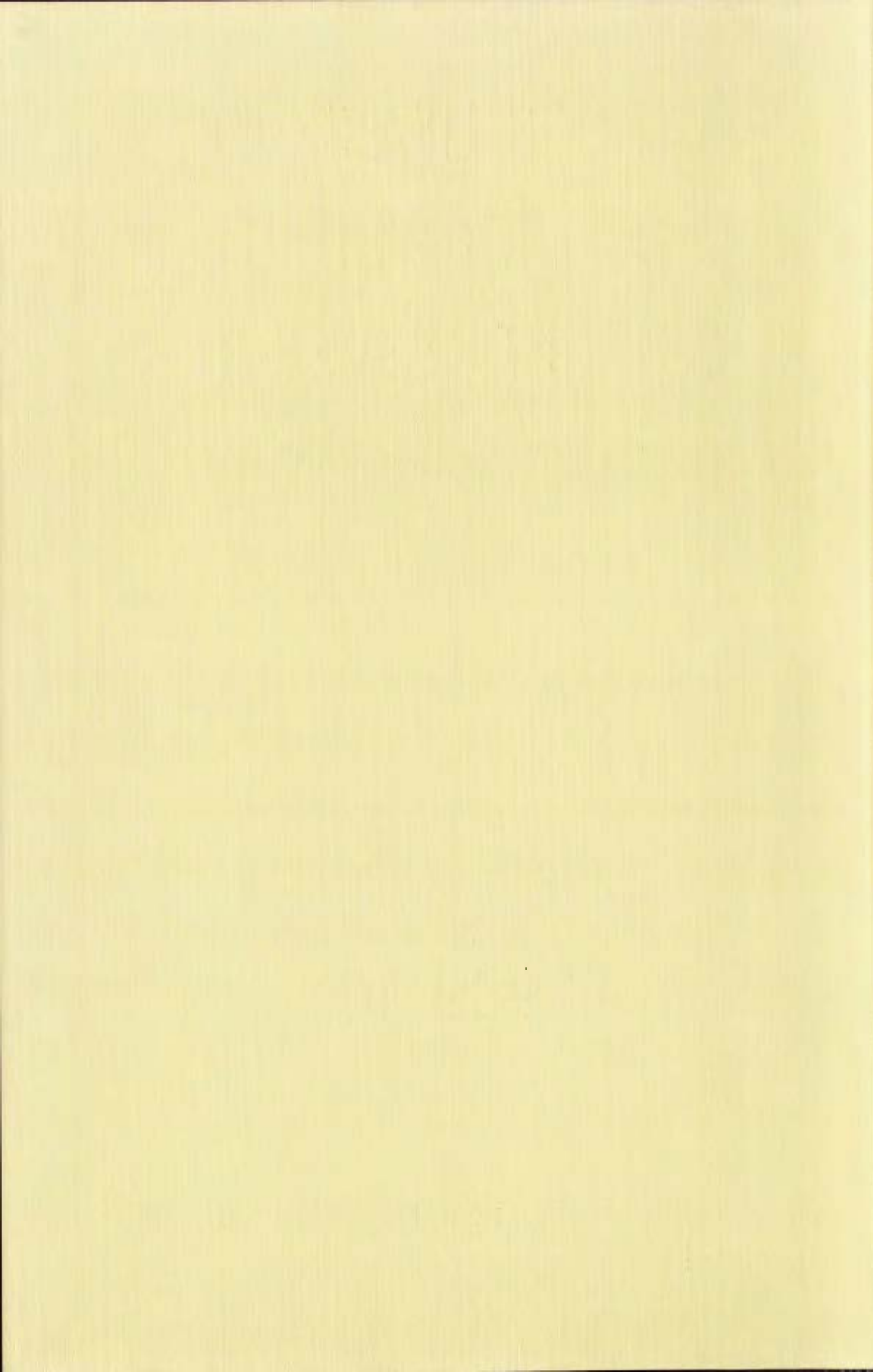


Arméns utveckling och försvarets planeringssystem

Ref

SOU
1989:46

Delbetänkande av 1988 års försvarskommitté
Stockholm 1989





Statens offentliga utredningar

1989:46

Försvarsdepartementet

Arméns utveckling och försvarets planeringssystem

Delbetänkande av 1988 års försvarskommitté
Stockholm 1989

Allmänna Förlaget har utgivit en bibliografi över SOU och Ds som omfattar åren 1981-1987. Den kan köpas från förlagets Kundtjänst, 106 47 STOCKHOLM.
Best. nr. 38-12078-X.

Beställare som är berättigade till remisseexemplar eller friexemplar kan beställa sådana under adress:

Regeringskansliets förvaltningskontor

SOU-förrådet

103 33 STOCKHOLM

Tel: 08/763 23 20 Telefontid 8¹⁰ - 12⁰⁰ (externt och internt)

08/763 10 05 12⁰⁰ - 16⁰⁰ (endast internt)

Till Statsrådet och chefen för försvarsdepartementet

Regeringen bemyndigade den 8 december 1988 chefen för försvarsdepartementet att tillkalla en kommitté – omfattad av kommittéförordningen (1976:119) – med högst 17 ledamöter med uppgift att granska, överväga och lämna förslag om totalförsvarets fortsatta utveckling m. m.

Med stöd av detta bemyndigande tillkallades den 12 december 1988 som ledamöter statssekreteraren, sedermera landshövdingen Carl Johan Åberg, tillika ordförande, ledamöterna av riksdagen Roland Brännström, Paul Ciszuk, Kerstin Ekman, Sture Ericson, Barbro Evermo Palmerlund, Pär Granstedt och Åke Gustavsson, ombudsmannen Ulla Gustafsson, ledamöterna av riksdagen Jan Jennehag, Ingvar Karlsson i Bengtsfors, Björn Körlof, Hans Lindblad och Åke Selberg, internationelle sekreteraren Gunnar Stenarv samt ledamöterna av riksdagen Lars Tobisson och Karin Wegestål.

Den 10 april 1989 entledigades ombudsmannen Ulla Gustafsson som ledamot av kommittén varvid ledamoten av riksdagen Britt Bohlin tillkallades som ledamot av kommittén.

Kommittén har arbetat under benämningen 1988 års försvarskommitté.

Att såsom sakkunniga biträda kommittén förordnades den 19 januari 1989 informationssekreteraren, sedermera politiskt sakkunnige Nils Gunnar Billinger, departementsrådet Katarina Brodin och departementsrådet Anitra Steen. Den 16 mars 1989 entledigades departementsrådet Anitra Steen från sin funktion som sakkunnig i kommittén varvid departementsrådet Bo Riddarström förordnades som sakkunnig. Att såsom experter stå till kommitténs förfogande förordnades den 19 januari 1989 överdirektören Peter Lagerblad och generalmajoren Owe Wiktorin.

Uppdraget att vara kommitténs huvudsekreterare lämnades den 1 februari 1989 åt kanslichefen i riksdagens försvarsutskott Michael Sahlin. Samma dag förordnades översten av första graden, sedermera generalmajoren Percurt Green att vara sekreterare i kommittén. Den 15 februari 1989 förordnades huvudavdelningschefen vid FOA Göran Franzén att vara sekreterare i kommittén. Den 1 februari 1989 förordnades kanslisekreteraren Inger Liljenberg att vara biträdande sekreterare i kommittén. I kommitténs sekretariat har under perioden januari – april 1989 även medverkat assistenten Annët Karlsson-Fouda.

1988 års försvarskommitté får härmed överlämna sitt första delbetän-

kande, kallat Arméns utveckling och försvarets planeringssystem. I betänkandet behandlas, utgående från det särskilda utredningsuppdrag som lämnas i direktiven, frågor rörande arméns utbildningssystem och freds- eller grundorganisation, m. m. Vidare redovisas resultatet av kommitténs granskning av försvarets planeringssystem i ljuset främst av konstaterade brister inför 1987 års försvarsbeslut. I arbetet med dessa senare frågor har kommittén biträtt av en särskild referensgrupp, vars arbete redovisas i bilaga till detta betänkande.

Till grund för kommitténs överväganden och förslag i frågorna om arméns utveckling har legat ett omfattande underlagsmaterial, främst överbefälhavarens stora utredning Försvarsmaktsutredning 1988 (FU 88) samt de kompletteringar av denna som sedermera gjorts bl. a. på kommitténs begäran under arbetets gång. Vidare har kommittén under de drygt 20 sammanträden som hållits under vintern – våren tagit del av ett stort antal skriftliga och muntliga framställningar från olika håll. Bl. a. har kommittén mottagit uppvaktningar av företrädare för de 10 län inom vars område orter berörs av förändringsförslag.

Till betänkandet har fogats

- en gemensam reservation av ledamöterna Pär Granstedt, Ingvar Karlsson, Björn Körlof och Lars Tobisson;
- en reservation av ledamöterna Kerstin Ekman och Hans Lindblad;
- en reservation av ledamoten Paul Cizuk;
- en reservation av ledamöterna Björn Körlof och Lars Tobisson;
- en reservation av ledamöterna Pär Granstedt och Ingvar Karlsson;
- en reservation av ledamoten Jan Jennehag;

Till betänkandet har även fogats

- ett särskilt yttrande av ledamoten Sture Ericson.

Kommittén har härmed avslutat den första etappen av sitt arbete. Enligt det uppdrag som anges i direktiven kommer kommittén att i nästa steg, i och för redovisning genom nästa delbetänkande senast den 1 december 1989, redovisa sina överväganden och slutsatser avseende säkerhetspolitiken och totalförsvarets fortsatta utveckling, grundat bl. a. på myndigheternas fortsatta perspektivplanering.

Stockholm i juni 1989

Carl Johan Åberg

Britt Bohlin

Roland Brännström

Paul Ciszuk

Kerstin Ekman

Sture Ericson

Barbro Evermo Palmerlund

Pär Granstedt

Åke Gustavsson

Jan Jennehag

Ingvar Karlsson

Björn Körlof

Hans Lindblad

Åke Selberg

Gunnar Stenarv

Lars Tobisson

Karin Wegestål

/ Michael Sahlin

Göran Franzén

Percurt Green

Inger Liljenberg

Library

According to the records of the library, the following information is available: the library was founded in 1800, and the first book was purchased in 1801. The library has since grown to a collection of over 10,000 books, and the building has been expanded several times to accommodate the growing collection.

For further information, please contact the library.

For further information, please contact the library.

For further information, please contact the library.

For further information, please contact the library.

For further information, please contact the library.

For further information, please contact the library.

For further information, please contact the library.

For further information, please contact the library.

For further information, please contact the library.

For further information, please contact the library.

For further information, please contact the library.

For further information, please contact the library.

For further information, please contact the library.

For further information, please contact the library.

For further information, please contact the library.

For further information, please contact the library.

For further information, please contact the library.

For further information, please contact the library.

For further information, please contact the library.

For further information, please contact the library.

For further information, please contact the library.

Innehåll

Till Statsrådet och Chefen för försvarsdepartementet	3
Sammanfattning	9
1 Försvarspolitikens inriktning	17
1.1 Inledning	17
1.2 Säkerhetspolitiska utgångspunkter	18
1.3 Principer för försvarspolitik och totalförsvaret	19
1.4 Operativa grunder för totalförsvaret	20
2 Försvarsmaktsutredning 1988: Bakgrund och innehåll	23
2.1 Överväganden om arméns utveckling 1982 – 1987	23
2.2 FU 88: överväganden och förslag	25
2.3 FMI 2000	27
3 Grunder och utgångspunkter	29
3.1 Kommitténs uppdrag enligt direktiven: bakgrund och innebörd	29
3.2 5-månadersutbildning, m. m.	32
3.3 Arméns krigsorganisation	34
4 Arméns utbildnings- och förbandsomsättningssystem	39
4.1 Utbildningens mål	39
4.2 Utbildnings- och förbandsomsättningssystem	41
4.3 Grundutbildning	43
4.4 Repetitionsutbildning	48
4.5 Befälsutbildning	49
4.6 Beredskap	50
5 Arméns freds-/grundorganisation	53
5.1 Utgångspunkter: förändringskrav, styrande krav	53
5.2 Överbefälhavarens förslag	54
5.3 Kommitténs överväganden	58
– Allmänna överväganden	58
– Organisationsprinciper	59

– Vissa beräkningsgrunder	63
– Överväganden rörande grundorganisationens lokalisering . .	65
– Brigadproducerande regementen	67
– Specialtruppslagens lokalisering	71
– Skolor, m. m.	73
– Lokalisering av försvarsområdestaber	74
5.4 Sammanfattning av kommitténs förslag	75
6 Organisationsfrågor inom vissa övriga huvudprogram	81
6.1 Operativ ledning	81
– Bakgrund	81
– Överbefälhavarens förslag	81
– Kommitténs överväganden	82
6.2 Marinen	83
7 Personalkonsekvenser m. m.	85
7.1 Överbefälhavarens förslag	85
7.2 Försvarets personalnämnds redovisningar	86
7.3 Kommitténs överväganden	87
7.4 Regionala konsekvenser	88
8 Granskning av planeringssystemet	91
8.1 Inledning	91
8.2 Försvarsplaneringen i anslutning till 1987 års försvarsbeslut . .	91
8.3 Mekanismer bakom bristerna i planeringen	95
8.4 Utländska erfarenheter	100
8.5 Förslag till åtgärder för att förbättra planeringen	101
8.6 Planering inom den civila delen av totalförsvaret	106
8.7 Sammanfattning av förslag till åtgärder för att förbättra plane- ringen	110
Reservationer och särskilt yttrande	113
Bilaga: Underlag från kommitténs referensgrupp för granskning av to- talförsvarets planeringssystem	141

Sammanfattning

I direktiven (Dir. 1988:87) för 1988 års försvarskommitté anför föredragande statsrådet bl. a. följande:

"Jag har vid analysen av redovisat underlag från överbefälhavaren, programplan 1989 – 92 avseende det militära försvaret och försvarsmaktsutredning 88, funnit att förutsättningarna för att genomföra 1987 års försvarsbeslut förändrats ytterligare och att det därför finns anledning att tidigarelägga nästa försvarsbeslut till 1991. Det är emellertid angeläget att förslag till riksdagen i vissa frågor kan lämnas redan under år 1989. Med hänsyn till de redovisade frågornas vikt är det angeläget att tidigt säkerställa det parlamentariska inflytandet. Jag förordar därför att en parlamentariskt sammansatt kommitté nu tillkallas...

Kommittén bör granska de förslag som överbefälhavaren redovisade den 30 september 1988. Kommittén bör därvid överväga och lämna förslag

- till inriktning och utveckling av armén främst avseende förbandsomfattning, utbildningssystem och fredsorganisation samt krigsorganisationen i den omfattning som behövs för dessa överväganden samt
- i vissa organisationsfrågor inom övriga huvudprogram.

Kommittén bör i anslutning till sina förslag till utformning av fredsorganisationen inom det militära försvaret ange de åtgärder som behövs för att myndigheternas behov av personal skall kunna tillgodoses.

Kommitténs förslag i dessa delar bör lämnas senast den 15 juni 1989."

Vidare anförs i direktiven följande:

"Jag framhöll i 1987 års försvarsbeslutsproposition (prop.1986/87:95, s. 56) att erfarenheterna från de senaste försvarsbeslutsperioderna hade visat på betydande osäkerheter i planeringen. Det är ofrånkomligt att i synnerhet långsiktiga planer innehåller ett visst mått av osäkerhet, men det är angeläget att säkerheten ökas väsentligt i det fortsatta arbetet med försvarsplaneringen.

Kommittén bör därför tidigt i sitt arbete granska totalförsvarets planeringssystem och därvid särskilt belysa de mekanismer som medförde att det underlag som ställdes till 1984 års försvarskommittés förfogande var så bristfälligt, främst beträffande det militära försvaret. Kommittén bör utifrån sin analys lämna förslag till förändringar i planeringssystemets utformning och även föreslå åtgärder utöver förändringar i planeringssystemet som behövs för att öka säkerheten och stabiliteten i planeringen.

Kommitténs förslag i dessa delar bör lämnas senast den 15 juni 1989."

Kommitténs uppgift enligt direktiven har således varit att i ett första skede, med redovisning senast den 15 juni 1989, överväga och lämna förslag rörande dels frågor om arméns freds- eller grundorganisation, utbildningssystem, m. m., dels totalförsvarets planeringssystem. I föreliggande betänkande behandlas arméfrågorna i kapitlen 1 – 7 medan planeringssystemfrågorna behandlas i kapitel 8 samt i till betänkandet fogad bilaga.

I betänkandets inledande kapitel återges huvuddragen i den säkerhets- och försvarspolitiska grunden för 1987 års försvarsbeslut såsom ram för den fortsatta framställningen. Därefter redovisas den historiska bakgrunden till nu föreliggande beslutsläge avseende frågorna om arméns grundorganisation, m. m. genom en översikt över viktigare överväganden och förslag i olika sammanhang under perioden från 1982 års försvarsbeslut och fram till dagsläget.

