

En tillämpning av de första stegen i planeringsverktyget Assumption-Based Planning på Perspektivstudie 2007

ULLA JEPPSSON, TOMMY ANDRÉ



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.

Ulla Jeppsson, Tommy André

Sårbara planeringsförutsättningar?

En tillämpning av de första stegen i planeringsverktyget

Assumption-Based Planning på Perspektivstudie 2007

Foto: Henrik Klingberg/FS17/Försvarmakten – Försvarets Bildbyrå

Titel	Sårbara planeringsförutsättningar?
Title	Vulnerable Assumptions?
Rapportnr/Report no	FOI-R--2923--SE
Rapporttyp/Report Type	Underlagsrapport/Base data report
Sidor/Pages	42 p
Månad/Month	December
Utgivningsår/Year	2009
ISSN	ISSN 1650-1942
Kund/Customer	Försvarmakten/ Swedish Armed Forces
Projektnr/Project no	E11102
Godkänd av/Approved by	Sten Ternblad
FOI, Totalförsvarets Forskningsinstitut	FOI, Swedish Defence Research Agency
Avdelningen för Försvarsanalys	Department of Defence Analysis
164 90 Stockholm	SE-164 90 Stockholm

Sammanfattning

Assumption-Based Planning är ett planeringsverktyg som togs fram av RAND i USA efter Berlinmurens fall med syftet att förbättra en organisations möjligheter att hantera planering under stora osäkerheter.

I den militära studieverksamheten är i stort sett allt behäftat med större eller mindre osäkerheter. Under Försvarmaktens Perspektivstudie 2007 tillämpade vi därför de första två stegen i Assumption-Based Planning för att undersöka om Assumption-Based Planning är ett planeringsverktyg som kan vara användbart för den svenska försvarmakten.

De första två stegen innebär 1) att identifiera osäkerheter i planeringsförutsättningar och antaganden och 2) att identifiera de konsekvenser som skulle bli följden av att planeringsförutsättningar och antaganden som görs om framtiden visar sig vara ogiltiga. För att förtjäna uppmärksamhet i planeringsverktygets fortsatta steg gäller att konsekvenserna ska vara allvarliga och deras orsaker kunna inträffa inom planeringens tidshorisont.

I rapporten ger vi därför dels exempel på möjliga orsaker till att förutsättningar och antaganden skulle kunna bli ogiltiga inom planeringshorisonten, dels exempel på tänkbara konsekvenser av allvarligare karaktär. Exempelen bygger på intervjuer med representanter för Försvarmakten, FMV, FOI och Pliktverket.

Exempel på allvarliga följdverkningar av ogiltiga planeringsförutsättningar och antaganden som tas upp i rapporten är ökade risker och fördyringar. Stora risker och följande stora skadeutfall eller av nödtvång sänkta ambitionsnivåer och kanske upplevd meningslöshet kan i sin tur avsevärt påverka Försvarmaktens möjlighet att rekrytera till de internationella insatserna. En annan tänkbar konsekvens är att den allmänna opinionen kan tvinga politikerna till omprövning av verksamheten om händelseutvecklingen blir negativ.

Arbetet har ingått i FoRMA-projektets stöd till Försvarmaktens perspektivstudiearbete, där det har avrapporterats under studiens gång.

Nyckelord: Perspektivstudie, planering, osäkerhet, Assumption-Based Planning, planeringsverktyg, planeringsförutsättning, planeringsantagande, antagande

Summary

Assumption-Based Planning (ABP) is a multi-step planning tool developed by the RAND Corporation after the fall of the Berlin Wall. The purpose of ABP is to improve an organisation's capability of making robust plans in times characterized by great uncertainties about the future.

In military studies almost everything is, more or less, uncertain. In order to test ABP on the Swedish Armed Forces, we have applied its first two steps on Perspektivstudie 2007 (Long Term Planning 2007).

The essence of the first two steps is 1) identifying how assumptions can be invalidated by different events and 2) identifying the possible consequences of such invalid assumptions. The assumptions considered should both have potentially severe consequences and be vulnerable to failure within the planning horizon.

In this report examples are given of circumstances that may invalidate planning assumptions and of the possible consequences. The given examples stem from a number of interviews with representatives of the Swedish Armed Forces, FMV, FOI and Pliktverket (The National Service Administration).

Two examples of categories of potentially invalid planning assumptions are risk and cost levels. An increased number of casualties or out of necessity lowered ambitions and perhaps a perceived sense of meaninglessness may, in turn, considerably influence the recruitment of soldiers for international operations. Another possible consequence is that the public opinion may force the politicians to reconsider the Swedish participation in international operations, should the development turn out to be negative.

The work presented in the following is part of the FoRMA Project and specifically its support of the Swedish Armed Forces' Perspektivstudie 2007, where it has been reported in the course of the study.

Keywords: Long term planning, uncertainty, assumption, Assumption-Based Planning, planning tool.

Innehållsförteckning

1	Inledning	7
1.1	Bakgrund	7
1.2	Kortfattad beskrivning av Assumption-Based Planning	7
1.3	Uppdrag och syfte	8
1.4	Använd metod	8
1.5	Läsanvisning	9
2	Sårbarheter i de övergripande planeringsförutsättningarna för Försvarmakten	10
2.1	Antaganden om insatsländer, hotbilder, missioners syften, samarbetspartners, Sveriges roll etc.	10
2.2	Antaganden om den politiska styrningen (utom ekonomiområdet)	13
2.3	Antaganden om ekonomi	14
3	Sårbarheter i planeringsförutsättningarna för Försvarmaktens materielförsörjning inklusive tekniskt underhåll och logistik	15
3.1	Antaganden i samband med planering och anskaffning	15
3.1.1	Antaganden om insatsländer, hotbilder och kravspecifikationer	15
3.1.2	Antaganden om ekonomi	17
3.1.3	Antaganden om materiella generationsskiften	18
3.1.4	Antaganden om den tekniska utvecklingen	18
3.1.5	Antaganden om utvecklingen av det internationella samarbetet i materielförsörjningsfrågor	19
3.1.6	Antaganden om försvarsindustrin och dess framtida utveckling	20
3.1.7	Antaganden om personalförsörjningen som påverkar materielförsörjningen	22
3.1.8	Övriga antaganden	23
3.2	Antaganden avseende användning, tekniskt underhåll och logistik	24
3.2.1	Antaganden om möjligheten att snabbt åtgärda brister på plats i insatsområdet	24
3.2.2	Antaganden om möjligheten att använda materiel i flera insatser	25
3.2.3	Antaganden om tekniskt underhåll och logistik	25
4	Sårbarheter i planeringsförutsättningar avseende Försvarmaktens personalförsörjning	27
4.1	Antaganden om tillgången till tillräcklig personalvolym för utbildning för internationella insatser	27
4.2	Antaganden som berör förutsättningar för utbildning m.m. för internationella insatser	31
4.3	Antaganden om resurstillgången i de internationella insatserna. Sårbarheter på grund av akut brist på personal och/eller materiel i väsentliga funktioner	32
4.4	Antaganden om möjligheten att använda personal i flera internationella insatser	34
5	Något om processmässiga förutsättningar för kvalitet i planeringen	35

5.1	Några exempel på processmässiga orsaker till att planeringsantaganden skulle kunna bli ogiltiga	35
5.1.1	Val av scenarier i perspektivstudier	35
5.1.2	Processtid	35
5.2	Något om villkoren för perspektivstudiens implementering	36
5.2.1	Användningen av perspektivstudiens underlag i den fortsatta planeringen för materielförsörjningen	36
5.2.2	Acceptans för de ekonomiska beräkningarna	36
5.2.3	Processtid i den fortsatta planeringen	36
6	Slutord	37
	Bilaga 1	38
	Källor	38
	Deltagande i seminarier och föredrag	38
	Litteratur och annat skrivet material	39
	Bilaga 2	40
	Utdrag ur Sammanfattning av Assumption-Based Planning, A Planning Tool for Very Uncertain Times, ett planeringsverktyg från RAND med exemplifieringar. Tommy André och Ulla Jeppsson. FOI-D--0257--SE	40
	Ett inledande test i liten skala av metodens användbarhet för svensk försvarsmaktsplanering	40
	Tillämpningsexemplet Internationella insatser	40
	Resultat från ABP-metodens steg 1 och 2: Identifiering av planeringsförutsättningar (PerP) med exempel på orsaker till att respektive förutsättning skulle kunna upphöra att gälla	40

1 Inledning

1.1 Bakgrund

I slutet av 1900-talet förändrades förutsättningarna för den militära planeringen i västvärlden. År 1989 föll Berlinmuren och Sovjetunionen upplöstes snart därefter. Nya hot tillkom. Det blev uppenbart att den militära planeringen handlar om långsiktig planering som är osäker ifråga om omvärldsförutsättningar, syften och roller.

För att underlätta den långsiktiga planeringen har RAND i USA tagit fram ett planeringsverktyg med syftet att organisationer som arbetar med långsiktig planering ska kunna använda det för att hantera stora osäkerheter om framtida trendbrott i omvärldsutvecklingen. Detta verktyg, Assumption-Based Planning (ABP), har beskrivits i Dewar et. al. *Assumption-Based Planning, A Tool For Very Uncertain Times*, RAND (1993) och Dewar *Assumption-Based Planning, A Tool for Avoidable Surprises*, Cambridge University Press (2002).

En sammanfattning på svenska av den förstnämnda boken tillsammans med ett antal exempel på hur metoden skulle kunna tillämpas i Försvarens arbete togs fram under vårt arbete för FoRMA-projektet år 2006.¹ Det konkreta syftet med arbetet var att pröva om metoden tycktes ha förutsättningar att kunna tillämpas i Försvarens perspektivplanering.

Eftersom metoden föreföll lovande blev nästa steg att försöka tillämpa Assumption-Based Planning i samband med perspektivstudiearbetet under 2007, där det har avrapporterats underhand.

1.2 Kortfattad beskrivning av Assumption-Based Planning

Syftet med planeringsverktyget Assumption-Based Planning är att i tider då stor osäkerhet råder om framtiden ge ökade möjligheter att göra planer som är robusta och motståndskraftiga mot ett stort antal möjliga händelseutvecklingar.

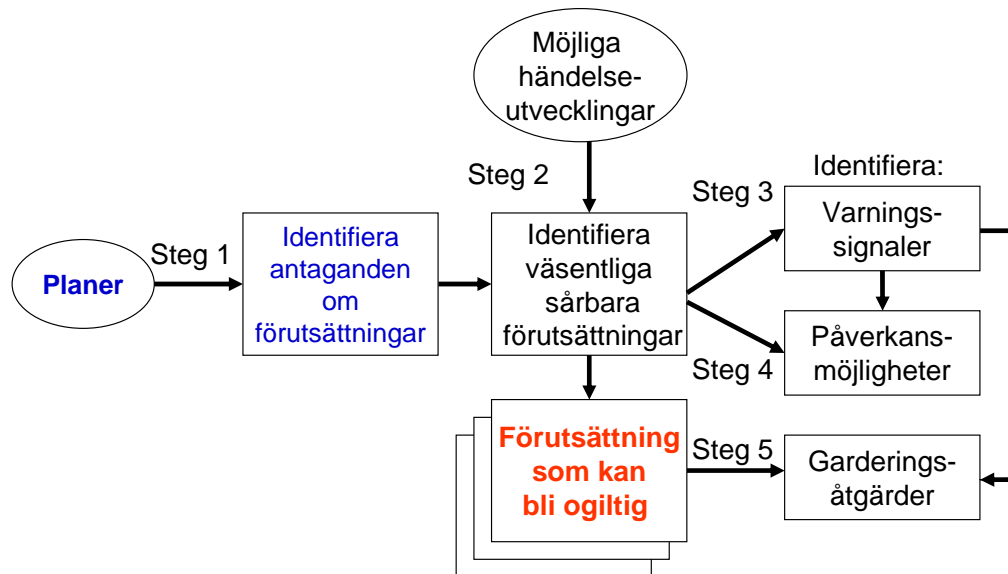
Kärnan i ett arbete enligt metoden är att identifiera de antaganden som utgör grunden för en organisations tänkande och handlingar och att sedan avgöra vilka av dessa antaganden som kan vara sårbara inom planeringens tidshorisont och på vilket sätt.

Utgångspunkten och de första stegen i metoden är därmed identifieringen av de uttalade och outtalade antaganden om den framtida utvecklingen som gör organisationens långsiktiga planering sårbar inom den tidshorisont som gäller för planeringen. Mer "traditionell" osäkerhetshantering av mindre variationer t.ex. i prestanda på grund av effekter som beror av väder och vind, terrängförhållanden, människans förmåga etc. görs däremot oftast bättre med andra metoder.

