och understöd är mycket varierande och att denna variabilitet skapar en ojämn efterfrågan och osäkerhet. Buffertlager är en nödvändighet för att klara av dessa variationer i efterfrågan. Denna säkerhet är dock något som kostar.

2. Val av strategi för att lösa förbandets uppgifter

Efter att dialogen mellan Sverige och den internationella organisationen slutförts om styrkans storlek och huvudsakliga inriktning finns det ett flertal sätt att lösa de uppgifter som förbandet blivit tilldelat. Dessa strategier kommer att kräva olika materiella uppsättningar för att kunna fungera. Inom ramen för den uppgift som existerar är därför val relaterade till hur uppgiften skall lösas en materieldimensionerande variabel. En ökad hotbild kan exempelvis mötas på

¹⁷ I denna studie används en något annorlunda definition av underhållssäkerhet än den gängse. En vanlig definition är; *”förmågan hos underhållsorganisationen att tillhandahålla de rätta underhållsresurserna på erforderlig plats, för att utföra krävda underhållsåtgärder på en enhet, vid en angiven tidpunkt eller under ett givet tidsintervall”*. Denna definition räcker dock inte för hur begreppet används i internationella insatser då underhållssäkerhet som begrepp inbegriper hela insatsen, materiel såväl som personal. Underhållssäkerhet tar sig istället i denna kontext formen av hur väl logistikorganisationen kan underhålla förbandet med de förnödenheter och reservmateriel som det behöver för att kunna verka. Så som begreppet används i centrala dokument inom ramen för de internationella insatserna är förmodligen det engelska begreppet ”Days of Supply” (DOS) en bättre definition. Enligt denna syn betyder underhållssäkerhet hur många dagar som förbandet kan verka utan tillförsel av nya resurser. Underhållssäkerheten fastställs således genom att inventariet av förbrukningsartiklar divideras med den tänkta dagliga förbrukningen. En stor underhållssäkerhet betyder i denna kontext stora mängder materiel och förbrukningsartiklar direkt tillgängliga för förbandet. Exempel på underhållssäkerhet skulle då kunna vara ett krav på 30 dagar. För ett förband bestående av 200 man som alla förbrukar ca 50 liter vatten om dagen innebär detta att förbandet måste kunna lagra och medföra (200 man * 50 liter * 30 dagar) 300 000 liter vatten eller 300 m³.

¹⁸ LtCol Walden, L. Joseph. *Applying Just-In-Time to Army Operations*. (2000). School of Advanced Military Studies, United States Army Command and General Staff College: Fort Leavenworth, Texas, USA

flera olika sätt såsom ökad satsning på skydd eller underrättelser. Inom ramen för de givna planeringsförutsättningarna (jmf faktor 2 under de givna förklaringsfaktorerna) har aktörerna inom ramen för det militära planeringsarbetet en viss frihet att lösa uppgifterna.

3. Val av strategi för att möta osäkerheter/risker

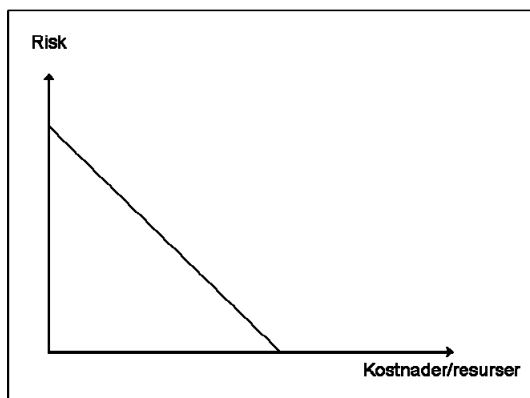
Ett mycket viktigt val är hur man väljer att möta osäkerhet och uppfattade risker. Internationella insatser och militär verksamhet är förknippade med risktagande. Det är därför intressant att se hur osäkerhet och risk hanteras och hur en eventuell reduktion av dessa ställs mot annan verksamhet. Detta har tydliga kopplingar till de två föregående faktorerna som båda innehåller aspekter rörande risk och osäkerhet och hur man planerar för att hantera detta.

Frågan om risk är starkt relaterad till frågor rörande kostnader och i förlängningen alternativkostnader. Detta behöver förklaras mer i detalj.

I denna undersökning utgår vi från att det råder ett tydligt motsatsförhållande mellan å ena sidan hanteringen av risk och å andra sidan resursåtgång, dvs. kostnad. Dessutom utgår vi från att det råder en avtagande marginalnytta för satsningar på riskreducerande/säkerhetsskapande åtgärder.

Försvarsmakten kan reducera risker på många olika sätt. Med risk avses i detta fall sannolikheten att en händelse skall inträffa och dess (negativa) konsekvenser. Ett exempel på en händelse skulle kunna utgöras av en väpnad attack mot den svenska truppen med konsekvenser i form av förluster samt följdkonsekvenser i att den operativa effekten nedgår. Ett annat exempel skulle kunna vara att olika förnödenheter (exempelvis reservdelar) tar slut och förbandets operativa effekt därmed nedgår.

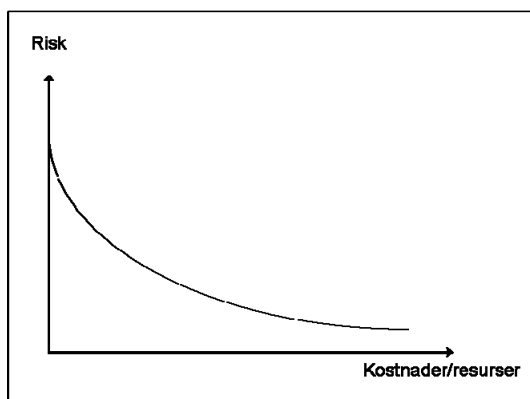
Försvarsmakten kan minska riskerna för den egna truppen genom att exempelvis öka det fysiska skyddet med hjälp av pansarterrängbilar (minska konsekvenserna av en händelse), erhålla bättre underrättelser (minska sannolikheten för en händelse), eller ha en högre underhållssäkerhet med mer förnödenheter m.m. Gemensamt för alla dessa aktiviteter är att de med få eller inga undantag kommer att kosta resurser. Bättre fysiskt skydd kan kräva tyngre och dyrare fordon. Mer, och bättre, underrättelser kan kräva att fler personer är avdelade till spaningsinsatser etc. Ett vanligt angreppssätt för att reducera risker är med hjälp av tekniska lösningar och system. Försvarsmakten kan till exempel planera in bättre eller helt enkelt mer materiel för att skapa bättre skydd eller öka mängden handlingsmöjligheter i en insats. Detta medför högre resursförbrukning och större kostnader. Därmed råder det ett motsatsförhållande mellan resursåtgång/kostnader å ena sidan och risk å andra sidan. Nedanstående figur illustrerar detta ur en teoretisk synvinkel:



Figur 3-1 Linjär relation mellan risk och kostnad

Figuren illustrerar en situation där en tänkt aktör måste göra en avvägning mellan den uppfattade risken och de tillgängliga resurserna. Han eller hon kan i detta teoretiska exempel välja en position mellan de två extremerna total risk/ingen resursförbrukning eller ingen risk/total resursförbrukning. En önskan att minska risker leder till utgifter.

Det andra påståendet är att det råder en avtagande marginalnytta för säkerhetsskapande åtgärder. Detta innebär att initiala åtgärder, av en rationell aktör, för att minska risker har en högre effekt per satsad krona än de som företas senare. Ju mer resurser som satsas på att reducera risk desto mindre (marginell) nytta erhålls. Följande bild illustrerar detta:



Figur 3-2 Relation mellan risk och kostnad med avtagande marginalnytta för riskreducerande investeringar

I en utgångspunkt som förutsätter att Försvarsmakten och angränsande aktörer är rationella i sin syn på risk och riskhantering kommer varje satsad enhet av resurser att spenderas där marginalnyttan, eller riskminskningen, av den satsade resursen är som störst. Därefter satsas nästa enhet av resurser där nyttan är som näst störst etc. Mer akuta behov kommer att hanteras framför mindre. Teoretiskt väljer Försvarsmakten en mix av åtgärder och resursförbrukningar som maximerar nyttan.¹⁹

De resurser som satsas på riskreducering innebär emellertid att satsningar på annat måste avstås ifrån. Det är detta som utgör konceptet alternativkostnad, dvs. det man måste avstå när man gör en specifik satsning. Resurser är alltid ändliga och behov kommer att konkurrera om dessa med varandra. Beslutet att använda en given resurs sker alltid på bekostnad av något annat. Det finns ett utbytesförhållande mellan användning av olika resurser. Exempel på detta skulle kunna vara förhållandet mellan operativ personal och personal för logistik. Ett beslut att tillföra ytterligare fordonsalternativ och beväpning kommer att innebära att mer underhåll behöver planeras in och sannolikt att mer underhållspersonal behöver ingå i insatsen. Om en insats är belagd med ett personaltak på 200 personer så kommer valet att skicka mer underhållspersonal att ske på bekostnad av något annat, exempelvis skyttesoldater i en skyttepluton. På samma sätt måste transportkapaciteten (under en given tidsrymd) betraktas som en begränsad resurs (vilken användningen av omöjliggör att samma resurs) som när den utnyttjas för transport inte kan användas till andra saker.

På samma sätt som för de givna förklaringsfaktorerna är de icke-givna som har presenterats här ett urval bland många tänkbara. Dessa har dock uppfattats som de mest centrala.

Vi kommer i nästa kapitel att övergå till att beskriva planeringsprocessen i samband med sändandet av militär trupp till en internationell insats och därefter beskriva hur processen såg ut inför insatsen i Tchad 2008. De analytiska utgångspunkterna, främst i form av kategoriseringen av faktorer i givna respektive ej givna, skall därefter fungera som ett analytiskt stöd i analysen av detta. Huvudsyftet är att ramverket skall användas för att strukturera analysen och utgöra ett stöd i att peka ut vad i materialet som har spelat en avgörande roll i fallet Tchad för att avgöra de uttryckta kraven av materiel.

¹⁹ Det bör observeras att denna syn bygger det normativa antagandet inom ekonomisk teori som förutsätter att aktörer beter sig rationellt. Med detta menas att aktörer försöker maximera den totala nyttan som kan erhållas genom att konsumera olika resurser.

4 Planeringsprocessen vid internationella insatser

I detta kapitel beskriver vi hur planeringsprocessen i samband med en internationell insats principiellt ser ut. I den beskrivningen ingår en redogörelse för aktörerna samt en processbild.

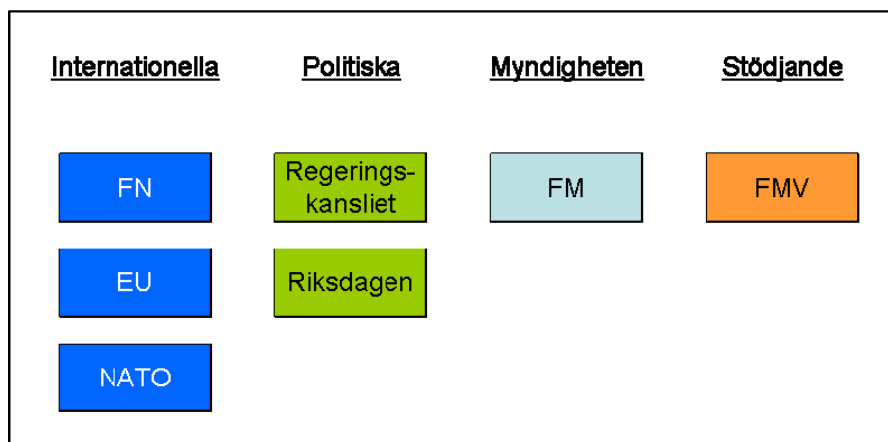
För att underlätta analyser och strukturering av processerna i samband med sändandet av svenskt trupp vid en internationell insats har vi delat upp processen i tre huvudsakliga delar: det internationella initiativet, den politisk-strategiska hanteringen samt det militära planeringsarbetet. Dessa är i viss mån överlappande men går, på ett rimligt sätt, att skilja åt. I fokus står beskrivningen av Försvarsmakten och dess processer i enlighet med avgränsningarna och studiens syfte.

Det internationella initiativet utgörs av förhandlingar mellan Sverige och en internationell aktör (FN, EU, Nato) inför sändandet av svensk trupp vid en internationell insats. Processen är relativt informell och anses i huvudsak vara avslutad i samband med att en formell förfrågan om svenskt bidragande inkommer till den svenska regeringen.

Den politisk-strategiska hanteringen fokuserar på beredningen av ärendet i Regeringskansliet med efterföljande riksdagsbehandling. Processen inleds med att en formell förfrågan, från en internationell aktör, om svenskt bidragande inkommer till den svenska regeringen och avslutas i samband med riksdagsbeslut och påföljande regeringsbeslut om ett svenskt bidrag. Det bör observeras att processen inför sändandet av militär trupp till en internationell insats självfallet inleds på informell väg innan en formell förfrågan inkommer. Vi har dock valt att se detta tillfälle som en naturlig punkt i processen att inleda beskrivningarna av den formella hanteringen.

Det militära planeringsarbetet ser istället till hanteringen av ärendet i den militära strukturen. Processen inleds med en formell begäran om underlag från Regeringskansliet och avslutas i realiteten i samband med att insatsen avslutas. Vi har dock valt att se processen som i huvudsak avslutad i samband med att planeringen upphör och insatsen inleds. Detta kommer av vårt syfte som tar sin utgångspunkt i planeringsprocesserna och materielplaneringen i samband med internationella insatser.

4.1 Huvudsakliga aktörer och ansvarsområden



Figur 4-1 Huvudsakliga aktörer

4.1.1 Internationella aktörer

Det finns naturligtvis ett flertal internationella organisationer och inte minst andra länder som kan agera för att Sverige eller det internationella samfundet i stort ska engageras i en internationell insats. Generellt finns det dock tre organisationer som Sverige traditionellt sett skickat insatser under ledning av. De är Förenta Nationerna (FN), North Atlantic Treaty Organization (Nato) samt Europeiska Unionen (EU).

Förenta nationerna (FN)

FN med institutioner som Generalförsamling och Säkerhetsråd är den internationellt sett mest erkända sammanslutningen för världens länder att diskutera och anta resolutioner för åtgärder i samband med kriser i eller mellan länder där mänskliga rättigheter eller mänskligt lidande på annat sätt anses kunna förhindras eller lindras. Viktigaste institutionen för beslut kring fredsfrämjande operationer är Säkerhetsrådet.

Europeiska unionen (EU)

EU:s roll som global aktör för fred och säkerhet har vuxit fort under de senaste tio åren. De 27 medlemsstaterna har över tiden arbetat fram processer och institutioner för att bli en aktör att räkna med på området. Internationella insatser hanteras inom EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik (GUSP) och mer

specifikt den europeiska säkerhets- och försvarspolitiken (ESFP). Europeiska unionens råd²⁰ är den högsta beslutande institutionen. Det är i Europeiska unionens råd som s.k. Joint actions²¹ tas och reglerar formerandet av en EU-ledd militär insats.

Av medlemsstaterna är 21 medlemmar i Nato, medan övriga länder, utom Cypern, deltar i Partnerskap för fred (PFF).

Nordatlantiska fördragsorganisationen (Nato)

Nato är en militär allians mellan 28 medlemsländer med en deklaration att ett angrepp på något av medlemsländerna kommer att betraktas som ett angrepp på alla. Organisationens betydelse kan belysas t.ex. med att dess medlemsländers andel av världens samlade försvarsutgifter 2008 är drygt 60%²². Efter Sovjetunionens upplösning har en successiv ändring av fokus skett mot internationella insatser utanför medlemsländernas territorium. För närvarande leder organisationen fredsstyrkor i Afghanistan, Darfur, Irak och Kosovo.

Förutom de 28 Nato-länderna ingår också 22 ytterligare länder i Partnerskap för fred.