Tillbakablicken ger en utgångspunkt och en referensram för framställningen i kapitel 3 rörande grunder och utgångspunkter för denna kommittés överväganden och förslag såsom de redovisas i föreliggande betänkande. Härvid konstaterar kommittén att det är möjligt och angeläget att i detta skede – inte minst av besparingsskäl – redovisa förslag till bl. a. förändringar i arméns grundorganisation, som underlag för ett riksdagsbeslut senare detta år, utan att därmed föregripa senare ställningstaganden till krigsorganisationen.

Vidare redovisar kommittén i detta kapitel sina skäl för att inte kunna godta överbefälhavarens förslag att 2,5 månader accepteras som grundutbildningstid för vissa värnpliktiga. I de överväganden som redovisas bejaktar kommittén att en ökad differentiering av värnpliktstiden med hänsyn till krigsuppgiften är möjlig och anser sig kunna förutsätta, som grund för nu aktuella ställningstaganden, att en grundutbildningstid om minst fem månader för vissa värnpliktiga utgör en hållfast utgångspunkt. Främst på principiella grunder avvisas emellertid 2,5 månader som kortaste grundutbildningstid i vårt värnpliktssystem.

Såsom ytterligare förutsättning och referensram för den fortsatta framställningen redovisas i kapitel 3 översiktligt arméns krigsorganisation, idag och med de förändringar inför framtiden som skulle följa av överbefälhavarens nu aktuella förslag.

I kapitel 4 redovisar kommittén sina överväganden och förslag rörande arméns utbildnings- och förbandsomsättningssystem. Framställningen tar upp frågor rörande utbildningens mål, principer för utbildnings- och förbandsomsättningssystemet, grundutbildning – inkl. den årliga grundutbildningskontingenten, grundutbildningens längd, utbildning av värnpliktiga läkare och olika utbildningsalternativ – repetitionsutbildning, befälsutbildning och beredskap.

Beträffande utbildningens mål konstaterar kommittén inledningsvis, mot bakgrund av den allmänna värnplikten och övriga pliktlagar som grund för försvarsmaktens personalförsörjning, att dessa är att skapa och vidmakthålla krigsförband med förmåga att lösa sina krigsuppgifter direkt efter mobilisering samt att utbildningen skall vara organiserad på ett sådant sätt att erfor-

derlig beredskap kan upprätthållas. Med denna utgångspunkt redovisas, med biträdande av överbefälhavarens förslag, olika utbildningsmål för olika typer av förband.

I kapitlet förs en ingående diskussion om sambandet mellan utbildningssystem och förbandsomsättningssystem. Redovisningen utmynnar i ställningstagandet att det är den värnpliktiges och krigsförbandets förmåga att lösa sina krigsuppgifter samt de lokala produktionsförutsättningarna som bör vara styrande för utformningen av förbandsomsättningssystemet, vilket därför bör vara flexibelt till sin karaktär.

I sin redovisning av frågor rörande den årliga värnpliktskontingenten understryker kommittén, bl. a. med hänvisning till Statistiska Centralbyråns senaste befolkningsprognos, det angelägna i att ansträngningarna fortsätter att snarast möjligt uppnå den önskvärda balansen i det s. k. kvarstående läget. Samtidigt betonas att det är kravet på att ge de värnpliktiga en effektiv och meningsfull utbildning som måste vara styrande för den årliga grundutbildningskontingentens storlek. I övrigt redovisar kommittén i detta sammanhang sin syn på erforderlig utbildningstid för olika kategorier värnpliktiga.

Sammantaget innebär kommitténs förslag förändringar i förhållande till dagens system främst med avseende på en ökad differentiering i fråga om såväl grundutbildning som repetitionsutbildning, direktrekrytering till viktigare territorialförsvarsförband, samt värnpliktiga läkares grundutbildning. Beträffande repetitionsutbildningen föreslås förutom en ökad differentiering bl. a. införande av s. k. befattningsövningar för chefer och specialister. Kommittén redovisar vidare åtgärder för att beredskapskraven skall innehållas. Enligt kommitténs mening bör detta ske främst genom ianspråktagande av värnpliktiga under grundutbildning för försvarsområdesförband. Kommittén konstaterar att det samlade förslaget till förändringar i utbildningssystemet är omfattande och får stor betydelse för berörd personal och de värnpliktiga.

I kapitel 5 redovisar kommittén sina överväganden och förslag avseende erforderliga förändringar i arméns grundorganisation. Kommittén konstaterar att föreslagna förändringar siktar till att få en armé som är bättre ägnad att möta dagens och, framför allt, morgondagens uppgifter, detta emedan dagens organisation enligt kommitténs mening inte har anpassats till de krav på ändringar i utbildning, utrustning och ekonomiska förutsättningar som sedan åtskilliga år varit för handen. Vägledande vid utformningen av överväganden och förslag har, framhåller kommittén, varit strävan att – med bibehållande av handlingsfrihet inför senare ställningstaganden vad gäller krigsorganisationens utformning och storlek – främja största möjliga effekt i organisationen genom ett mer rationellt utnyttjande av befintliga resurser. Förslagen framförs, understryker kommittén, främst med syfte att frigöra resurser som kan användas för att förstärka viktigare funktioner och därigenom skapa en bättre balans mellan uppgifter och resurser.

Kommittén lämnar i kapitlets inledande avsnitt en ingående redovisning av de överväganden som väglett kommittén vid utformningen av sina för-

slag. Övervägandena avser dels allmänna principer för utformningen av arméns grundorganisation med avseende på dimensionering och geografisk lokalisering, dels styrande kriterier för valet av förband som – utgående från besparings- och effektiviseringskravet – föreslås avvecklas eller på andra sätt bli föremål för förändringar. Liksom i fråga om utbildningssystemet, m. m. utgör överbefälhavarens förslag i FU 88 och kompletterande utredningar grunden för kommitténs överväganden.

I fråga om de brigadproducerande regementena redovisar kommittén ställningstagandet att fyra etablissement kan och därför av besparingsskäl bör avvecklas. Vidare redovisas ställningstagandet – efter en slutlig värdering av de 10 regementen/etablissement som därvid kan komma i fråga för avveckling – att I 3 i Örebro, I 17 i Uddevalla, I 11 i Växjö samt P 6 etablissement i Kristianstad bör avvecklas. Innebörden av dessa förslag med avseende på handlingsfriheten inför kommande ställningstaganden till krigsorganisationen anges i detta sammanhang. Det viktigaste motivet till att föreslå en avveckling även av P 6 etablissement är den väsentliga ytterligare besparing som härigenom erhålls.

Kommittén biträder principiellt överbefälhavarens förslag om en differentiering av försvarsområdesstabernas organisation. Vidare biträds att försvarsområdesstaber upprättas i Västmanlands och Kalmar län. Därigenom innehålls grundläggande krav på krigsplanläggning och stöd åt de frivilliga försvarsorganisationerna.

Beträffande specialtruppslagen och arméns skolor syftar kommitténs, liksom överbefälhavarens, förslag till såväl kostnadsminskningar som rationalisering och effektivisering. Kommitténs förslag innebär sammanfattningsvis att

- Lv 7 i Luleå samlokaliseras med I 19/P 5 i Boden
- Ing 1 i Södertälje samlokaliseras med P 10/Fo 43 i Strängnäs
- T 3 i Sollefteå omlokaliseras inom orten till I 21/Fo 23 samt med en del till Boden

I dessa fall avvecklas etablissementen.

Beträffande T 4 i Hässleholm bibehålls en enhet för underhållsutbildning ingående i myndigheten P 2.

Följande skolor flyttas och uppgår i truppslagscentra:

- InfOHS i Halmstad till Kvarn
- LvOHS i Göteborg till Norrtälje
- AIHS i Stockholm: artilleridel till Kristinehamn, luftvärnsdel till Norrtälje, ingenjördel till Eksjö och signaldel till Enköping
- FarbS i Södertälje till Eksjö
- MotorS i Strängnäs till Skövde

Härutöver flyttas FN-skolan i Södertälje till Kungsängen.

Kommittén har, såsom framgår av direktiven, även haft till uppgift att behandla aktualiserade organisationsfrågor inom vissa övriga s. k. huvudprogram, nämligen i första hand huvudprogrammet Operativ ledning – lokalise-

ringsfrågor inom det genom riksdagsbeslut nyligen sammanslagna Mellersta militärområdet – samt vissa aspekter rörande marinen. Kommitténs överväganden och förslag i dessa frågor redovisas i kapitel 6.

När det gäller lokaliseringsfrågorna i Mellersta militärområdet föreslår kommittén att såväl den nya militärområdesstaben som militärområdesförvaltningarnas ledningar lokaliseras till Strängnäs. I fråga om marinen konstaterar kommittén – med hänvisning till chefens för marinen pågående arbete med att föreslå kostnadsminskningar inom lednings- och förbandsverksamheten – bl. a. att den av överbefälhavaren inför kommittén redovisade inriktningen med innebörd att samtliga marina utbildnings- och ledningsförband bibehålls är förenlig med kommitténs förslag avseende arméns grundorganisation.

Kommittén har även haft till uppgift att redovisa förslag till åtgärder för att tillgodose myndigheternas behov av personal. Kommittén redovisar härvid de personalåtgärder till följd av föreslagna organisationsförändringar som redovisats såväl av överbefälhavaren som försvarets personalnämnd och säger sig förutsätta att synen på personalen såsom försvarets viktigaste tillgång ligger till grund för den fortsatta utvecklingen inom hela försvarsmakten. Vidare framhålls bl. a. att de åtgärder som nu erfordras på personalområdet till följd av de omfattande förändringar som förestår måste syfta till att säkerställa personalförsörjningen både på kort och lång sikt.

I kapitel 7 redovisar kommittén även de regionala konsekvenser som organisationsförändringarna får. I detta sammanhang konstateras bl. a. att det är både önskvärt och möjligt att erbjuda den av förändringarna berörda personalen anställningar inom försvaret i andra delar av landet. Vidare konstateras att det nuvarande gynnsamma arbetsmarknadsläget gör det möjligt och önskvärt att föreslagna förändringar genomförs skyndsamt.

Kommitténs överväganden och förslag med avseende på dess andra deluppdrag enligt direktiven i detta skede – granskningen av totalförsvarets planeringssystem – redovisas i kapitel 8. Som framgår av direktivredovisningen har i uppdraget härvid ingått att belysa brister i planeringen – särskilt i vad avser underlaget till 1984 års försvarskommitté – och att lämna förslag till förbättringar.

Kommittén konstaterar att 1984 års försvarskommitté förutsatte att besparingarna på driftkostnaderna i enlighet med 1982 års försvarsbeslut i huvudsak skulle kunna genomföras. 1983 års värnpliktsutbildningskommitté (VK 83) hade också lagt fram idéer om hur utbildningen av värnpliktiga skulle kunna effektiviseras och ge ytterligare besparingar efter 1987.

Överbefälhavaren tvingades successivt under utredningsarbetet inför 1987 års försvarsbeslut konstatera att allt mindre av besparingarna var realiserbara och redovisade också att han inte ansåg VK 83:s idéer om s. k. rullande utbildning genomförbara. Överbefälhavaren hann inte komma med något nytt förslag av strukturförändrande karaktär utan redovisade i sin programplan 87 – 92 att han avsåg att återkomma med ett beslutsunderlag i denna fråga under 1988.

Kort efter 1987 års försvarsbeslut stod det klart att den avsedda verksamheten inte kunde genomföras inom givna ramar. En viktig orsak härtill var felbedömningar beträffande driftkostnaderna inom lednings- och förbandsverksamheten. Även när det gäller utveckling och anskaffning av materiel, byggnader och anläggningar hade i många fall kostnader underskattats.

Enligt kommitténs uppfattning står en viktig förklaring till bristerna i planeringen att finna i hur parterna agerar i planeringsprocessen. Det finns tendenser bland såväl politiker som militära chefer att i besvärliga besluts- och avvägningssituationer söka rymma mer i planerna än vad som är realistiskt. Det finns organisatoriska bindningar och hänsyn som gör processen trög. Planeringen präglas dessutom i viss mån av att den också utgör ett element i en förhandlingsprocess.

Enligt kommitténs mening är det angeläget att på olika sätt stärka incitamenten för parter och organisationer att agera på ett sätt som främjar försvarets samlade förmåga att lösa sina krigsuppgifter.

Detta kan bl. a. åstadkommas genom att ansvarsförhållanden görs tydligare. Försvarskommittén bör ta ställning till prioriteringar mellan olika uppgifter som försvaret skall kunna lösa och ange var ambitioner kan höjas eller minskas. Myndigheterna måste ta ansvar för att de enskilda åtgärder som de föreslagit för att nå de operativa målen går att genomföra inom angivna ramar och ramvillkor i övrigt.

Skulle vid genomförandet avvikelser utan acceptabla skäl göras från beslutad inriktning måste det anses vara en allvarig belastning för berörda myndigheters ledning.

Statsmakterna bör förbättra sin förmåga till uppföljning och kontroll. Fokusering bör därvid ske på försvarets förmåga att lösa sina operativa uppgifter i kris och krig. Överbefälhavaren och överstyrelsen för civil beredskap bör redovisa den utveckling, som faktiskt skett i omvärldens stridskrafter och det svenska samhället av betydelse för totalförsvaret, och därvid redovisa totalförsvarets status och förmåga att lösa sina uppgifter.

Av myndigheterna bör begäras att de redovisar osäkerheter i planeringen och vilka åtgärder de genom reserver eller på annat sätt vidtagit för att möta osäkerheterna.

För att få en större förankring av beredskapsåtgärder i samhället bör sådana som avser en viss sektor behandlas också i anslutning till viktigare politiska beslut om sektorns utveckling.

Till betänkandet har fogats reservationer enligt följande:

- en gemensam reservation av ledamöterna Pär Granstedt, Ingvar Karlsson, Björn Körlof och Lars Tobisson ang. ordningsföljden i utredningsarbetet, långsiktig handlingsfrihet inför 1991 års försvarsbeslut, inriktning mot minst 21 brigader, bevarande av samtliga brigadproducerande landskapsregementen, enbrigadregementen, kort förbandsomsättning m. m.;
- en reservation av ledamöterna Kerstin Ekman och Hans Lindblad

ang. kvalitetsfrågor, ekonomisk inriktning på ca 20 brigader, utbildningstider och utbildningsförhållanden i övrigt, fredsorganisation, markfrågor och pliktlagar;

- en reservation av ledamoten Paul Ciszuk ang. förbandstyper inom arméns grundorganisation, erforderliga förändringar, m.m.;
- en reservation av ledamöterna Björn Körlof och Lars Tobisson ang. bibehållande av InfoHS i Halmstad;
- en reservation av ledamöterna Pär Granstedt och Ingvar Karlsson ang. lokalisering av miloförvaltningsledningarna i milo Mitt till Karlstad;
- en reservation av ledamoten Jan Jennehag ang. lokalisering av milostab och miloförvaltningsledningar i milo Mitt till Karlstad;

The first of these is the
 fact that the weather was
 very dry. The second is
 the fact that the weather was
 very hot. The third is the
 fact that the weather was
 very cold. The fourth is the
 fact that the weather was
 very windy. The fifth is the
 fact that the weather was
 very foggy. The sixth is the
 fact that the weather was
 very rainy. The seventh is the
 fact that the weather was
 very snowy. The eighth is the
 fact that the weather was
 very stormy. The ninth is the
 fact that the weather was
 very calm. The tenth is the
 fact that the weather was
 very clear.

1 Försvarspolitikens inriktning

1.1 Inledning

Denna kommitté har, i likhet med tidigare försvarskommittéer, till uppgift att överväga och lämna förslag beträffande grunderna för säkerhetspolitiken och försvarspolitikens inriktning. Utifrån denna grund skall kommittén därefter granska myndigheternas slutliga planering inför nästa totalförsvarsbeslut och redovisa ett samlat förslag till totalförsvarets långsiktiga utveckling efter budgetåret 1990/91.

Av de skäl som utvecklas främst i kapitel 3 nedan – i vilket förutsättningarna och utgångspunkterna för kommitténs arbete i nuvarande skede preciseras – har 1988 års försvarskommitté i sina direktiv emellertid givits uppgiften att dessförinnan redovisa sina överväganden och förslag avseende främst arméns utbildnings- och förbandsomsättningssystem samt grundorganisation liksom även försvarets planeringssystem. Det är således först i nästa skede av arbetet, med redovisningstillfälle i direktiven angivet till senast den 1 december 1989, som kommittén kommer att behandla och utarbeta egna synpunkter och förslag avseende de säkerhets- och försvarspolitiska utgångsvärdena inför nästa försvarsbeslut. I direktiven anges vissa förutsättningar för detta arbete, bl. a. i vad avser giltigheten i den grund härvidlag som lades genom senaste försvarsbeslut.

Den inriktning som kommittén valt vid utformningen av sina överväganden och förslag rörande nu aktuella frågor innebär att handlingsfrihet bibehålls inför kommande skeden av kommitténs arbete i fråga om operativa grunder för totalförsvaret och krigsorganisationens utformning och volym. Detta innebär även att den säkerhets- och försvarspolitiska grunden för senaste försvarsbeslut äger fortsatt giltighet också som utgångspunkt för de överväganden och förslag som redovisas i detta betänkande.