Viktiga fortsatta steg i metoden är identifiering av varningssignaler som kan indikera att utvecklingen kommer att slå in på nya vägar, identifiering av eventuella påverkansmöjligheter samt identifiering av åtgärder som organisationen kan vidta och förbereda för det fallet att antagandena skulle bli ogiltiga.

De olika stegen i metoden illustreras av figuren på nästa sida. Innehållet i de fem aktivitetsboxarna anger vad som ska identifieras i metodens olika steg.

¹ Sammanfattning av *Assumption-Based Planning, A Planning Tool for Very Uncertain Times*, ett planeringsverktyg från RAND med exemplifieringar. Tommy André och Ulla Jeppsson. FOI-D--0257--SE



Grundläggande steg och flödesschema i Assumption-Based Planning

1.3 Uppdrag och syfte

Inför Försvarsmaktens perspektivstudiearbete 2007 fick vi i uppdrag att tillämpa ABP-metodens två första steg på de förslag avseende Försvarsmaktens materiel- och personalförsörjning som arbetet skulle avkasta. Detta innebar att sårbarheter i planeringsförutsättningarna och planeringsantagandena för respektive försörjning skulle identifieras och beskrivas inklusive möjliga orsaker och konsekvenser.

Arbetet skulle samtidigt utgöra ett test av möjligheten att tillämpa metoden i planeringen för den svenska försvarsmakten.

Det yttersta målet för vårt arbete är att förbättra Försvarsmaktens beslutsunderlag avseende valet av koncept för den framtida Försvarsmakten. Arbetet har bedrivits inom ramen för projektet FoRMA.

1.4 Använd metod

Vi har arbetat med intervjuer som fördjupat våra kunskaper om sårbarheter i framför allt planeringsförutsättningarna och planeringsantagandena för Försvarsmaktens materiel- och personalförsörjning.

Intervjupersoner har varit representanter från Försvarsdepartementet, Försvarets Materielverk och Pliktverket samt medarbetare vid FOI Försvarsanalys med kunskaper inom områden som militära materiel frågor, Försvarsmaktens perspektivplanering, Försvarsmaktens materieförsörjningsstrategi och omvärldsanalys på materieförsörjningsområdet. Intervjupersonerna redovisas i bilaga 1.

Vid intervjuerna har oftast vitt formulerade frågor om sårbarhet ställts av typen: -Vilka sårbarheter inom Ditt verksamhetsområde anser Du är av betydelse för den långsiktiga planeringen i Försvarsmakten? Syftet med detta har varit att få fram de underförstådda antagandena i perspektivstudien, antaganden som naturligtvis är svårare att få fram än de explicit uttalade.

Vi har också tagit del av relevant skriftligt material så som olika rapporter och utkast från perspektivplanearbetet, Försvarsmaktens materieförsörjningsstrategi, rapporterna från FOI

Försvarsanalys studier av försvarsindustrin (FIND-projektet) och Försvarshögskolans studier av värnpliktigas inställning till olika relevanta frågor.

1.5 Läsanvisning

Planeringsverktyget Assumption-Based Planning förordar ett brett sökande angreppssätt när det gäller att identifiera möjliga sårbarheter i planeringsförutsättningarna och planeringsantagandena. Detta har också präglat vårt arbetssätt.

Redovisningen i denna underlagsrapport är därför bred, men saknar ännu det djup som ett fortsatt arbete enligt planeringsverktyget avses ge. Bredden kan krympas när en gallring görs efter vad som kan tänkas få betydelsefulla konsekvenser inom planeringens tidshorisont. De sårbarheter som har identifierats här, men som försvinner vid gallring, bör emellertid inte glömmas bort, eftersom de kan komma att vara betydelsefulla i andra planerings- och studieprocesser med andra tidsperspektiv än perspektivstudiens.

De identifierade sårbarheterna redovisas ämnesvis under sina rubriker i de tre följande kapitlen. Det gäller såväl uttalade som underförstådda planeringsantaganden och planeringsförutsättningar. De flesta avsnitten behandlar sårbarheter på grund av händelser i Försvarsmaktens omvärld (*yttre sårbarheter*), men framför allt i avsnittet 3.1 behandlas perspektivstudiens sårbarhet även för händelser inom Försvarsmakten (*inre sårbarheter*).

Innehållet i kapitlen har strukturerats enligt följande:

Efter en kort ingress följer ett antal avsnitt med underrubriker. Efter några eventuella inledande rader anges där de identifierade sårbara planeringsförutsättningarna och planeringsantagandena, här gemensamt kallade antaganden (var och en markerad med en fylld punkt). För varje antagande anges i punktform (med ofyllda punkter) exempel på

- tänkbara orsaker till att antagandena inte gäller
- möjliga negativa konsekvenser om antagandet inte gäller, och *där det bedöms vara av värde* med följdkonsekvenser, även de i punktform i en underordnad struktur.

Även om vår ambition har varit att sortera redovisningen i underavsnitten efter sårbarheternas betydelse, har det inte varit möjligt att göra en sådan rangordning fullt ut, utan läsaren bör vara införstådd med att sammanhanget har varit det högst prioriterade kriteriet för texten.

De sårbarheter som tas upp i denna rapport är både sådana som direkt berör perspektivstudiens nivå och sådana som kan komma att beröra den fortsatta planering som ska förverkliga studiens intentioner.

I kapitel 5 beskrivs några processmässiga förutsättningar för kvalitet i planeringen och ges exempel på processmässiga orsaker som kan medföra att planeringsförutsättningar och planeringsantaganden skulle kunna bli ogiltiga. Detta ligger egentligen utanför ABP-metodens ram, men några av de synpunkter som spontant har kommit fram vid intervjuerna, anser vi vara alltför viktiga för att lämna obeaktade. Något om villkoren för perspektivstudiens implementering behandlas också.

I det avslutande kapitel 6 ger vi några uppsummerande slutord.

Det arbete som redovisades i den tidigare rapporten, Sammanfattning av Assumption-Based Planning, A Planning Tool for Very Uncertain Times, ett planeringsverktyg från RAND med exemplifieringar, innehåller delar av relevans för perspektivplanearbetet. Ett utdrag redovisas i bilaga 2.

Det är vår förhoppning att redovisningen i de följande kapitlen ska tjäna som inspirationskälla och checklista för såväl arbete med perspektivstudier och perspektivplanering som annan planering.

2 Sårbarheter i de övergripande planeringsförutsättningarna för Försvarmakten

Planeringsförutsättningar för Försvarmakten kan vara givna av regering och riksdag. De kan också vara antaganden om utvecklingen inom olika områden som Försvarmakten eller dess medarbetare gör inför eller i studie- och planeringsverksamheten. Även åtgärder som vidtas, eller som avses vidtas, inom en del av Försvarmakten kan utgöra planeringsförutsättningar för andra delar.

De hotbilder och de scenarier som ligger till grund för en perspektivstudie hör naturligtvis till de väsentligaste planeringsförutsättningarna, liksom uppfattningen om den roll som Försvarmakten tänks ha. Erfarenheten visar emellertid att omvärldsförändringar kan vara svåra att förutse trots underrättelseverksamhet och omvärldsanalys – inte minst den tidpunkt då förändringen inträffar. (Jämför Berlinmurens fall och de följande händelserna.) Även den politiska viljan i Sverige kan undergå förändringar som inte enkelt låter sig förutsägas.

I vår tidigare nämnda rapport om Assumption-Based Planning, som gavs ut år 2006, identifierades och beskrevs ett antal sårbarheter i förutsättningarna för Försvarmaktens planering. (Ett utdrag ur rapporten finns i bilaga 2.) De exempel som valdes ut för att illustrera metoden behandlade internationella insatser och planeringsförutsättningarnas sårbarhet på grund av

- förändringar avseende behov och intresse av att delta i internationella insatser
- förändringar avseende allianser
- förändringar avseende samarbetspartners i de internationella insatserna
- förändringar avseende efterfrågan på Sveriges insatser i internationella insatser
- förändringar avseende de internationella insatsernas karaktär.

I detta kapitel behandlar vi ytterligare tänkbara sårbarheter i de övergripande planeringsförutsättningarna och planeringsantagandena (här gemensamt kallade antaganden) under rubrikerna

- Antaganden om insatsländer, hotbilder, missioners syften, samarbetspartners, Sveriges roll etc.
- Antaganden om den politiska styrningen (utom ekonomiområdet)
- Antaganden om ekonomi.

2.1 Antaganden om insatsländer, hotbilder, missioners syften, samarbetspartners, Sveriges roll etc.

Vi har identifierat följande exempel på antaganden som sårbara inom planeringshorisonten:

- I perspektivstudien antas att internationella insatser kommer att vara en prioriterad uppgift för Försvarmakten även i framtiden.

Tänkbara orsaker till att antagandena kan visa sig vara ogiltiga:

- ökade risker i insatsländerna
- terroristhot i Sverige för att påverka viljan till olika internationella insatser

- en eller flera ledande nation(er) förändrar sin inriktning och målsättning
- USA förändrar sitt internationella engagemang
- förändrad politisk vilja i Sverige på grund av andra orsaker.

(Se även bilaga 2, där fler möjliga orsaker anges.)

Möjliga negativa konsekvenser om antagandena visar sig vara ogiltiga:

- Planeringen måste göras om i grunden efter andra förutsättningar.
 - Det nationella försvaret har inte varit prioriterat under senare tid, men konsekvenserna för detta av att planeringsförutsättningarna skulle kunna bli ogiltiga bör ändå nämnas. Det skulle t.ex. kunna bli frågan om uppskalningsproblem för anskaffning, lager, underhåll, utveckling, utbildning och övning samt ett behov av nya operativa principer, inte minst om enklare vapen skulle behöva komma till användning.
- De internationella insatser som Sverige avses delta i antas bli av samma karaktär som dagens. Det kan gälla a) insatsområden och hotbilder samt b) missionernas syften, samarbetspartners, Sveriges roll etc.
 - a) förändringar beträffande insatsområden och hotbilder

I perspektivstudien antas att tänkta insatsområden och hotbilder (ofta sekretessbelagda) kommer att vara relevanta inom planeringens tidshorisont. Tänkbara orsaker till förändringar har exemplifierats i vår tidigare nämnda rapport och redovisas i utdraget i bilaga 2. (Trendbrott kan vara genuint svåra att förutse, men det kan också finnas processmässiga orsaker till att antaganden som görs kan bli ogiltiga. Detta exemplifieras i kapitel 5.)

Möjliga negativa konsekvenser om antagandena visar sig vara ogiltiga är generellt att långsiktiga förberedelser avseende t.ex. materiel och personal saknas för det som verkligen inträffar. Detta har nämnts som ett problem för bland annat de internationella insatserna i olika miljöer och för ledningssystemutvecklingen. Konsekvenserna kan handla om:

- Materiel som måste kompletteras eller ersättas.
Om det politiska trycket på svenskt deltagande blir så stort att insatser görs trots att lämplig materiel inte kan eller hinner anskaffas, kan personalens säkerhet äventyras. Även utbildning och övning med den nya materielen måste hinnas med i tillräcklig omfattning; om inte kan konsekvenserna bli ökade personella risker. Teknik som inte är lämplig för uppgiften kan ge en falsk känsla av säkerhet och därmed öka risktagandet.

Sverige, som är ett litet land, kan bli nedprioriterat när många större nationer måste göra anskaffningar i bristsituationer (även enklare materiel som t.ex. batterier och ökenuniformer har visat sig svåra att anskaffa när Sverige får stå tillbaka i konkurrensen med stora länder).

Följderna kan i sin tur bli

- förseningar
- anskaffning till högre kostnader
- att resurser kan behöva tas från andra förband eller lägre prioriterade system, vilket i sin tur kan få oönskade konsekvenser
- ökade personella risker, som medför krav på ett annat uppträdande (se följdkonsekvenserna nedan)
- lägre stridsmoral när tilliten undergrävs
- prestigeförlust för Sverige

- framtida rekryteringssvårigheter till internationella insatser.
- ökade risker, som medför krav på mer skyddande utrustning, som kan bli tyngre och därmed i vissa fall svårare att frakta. Tillgång till tillräckligt stora flygplatser och förmågan att förflytta sig i väglöst land kan därmed bli gränssättande för om tider kan hållas.