4.1.2 Riksdagen

Riksdagens utskott spelar en viktig roll i utformningen av utrikespolitiken. Utskotten svarar för att alla ärenden förbereds innan definitivt beslut i kammaren, bevakar EU-frågorna samt utvärderar tidigare riksdagsbeslut.

De utskott som i första hand berörs med avseende på svensk medverkan i internationella insatser är de fasta utskotten Utrikesutskottet (UU) och Försvarsutskottet (FöU) samt det tillfälligt Sammansatta utrikes- och försvarsutskottet där ledamöter från såväl FöU och UU i regel ingår.

Inför sändandet av militär trupp till en internationell insats är det UU som äger frågan att bereda regeringens proposition för beslut i riksdagens kammare. Ärenden som rör detta sambereds dock normalt i det Sammansatta utrikes- och försvarsutskottet (UFöU). Detta inrättas då tillfälligt av UU och FöU.

²⁰ Vanligen refererat till som ministerrådet

²¹ En Joint action är ett legalt instrument som regleras under den gemensamma utrikes- och försvarspolitiken. Denna innebär en koordinerad handling där olika resurser mobiliseras för att nå vissa utpekade mål i enlighet med den gemensamma utrikes- och försvarspolitiken. Dessa mål ställs upp av ministerrådet, utifrån riktlinjer från det Europeiska rådet.

²² Siffran beräknad med hjälp av information hos *SIPRI Yearbook 2009: Armaments, Disarmament and International Security*. (2009). Stockholm: Stockholm International Peace Research Institute, Appendix 5A. Military expenditure data, 1999–2008 och *Financial and Economic Data Relating to NATO Defence*. (2008-02-19). (NATO Press Release COMMUNIQUE PR/CP(2009)009). Brussels, Belgium: North Atlantic Treaty Organisation.

4.1.3 Regeringskansliet

Regeringskansliet leds av regeringen och är därmed en politiskt styrd organisation, där regeringen avgör arbetets inriktning och vilka frågor som ska prioriteras.

De departement som är intressanta avseende svensk medverkan i internationella insatser är främst Försvarsdepartementet (Fö) och Utrikesdepartementet (UD).

Inför sändandet av militär trupp till en internationell insats spelar Fö en stor roll i kontakterna med såväl Försvarsmakten som olika internationella organisationer. De enheter som är direkt delaktiga i beslutsprocesserna inför sändandet av svenskt militärt bidrag till internationella insatser är främst Enheten för säkerhetspolitiska och internationella frågor (Fö/SI) och Enheten för det militära försvaret (Fö/MIL).

Vid planering och genomförande av svensk medverkan i internationella insatser fungerar Fö/MIL mer nationellt orienterat och Fö/SI mer internationellt. Gränsdragningarna är dock inte helt tydliga.

Inför sändandet av militär trupp till en internationell insats kan UD sägas äga frågan avseende att ta fram en proposition till riksdagen. Departementet spelar även en central roll i kontakterna med olika internationella aktörer, inte minst genom representationerna vid FN, Nato och EU. De enheter vid UD som är direkt delaktiga i beslutsprocesserna är främst Enheten för säkerhetspolitik (UD/SP) och de olika geografiska enheterna. Det är UD/SP som har huvudansvar för svensk policy gentemot internationella organisationer, såsom FN, EU, Nato, Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE) etc.

4.1.4 Försvarsmakten

Försvarsmaktens Högkvarter (HKV) är den organisationsenhet som kan sägas vara stabsfunktion till myndighetsledningen och ansvarig för central planering, uppdragsstyrning av övriga organisationsenheter samt i de flesta fall för kommunikation med Regeringskansliet.

Inför sändandet av militär trupp till en internationell insats kan de centrala aktörerna inom HKV sägas vara Insatsledningen (INS), Ledningsstaben (LEDS), Produktionsledningen (PROD) samt Militära underrättelse- och säkerhetstjänsten (MUST). Därtill kan nämnas att organisationsenheter såsom Försvarsmaktens logistik (FMLOG) och Försvarsmaktens telenät- och marktelefonförband (FMTM) är viktiga. FMLOG fungerar som en av de viktigaste aktörerna för hantering (underhåll före, under och efter insats, lastning samt transport) av materiel, samt

för personalförsörjning till de nationella stödenheterna²³ som ofta ingår i de internationella insatserna. FMTM har ansvar för Försvarmaktens teletekniska infrastruktur såväl nationellt som internationellt.

I beskrivningarna nedan²⁴ anges var huvudansvaret för vissa uppgifter finns. I praktiken är ofta flera av HKV:s ledningar och staber involverade i olika uppgifter, speciellt i underlagsframtagning. I vissa fall kan till och med arbetsinsatser genomföras i sin helhet av någon annan stab eller ledning än den som har huvudansvaret.

Ledningsstaben (LEDS)

Hos LEDS ligger ansvaret att utarbeta förslag till strategisk utveckling och inriktning avseende Försvarmaktens operativa förmåga och en häremot svarande insatsorganisation. Hos C LEDS ligger också ansvaret för att leda, inrikta och samordna arbetet i Högkvarteret så att Försvarmakten uppfyller statsmakternas krav.

Insatsledningen (INS)

Inom INS ligger ansvaret för att planera, leda och följa upp Försvarmaktens insatser såväl nationellt som internationellt, på militärstrategisk, operativ och taktisk nivå. Avseende insatsverksamhet har INS också ansvar för att samverka med nationella och internationella organisationer och övriga berörda parter. Dessutom ansvarar INS för kravställning av förband och ledningssystem gentemot produktionsledningen. C INS (chefen Insatsledningen) beslutar om förbandsmålsättningar (Taktisk, Organisatorisk, Ekonomisk Målsättning, TOEM) för aktuella förband efter samråd med C LEDS (chefen Ledningsstaben) och C PROD (chefen Produktionsledningen).

Produktionsledningen (PROD)

PROD ansvarar för att producera krigsförband som uppfyller kraven på operativ förmåga och beredskap till insatsorganisationen och för att producera, i bemärkelsen kompletteringsutbilda och på annat sätt vidta beredskapshöjande åtgärder, förband till fredsfrämjande operationer. PROD har även ansvar för utveckling, anskaffning, vidmakthållande och avveckling av materiel och anläggningar. C PROD beslutar materielmålsättningar (Taktisk, Teknisk, Ekonomisk Målsättning, TTEM) för materielsystem, efter samråd med C LEDS och C INSATS. Inom PROD:s ansvarsområde faller även beställningar till Försvarets Materielverk.

²³ Dessa benämns normalt ”National Support Elements” (NSE) och har en viktig roll i att vidarebefordra olika resurser till förbandet från ex. Sverige

²⁴ *Arbetsordning för Högkvarteret och Försvarmaktens centrala ledning*. (2007-06-20). (HKV 02 312: 71467). Stockholm. Försvarmakten. Se även kommentar i metodavsnittet, kapitel 2.

Militära underrättelse- och säkerhetstjänsten (MUST)

MUST ansvarar för underrättelser, säkerhetsskydd, samordning av totalförsvarets signalskyddstjänst samt inriktning och utveckling av underrättelse- och säkerhetsfunktionen.

MUST leder inhämtning, bearbetning och delgivning av militära underrättelser inom Försvarmakten samt inriktar underrättelseproduktionen vid Försvarets Radioanstalt. Väsentligt för denna framställning är att MUST stödjer med underrättelser och planering vid genomförande av svenska internationella insatser.

4.1.5 Försvarets materielverk

Försvarets materielverk (FMV) anskaffar, vidmakthåller och avvecklar materiel och förnödenheter på uppdrag av Försvarmakten och andra myndigheter. FMV ska biträda Försvarmakten i fråga om långsiktig materielförsörjning och kunskap om materielsystem samt i övrigt stödja Försvarmaktens verksamhet inom detta område. FMV är den huvudsakliga dialogpartnern till Försvarmakten i materielfrågor inför och under internationella insatser när det gäller att tillföra ny eller modifiera befintlig materiel.

4.2 Det internationella initiativet²⁵

Den första delen av processen i samband med internationella insatser handlar om det internationella initiativet. Mycket kortfattat kan det internationella initiativet i de flesta fall sägas utgå från någon av de tre organisationerna FN, EU eller Nato. Insatser som Sverige deltar i sker ofta under ledning av någon av dessa organisationer med personal från en eller flera medlemsländer. Grunden till en operation ligger oftast i en FN-resolution. Informella diskussioner mellan såväl EU, FN som Nato och medlemsländerna om deras vilja och möjligheter att delta i insatser sker traditionellt innan de formella framställandena görs. För Sveriges del sker dessa informella kontakter i första hand genom de ständiga representationerna vid respektive organisation. Sverige har vanligen en mindre aktiv roll tidigt i den internationella planeringsprocessen vid en FN-insats än vad som är fallet vid en EU-insats.

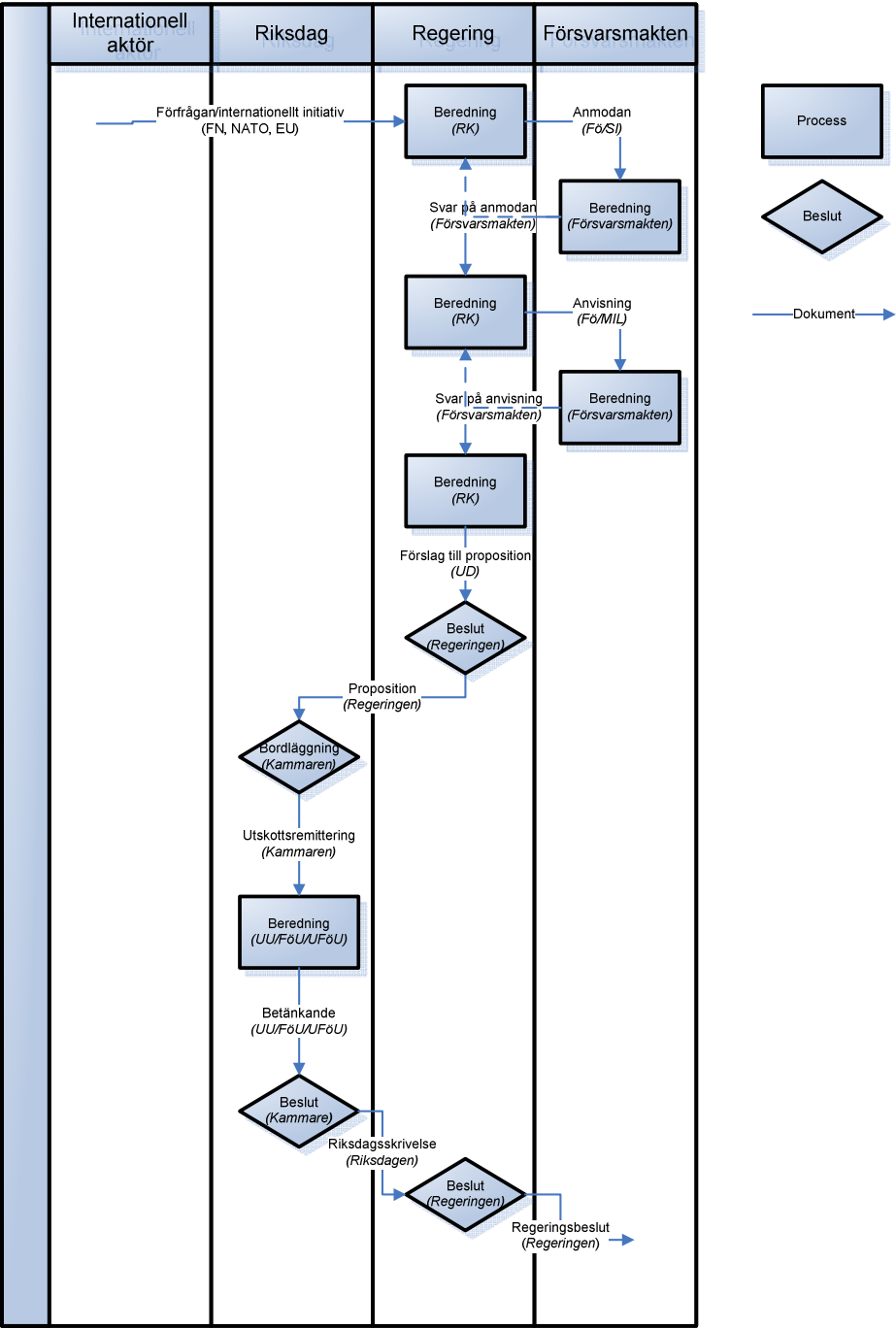
²⁵ För en fylligare redogörelse hänvisas till Bogland, K och Asplund, M. (2005). *Svenska beslutsprocesser inför sändandet av militärt bidrag till internationella insatser: En probleminventering*. (FOI-R--1682--SE). Stockholm: Totalförsvarets Forskningsinstitut.

4.3 Den politisk-strategiska hanteringen

Denna process inleds, som tidigare berörts, med att en formell förfrågan om svenskt bidragande inkommer till den svenska regeringen och avslutas i samband med riksdagsbeslut och påföljande regeringsbeslut om ett svenskt bidrag.

4.3.1 Planerings- och beslutsprocessen

Figur 4-2 illustrerar den principiella processen i samband med den politisk-strategiska hanteringen;



Figur 4-2 Den politisk-strategiska hanteringen

Inom ramen för den process som vi har valt att kalla den politisk-strategiska hanteringen återfinns aktörerna i kategorierna Internationell aktör, Riksdag, Regering samt Försvarsmakten. Alla dessa kan självfallet i sin tur brytas ner i än fler nivåer och aktörer, såsom enskilda departement, utskott eller staber i enlighet med tidigare beskrivning.

Vid en ny insats inleds den politisk-strategiska hanteringen i samband med att en *förfrågan* inkommer till Sverige från en extern aktör såsom EU, FN eller Nato. Detta föregås dock oftast av en informell dialog mellan Sverige och den aktuella externa aktören (se avsnitt 4.2).

I samband med detta inleds en intern beredning i Regeringskansliet, främst mellan enheterna på Fö, samt mellan enheterna på UD. Ärendet sambereds mellan UD och Fö, men det är UD som ansvarar för att driva ärendet framåt då de anses "äga" frågan. Den initiala beredningen resulterar i en *anmodan* till Försvarsmakten, i vilken Regeringskansliet formellt uppmanar Försvarsmakten att ta fram ett beslutsunderlag. Normalt är det Fö/SI som ansvarar för att skriva ihop en anmodan efter beslut av den politiska ledningen på Fö. Försvarsmakten skall enligt anmodan ett viss datum senare, vanligtvis två till tre veckor senare, inkomma med ett förslag på utformning av svenskt bidrag samt beräknade kostnader för detta. Frågan som ligger i fokus vid en anmodan, och därmed i svaret från Försvarsmakten, är huruvida det är möjligt för Sverige att delta i den tänkta insatsen.

Under Försvarsmaktens interna beredning tas därefter ett *svar på anmodan* fram. Svaret utgör oftast ett bedömande på militärstrategisk nivå och bedömningens uppgift är att, med utgångspunkt från de politiska målen, föreslå vilka militära resurser som kan användas. Detta kan utmynna i att Försvarsmakten presenterar ett antal militärstrategiska optioner för beslut på den politiska nivån där Försvarsmakten kan förorda något av de föreslagna optionerna.

Då svaret från Försvarsmakten inkommer inleds ett nytt beredningsarbete i Regeringskansliet, främst inom Fö men även inom UD och andra departement. Om anmodan, och svaret från Försvarsmakten, fokuserade på möjligheten att delta i den tänkta insatsen bereds nu ärendet istället utifrån huruvida det är lämpligt för Sverige att delta. Frågan bereds utifrån politiska, militära såväl som ekonomiska synvinklar. I ett läge där det bedöms lämpligt med ett svenskt militärt bidrag till insatsen kopplas den politiska ledningen in (statssekreterare, statsråd) för att ge ett godkännande till att inleda nästa steg. Detta gäller såväl Fö som UD. Vid "grönt ljus" inleds två parallella processer; dels arbetet med att ta fram en *anvisning* till Försvarsmakten, dels arbetet med att ta fram en *proposition* till riksdagen.