Det är dock enligt kommitténs mening väsentligt att nedan redovisade förslag med nu aktuell inriktning sätts in i det breda säkerhetspolitiska och försvarspolitiska perspektiv där de ytterst hör hemma och har sin mening. Kommittén redovisar därför i det följande gällande utgångspunkter sådana de utformades främst i 1987 års försvarsbeslut.

1.2 Säkerhetspolitiska utgångspunkter

Sveriges säkerhetspolitik syftar ytterst till att bevara vårt lands oberoende. Vårt säkerhetspolitiska mål är att i alla lägen och i former som vi själva väljer trygga en nationell handlingsfrihet. Denna skall göra det möjligt för oss att inom våra gränser bevara och utveckla vårt samhälle i politiskt, ekonomiskt, socialt, kulturellt och varje annat hänseende efter våra egna värderingar samt i samband därmed utåt verka för internationell avspänning och en fredlig utveckling. Ett viktigt led i dessa strävanden är att bidra till fortsatt lugn och stabilitet i Norden och att minska riskerna för att Sverige dras in i krig och konflikter.

I strävandena att säkerställa dessa mål utformas Sveriges säkerhetspolitik väsentligen i ett samspel mellan utrikespolitiken och försvarspolitikerna. Huvudlinjen i denna politik är neutralitetspolitiken, alliansfrihet i fred syftande till neutralitet i krig. Neutralitetspolitiken är den främsta garanten för vår fred och vårt oberoende. Sverige kommer därför, såsom fastslogs senast i samband med 1987 års försvarsbeslut, att orubbligt fullfölja en alliansfri politik syftande till neutralitet i krig. Denna politik är fast förankrad hos det svenska folket.

Den svenska neutralitetspolitiken förutsätter att omvärlden kan hysa förtroende och respekt för vår vilja och förmåga att orubbligt hålla fast vid den valda säkerhetspolitiska linjen. Detta förtroende grundläggs genom vårt agerande i fred. En fast och konsekvent alliansfri utrikespolitik, som understryker vår beslutsamhet att stå obundna, är grundläggande för den svenska säkerhetspolitiken. Till denna hör också en aktiv internationell politik syftande till avspänning, internationell nedrustning och fredlig utveckling liksom till internationell solidaritet och rättvisa.

Neutralitetspolitiken förutsätter vidare en fast och konsekvent försvarspolitik, som redan i fred skapar förtroende i omvärlden för vår vilja och förmåga att försvara oss. Ett starkt och allsidigt totalförsvar är ägnat att göra säkerhetspolitiken trovärdig.

Utrikespolitiken och försvarspolitikerna utgör sålunda de centrala dimensionerna i den svenska säkerhetspolitiken och dess huvudlinje neutralitetspolitiken. Det är den samlade styrkan i våra olika säkerhetspolitiska åtgärder som underbygger vår bestämda föresats att i alla lägen slå vakt om alliansfriheten och neutraliteten, samt att i händelse av krig till det yttersta värna vår frihet och vårt oberoende.

Sveriges säkerhet är, såsom underströks vid senaste försvarsbeslut, i hög grad beroende av den internationella utvecklingen i stort, särskilt i relationerna mellan stormaktsblocken och i vårt eget närområde. Den säkerhetspolitiska situationen i vår omvärld är av stor betydelse också för avvägningen mellan säkerhetspolitikens olika medel. Vikten av dessa medel är inte en gång för alla given utan måste bestämmas med hänsyn till de rådande förhållandena och den sannolika utvecklingen. Samtidigt krävs att vår säkerhetspolitik präglas av långsiktighet och konsekvens, oaktat de variationer som må finnas mellan perioder av avspänning och samarbetssträvan mellan su-

permakterna och stormaktsblocken – såsom för närvarande – och perioder av spänning. Vår säkerhetspolitiska planering måste beakta ett långsiktigt skeende.

Kommittén konstaterar i detta sammanhang att ett flertal viktiga förändringar skett i Sveriges säkerhetspolitiska miljö i vid mening sedan föregående försvarskommitté inför 1987 års försvarsbeslut redovisade sina analyser och bedömningar. Samtidigt noteras att vårt säkerhetspolitiska läge i andra, väsentliga avseenden framstår som oförändrat jämfört med tidigare bedömning. Kommittén kommer i enlighet med direktivens uppdrag att i nästa skede av arbetet att redovisa sina bedömningar i dessa frågor.

1.3 Principer för försvarspolitik och totalförsvaret

I 1987 års försvarsbeslut fastslogs att det svenska totalförsvaret skall utformas och personalen utbildas med utgångspunkt i vår samhällsutveckling och i våra egna försvarsbetingelser i övrigt med avseende främst på vår defensiva inriktning, vår geografi, vårt klimat och vårt system med plikttjänstgöring, m. m. Egen forskning och försvarsindustri ger oss möjlighet att förse försvaret med en utrustning som är anpassad till dessa betingelser.

Totalförsvaret skall vara så uppbyggt att det är hela folkets angelägenhet. Det är av största betydelse att varje medborgare allt efter sin förmåga bereds tillfälle att bidra till landets försvar. Detta tillgodoses bäst genom att totalförsvaret även i fortsättningen bygger på den allmänna värnplikten, civilförsvarspikten och andra former av tjänstgöringsskyldighet. Den frivilliga försvarsverksamheten är ett uttryck för det svenska folkets försvarsvilja och till för totalförsvarets militära och civila delar viktig kapacitet.

Det är väsentligt att totalförsvaret inriktas på att kunna möta även konsekvenser av andra säkerhetspolitiska kriser än krig. Sådana kriser kan bli utdragna och kan kännetecknas bl. a. av ekonomisk och handelspolitisk konfrontation. Det är väsentligt för vår säkerhetspolitiska trovärdighet och för vårt totalförsvars styrka i krig att vi då kan möta handelsrestriktioner och försök till påtryckningar.

I 1987 års försvarsbeslut fastställdes det svenska totalförsvarets mål enligt följande:

- Den svenska säkerhetspolitiken, utformad i ett samspel mellan utrikespolitiken och försvarspolitik, har som yttersta mål att trygga vårt lands frihet och oberoende. Säkerhetspolitiken syftar därvid till att skapa förtroende och respekt för vår vilja och förmåga att fullfölja vår neutralitetslinje och att till det yttersta försvara hela vårt land om vi utsätts för militärt angrepp. Säkerhetspolitiken skall därigenom också minska riskerna för att vårt land dras in i krig och konflikter samt bidra till lugn och stabilitet i det nordiska området. Säkerhetspolitiken främjar en fredlig internationell utveckling.
- Totalförsvaret skall i första hand vara fredsbevarande genom att ha sådan styrka, sammansättning, ledning och beredskap att det avhåller

från varje försök att utnyttja vårt land. Uppoffringarna i samband med försök att utnyttja landet skall följaktligen vara så stora att de inte kan te sig rimliga i förhållande till fördelarna.

- Detta förutsätter att totalförsvaret kan möta militära angrepp varifrån de än kommer. Våra stridskrafter skall kunna utnyttjas med tyngdpunkt i gräns- och kustområdena för att därigenom i det längsta förhindra att en angripare får fast fot på svensk mark. Totalförsvaret skall därtill kunna genomföra ett effektivt och uthålligt motstånd i varje del av landet och i alla former som folkrätten medger.
- Totalförsvaret skall i fred främja Sveriges säkerhetspolitiska mål genom att verka stabiliserande i vår del av världen och genom att bidra till att uppkommande kriser kan dämpas och avvecklas. Totalförsvaret skall motverka att Sverige dras in i krig eller kriser i omvärlden, skydda landet mot verkningarna och trygga för landet nödvändig försörjning. Respekten för vår territoriella integritet skall upprätthållas genom förmåga att ingripa mot varje form av kränkning av vårt territorium såväl i fred som under neutralitet.
- Totalförsvarets beredskap skall snabbt och flexibelt kunna anpassas till aktuella situationer genom balanserade och samordnade åtgärder.
- Totalförsvaret skall vidare värna civilbefolkningen mot verkningarna av krigshandlingar genom att bereda skydd, rädda nödlidande, ombesörja vård och trygga en livsnödvändig försörjning. Totalförsvarets förmåga i dessa avseenden grundas främst på det fredstida samhällets resurser och dess förmåga till omställning. Ansvar för en verksamhet i fred innebär motsvarande ansvar i krig.
- En fast försvarsvilja skall vidmakthållas.
- Totalförsvaret skall vara så uppbyggt och organiserat att det är en hela folkets angelägenhet. Detta kommer till uttryck främst genom att totalförsvaret bygger på plikttjänstgöring såsom den allmänna värnplikten, civilförsvarsplikten och andra former för tjänstgöringsskyldighet och genom möjligheterna till frivilliga insatser inom totalförsvaret.
- Totalförsvaret skall därutöver kunna medverka i FN:s fredsbevarande operationer.

1.4 Operativa grunder för totalförsvaret

I det följande anges i sammandrag de viktigare slutsatserna och riktlinjerna i 1987 års försvarsbeslut vad beträffar gällande operativa grunder. Dessa har således legat till grund även för överbefälhavarens FU 88-utredning.

Ett militärt angrepp med syfte att utnyttja vårt land är det allvarligaste hotet mot Sveriges nationella säkerhet och bör därmed utgöra den viktigaste utgångspunkten för vår försvarsplanering. Ett sådant angrepp, som torde inledas med olika typer av förbekämpning för att reducera vår motståndsförmåga, kan genomföras över vår landgräns eller över havet mot vår kust. I båda fallen kan luftlandsättningar förväntas ingå som led i operationerna.

En utgångspunkt för vår försvarsplanering är att någon form av förvarning erhålls inför en utveckling som skulle kunna leda till ett väpnat angrepp mot oss. Den ökade räckvidden, rörligheten och flexibiliteten hos stormakternas stridskrafter ökar dock möjligheterna att inleda angrepp på ett sådant sätt att vi endast får kort militär förvarning. Även om det står klart att militära operationer förbereds kan det vara svårt att förutse dessas närmare syfte och riktning. Planeringen av åtgärder för att möta militära angrepp skall därför ha som utgångspunkt att ett angrepp, i ett läge av höjd spänning mellan maktblocken, inleds med endast kort militär förvarning då vi inte helt hunnit genomföra mobilisering och krigsorganisering.

Förberedelserna för att kunna möta militära angrepp omfattar hela totalförsvaret, som därvid måste prioritera dels de samlade försvarsansträngningarna, dels befolkningens och samhällets överlevnad. Detta innebär att konsekvenserna för civilbefolkningen skall beaktas vid planläggningen av de militära operationerna samtidigt som den civila totalförsvarsplaneringen måste ta hänsyn till de militära operationerna. Av dessa förhållanden följer att totalförsvarets utveckling och krigsförberedelser måste utgå från gemensamma operativa grunder.

Sveriges geografiska betingelser underlättar på olika sätt vårt försvar. De omgivande havsområdena tvingar en angripare till särskilda förberedelser inför ett invasionsförsök mot vår kust och ger oss goda möjligheter att bekämpa honom redan utanför vårt sjöterritorium samt under landstigningen. Havsområdena ger även goda möjligheter till luftbevakning och förvarning vid flygangrepp. Kustområdena är ofta olämpliga för landstigningsoperationer, medan skärgårdsområdena och farvattenförträngningarna ger oss goda försvarsmöjligheter.

Särskilt våra nordliga gränsområden har få vägförbindelser och en för försvar fördelaktig terräng. Den öppna terrängen i södra och mellersta Sverige, liksom särskilt vintertid inom vissa områden i Norrland, underlättar en angripares luftlandsättningsoperationer. Dessa förhållanden innebär att vi måste kunna hindra eller bekämpa luftlandsättningar i samband med angrepp mot oss över gräns eller mot kusten.

Den militärtekniska utvecklingen ger en angripare fördelar genom bl. a. ökad terrängrörlighet, förbättrad sjö- och flygtransportkapacitet, ökade flygräckvidder och förbättrad underrättelse- och ledningsförmåga. Våra militärgeografiska betingelser tvingar dock alltså en angripare, som av olika skäl bedöms inte kunna utnyttja mer än en viss begränsad del av sina resurser för angrepp mot vårt land, till omfattande förberedelser och till operationer med betydande underhållsproblem. Dessa fördelar för vår del, i kombination med vårt eget utnyttjande av den tekniska utvecklingen, bör utnyttjas så att angriparens operationer kräver än större uppoffringar.

Det militära försvaret skall vara i huvudsak stridsdugligt omedelbart efter en snabbt genomförd mobilisering. Ett angrepp skall kunna mötas innan mobilisering genomförts eller under pågående mobilisering med i fred tillgängliga stridskrafter och hemvärn samt snabbmobiliserade förband. Ledningskapaciteten i fred inom totalförsvaret skall snabbt kunna förstärkas så att

olika situationer kan hanteras effektivt och så att ledningen kan fungera under en omställning från fred till krig även om detta måste ske när stridshandlingar redan påbörjats.

Totalförsvaret har förutom i krig väsentliga uppgifter också i fred och i olika kris- och neutralitetssituationer. Respekten för vår territoriella integritet måste upprätthållas. Kränkningar av vårt territorium kan aldrig accepteras. Kränkningar av vårt luftrum skall kunna avvisas, och motverkan mot undervattenskränkningar ägnas fortsatt stark uppmärksamhet.

Underrättelsetjänsten skall kontinuerligt fungera så att militära förändringar i omvärlden kan upptäckas och läggas till grund för adekvata beredskapsåtgärder. Vår grundberedskap skall motsvara kontinuerliga beredskapsbehov i fred. Beredskapen skall snabbt och flexibelt kunna anpassas till aktuella situationer genom balanserade och samordnade åtgärder inom hela totalförsvaret. Åtgärder för att möta ett ökat sabotagehot uppmärksammas särskilt i planeringen.

2 Försvarsmaktsutredning 1988: Bakgrund och innehåll

I det följande ges en kortfattad översikt över bakgrunden till och innehållet i den utredning, Försvarsmaktsutredning 1988 (FU 88), vars olika förslag beträffande arméns utbildnings- och förbandsomsättningssystem samt freds- eller grundorganisation m. m., kommittén haft att granska vid utformningen av i det följande redovisade förslag. Översikten ger en referensram för de olika överväganden och förslag som redovisas och som i allmänhet innebär ställningstaganden till överbefälhavarens förslag i FU 88.

2.1 Överväganden om arméns utveckling 1982 – 1987

Med utgångspunkt från den inriktning beträffande grundutbildning av värnpliktiga, m. m. som fastlades i 1982 års försvarsbeslut tillkallade regeringen i juni 1983 en särskild kommitté med uppgift att lämna förslag till utgångspunkter för de fortsatta studierna av värnpliktsutbildningens utformning inför 1987 års försvarsbeslut. 1983 års värnpliktsutbildningskommitté (VK 83) framlade i augusti 1984 betänkandet Värnplikten i framtiden (SOU 1984:71). I oktober 1984 beslutade regeringen att överlämna betänkandet till 1984 års försvarskommitté samtidigt som överbefälhavaren gavs i uppdrag att i fas B av perspektivplaneringen inför 1987 års försvarsbeslut beakta och pröva VK 83:s förslag.

I de kompletterande föreskrifterna för perspektivplaneringens andra fas (1985-04-25) anförde regeringen bl. a. följande.

”Säkerhetspolitiska, strategiska och militärtekniska förändringar medför behov av förbättringar och anpassning inom stora delar av krigsorganisationen. Finansieringen av sådana förändringar kommer att vara en huvudfråga även i 1987 års försvarsbeslut. Hittills har kraven på förbättringar inom krigsorganisation och beredskap i betydande grad kunnat mötas genom omfattande rationaliseringar inom fredsorganisationen. Utrymmet för sådana åtgärder blir successivt allt mindre. Det är emellertid nödvändigt att klarlägga vilka ytterligare besparingar som är möjliga att göra. Den nödvändiga strävan efter kostnadsminskningar inom fredsorganisationen måste balanseras mot de uppgifter fredsorganisationen skall lösa.”

I skrivelsen anmodade regeringen överbefälhavaren bl. a. att pröva olika variationer vid tillämpning av VK 83:s grundidé om tre utbildningsomgångar på två år vid samma regemente, s. k. rullande utbildning. VK 83 hade redo-

visat bedömningen att ett sådant värnpliktsutbildningssystem i princip skulle kunna innebära avveckling av vart tredje fredsetablisement.

Överbefälhavaren redovisade emellertid i perspektivplanen (ÖB 85) bedömningen att VK 83:s förslag om rullande utbildning bl. a. med hänsyn till bristen på yrkesofficerare inte var lämplig som grund för utbildningsorganisationen. Denna bedömning kom sedermera att delas av 1984 års försvarskommitté enligt vilken "rullande utbildning enligt värnpliktsutbildningskommitténs idé inte kan anses utgöra en helt lämplig grund för arméns fredsorganisation." Inte heller ett av chefen för armén framlagt förslag till s. k. varvad, samlokaliserad utbildning bedömdes i erforderlig grad kunna skapa en besparingseffekt med bibehållen eller förbättrad utbildningskvalitet.