Ytterligare två tänkbara orsaker till att planeringsförutsättningar avseende insatsmiljöer och hotbilder kan visa sig vara ogiltiga är följande:

- Internationella insatser kan komma att medföra en ”ny” typ av motståndare (t.ex. civila självmordsbombare, drogade barnsoldater) eller en ny typ av krigföring. Detta kan innebära nya krav på skydd, taktik och ledarskap.

Möjliga negativa konsekvenser om antaganden om detta visar sig vara ogiltiga:

- Avsevärt ökade risker, som begränsar det möjliga uppträdandet och som i sin tur kan medföra
 - stora svårigheter att fylla den tänkta rollen
 - minskat utbyte av insatsen
 - prestigeförlust för Sverige
 - framtida rekryteringssvårigheter till de internationella insatserna.
- I perspektivstudien antas att kärnvapen inte kommer till användning. Om något inträffar som sänker tröskeln för kärnvapenanvändning skulle det kunna accepteras som medel för maktutövning. Detsamma gäller för övriga former av massförstörelsevapen.

Möjliga negativa konsekvenser om planeringsförutsättningen faller:

- brist på relevanta operativa principer
- brist på skydd
- brist på vård.

b) förändringar beträffande missionernas syften, samarbetspartners, Sveriges roll

Föreställningarna om Försvarsmaktens roll i de internationella insatserna, beroende av såväl det yttersta målet med insatsen som den egna och de samverkande nationernas förmåga, har en stor inverkan på både förberedelserna och verksamheten i insatsländerna.

Tänkbara orsaker till att antaganden om Sveriges roll kan visa sig vara ogiltiga:

- händelseutvecklingen i insatslandet
- otillräcklig svensk militär förmåga eller mindre väl fungerande kontakter med det civila samhället i insatsländerna och de hjälporganisationer som är verksamma där
- otillräcklig förmåga hos samarbetspartners
- förändrad inriktning hos tongivande nationer
- svårigheter i samverkan

Möjliga negativa konsekvenser om antagandena inte gäller:

- det blir omöjligt att fylla den tänkta rollen. Detta kan i sin tur medföra
 - minskat utbyte av insatsen
 - prestigeförlust för Sverige
 - på längre sikt kan det bli svårt att rekrytera deltagare till de internationella insatserna om dessa upplevs som mindre meningsfulla.

- ökade personella risker, som i kombination med risktagande kan medföra ett ökat antal sårade och dödade. Detta kan i sin tur medföra
 - svårigheter med att upprätthålla stridsmoralen
 - krav från hemmaopinionen på att Sverige ska avsluta missionen och dra sig ur de internationella insatserna
 - prestigeförlust för Sverige
 - framtida rekryteringssvårigheter till de internationella insatserna.

2.2 Antaganden om den politiska styrningen (utom ekonomiområdet)

Beslut om stöd till försvarsindustri, om regementsnedläggningar och om olika åtgärder som påverkar personaltillgången är klassiska exempel på politisk styrning. Ett nyare område som är föremål för politisk styrning i olika avseenden är de internationella insatserna.

Vi har identifierat följande exempel på antaganden som är sårbara inom planeringshorisonten:

- I perspektivstudien antas att det inte blir alltför tvära kast i den politiska viljan, vilket t.ex. kan bli följden av olika samarbets- eller stödpartiers inspel, liksom av maktskiften efter val.

Exempel i närtid på möjliga negativa konsekvenser om olika planeringsförutsättningar faller på grund av kast i den politiska viljan är

- Brist på strategisk transportkapacitet. Detta är ett område där Försvarsmakten inte fattar egna beslut, men där tillräcklig kapacitet är en förutsättning för egen tilltransport av t.ex. skyddade fordon för de internationella insatserna. Försvarsmakten kan bli beroende av större länders välvilja. Negativa följdkonsekvenser av kapacitetsbristen kan i sin tur bli
 - ökade risker för verksamheten och personalen
 - prestigeförlust för Sverige
 - framtida rekryteringssvårigheter till de internationella insatserna.
- I perspektivstudien förutsätts att politiska beslut fattas så att det ges tillräckligt med tid för förberedelserna för de internationella insatserna. Trögheter i processerna och önsketänkande kan medföra att förberedelserna blir sårbara för olika typer av förseningsfaktorer.
Möjliga negativa konsekvenser av att antagandet inte gäller:

Tidspressen skulle kunna innebära (utöver vad som sagts ned. sid. 12-13)

- förhastade inköp med mindre bra prestanda, dålig kompatibilitet etc.
- framtida svårigheter med underhåll på grund av stor diversifiering.

Andra tänkbara konsekvenser är

- leveranser som kommer sent i förhållande till insatsens behov
- försvårad rekrytering
- otillräcklig utbildning och övning och som följd svårigheter med handhavandet av den nyinkäffade materielen i en akut situation.

Allt detta kan i sin tur ge upphov till

- ökade risker för verksamheten och personalen
- prestigeförlust för Sverige

- framtida rekryteringssvårigheter till internationella insatser.

Ett exempel på överraskande beslut som politikerna kan fatta är att bara delar av samövade förband ska sändas iväg på internationella uppdrag.

Möjliga negativa konsekvenser av detta är:

- försämrade möjligheter att bedriva den tänkta verksamheten
- ersättning för det som fattas måste skaffas ad hoc under tidspress. (Se följdkonsekvenserna på nederst sid. 12-13.)

2.3 Antaganden om ekonomi

Vi har identifierat följande exempel på ett antagande om framtida ekonomi som är sårbart inom planeringshorisonten:

- I perspektivstudien antas att de ekonomiska förutsättningarna för Försvarsmakten är stabila.

Tänkbara orsaker till att antagandet skulle kunna vara ogiltiga är:

- politiska skäl som förändrade prioriteringar och/eller försämrad nationell ekonomi
- s.k. svarta hål upptäcks och Försvarsmakten får inte kompensation för dessa.

Möjliga negativa konsekvenser om antagandet visar sig vara ogiltigt:

- materielförsörjningen får minskade resurser
- utbildning och övningsverksamhet måste ställas in
- de internationella insatserna kan bara pågå under kortare tid och/eller med en begränsad ambition
- löner och förmåner påverkas negativt när Försvarsmakten måste spara, med i sin tur negativa följder för möjligheterna till nyrekrytering
- planeringen måste göras om i grunden, med förseningar som följd.

I avsnittet 3.1 ges ytterligare exempel på orsaker som kan påverka ekonomin och som särskilt berör materielförsörjningen.

3 Sårbarheter i planeringsförutsättningarna för Försvarsmaktens materielförsörjning inklusive tekniskt underhåll och logistik

I detta kapitel behandlar vi sårbarheter i planeringsförutsättningar och planeringsantaganden (här gemensamt kallade antaganden) som gäller specifikt för området materielförsörjning under rubrikerna

3.1 Antaganden i samband med planering och anskaffning

3.2 Antaganden avseende användning, tekniskt underhåll och logistik.

De beskrivna sårbarheterna har de egenskaper som ABP-metoden betonar: att vara dels väsentliga, dels giltiga inom planeringshorisonten. De kan gälla

- förhållanden i omvärlden (insatsländer, samarbetspartners)
- samspelet FM – Regeringskansliet
- förhållanden avseende teknisk och industriell utveckling
- förhållanden i den fortsatta planering som avses realisera perspektivstudiens tankar.

Några av de sårbarheter som behandlas i detta kapitel kan vara övergångsfenomen i samband med inledningen av Sveriges ökade satsning på deltagande i internationella insatser, andra är av mer bestående karaktär.

3.1 Antaganden i samband med planering och anskaffning

I detta avsnitt behandlas exempel på väsentliga men sårbara antaganden/planeringsförutsättningar i perspektivstudien och i den följande planeringen dels avseende de processmässiga förutsättningarna för implementeringen, dels avseende faktorerna

- insatsländer, hotbilder, krav och syften i vid mening
- ekonomi
- teknikutveckling
- internationellt samarbete
- försvarsindustri
- personal.

3.1.1 Antaganden om insatsländer, hotbilder och kravspecifikationer

Vi har identifierat följande exempel på antaganden som är sårbara inom planeringshorisonten:

- Perspektivstudiens antaganden om Försvarsmaktens tänkta insatsländer, hotbilder och den roll som Försvarsmakten avses spela kan visa sig vara ogiltiga.

Tänkbara orsaker till att antaganden inom detta område kan visa sig vara ogiltiga:

- behoven av insatser kan förändras över tiden på ett svårbedömt sätt på grund av händelseutvecklingen i insatsländerna, eftersom insikten om kulturella förhållanden och omvärldsanalysen kan vara otillräcklig i västvärldens länder

- önskemålen om insatser kan utebli (från ett tänkt insatsland eller från tänkta samarbetspartners)
- den tänkta rollen i en insats kan bli omöjlig att fylla på grund av t.ex. samarbetspartners eller som en följd av förändringar i hotbilden.

Möjliga negativa konsekvenser om antagandena inte gäller:

- bristande balans mellan vapenslagen och -systemen
- otillräcklig hänsyn till skyddsaspekter
- ökade kostnader, som medför att annat måste prioriteras ner
- bristande anpassning till de internationella insatser som kommer att bli av, t.ex. vad gäller klimat, infrastruktur, kulturella förhållanden, hotbild, samarbetspartners etc.

möjliga negativa konsekvenser i varma klimat kan t.ex. gälla

- explosivämnen
- kläder
- personligt skydd

möjliga negativa konsekvenser i mycket fuktiga klimat och klimat med utpräglade regnperioder kan t.ex. gälla

- samma punkter som ovan
- skyddade fordon, som kan vara svåra/omöjliga att utnyttja under en regnperiod.

- Perspektivstudiens antaganden innebär att vissa krav ställs på sambandet i de internationella insatserna, vilket förutsätter en ensad och gemensam utveckling av kommunikationssystem och ledningsfilosofier som är harmoniserade med tänkta samarbetspartners.

Möjliga negativa konsekvenser om antagandena på detta område visar sig vara ogiltiga:

- Försvarsmakten kan inte delta i kvalificerade internationella insatser
- ökade personella risker och/eller begränsningar i uppträdande, med de konsekvenser på kort och lång sikt som det kan medföra. (Se sid. 13.)

- I perspektivstudien antas att om andra faktorer än den operativa militära verksamhetens krav kommer att påverka planeringsprocesserna mycket, så framförs dessa i ett tidigt skede av planeringen.

Tänkbara orsaker till att antagandet kan visa sig vara ogiltigt är t.ex. förhandlingslösningar i sena skeden påverkade av:

- industriella hänsyn
- önskan om samarbete med andra länder
- önskan om att delta i internationella insatser med alla förbandstyper.

Möjliga negativa konsekvenser om antagandet visar sig vara ogiltigt:

- anskaffningarna blir inte så bra som möjligt ur kostnads-effekt-synpunkt
- stora kostnader för skydd av materiel som är av begränsad nytta för de internationella insatserna
- kostnaderna för det som prioriteras upp i ett sent skede medför att annat trängs undan i förhållande till de ursprungliga planerna, i sämsta fall utan möjlighet till grundliga diskussioner.

- I perspektivstudien antas att de planeringsförutsättningar som ges av de efterföljande målsättningsdokumenten och kravspecifikationerna för anskaffning inte kommer att falla inom planeringshorisonten.

Tänkbara orsaker till att planeringsförutsättningarna kan visa sig vara ogiltiga:

- verksamheten är av ny typ
- tidsbrist
- oklart ledningsansvar för arbetet med målsättningarna
- oklart ansvar för kravspecifikationerna inför anskaffning. Försvarets Materielverk lägger ofta ut arbetet på konsulter. Ibland är det leverantörerna själva som föreslår kravspecifikationerna
- det kan ibland finnas en önskan hos Försvarsmaktens representanter om att skaffa det allra bästa/senaste även om kostnaderna blir höga. Detta kan stödjas av en upplevd politisk ambition att Sverige ska kunna delta i ett mycket brett spektrum av insatser.

Möjliga negativa konsekvenser om planeringsförutsättningar inom detta område faller:

- höga målsättningar kan medföra onödigt höga kostnader, som kan tränga ut andra angelägna anskaffningar
- utpräglat höga eller låga målsättningar kan medföra svårigheter att komma överens i ett internationellt samarbete
- låga målsättningar kan skapa svårigheter för möjligheten att uppnå en missions syften och för den personella säkerheten, med de konsekvenser som detta kan medföra på kort och lång sikt (se sid. 13).