En anvisning är ett öppet mandat med ett regeringsbeslut i botten (Försvarsmaktens regleringsbrev). Den tas fram av Fö/MIL och ger Försvarsmakten ett mandat att inleda planering och förberedelser för ett militärt

bidrag. Inom ramen för denna anvisning kan Försvarsmakten exempelvis påbörja utbildning, genomföra rekognoseringsresor, anskaffa materiel etc., innan ett formellt riksdags- och regeringsbeslut finns. I anvisningen åläggs oftast även Försvarsmakten att redovisa genomförda förberedelser, tagna kontakter, samt övergripande planering för Regeringskansliet. Försvarsmakten redovisar detta till Regeringskansliet i ett *svar på anvisning*.

Det är viktigt att understryka att arbetet med anmodan och anvisning är processer som kan ske i flera omgångar. Under arbetet med att sända svenskt militärt bidrag till en internationell insats kan det förekomma ett flertal anmodanden och anvisningar med tillhörande svar. Utöver dessa sker en kontinuerlig (och informell) dialog mellan Regeringskansliet och Försvarsmakten.

Parallellt med att Försvarsmakten, genom Regeringskansliets anvisning, formellt kan påbörja planering och förberedelser inleds Regeringskansliets arbete med att ta fram en proposition till riksdagen. Denna skall innehålla uppgifter om motiven till att skicka ett svenskt truppbidrag, om utformningen av bidraget och om de ekonomiska medel som skall ställas till förfogande. När arbetet med propositionen är färdigt överlämnas den av regeringen till riksdagen för riksdagsbehandling.

När det gäller sändandet av svenskt truppbidrag till internationella insatser är det FöU och UU som behandlar propositioner. Det är UU som äger frågan i förhållande till FöU, men ärenden sambereds oftast i ett tillfälligt sammansatt UFöU. Efter beredningen avger utskottet ett *utskottsbetänkande* med förslag till beslut till riksdagen. I detta betänkande föreslår utskottet hur propositionen skall hanteras samt hur eventuella motioner skall hanteras i relation till propositionen.

Efter att utskottet har avgett ett betänkande och förslag till beslut behandlas ärendet i riksdagen genom en riksdagsdebatt med följande beslut. Resultatet översänds till regeringen i form av en *riksdagsskrivelse*.

Den politisk-strategiska hanteringen avslutas i samband med att ett *regeringsbeslut* fattas och skickas till FM där myndigheten slutgiltigt ges mandat att skicka ut personal och inleda förhandlingar med andra länders försvarsmakter.

4.4 Det militära planeringsarbetet

Denna process inleds, som tidigare berörts, med att en formell begäran i form av en anmodan om underlag från Regeringskansliet inkommer till Försvarsmakten och avslutas i realiteten i samband med att insatsen avslutas.

Arbetet går att dela upp i fyra huvudsakliga skeden.

Det första skedet inleds med att regeringen utger en anmodan. Skedet avslutas när missionsutbildning är avslutad och materieltransporten påbörjas från Sverige till operationsområdet (Joint Operations Area eller JOA). Vid skedets avslut sker

en överlämning av förbandet från C PROD till C INS eller den som denne utser – ex. chefen för Marintaktiska staben (C MTS). Detta skede är det där merparten av all planering genomförs.

Det andra skedet startar när missionsutbildning är avslutad och materieltransporten påbörjas från Sverige till JOA. Skedet avslutas när den svenska truppen är ställd till den operativa befälhavarens (OpCdr) förfogande. I facktermer innebär detta att Transfer of Authority (ToA) är genomfört till Operational Commander (OpCdr).

Det tredje skedet startar när ToA till OpCdr genomförs. Skedet avslutas när operationen förklaras som avslutad och förbandet återlämnats till Sverige av OpCdr.

Det fjärde och sista skedet påbörjas när operationen förklaras som avslutad och förbandet återlämnats av OpCdr. Skedes avslutas när förbandet är återtransporterat och avvecklas.

Som vi tidigare har redovisat är det främst planeringsprocesserna som är av intresse i denna studie. Fokus ligger därför främst vid det första av de fyra skedena.

4.4.1 Planerings- och beslutsprocessen

Det militära planeringsarbetet låter sig svårligen beskrivas på ett tydligt sekventiellt sätt, till skillnad från den mer formella politisk-strategiska hanteringen. Processerna är ofta många och parallellt pågående. Bilden blir snabbt svårtydd. Ett mer fruktbart sätt att översiktligt beskriva det militära planeringsarbetet är därför att beskriva processen mer i termer av aktörers ansvar och parallella huvudprocesser.

Navet i det militära planeringsarbetet inför sändandet av militära bidrag till internationella insatser utgörs av insatsstabens avdelning som ansvarar för planering av operationer, J5 – där ”J” betecknar Joint, dvs. att det är frågan om en försvarsgrensgemensam funktion. Denna avdelning leder och genomför såväl militärstrategisk som operativ planering.

Det militärstrategiska bedömandet sker inom en militärstrategisk bedömandegrupp, Strategic Joint Operations Planning Group (SJOPG), med brett deltagande från Insatsstabens J-avdelningar 1-8²⁶ men i vissa fall även från MUST, FMLOG eller Försvarsmaktens telenät- och markteleförband (FMTM)²⁷.

²⁶ De olika avdelningarna är; J1 – Personal; J2 – Underrättelser; J3 – Genomförande av operationer; J4 – Logistik; J5 – Planering av operationer; J6 – Samband och ledningssystem; J7 – Övningar samt J8 – Ekonomi

²⁷ Underbilaga INSS J5 – SJOPG instruktion. *INSS SSO J5*. (2009-01-30). Stockholm: Försvarsmakten.

Denna grupp ansvarar för att, med de politiska målen som utgångspunkt, föreslå vilka militära resurser som kan användas. Bedömandet kan utmyнна i militärstrategiska optioner, vilka utgör grunden i svaret på Regeringskansliets anmodan. SJOPG ansvarar därefter även för att, efter det att anvisning har inkommit, utarbeta utkast till vidare planeringsdirektiv och en föreberedande försvarsmaktsorder (FMO). Denna syftar till att inleda planering och förberedelser för ett militärt bidrag. Efter beslut från riksdag och regering ges en slutlig FMO ut.

SJOPG:s arbete avslutas i och med att C INS fattar beslut om planeringsdirektiv. Detta utgör därmed startpunkten för det operativa bedömandearbetet i Joint Operations Planing Group (JOPG), som alltså också leds av J5 och har deltagande från J-avdelningarna 1-8 men även i vissa fall från andra delar av HKV och Försvarsmakten i stort. Denna grupp ansvarar för att bereda om var, när, med vilket syfte och under vilka förutsättningar insatser skall genomföras.

Försvarsmaktsordern utgör det centrala dokumentet i planeringsprocessen internt i Högkvarteret. Den förberedande ordern är viktig för att aktivera processerna och för att klargöra vilka förhållanden som råder och vilka uppgifter som olika aktörer har. Försvarsmaktsordern utgör i sig själv en nedbrytning av regeringens anvisning i uppgifter för de olika delarna av HKV. Respektive aktör använder sedan ordern för de egna nedbrytningarna. De viktigaste uppgifterna och ansvarsområdena delegeras normalt på följande sätt;

- Arbetet i JOPG kan ses som det militära planeringsarbetets huvudprocess. Syftet med gruppen arbete är att genomföra operativa bedömanden och utarbeta Operativt koncept (CONOPS) samt Operationsplan (OPLAN). Om och när Operationsplanen nyttjas, aktiveras denna i formen av en Operationsorder (OPORDER) och överlämnas till J3 för genomförande.
- C PROD får uppgiften att sätta upp och förbereda förbandet för insats. Detta inkluderar missionsutbildning, statushöjning till anbefalld funktionsnivå, eventuell materielanskaffning och modifieringar samt behovstäckningar och prioriteringar. Dessa uppgifter hanteras i sin tur genom produktionsuppdrag rörande utbildningsbehov samt materielberedningsmöten. Uppgiften upphör i och med att förbandet överlämnas färdigt till C INS.
 - Inom ramen för Produktionsledningens arbete med att ta fram förbandet sker en särskild materielplanering. Denna sker i formen av återkommande materielmöten med deltagande av bland annat PROD, FMV, FMLOG och ansvarig taktisk stab m.fl. Deltagarna varierar beroende på insats och kan exempelvis vara PROD MARIN/MTS eller PROD ARME/ATS etc. Syftet med dessa materielmöten är i huvudsak att klara ut

behovstäckning och ansvar. Detta sker genom framtagande av utrustningslistor, logistiklösningar, underhållsberedning etc.

- Logistikfrågorna hanteras genom framtagande av ett logistikkoncept.²⁸ Detta sker i en sidoberedning till JOPG vilken leds av den funktion som ansvarar för logistikfrågorna (J4 alt F4/M4/A4²⁹).
- Sambandsfrågorna bereds på samma sätt i en sidoberedning ledd av den funktion som ansvarar för sambandsfrågorna (J6 alt F6/M6/A6).
- C MUST får uppgiften att genomföra och redovisa en hot- och säkerhetsbedömning för det aktuella området samt stödja den operativa chefen med underrättelseunderlag.

Vid genomförandet av insatsen är det vanligt att det upprättas en så kallad ”desk”³⁰ för insatsen där någon av de taktiska staberna, ATS, MTS eller FTS³¹ har en framträdande roll.

²⁸ Vi definierar logistik som förmågan att flytta förband till en plats och att leverera efterfrågat stöd. Logistikkoncept är således en uppfattning om under vilka former detta skall ske.

²⁹ F=Flygvapnet, M=Marinen, A=Armén

³⁰ En desk ansvarar för att fungera som en sammanhållande kontaktyta hemma i Sverige för det utsända förbandet

³¹ Armétaktiska staben, Marintaktiska staben respektive Flygtaktiska staben.

5 Insatsplaneringen i samband med Tchadinsatsen

Efter att ha visat på de principiella utformningarna av sändandet av militär trupp till internationella insatser skiftar fokus i detta kapitel till fallstudien. Kapitlet är uppdelat i fyra huvudsakliga delar. En kort bakgrund till insatsen i Tchad; en genomgång av förbandet som sändes till insatsområdet; en redogörelse för de svenska planeringsprocesserna och sist; en sammanfattning av viktigare iakttagelser. Förbandet kommer härnäst att hänvisas till som TD01, vilket var Försvarmaktens beteckning för förbandet.

5.1 Bakgrund till EUFOR Tchad/CAR

Tchad har sedan självständigheten 1960 plågats av inre konflikter. Olika stammar har fört en kamp där den dominerande stammen, och maktuppbäraren i huvudstaden N'Djamena, under de senaste 15 åren har varit Zagawha-klanen. Denna gruppering är även den som Idriss Déby Itno, den nuvarande presidenten, tillhör. En rad olika faktorer har bidragit till att militarisera Darfur/Östra Tchad-regionen, med massiva flyktingströmmar som följd. Tchads regering hade under 2006 och 2007 stora problem med att hantera situationen, främst avseende flyktingströmmar och olika former av rebellaktiviteter, och någon lösning på situationen fanns inte i sikte. Den humanitära situationen i östra Tchad och nordöstra Centralafrikanska republiken var mycket svår och behovet av internationellt stöd omfattande. Säkerhetssituationen bedömdes allmänt som bräcklig och svårförutsägbar.³²

Med detta som bakgrund antog FN:s säkerhetsråd en resolution genom vilken man godkände en etablering av en multinationell närvaro i Tchad/Centralafrikanska republiken under ett år³³. Huvudsyftet var att förbättra säkerhetsläget för att medge ett frivilligt återvändande för flyktingar och internflyktingar. Närvaron skulle inkludera en FN-insats under namnet MINURCAT (United Nations Mission in the Central African Republic and Chad) samt en EU-ledd militär insats (EUFOR Tchad/CAR) som stöd till

³² *Svenskt deltagande i Europeiska unionens militära insats i Tchad och Centralafrikanska republiken*. (2007-10-18). (Regeringens proposition 2007/08:14). Stockholm: Utrikesdepartementet. s. 4-5; *MTS slutrapport efter insatsen i Tchad/ Centralafrikanska republiken med TD01 och TD01F*. (2008-12-18). (HKV 01 800:9000989). Stockholm: Försvarmakten. s. 2; *Report of the Secretary-General on Chad and the Central African Republic Pursuant to Paragraphs 9 (d) and 13 of Security Council Resolution 1706*. (2006-12-22). (S/2006/1019). New York: United Nations, Security Council.

³³ Mandatet gällde under ett års tid från och med det att *Initial Operational Capacity* (IOC) annonserats av insatschefen. Detta skedde genom General Patric Nash 2008-03-19.

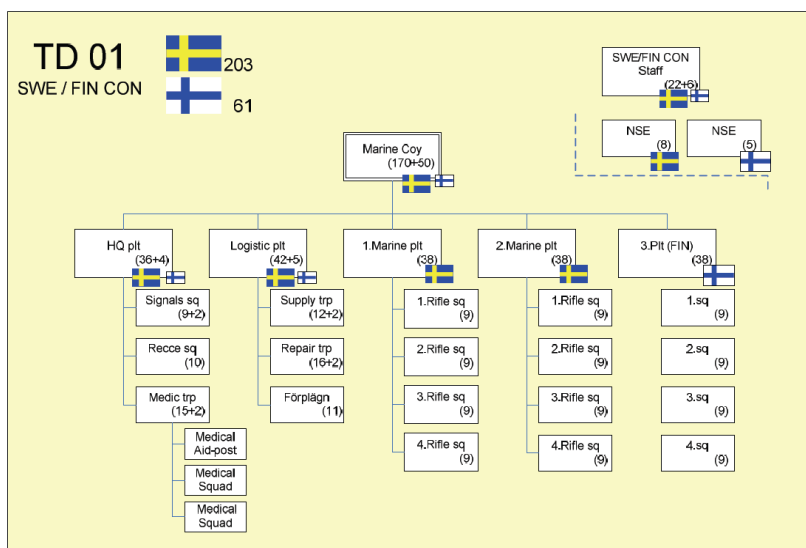
denna.³⁴ Sverige beslutade att delta i den EU-ledda insatsen med ett skyttekompani. Delar av den internationella amfibiestyrkan (IAS) skulle utnyttjas.³⁵

5.2 Förbandsbeskrivning av TD01

Syftet med denna beskrivning är att ge en inledande bild av förbandets organisation, mängden materiel samt logistiken i samband med deployeringen.

5.2.1 Organisatoriskt utseende

Med utgångspunkt i operativ chefs order för ledning och stöd till TD01 sattes förbandet TD01 samman bestående av ett skyttekompani samt lednings- (SWECON) och stöddel (NSE). Kompaniet bestod av tre skytteplutoner, varav två var svenska den tredje finsk. Figur 5-1 illustrerar förbandets organisatoriska utseende:



Figur 5-1 Organisatoriskt utseende TD01³⁶

³⁴ Resolution 1778 (2007). (2007-09-25). (S/RES/1778). New York: United Nations, Security Council.

³⁵ Anvisning för att inleda planering och förberedelser för en eventuell insats i Tchad och Centralafrikanska republiken. (2007-09-25). (Fö2007/2214/MIL). Stockholm: Försvarsdepartementet; Svenskt deltagande i Europeiska unionens militära insats i Tchad och Centralafrikanska republiken. (2007-11-15). (Sammansatta utrikes- och försvarsutskottets betänkande 2007/08:UFöU2). Stockholm: Sammansatta utrikes- och försvarsutskottet; Riksdagsskrivelse 2007/08:32. (2007-11-21). Stockholm: Sveriges Riksdag

5.2.2 Sammanställning av viktigare materiel och transporter i samband med deployering

Under insatsen i Tchad nyttjades ett antal större, och tyngre, materielsystem. Med utgångspunkt i utrustningslistorna, kan det utläsas att fordonsparken stod för drygt en tredjedel av den totala vikten som deployerades i insatsområdet (ca 600 av 1 700 ton). Förbandets två huvudsakliga fordonsuppsättningar, pansarterrängbil (Prgb) och Geländewagen/Toyota Landcruiser (GW/TLC), stod ensamt för ca 23 procent av förbandets totala vikt (ca 400 ton).