1984 års försvarskommitté anförde därför i sitt slutbetänkande att "det underlag rörande fredsorganisationens utveckling som överlämnats av överbefälhavaren till kommittén är – beträffande armén – otillräckligt som grund för kommitténs ställningstagande. Förnyat underlag måste tas fram skyndsamt."

Kommittén angav i detta sammanhang ett antal principer och riktlinjer för arbetet med det erforderade underlaget. Bl. a. framhölls behovet att pröva variationer i dittillsvarande förbandsomsättningssystem och betonades att verksamheten inom armén i ökad utsträckning borde bedrivas med utgångspunkt i krigsorganisationen. Vidare angavs att man borde pröva möjligheterna att ytterligare samlokalisera specialtruppslagens utbildning av understödjande delar med infanteri- och pansarutbildning. Därigenom, anförde kommittén, "kan integration av åtminstone två eller tre truppslags utbildning ske i berörda garnisoner och ett antal kasernetablisement lämnas".

Enligt 1984 års försvarskommitté borde det erforderliga, kompletterande utredningsunderlaget om arméns utveckling tas fram och redovisas under år 1988, för riksdagsbeslut 1989. Kommittén framhöll att inriktningen under den närmaste femårsperioden främst borde vara att höja utbildningsnivån inom armén, medan däremot stora delar av den erforderliga materiella förnyelsen enligt kommittén måste anstå till 1990-talet och prioriteras i 1992 års försvarsbeslut.

Regering (Prop. 1986/87:95) och riksdag (FöU 1986/87:11 rskr. 310) beslutade i enlighet med försvarskommitténs förslag i denna fråga. Den 12 mars 1987 gav regeringen överbefälhavaren i uppgift att genomföra kompletterande utredningar rörande arméns långsiktiga utveckling, främst utbildningssystem och fredsorganisation, utvecklingen av den operativa ledningen och produktionsledningssystemet inom försvarsmakten, samt konsekvenserna härav för marinen, flygvapnet och de s. k. Hpg 5-myndigheterna. Till den samling utredningar som överbefälhavaren gav benämningen FU 88 förde han sedermera även översyner beträffande personalförsörjningen, krigsplaceringsverksamheten, de centrala stabernas uppgifter, organisation och arbetsformer, m. m.

I totalförsvarspropositionen (Prop. 1986/87:95) framhöll försvarsministern beträffande detta uppdrag bl. a. följande:

Det är angeläget att detta underlag möjliggör att framför allt utbildningen i väsentliga avseenden kan förbättras och fredsorganisationen ges en stabil, långsiktig inriktning så att erforderliga beslut i dessa frågor kan fattas av riksdagen. Fredsorganisationen bör utvecklas för att ge bästa möjliga organisatoriska förutsättningar för omsättning, utbildning och samträning av krigsförbanden, varvid möjligheter att rationalisera fredsverksamheten bör utnyttjas.

Härutöver anfördes av riksdagen att regeringen borde tillsätta parlamentariskt sammansatta kommittéer, bl. a. avseende FU 88-arbetet, med uppgift att ta noggrann del av utredningsresultatet och redovisa sina bedömningar härav till regeringen som ytterligare underlag för dess förslag till riksdagen år 1989.

2.2 FU 88: överväganden och förslag

Överbefälhavaren valde att vid samma tidpunkt – 1988-09-30 – redovisa dels resultatet av FU 88-utredningarna, dels sina ställningstaganden till dessa i sin programplan 89–92. Innebörden av dessa ställningstaganden och förslag i fråga om den framtida arméns krigsorganisation, grundorganisation och utbildningssystem var att omfattande förändringar var nödvändiga.

I inledningen till programplanen tecknar överbefälhavaren en bild av den försvarsekonomiska utvecklingen under närmast föregående decennier. Mot denna bakgrund redovisar han sin syn på de försvarsoperativa konsekvenserna av en anpassning av arméns organisation och verksamhet till de ekonomiska planeringsförutsättningar som angavs i 1987 års försvarsbeslut och i regeringens direktiv till den begärda arméutredningen.

Överbefälhavaren konstaterar att uppdraget gällt att, såsom komplettering till 1987 års försvarsbeslut, lämna förslag till arméns långsiktiga utveckling främst i fråga om utbildningssystemet och fredsorganisationen. Han anför att det emellertid inte visat sig möjligt att begränsa översynen till dessa områden: "Krigsorganisationens omfattning, dess system för personalförsörjning (förbandsomsättningssystemet) och olika utbildningsinsatsers längd och inpassning styr tillsammans med mobiliseringssystemet grundorganisationens utformning. Inom en given ekonomi är bl. a. mekaniseringsgraden av betydelse för hur många förband som kan organiseras. Förändringar i krigsorganisationens struktur och kraven på incident- och insatsberedskap påverkar utbildningsinsatsernas längd och inpassning. Regeringen har också i uppdraget angett att även krigsorganisationen skall överses i den utsträckning som behövs för att kunna lämna förslag till förändringar i grundorganisationen."

Överbefälhavaren redovisar därefter de operativa överväganden som väglett honom vid utformningen av de slutliga förslagen i programplanen beträffande optimal krigsorganisation för arméns del under angivna ekonomiska förutsättningar. I detta sammanhang föreslås med hänsyn till behovet av skydd av viktiga objekt inom totalförsvaret en särskild organisation (skyddsförband) om ca 110 000 man vars grundutbildningstid av ekonomiska skäl

begränsas till 2 $\frac{1}{2}$ månad. Vidare föreslås en förändrad struktur för och omfattning av territorieförsvaret, innebärande bl. a. en reduktion från nuvarande ca 235 000 till ca 165 000 man. Därtill diskuterar han för- och nackdelar med olika prövade alternativ i fråga om brigadernas antal och sammansättning varefter en "synteslösning" föreslås. Inte heller denna strukturlösning svarar dock enligt överbefälhavaren upp mot inriktningen i 1987 års försvarsbeslut; principerna för försvarets förande behöver överses eller andra utgångspunkter sökas. I anslutning härill anför överbefälhavaren följande:

"I avvaktan på nya politiska utgångsvärden i dessa avseenden har i programplanen tills vidare inplanerats ett bibehållande av de 21 brigader, som in på 1990-talet kan ges en materiell kvalitet som i huvudsak svarar mot krigsmiljön. Äldre infanteribrigader (IB 66 M) och ett flertal bataljonsförband utgår redan tidigt. Territorieförsvaret reduceras till 165 000 man. De materiella tillgångarna i IB 66 M används för att modernisera kvarvarande territorieförsvaret, personalen för att organisera skyddsförbanden. Om inga ytterligare resurser tillförs armén senast fr. o. m. 1992 förutsätter planen att antalet brigader reduceras ytterligare till totalt 17. Antalet mekaniserade brigader förutsätts vara sju av varierande sammansättning, varav Norrland och Gotland tilldelas en vardera. Av övriga tio brigader är hälften norrlands- och hälften infanteribrigader."

Mot bakgrund av denna syn på krigsorganisationens utvecklingsmöjligheter föreslår överbefälhavaren omfattande förändringar – i olika tidslägen och under olika förutsättningar – i arméns grundorganisation med avseende på såväl brigadproducerande regementen som specialtruppslagsregementen och skolor. Bl. a. uppges programplanen förutsätta att beslut fattas våren 1989 om att friställa sju kasernområden samt – under givna ekonomiska förutsättningar – ytterligare två kasernområden senast år 1992.

Överbefälhavaren lämnar härutöver vittgående förslag rörande utbildningssystemet, grundat på de principer som 1983 års värnpliktsutbildningskommitté föreslagit. De värnpliktigas grund- och repetitionsutbildningstid föreslås differentieras så långt möjligt med hänsyn till krigsuppgifterna.

För flertalet värnpliktiga kommer dock enligt förslaget dagens grundutbildningstider att bibehållas. Värnpliktiga som grundutbildas för territorieförsvaret föreslås i relativt hög grad jämväl utnyttjas för beredskapsuppgifter. Härigenom behöver ej värnpliktiga som grundutbildas för fältförbanden i samma utsträckning som för närvarande tas i anspråk för denna typ av uppgifter. Värnpliktiga som grundutbildas för territorieförsvaret föreslås ges en lägsta grundutbildningstid om ca 5 månader. Genom att dessa värnpliktiga ges en kortare utbildningstid och genom nämnda inriktning rörande de s. k. skyddsförbanden öppnas möjligheter att förbättra det s. k. kvarståendeläget.

Repetitionsutbildningen föreslås effektiviseras, i vissa fall med tätare men kortare övningar. Huvudskälet till detta är – förutom ekonomin – att kortare övningar bör medföra att antalet anstånd från övningarna av reserv- och värnpliktsbefäl minskar. Att så många befäl som möjligt deltar i övningarna har av överbefälhavaren bedömts vara av så stor betydelse för krigsduglighe-

ten att detta har fått vara avgörande. I det förändrade repetitionsutbildningssystemet föreslås bl. a. införande av s. k. befattningsövningar som skall genomföras mellan ordinarie övningstillfällen för att vidmakthålla förmågan hos specialister och chefer.

Utgående från konsekvensstudierna inom ramen för FU 88 föreslår överbefälhavaren i programplanen beträffande ledningssystemet slutligen att

- hela försvaret och dess verksamhet i fred organiseras med utgångspunkt i krigsorganisationen enligt den s. k. kadersystemprincipen,
- produktionen skall styras och följas upp i krigsförbandstermer och att krigsförbandscheferna och deras personal skall få stort inflytande även över produktionsmålen,
- inriktningen mot ökad decentralisering också läggs till grund för utformningen av anläggnings- och lokalförsörjningen inom försvaret,
- den centrala stabsorganisationen minskas och effektiviseras,
- metoderna för att styra försvarsmaktens övriga centrala myndigheters verksamhet effektiviseras,
- personalstrukturen i sin helhet ses över i syfte att möta de fortsatta kraven på effektivisering.

Överbefälhavaren har sedermera – 1989-05-08 och 1989-06-09 – redovisat vissa kompletterande utredningar i anslutning till FU 88 vilka resulterat i ett antal ändringar jämfört med inriktningen i det ursprungliga förslagskomplexet. Ändringarna har utformats i konsekvens med bl. a. en genomförd kontroll av det beräkningsmässiga underlaget för ursprungsförslagen i samverkan med parter på regional och lokal nivå. I överbefälhavarens förslag 1989-05-08 redovisas även konsekvenserna bl. a. för krigsorganisationen vid ett bibehållande av nuvarande ekonomiska ramar av den förändring av lägsta acceptabla grundutbildningstid jämfört med FU 88 som angivits på politisk nivå, främst inom ramen för denna kommittés arbete.

Härutöver redovisas förslag avseende lokalisering av stab och förvaltningsledning i det sammanslagna Mellersta militärområdet samt den principiella inriktningen av underhållsorganisationen inom armén.

Den närmare innebörden av överbefälhavarens olika förslag till förändringar i arméns grundorganisation m. m. framgår av den löpande framställningen i efterföljande kapitel där kommittén redovisar sina ställningstaganden till dessa.

2.3 FMI 2000

Tidsmässigt i nära anslutning till framläggandet av programplan 89 – 92 med FU 88 presenterade överbefälhavaren perspektivplaneringens första del inför 1991 års försvarsbeslut, benämnd Försvarsmaktsidé 2000 (FMI 2000). I denna redovisas mot bakgrund av försvarsmaktens uppgifter enligt senaste försvarsbeslut och ett antal operativa deluppgifter som kan härledas ur dessa konsekvenserna för försvarets fortsatta utveckling av alternativa ekonomiska förutsättningar. Sålunda redovisas, med betoning av åtföljande riskta-

gande, alternativa försvarsmaktsstrukturer under förutsättningen av en oförändrad ekonomisk planeringsnivå samt, därutöver, olika strukturella alternativ under förutsättning av olika grader av resurstillskott.

Den av överbefälhavaren förordade lösningen, utgående från en analys av erforderliga resursbehov för att i framtiden kunna lösa de uppgifter som statsmakterna hittills ålagt försvarsmakten, är en struktur som för att kunna upprätthållas och successivt förnyas enligt överbefälhavaren erfordrar en ramhöjning om 1000 – 1500 milj. kr. och därutöver ett årligt tillskott om 3 %.

3 Grunder och utgångspunkter

Kommittén har i det föregående redovisat bakgrunden till och det huvudsakliga innehållet i överbefälhavarens omfattande utredning, benämnd Försvarsmaktsutredning 1988 (FU 88), samt även kortfattat berört vissa aspekter på den därefter framlagda första delen av perspektivplaneringen (Försvarsmaktsidé 2000). I detta kapitel redovisas de grunder och utgångspunkter som kommittén låtit sig vägledas av vid sin granskning av nu föreliggande förslag, främst i FU 88, och därefter följande utformning av ståndpunkter.

3.1 Kommitténs uppdrag enligt direktiven: bakgrund och innebörd

I kommitténs direktiv anges att kommittén senast den 15 juni 1989 – utöver de frågor som rör planeringssystemet – skall redovisa sina överväganden och förslag i fråga om

- arméns förbandsomsättningssystem
- arméns utbildningssystem
- arméns freds- eller grundorganisation
- arméns krigsorganisation ("i den omfattning som behövs för dessa överväganden")
- vissa organisationsfrågor inom övriga huvudprogram
- åtgärder som behövs för att myndigheternas behov av personal skall kunna tillgodoses.

Avsikten är som tidigare nämnts att kommitténs arbete och förslag rörande dessa frågor skall ge underlag för erforderliga riksdagsbeslut hösten 1989. Till grund för denna inriktning ligger regeringens bedömning att, såsom framhålls i Prop. 1988/89:80, s. 16, det inte är "lämpligt eller ens möjligt att uppskjuta beslut i alla frågor till år 1991", då nästa, tidigare lagda, försvarsbeslut avses fattas. I Prop. 1986/87:95 (totalförsvarspropositionen 1987) konstaterades – med hänvisning till dåvarande försvarskommitténs arbete och slutsatser – att tillräckligt underlag rörande utvecklingen av arméns utbildning och fredsorganisation inte föreligger. "Förbättringar i arméns utbildning är så angelägna att ställningstaganden till dessa frågor inte kan anstå till 1992 års försvarsbeslut. Kompletterande underlag beträffande utvecklingen av arméns krigsorganisation, förbandsomsättning, utbildningssystem

och fredsorganisation bör tas fram redan till år 1988. Det är angeläget att detta underlag möjliggör att framför allt utbildningen i väsentliga avseenden kan förbättras och fredsorganisationen ges en stabil långsiktig inriktning så att erforderliga beslut i dessa frågor kan fattas av riksdagen år 1989."

I 1987 års försvarsbeslut tillstyrkte riksdagen enhälligt "att arméns krigsorganisation, utbildning, m. m. skall – under parlamentarisk insyn och medverkan – utredas med inriktning mot ett riksdagsbeslut härom år 1989" (FöU 1986/87:11, s. 3).

Överbefälhavaren redovisar i sin programplan 89 – 92 (med ställningstaganden till FU 88) konsekvenserna i olika avseenden av en planering som utgår från en prolongering av den ekonomiska ramen i 1987 års försvarsbeslut och som så långt möjligt söker uppnå den operativa inriktningen i detta. I sin sammanfattande värdering framhåller han bl. a. att den reducering av antalet stridskrafter och deras lednings- och vapensystem som planen innebär kommer att medföra att vi inte kan genomföra ett effektivt och uthålligt motstånd i organiserade former i en operationsriktning och samtidigt gardera oss i andra delar av landet i erforderlig utsträckning. Han anför också att den omedelbara krigsdugligheten hos en stor del av försvarsmakten kommer att vara eftersatt vid 90-talets mitt. Överbefälhavaren redovisar vidare ett antal skäl till att vissa beslut med utgångspunkt från inriktningen i FU 88, bl. a. omfattande förändringar i arméns grundorganisation, enligt hans mening måste fattas av statsmakterna redan år 1989.

Överbefälhavaren anför i FU 88 att det är uppenbart att 1987 års försvarsbesluts inriktning inte kan förverkligas inom ramen för de ekonomiska resurser som ställts till förfogande. Förslagen i FU 88, som syftar till att "få balans mellan uppgifter och resurser samt lämplig avvägning mellan vidmakthållande och förnyelse inom tilldelad ekonomi", leder enligt överbefälhavaren snabbt till att statsmakterna måste ompröva de uppgifter som skall gälla för försvarsmakten. I avvaktan på en politisk värdering av den redovisade situationen säger sig överbefälhavaren i vissa väsentliga avseenden ha inriktat planeringen på att upprätthålla handlingsfrihet inför nästa försvarsbeslut. I konsekvens härmed föreslås sålunda inför statsmakternas beslut år 1989 exempelvis endast sådana förändringar i arméns grundorganisation som medger handlingsfrihet att i 1992 (sedermera 1991) års försvarsbeslut kunna besluta om ett bibehållande av krigsorganisationens nuvarande 21 moderna brigader.