3.1.2 Antaganden om ekonomi

I det föregående, mer övergripande kapitlet 2 har vi beskrivit konsekvenserna av en tänkbar generell försämring av de ekonomiska förutsättningarna för Försvarsmakten. I det här avsnittet behandlar vi sårbarheter av typen ”ekonomiska överraskningar” som avser specifikt materielförsörjningen när perspektivstudiens resultat ska omsättas i planering och anskaffning.

Vi har identifierat följande exempel på antaganden som är sårbara inom planeringshorisonten:

- I perspektivstudien antas att den nya materielförsörjningsstrategin tillämpas och att detta medför kostnadsbesparingar.

Tänkbara orsaker till att antagandet kan visa sig vara ogiltigt:

- strategin tillämpas endast delvis
- civila system ska enligt materielförsörjningsstrategin vara prioriterade, men de specificeras inte lika noggrant som militära system. Överraskningar vad gäller effekt och säkerhet kan orsaka merkostnader.

Möjliga negativa konsekvenser om antagandet inte gäller:

- merkostnader
- krav på omplanering från Försvarsdepartementet
- större volymer måste anskaffas för att ge redundans vid osäker funktion, eller det kan bli nödvändigt att ersätta allt med något annat, om det visar sig att materielen inte fungerar. Detta kan i sin tur innebära
 - fördyringar
 - förseningar

- alla de negativa konsekvenser som inte väl fungerande materiel kan ge upphov till.
- I perspektivstudien antas att viss kompensation för inflation och tekniska fördyringar kommer att ges.

Möjliga negativa konsekvenser om antagandet visar sig vara ogiltigt:

- pengarna räcker inte, vilket kan medföra omfördelning av resurser, anskaffning med sämre kvalitet och alltför få objekt, vilket i sin tur kan få följdkonsekvensen
 - ökade personella risker och/eller begränsningar i uppträdande, med de konsekvenser på kort och lång sikt som det kan medföra. (Se sid. 13.)
- I perspektivstudien antas att väsentliga fördyringar i övrigt inte uppstår, att olika typer av underskattningar av kostnader inte gjorts i underlagen till studien och att besparingar på grund av försäljning av materiel eller försvarsmaterielsamarbeten faller ut i stort sett som förväntat.

Tänkbara orsaker till att antagandet kan visa sig vara ogiltigt:

- Försvarsdepartementet kan sakna en total överblick över vilka kostnader den internationella verksamheten (t.ex. i form av PARP-målen) medför och inte ha möjlighet att skjuta till nödvändiga resurser för anskaffning till beslutade insatser
- Den kommande planeringen kan komma att förutsätta att Sverige kan sälja mer av JAS Gripen till andra länder.

Möjliga negativa konsekvenser om antagandena inte gäller:

- desamma som de nyss nämnda konsekvenserna.

3.1.3 Antaganden om materiella generationsskiften

Vi har identifierat följande exempel på ett antagande som är sårbart inom planeringshorisonten:

- I perspektivstudien antas att inga stora, avgörande materiella generationsskiften inträffar under det närmaste decenniet.

Möjliga negativa konsekvenser om antagandet inte gäller:

- oplanerade kostnader för att Försvarsmakten ska kunna följa med i utvecklingen beträffande materiel, organisation etc., vilket i sin tur kan få samma följdkonsekvenser som nämnts ovan.

3.1.4 Antaganden om den tekniska utvecklingen

Enligt den nya materielförsörjningsstrategin ska teknisk utveckling tillgripas i sista hand, men kommer sannolikt att beröra ett antal anskaffningar.

Vi har identifierat följande exempel på antaganden som är sårbara inom planeringshorisonten:

- I perspektivstudien antas att den tekniska utvecklingen på ett litet antal väsentliga områden inte drabbas av alltför stora bakslag.

Tänkbar orsak till att antagandet kan visa sig vara ogiltigt:

- teknikutvecklingssprången kan vara överraskande stora och på för många teknikområden samtidigt. Ofta tar man ju större språng inom den militära utvecklingen än i den civila, som kan gå fram mer stegvis.

Möjliga negativa konsekvenser om antagandet inte gäller:

- utvecklingen tar betydligt längre tid än tänkt eller misslyckas helt
- a) *fallet försening:*
 - ytterligare resurser måste skjutas till med följd att andra satsningar eventuellt måste strykas
 - det uppstår problem för planerad utbildning
 - det berörda företaget får dåligt rykte, vilket gör att andra nationer fortsättningsvis hellre väljer andra tillverkare och att företaget på sikt råkar i svårigheter med samma följder som de nedan beskrivna
- b) *fallet misslyckande:*
 - de personalomflyttningar som följer orsakar kaos i företagets organisation, till nackdel för eventuella andra beställda utvecklingsprojekt
 - konsekvenser för det aktuella företaget kan bli konkurs eller uppköp
 - i båda fallen kan konsekvensen bli nedläggning, vilket kan hota underhåll och vidmakthållande (se 3.2.)
 - konsekvenserna för arbetstillfällena i Sverige kan bli negativa; som en följd av detta kan den politiska viljan att satsa på området falla bort och det blir inte frågan om inköp från annat håll heller.

3.1.5 Antaganden om utvecklingen av det internationella samarbetet i materieförsörjningsfrågor

Detta avsnitt innehåller exempel på både specifika och generella antaganden om det internationella samarbetet.

Vi har identifierat följande exempel på antaganden som är sårbara inom planeringshorisonten:

- I perspektivstudien antas att det nya samarbetet med Norge och Finland ger vad det tycks lova i form av besparingar m.m.

Möjliga negativa konsekvenser om antagandet inte gäller (det motsatta utfallet, större besparingar, är emellertid också möjligt):

- försämrad ekonomi, med följdkonsekvenser som de på sid. 16.
- I perspektivstudien antas att samarbete på materielområdet kommer till stånd med fler länder och att det utfaller väl.

Tänkbara orsaker 1) till att antagandet kan visa sig vara ogiltigt:

- Det kan uppstå ett glapp mellan retoriken avseende Europasamarbetets möjligheter från politiker och företag å ena sidan och verkligheten, som kan innehålla mer av återhållande faktorer, å andra sidan. Ömsesidigt beroende är ett honnörsbegrepp, men Sverige är ett litet land i Europa.
- Sverige skulle kunna komma till korta på grund av sin mindre vana vid internationellt samarbete i kombination med en mer välvilligt oegennyttig inställning. Det knyts stora förhoppningar till samarbetet med andra länder – men erfarenheten visar att processerna kan bli både krångliga och tidsödande. Sverige har ibland dragit det kortaste strået i förhandlingar med

andra länder som kan vara både mer professionella/rutinerade och mer durkdrivna i viljan att se till sina egna intressen. Erfarenheten säger att internationellt samarbete ofta kan visa sig vara både dyrt och osäkert.

- Viktiga praktiska förutsättningar blir inte uppfyllda såsom en gemensam kravbild, en gemensam bild av hur service o. dyl. ska skötas, en synlig budget och likartade beslutsprocesser.

Möjliga negativa konsekvenser om antagandet inte gäller:

- förseningar på grund av att förhandlingarna drar ut på tiden
- fördyringar
- risk för att Sveriges krav blir mindre väl tillgodosedda
- risk för att förhandlingarna avbryts.

Tänkbar orsak 2) till att antagandet kan visa sig inte gälla:

- Sverige upplevs inte som en stabil och långsiktig partner i ett materielsamarbete, t.ex. på grund av
 - nedbantade materielplaner, som eventuellt kan göra ett vanskligt intryck på samarbetsländer, även om detta inte är unikt för Sverige
 - en kompetensflykt från försvarsindustrin i Sverige, bland annat på grund av att hela system numera inte självklart ska tillverkas här.

Möjlig negativ konsekvens om antagandet inte gäller:

- möjligheterna att delta i internationellt samarbete på materielförsörjningsområdet försämras.

Tänkbar orsak 3) till att antagandet kan visa sig inte gälla:

- samarbete inleds av politiska eller exportmässiga skäl med länder som har god vilja men begränsat handlingsutrymme på grund av andra hänsyn.

Möjliga negativa konsekvenser om antagandet inte gäller:

- samarbetet får svårigheter eller kommer inte till stånd.

Tänkbar orsak 4) till att antagandet kan visa sig inte gälla:

- Sverige skulle – i syfte att förbättra Försvarsmaktens ekonomi – kunna komma att inleda samarbeten som irriterar andra viktiga samarbetspartners eller nationer som levererar väsentlig teknisk utrustning till Försvarsmakten.

Möjlig negativ konsekvens om antagandet inte gäller:

- teknikembargo för t.ex. väsentliga reservdelar.

Tänkbar orsak 5) till att antagandet kan visa sig vara ogiltigt:

- samarbete inleds med länder som har benägenhet att sälja till mindre nogräknade köpare.

Möjliga negativa konsekvenser om antagandet inte gäller:

- inrikespolitiska förvecklingar
- avbrutet samarbete
- försämrat svenskt anseende utomlands – av olika anledningar i olika läger.

3.1.6 Antaganden om försvarsindustrin och dess framtida utveckling

Vi har identifierat följande exempel på antaganden som är sårbara inom planeringshorisonten:

- I perspektivstudien antas att den materiel som anskaffas kan levereras, underhållas och uppgraderas utan oförutsedda problem, men ett avtal med ett företag är inte värt mer än företagets soliditet.

Möjliga negativa konsekvenser om antagandet inte gäller:

- leveranssvårigheter
- svårigheter med underhåll och uppgraderingar.

I perspektivstudien behandlas inte försvarsindustrins framtida utveckling explicit, men den planering som följer på studien kan innehålla planeringsförutsättningar om försvarsindustrins utveckling. Exempel på sårbara förutsättningar nämns därför här:

- Planeringsförutsättningarna kan visa sig vara alltför optimistiska ifråga om utvecklingstider.

Tänkbar orsak till att planeringsförutsättningarna kan visa sig vara ogiltiga:

- försvarsindustrin i Sverige har kunnat vänja sig vid ett långdraget utvecklingsarbete följt av långa seriebeställningar, eftersom det ofta har varit ett överordnat politiskt mål att hålla liv i denna industri. Det kan ta längre tid än vad man skulle vilja föreställa sig att anpassa sig efter förändrade krav och önskemål avseende teknikutveckling.

Möjliga negativa konsekvenser om planeringsförutsättningar inom detta område faller:

- förseningar och av detta betingade fördröjningar. (Se även sid. 20.)

- Planeringen kan förutsätta att svensk försvarsindustri har en fungerande kompetensförsörjning som täcker Försvarmaktens behov.

Tänkbar orsak till att planeringsförutsättningen kan visa sig vara ogiltig:

- viktig kompetens kan komma att ha sin bas utomlands. En färdig produkt kan ha planerats innehålla delar som skulle ha utvecklats i olika delar av världen.

Möjliga negativa konsekvenser om planeringsförutsättningar inom detta område faller:

a) negativa konsekvenser på kort sikt:

- beställningar kan innebära ett visst risktagande avseende leveransmöjligheter, rätt kvalitet och inom tidsramarna.
- det kan bli svårt att bedriva flera utvecklingsarbeten parallellt och samordnat.

b) negativa konsekvenser på längre sikt:

- den svenska försvarsindustrin utarmas, vilket får till följd att kvalificerad teknik i allt högre utsträckning måste köpas utifrån och att anpassningar för svenska förhållanden kan bli svåra att få till stånd.
- en lägre prioritering av svenska beställningar skulle kunna ge upphov till sena leveranser.
- det kan eventuellt bli negativt för möjligheten att i ett akut läge köpa in annan materiel utifrån om Sverige inte har egna kvalificerade produkter att erbjuda.
- möjligheterna till deltagande i internationellt samarbete kan försämrats.

- Planeringen kan förutsätta att försvarsindustrin i Sverige eller vitala underleverantörer inte påverkas allvarligt av starka krav om tillverkningsplats och insyn från utlandet.

Tänkbara orsaker till att planeringsförutsättningen kan visa sig bli ogiltig:

- Köparländer kan komma att vilja ha en stor del av tillverkningen i det egna landet. Man kan också tänkas vilja ha full insyn så att vidmakthållande och uppgradering kan skötas på egen hand.

Möjliga negativa konsekvenser om planeringsförutsättningar inom detta område faller:

- sämre utvecklingsmöjligheter
- färre arbetstillfällen inom landet, vilket skulle kunna minska politikernas intresse för området så mycket att det inte blir frågan om några inköp överhuvudtaget.
- Planeringen förutsätter att försvarsindustri inte allvarligt saboteras av terroristattacker el. dyl. på grund av vapenexport eller andra orsaker.