Totalt transporterades under deployeringen, enligt uppgifter från JSS³⁷ (Joint Support Service) och LIFT³⁸:

- ca 1 700 ton varav;³⁹
 - knappt 800 ton med flyg (9 flygningar med AN-124 samt 4 flygningar med C-130)
 - drygt 900 ton med fartyg (M/S Gute).

Figuren nedan visar mellan vilka geografiska platser transporter skedde;

³⁶ MS 197 Erfarenhetsrapport NBG08, SU01, TD01 och ISAF. (2009-02-13). (FMV dokumentbeteckning 7680/2099). Stockholm: Försvarets materielverk; *Operativt chefs order för nationell ledning och stöd till TD01 (TCHAD/CAR)* (appendix 3, annex B). (2007-12-14). (HKV 01 600:69852). Stockholm: Försvarmakten.

³⁷ JSS står för Joint Support Service och är en ledningsresurs inom FMLOG för stödet till utlandsstyrkan. JSS ansvarar för att samordna FMLOG:s stöd till utlandsstyrkan och fungerar som FMLOG:s kontaktyta mot insatsledningen. Vid JSS finns funktionen MOVCON (Movement Control) vilken ansvarar för att planera och beställa transporter av personal och materiel till och från Utlandsstyrkan.

³⁸ LIFT är ett beslutstöds- och uppföljningssystem för logistik. LIFT står för Lednings- och informationssystem för förnödenhetsförsörjning och teknisk tjänst.

³⁹ Utdrag ur LIFT



Figur 5-2 Karta över deployering

Huvuddelen av förbandets materiel transporterades med fartyg till Douala i Kamerun för att där omlastas till 17 stycken flygningar med AN-124, samt till marktransport i formen av konvojer, för vidaretransport till N'Djamena.

5.3 Den svenska planeringsprocessen

I detta avsnitt beskriver vi hur den svenska planeringsprocessen inför sändandet av ett militärt bidrag till den EU-ledda insatsen i Tchad/CAR 2008 såg ut. Fokus

ligger vid hur förbandets organisatoriska utseende beskrivs av olika planeringsdokument och hur olika instanser slår fast eventuella materielbehov. Utgångspunkten och syftet med avsnittet är tvådelat; dels syftar genomgången till att identifiera faktorer som fungerar dimensionerande för vilken, samt hur mycket, materiel som anses behövas i insatsområdet, dels är syftet att visa på hur de upplevda behoven av materiel förändras under processen. För ett djupare resonemang rörande dimensionerande förutsättningar och hur dessa kan tänkas inverka på materielplaneringen hänvisar vi till kapitel 3. Avsikten är att beskriva förändringar eller ytterligare detaljeringar i krav och upplevda behov över tid. Avsnittet är i huvudsak uppdelat i den politisk-strategiska hanteringen samt det militära planeringsarbetet.

5.3.1 Det inledande internationella initiativet

En central del i insatsen är FN:s resolution 1778 (utkom 2007-09-25) som gav både MINURCAT och EUFOR mandat att inleda insatser i Tchad och CAR. Denna resolution gav EU ett ettårigt mandat att genomföra en militär insats i Tchad och CAR. Insatsen skulle utgöra en del av en multidimensionell närvaro där även FN-närvaro skulle ingå. Resolutionen fastslog även att styrkorna fick ett så kallat fredsframtvingande mandat enligt kapitel VII i FN-stadgan. Syftet med insatsen var i huvudsak att skydda de flyktingar som fanns i nordöstra Tchad samt norra CAR.⁴⁰ De viktigaste dimensionerande förutsättningarna för det svenska bidraget som gavs av resolution 1778 var således:

- Insats inom ramen för EUFOR
- Mandat enligt kapitel VII i FN-stadgan
- Huvudsyftet var att skydda de flyktingar som fanns i nordöstra Tchad samt norra CAR. Dessutom skulle styrkan underlätta humanitär verksamhet och fri rörlighet för humanitär personal genom att öka säkerheten i insatsområdet samt bidra till att skydda FN-personal, tillgångar och utrustning och säkerställa fri rörlighet för FN-personal

Inom ramen för den europeiska säkerhets- och försvarspolitik (ESFP) antog Europeiska unionens råd den 15 oktober 2007 en gemensam åtgärd (Joint action) för genomförandet av den militära insatsen.⁴¹

⁴⁰ Resolution 1778 (2007). (2007-09-25). (S/RES/1778).

⁴¹ European Union military operation in the Republic of Chad and in the Central African Republic. (2007-10-15). (Joint Action 2007/677/CFSP). Brussels, Belgium: The Council of the European Union

5.3.2 Den politisk-strategiska hanteringen

Samma dag som FN:s säkerhetsråd utfärdade resolution 1778 kom Regeringskansliet med en anvisning till Försvarsmakten. I denna uppmanades Försvarsmakten inleda och förbereda ett militärt bidrag till insatsen.⁴² Värt att notera är att det vanligen först utkommer en anmodan. På grund av tidigare diskussioner bakades dessa två dokument dock ihop till enbart en anvisning. Anvisningen slog fast ett antal förutsättningar av intresse för materielbehovet:

- Ett kompani ur registerförbandet Internationella amfibiestyrkan (IAS) ska utgöra grunden för bidraget
- Bidraget ska kunna ingå som en del av EU:s huvudstyrka
- Förberedelserna skall inriktas mot ett bidrag under högst 6 månader
- Bidraget ska rymmas inom en personell ram om högst 200 personer och inom en ekonomisk ram om högst 379 miljoner kronor

I Försvarsmaktens svar (2007-10-01) redovisades ett antal förutsättningar av intresse för det upplevda materielbehovet och insatsens materielplanering:⁴³

- Den internationella amfibiestyrkans huvudtransportsätt behövde förändras från båt till fordon vilket skulle komma att kräva justeringar i materiel, utbildning och organisation.
- Försvarsmaktens planeringsförutsättningar byggde på att kompaniet inordnades i en fransk skyttebataljon och därmed erhöll stöd av franska enheter vad avser logistik och sjukvårdstjänst (detta avser främst sjuktransporter, vatten, bränsle, och ledning). Om så inte skulle ske bedömde Försvarsmakten att bidragets storlek behövde uppgå till ca 250 personer snarare än 200, främst för att tillföra ytterligare underhålls-, underrättelse- och sjukvårdsresurser.
- Under maj till september skulle det komma att vara regnperiod i operationsområdet vilket riskerade att försvåra eller nära på omöjliggöra en återtagning⁴⁴ av förbandet under perioden.

Försvarsmakten redovisade två olika fordonsalternativ; alternativ Tung och alternativ Lätt. Alternativ Tung bestod av pansarterrängbil (Ptgb) samt

⁴² Anvisning för att inleda planering och förberedelser för en eventuell insats i Tchad och Centralafrikanska republiken. (2007-09-25). (F62007/2214/MIL).

⁴³ Försvarsmaktens svar på anvisning avseende planering och förberedelser för en eventuell insats i Tchad och Centralafrikanska republiken (CAR). (2007-10-01). (HKV 01 800:74980). Stockholm: Försvarsmakten.

⁴⁴ Jmf engelskans redeployment

softskins⁴⁵ (lätt transport GW/TLC). Det andra alternativet, alternativ Lätt, bestod endast av softskins, Geländewagen/Toyota Landcruiser (GW/TLC). Skillnaderna mellan dessa två var att det tyngre alternativet uppfattades som mer underhållsintensivt men hade en högre eldkraft och skyddsnivå medan det lättare alternativet ägde en högre rörlighet. I jämförelse med det tyngre alternativet skulle totalt ytterligare en halv till en skyttepluton kunna organiseras till samma kostnad om det lättare alternativet valdes. Dessutom var det lättare alternativet mindre utbildningsintensivt och kunde därmed möjliggöra en tidigare deployering vid behov.

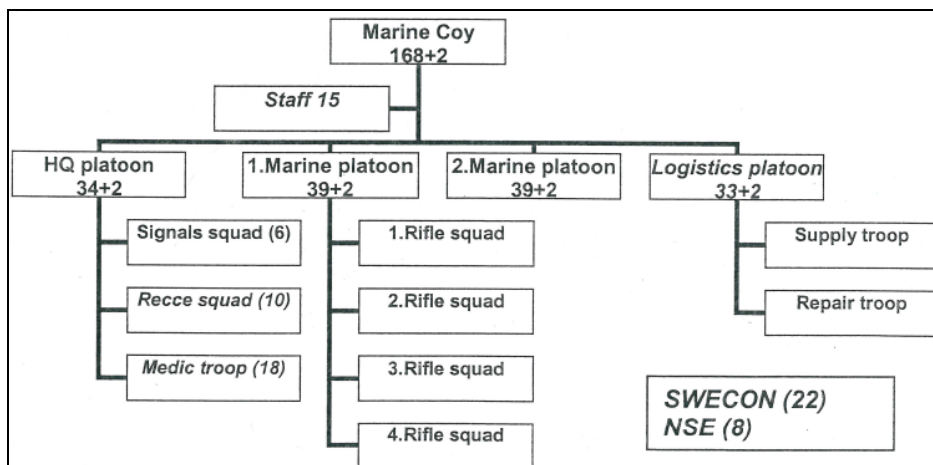
Med hänvisning till en hot- och säkerhetsbedömning av MUST förordade Försvarsmakten det tyngre alternativet. Den huvudsakliga anledningen till detta var, förutom hög skyddsnivå och eldkraft, att det tyngre alternativet uppfattades kunna hantera en ökad hotnivå och genomföra säkra sjuktransporter samt att fordonet gav förutsättningar att skapa en god överblick runt stora folksamlingar. I svaret på anvisningen pekade Försvarsmakten på att detta var en fråga om vilken risk man vill ta, hotbilden var i detta läge inte fastställd.⁴⁶

Utöver dessa resonemang redovisades även tre olika transportkoncept för de svenska deployeringsmöjligheterna. Kortfattat kan dessa alternativ beskrivas som varianter mellan transport med hjälp av flyg och båt. I det renodlade flygalternativet skulle förbandet deployeras i operationsområdet under 1-3 veckor. Motsatsen var fartygsalternativet som ansågs medge en deployering på ca 6 veckor. Däremellan redovisades ett mixat alternativ som skulle medge en deployering under 1-6 veckor. Försvarsmakten föreslog det mixade alternativet som innebär att en tidig styrka snabbt skulle kunna komma på plats (Early Entry Force) och huvudstyrkan med softskins kort därefter. Huvuddelen av den tunga materielen skulle anlända via båt senare.

Nedan redovisas det tänkta bidragets organisatoriska utformning samt Försvarsmaktens preliminära beräkningar för ekonomin:

⁴⁵ I militära termer utgörs s.k. "softskins" av ej helbepansrade, och därmed inte ballistiskt skyddade, säkerhetsfordon. Motsatsen utgörs av s.k. "hardskins" där fordonen är helbepansrade.

⁴⁶ Valet av fordonsalternativ går inte att återfinna i några dokument från RK eller FM, men med utgångspunkt i det förband och den materiel som deployerades är det rimligt att utgå från att det tyngre alternativet valdes.



Figur 5-3 Bidragets utformning enligt FM:s svar på anvisning

Tchad 2008 200 bef 6 mån				
Kostnadsdrivande faktorer	2007	2008	2009	Kommentar
Personalkostnader	28 069 683	94 278 163		
Ledningskostnader		1 620 000		
Transportkostnader		71 132 000		
Materielkostnader		38 300 600	7 000 000	
Missionskostnader		15 203 050		
Sambandskostnader		3 000 000		
Avvecklingskostnader		2 500 000		
Förberedelser	11 184 000			
Hemkomstverksamhet				se personalkostnader
Osäkerheter 10%	3 925 368	22 603 381	700 000	
Summa totalt	43 179 051	248 637 194	7 700 000	
Hela insatsen		299 516 245		

Figur 5-4 Preliminära ekonomiska uträkningar enligt FM:s svar på anvisning

I enlighet med figur 5-3 skulle bidragets utformning på 170 personer även kompletteras med en kontingentsledning (17 pers) och stabsofficerare (3) vid fransk bataljonstab samt Force HQ (2). Dessutom tillkom en stödenhet (National Support Element) om 8 personer. Detta summerar till 200 befattningar för vilka kostnadsdrivande faktorer anges i 5-4.

Något senare (2007-10-08) inkom Försvarsmakten med ett nytt svar med anledning av en kompletterande anvisning från Förvarsdepartementet.⁴⁷ I detta svar redovisar Försvarsmakten ett deployeringsalternativ där hela bidraget kan

⁴⁷ Behov av kompl. Underlag. Epost till Försvarsmakten 2007-10-03 12:57

flygas till och från Tchad. Ett antal viktiga iakttagelser, med utgångspunkt i det upplevda materielbehovet, kan göras med anledning av svaret.⁴⁸

- Kravet på underhållssäkerhet var inte känt. I ett läge där den förutsattes vara lika hög som vid den tänkta FN-insatsen i Sudan (180 dygn) skulle behovet av materiel uppgå till 100 standardcontainrar⁴⁹. Försvarsmakten antog dock att kraven på underhållssäkerheten var lägre i den tänkta insatsen, ca 60 containrar. Detta innebar att ca 40 procent av den initiala deployeringen skulle utgöras av underhållssäkerhet.

I svaret redovisas flygtransportbehovet. För deployering uppfattades det vara ca 16 stycken flygningar med AN-124 från Sverige till N'Djamena samt två passagerarflyg med en deployeringstid på ca 8-16 dagar till N'Djamena. Redeployeringen skulle då kräva ca 12 stycken flygningar med AN-124, två passagerarflyg och ta ca 6-12 dagar.

Nästa avgörande steg i processen var när regeringen överlämnade propositionen rörande svenskt deltagande i den militära insatsen i Tchad till riksdagen.⁵⁰ Propositionens huvudsakliga innehåll överensstämmer med de tidigare redovisade dokumenten. En skillnad av intresse finns dock:

- I propositionen föreslås riksdagen medge att regeringen ställer en väpnad styrka bestående av högst 490 personer till förfogande för deltagande i insatsen. Det planerade bidraget var, som tidigare beskrivits, på max 200 personer. För oförutsedda förstärknings- och evakueringsbehov vill dock regeringen ha möjligheten att temporärt utöka styrkan till högst 490 personer.⁵¹

Knappt en månad senare (2007-11-15) utkom det sammansatta utrikes- och försvarsutskottet med ett betänkande rörande regeringens proposition där man ställer sig bakom regeringens förslag. I betänkandet framkommer två synpunkter från utskottet som är av intresse för materielplaneringen.⁵²

⁴⁸ Försvarsmaktens svar på kompletterande anvisning avseende behov av flygtransporter inom ramen för planering och förberedelser för en eventuell insats i Tchad och Centralafrikanska republiken (CAR). (2007-10-08). (HKV 01 800:75572). Stockholm: Försvarsmakten.

⁴⁹ En lastbehållare i storlekar standardiserade av ISO. Standardcontainern har en bredd av 2,44 m (8 fot) och en höjd av 2,59 m. Invändig bredd är 2,38 m.

⁵⁰ Svenskt deltagande i Europeiska unionens militära insats i Tchad och Centralafrikanska republiken. (2007-10-18). (Regeringens proposition 2007/08:14).

⁵¹ Det går att ställa sig frågan hur TD01, samt andra insatser, behöver planera för att kunna ta emot en oförutsedd förstärkning. Eventuellt kan detta tänkas påverka det materiella utseendet hos det förband som sänds till insatsområdet. Vi hos dock i denna studie inte undersökt detta närmare utan understryker att detta skulle kunna vara en fråga av intresse för vidare forskning.