Principen om handlingsfrihet har en central ställning i Prop. 1988/89:80, i vilken bl. a. föreslås vissa resurstillskott för att i olika väsentliga avseenden upprätthålla handlingsfrihet inför nästa försvarsbeslut. Riksdagen har sedermera godtagit dessa förslag (1988/89: FöU14, rskr. 294) liksom även de förslag som innebär ställningstaganden till vissa av de av överbefälhavaren i FU 88 förordade förändringarna avseende bl. a. arméns utbildningssystem (försök med 5-månadersutbildning) och krigsorganisation (avveckling av åtta äldre infanteribrigader – IB 66 M – samt ett antal fristående skyttebataljoner). I avvaktan på denna kommittés förslag avseende arméns långsiktiga utveckling förordar föredragande statsrådet i propositionen att den av över-

befälhavaren föreslagna inriktningen mot 21 brigader och ett mindre antal fristående skyttebataljoner läggs till grund för planeringen.

I propositionen anför föredragande statsrådet sammanfattningsvis att hans "förslag präglas av en strävan att inom viktiga områden hålla handlingsfrihet för det militära försvarets fortsatta utveckling till nästa försvarsbeslut".

Kommittén konstaterar således att inriktningen att skapa underlag "under parlamentarisk insyn och medverkan" för ett riksdagsbeslut om bl. a. arméns utbildnings- och förbandsomsättningssystem samt freds- eller grundorganisation år 1989 har sin grund i 1987 års försvarsbeslut och den starka vikt som i detta lades vid uppgiften att åstadkomma förbättringar i arméns utbildning.

De svårigheter att förverkliga försvarsbeslutets innehåll med avseende på det militära försvaret som helhet som sedermera anmälts av överbefälhavaren i programplan 89 – 92 och av försvarsministern i Prop. 1988/89:80 ändrar inte förutsättningarna för och giltigheten i denna inriktning. Tvärtom utmytnar överbefälhavarens konsekvensutredning i en kraftfull argumentation för tidiga statsmaktsbeslut avseende flertalet redovisade förslag till organisationsförändringar, bl. a. av hänsyn till berörd personals behov av besked samt av hänsyn till organisationens effektivitet.

Samtidigt är det uppenbart att den ordningsföljd enligt vilken kommittén i direktiven, mot bakgrund av ovanstående inriktning, anmodas att angripa de många och stora försvarsproblemen inför nästa, tidigarelagda fleråriga försvarsbeslut är ovanlig och kan skapa vissa svårigheter. Nästa försvarsbeslut kommer att behöva omfatta viktiga ställningstaganden av långsiktig betydelse mot bakgrund av en ansträngd försvarsekonomisk situation. Krigsorganisationens uppgifter, storlek och utformning, som i sig bör vara styrande bl. a. för bedömningar av lämplig freds- eller grundorganisation, kommer att behöva fastställas mot bakgrund av såväl hotbilda-bedömningar som samhällsekonomiska möjligheter och ackumulerade omsättningsbehov inom organisationen. Med de inre samband och sammanhang som präglar förhållandet mellan försvarets delar och delfrågor är det lätt att finna skäl för invändningar mot ett förfarande där arméns utbildnings- och grundorganisationsfrågor behandlas separat utan att grunden dessförinnan lagts i form av långsiktiga, avvägda ställningstaganden till krigsorganisationens uppgifter, storlek och utformning.

Kommittén anser emellertid, med instämmande i vad som i denna centrala fråga anförts såväl av överbefälhavaren som av regeringen, att handlingsfrihetsprincipen kan tillämpas på ett sådant sätt att sakligt nödvändiga, av riksdagen föreskrivna, beslut kan fattas innevarande år utan att slutliga ställningstaganden av försvarsmaktsövergripande art inom ramen för kommande försvarsbeslut därmed föregrips.

Principen om handlingsfrihet inför 1991 års försvarsbeslut innebär således, i de avseenden som är aktuella för kommitténs arbete i detta skede, möjlighet att kunna lämna förslag till förändringar i arméns utbildningssystem, förbandsomsättningssystem och grundorganisation redan i juni 1989,

som underlag för riksdagsbeslut senare samma år, utan att därmed binda och föregripa senare ställningstaganden till krigsorganisationen. Denna principiella inriktning från kommitténs sida, som med stöd i direktiven givetvis inte utesluter vissa förslag beträffande även krigsorganisationen "i den omfattning som behövs ...", samverkar med vad som sägs om handlingsfrihet av såväl regeringen som av överbefälhavaren. Det handlar således överlag om att genom vissa åtgärder *säkerställa* resp. att genom viss inriktning av framlagda förslag *möjliggöra* att erforderlig handlingsfrihet bibehålls tills 1990/91 att fatta avgörande beslut om totalförsvarets fortsatta utveckling.

Principen om handlingsfrihet handlar, sammanfattningsvis, i det nu aktuella fallet om kommitténs möjligheter att redan i detta skede lämna förslag rörande armén som inte på något väsentligt sätt inskränker handlingsfriheten att 1990/91 kunna göra en förutsättningslös totalbedömning av försvarets behov och därvid ange vilken ekonomisk ram som skall gälla för planeringen därefter. Denna handlingsfrihetslinje gör det också möjligt och rimligt att – med reservation för vad som nedan anförts om 5-månadersutbildning – i detta sammanhang utgå från gällande ekonomiska planeringsram som utgångspunkt för överväganden om strukturförändringar.

De konkreta förutsättningarna i det nu aktuella fallet för bibehållande av krigsorganisatorisk handlingsfrihet i arméns fall – främst avseende möjligheterna att omsätta två brigader vid ett och samma regemente – redovisas i efterföljande kapitel. Nedan redovisas de förslag som kommittén, med tillämpning av ovanstående syn, funnit skäl att framlägga enligt direktivens uppdrag med hänsyn till bedömda besparings-, rationaliserings- och effektiviseringsvinster.

3.2 5-månadersutbildning, m. m.

Kommittén har i det föregående utvecklat sin syn på den form av handlingsfrihet som kan och bör vara vägledande för beslut i närtid om förändringar i arméns grundorganisation, m. m.

Såsom kommer att utvecklas närmare i det följande biträder kommittén den uppfattning som redovisats av överbefälhavaren i fråga om möjligheterna att inom ramen för den allmänna värnpliktens princip åstadkomma en utökad differentiering av värnpliktstiden genom att skapa en mer målinriktad utbildning för olika kategorier av värnpliktiga.

Kommittén har emellertid inte kunnat godta en så långt driven differentiering som föreslås av överbefälhavaren i FU 88 i och med förslaget att vissa grupper av värnpliktiga med renodlade skyddsuppgifter endast skall ges en grundutbildning om ca 10 veckor. Kommittén har noggrant övervägt de försvarsoperativa och försvarsekonomiska skäl som överbefälhavaren anført för sitt förslag i denna del. Kommittén har därvid funnit att dessa skäl måste anses mindre vägande jämfört med de bl. a. principiella invändningar som måste resas mot en så långt driven differentiering. De principiella invändningarna mot detta förslag är sammanfattningsvis att det enligt kommitténs

mening är oförenligt med den allmänna värnpliktens och folkförsvarets principer och den rättvisesyn som inrymmer i dessa att rätten och skyldigheten för alla vapenföra män att delta i landets försvar får en så starkt varierad innebörd. Härtill kommer invändningar av praktisk, försvarsoperativ natur som redovisas i senare avsnitt.

Kommittén har således under sin granskning av överbefälhavarens olika förslag funnit vägande skäl att avvisa 2,5 månader som kortaste grundutbildningstid för vissa värnpliktiga. Under utarbetandet av kommitténs olika strukturförslag har i stället 5 månader såsom kortaste acceptabla utbildningstid använts som utgångspunkt för övervägandena om arméns långsiktiga utveckling. Detta ställningstagande från kommitténs sida innebär dels ett avvisande på principiella grunder av ett värnpliktssystem med så stora skillnader i grundutbildningstid för olika kategorier värnpliktiga, dels dock ett godtagande av att en ökad differentiering av värnpliktstiden jämfört med dagens lägsta gräns om 7,5 månader kan vara acceptabel.

Kommittén konstaterar att principen om 5 månader som kortaste politiskt acceptabla utbildningstid i vårt värnpliktssystem sedermera ytterligare vunnit insteg i och med att riksdagen medgivit överbefälhavaren att genomföra försöksverksamhet med 5-månadersutbildning för vissa grupper av värnpliktiga. Såsom framhålls i efterföljande avsnitt är det viktigt att kommittén får del av erfarenheter från denna försöksverksamhet innan dess slutliga ställningstaganden till arméns och försvarsmaktens fortsatta utveckling skall redovisas hösten 1990. Kommittén anser sig dock som grund för nu aktuella ställningstaganden kunna förutsätta att en utbildningstid om minst fem månader för vissa värnpliktiga utgör en hållfast utgångspunkt.

Kommittén konstaterar att detta ställningstagande i väsentlig utsträckning förändrar förutsättningarna för nu aktuella förslag jämfört med överbefälhavarens förslag i FU 88. Förändringarna innebär en ändrad syn på det samlade territorialförsvarets uppgifter och struktur. Vidare innebär ställningstagandet icke oväsentligt ökade kostnader som kommittén har att beakta. Denna kostnadsökning jämfört med grundförslaget i FU 88 har av överbefälhavaren beräknats till ca 650 mkr./år. I denna beräkning innefattas kostnader för utbildning, förbandsutrustning för berörda förband jämte bibehållande av ytterligare en brigad.

Kommittén konstaterar att årets riksdagsbeslut (1988/89:FöU14, rskr. 294) innebär ställningstaganden till vissa av de förslag som överbefälhavaren i övrigt framlagt i FU 88 och som regeringen biträtt i Prop. 1988/89:80.

Sålunda har riksdagen numera godkänt att landets geografiska indelning i militär- och civilområden ändras från hittillsvarande sex till fem sådana områden, varvid nuvarande Östra och Bergslagens militär- och civilområden sammanslås till det nya Mellersta militär- och civilområdet. Vidare innefattar riksdagens ställningstagande bl. a. ett beslut om att åtta äldre infanteribrigader, (IB 66 M) samt ett antal fristående skyttebataljoner får utgå ur organisationen. I beslutet härom betonar riksdagen att detta inte innebär något ställningstagande till det totala antalet brigader på sikt. I beslutet godtar riksdagen som nämnts därtill regeringens förslag om en lagändring som ger

möjlighet att bedriva försök med en till fem månader förkortad grundutbildning av värnpliktiga. Slutligen godtas i beslutet vissa förslag av överbefälhavaren och regeringen beträffande ledningen inom försvarsmakten och organisationen av försvarsmaktens centrala och högre regionala ledning.

Kommittén konstaterar att dessa ställningstaganden från riksdagens sida ger delvis nya förutsättningar för det fortsatta arbetet.

3.3 Arméns krigsorganisation

Som ytterligare grund och förutsättning för kommitténs i det följande redovisade förslag avseende arméns utbildnings- och förbandsomsättningssystem samt grundorganisation, m. m., har kommittén anledning att i detta avsnitt kortfattat redogöra för huvuddragen i arméns krigsorganisation, idag och med de förändringar inför framtiden som skulle följa av överbefälhavarens förslag. Som framhållits flera gånger i det föregående är det inte kommitténs uppgift i detta skede att redovisa sina egna förslag i fråga om krigsorganisationens lämpliga uppgifter, storlek och utformning. Däremot är det av stor vikt att förslag och åtgärder presenteras i sitt systemmässiga sammanhang, varvid krigsorganisationen utgör utgångs- och referenspunkt för föreslagna organisationsförändringar.

Kommitténs här nedan redovisade förslag i de avseenden som är aktuella i detta sammanhang måste således redovisas mot bakgrund av den krigsorganisation som finns idag och den krigsorganisationsskiss som legat till grund för överbefälhavarens omstruktureringsförslag. I detta sammanhang hänvisas även till den i det inledande kapitlet lämnade redovisningen av säkerhetspolitiska utgångspunkter, totalförsvarsprinciper och gällande operativa grunder.

Den avgörande utgångspunkten för arméns krigsorganisation och dess principiella uppbyggnad och utformning är självfallet dess tänkta uppgifter mot bakgrund av bedömd hotbild och angivna operativa principer.

I senaste försvarsbeslut fastslås härvidlag bl. a. följande:

Försvaret bör "byggas upp som ett djupförsvar varvid våra försvarsoperationer skall kunna genomföras med tyngdpunkt i gräns- och kustområdena i syfte att förhindra att angriparen får fast fot i vårt land... En angripares möjligheter att tidigt och överraskande sätta in förband även långt in i vårt land ställer krav på ett territoriellt försvar i alla delar av landet uppbyggt av ett stort antal lokalt inriktade förband samt hemvärn, territoriella förband. Dessa förband skall bevaka, skydda och försvara viktiga totalförsvarsobjekt, gränsövergångar, hamnar, flygfält, skärgårdsområden samt områden i övrigt som är betydelsefulla för våra operationer. Inom särskilt viktiga områden bör förmåga upprätthållas att tidigt slå luftlandsatta förband... När en angripares anfallsriktning kunnat fastställas skall våra offensiva stridskrafter kunna kraftsamlas till hotade områden och där snabbt kunna gå till anfall understödda av i området grupperade förband. Även förband med uppgifter i det territoriella försvaret skall efterhand kunna omgrupperas till hotade

områden för att ytterligare stärka motståndet... Om angriparen lyckas tränga in i landet skall ett effektivt och uthålligt motstånd kunna genomföras i organiserade former i varje del av landet."

Mot bakgrund av dessa försvarsoperativa målsättningar anges i försvarsbeslutet för arméstridskrafternas del bl. a. att

- de operativt rörliga brigaderna med erforderliga stödförband (fältförbanden) bör ges ökad kvalitet och tillgänglighet och antalet av olika brigadtyper och understödsförband bör övervägas ytterligare;
- frågor rörande fortsatt mekanisering, pansarbrigadernas framtid och behovet av nya stridsvagnar bör studeras ytterligare;
- hemvärnets uppgifter och utrustningsbehov bör beaktas;
- de primära krigsuppgifterna bör vara styrande vid fastställande av personell kvalitet och utrustning för förband med territoriella uppgifter.

Vidare betonas arméstridskrafternas pansarbekämpnings- och luftvärnskapacitet samt rörlighet i olika avseenden och skyddsförmåga.

Överbefälhavaren utvecklar i programplan 89 - 92 sin syn på hur de operativa grunderna i 1987 års försvarsbeslut skall tillämpas i fråga om markstridskrafterna inför ett läge då en angripare erhållit fast fot i landet enligt följande:

Den operativa inriktningen innebär sålunda att försvarsmakten skall vara så utformad att vi har handlingsfrihet att välja endera av två sätt att verka. Vid en tillämpning torde det i regel vara fråga om ett val mellan endera av ambitionerna (förhindra fast fot i landet resp. att bedriva effektivt och uthålligt motstånd i varje del av landet om det första ledet skulle misslyckas). En förmåga till *både .. och*, men ett val mellan *antingen .. eller*. Avgörande för valet blir de ömsesidiga styrkeförhållandena i den givna situationen. Tidpunkten i händelseförloppet för våra beredskapshöjningar har stor betydelse för det möjliga valet."

I anslutning härtil framhåller överbefälhavaren att "dessa uppgifter ställer bestämda och delvis olika krav på förbandens sammansättning och *kvalitet*, beroende bl. a. på terrängtyp i olika delar av vårt land, men också på stridskrafternas *kvantitet*."

I dagens, liksom med nu aktuell inriktning även morgondagens, krigsorganisation för armén finns mot bakgrund av ovanstående tre huvudkomponenter, hemvärdet, territorialförsvaret samt fältförbanden (brigader och fördelningsförband).

Hemvärdet består idag av ca 125 000 man. Inriktningen i senaste försvarsbeslut är, som antytts i det föregående, att en successiv modernisering bl. a. av hemvärdets vapenutrustning skall ske under de närmaste åren. Inga nämnvärda förändringar förutses för närvarande när det gäller hemvärdets numerär eller övningsomfång.

När det gäller hemvärdets uppgifter framhåller överbefälhavaren i programplan 89 - 92 (FU 88) att hemvärdet inte i erforderlig utsträckning

täcker det utökade behov av s. k. skyddsförband som anmäls i planen. Överbefälhavaren konstaterar att totalförsvaret idag har många (uppskattningsvis ca 8 000 enligt totalförsvarsmyndigheternas beräkningar) fasta installationer som är av betydelse för dess effekt, objekt som bl. a. med hänsyn till sabotagehotet borde bli föremål för särskilt skydd. Han noterar att främst polisen och hemvärnet traditionellt har svarat för uppgiften att bevaka sådana objekt men betonar att dessa har många andra uppgifter, särskilt i en situation då större delar av försvaret ännu inte mobiliserats. Sålunda har hemvärnet bl. a. till uppgift att i vissa situationer ersätta lokalförsvarsförband och att skydda mobiliseringsförråd. Hemvärnets möjligheter att tillgodose de nya skyddsbehoven är därför begränsade. Enligt överbefälhavaren behöver därför, oavsett ekonomisk nivå, en särskild organisation skapas om ca 110 000 man för skydd av de ca 4 000 högst prioriterade skyddsobjekten.