Möjliga negativa konsekvenser om planeringsförutsättningen faller:

- leveranssvårigheter, förutom mänskligt lidande och materiell förstörelse
- konkurs, vilket i sin tur kan hota underhåll och vidmakthållande.
- Planeringen kan förutsätta att försvarsindustrin inte lämnar Sverige.

Tänkbar orsak till att planeringsförutsättningen kan visa vara ogiltig:

- Företagens internationalisering i kombination med en upplevd ryckighet i eller osäkerhet om beställningarna skulle kunna medföra att försvarsindustrin lämnar landet. Om planerarna invaggas i en falsk säkerhet om att nya företagsuppköp inte innebär några större förändringar, eftersom det inte gjorts hittills, kan planeringen komma att ske på falska grunder. Även svårigheter med kompetensförsörjningen skulle kunna inverka.

Möjliga negativa konsekvenser om planeringsförutsättningar inom detta område faller:

- anpassningar för svenska förhållanden kan bli svåra att få till stånd
- en lägre prioritering av svenska beställningar skulle kunna ge upphov till sena leveranser
- det kan eventuellt bli negativt för möjligheten att i ett akut läge köpa in annan materiel utifrån om Sverige inte har egna kvalificerade produkter att erbjuda
- möjligheterna till deltagande i internationellt samarbete kan försämrats.

(Upphandling i konkurrens som ger beställningar till utlandet skulle för övrigt kunna medföra samma konsekvenser.)

3.1.7 Antaganden om personalförsörjningen som påverkar materiel-försörjningen

De två resursslagen materiel och personal måste planeras tillsammans och på rätt nivå.

Vi har identifierat följande exempel på antaganden som är sårbara inom planeringshorisonten:

- I perspektivstudien antas att avvägningen mellan materiel och personal utfaller på ett balanserat sätt.

Möjliga negativa konsekvenser om antagandet visar sig vara ogiltigt:

- Bristande effekt, eventuellt också ökade säkerhetsrisker med de konsekvenser som det kan medföra (se sid. 13).
- Brist på personal eller svårigheter att utbilda mer personal – vilket kan upptäckas relativt sent i en förberedelse för en internationell insats – kan innebära önskemål om mer kvalificerad teknik för att effekten ska bli

densamma. Kvalificerad teknik torde vara mer känslig för kostnader, (utvecklings-) och leveranssvårigheter än mindre kvalificerad teknik, något som i sin tur medför en ökad sårbarhet.

3.1.8 Övriga antaganden

Vi har identifierat följande exempel på antaganden som är sårbara inom planeringshorisonten:

- Planeringen förutsätter att det inte uppstår svårare konkurrenssituationer gentemot andra länder om det blir bråttom att utrusta styrkor för internationella insatser.

Möjliga negativa konsekvenser om förutsättningen inte gäller:

- se konsekvenser av tidspress och konkurrens nederst sid. 12-13.

- I perspektivstudien antas att kompletta system anskaffas.

Tänkbar orsak till att antagandet kan visa sig vara ogiltigt:

- ofta vill industrin kunna erbjuda hela paket till Försvarsmakten, som kan frestas att acceptera anbudet trots en egentligen alltför snäv budget. Det kan vara svårt att tydliggöra hela kostnadsbilden, där även personal- och utbildningskostnader, som är svåra att uppskatta, bör ingå. Man kan möjligen hoppas på att få mer pengar efter hand.

Möjliga negativa konsekvenser om antagandet inte gäller:

- resultatet kan bli att Försvarsmakten bara får plattformen och att väsentliga delar som t.ex. vapen och telemotmedel saknas. Systemen blir inte användbara.
 - Detta kan betecknas som ett administrativt-ekonomiskt styrproblem, som skulle kunna få negativa följder för Sveriges rykte och förmåga att delta i internationella insatser.

- I den kommande planeringen kan det förutsättas att nya materielslag går in i sin organisation utan problem.

Tänkbar orsak till att antagandet kan visa sig vara ogiltigt:

- den organisatoriska hemvisten har ofta blivit oklar för nya materielslag och förbandstyper.

Möjlig negativ konsekvens om antagandet inte gäller:

- bristande kunskaper och intresse kan skapa problem för det nya materielslaget/förbandstypen.

- Planeringen förutsätter att inför deltagande i internationella insatser har slutövning skett med ett eventuellt nytt system.

Tänkbar orsak till att antagandet kan visa sig vara ogiltigt:

- industrin pressar ibland på för att få med sina senaste versioner i internationella insatser, trots att slutövning inte skett

Möjliga negativa konsekvenser om antagandet inte gäller:

- bristande kunskap om hanteringen
- bristande klimatanpassning
- ökade personella risker och/eller begränsningar i uppträdande med de konsekvenser på kort och lång sikt som det kan medföra (se sid. 13).

- Den kommande planeringen kan förutsätta en viss balans mellan kunskapsnivåerna hos olika aktörer vid Försvarets Materielverk och industrin. Om Försvarets Materielverk kommer att arbeta på en högre systemnivå jämfört med tidigare innebär detta sannolikt att det finns färre medarbetare med djupa detaljkunskaper.

Möjliga negativa konsekvenser om planeringsförutsättningen faller:

- är oklara, men i princip innebär detta att systembyggnadskompetensen går ner och att mer ansvar läggs på producenterna och därmed ökat inflytande.
- En förutsättning i fortsatt planering kan vara att eventuell övergång från demonstrator till produkt förlöper smidigt och inom utsatta tidsgränser.

Tänkbar orsak till att planeringsförutsättningen kan visa sig vara ogiltig:

- Produktifieringsledet och dess svårigheter har underskattats

Möjliga negativa konsekvenser om planeringsförutsättningen faller:

- försenade leveranser
- sämre kvalitet
- sämre funktion
- ökade kostnader.

3.2 Antaganden avseende användning, tekniskt underhåll och logistik

I detta avsnitt behandlas exempel på väsentliga men sårbara antaganden/planeringsförutsättningar i perspektivstudien och i den följande planeringen för internationella insatser beträffande möjligheterna att snabbt åtgärda brister på plats, att använda materiel i flera insatser samt avseende tekniskt underhåll och logistik.

3.2.1 Antaganden om möjligheten att snabbt åtgärda brister på plats i insatsområdet

Vi har identifierat följande exempel på ett antagande som är sårbart inom planeringshorisonten:

- Internationella insatser i nya miljöer kan, som tidigare nämnts, ställa särskilda krav på materielen. I perspektivstudien och i den följande planeringen antas att det inte uppstår större, oväntade problem på plats.

Tänkbara orsaker till att antagandet kan visa sig vara ogiltigt:

- tidspress av olika skäl och/eller bristande resurser i förberedelseskedet kan medföra att den materiel som medförs visar sig fungera mindre bra
- bristande kunskaper om nya förhållanden kan medföra problem
- bristande kunskap om ny materiel kan medföra problem
- civila system, som specificeras mindre noggrant än militära, kan visa sig ha otillräcklig funktion.

Möjliga negativa konsekvenser om antagandet inte gäller:

- förseningar
- kostnadsökningar
- sänkt kapacitet
- ökade personella risker och/eller begränsningar i uppträdande med de konsekvenser på kort och lång sikt som det kan medföra (se sid. 13).

3.2.2 Antaganden om möjligheten att använda materiel i flera insatser

Vi har identifierat följande exempel på ett antagande som är sårbart inom planeringshorisonten:

- I perspektivstudien och i den följande planeringen antas att materiel som använts i en insats i viss utsträckning kan användas igen.

Tänkbara orsaker till att antagandet kan visa sig vara ogiltigt:

- materiel är inte återanvändbar på grund av hårt slitage
- materiel har av olika skäl övergivits och/eller kommit i andras händer.

Möjliga konsekvenser om antagandet inte gäller:

- det kan bli nödvändigt att snabbupphandla ersättningsmateriel
- sänkt kapacitet
- begränsningar i förbandets förmåga att lösa sin uppgift
- ökade säkerhetsrisker med de konsekvenser på kort och lång sikt som det kan medföra (se sid. 13).

3.2.3 Antaganden om tekniskt underhåll och logistik

Antaganden/planeringsförutsättningar avseende tekniskt underhåll och logistik kan allmänt tänkas bli en svag punkt. Försvarmakten har numera många förband som är ensamma i sitt slag och som nu kräver underhåll i olika typer av miljöer. Förhållandena avseende dels infrastruktur och underleverantörer, dels behovet av snabb tillgänglighet etc. har förändrats och medför att nya krav och behov uppstår.

Vi har identifierat följande exempel på antaganden som är sårbara inom planeringshorisonten:

- I perspektivstudien och i den följande planeringen förutsätts att viss tid kan avsättas för det tekniska underhållet mellan insatser, alternativt att fler enheter skaffas. Klimatet och miljön i övrigt (sand, insekter etc.) i de internationella insatserna ställer dessutom särskilda krav på underhållet.

Möjliga negativa konsekvenser om antagandet inte gäller:

- alltför tidig nerslitning av materielen.

- I perspektivstudien och i den följande planeringen förutsätts att förmågan att bedriva verksamhet inte allvarligt påverkas av stopp i tillförseln av kritiska reservdelar eller stopp för underhåll som sköts av andra länder.

Tänkbara orsaker till att antagandet kan visa sig vara ogiltigt:

- Det skulle av politiska eller konkurrensmässiga skäl kunna tänkas bli svårt med tillgången på kritiska reservdelar från andra länder. (Se även sid. 22.) Avtalsskrivning med länder som ingår i en pakt kan förutses innebära särskilda svårigheter, eftersom flera länder då måste enas och ta hänsyn till varandra.

Möjliga negativa konsekvenser om planeringsförutsättningar inom detta område faller:

- bristande funktion, som i förlängningen medför begränsningar i lösandet av uppgiften
- ökade risker, personella med de konsekvenser på kort och lång sikt som detta kan medföra (se sid. 13).

- I planeringen förutsätts att det tekniska underhållet ska fungera med hjälp av industrin.

Tänkbara orsaker till att planeringsförutsättningen kan visa sig vara ogiltig:

- det är ovisst hur leverantörerna (svenska och utländska) skulle komma att agera i olika situationer; det kan uppstå problem med att skicka ut civila tekniker till stridslinjen
- om företag som har kontrakterats för underhåll upphör finns det ingen som kan sköta underhållet
- det kan visa sig att ett valt företag inte har kompetens för vidmakthållandet.

Möjliga negativa konsekvenser om planeringsförutsättningar inom detta område faller:

- desamma som de ovan nämnda konsekvenserna.
- I planeringen förutsätts att transporter i insatsområdet kan skyddas mot attacker av rebell- och kriminella grupper om så behövs, dvs. att basala förutsättningar som tillgång till drivmedel och vatten kan uppfyllas.

Möjliga negativa konsekvenser om planeringsförutsättningar inom detta område faller:

- desamma som de ovan nämnda konsekvenserna.

4 Sårbarheter i planeringsförutsättningar avseende Försvarens personalförsörjning

I detta kapitel behandlas tänkbara sårbarheter i planeringsförutsättningar och planeringsantaganden avseende Försvarens personalförsörjning under rubrikerna

4.1 Antaganden om tillgången till tillräcklig personalvolym för utbildning till internationella insatser

4.2 Antaganden som berör förutsättningarna för utbildning m.m. för internationella insatser

4.3 Antaganden om resurstillgången i de internationella insatserna. Sårbarheter på grund av akut brist på personal och/eller materiel i väsentliga funktioner

4.4 Antaganden om möjligheten att använda personal i flera internationella insatser.

Några av de sårbarheter som behandlas i detta kapitel kan vara övergångsfenomen i samband med inledningen av Sveriges ökade satsning på deltagande i internationella insatser, andra är av mer bestående karaktär.

4.1 Antaganden om tillgången till tillräcklig personalvolym för utbildning för internationella insatser

Önskemålen på ett system för Försvarens personalförsörjning är att det bör vara långsiktigt hållbart (på 10-15 års sikt), säkert och jämnt vad gäller utbildning och rekrytering samt kunna garantera rätt kvalitet vad gäller sådana väsentliga faktorer som fysisk förmåga, begåvning, social förmåga etc. hos soldaterna – och i förlängningen därmed även befälens kvalitet. Personalförsörjningssystemet bör också kunna medföra en ökning av antalet individer om EU eller den omvärldspolitiska utvecklingen skulle kräva detta. Sverige kan uppfattas som ett befolkningsmässigt litet land med stora åtaganden.