⁵² Svenskt deltagande i Europeiska unionens militära insats i Tchad och Centralafrikanska republiken. (2007-11-15). (Sammansatta utrikes- och försvarsutskottets betänkande 2007/08:UFöU2).

- Försvarsmakten har vid en föredragning inför utskottet redovisat att en väl fungerande sjukvårdsorganisation är en förutsättning för att insatsen ska genomföras.
- Utskottet konstaterar att hotbilden för den svenska personalen kommer att variera, att det åligger Försvarsmakten att göra en hot- och riskbedömning för de insatser som utförs och att Försvarsmakten bör vidta nödvändiga åtgärder med anledning av dessa bedömningar.

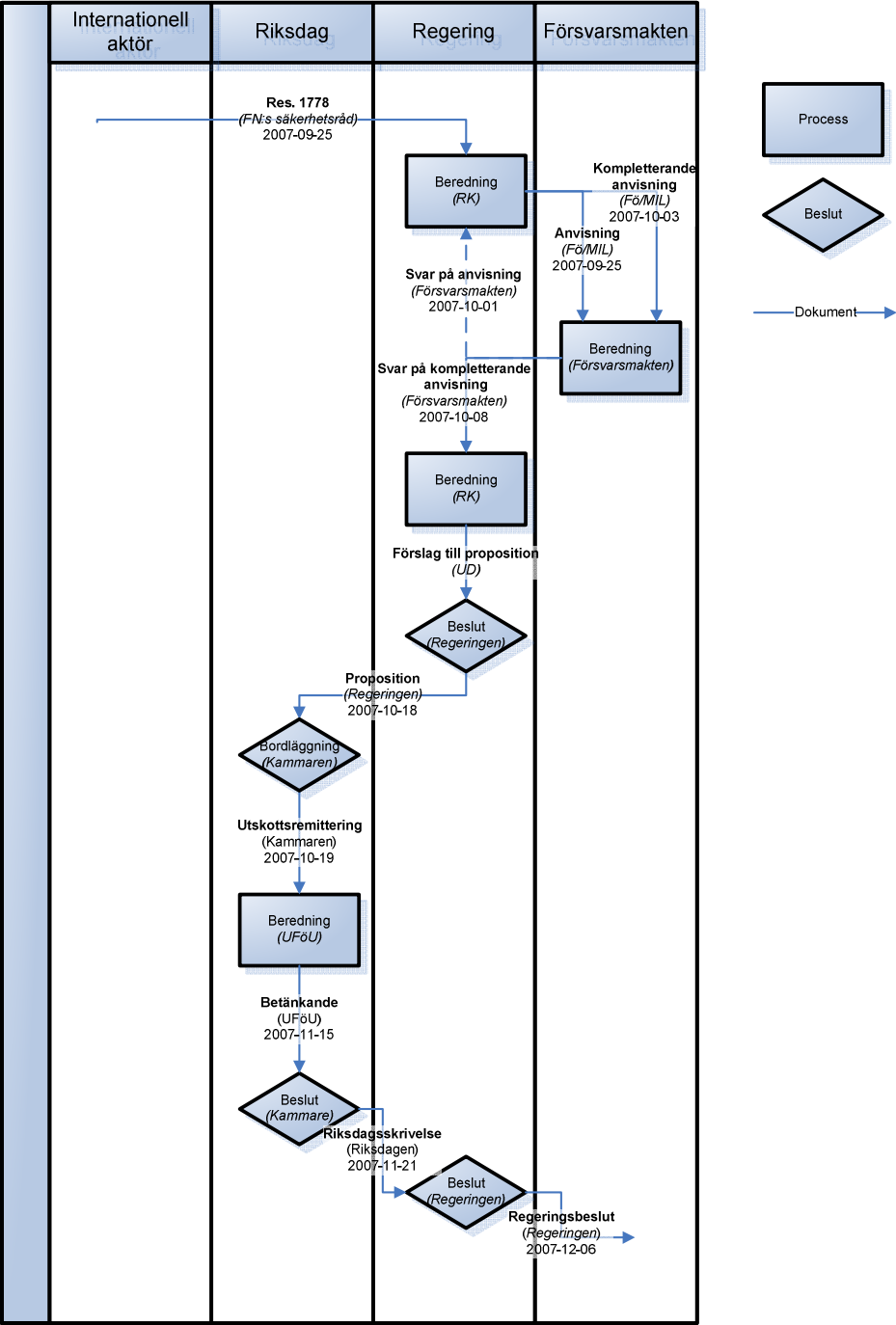
Ett antal dagar senare biföll kammaren utskottets förslag till beslut, vilket innebär att propositionen bifölls.⁵³

Kort därefter (2007-12-06) beslutade regeringen att Försvarsmakten skulle ställa en svensk väpnad styrka bestående av cirka 200 personer till förfogande under högst 6 månader för deltagande i Europeiska unionens militära insats i Tchad och Centralafrikanska republiken.⁵⁴

Nedan illustreras den formella politisk-strategiska hanteringen grafiskt:

⁵³ *Riksdagsskrivelse 2007/08:32*. (2007-11-21), *Riksdagens protokoll 2007/08:28*. (2007-11-21). Stockholm: Sveriges Riksdag

⁵⁴ Regeringsbeslut 2007-12-06; *Anvisning för att inleda planering och förberedelser för en eventuell insats i Tchad och Centralafrikanska republiken*. (2007-09-25). (Fö2007/2214/MIL).



Figur 5-5 Den politisk-strategiska hanteringen

5.3.3 Det militära planeringsarbetet

Det militära planeringsarbetet startade på allvar i samband med att Regeringskansliet inkom med en anvisning till Försvarsmakten. Anvisningen resulterade i en förberedande försvarsmaktsorder som initierade arbetet internt i HKV. Denna förändrade inte förutsättningarna för insatsen i någon större utsträckning i förhållande till vad som återfinns i anvisningen.⁵⁵ Undantaget är att den förberedande försvarsmaktsorden betonar att kompaniet i första hand skall kunna uppträda som skyttekompani inom en bataljons ram och i andra hand som ett självständigt skyttekompani. I försvarsmaktsordern tilldelade C INS ett antal chefer olika uppdrag varav några av de viktigaste är:

- Försvarsmaktens operativa chef fick uppdraget att rekrytera och förbereda det svenska bidraget för insats.
- C PROD fick uppdraget att stödja den operativa chefen avseende produktionsåtgärder, missionsutbildning etc.
- C MUST fick uppdraget att skriftligt redovisa en hot- och säkerhetsbedömning vilken skulle delges som bilaga i svaret på anvisningen.

C SJ5 fick uppdraget att leda framtagandet av underlag till svar på Regeringskansliets frågor.

Försvarsmakten påbörjade, parallellt med att arbetet inleddes för att planera och förbereda ett militärt bidrag, därefter ett svar på Regeringskansliets anvisning. Svaret inkom, som tidigare berörts, sex dagar efter anvisningen.⁵⁶

Något senare (2007-10-08) inkom Försvarsmakten, vilket tidigare har berörts, med ett nytt svar med anledning av en kompletterande anvisning som har inkommit genom epost.⁵⁷

Samma dag utkom Försvarsmaktens operativa chef med en order för förberedelserna inför en insats i Tchad. I denna tilldelades chefen för Marintaktiska staben (C MTS) uppgiften att förbereda förbandet för insats. Ordern innehåller relativt lite ny information men det är värt att notera att särskild betydelse läggs vid korta tidsförhållanden, osäkerheter i

⁵⁵ FMO för planering och förberedelser av en eventuell insats med IAS i Tchad. (2007-09-26). (HKV 01 800:74914). Stockholm: Försvarsmakten; Komplettering till FMO, planering och förberedelser av en ev. insats i Tchad och CAR. (2007-09-27). (HKV 01 800:74981). Stockholm: Försvarsmakten.

⁵⁶ Försvarsmaktens svar på anvisning avseende planering och förberedelser för en eventuell insats i Tchad och Centralafrikanska republiken (CAR). (2007-10-01). (HKV 01 800:74980).

⁵⁷ Försvarsmaktens svar på kompletterande anvisning avseende behov av flygtransporter inom ramen för planering och förberedelser för en eventuell insats i Tchad och Centralafrikanska republiken (CAR). (2007-10-08). (HKV 01 800:75572).

planeringsunderlaget rörande uppgift, grupperingsområde och tidsförhållanden etc. på politisk och EU-nivå. Dessutom fastställdes att C MTS skulle vara beredd att starta deployering med huvudstyrka 2008-01-01 och förstyrka sent 2007.⁵⁸ Ordern fastställde även att C MTS fick till uppgift att utarbeta förslag till operativa krav och organisation för förbandet. Det sistnämnda bör rimligen ha varit avgörande i arbetet med att materiellplanera förbandet.

Under vecka 741 och 742 genomfördes en rekognoseringsresa⁵⁹ till insatsområdet. Med utgångspunkt i den rapport⁶⁰ som skrevs i samband med resan framkom ett antal viktiga resultat:

- Infrastrukturen i Tchad uppvisade stora brister. Bedömningen var att det skulle komma att krävas förmåga att skapa infrastruktur av vital karaktär genom ingenjörtrupp och lokala leverantörer.
- Mängden grundvatten i Tchad var liten och vattenbristen påtaglig. En tänkbar lösning var att flyga in buteljerat dricksvatten i kombination med tekniska lösningar som sparar vatten och tydliga regler för vattenförbrukning.
- För att EU-operationen skulle kunna genomföras skulle det komma att krävas ett upprättande av role 2 funktion⁶¹ i Abeche. Det rådde en samsyn om detta behov på EU-nivå, men inga resurser var vid denna tidpunkt identifierade.
- En svensk gruppering i anslutning till den franska campen i Abeche förordades. Detta på grund av den angränsande flygplatsen, den enda med hårdgjord yta, men även på grund av att detta skulle göra det möjligt för förstyrkan att få franskt stöd under det inledande arbetet.
- Vid tidpunkten för rekogniseringsresan bedömde Frankrike hotet mot de franska enheterna som lågt.

I mitten av november lade C MTS fram ett mycket viktigt dokument för frågorna som rör hur det svenska truppbidraget är sammansatt och materiellplanerat. I "Förslag på målsättning för svenskt truppbidrag för insats i TCHAD/CAR"⁶² anhöll C MTS om att operativ chef fastställer målsättning för det svenska

⁵⁸ *Operativ chefs order för förberedelser inför Tchad.* (2007-10-08). (HKV 01 800:75625). Stockholm: Försvarsmakten.

⁵⁹ *FRAGO Rekognoseringsresa TCHAD v.741-742.* (2007-10-04). (HKV 01 800:75492). Stockholm: Försvarsmakten.

⁶⁰ *Rapport efter rekognosering i Tchad.* (2007-10-20). (HKV 01 800:76601). Stockholm: Försvarsmakten.

⁶¹ Liv- och extremitetsräddande kirurgi med olika grader av vårdkapacitet. Det rör sig om alltifrån små och lätttröliga operationslag utan egentlig vårdkapacitet, till mindre fältsjukhus.

⁶² *Förslag på målsättning för svenskt truppbidrag för insats i TCHAD/CAR (TD01).* (2007-11-12). (HKV 01 630:76639). Stockholm: Försvarsmakten.

truppbidraget, med tillhörande personal- och utrustningstabeller. Målsättningen utgick från PTOEM⁶³ IAS vilken hade reviderats mot ett fordonsburet, förstärkt amfibieskyttekompani med uppgifter enligt EUFOR CONOPS. I likhet med tidigare resonemang byggde några av grundförutsättningarna på att kompaniet skulle inordnas i en fransk bataljon samt att stöd avseende främst sjukvårdsresurser, transporter samt förnödenhetsförsörjning tillfördes förbandet.

Förslaget till målsättning är omfattande och innehåller många detaljer. I denna beskrivning berörs därför endast några av de viktigaste i frågan om materiellplanering och upplevda behov. De viktigaste är taktiska krav med speciellt fokus vid upplevd underhållssäkerhet. Förbandet huvudsakliga uppgifter kan sammanfattas som en förmåga att bidra till:

- Skydd av civila i fara
- Skydd av transporter
- Spaning och övervakning i området
- Försvåra rebellaktivitet och kriminalitet
- Samverkan med aktörer i området
- EU INFOOPS (Informationsoperationer)

Dessutom skall förbandet samtidigt kunna lösa omfattande skydd av bataljonens/eget grupperingsområde/bas.

Förslaget till målsättning sätter upp ett antal krav rörande underhållssäkerhet som är av vikt. Under den initiala fasen, t.o.m. Initial Operational Capability (IOC)⁶⁴, skall underhållssäkerheten vara minst 10 dygn. Under tiden fram till Full Operational Capability (FOC)⁶⁵ skall en underhållssäkerhet på 30 dygn byggas upp. Om förbandet kvarstannar under regnperioden skall underhållssäkerheten utökas till 90 dygn.⁶⁶ 30 dygn av 6 månader respektive 90 dygn av 12 månader kan anses som relativt mycket.

Drygt två veckor senare (2007-11-27) tog C MTS beslutet att anställa personal i Försvarsmaktens utlandsstyrka för TD01 (200 personer), deployeringsteam (12 personer) samt personal till FHQ (3 personer) från och med 07-12-03.

⁶³ Preliminär taktisk, organisatorisk och ekonomisk målsättning

⁶⁴ IOC definieras som det stadiet i en operation där militär förmåga är tillgänglig i sin minsta möjliga användbara form. D.v.s. när styrkan kan börja användas till någon av uppgifterna.

⁶⁵ FOC definieras som det stadiet i en operation när den militära förmågan är fullt ut utvecklad och redo att användas. D.v.s. när styrkan kan användas fullt ut som det avses.

⁶⁶ Förslag på målsättning för svenskt truppbidrag för insats i TCHAD/CAR (TD01). (2007-11-12). (HKV 01 630:76639).

Det tidigare framlagda förslaget till målsättning för svenskt truppbidrag för insats i TCHAD/CAR (TD01) fastställdes kort därefter av Försvarmaktens operativa chef.⁶⁷

I anslutning till regeringsbeslutet att Försvarmakten skulle ställa upp med en svensk väpnad styrka utfärdades en försvarmaktsorder för det svenska deltagande. Försvarmaktsordrar har således fattats i två omgångar; en preliminär för att aktivera arbetet i högkvarteret och en slutgiltig i anslutning till att riksdag och regering fattar de formella besluten. I förhållande till den preliminära försvarmaktsordern som utgavs 2007-09-26 förtydligar/förändrar den senare ordern bilden på ett antal punkter:⁶⁸

- Den preliminära ordern pekar på att kompaniet i första hand skall kunna uppträda som skyttekompani inom en bataljons ram och i andra hand som ett självständigt skyttekompani. I den senare beskrivs detta istället som att kompaniet skall kunna fungera självständigt men inordnas i en bataljon för att kunna erhålla viktiga stödfunktioner. Dessutom skall det svenska bidraget integrera ett finskt bidrag bestående av en skyttepluton om ca 45 personer samt andra finska nationella enheter om ca 15 personer.
- Operativ chef får i ordern i uppdrag att planera för en eventuell rotation efter 6 månader.
- Ordern listar som ett av kriterierna för framgång att insatsen genomförs utan förluster eller skador.
- Bidraget skall enligt ordern rymmas inom 382 mkr jämfört med 379 mkr i den preliminära ordern.

Den 12 december 2007 fattade Försvarmaktens operativa chef beslut om att fastställa ”Operativa Chefs order för nationell ledning och stöd till TD01”, en operationsplan.⁶⁹ Denna tillför dock mycket lite utöver det som redan har redovisats i frågan om vilken materiel som inplaneras i operationen. Planen konstaterar dock att de logistiska utmaningarna är omfattande med avseende på avståndet från Sverige och brister i vital infrastruktur (järnväg, flygplatser och landsväg). Dessutom återfinns en bilaga som beskriver deployeringsplanen.⁷⁰

⁶⁷ Fastställande av målsättning för svenskt truppbidrag för insats i TCHAD/CAR (TD01). (2007-11-29). (HKV 01 630:78492). Stockholm: Försvarmakten.