Kommittén konstaterar för sin del att det av överbefälhavaren redovisade behovet av särskilt skydd, mot bakgrund av aktuell hotbild och konstaterad sårbarhet, av känsliga skyddsobjekt är välgrundat. Kommittén har däremot, bl. a. med hänsyn till de skäl mot korttidsutbildning som redovisas, inte ansett sig kunna godta överbefälhavarens slutsats av detta att en särskild ny kategori inom krigsorganisationen av korttidsutbildade s. k. skyddsförband bör bildas för ändamålet. Kommittén anser att uppgiften att skydda och försvara nämnda skyddsobjekt bör innefattas i de allmänna uppgifter som åläggs territorialförsvaret, utifrån regionala och lokala chefers operativa bedömning.

Det territoriella försvarets uppgifter anges av överbefälhavaren enligt följande:

”Avgörande för utgången av en markstrid i kustområdet är de ömsesidiga styrkeförhållandena. För att dessa skall bli gynnsamma för oss, bör vi möta angreppet med ett territoriellt försvar (med ingående kustartilleri), som dels försvavar och vid behov förstör de infallsportar (hamnar och flygfält) som är av betydelse för att angriparen skall få en snabb styrketillväxt, dels försvavar de terrängpartier som är av betydelse för vår styrketillväxt.”

Överbefälhavaren anger att militärbefälhavarna utrett vad som kan bedömas vara miniminivån på ett sådant territoriellt försvar för att ett angrepp skall kunna mötas i de i dagens militärpolitiska läge möjliga angreppsriktningarna. Resultaterande bedömning av erforderligt kvantitativt minimum härvidlag anges för arméns del till ca 170 000 man (dock med reservationen att denna nivå inför vissa lägen kan te sig som ett risktagande).

Med nu aktuell inriktning skall till det territoriella försvaret föras de ca 110 000 man som överbefälhavaren föreslog ingå som en särskild, ny kategori med 2,5 månaders grundutbildning (samt korta men ofta förekommande repetitionsutbildningstillfällen) och med utbildningsmålet ”plutons försvar av punktmål”. Det samlade territoriella försvaret – med 5 månader som kortaste utbildningstid för vissa grupper och förbandstyper och under angivna krigsorganisatoriska förutsättningar i övrigt – kommer således att omfatta totalt ca 280 000 man. Detta kan jämföras med de ca 240 000 man

som i dagens organisation har uppgifter i det territoriella försvaret, exkl. dagens bevakningsförband om ca 30 000 man samt de utgående, äldre infanteribrigaderna och fristående skyttebataljonerna (som genom brister i reell anfallsförmåga i praktiken haft främst territoriella försvarsuppgifter).

Det territoriella försvarets uppgifter har angetts ovan. Med den förändrade inriktning enligt ovan som kommittén anlagt skall dess uppgifter således även innefatta de av överbefälhavaren föreslagna skyddsförbandens uppgifter att skydda och bevaka de högst prioriterade skyddsobjekten inom totalförsvaret.

Med utgångspunkt i senaste försvarsbeslut är inriktningen i överbefälhavarens förslag i FU 88 en strävan att åstadkomma en kraftigare differentiering av de olika territoriella förbanden mot bakgrund av de viktigaste krigsuppgifterna samt genom anpassning till och dimensionering mot bakgrund av regionala och lokala förhållanden. Bl. a. genom tillförsel av materiel från utgående förband men även i hög grad genom att nya pansarvärnsvapen, m. m. tillförs avses förband inom det territoriella försvaret erhålla väsentligt förbättrad vapenutrustning och därmed stärkt uthållighet.

Arméns olika försvarsområdesförband inom det framtida territoriella försvaret, kan – med utgångspunkt från resp. uppgifter och krav på tillgänglighet – indelas i tre kategorier: rörliga, flyttbara och stationära förband. Härutöver tillkommer inom marinen och flygvapnet vissa förband med likartade uppgifter. Dessa behandlas dock ej i detta sammanhang.

De rörliga försvarsområdesförbanden utgörs av försvarsområdesskyttebataljoner, stadsskyttebataljoner och gränsbataljoner – av dessa skall främst de båda förstnämnda kunna sättas in även i andra delar av landet. Gränsbataljonerna organiseras för att kunna genomföra fördröjningsstrid i gränsozonen inom Övre Norrlands militärområde.

De flyttbara försvarsområdesförbanden utgörs av fristående försvarskompanier (för försvar av mindre hamnar, flygfält, m. m.) och försvarsbataljoner (försvar av geografiskt angiven infallsport, exempelvis viss hamn eller större flygfält).

De stationära försvarsområdesförbanden benämns värnförband och organiseras i kompani- och plutonsförband med uppgifter knutna till en viss plats, t. ex. en hamn.

Härtill kommer de stabs-, understöds- och underhållsförband av olika slag som krävs för ledning av och stöd för de territoriella förbanden.

Kommittén konstaterar för sin del att denna nya inriktning i fråga om det territoriella försvarets struktur synes utgöra en hållfast utgångspunkt för fortsatta överväganden om arméns framtida utveckling. De smärre förändringar i denna struktur, och den kvantitativa fördelningen inom denna, som senare må kunna visa sig erforderliga torde enligt kommitténs mening ej vara av en sådan art att de påverkar utformningen av utbildnings- och förbandsomsättningssystem och ej heller av grundorganisationen.

Fältförbanden, dvs. brigader och fördelningsförband, skall direkt efter mobilisering kunna insättas för anfall, främst i kust- och gränsområden samt mot större luftlandsättningar, i för resp. förbandstyper lämplig terräng.

Riksdagen har nyligen på regeringens förslag beslutat att 8 äldre infanteribrigader (IB 66 M) skall utgå ur organisationen. I och med detta återstår i organisationen i dagsläget 21 moderna brigader (inklusive brigaden på Gotland) med följande fördelning på brigadtyper: 10 infanteribrigader 77, 5 norrlandsbrigader, 4 pansarbrigader, 1 mekaniserad brigad samt Gotlandsbrigaden. Det kan konstateras att frågan om försvarsoperativa och försvarsekonomiska aspekter på erforderligt/önskvärt antal brigader och dessas sammansättning i olika avseenden, bl. a. i fråga om mekaniseringsgrad, blir en viktig fråga för kommittén i kommande skeden av arbetet inför 1991 års försvarsbeslut. Med tillämpning av den syn beträffande handlingsfrihet inför beslut 1989 om arméns grundorganisation, m. m., som tidigare redovisats ser kommittén det inte som sin uppgift att i detta läge behandla frågorna om fältförbandens framtid.

Det kan i detta sammanhang vara tillfyllest att notera att överbefälhavaren i programplan 89 – 92 (FU 88) redovisar en planeringsinriktning som, med bibehållande tills vidare av 21 brigader (inkl. Gotlandsbrigaden) och ett häremot avvägt antal stödförband, ger statsmakterna handlingsfrihet att i kommande försvarsbeslut kunna ta ställning till arméns fortsatta utveckling, uppgifter och resurser. Överbefälhavaren konstaterar samtidigt att genomförda studier visar att antalet brigader på fastlandet bör vara minst 20 "om vi skall ha en rimlig chans att hejda angrepp i de kustområden som i nuvarande militärpolitiska läge är möjliga angreppsriktningar". Att underskrida denna nivå skulle enligt överbefälhavaren erfordra en omprövning av gällande riktlinjer i fråga om arméns och därmed försvarsmaktens uppgifter. Överbefälhavaren anför vidare att nuvarande ekonomiska planeringsram endast inrymmer 17 brigader med en viss fastställd personell och materiell minimikvalitet och med de förutsättningar i övrigt som redovisats i FU 88, däribland 2,5 månadersutbildningen för de ursprungligen föreslagna s. k. skyddsförbanden.

I arméutredningen inom ramen för FU 88 redovisas de olika förändringar, utöver minskad brigadnumerär, som anses erforderliga i perspektivet av prolongering även efter kommande försvarsbeslut av gällande planeringsram. Bl. a. betonas vikten av fortsatt mekanisering av förband liksom av fortsatt modernisering i fråga om eldkraft och splitterskydd. Den nya arméorganisation som i detta perspektiv avtecknar sig sägs kunna och böra omfatta 5 norrlandsbrigader samt 1 mekaniserad brigad och 2 mekaniserade bataljoner avsedda för övre Norrland, vidare 5 infanteribrigader, 2 pansarbrigader, 3 mekaniserade brigader samt 1 mekaniserad brigad på Gotland.

Kommitténs ställningstaganden i dessa frågor erfordras enligt direktiven vid två redovisningstillfällen, dels den 1 december 1989 då kommitténs preliminära syn på totalförsvarets fortsatta utveckling skall redovisas, bl. a. som grund för programplaneringen, dels den 1 december 1990 då kommittén har att avge sitt slutbetänkande.

4 Arméns utbildnings- och förbandsomsättningssystem

4.1 Utbildningens mål

Kommittén vill inledningsvis redovisa att den utgår ifrån att allmän värnplikt – tillsammans med övriga pliktlagar inom totalförsvaret – även fortsättningsvis utgör grunden för den svenska försvarsmaktens personalförsörjning. Härigenom ges det militära försvaret en fast folklig förankring.

Den grundsyn som enligt kommitténs mening alltfört bör gälla är att målet för värnpliktstjänstgöringen skall vara att ge de värnpliktiga den utbildning som krävs för att kunna lösa sina uppgifter i krig och för att i fred och under neutralitet kunna bidra till att upprätthålla beredskapen.

Detta innebär att man kan fastlägga två delmål för utbildningssystemet. Dels skall målet vara att skapa och vidmakthålla krigsförband med förmåga att lösa sina uppgifter direkt efter mobilisering, dels skall utbildningen vara så organiserad att erforderlig beredskap kan upprätthållas.

Man bör därför, i enlighet med 1983 års värnpliktsutbildningskommittés tidigare förslag, indela värnpliktstjänstgöringen i grundtjänstgöring och fortsättningstjänstgöring. I grundtjänstgöringen skall ingå i första hand grundutbildning, men även beredskapstjänst skall kunna ingå. I fortsättningstjänstgöringen skall ingå främst repetitionsutbildning med olika sorters övningar, men även här skall beredskapstjänst kunna ingå. En förutsättning för detta flexibla utnyttjande av den totala tjänstgöringsplikten är att värnpliktslagen ändras i dessa avseenden.

Det är enligt kommitténs mening viktigt att slå fast att även om beredskapstjänstgöring kommer att vara en nödvändig del av grund- och fortsättningstjänstgöringen så skall huvudsyftet vara att skapa och vidmakthålla krigsförband. Styrande för utbildningen av krigsförbanden skall vara de uppgifter som resp. förband skall kunna lösa i en krigssituation.

Mot bakgrund av vad som i 1987 års försvarsbeslut anfördes beträffande angrepp med kort militär förvarning bör enligt kommitténs mening förbandens förmåga att lösa sina uppgifter direkt efter en snabbt genomförd mobilisering uppmärksammas. Detta ställer särskilda krav på utbildningens inriktning och måluppfyllelse.

Kommittén vill i detta sammanhang understryka vikten av balans mellan uppgifter och resurser. En viktig utgångspunkt för kommitténs fortsatta överväganden är vidare principen att det bör finnas en balans mellan den

materiella och den personella kvaliteten i förbanden. Till grund för denna utgångspunkt ligger inte minst de brister i utbildningssystemet och förbandsutrustningen som anmälts av överbefälhavaren i FU 88.

Sålunda ger överbefälhavaren följande lägesbeskrivning:

"Grundutbildningen tillgodoser i huvudsak krigsorganisationens kvantitativa behov. Utbildningen bedrivs i stor utsträckning under fältmässiga förhållanden och i en fältnära utbildningsorganisation. Befälstillgången och tillgänglig tid (avkortades under 1970-talet) gör det inte möjligt att uppnå tillräckligt utbildningsresultat. Vidare har de kvalitativa resultaten i många fall mer relaterats till tillgängliga resurser än till förbandens målsättningar och huvuduppgifter.

Utbildningstiderna och tillgängliga resurser medger för huvuddelen av förbanden endast utbildning i huvuduppgift samtidigt som befattningsutbildningen i många fall är otillräcklig. Det beror delvis på att för lite tid anslås för denna utbildning.

Krigsförbandens repetitionsutbildning kan av ekonomiska skäl inte genomföras fullt ut. Krigsförbandens förmåga kan därför inte upprätthållas på en godtagbar nivå. Under lång tid har repetitionsutbildningen för ett stort antal förband reducerats eller utgått. Många värnpliktiga har aldrig genomfört repetitionsutbildning. Dagens långa krigsförbandsövningar och tiden när de genomförs under året medför att avgångarna (anstånd, frikallade, undantagna) blir stora vilket menligt inverkar på utbildningsresultatet. Många officerares förmåga att leda och samverka med system och förband ur andra truppslag än det egna är otillräcklig. Detta beror på att tillräckliga resurser ej kunna avdelas för samövningar, att befintliga möjligheter till samövningar ej kunnat utnyttjas samt på att utbildning inom skolsystemet i de flesta fall prioriteras före tjänstgöring och utbildning vid krigsförband".

I 1987 års försvarsbeslut angavs bl. a. att "våra mest kvalificerade förband – de operativt rörliga brigaderna med erforderliga understödsförband – måste ha anfallskapacitet för aktuella terrängtyper och snabbt kunna utveckla god anfallskraft främst i kust- och gränsområden samt mot större luftlandsättningar." Vidare framhålls bl. a. att "för förband med territoriella uppgifter bör inriktningen av förbandens personella kvalitet och utrustning utgå från deras primära krigsuppgifter, vilket torde innebära en ökad differentiering i kvalitativt hänseende."

Överbefälhavaren har i sitt utredningsarbete prövat möjligheterna till en ökad differentiering av bl. a. territorialförsvarets uppgifter och därvid redovisat förslag till förändringar i målen för olika förbandstyper.

Dessa förslag, vilka kommer att närmare diskuteras i det följande, utgör enligt kommitténs mening en rimlig utgångspunkt för de åtgärder som bör vidtas för att skapa den nödvändiga balansen mellan uppgifter och resurser.

Överbefälhavaren utgår vid formulering av utbildningsmålen från begreppet *huvuduppgift*, vilken skall vara styrande för utbildningen. Begreppet *huvuduppgift* relateras till resp. förbands taktiska målsättning. I denna fastläggs vilka uppgifter förbandet skall kunna lösa, dvs. vilka krav som ställs på förbandet i olika avseenden. De viktigaste kraven sammanfattas vad avser fältförband till förbandets huvuduppgift, vilken fastställs av överbefälhava-

ren. Ett exempel härpå är den huvuduppgift som angivits för infanteribrigad 77: "Brigaden skall, mot en mekaniserad motståndare, kunna genomföra anfall och fördröjningsstrid i betäckt och småbruten terräng". Angriparens styrka i de olika fallen, resp. tidskraven och områdets storlek vid fördröjningsstrid anges närmare i den taktiska målsättningen för denna förbandstyp.

För territoriella förband fastställs huvuduppgifterna i allmänhet av militärbefälhavaren.

De krav som enligt överbefälhavaren bör ställas på de olika förbanden är i sammanfattning:

- Fältförbanden skall kunna lösa sin huvuduppgift direkt efter mobilisering eller beredskapsinkallelse.
- För förbandsenheter inom brigaderna skall *grundutbildningen*, i förekommande fall avslutad med grundläggande krigsförbandsövning, resultera i en utbildningsnivå som fullt ut motsvarar förbandsmålsättningens krav avseende *bataljon* och *förstärkt bataljon*. Krigsförbandsövningar skall resultera i samma förmåga avseende *brigad*.
- De viktigaste territoriella förbanden skall kunna lösa alla sina uppgifter direkt efter mobilisering eller beredskapsinkallelse. Denna förmåga skall uppnås antingen under grundutbildning (grundrekryterade förband) eller genom kompletteringsutbildning i samband med repetitionsutbildning (överföringsrekryterade förband).
- Övriga territoriella förband bör ha lägst godtagbar förmåga, dvs. vissa undantag från målsättningarnas krav får göras. Dessa får dock ej påverka förmågan att lösa förbandens huvuduppgifter.

Kommittén har inget att erinra rörande de målformuleringar som ovan redovisats, men vill i detta sammanhang understryka vikten av att pågående arbete med programvärdering m. m. fullföljs. Dagens utvärderingssystem medger enligt kommitténs mening inte en tillräckligt djupgående uppföljning av vare sig utbildningsresultat eller krigsorganisationens status.