I detta avsnitt belyser vi sårbarheter för tre principiellt olika system för Försvarens personalförsörjning:

- I. ett *pliktsystem* som dagens
- II. ett system där *mönstringsskyldighet* för alla föreligger men *plikten till grundutbildning är vilande* under goda tider
- III. en *frivilligrekrytering* direkt till de internationella insatserna.

Vi har identifierat följande exempel på antaganden som är sårbara inom planeringshorisonten:

- Planeringen kan komma att förutsätta att tillräckligt många värnpliktiga med rätt kvalifikationer för att utgöra en rimligt stor rekryteringsbas för internationella insatser finns att tillgå för grundutbildning. (Detta gäller främst alternativ I, värnpliktssystem som dagens.)

Tänkbara orsaker till att förutsättningen kan visa sig vara ogiltig är följande:

- Inskrivningsbeslut som ändras på grund av Försvarens ekonomiska förhållanden kan göra att värnplikten blir mindre attraktiv genom att den enskilda individens planering, t.ex. avseende studier, försvåras.

- Brist på befäl kan medföra att Försvarsmakten inte kan garantera de värnpliktiga en säker och kvalitativ utbildning. Brister i utbildningens kvalitet kan i sin tur ytterligare minska intresset för värnplikten.
- Värnpliktigas besvikelse över de vid mönstringen riktat in sig mot en typ av befattning som sedan ändrats till en annan befattning eller en för dem mindre attraktiv utbildning kan påverka även yngre årskullars inställning. (Detta kan vara följden av ändrade planeringsförutsättningar, omorganisationer inom Försvarsmakten men även den enskilda individens ändrade intressen under tiden mellan mönstringen och tjänstgöringens början.)
- Reduceringen av antalet utbildningsorter för grundutbildning, med längre resor för de värnpliktiga som följd, kan göra att värnplikten blir mindre attraktiv.
- Ersättningsnivåerna kan komma att värderas som för låga.

Möjliga konsekvenser om förutsättningen inte gäller:

- Brist på personal till internationella insatser. (Se följdkonsekvenserna på sid. 13, 26 och 33.)
- Planeringen kan komma att förutsätta att det endast är Försvarsmaktens behov som kommer att styra antalet värnpliktiga som ska utbildas. (Detta gäller alternativen I, värnpliktssystem som dagens, och II, mönstringsskyldighet men vilande grundutbildningsplikt.)

En tänkbar orsak till att förutsättningen kan visa sig vara ogiltig är

- En politisk vilja som ser skäl för en ökad värnpliktsvolym.

Möjliga konsekvenser om förutsättningen faller:

- Om det inte finns rimliga uppgifter för alla typer av kompetenser måste uppgifter eventuellt "skapas". Materiel måste i så fall anskaffas för de skapade uppgifterna, vilket inkräktar på det ekonomiska utrymmet.
- Fler officerare behövs för utbildning av fler värnpliktiga; officerarna i sin tur behöver utbildas. Kostnaderna för det ökade antalet officerare och värnpliktiga kan komma att inkräkta på utrymmet för materielanskaffning.
- Mindre lämpliga individer kan bli svårare att sälla bort när "alla" ska vara med.
- Planeringen kan komma att förutsätta att den andel från grundutbildningen (gäller alternativen I och II) som väljer internationella insatser inte minskar under den önskvärda nivån, alternativt att det i fallet III är möjligt att direktrekrytera tillräckligt många för internationella insatser.

a) Alternativ I (främst), värnpliktssystem som dagens, och II, mönstringsskyldighet men vilande grundutbildningsplikt. Tankbara orsaker till att förutsättningen kan visa sig vara ogiltig kan finnas bland följande motiv för att inte söka internationell tjänst²:

- otillräckliga vitsord från grundutbildningen, ger inte behörighet
- självselektion, utgående från att individen själv bedömer sig som mindre lämplig

² För en fördjupad diskussion se rapporterna FHS I:32, *Vilka är möjligheterna att rekrytera unga män och kvinnor till det svenska insatsförsvaret? – fyra empiriska studier*, Johan Österberg, Berit Carlstedt och Leif Carlstedt, 2007 och FHS F:35, *Värnpliktigas villighet att söka internationell tjänst*, Johan Österberg m.fl., 2005.

- faktorer relaterade till Försvarmakten, dvs. ointresse för Försvarmaktens uppgifter, negativa intryck från grundutbildningen, utfallet av de internationella insatser som gjorts etc.
- oro, ovilja att riskera livet, i synnerhet om riskerna har ökat
- värderingar i samhället, inte minst inom ungdomskulturen
- för låg ekonomisk ersättning (en enkätundersökning som utfördes våren 2005 vid Försvårshögskolan pekar dock mot att denna faktor, åtminstone då, inte var särskilt betydelsefull)
- den militära tjänstgöringens meritvärde
- civil utbildning/arbete
- familje- eller sociala skäl
- det skede i vilket beslutet om deltagande i internationella insatser måste fattas: relativt tidigt som tänkt i alternativ II, eller senare som i alternativ I, beroende av den olika omfattningen av grundutbildningen i de två alternativen.

Möjliga negativa konsekvenser om förutsättningen inte gäller:

- Sverige kan inte delta i kvalificerade internationella insatser – vilket t.ex. kan medföra att det militära utbytet ur Försvarmaktens synvinkel minskar avsevärt
- det kan bli frågan om alltför många missioner per individ, med de risker för bristande återanpassning till det civila samhället som det kan medföra (jämför erfarenheterna från USA) och ytterligare förstärkta rekryteringsproblem
- det kan bli frestande att tumma på kraven, så att t.ex. andelen soldater med en alltför spänningssökande eller på annat sätt olämplig personlighetstyp kan komma att öka långt över vad som är önskvärt
- se även sid. 13 och 26.

Om antalet alltför spänningssökande individer ökar markant i de internationella insatserna kan det i princip tänkas medföra följande konsekvenser:

- felbedömning av risker inom hotbilden
- felbedömning av den egna förmågan
- felbedömning av samarbetspartners förmåga.

Sammantaget kan detta medföra

- ett alltför stort risktagande
 - ett alltför okritiskt (djärvt) val av insatser
 - samarbetssvårigheter med andra nationer
- med följdkonsekvenser som
- risk för att missionens syfte inte kan uppfyllas
 - Sveriges prestige riskeras
 - hemmaopinionen kräver att Sverige slutar att engagera sig i internationella insatser.

b) Alternativ III, frivilligrekrytering. Tänkbara orsaker till att förutsättningen kan visa sig vara ogiltig är t.ex. förändringar avseende

- ökade personella risker
- negativt utfall av de insatser som gjorts

- värderingar i samhället
- arbetsmarknadsläget
- ekonomiska faktorer
- den militära tjänstgöringens meritvärde.

Möjliga negativa konsekvenser om förutsättningen inte gäller:

- desamma som de nyss nämnda konsekvenserna.
- Planeringen kan komma att förutsätta att det inte sker avhopp över en kritisk nivå under beredskapsperioder i Sverige.

Tänkbara orsaker till att förutsättningen faller skulle t.ex. kunna vara

- ökade personella risker
- sjunkande förtroende för svensk förmåga
- att insatserna bedöms som meningslösa av individen
- förändrad ersättning
- hot mot anhöriga eller oro för anhöriga
- attentat eller hot om attentat i Sverige.

Möjliga negativa konsekvenser om förutsättningen faller:

- personalbrist med konsekvenser som de nyss nämnda.
- Planeringen kan komma att förutsätta att oförändrad ekonomisk ram gäller över året och samma behov av förband över tiden.

Möjliga konsekvenser om förutsättningen faller:

- Krav på snabb minskning eller ökning av resurser kan skapa skadliga obalanser avseende personal, förband, system, m.m. (För konsekvenser av obalans se 3.1.7 Antaganden om personalförsörjningen som påverkar materielförsörjningen.)
- Eventuella krav på en snabb ökning av antalet soldater på grund av den omvärldspolitiska utvecklingen kan vara svårare att effektuera i alternativ III, eftersom inslaget av intresserade utan militär utbildning kan bli större.
- Konsekvenserna blir olika för olika typer av strid, men antalet lämpliga insatser torde krympa. Alternativt kan det bli frågan om alltför stor risktagning, med de konsekvenser som tidigare beskrivits (se sid. 13).
- Planeringen förutsätter att befäl på rätt nivå och annan nyckelpersonal anmäler sig i tillräcklig utsträckning för de enskilda internationella insatserna.

Tänkbara orsaker till att förutsättningen faller kan vara

- ökade risker
- sjunkande förtroende för svensk förmåga
- sjunkande förtroende för insatsernas meningsfullhet
- låg, förändrad eller osäker ersättning
- hot mot anhöriga eller oro för anhöriga
- attentat eller hot om attentat i Sverige
- att många kolleger lämnar Försvarmakten på grund av högre löner, mindre risker etc. i annan yrkesverksamhet.

Möjliga negativa konsekvenser om förutsättningen faller:

- Ad hoc-lösningar måste sökas, vilket kan ge upphov till
 - risk för att missionens syfte inte kan uppfyllas (se sid.13)

- ökade personella risker med de konsekvenser på kort och lång sikt som detta kan medföra (se sid. 13)
- alltför många missioner per individ, med de risker för bristande återanpassning till det civila samhället som det kan medföra (jämför erfarenheterna från USA) och ytterligare förstärkta rekryteringsproblem.

4.2 Antaganden som berör förutsättningar för utbildning m.m. för internationella insatser

Detta avsnitt behandlar bland annat de krav på utbildningen som de internationella insatserna ställer. Inte minst framgångsfaktorer som goda samverkansmöjligheter med det civila samhället och de civila internationella organisationer av olika slag som verkar i insatslandet ställer krav på lämplig utbildning, inställning till rollen, rutiner, etc. En annan, möjligen ökande svårighet för de internationella insatserna som ställer krav på utbildningen är, som tidigare nämnts i kap. 2, att insatserna kan komma att medföra större inslag av en svårare hotbild.

Vi har identifierat följande exempel på antaganden som är sårbara inom planeringshorisonten:

- Internationella insatser i nya typer av miljöer förutsätter generellt – utöver relevant rekrytering och urval samt sammansättning av förbanden – rätt utbildning (såväl militärt som avseende olika kulturella aspekter i insatsländerna), rätt förväntningar, övning och ledarskap. En väsentlig planeringsförutsättning är att allt detta kommer att ha rätt innehåll.

Några exempel på tänkbara orsaker till att planeringsförutsättningen faller är följande:

- Felbedömning av de krav som utbildningen ska möta, t.ex. på grund av
 - omvärldshändelser som ger ökat engagemang och kampvilja i militanta grupper
 - ”nya” typer av krigföring eller motståndare (t.ex. civila självmordsbombare, drogade barnsoldater), något som innebär krav på (förutom skydd, taktik och ledarskap), utbildning och mental förberedelse
 - varierande förmåga hos militära samarbetspartners.
- Svårigheter i utbildningsprocessen. Utbildningen förlöper inte friktionsfritt, t.ex. beroende på
 - låga löner som medför hög personalomsättning
 - hot mot personalen och/eller deras anhöriga
 - miljökrav som förhindrar användning av övningsfält
 - enskilda individer eller konflikter inom arbetsplatsen som gör att utbildningen fungerar mindre väl.

Möjliga konsekvenser om planeringsförutsättningen faller:

- ökade personella risker, med de konsekvenser på kort och lång sikt som detta kan medföra (se sid. 13)
- risk för misslyckanden i uppgiften som dessutom skadar Sveriges prestige
- det kan bli nödvändigt att anpassa och inskränka uppgiften
- personal kan behöva ersättas med kort varsel
- utbildning kan behöva förändras/tas om med nytt innehåll

- stöd från andra nationer kan bli nödvändigt.

Förberedelser för att kunna verkställa respektive ta emot sådant stöd under pågående verksamhet skulle alltså behöva vidtas redan i förväg, om det bedöms betydelsefullt.

4.3 Antaganden om resurstillgången i de internationella insatserna. Sårbarheter på grund av akut brist på personal och/eller materiel i väsentliga funktioner

Under denna rubrik redovisar vi negativa konsekvenser av akut personalbrist inför eller i internationella insatser, samt i några fall sådan akut materielbrist som kan inverka på personalen. De svårigheter som uppstår kan bland annat medföra ett behov av snabba, eventuellt improviserade förbättringar – och förberedelser för att kunna vidta sådana.