⁶⁸ Försvarmaktsorder/uppdrag för svenskt deltagande i EUFOR Tchad/RCA med skyttekompani ur internationella amfibiestyrkan (IAS). (2007-12-12). (HKV 01 800:79653). Stockholm: Försvarmakten.

⁶⁹ Operativ chefs order för nationell ledning och stöd till TD01 (TCHAD/CAR). (2007-12-14). (HKV 01 600:69852). Stockholm: Försvarmakten.

⁷⁰ Operativ chefs order för nationell ledning och stöd till TD01 (TCHAD/CAR), appendix 2 till annex S. (2007-12-14). (HKV 01 600:69852).

Deployeringsplanen kan ge en uppfattning om vilka mängder materiel som planerades att deployeras i insatsområdet. Totalt förutsatte planen ett behov av;

- 5 stycken flygningar med flygplanstypen AN-124 (Örebro → N'Djamena)
- 2 stycken med C-130 (Sverige → Finland → Abeche)
- 1 styck skepp för den initiala transporten till N'Djamena (Sverige → N'Djamena)

Utöver de initiala flygningarna direkt till N'Djamena förutsatte planen (transport från skeppet till operationsområdet);

- 9 stycken flygningar med AN-124 (Douala → N'Djamena)
- 1 styck C-130 (N'Djamena → Abeche)
- tre konvojer på land

Som vi kommer att se nedan avviker den faktiskt genomförda deployeringen från denna plan.

5.4 Kommentarer från de inblandade

Flertalet inblandade inom bl.a. Försvarmakten och FMV pekar på att det saknades klara ingångsvärden under planeringsfasen avseende bland annat uppgifter och områden inom vilka förbandet skulle verka. Detta gjorde det svårt att optimera förbandet. En stor del av förbandets konstruktion fick därför bygga på olika antaganden. Bristande underlag ledde till onödiga fördyringar och risktaganden. Under de operativa förberedelserna växlade de tänkta uppgifterna och grupperingsområdet vid flera tillfällen. Resultatet blev att behovet av att täcka in alla möjliga alternativ ökade och ett enskilt optimalt utrustningsalternativ kunde inte väljas. Förbandet fick ominriktas från IAS till TD01 på antaganden enligt flera inblandade.⁷¹

MTS pekar i sin rapport på att underrättelse- eller säkerhetsfunktioner borde ha beretts plats vid rekognoseringsresorna. Bristanden logistiklösningar på europeisk nivå anses ha tvingat fram en planering som utgick från ett värsta scenario, innebärande att logistikkoncept och förbandets utrustning förutsattes hantera en situation där förbandet stod självständigt utan möjligheter till stöd från andra. Det sågs som en risk med multinationella lösningar då Sverige inte fullt ut skulle kunna ha egen kontroll över den egna logistiken.⁷² I efterhand har det visat

⁷¹ MTS slutrapport efter insatsen i Tchad/ Centralafrikanska republiken med TD01 och TD01F. (2008-12-18). (HKV 01 800:9000989).

⁷² MTS slutrapport efter insatsen i Tchad/ Centralafrikanska republiken med TD01 och TD01F.

sig att stora delar av den materiel som deployerades inte kom att användas. Denna bild bekräftas även av exempelvis JSS.⁷³

Osäkerheten i planeringsförutsättningarna har även påverkat förbandet mer direkt organisatoriskt då storleken på kompanistaben byggde på att kompaniet skulle vara självständigt grupperat och självt ansvara för samtliga underhållstransporter. Resultatet blev istället att förbandet grupperade i centralorter tillsammans med andra.⁷⁴

FMV pekar i sin erfarenhetsrapport på att tiden för att sätta upp och materielplanera förbandet var mycket kort. Arbetet med att byta fokus på förbandet från IAS primära uppgifter och resurser till de ämnade för insatsen krävde ett omfattande systemarbete. Särskilt viktigt, och problematiskt, sågs det att det inte fanns framtaget något logistikkoncept, någon driftsprofil eller tillgänglighetskrav. Istället fick förbandet konstrueras på antaganden och erfarenheter från andra missioner. Detta fick till följd att underhållssäkerheten inriktades på antaganden samt att driftsprofilen blev väldigt hög (30 mil/dygn). All materiel blev inte heller underhållsberedd.⁷⁵

I FMV:s uppföljning av förbandets materiel framkommer flera iakttagelser av intresse:⁷⁶

Under en period av 90 dagar under insatsen följdes driften av förbandets fordon i detalj. Resultatet visar på att fordonen i genomsnitt inte har använts mer än 2,6 mil/dygn – att jämföra med profilen på ca 30 mil/dygn. 4 av 13 pansarterrängbilar hade inte ett totalt nyttjande på över 20 mil (vilket är mindre än vad som planerades för en enda dag). Det fordon av de tyngre (pansarterrängbilarna) som brukades mest nyttjades under den undersökta perioden 337 mil eller ca 3,7 mil/dygn och tillhörde reparationsgruppen.

Förbandet hade en stor mängd materiel som inte var behovssatt, d.v.s. den MASTER som sattes samman för förbandet skiljer sig från de redovisade tillgångarna vid insatsens slut. MASTERN fungerar som slutgiltigt planeringsdokument innan deployeringen. Förbandets utrustningsbehov omfattade, enligt FMV MASTER, ca 900 olika förrådsbeteckningar. Den redovisade tillgången vid insatsens slut var ca 2 450 olika förrådsbeteckningar. Stora delar av tillgångarna går således inte att härleda bakåt till planeringsprocessen (FMV MASTER 2008-02-22). I dessa tillgångar ingår läkemedel, sjukvårdsartiklar, reservdelar etc.

⁷³ Samtal med transporthandläggare vid JSS 09-08-21

⁷⁴ MTS slutrapport efter insatsen i Tchad/ Centralafrikanska republiken med TD01 och TD01F.

⁷⁵ MS 197 Erfarenhetsrapport NBG08, SU01, TD01 och ISAF. (2009-02-13). (FMV 7680/2099).

⁷⁶ Validering av insatsförband efter genomförd insats i Tchad. (2009-03-20). (FMV 9911/2009). Östersund: Försvarets materielverk.

Av de 900 typer av tillgångar som fanns behovssatta till förbandet tilldelades förbandet mer än vad som var behovssatt enligt FMV MASTER för ca 150 stycken av dessa typer av tillgångar.

Uppföljningen konstaterar att stora delar av den materiel som tilldelades förbandet aldrig användes. Detta kan ses inte minst i det faktum att 80 procent av Deltalagret aldrig användes. Deltalagret är det lager av reservdelar etc. som följer med förbandet i deployering.

5.5 Sammanfattade iakttagelser av större betydelse i samband med planeringsprocessen

5.5.1 Förbandets uppgifter, organisatoriska utseende och större materielsystem

Styrkans uppgifter och förväntade uppträdande bör ha fungerat dimensionerande för det upplevda materielbehovet. Materielplaneringen bör ha skett med utgångspunkt i de sju huvuduppgifter som styrkan förväntades kunna lösa; Skydd av civila i fara; Skydd av transporter; Spaning och övervakning i område; Försvara rebellaktiviteter och kriminalitet; Samverkan med andra aktörer i området; EU INFOOPS samt skydd av bataljonens/eget grupperingsområde.

Det fastslås tidigt att det svenska bidraget till EUFOR Tchad/CAR skall utgöras av ett skyttekompani. Denna premiss förändras inte mer än på marginalen under planeringsprocessen. Undantaget är tillförseln av en finsk skyttepluton som inordnas i det svenska kompaniet. En viktig underliggande iakttagelse är att den internationella amfibiestyrkan utgör grunden för bidraget, vilket medför behov av justeringar i materielen, utbildningen och organisationen.

Det viktigaste beslutet rörande större materielsystem, vilket i sin tur verkar dimensionerande för stora delar av förbandets underhållsresurser, var att utrusta förbandet med det som Försvarsmakten kallar fordonsalternativ Tung. Detta innebär att styrkan kom att utrustas med pansarterrängbilar samt lättare transportfordon, istället för endast lätta transportfordon. Förbandet utrustades således med två fordonsalternativ. I Försvarsmaktens svar på regeringens anvisning pekas det ut att det tyngre fordonsalternativet kostar mellan ca en halv och en skyttepluton i extra underhållsresurser. I ett bidrag som innehåller två skytteplutoner utgör en halv till en extra ett stort tillskott. Totalt utrustades förbandet med 43 st lättare personterrängbil 4x4 D MB (Geländerwagen) och 13 st tyngre pansarterrängbil 203A. Utöver detta tillkommer rullflaksväxlare (lastbilar), snabbåsterrängbil (tung lastbil), hjullastare m.m.

5.5.2 Underhållssäkerhet

Kraven på underhållssäkerhet är en viktig faktor i att fastställa mängden materiel som behöver transporteras till och hanteras i insatsområdet. Kraven på underhållssäkerhet i kombination med förbandets organisatoriska utseende, förväntat uppträdanden och krav på större materielsystem formerar tillsammans det upplevda behovet av förnödenheter, ammunition, reservdelar etc. Funktionen är multiplikativ på så sätt att de olika storheterna (underhållssäkerhet respektive organisatoriska utseende och krav på större materielsystem etc.) inte endast går att addera till ett totalt materielbehov. Istället kommer en given underhållssäkerhet innebära allt större mängder materiel ju större de övriga storheterna blir. Kraven på underhållssäkerhet fungerar som en multiplikator för det totala materielbehovet. Är dessutom logistiken komplicerad blir kraven på underhållssäkerhet en allt viktigare faktor. Därför är det speciellt intressant att se vilken underhållssäkerhet som krävs och vad som driver detta. Dessutom ställer underhållssäkerheten krav på förbandet när förnödenheter skall kunna transporteras och/eller lagr hållas.

Under processens gång förekommer det flera olika krav på underhållssäkerhet. Inledningsvis⁷⁷ redovisades ett krav på underhållssäkerhet som låg strax under den planerade FN-insatsen i Sudan, ca 90-100 dagar. Detta skulle motsvara ca 60 standardcontainrar och kan jämföras med övrig materiel för förbandet som skulle motsvara ca 90 containrar, dvs. underhållssäkerheten skulle utgöra 40 procent av hela transportbehovet vid deployering.⁷⁸

I målsättningen för det svenska truppbidraget återkommer frågan om underhållssäkerhet. Målsättningen anger olika krav på underhållssäkerhet beroende på vilka typer av förnödenhet som avhandlas men anger en generell säkerhet på 10 dygn t.o.m. Initial Operational Capability, en uppbyggnad till 30 dygn fram till Full Operational Capability och en potentiell säkerhet på 90 dygn om förbandet kvarstannar över regnperioden. Den taktiska tillgängligheten för organisations- och effektbestämmande materiel är sannolikt en mycket viktig materielldrivande faktor. I samband med insatsen i Tchad ställdes krav på taktisk tillgänglighet på 70 % (generellt) En rimlig tolkning av de olika kraven på underhållssäkerhet beroende på vilken typ av förnödenheter som behandlas är att införskaffandet av olika kategorier förutsätts vara behäftat med olika stora risker. Om en generell underhållssäkerhet på exempelvis 30 dagar fastställs bör lägre krav vara förknippade med att en lägre risk råder på dessa områden.

Underhållsberedningen framför ett annat krav på underhållssäkerhet. Med utgångspunkt i det två dokument som beskriver slutresultatet av

⁷⁷ *Försvarmaktens svar på kompletterande anvisning avseende behov av flygtransporter inom ramen för planering och förberedelser för en eventuell insats i Tchad och Centralafrikanska republiken (CAR).* (2007-10-08). (HKV 01 800:75572).

⁷⁸ Egen beräkning $((60/400)*600=90)$

underhållsberedningen förutsattes behovet av säkerhet uppgå till antingen 60 eller 90 dygn för reservmateriel. I det av dokumenten som utpekats som slutrapport anges detta som 60 dygn. En av de viktigaste grundförutsättningarna är att hela fordonsparken antas brukas under 10 timmar per dygn eller 30 mil per dygn och att klimatet antas likna Liberia.

6 Analys, slutsatser och förslag på vidare arbete

I detta kapitel återkopplas beskrivningarna av de svenska processerna i samband med sändandet av militär trupp till internationella insatser till det inledande syftet och frågeställningarna. Kapitlet är indelat i en analys med tillhörande slutsatser samt förslag på vidare arbete. Grundbulten i analysen är användandet av det analytiska ramverk som presenterades i kapitel 3. För att underlätta för läsaren att följa med i resonemangen har vi valt att presentera slutsatserna i direkt anslutning till den del av analysen som dessa bygger på. Slutsatserna återfinns i kategorier som i sin tur bygger på det analytiska ramverkets uppdelning mellan givna och ej givna förklaringsfaktorer. Utöver detta presenteras även observationer och slutsatser som faller utanför det analytiska ramverket i en egen kategori om dessa uppfattas vara av tillräckligt stor betydelse.

6.1 Analys och slutsatser

Studien har haft till huvudsakligt syfte att skapa bättre förståelse för de svenska planeringsprocesserna i samband med internationella insatser samt hur dessa påverkar materielbehovet. Denna förståelse, och därmed sättet som syftet måste besvaras på, bygger på två delar; en beskrivande och en förklarande. Den deskriptiva delen av svaret på studien syfte återfinns till den större delen i kapitlen 4 och 5 där processerna beskrivs först principiellt och därefter genom en fallstudie i formen av planeringen inför insatsen i Tchad 2008. På så sätt är även stora delar av studiens frågeställningar (de som har ett deskriptivt fokus) besvarade genom dessa beskrivningar. De viktigaste delarna av beskrivningen av fallet Tchad återfinns i avsnitten 5.4 Kommentarer från de inblandade och 5.5 Sammanfattade iakttagelser av större betydelse i samband med planeringsprocessen. Den förklarande delen av svaret å andra sidan förväntas komma till större delen ur analysen och detta kapitel. Som tidigare har berörts spelar vårt analytiska ramverk en viktig roll i detta.

I enlighet med det ramverk/den modell som presenterades i de analytiska utgångspunkterna kan fallet Tchad och planeringen i samband med det svenska militära bidraget analyseras i termer av givna förklaringsfaktorer (planeringsförutsättningar) och icke-givna förklaringsfaktorer (val av lösningar/strategier). Syftet med denna uppdelning blir då att identifiera vad i planeringsprocessen som fungerade dimensionerande för mängden och typen av materiel, samtidigt som detta kan placeras in i sammanhanget som Tchad utgör och vilka materiella krav som denna mission ställde på det svenska bidraget. Vidare är syftet med uppdelningen att lägga fokus vid sådant som de svenska processerna i allmänhet, och det militära planeringsarbetet i synnerhet, kan utöva en rimlig kontroll över. Sådana faktorer som inte är givna.

6.1.1 Givna förklaringsvariabler (planeringsförutsättningar)

I ramverket ges följande exempel på givna förklaringsfaktorer (planeringsförutsättningar):

1. Vilken artikel i FN-stadgan som mandatet ges inom
2. Storlek på styrkan
3. Vilka uppgifter som styrkan tilldelas/åtar sig
4. Hotbild i insatsområdet
5. Klimat och terräng i insatsområdet och avstånd från Sverige
6. Planerad och faktisk längd på insatsen

Med dessa, och de resonemang som återfinns i de analytiska utgångspunkterna kan följande slutsats dras;

Stora delar av de faktorer som avgör de materielbehov som finns uttryckta i planeringsprocessen har sitt ursprung i förhållanden som ligger utanför det som den militära planeringen har kontroll över. I fallet med planeringen inför insatsen i Tchad fanns ett antal försvårande planeringsförutsättningar som drev upp behovet av materiel (såsom klimat, terräng, infrastruktur, logistik och osäkerhet). Dessutom hanteras till större delen de avgörande frågor vilka dimensionerar materielbehovet vid förbandet i andra forum än den svenska militära planeringen (till exempel styrkans storlek och typ, insatsens mandat och längd).