4.2 Utbildnings- och förbandsomsättningssystem

Den nuvarande grundläggande uppbyggnaden av utbildningssystemet, innebarande grundutbildning och en kontinuerligt återkommande repetitionsutbildning, bör enligt kommitténs mening bibehållas. Det är det sammanlagda resultatet av grund- och repetitionsutbildning som skall ge krigsförbanden deras förmåga att lösa sina uppgifter direkt efter en snabbt genomförd mobilisering.

En grundläggande faktor för utbildningssystemets utformning är hur personalen rekryteras till olika förbandstyper. Idag gäller principen att personal från förband med höga fysiska prestationskrav efter hand överförs till förband där kraven i dessa avseenden kan sättas något lägre. Denna princip bör enligt kommitténs mening ligga till grund även för det framtida utbildningssystemet.

Detta innebär att huvuddelen av de värnpliktiga alltjämt bör grundutbildas för inledningsvis krigsplacering i fältförbanden – brigader jämte fördelningsförband – för att vid en senare tidpunkt överföras till territorialförsvaret. Härigenom uppnås också fördelen att personalens utbildning och kompetens kan tillgodogöras på ett effektivt sätt.

Överföring av personalen från fältförbanden till territorialförsvaret sker i dagens system i ett förhållandevis stelt system, dvs. överföringen sker efter ett givet antal år. Det bör emellertid enligt kommitténs uppfattning i högre grad vara den värnpliktiges förmåga i sin befattning och förbandens förmåga att lösa sina krigsuppgifter som styr omsättningstidpunkten.

Kommittén anser att den av överbefälhavaren föreslagna inriktningen – att krigsförbandscheferna skall ges större ansvar för utvecklingen av sina förband – skapar bättre förutsättningar för att förbandsomsättningen sker med erforderligt hänsynstagande till förbandens krigsduglighet än nuvarande system.

Vid förbandsomsättningssystemets utformning kan olika principer tillämpas, alltifrån individvis omsättning till omsättning av hela förband.

I nuvarande system överförs principiellt de värnpliktiga förbandsvis från fältförbanden till territorialförsvaret efter ca 12 – 17 år. Vissa värnpliktiga står dock kvar under hela sin värnpliktstid i samma förband.

En viktig utgångspunkt vid val av omsättningsprincip är det krav på samövning/samträning som gäller för krigsförbanden. Om förbanden ges möjlighet till samövning/samträning under grundutbildningen och dessa därefter kan överföras till krigsorganisationen bibehålls den samhörighetskänsla som samarbetet under grundutbildningen ger och som är av stort värde för strids-effekten.

Principen med grundutbildning av kompletta krigsförband, såsom i stor utsträckning sker redan idag, bör enligt kommitténs mening bibehållas och vidareutvecklas. Behoven av systemkunskap talar för att man bör söka lösningar som gör det möjligt att grundutbilda hel bataljon samtidigt, vilken efter grundutbildning i sin helhet kan tillföras krigsorganisationen. Avsteg från denna princip kan emellertid av olika skäl behöva göras.

Frågan om hur länge de värnpliktiga bör kvarstå i fältförband har ingående övervägts av kommittén. Som framhållits ovan råder idag ett relativt stelt system i vilket omsättning från fältförband till territorialförsvaret sker efter ca 12 – 17 år.

Överbefälhavarens förslag innebär i korthet en flexibel förbandsomsättningsperiod som mer än idag styrs av förbandens status och de lokala produktionsförutsättningarna. Strävan är att så långt möjligt grundutbilda i hel bataljon, främst vad gäller infanteri- och norrlandsbrigadernas skyttebataljoner. Av olika skäl skulle en utbildning av hel bataljon vid pansar/mek-förbanden medföra mycket höga kostnader varför överbefälhavaren utgått ifrån att utbildning av dessa förband alltjämt i huvudsak bör ske i reducerad bataljon. Även för vissa andra förband bör enligt överbefälhavaren grundutbildning ske i reducerad bataljon.

Kommittén har, utöver överbefälhavarens förslag, även granskat ett alter-

nativ innebärande en mycket kort tid för den värnpliktige i fältförbanden, ca fem år.

En kort förbandsomsättningstid har flera väsentliga fördelar. Dels utnyttjas de värnpliktiga i fältförbanden under den tid då de är fysiskt mest lämpade, dels innebär systemet att de delar av de rörliga försvarsområdesförbanden som överföringsrekryteras förnygras genom att de värnpliktiga överförs tidigt. Vidare kommer fältförbanden att bestå av nyutbildade värnpliktiga som under den tid de är krigsplacerade i dessa förband kan, även med vissa begränsningar av repetitionsutbildningen, bibehålla den färdighet som uppnåtts under grundutbildningen. Å andra sidan måste beaktas att en längre förbandsomsättningstid ger de värnpliktiga ett mått av mognad och ansvarskänsla som i sig också utgör ett betydande värde.

En kort förbandsomsättning är emellertid mer resurskrävande än ett system med en längre omsättningsperiod, bl. a. genom att ett större antal värnpliktiga skulle behöva ges minst 7,5 månaders grundutbildning. Vidare innebär en kort förbandsomsättningstid ökade driftskostnader i form av ökade övnings- och underhållskostnader samt ett större befälsbehov. Det senare konstitueras av utbildningsbehovet, ej av krigsorganisationens behov. En kort förbandsomsättningsperiod generellt tillämpad skulle medföra en ökad förslitning på brigadernas materiel då denna skulle behöva utnyttjas i utbildningen med tätare intervall. Speciellt gäller detta för de mekaniserade förbanden.

Vid de regementen som utöver brigadförbanden har grundutbildningsansvar för fristående stridande bataljoner skulle ett system med kort förbandsomsättningsperiod för brigadförbanden innebära att omsättningen av dessa bataljoner måste genomföras på ett mindre rationellt sätt.

Ett system med en långsammare förbandsomsättningstid, upp till 10 – 12 år, medger slutligen att två brigader kan utbildas vid ett och samma regemente, vilket ger handlingsfrihet att med befintlig grundorganisation vid behov utöka antalet brigader.

Det finns således enligt kommitténs mening utöver ekonomiska skäl även andra skäl som talar för att man inte generellt bör tillämpa principen kort förbandsomsättning.

Enligt kommitténs mening bör den värnpliktiges och krigsförbandets förmåga att lösa krigsuppgifterna samt även de lokala produktionsförutsättningarna vara styrande för utformningen av förbandsomsättningssystemet. En flexibel förbandsomsättning, med de motiv härför som överbefälhavaren framför, bör därför utgöra grunden för det framtida förbandsomsättningssystemet.

4.3 Grundutbildning

Årlig värnpliktskontingent

Den årliga värnpliktskontingentens storlek styrs av krigsorganisationens storlek, förbandsomsättningssystemets utformning samt också av den allmänna värnpliktens princip.

Det är av flera skäl önskvärt att huvuddelen av de värnpliktiga får påbörja sin grundutbildning redan ett år efter inskrivningen, samtidigt som vissa bör medges att vänta med att påbörja sin grundutbildning två till tre år.

Värnpliktsverket har redovisat sin bedömning, baserad bl. a. på de värnpliktigas önskemål, av den eftersträvarsvärda fördelningen av de värnpliktigas tjänstgöring: Sextio procent bör påbörja sin värnplikt året efter inskrivningen, trettio procent under andra året samt tio procent tredje året. Till följd av bl. a. stora värnpliktskullar och befälsläget inom armén har dock en s. k. värnpliktspuckel efter hand byggts upp, vilket innebär att det för närvarande kvarstår ca 40 000 inskrivna värnpliktiga som väntar på att få genomföra sin grundutbildning. Detta antal kommer med nuvarande utbildningsresurser att öka fram till 1990-talets mitt för att då uppgå till drygt 50 000 värnpliktiga. Procentfördelningen blir då ca 15,60 resp. 25 procent.

Statistiska Centralbyrån har nyligen redovisat 1989 års befolkningsprognos i vilken förutses en ökning av befolkningen jämfört med 1986 års prognos. Kommittén har inhämtat underlag för en bedömning huruvida den nya prognosen skulle medföra förändrade krav på dimensioneringen av grundorganisationen. Enligt värnpliktsverket förändrar inte SCB:s prognos de bedömningar om det årliga antalet värnpliktiga som legat till grund för överbefälhavarens förslag. Kommittén har för sin del inget att erinra rörande värnpliktsverkets syn i denna fråga.

Det som är gränssättande för hur många värnpliktiga som årligen kan utbildas är befälsstillgången. Med den brist på yrkesofficerare som idag finns i armén bedömer överbefälhavaren att det antal värnpliktiga som årligen tas in för grundutbildning bör uppgå till ca 36 000. Med detta antal bedöms en fullgod utbildning kunna genomföras. Detta innebär att den önskvärda balansen i det s. k. kvarståendeläget kan uppnås först i början på 2000-talet. Detta är dock en avsevärd förbättring jämfört med tidigare planering. Genom att vissa territoriella förband grundutbildas under ca 5 månader kan flera utbildningsomgångar per år genomföras. Detta ökar det antal värnpliktiga som årligen kan utbildas, vilket medför att kvarståendeläget förbättras.

Det är enligt kommitténs mening angeläget att ansträngningarna fortsätter att så snart det är möjligt uppnå den önskvärda balansen. Det har nämligen visat sig att avgångarna under grundutbildningen bland de värnpliktiga som har måst vänta flera år med att få påbörja sin tjänstgöring är betydande. De sociala problemen har befunnits vara stora för denna grupp av värnpliktiga, inte minst till följd av växande ekonomiska åtaganden. Kvarståendeläget har således nackdelar såväl för de värnpliktiga som för försvaret. Kommittén anser dock att det är kravet på att ge de värnpliktiga en effektiv och meningsfull utbildning som måste vara styrande för den årliga grundutbildningskontingentens storlek.

Grundutbildningstidens längd

Som tidigare framhållits är det den sammanlagda effekten av grund- och repetitionsutbildningen som skall ge krigsförbanden deras förmåga att lösa sina uppgifter.

Generellt skall under grundutbildningen allmänmilitär utbildning, befattningsutbildning och förbandsutbildning genomföras. Omfattningen av förbandsutbildning under grundutbildningen och därmed också grundutbildningens längd för olika kategorier värnpliktiga styrs av resp. förbands primära krigsuppgifter.

För förbandsenheter inom brigaderna och de stödförband som grundrekryteras föreslår överbefälhavaren oförändrade grundutbildningstider, med en kortaste utbildningstid om 7,5 månader. Överbefälhavaren understryker det önskvärda i att för vissa grupper utöka tiden till 8 månader men anser att detta av främst personella men också ekonomiska skäl inte är möjligt att genomföra före 1997.

Kommittén konstaterar att en förlängning av nuvarande 7,5 månaders grundutbildning för vissa grupper i och för sig kan vara angelägen men anser att beslut härom tills vidare bör anstå. Effekterna av de satsningar som för närvarande görs i syfte att effektivisera utbildningen, resultatet av förväntade befälsförstärkningar och införandet av förstegsutbildning för befälsvärnpliktiga bör först utvärderas.

I övrigt bejakar kommittén överbefälhavarens förslag i dessa delar.

Kommittén har övervägt möjligheterna till en ytterligare differentiering genom minskning av grundutbildningstiderna för vissa grupper av F- och G-värnpliktiga inom fältförbanden.

Kommittén har dock, i likhet med 1983 års värnpliktsutbildningskommitté, funnit att de fördelar som uppnås med en sammanhållen utbildning i fältnära organisation är så stora att de inte kan uppvägas av de ekonomiska besparingar som en begränsad ytterligare differentiering av grundutbildningstidens längd skulle kunna medföra.

Grundutbildningens längd för övriga värnpliktiga bör däremot av olika skäl differentieras i större omfattning än för närvarande.

Den krigsorganisationsstruktur som ligger till grund för övervägandena om utbildningssystemet innebär att ett antal värnpliktiga kan grundrekryteras till och direktutbildas för territorialförsvarsförbanden.

Överbefälhavaren har i FU 88 bl. a. redovisat ett förslag om särskilda förband för skydd av viktiga objekt inom totalförsvaret. För dessa föreslås en grundutbildningstid om endast ca tio veckor. För att få erforderligt beslutsunderlag i frågan har överbefälhavaren föreslagit att försök med dessa s. k. skyddsförband skall få genomföras.

Kommittén finner att de av överbefälhavaren anmälda behoven av förband för skydd av viktiga objekt inom totalförsvarets infrastruktur är välgrundade. Kommittén anser emellertid att överbefälhavarens förslag i denna del av såväl principiella som andra skäl inte kan godtas. Med en så kort grundutbildningstid skulle förmågan hos dessa förband bli alltför begränsad. Kommittén anser att man, med hänsyn till de reduceringar av organisationen som av bl. a. ekonomiska skäl kommer att vara nödvändig, i större utsträckning måste kunna flexibelt utnyttja territorialförsvaret. Med de utbildningsmål som redovisats för de s. k. skyddsförbanden skulle möjligheten att utnyttja dessa för andra uppgifter vara mycket begränsade.

Enligt kommitténs mening bör målsättningen för dessa förband höjas och därmed också grundutbildningstidens längd utökas. Kommittén anser att utbildningen för dessa förband bör syfta till att uppnå en förmåga motsvarande försvarskompani ("... under lång tid försvara viktig terräng eller anläggning med begränsad geografisk utbredning. För att lösa annan uppgift än förstahandsuppgiften erfordras lång tid för förberedelser.").

Kommittén bedömer att med den målsättningen bör grundutbildningen kunna genomföras med en kortaste tid om ca 5 månader för meniga värnpliktiga samt 12 resp. 7,5 månader för pluton- och gruppchefer. Kommittén konstaterar att riksdagen utgående från regeringens förslag nu medgivit överbefälhavaren att under viss tid för vissa värnpliktiga genomföra försök med utbildning om 5 månader. Det är angeläget att kommittén ges möjlighet att ta del av försöksresultaten från budgetåret 1989/90 inför kommitténs slutliga ställningstagande i denna fråga.

En särskild kategori av territorialförsvarsförband är de s. k. stadsskyttebataljonerna. Dessa avses grundutbildas med inriktning på strid i storstadsområdena. Mot bakgrund av den speciella miljö i vilka dessa förband skall uppträda bedömer överbefälhavaren att den kortaste grundutbildningstiden bör vara 7,5 månader. Kommittén har inget att erinra häremot men anser att överbefälhavaren bör ges i uppdrag att ytterligare pröva behovet av att även ge vissa andra förband inom det territoriella försvaret motsvarande grundutbildningstid, 7,5 månader. Som exempel härpå vill kommittén särskilt peka på förband speciellt avsedda för försvar av de viktigaste hamnarna och infallsportarna.

Som tidigare redovisats måste erforderlig beredskap kunna upprätthållas över året. Dessa uppgifter bör enligt överbefälhavaren kunna lösas även av värnpliktiga under grundutbildning. Beredskapsuppgifternas inverkan på grundutbildningstidens längd redovisas särskilt i avsnitt 4.6.

Den ovan redovisade inriktningen beträffande grundutbildning av försvarsområdesförband för bl. a. skydd av viktiga totalförsvarsobjekt innebär enligt kommitténs mening att utbildningsmålen för bevaknings- eller depåvärnpliktiga (H-vpl.) bör förändras med inriktning att dessa värnpliktiga utbildas för krigsplacering i depåorganisationen. Kommittén finner dock ej anledning att föreslå någon förändring av nuvarande utbildningstid, ca 7,5 månader, för denna värnpliktskategori.

Personalförsörjningen till förråds- och verkstadsorganisationen sker idag i huvudsak genom överföringsrekrytering. Förmågan hos dessa förband är för närvarande begränsad. För att förbättra krigsdugligheten föreslår överbefälhavaren att dessa förband i huvudsak grundrekryteras. Genom att grundutbilda personal för förråds- och verkstadsorganisationen kan enligt överbefälhavaren de värnpliktiga i viss utsträckning utnyttjas även för att upprätthålla den materiella beredskapen i fred och därmed utgöra en viktig del av mobiliseringsberedskapen. Antalet värnpliktiga som årligen skulle erfordras för dessa förband uppgår till ca 800. Överbefälhavaren bedömer att grundutbildningstidens längd med hänsyn till uppgifterna bör vara ca 10 månader.

Kommittén anser att förråds- och verkstadsorganisationen är en viktig del av krigsorganisationen och att åtgärder måste vidtas för att förbättra dessa förbands förmåga. Det är vidare väsentligt att öka mobiliseringsberedskapen. Kommittén biträder därför överbefälhavarens förslag i dessa delar.

Beträffande utbildningstidens längd anser kommittén att för värnpliktiga avsedda för verkstadsorganisationen kan, med hänsyn till uppgifterna, ca 10 månaders grundutbildning vara erforderlig. Försök bör emellertid genomföras innan utbildningstidens längd slutligt fastställs. Vad avser utbildningstidens längd för de värnpliktiga i förrådsorganisationen bör denna enligt kommitténs mening ytterligare prövas. En rimlig utgångspunkt bör härvid vara utbildningstiden för depåvärnpliktiga.