Vi har identifierat följande exempel på ett antagande som är sårbart inom planeringshorisonten:

- I perspektivstudien antas att brist på personal (och/eller materiel, se exemplen 3, 4, 5 och 7 nedan) i väsentliga funktioner inte allvarligt försvårar eller hindrar Sveriges deltagande i internationella insatser.

Tänkbar orsak 1) till att antagandet visar sig vara ogiltigt:

- personal- (eller materiel-) brist uppstår i specialfunktioner. Ett exempel kan vara personalbrist i specialfunktioner som t.ex. transportflyg för internationella insatser.

Möjliga konsekvenser:

- vissa insatsers behov måste nedprioriteras till förmån för andra. Följden är att
 - andra insatser kan påverkas negativt
 - Sverige kan bli beroende av andra staters välvilja, vilket är osäkert, sannolikt ger upphov till tidsfördröjningar och dessutom skulle innebära en prestigeförlust.

Tänkbar orsak 2) till att antagandet visar sig vara ogiltigt:

- nyckelpersoner kan inte ersättas vid sjukdom (inklusive krigsneuros) eller annan olämplighet för uppgiften som t.ex. bristande mental förberedelse på riskerna, alltför stor riskbenägenhet etc.

Möjliga konsekvenser:

- stridsmoralen blir svårt att upprätthålla
- avsevärt ökade personella risker, med de konsekvenser på kort och lång sikt som tidigare beskrivits. (Se sid.13.)

Tänkbar orsak 3) till att antagandet visar sig vara ogiltigt:

- tillräcklig akuttransportkapacitet och/eller sjukvårdskapacitet finns inte att tillgå inom rimlig tid. En allmän brist på helikoptrar för akuttransporter bland de europeiska länderna och för Sverige i synnerhet kan göra det svårt att uppfylla de medicinska målsättningarna för akuttransporter.

Möjliga konsekvenser:

- ökning av antalet komplikationer efter skador, funktionshinder och dödsfall
- stridsmoralen kan inte upprätthållas

- anpassning av uppträdandet krävs
- insatsens syfte kan inte uppnås
- på längre sikt kan det bli svårt med rekryteringen, med de konsekvenser som tidigare beskrivits.

Tänkbar orsak 4) till att antagandet om tillgång på resurser i väsentliga funktioner visar sig vara ogiltigt:

- väsentlig materiel kan inte levereras i tid.

Möjliga konsekvenser av leveranssvårigheter:

- personal måste snabbutbildas på andrahandsalternativ
- hjälp måste kunna tas emot från andra nationer
- de operativa principerna måste anpassas
- ökade personella risker med de konsekvenser på kort och lång sikt som tidigare har beskrivits (se sid. 13)
- insatsens syfte kan inte uppnås
- Sveriges prestige riskeras.

Tänkbar orsak 5) till att antagandet om tillgång på resurser i väsentliga funktioner visar sig vara ogiltigt:

- sambandet fungerar inte tillfredsställande.

Möjliga konsekvenser:

- enheterna måste kunna verka mer självständigt
- stöd måste kunna tas emot från andra nationer
- ökade personella risker med de konsekvenser på kort och lång sikt som tidigare har beskrivits (se sid. 13)
- insatsens syfte kan inte uppnås.

Tänkbar orsak 6) till att antagandet om tillgång på personal i väsentliga funktioner visar sig vara ogiltigt:

- internationella insatser kommer i vanrykte genom att
 - gjorda satsningar upplevs vara till bristande nytta
 - erfarenheterna av insatserna blir dåliga avseende risker, skador och förluster
 - mediebevakningen av insatserna blir negativ
 - mottagandet vid hemkomsten till Sverige upplevs som negativt
 - meritvärdet sjunker
 - ev. löften om anställning vid Försvarsmakten sviks.

Möjliga konsekvenser:

- rekryteringen försvåras, med de konsekvenser som tidigare beskrivits.

Tänkbar orsak 7) till att antagandet om tillgång på resurser i väsentliga funktioner visar sig vara ogiltigt:

- avvägningen mellan materiel och personal utfaller inte på ett balanserat sätt när snabba åtgärder måste vidtas för att lösa akuta problem i ett sent skede. (Se även 3.1.7, Antaganden om personalförsörjningen som påverkar materielförsörjningen.)

Möjliga negativa konsekvenser:

- bristande effekt
- insatsens syfte kan inte uppnås
- Sveriges prestige riskeras
- ökade personella risker med de konsekvenser på kort och lång sikt som tidigare har beskrivits (se sid. 13)
- brist på personal eller svårigheter att utbilda mer personal – något som kan upptäckas relativt sent i en förberedelse för en internationell insats – kan innebära önskemål om mer kvalificerad teknik för att effekten ska bli densamma. Men kvalificerad teknik torde vara mer känslig för kostnader, utvecklings- och leveranssvårigheter än mindre kvalificerad teknik, något som i sig medför en ökad sårbarhet.

4.4 Antaganden om möjligheten att använda personal i flera internationella insatser

En målsättning är att personal ska kunna delta i några få internationella insatser men inte gärna fler, med tanke på de påfrestningar som individen utsätts för. Erfarenheterna från USA har varit vägledande för denna ambition.

Vi har identifierat följande exempel på ett antagande om möjligheten att använda personal i flera internationella insatser som är sårbart inom planeringshorisonten:

- I den kommande planeringen kan det komma att förutsättas att personal som deltagit i en internationell insats kan och vill användas igen.

Tänkbara orsaker till att planeringsförutsättningen kan visa sig vara ogiltig:

- soldater är drabbade av sjukdom (inkl. krigsneuros), döda eller tillfångatagna.
- lågt förtroende för svensk förmåga
- lågt förtroende för insatsernas meningsfullhet
- deltagandet i en internationell insats har stillat nyfikenheten
- efter deltagandet i en internationell insats har man har gjort sitt bidrag
- låg ersättning
- hot mot anhöriga
- attentat eller andra hot om attentat i Sverige.

Möjliga konsekvenser om förutsättningar inom detta område faller:

- personalbrist, med de följdkonsekvenser som angetts på sid. 13, 26 och 33
- rekryteringen försvåras på längre sikt
- hemmaopinionen kan på längre sikt tvinga Försvarsmakten att upphöra med internationella insatser i ett sådant läge.

5 Något om processmässiga förutsättningar för kvalitet i planeringen

5.1 Några exempel på processmässiga orsaker till att planeringsantaganden skulle kunna bli ogiltiga

I detta avsnitt beskrivs några exempel på möjliga *processmässiga* orsaker som kan bidra till att antaganden skulle kunna bli ogiltiga inom planeringshorisonten.

Detta ligger egentligen lite utanför ABP-metodens ram, men några av de synpunkter som spontant har kommit fram vid intervjuerna, anser vi vara alltför viktiga för att lämna obeaktade.

Några av punkterna behandlar välkända fenomen, andra tar upp nya aspekter.

5.1.1 Val av scenarier i perspektivstudier

En förutsättning för kvalitet i Försvarmaktens planeringsarbete är att *relevanta och tillräckligt många scenarier* har legat till grund för arbetet.

Detta kan inte minst gälla till exempel hotbilder och insatsområden. Scenarier kan emellertid väljas mot bakgrund av önsketänkande, som bland annat genomslag för olika sårintressen kan ge upphov till. Framför allt kan detta gälla den planering som följer på perspektivstudien och som ska förverkliga dess tankar.

En annan aspekt handlar om avvägningen mellan insatser långt borta och nära. (Ett exempel på ett försummat område är enligt någras mening en försvunnen diskussion om Ryssland. Vid överväganden i andra sammanhang har det emellertid knutits förhoppningar till betydelsen av inte bara stormakters s.k. hard och soft power utan även s.k. sticky power³.)

Ytterligare en aspekt är att i scenarioarbetet kan det vara svårt att få genomslag för en beskrivning av ett förändrat Sverige och att ta upp aspekter som normalt inte behandlas. Exempel kan vara förändrade värdegrunder eller trossystemens betydelse.

5.1.2 Processtid

Kvalitet i planeringen förutsätter att *tillräcklig processtid* finns till förfogande för det arbete som utförs med stöd av scenarier. Det finns annars en risk för att alla inplanerade scenarier inte hinns med, alternativt att endast översiktligt arbete kan göras. Ett alltför spännande nytt scenario kan också dra till sig för mycket uppmärksamhet på de andras bekostnad.

³ Sticky power är ett relativt nytt begrepp. Det nämns t.ex. i *America's Sticky Power*, Walter Russell Mead, Foreign Policy, March/April 2004 i följande sammanhang:

“America’s military power coerces others to go along with it. America’s soft power converts others to its cause. Mead argues that too long overlooked is America’s economic power. It is “sticky,” attracting others to the U.S. and then entrapping them. Sticky power is perfectly suited for stabilizing Iraq and managing relations with Russia and China.”

5.2 Något om villkoren för perspektivstudiens implementering

En studies möjligheter till framgång beror av relevansen hos dess planeringsförutsättningar och planeringsantaganden avseende framtida händelser i dess omvärld – men också på dess förmåga att vinna acceptans hos dem som ska implementera dess innehåll. Om förmågan är otillräcklig och tankarna inte förverkligas blir, enligt erfarenheten, dessutom den politiska nivån ofta inte uppmärksammas på att den politiska viljan inte får genomslag. Nedan listas därför även några *processmässiga* förutsättningar för att de bärande tankarna i perspektivstudien ska kunna förverkligas.

5.2.1 Användningen av perspektivstudiens underlag i den fortsatta planeringen för materielförsörjningen

En förutsättning för implementeringen av perspektivstudiens resultat är att arbetet med materielförsörjningen fortsätter enligt de hotbilder och scenarier som har använts i perspektivstudien. *Hotbilder och scenarier behandlas på ett systematiskt sätt enbart i perspektivstudiearbetet.*

Tänkbara orsaker till att denna förutsättning inte gäller är följande:

- Genom åren anses deltagarna inte ha varit bra på att kommunicera sitt arbete – eller arbetet har av andra, ev. interna, skäl inte fått fullt genomslag.
- Hotbilder och scenarier *har ofta använts felaktigt eller inte alls*. T.ex. har många studier sin egen hotbild, eller så används de operativa scenarierna och ramvillkoren långt utanför vad som är lämpligt. En följdverkning som kan observeras är hur förbanden har anskaffat mycket materiel för internationella insatser på egen hand.

5.2.2 Acceptans för de ekonomiska beräkningarna

En förutsättning för implementeringen av perspektivstudiens resultat är att de ekonomiska beräkningar som ligger till grund för resultaten *har vunnit acceptans*.

En tänkbar orsak till att denna förutsättning inte gäller är följande:

- Kostnadsberäkningarna har under en lång tid skötts på ett, enligt många uppfattning, lättvindigt och icke-transparent sätt, men i den just avrapporterade perspektivstudieomgången har man arbetat med en ny kostnadsberäkningsmodell. Det finns emellertid de som anser att denna modell även skulle ha behövt förankras hos höga chefer i HKV för att kunna få ett verkligt genomslag.

Den möjliga negativa konsekvensen av att förutsättningen inte gäller är att de ekonomiska beräkningarna i perspektivstudiearbetet inte blir mer värda än andra ekonomiska uppskattningar och rekommendationerna i perspektivstudiens rapporter kan därför komma att ifrågasättas/negligeras.

5.2.3 Processtid i den fortsatta planeringen

Den fortsatta planeringen förutsätter *både* att tillräcklig processtid finns till förfogande för kriterie- och urvalsprocesserna samt övriga förberedelser för anskaffning *och* att arbetet inte drar ut på tiden så att personerna i arbetsgruppen hinner bytas ut och insikter och fokus förloras innan arbetet är avslutat.

6 Slutord

Som framgått av exemplet i kapitlen 2 - 4 finns det många planeringsförutsättningar och planeringsantaganden inom militär studieverksamhet som kan och bör diskuteras. Det är inte självklart vilken väg utvecklingen tar i olika avseenden.

De exempel som vi har lyft fram innehåller både större och mindre frågor. De som arbetar vidare enligt ABP-metoden bör ta ställning till vilka av dessa förutsättningar och antaganden, som kan komma att falla inom planeringshorisonten med allvarliga konsekvenser och som är mest angelägna att gå vidare med. Valet är naturligtvis beroende av hur lång planeringshorisonten är, något som alltid bör avgöras högst upp i organisationen, även om tentativa längder kan ha använts inledningsvis i det praktiska arbetet. Ett kriterium för hur planeringshorisonten väljs är att den bör motsvara den tid som krävs för att realisera sådana åtgärder som måste vidtas med början i nuläget.