Det är många faktorer, förhållanden och fakta som det militära planeringsarbetet måste hantera som givna planeringsförutsättningar. Flertalet av dessa har med stor sannolikhet en stor eller mycket stor inverkan på det dimensionerande behovet av materiel i insatsen. Fallet Tchad 2008 var behäftat med flera givna förhållanden som i stor utsträckning drev på behoven av ytterligare materiel. De viktigaste dimensionerande faktorerna kan sökas inom ramen för de exempel som presenterades i det analytiska ramverket;

Vilken artikel i FN-stadgan som mandatet ges inom

Tchadinsatsen hade ett fredsframtvingande mandat enligt kapitel VII i FN-stadgan. Huvuduppgiften var att skydda flyktingar, underlätta humanitär verksamhet, möjliggöra fri rörlighet för humanitär personal i insatsområdet samt bidra till att skydda FN-personal, tillgångar och utrustning och säkerställa fri rörlighet för FN-personal.

Storlek på styrkan

Sverige åtog sig att bidra med ett skyttekompani i insatsen.

Vilka uppgifter som styrkan tilldelas/åtar sig

Den svenska styrkans uppgifter och kraven på underhållssäkerhet förblev under planeringen länge oklara. Dessa fastställdes dock i samband med antagandet av målsättningar för förbandet. Uppgifterna sammanföll i denna beskrivning i grova drag med de uppgifter som EUFOR hade tilldelats i FN-mandatet.

Hotbild i insatsområdet

Hotbilden framställdes av Försvarsmakten inledningsvis i planeringen som otydlig, bland annat därför att underrättelsepersonal inte bereddes plats i samband med rekognoseringsresorna.

Klimat och terräng i insatsområdet och avstånd från Sverige

Tchad utgjorde en påfrestande insatsmiljö i ett klimat som ligger strax söder om Sahara, dvs. öken eller nära öken, med allt vad detta innebär. Detta märks inte minst i den begränsade infrastrukturen och vattenbristen. Avståndet från Sverige var stort med svåra logistiska utmaningar.

Planerad och faktisk längd på insatsen

Den totala insatsen, under ledning av Europeiska Unionen, planlades för att löpa under loppet av ca ett år. Detta var även den tid som gavs av det inledande mandatet. Den svenska planeringen utgick från ett scenario som innebar att styrkan skulle vara på plats under ca sex månader (vilket senare ändrade under pågående insats).

Med alla dessa förhållanden som utgångspunkt är det särskilt några förhållanden eller planeringsförutsättningar som är speciellt viktiga att uppmärksamma ur en materieldrivande synvinkel. Dessa tar sig formen av utmaningar vilka främst det militära planeringsarbetet i samband med Tchad 2008 behövde hantera. Hanteringen i sig faller till stora delar under det som i ramverket kategoriseras som ej givna förklaringsfaktorer (avsnitt 6.1.2).

Klimat, terräng, infrastruktur och avstånd från Sverige måste i fallet Tchad 2008 sägas vara avgörande faktorer som fungerade drivande för behoven av materiel. Längden på insatsen var kort i jämförelse med andra insatser såsom den i Kosovo eller Afghanistan vilket därmed ställer mindre krav. Samtidigt har vi tidigare konstaterat att kortare insatser förmodligen minskar möjligheterna till mer rationella logistiklösningar och därmed kan förväntas vara mer materielintensiva per tidsenhet jämfört med längre insatser. Hotbild och uppgifter förblev länge osäkra och utgör därför svårligen i sig själva dimensionerande faktorer för behoven av materiel. Däremot utgör *osäkerheten*, och då främst planeringsprocessernas hantering av densamma, en viktig faktor i att förklara de uttryckta behoven av materiel. Detta återkommer i analysen av de ej givna förklaringsfaktorerna.

6.1.2 Icke-givna förklaringsfaktorer (val av lösningar/strategier)

Med detta i åtanke skiftar vi nu fokus till de faktorer som spelar in genom de svenska planeringsprocesserna – Vilka lösningar/strategier valdes för att hantera planeringsförutsättningarna. I enlighet med det analytiska ramverket är det tre områden som behöver belysas;

1. Val av logistiklösningar
2. Val av strategi för att lösa förbandet uppgifter
3. Val av strategi för att möta osäkerhet/risker

Dessa tenderar att överlappa varandra varför de analyseras tillsammans. Speciellt valen för att hantera osäkerhet och risker uppfattas som intressant och överlappande gentemot de övriga. Den första slutsatsen är följande:

Osäkerhet och brister i inriktning och information får stora konsekvenser och genererar tillkommande krav på mer materiel och vidgade marginaler i fråga om underhållssäkerhet. Oklara förutsättningar möttes i fallet Tchad med en planering som försökte täcka in samtliga möjliga alternativ. Resultatet blev att stora mängder av materielen och underhållssäkerheten nyttjades i en mycket begränsad utsträckning.

Osäkerheten och Försvarmaktens hantering av denna spelar en central roll i att förstå och förklara de materiellbehov som uppkom under den svenska planeringsprocessen. I processen fattas det två viktiga beslut som starkt påverkar mängden och typen materiel som planerades in i insatsen:

- Den dubbla fordonsuppsättningen förordas av Försvarmakten i svaret på Regeringskansliets anvisning. Detta görs med hänvisning till en tänkt riskreduktion.
- Planeringen baseras på ett värsta scenario rörande logistik och förbandets materiel sett till vilket stöd förbandet skulle kunna erhålla från andra nationer och civila aktörer. Detta görs med hänvisning till att multinationella koncept saknades.

Med Försvarmaktens olika erfarenhetsdokument som den viktigaste utgångspunkten framträder en bild där osäkerhet främst möts med tillkommande materiella krav på förbandets utseende och logistiska stöd. Detta kan inte minst ses i formuleringar såsom att Sverige och Försvarmakten i planeringen måste utgå från ett *värsta scenario* avseende multinationell chefs logistikkoncept eller att behovet av förberedelser av olika slag ökade *för att täcka in alla alternativ* när uppgifter och underlag var osäkra. Denna typ av situation innebär alltså att man utgår från ett *värsta scenario* och *täcker in alla alternativ*. Osäkerhet möts därmed med vidgade materiella marginaler. Resultatet av osäkerheten blir, i fallet Tchad, att underhållssäkerheten inriktades på att förbandet skulle kunna stå helt

självständigt samt att driftsprofilen blev väldigt hög. Dessutom innebar de otydliga uppgifterna att ett *optimerat utrustningsalternativ inte kunde väljas* och därmed att mer utrustning än vad som skulle visa sig nödvändigt transporterades till insatsområdet.

Valet av logistiklösning tycks således vara präglad av en syn som premierar ”Just in Case”, med all vad detta innebär. Alternativt så är användandet av JIC ett uttryck för att logistikkedjorna inte uppfattas som tillräckligt pålitliga. Storleken på säkerhetslagren, vilket JIC är ett uttryck för, utgör de facto ett utlåtande om hur bra de egna logistikkedjorna uppfattas vara på att leverera ”när det gäller”. Samtidigt är detta förmodligen till viss del orsakat av det faktum att missionen i Tchad var relativt kort, något som försvårar möjligheterna till samordnade och väl utvecklade logistiklösningar. Resultatet skulle förmodligen ha sett mycket annorlunda ut om en mer mogen insats såsom exempelvis den i Kosovo hade studerats.

Ökad osäkerhet möts med ökade krav på att kunna ha många handlingsalternativ i insatsområdet. Vägen till dessa handlingsalternativ går ofta över krav på fler materielsystem och mer materiel. I fallet Tchad genererade brist på information en planering som utgick från värsta scenarion och därpå följande eskalerande materielkrav. Risk och osäkerhet möts med ökade krav på säkerhetslager snarare än ökade krav på den logistiska organisationens förmåga att leverera vid behov. Resultatet blev att mycket stora mängder materiel fanns tillgänglig men användes aldrig. Ett exempel på detta är FMV:s validering av insatsförbandet som pekar på att fordonen inte har använts mer än 2,6 mil/dygn (planeringsförutsättningarna var 30 mil/dygn) samt att över 80 procent av Deltalagret förblev oförbrukat. Tchad tycks på många punkter ha planerats med mycket stora marginaler. Som ett illustrativt exempel skulle Nordic Battle Group 2008 teoretiskt ha haft 880 ton materiel (exklusive fordon) för ca 2500 man.⁷⁹ Motsvarande för TD01:s deployering var ca 1 100 ton för ca 200 man.

Nästa slutsats är att:

Alternativkostnadsdiskussionen sker inte i den utsträckning som skulle behövas. I planeringsfasen sker mer rutinmässigt valet att reducera risknivå på bekostnad av andra nyttigheter. Vi menar att processen skulle må bra av att diskutera i termer av optimering av t.ex. risk kontra operativ effekt snarare än renodlad riskreducering.

Satsningar på materiel är (så gott som) alltid nyttiga. En viss satsning eller anskaffning av en resurs, såsom materiel, genererar ett värde för Försvarsmakten. I en situation där denna nytta skulle kunna användas för att hantera kostnadssidan

⁷⁹ Olof Santesson (red.). *Att förflytta en stridgrupp ut i världen*. (2007). (Kungl. Krigsvetenskapsakademiens handlingar och tidskrifter). Stockholm: Kungl. Krigsvetenskapsakademien.

– såsom ett privat företag de facto gör – behöver inte analysen fördjupas i någon större utsträckning. Problemet som existerar för alla offentliga verksamheter är dock att budgetrestriktionen förändrar situationen. Frågan för det privata företaget är vilka åtgärder som maximerar intäkterna i förhållande till kostnaderna. Frågan som det offentliga måste besvara är hur nyttan skall maximeras när resurserna är begränsade. Det privata och det offentliga delar således inte samma problembild. När det privata företaget ska satsa på en resurs är det viktigt att de intäkter som genereras är större än de kostnader som är förknippade med att satsa på resursen. När Försvarsmakten inför en insats ska fatta beslut om att satsa på en resurs måste man istället försäkra sig om att nyttan av satsningen är större än den nytta som går förlorad genom att reducera en annan resurs. Alternativkostnaden är vad som är intressant.

Insatsen i Tchad utgör inget undantag från denna regel. Dubbla fordonsuppsättningar, stora säkerhetsmarginaler med höga driftsprofiler och stora säkerhetslager på plats kostar. Då ekonomin är given, i det här fallet av riksdagen, kommer den intressanta analysen istället att bli hur den totala nyttan förändras av olika satsningar på resurser. Kostnaden för dubbla fordonsuppsättningar etc. kommer således att utgöras av de alternativ som måste väljas bort till förmån för stora underhållskomponenter, satsningar på säkerhetslager m.m. Försvarsmakten redovisar i sitt svar på regeringens anvisning att ytterligare en halv till en pluton skulle kunna ha organiserats till kostnaden av den utökade underhållskomponenten. Stor tillgänglighet sker på bekostnad av andra nyttigheter. Om ekonomin är given så kommer tillgängligheten att öka genom reduceringar i effekt eller förmåga. Dessutom bör det finnas en brytpunkt där nyttan av ytterligare materiel är lägre än nyttan av ytterligare reduceringar av andra resurser. Det innebär alltså att alternativkostnaden för de reducerade resurserna är högre än nyttan för de tillkommande systemen. Ytterligare materielsystem ställer krav på tillkommande stöddelar hos förbandet. Under person- och budgetrestriktion sker detta på bekostnad av effektlevererande manöverdelar. Generellt kan det sägas finnas ett motsatsförhållande mellan effekt, tid och kostnad där en förbättring av en faktor tvingar fram försämringar för de övriga (bättre effekt kan exempelvis erhållas till högre kostnader eller genom att använda mer tid). I planeringsfasen tycks Försvarsmakten rutinmässigt välja att reducera risk på bekostnad av andra nyttigheter.

Detta är speciellt problematiskt då underhållssäkerhet, driftsprofiler och förbandets organisatoriska utseende fungerar multiplikativt gentemot varandra för att skapa det totala materielbehovet. Riskreduceringen verkar således i två omgångar som förstärker varandra i fråga om mängden materiel. Först och främst innebär valet att riskreducera genom att planera in fler och tyngre system vid förbandet att kravet ökar på enheter och system som skall underhållsplaneras. 10 dagars underhållssäkerhet genererar därmed olika mängder materiel för ett förband med få och jämförelsevis lätta system relativt ett förband med många

och jämförelsevis tunga system. I ett andra steg verkar riskreduceringen drivande på materielmängden genom att den driver upp kraven på underhållssäkerhet.

Kan dessutom en avtagande marginalkostnad, i fråga om underhåll, antas för tillförsel av ytterligare enheter inom ramen för ett och samma system innebär allt detta tillsammans att ett system med en given mängd enheter är mindre resursintensivt att underhålla än två system med vardera halva antalet enheter. Många system innebär att underhållskostnaderna befinner sig i den dyraste (sett till enskilda enheter) delen av en tänkt underhållsprocess. Mängden system i sig självt genererar därmed extra kostnader som tränger undan andra nyttor, såsom att ha fler enheter (ex. fordon) av ett enskilt system tillgängliga vid förbandet.

6.1.3 Övriga förklaringsfaktorer

Om analysen utökas till att se bortom endast planeringsprocesserna finns det ännu en slutsats av vikt att undersöka närmare;

Det råder en diskrepans mellan vilken materiel som planeras för insats och vilken materiel som senare sänds till insatsområdet. Spårbarheten mellan planering och faktisk insats är i fallet Tchad bristfällig. Detta får allvarliga konsekvenser när viktiga erfarenheter därmed blir svåra att nyttja i samband med nya insatser.

Om skillnaden mellan de uttryckta behoven av materiel, i det här fallet i formen av en FMV-master, och vad som faktiskt deployeras är allt för stor så tyder detta på att processen inte ger en rättvis bild av slutresultatet.

I fallet Tchad tycks skillnaden mellan de faktiska tillgångarna (mängden materiel i insatsen) och behoven (mängden materiel som planerats in i insatsen) vara stor. Exempel på detta är att deployeringsplanen 2007-12-14 förutsatte ca 5+2 flygningar (AN-12+C130) samt ett skepp för transporten till N'Djamena respektive Douala. Det slutliga resultatet blev 9+4 flygningar (AN-124+C130) samt ett skepp (M/S Gute). Detta är nära en fördubbling av deployeringen i fråga om transporter. FMV:s validering av förbandet vid hemkomst påpekar att medan ca 900 förrådsbeteckningar var behovssatta så var tillgångarna vid förbandet ca 2450 st. Dessutom avdelades förbandet mer än det uttryckta behovet för ca 150 förrådsbeteckningar.

De slutgiltigt uttryckta behoven av materiel måste ses som planeringsprocessens slutprodukt i fråga om vad som skall skickas till insatsområdet. När denna slutprodukt visar sig vara allt för avvikande från planen måste detta bero på en eller flera orsaker såsom exempelvis att processens resultat överprövas av andra instanser; att processen inte förmår fånga upp centrala behov som insatsen har eller att det pågår parallella processer som inte är koordinerade. Oavsett vilka orsakerna är pekar detta rimligen på att processen är förknippad med brister. Dessutom innebär detta i förlängningen att möjligheten att nyttja tidigare

processer och deras slutliga planeringsprodukter inför nya beslut om att sända militära bidrag till internationella insatser radikalt minskar. I samtal med militära beslutsfattare har det därtill framkommit att beslut från tid till annan inte dokumenteras, vilket minskar möjligheten till spårbarhet. Speciellt de beslut som gjorde att mängden materiel som deployerades uppvisade stora avvikelser mot de slutliga materiellistorna har i fallet Tchad varit svåra att spåra.