Högst prioriterade är vidare sådana förutsättningar och antaganden som är associerade med hög risk, dvs. de där ”produkten” av sannolikheten för att antagandet ska falla och konsekvensen av att det gör det är hög.

Rapporten har givit ett antal exempel på sårbara förutsättningar och antaganden. Eventuellt kan ytterligare några antaganden, som vi inte beaktat här, behöva bearbetas. Det måste också avgöras på vilken nivå inom Försvarens organisation som arbetet lämpligen bör drivas vidare.

För planerarna återstår sedan de tre följande stegen i ABP-metoden: att identifiera eventuella varningssignaler, att identifiera eventuella påverkansmöjligheter och att identifiera åtgärder som organisationen kan förbereda och vidta om planeringsförutsättningarna och planeringsantagandena skulle visa sig vara ogiltiga.

Bilaga 1

Källor

Följande personer har intervjuats:

Försvarsdepartementet

Olle Hjelm (Tf. C Fö/SALP).

M

Clas Wickbom (C HKV PROD MTRL).

Försvarets Materielverk

Christer Olauson (KE AffärsUtv)

Staffan Strömbäck (KE FörsvSyst).

FOI

Bengt Andersson (Försvarsanalys)

Björn Backström (Försvarsanalys)

Henrik Carlsen (Försvarsanalys)

Liselotte Dahlén (Försvarsanalys)

Jan Foghelin (Försvarsanalys)

Jan Henningsson (Försvarsanalys)

Göran Lilja (Försvarsanalys)

Martin Lundmark (Försvarsanalys)

Örjan Sundblad (Försvarsanalys)

Olof Söderqvist (Försvarsanalys)

Bo Tarras-Wahlberg (Försvar och internationellt samarbete, Avdelningen för forskningsstöd)

Bernt Öström (Försvarsanalys).

Pliktverket

Björn Körlof (GD).

Deltagande i seminarier och föredrag

Jan Frelin, NBG FHQ OA och FOI Försvarsanalys, har bidragit med synpunkter på osäkerhet i planeringen vid ett FOI seminarium om backoffice stöd till Nordic Battlegroup den 4 juni 2007.

Inkluderade är också Ullas intryck från två föredrag den 28 september 2007 vid den svenska ambassaden i London avseende Nordic Battlegroup samt trender inom den brittiska försvarsmakten (Övlt Otto von Krusenstierna PJHQ J5 Plans och FöAtt Kmd Bo Rask.)

Ytterligare intryck har inhämtats av Ulla vid ett seminarium den 5 oktober 2007 vid Försvarsmaktens högkvarter dit tre brittiska gäster med senior försvarsbakgrund inbjudits för diskussioner med STRA ANA kring strategiska utgångspunkter för utformning av det svenska försvaret. De tre brittiska gästerna var:

- General Sir Rupert Smith – tidigare Deputy SACEUR inom NATO, och med erfarenhet som operativ befälhavare i bl.a. Kosovo
- Viceamiral Jeremy Blackham – med bl.a. erfarenhet som operativ befälhavare på den marina sidan samt från materielanskaffningsfrågor
- Professor Gwyn Prins – säkerhetspolitisk analytiker, f.n. verksam vid London School of Economics.

Något uppslag har hämtats från föredraget ”The State of the US Defense Transformation” av Richard A. Bitzinger den 9 oktober 2007 vid FOI.

Litteratur och annat skrivet material

André Tommy och Jeppsson Ulla [2006], *Sammanfattning av Assumption-Based Planning, A Planning Tool for Very Uncertain Times, ett planeringsverktyg från RAND med exemplifieringar*, FOI-D--0257--SE

Axelsson Mattias, Carlsen Henrik, Eriksson Anders E, Lindgren Fredrik och Lundmark Martin [2002], *Industristrategier för en osäker framtid – scenarioplanering för försvarsindustri i Sverige*, FOI-R--0744--SE, m.fl. rapporter från FIND-projektet

Egnell Robert [2008], *Civil-Military Aspects of Effectiveness in Peace Support Operations*, FOI vetenskaplig rapport

Försvarsmakten [2007], *Ett hållbart försvar för framtida säkerhet. Slutrapport från perspektivplanearbetet 2005-2007*

Försvarsmakten [2007], *Försvarsmakten som säkerhetspolitiskt instrument – delrapport 2. Konsekvenser av olika militärstrategiska inriktningar – delrapport från perspektivplaneringen 2007*, Försvarsmakten 2007-05-14, nr 23 382:68 474

Försvarsmakten [2007], *Strategi för Försvarsmaktens materielförsörjning*, Försvarsmakten 2007-02-02, nr 23 241:61994

Jernelöv Arne och Palme Joakim [2007], *Oväntade framtider*, Institutet för framtidsstudier

Lilja Göran och Hedvall Maria [2007], *Effektiv logistik vid kriser eller insatser*, FOI Memo nr 2261

Österberg Johan, Carlstedt Berit och Carlstedt Leif [2005], *Värnpliktigas villighet att söka internationell tjänst*, FHS F:35

Österberg Johan m.fl. [2007], *Vilka är möjligheterna att rekrytera unga män och kvinnor till det svenska insatsförsvaret? – fyra empiriska studier*, FHS I:32.

Bilaga 2

Utdrag ur Sammanfattning av Assumption-Based Planning, A Planning Tool for Very Uncertain Times, ett planeringsverktyg från RAND med exemplifieringar. Tommy André och Ulla Jeppsson. FOI-D--0257--SE

Ett inledande test i liten skala av metodens användbarhet för svensk försvarsmaksplanering

I syfte att undersöka metodens tillämpbarhet för Försvarsmaktens långsiktiga planering har vi försöksvis inventerat ett antal viktiga antaganden om förutsättningar för dagens svenska försvarsplanering (ABP-metodens steg 1).

Exempel på viktiga och sårbara förutsättningar är att

- Sverige även framgent kommer att hålla en hög ambitionsnivå vad avser deltagandet i internationella insatser – en ambitionsnivå som det restes frågetecken för vid de inledande förberedelserna för perspektivplanearbetet i Smartlab.
- EU:s militära samarbete består
- Nato består
- Sveriges alliansfrihet består.

Av dessa har vi gått vidare med den förstnämnda förutsättningen och tillämpat de följande stegen 2-5 i ABP-metoden. Resonemang kring såväl metoden som dess resultat i tillämpningsexemplet har sedan förts med ett antal seniora OA-kolleger. En redovisning av resultaten görs i det följande avsnittet.

Avsikten är att med hjälp av ett urval OA-kolleger och officerare successivt fördjupa innehållet i detta och andra exempel, i syfte att vinna erfarenheter av metodens tillämpbarhet för svensk försvarsmaksplanering.

Tillämpningsexemplet Internationella insatser

I de följande avsnitten redovisas resultatet från ett inledande försök att tillämpa metoden på svenska förhållanden, närmare bestämt den långsiktiga planeringen för Försvarsmaktens deltagande i internationella insatser i framtiden.

Resultat från ABP-metodens steg 1 och 2: Identifiering av planeringsförutsättningar (PerP) med exempel på orsaker till att respektive förutsättning skulle kunna upphöra att gälla

I planeringen har det förutsatts att, så långt vi har kunnat identifiera dem, följande förutsättningar kommer att gälla inom planeringshorisonten. (Förutsättningarna har markerats med punkter, orsakerna till att respektive förutsättning skulle kunna bli ogiltig med -.)

- Behovet av internationella insatser (II) kommer att finnas i framtiden.

Möjliga orsaker till att denna förutsättning upphör att gälla kan vara följande:

- Konflikterna har avtagit

- Intresset för II har avtagit i västerlandet
- Någon annan aktör ”håller ordning” utan behov av medverkan av Sverige
- Den politiska viljan att delta kommer att finnas i Sverige i framtiden.
Möjliga orsaker till att denna förutsättning upphör att gälla kan vara följande:
 - För kostsamt (kronor)
 - För riskfyllt (liv)
 - Någon annan aktör än de som Sverige kan acceptera ”håller ordning”
 - Förändrat regeringsinnehav i Sverige
 - Om effekten av svenskt deltagande har visat sig vara dålig kan det vara en politisk belastning att fortsätta
 - Antalet frivilliga sjunker
 - FM behövs för andra ändamål.
- FM kommer att ha ett oförändrat intresse av att delta i II i framtiden.
Möjliga orsaker till att denna förutsättning upphör att gälla kan vara följande:
 - Deltagande i II ger inte längre något för FM (mättat behov, ointressanta hotbilder etc.)
 - FM kan inte delta i tillräckligt kvalificerade II på grund av brist på kvalificerad materiel/teknik, personal etc.
 - Svenska försvarsindustrifaktorer innebär risktagande i form av industrisatsningar som visar sig bli misslyckade
 - FM får inte den förberedelsestid som krävs för att planera insatsen
 - Intresse finns, men deltagandet i II får karaktären av budgetregulator
 - Den nationella hotbilden växer sig starkare. Deltagande i II kan då bli för kostsamt i förhållande till behovet av ett nationellt försvar, eller så kan uppmärksamheten antas splittras för mycket av deltagande i II. (Men det kan å andra sidan också tänkas att vissa typer av II passar väl in i ambitionen att stärka det nationella försvaret.)
- Sverige kommer att vara en genuint efterfrågad partner för II i framtiden.
Genuint efterfrågad kan ställas i motsats till efterfrågad av artighetsskäl.
Möjliga orsaker till att denna förutsättning upphör att gälla kan vara följande:
 - Effekten av svenskt deltagande har visat sig dålig
 - Svensk förmåga till samarbete har visat sig för svag
 - Sveriges pålitlighet när det gäller deltagandet har visat sig dålig
 - Sverige har inte förmåga att uppfylla de krav som ställs (t.ex. på hög beredskap)
 - Sverige kan inte ge något unikt bidrag
 - Svenskt deltagande är av politiska skäl inte önskvärt för andra länder.
- Kretsen av samarbetspartners kommer att vara oförändrad i framtiden.
Möjliga orsaker till att denna förutsättning upphör att gälla kan vara följande:
 - Andra samarbetspartners blir mer naturliga på grund av ändrade politiska förhållanden i omvärlden eller Sverige, ändrade ekonomiska förhållanden i omvärlden, nya insatsländer etc.
 - Samarbetet med andra nordiska länder blir omöjligt på grund av att Sverige inte är medlem i Nato
 - Samarbetsländerna deltar i koalitioner som inte tillåter att Sverige samarbetar med dem
 - EU-satsningen misslyckas
 - Nato upplöses.

- II kommer fortsatt att ha samma karaktär som idag.

Möjliga orsaker till att denna förutsättning upphör att gälla kan vara följande:

- Risken för R/N-insatser ökar
 - Risken för B-insatser ökar
 - Risken för C-insatser ökar
 - Aktörerna får tillgång till tekniskt mer avancerade vapen och plattformar, t.ex. markrobotar, luftvärn eller möjligen flyg
 - Inslagen av asymmetrisk krigföring blir annorlunda
 - Miljöerna förändras (terräng, klimat, infrastruktur, kultur)
 - Avstånden ökar och tillgången till basering försvåras (vilket ställer andra krav på logistik)
 - Sverige kommer att vara mer kräset i sitt val av insatser
 - Om andra samarbetspartners blir naturliga kan det ändra den svenska insatsens karaktär
 - För få samarbetspartners.
- Internationella insatser kan, som tidigare nämnts (kap. 2), komma att medföra ”nya” typer av motståndare (t.ex. civila självmordsbombare, drogade barnsoldater). Planeringsförutsättningarna kan komma att innebära krav på (förutom skydd, taktik och ledarskap), utbildning och mental förberedelse.

Möjliga konsekvenser om planeringsförutsättningarna inom detta område faller:

- ökade personella risker med de konsekvenser på kort och lång sikt som det kan medföra (se sid. 10)
 - ökade risker för att missionens syfte inte kan uppnås (se sid. 10)
 - ökade risker för prestigeförlust för Sverige.
- Planeringsförutsättningarna för internationella insatser betonar vikten av goda samverkansmöjligheter med det civila samhället och de civila internationella organisationer av olika slag som verkar i insatslandet. Detta ställer krav på lämplig utbildning, inställning till rollen, rutiner, etc.

Möjliga konsekvenser om planeringsförutsättningarna inom detta område faller:

- ökade risker för att missionens syfte inte kan uppnås
- ökade personella risker för militär och civil personal med de konsekvenser på kort och lång sikt som det kan medföra
- ökade risker för prestigeförlust för Sverige.