Iakttagelserna är allvarliga och bör bero på en eller flera saker såsom:

- Planeringsprocesserna fungerar inte tillfredställande och måste överprövas när styrkan väl är på plats
 - D.v.s. den materiel som planeras in i insatsen stämmer inte tillräckligt väl överens med de behov som styrkan visar sig ha i verkligheten, varför mer materiel måste skickas
- Det pågår flertalet parallella processer vilka inte är tillräckligt väl koordinerade
 - D.v.s. den ena handen vet inte vad den andra gör och materiel skickas i flera omgångar för att hantera samma behov
- Kontrollen över vilken materiel som skickas är alltför dålig och enskilda aktörer tillåts skicka vad de, utifrån sin begränsade bild, uppfattar vara bra att ha
 - D.v.s. planeringsprocessen överprövas av olika aktörer i systemet vilka alla lägger på de egna kraven på materiel utan att någon har en övergripande bild av helheten
- Kostnader för tillkommande materiel tillfaller inte samma aktörer som erhåller nyttan. Detta får till effekt att all ytterligare materiel upplevs som nyttig och eftertraktad då kostnaderna bärs kollektivt men nytta tillfaller enskilda
 - D.v.s. kostnader för ytterligare materiel faller utanför den egna sfären varför all tillkommande materiel upplevs som positiv. Ytterligare materiel upplevs endast leverera nytta, utan att samtidigt skapa kostnader
- Styrkan på plats förmår inte hantera den materiel som har deployerats med förbandet och skapar därmed tillkommande behov som inte planeringen förutsett. Exempel på detta skulle kunna vara om styrkan helt enkelt inte vet hur viss underhållsmateriel ska användas och därmed beställer ny för att hantera samma behov
 - D.v.s. utbildningsbrister skapar olika typer av handhavandefel som planeringsprocesserna inte kan förutse

- Kontrollen över vilken materiel som är deployerad med förbandet är alltför låg
 - D.v.s. styrkan vet inte vad som finns vid förbandet eller var det finns och beställer därför nytt.

6.2 Slutsatser

I denna studie har de svenska processerna inför sändandet av militär trupp till internationella insatser undersökts med fokus på hur dessa verkar på det upplevda och uttryckta behoven av materiel. Genom redogörelser för och analys av den planering som skedde under hösten 2007 inför sändandet av svensk trupp till Tchad 2008 kan ett antal slutsatser dras. Med utgångspunkten att Tchad kan fungera som ett representativt exempel (vilket samtal med berörda parter talar för) är de viktigaste slutsatserna följande;

1. Stora delar av de faktorer som avgör de materielbehov som finns uttryckta i planeringsprocessen har sitt ursprung i förhållanden som ligger utanför det som den militära planeringen har kontroll över. I fallet med planeringen inför insatsen i Tchad fanns ett antal försvårande planeringsförutsättningar som drev upp behovet av materiel (såsom klimat, terräng, infrastruktur, logistik och osäkerhet). Dessutom hanteras till större delen de avgörande frågor vilka dimensionerar materielbehovet vid förbandet i andra forum än den svenska militära planeringen (till exempel styrkans storlek och typ, insatsens mandat och längd).
2. Osäkerhet och brister i inriktning och information får stora konsekvenser och genererar tillkommande krav på mer materiel och vidgade marginaler i fråga om underhållssäkerhet. Oklara förutsättningar möttes i fallet Tchad med en planering som försökte täcka in samtliga möjliga alternativ. Resultatet blev att stora mängder av materielen och underhållssäkerheten nyttjades i en mycket begränsad utsträckning.
3. Alternativkostnadsdiskussionen sker inte i den utsträckning som skulle behövas. I planeringsfasen sker mer rutinmässigt valet att reducera risknivå på bekostnad av andra nyttigheter. Vi menar att processen skulle må bra av att diskutera i termer av optimering av t.ex. risk kontra operativ effekt snarare än renodlad riskreducering.
4. Det råder en diskrepans mellan vilken materiel som planeras för insats och vilken materiel som senare sänds till insatsområdet. Spårbarheten mellan planering och faktisk insats är i fallet Tchad bristfällig. Detta får allvarliga konsekvenser när viktiga erfarenheter därmed blir svåra att nyttja i samband med nya insatser.

6.3 Förslag till fortsatt arbete

Sist i denna rapport lämnar vi ett antal förslag till vidare arbete.

En fruktbar ambition och målsättning skulle kunna vara att, med denna studie som bas, försöka skapa en bättre förståelse varför olika länder gör olika bedömningar av vilka faktiska materielbehov som finns vid internationella insatser, samt huruvida de svenska processerna, i jämförelse med andra länders processer, är effektiva och ändamålsenliga i att nå en god avvägning mellan kostnader för materiel och operativa effekter av densamma. Denna målsättning och frågeställning skulle kunna adresseras genom en jämförande studie av hur olika länder väljer att lösa likartade utmaningar i ett insatsområde. Exempel på detta skulle vara ett insatsområde såsom Kosovo där det finns ett flertal länder som delar en relativt sett likartade hotbild och uppgift, samt bidrar till den internationella insatsen med förband av jämförbara utseenden som Sveriges bidrag.

Diskrepansen mellan den planerade mängden materiel och vad som verkligen skickas med förbandet behöver undersökas närmare. Dels behöver det kontrolleras hur utbrett problemet är, dels behöver orsakerna beskrivas. Syftet med en sådan studie skulle därmed vara att ge en ökad kunskap om Försvarsmaktens processer i samband med insats (till skillnad från denna studie vilken har fokuserat på planeringsaspekten av en insats) och i förlängningen kunna föreslå förbättringar.

Sist men inte minst har denna rapport presenterat en form av ramverk för att analysera materielbehovet och materielldrivande faktorer vid internationella insatser. Detta ramverk kan dels utvecklas vidare för att på ett än mer träffsäkert sätt analysera dessa frågor, dels användas för framtida analyser av andra internationella insatser.

Referenslista

Publikationer

Bogland, K och Asplund, M. (2005). *Svenska beslutsprocesser inför sändandet av militärt bidrag till internationella insatser: En probleminventering*. (FOI-R—1682--SE). Stockholm: Totalförsvarets Forskningsinstitut.

Nordlund, Peter. Hedberg, Leif. Löfstedt, Helge. (2007). *Verksamhetslogik i förbandsproduktionen*. (Underlagsrapport FOI-R--2241--SE). Stockholm: Totalförsvarets Forskningsinstitut.

Olof Santesson (red.). *Att förflytta en stridgrupp ut i världen*. (2007). (Kungl. Krigsvetenskapsakademiens handlingar och tidskrifter). Stockholm: Kungl. Krigsvetenskapsakademien.

SIPRI Yearbook 2009: Armaments, Disarmament and International Security. (2009). Stockholm: Stockholm International Peace Research Institute.

LtCol Walden, L. Joseph. *Applying Just-In-Time to Army Operations*. (2000). Fort Leavenworth, Texas, USA: School of Advanced Military Studies, United States Army Command and General Staff College.

Andra dokument

Anvisning för att inleda planering och förberedelser för en eventuell insats i Tchad och Centralafrikanska republiken. (2007-09-25). (Fö2007/2214/MIL). Stockholm: Försvarsdepartementet

Arbetsordning för Högkvarteret och Försvarmaktens centrala ledning. (2007-06-20). (HKV 02 312: 71467). Stockholm. Försvarmakten

European Union military operation in the Republic of Chad and in the Central African Republic. (2007-10-15). (Joint Action 2007/677/CFSP). Brussels, Belgium: The Council of the European Union.

Fastställande av målsättning för svenskt truppbidrag för insats i TCHAD/CAR (TD01). (2007-11-29). (HKV 01 630:78492). Stockholm: Försvarmakten.

Financial and Economic Data Relating to Nato Defence. (2008-02-19). (Nato Press Release COMMUNIQUE PR/CP(2009)009). Brussels, Belgium: North Atlantic Treaty Organisation

FMO för planering och förberedelser av en eventuell insats med IAS i Tchad. (2007-09-26). (HKV 01 800:74914). Stockholm: Försvarmakten.

FRAGO Rekognoseringsresa TCHAD v.741-742. (2007-10-04). (HKV 01 800:75492). Stockholm: Försvarmakten.

Förslag på målsättning för svenskt truppbidrag för insats i TCHAD/CAR (TD01). (2007-11-12). (HKV 01 630:76639). Stockholm: Försvarsmakten.

Försvarsmaktens svar på anvisning avseende planering och förberedelser för en eventuell insats i Tchad och Centralafrikanska republiken (CAR). (2007-10-01). (HKV 01 800:74980). Stockholm: Försvarsmakten.

Försvarsmaktsorder/uppdrag för svenskt deltagande i EUFOR Tchad/RCA med skyttekompani ur internationella amfibiestyrkan (IAS). (2007-12-12). (HKV 01 800:79653). Stockholm: Försvarsmakten.

Försvarsmaktens svar på kompletterande anvisning avseende behov av flygtransporter inom ramen för planering och förberedelser för en eventuell insats i Tchad och Centralafrikanska republiken (CAR). (2007-10-08). (HKV 01 800:75572). Stockholm: Försvarsmakten.

Försvarsmaktens föreskrifter med arbetsordning för Försvarsmakten. (2009-04-08). (FFS 2009:2). Stockholm: Försvarsmakten.

Komplettering till FMO, planering och förberedelser av en ev. insats i Tchad och CAR. (2007-09-27). (HKV 01 800:74981). Stockholm: Försvarsmakten.

MS 197 Erfarenhetsrapport NBG08, SU01, TD01 och ISAF. (2009-02-13). (FMV 7680/2099). Stockholm: Försvarets materielverk

MTS slutrapport efter insatsen i Tchad/ Centralafrikanska republiken med TD01 och TD01F. (2008-12-18). (HKV 01 800:9000989). Stockholm: Försvarsmakten.

Nationell strategi för svenskt deltagande i internationell freds- och säkerhetsfrämjande verksamhet. (2008-03-13). (Regeringens skrivelse 2007/08:51). Stockholm: Utrikesdepartementet.

Operativ chefs order för förberedelser inför Tchad. (2007-10-08). (HKV 01 800:75625). Stockholm: Försvarsmakten.

Operativ chefs order för nationell ledning och stöd till TD01 (TCHAD/CAR). (2007-12-14). (HKV 01 600:69852). Stockholm: Försvarsmakten.

Rapport efter rekognosering i Tchad. (2007-10-20). (HKV 01 800:76601). Stockholm: Försvarsmakten.

Resolution 1778 (2007). (2007-09-25). (S/RES/1778). New York: United Nations, Security Council.

Report of the Secretary-General on Chad and the Central African Republic Pursuant to Paragraphs 9 (d) and 13 of Security Council Resolution 1706. (2006-12-22). (S/2006/1019). New York: United Nations, Security Council.

Riksdagsskrivelse 2007/08:32. (2007-11-21). Stockholm: Sveriges Riksdag

Riksdagens protokoll 2007/08:28. (2007-11-21). Stockholm: Sveriges Riksdag

Svenskt deltagande i Europeiska unionens militära insats i Tchad och Centralafrikanska republiken. (2007-10-18). (Regeringens proposition 2007/08:14). Stockholm: Utrikesdepartementet

Svenskt deltagande i Europeiska unionens militära insats i Tchad och Centralafrikanska republiken. (2007-11-15). (Sammansatta utrikes- och försvarsutskottets betänkande 2007/08:UFöU2). Stockholm: Sammansatta utrikes- och försvarsutskottet.

Tolgfors, Sten. Därför strider svenska soldater. (2007-07-29). *Dagens nyheter*.

Underbilaga INSS J5 – SJOPG instruktion. *INSS SSO J5*. (2009-01-30). Stockholm: Försvarsmakten.

Validering av insatsförband efter genomförd insats i Tchad. (2009-03-20). (FMV 9911/2009). Östersund: Försvarets materielverk.

Övrigt

Behov av kompl. Underlag. E-post till Försvarsmakten 2007-10-03 12:57

Förteckning över intervjuade/ kontaktpersoner

- Axel Oweling - Försvarsmakten, INSS J3
- Sören Trygg - Försvarsmakten, PROD MARIN
- Emelie Olsson - Försvarsmakten, FMLOG/JSS
- Toivo Niemi - Försvarets materielverk, SLM/SystProd
- Robert Dalsjö - Försvarsdepartementet, SALP

Bilaga 1 – Förkortningar

CAR	- Central African Republic
CONOPS	- Concept of Operations
DoS	- Days of Supply
EEF	- Early Entry Force
EARP	- Euroatlantiska partnerskapsrådet
EG	- Europeiska gemenskaperna
EU	- Europeiska Unionen
EUFOR	- European Union Force
FHQ	- Force Headquarters
Fi	- Finansdepartementet
FM	- Försvarsmakten
FMTM	- Försvarsmaktens telenät- och markteleförband
FN	- Förenta Nationerna
FMO	- Försvarsmaktsorder
FMV	- Försvarets materielverk
FMLOG	- Försvarsmaktens logistik
FOC	- Full Operational Capability
FOI	- Totalförsvarets forskningsinstitut
FRA	- Försvarets radioanstalt
FragO	- Fragmentary order
Fö	- Försvarsdepartementet
Fö/EPS	- Enheten för ekonomi, personal och samordning
Fö/MIL	- Enheten för det militära försvaret
Fö/RS	- Rättssekretariatet
Fö/SI	- Enheten för säkerhetspolitiska och internationella frågor
Fö/SUND	- Samordningssekretariatet för säkerhetspolitiska underrättelsefrågor
FöU	- Försvarsutskottet

HKV	- Högkvarteret
IAS	- Internationella amfibiestyrkan
INFOOPS	- Informationsoperationer
INS	- Insatsledningen
IOC	- Initial Operational Capability
ISAF	- International Security Assistance Force
JIC	- Just in case
JIT	- Just in time
JOA	- Joint Operations Area
JOPG	- Joint Operations Planning Group
JSS	- Joint Support Service
Ju	- Justitiedepartementet
KFOR	- Kosovo Force
LEDS	- Ledningsstaben
MEDEVAC	- Medical evacuation
MINURCAT	- United Nations Mission in the Central African Republic and Chad
MUST	- Militära underrättelse- och säkerhetstjänsten
MTS	- Marintaktiska staben
NAMSA	- Nato Maintenance and Supply Agency
Nato	- North Atlantic Treaty Organisation
NBG	- Nordic Battlegroup
NIC	- National Intelligence Cell
NSE	- National Support Element
OHQ	- Operational Headquarters
OpCdr	- Operational Commander
OPS	- Operativa staben <i>alt</i> Offentligprivat samverkan
OPLAN	- Operation Plan
OPORDER	- Operations Order
OSSE	- Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa

PFF	- Partnerskap för fred
RFI	- Request for information
RK	- Regeringskansliet
RLS	- Real Life Support
PROD	- Produktionsledningen
PTOEM	- Preliminär Taktisk, Organisatorisk, Ekonomisk Målsättning
SJOPG	- Strategic Joint Operations Planning Group
SWECON	- Swedish Contingent
ToA	- Transfer of Authority
TOEM	- Taktisk, Organisatorisk, Ekonomisk Målsättning
TTEM	- Taktiskt, Tekniskt, Ekonomisk Målsättning
UD	- Utrikesdepartementet
UD/SP	- Enheten för säkerhetspolitik
UD/FMR	- Enheten för folkrätt, mänskliga rättigheter och traktaträtt
UD/AF	- Afrikaenheten
UD/AME	- Amerikaenheten
UD/ASO	- Asien- och Oceanienheten
UD/EU	- Enheten för Europeiska unionen
UD/EC	- Enheten för Östeuropa och Centralasien
UD/MENA	- Mellanöstern- och Nordafrikaenheten
UFöU	- Sammansatta utrikes- och försvarsutskottet
UU	- Utrikesutskottet
VEU	- Västeuropeiska unionen