Utbildning av värnpliktiga läkare

Utbildningen av värnpliktiga läkare sker idag på två olika sätt. De värnpliktiga som vid inskrivningen anger att de avser att utbilda sig till läkare tas ut till en tjänstgöring som innebär grundutbildning uppdelad på tre eller flera tjänstgöringsperioder under pågående civilmedicinsk utbildning.

Övriga värnpliktiga läkare för krigsorganisationen tas ut först efter genomförd civilmedicinsk utbildning och ges därefter militärmedicinsk fackutbildning vid Försvarets sjukvårdshögskola. Detta förfaringsätt tillämpas för huvuddelen av läkarna, ca 75 procent. Dessa har dessförinnan genomfört "ordinarie" grundutbildning.

Den på flera tillfällen uppdelade grundutbildningen ger enligt överbefälhavaren inte tillräckliga allmänmilitära kunskaper och medför otillräcklig ledarskapsutbildning. Den uppdelade grundutbildningen har varit svår att organisera och administrera. Den stör vidare förbandens utbildningsrytm, och svårigheter föreligger att tillgodose utbildningsbehovet under aktuella tidsperioder.

Redovisade erfarenheter talar enligt överbefälhavaren för att alla värnpliktiga som skall krigsplaceras i den militära sjukvårdsorganisationen bör göra sin grundutbildning i en följd och vara befälsuttagna. En förändring bör därför göras så att kompani- och plutonsbefälsuttagna med genomförd grundutbildning och därefter genomförda medicinska studier får ändrad uttagning. Kompletterande militärmedicinsk utbildning genomförs därefter i form av fackkurser.

Enligt kommitténs uppfattning bör en ändring av nuvarande system genomföras.

Värnpliktiga läkare krigsplaceras som chefer för förbandsplatsgrupper och som bataljonsläkare. Härutöver krigsplaceras de på olika befattningar i förbandsplatsplutoner och vid fältsjukhus. Sådana befattningar kräver utbildning i ledarskap och ingående kunskaper om det egna förbandets organisation och uppgifter samt den miljö som personalen skall verka i.

För att kunna tillgodogöra sig den militärmedicinska utbildningen krävs vidare att man dessförinnan har genomgått dels allmänmilitär utbildning, dels en betydande del av den civilmedicinska utbildningen.

Kommittén anser mot bakgrund av det ovan sagda, att uttagning av samtliga värnpliktiga läkare bör ske genom att befälsuttagna efter genomförd grundutbildning och därpå genomförda medicinska studier ges ändrad uttagning och att kompletterande militärmedicinsk utbildning därefter genomförs i form av fackkurser. Detta är också det system som redan idag tillämpas för huvuddelen av de värnpliktiga läkarna.

Utbildningsalternativ

Grundutbildningen måste enligt överbefälhavaren förläggas så att tillräcklig tid ges för förbandsutbildning i den miljö där förbanden huvudsakligen är avsedda att användas. För förband avsedda i första hand för Norrland måste utbildning under vinterförhållanden säkerställas.

Antalet utbildningsalternativ bör också vara få för att säkerställa samövningar i högre förband.

Som framgår av avsnitt 4.6 nedan avses i första hand territoriella förband under grundutbildning utnyttjas för beredskapsuppgifter. Därmed minskar kravet på att anpassa utbildningsalternativen för fältförbanden till att även säkerställa erforderlig beredskapstäckning över året. Överbefälhavaren redovisar tre olika utbildningsalternativ: Ett för förbanden i norra delen av Sverige med utryckning i mars, ett för övriga delar av Sverige med utryckning i maj samt ett alternativ för att tillgodose kraven på övningstrupp för skolor med utryckning i augusti.

Enligt kommitténs uppfattning tillgodoser de föreslagna utbildningsalternativen de ovan angivna kraven. Den största skillnaden jämfört med dagens system är en följd av införandet av förstegsutbildningen för kompani- och plutonsbefälsvärnpliktiga. Inryckningstiderna i de olika alternativen kommer att medföra att för huvuddelen av dessa kommer tre studietermener att beröras. Överbefälhavaren anger emellertid att antalet kompanibefälsvärnpliktiga kommer att minska i framtiden och att fler plutonsbefälsvärnpliktiga kommer att utbildas för territoriella förband. Härigenom skapas enligt kommitténs mening möjligheter att minska olägenheterna för de värnpliktiga.

4.4 Repetitionsutbildning

Överbefälhavaren föreslår vissa förändringar i repetitionsutbildningssystemet. Dessa föranleds av bl. a. de ekonomiska förutsättningarna men också av de erfarenheter som föreligger av nuvarande grund- och repetitionsutbildningssystem. Erfarenheter från dagens system är enligt överbefälhavaren att uppsatta mål ofta inte uppnås under grundutbildningen och att bristerna inte kan återtå under repetitionsutbildning. Vidare konstaterar överbefälhavaren att ett antal ordinarie befattningshavare i förbanden, främst chefer, till följd av avgångar inte deltar i övningarna. Dessutom är tiden mellan repetitionsutbildningstillfällena för lång för flera personalkategorier.

Om grundutbildningen förändras så att målen i högre grad nås kan repetitionsutbildningen enligt överbefälhavaren i första hand ägnas åt förbandsutbildning för att vidmakthålla och utveckla förbandets förmåga.

Härigenom kan enligt överbefälhavaren repetitionsövningarna vara kortare än de nuvarande. För många förband bör övningarna genomföras med mindre tidsmellanrum än i dagens system. Tiden mellan övningarna bör fastställas för olika förbandsgrupper och därefter ligga fast. Varje övnings innehåll bör däremot anpassas efter utbildningsbehov, m. m. För att säkerställa deltagandet i krigsförbandsövningar bör övningarnas längd i regel ej överstiga två veckor. Vid behov av omskolning eller kompletterande utbildning samt vid större övningar kan dock ytterligare tid krävas.

På chefer och specialister ställs särskilt stora krav. De bör därför enligt överbefälhavaren genomföra kortare befattningsövningar om 1 – 2 dagar mellan krigsförbandsövningarna för att vidmakthålla förmågan. För chefer kan förberedelser inför krigsförbandsövning utgöra en hel befattningsövning eller en del av den.

Repetitionsutbildningen har under senare år urholkats på ett icke acceptabelt sätt. Det är inte enbart av ekonomiska skäl som bristerna uppstått. De avgångar som överbefälhavaren pekat på har också medfört väsentliga brister i förbandens krigsduglighet. Det är därför enligt kommitténs mening nödvändigt att förändra repetitionsutbildningens inriktning och omfattning i syfte att återupprätta ett planmässigt genomförande av repetitionsutbildningen.

Genom den differentiering och omstrukturering som överbefälhavaren föreslår blir det enligt kommitténs mening möjligt att uppnå de önskvärda förbättringarna.

Det är nödvändigt att säkerställa att de krigsplacerade cheferna deltar i krigsförbandsövningarna. Enligt kommitténs mening bör detta kunna underlättas om krigsförbandsövningarnas längd avkortas i princip i enlighet med överbefälhavarens förslag.

Kommittén tar emellertid inte ställning i detalj till de föreslagna intervallen mellan övningarna resp. övningarnas längd för olika förbandstyper. Detta bör ankomma på överbefälhavaren att fastställa mot bakgrund främst av resp. förbands krigsuppgifter. Kommittén vill emellertid peka på behovet av att effekterna av de förkortade övningstiderna noga följs upp.

Överbefälhavarens förslag avseende införandet av s. k. befattningsövningar bör enligt kommitténs mening genomföras. Dessa är bl. a. en förutsättning för att man med bibehållande av utbildningsmålen skall kunna reducera krigsförbandsövningarnas längd.

4.5 Befälsutbildning

I det följande behandlar kommittén endast de delar av befälsutbildningen som har sammanhang med den direkta utbildningsverksamheten vid förbanden. Skolsystemet i övrigt vad avser utbildning till och av fast anställt befäl avser kommittén behandla i ett senare betänkande.

Erfarenheterna av dagens system är att fortsatt befälsutbildning vid förbanden ej genomförs i tillräcklig omfattning. Detta beror enligt överbefälha-

varen främst på vakanssituationen men även till en del på bristande ekonomiska resurser. Befälsutbildningen måste öka och i högre grad inriktas på fortlöpande träning för krigsuppgifterna. Strävan bör vara att uppnå ett mer allsidigt kunnande än vad som är möjligt i dagens system. Detta är särskilt viktigt i fråga om chefer på kompaninivå och högre nivåer. Grundprincipen skall enligt överbefälhavaren vara att befälsutbildningen genomförs inom ramen för krigsorganisationen genom att t. ex. brigadchef fortlöpande vidareutbildar sina bataljonschefer, osv.

Kommittén understryker att befälsutbildningen utgör en väsentlig del i vidmakthållandet av organisationens effekt. Det är därför viktigt att de av överbefälhavaren redovisade åtgärderna som syftar till en utökad befälsutbildning, bl. a. krigsförbandschefernas ökade ansvar för utbildningen av det egna förbandet och utnyttjandet av fler yrkesofficerare i den direkta utbildningsverksamheten, verkligen kommer till stånd.

En viktig del av befälsutbildningen är enligt kommitténs mening den förbandsutbildning som genomförs under grund- och repetitionsutbildningen. Det är därför väsentligt att utbildningsorganisationens uppbyggnad och befälets tjänstgöringsförhållanden medger att chefer på olika nivåer kan delta i utbildningen av sina egna förband. För flertalet chefer är samövningar på olika nivåer nödvändiga för att nå erforderlig förmåga att leda eget förband. Kommittén vill härvid särskilt peka på värdet av samövningar under grundutbildningen. Som redovisats ovan bör strävan vara att för främst de stridande bataljonerna grundutbilda hel bataljon samtidigt. Dessa förstärks regelmässigt av olika stödförband ur brigaden, och det är därför enligt kommitténs mening viktigt att förutsättningar skapas för samövning/samträning mellan bataljoner och stödförband. Vid grundutbildning av mindre förbandsenheter än bataljon blir befälets möjligheter att tillägna sig systemkunskaper mer begränsade. Ökad uppmärksamhet måste därför enligt kommittén ägnas denna vid befäls- och repetitionsövningar.

4.6 Beredskap

I det följande behandlar kommittén endast de delar av beredskapssystemet som har ett direkt samband med utbildnings- och förbandsomsättningssystemet.

Försvarsmaktens åtgärder för att möta ett militärt angrepp skall enligt 1987 års försvarsbeslut utgå från den svåraste situationen, nämligen att angreppet inleds efter endast kort militär förvarning, dvs. i en situation då vi inte helt hunnit mobilisera. Detta ställer enligt överbefälhavaren mycket höga krav på mobiliseringsberedskap och insatsförmåga efter mobilisering. Insatser skall kunna påbörjas innan mobilisering slutförts. Kraven på förmåga att möta angrepp före mobilisering bör enligt överbefälhavaren tillgodoses med förband som ingår i grundorganisationen.

Viktiga infallsportar skall kunna försvaras/blockeras/förstöras och särskilt känsliga delar av infrastrukturen skall kunna skyddas. Dessa uppgifter bör

enligt överbefälhavaren främst åläggas försvarsområdesförband inom ramen för tillämpad utbildning under senare delen av grundutbildningen. Dessa förband skall kunna sättas in samlat inom eget militärområde under gemensam ledning och bör vid behov även kunna sättas in i ett annat militärområde.

För skydd av flygstridskrafterna och viktigare flygfält samt för tidig bekämpning av angriparens flygförband bör enligt överbefälhavaren beredskapen med luftvärnsförband förbättras.

Enligt kommitténs mening bör ett antal förband under grundutbildning vara disponibla för beredskapsuppgifter. Mot bakgrund av den korta utbildningstiden för fältförbanden med deras viktiga uppgifter bör man så långt möjligt undvika att ianspråkta värnpliktiga som utbildas för dessa. Det bör därför, i enlighet med överbefälhavarens förslag, i första hand vara försvarsområdesförband under grundutbildning som ges dessa uppgifter. Ett antal kompanienheter under grundutbildning avsedda för det territoriella försvaret bör utnyttjas inom resp. militärområde för insats- och incidentberedskapsuppgifter. Utbildningsrytmen för dessa förband under grundutbildning bör därvid anpassas så att erforderlig beredskap kontinuerligt kan upprätthållas. Det av överbefälhavaren föreslagna rullande systemet med flera inryckningsomgångar per år bör kunna tillgodose detta krav. För att erhållen miljökunskap skall bevaras bör de värnpliktiga efter grundutbildningen krigsplaceras inom det område där utbildningen/beredskapstjänstgöringen genomförts.

Det är också av vikt för upprätthållandet av beredskap – och därmed ytterst även av säkerhetspolitisk betydelse – att verksamhet bedrivs även under icke ordinarie tjänstgöringstid. Detta bör enligt kommitténs mening i första hand ske genom att försvarsområdesförbandens utbildning/övningar innefattar även veckoslut och helger. Emellertid bör av nämnda skäl också för delar av fältförbanden, främst under utbildningstidens senare del, utbildning/övningar förläggas på motsvarande sätt.

Vad avser beredskap med luftvärnsförband föreslår överbefälhavaren bl. a. att luftvärnsförband med medellång räckvidd skall finnas tillgängliga för att kunna utnyttjas i områden som tidigt bedöms kunna bli hotade. Denna beredskap föreslås upprätthållas med särskilda beredskapsplutoner. För att erhålla beredskapstäckning över året bör utbildning ske på minst två platser och grundtjänstgöringen vid dessa plutoner utökas till åtta månader vilket också inkluderar beredskapstjänst. Enligt kommitténs mening bör frågan om en eventuellt ökad beredskap med luftvärnsförband prövas även från säkerhetspolitiska utgångspunkter. Denna prövning avser kommittén göra i sitt fortsatta arbete varför ställning inte nu kan tas till överbefälhavarens förslag i dessa avseenden.

5 Arméns freds-/grundorganisation

5.1 Utgångspunkter: förändringskrav, styrande krav

Organisationen i fred, grundorganisationen som den numera benämns, skall upprätthålla hela organisationens krigsduglighet, tillgodose behovet av resurser för mobilisering samt utveckla krigsorganisationen.

Vid överväganden om grundorganisationens utformning, dimensionering och lokalisering är det ett stort antal faktorer som måste beaktas. Dessa faktorer som har en inbördes samhörighet, är säkerhetspolitik och operativa förhållanden, krigsorganisation och beredskap, utbildningsbetingelser, miljöfaktorer, försvarsekonomi samt regionala aspekter.

De uppställda faktorerna är samtidigt i många fall motstridiga. Det är sålunda svårt att samtidigt tillgodose krav på utbildning av de värnpliktiga nära hemorten samtidigt som krav på miljöträning kräver att t. ex. Norrlandsförbanden utbildas i sin tänkta krigsterräng. Tillämpningen av faktorerna måste därför ske utifrån en värdering av olika faktorer tyngd.

Som redovisats i det föregående är grunden för överbefälhavarens förslag tvåfaldig. Dels är förslagen till förändringar i arméns grundorganisation en följd av de förändringar av utbildnings- och förbandsomsättningssystemet som överbefälhavaren ansett nödvändiga i syfte att öka förbandens krigsduglighet, dels bedöms de vara en nödvändighet mot bakgrund av den ekonomiska utveckling som kan förutses.

De förändringskrav som enligt överbefälhavaren i FU 88 bör vara styrande för grundorganisationens utformning kan sammanfattas enligt följande:

- Förbättrad samträning av krigsförband
- Reduceringar och differentiering i krigsorganisationen
- Minskat antal brigader
- Grundutbildning av försvarsområdesförband
- Ökat antal beredskapsförband

Härutöver finns ett antal faktorer som påverkar organisationens utformning, men som av kommittén bedöms i mindre utsträckning påverka lokaliseringsfrågorna som sådana. Det är frågor som rör kravet på ökad samstämmighet mellan organisationen i fred och i krig, effekten i organisationen genom ökat inflytande för krigsförbandscheferna och kraven på en förbättrad lednings- och mobiliseringsberedskap. Dessa frågor har behandlats av riksdagen våren 1989 (1988/89:FöU14 rskr. 294).

Kommittén kommer i det följande att i huvudsak redovisa överväganden som rör dimensionerings- och lokaliseringsfrågorna.

Förändringar i krigsorganisationen sker kontinuerligt mot bakgrund av bl. a. hotbildsutveckling, teknisk utveckling och ekonomi. Detta ställer speciella krav på flexibilitet i grundorganisationen.

Även i ett kortsiktigt perspektiv är flexibilitets- och handlingsfrihetskraven av stor betydelse. Arméns krigsorganisation skall, som tidigare framhållits, fastläggas först under senare delen av kommitténs arbete.

Detta ställer krav på att grundorganisationens dimensionering och lokalisering medger vidmakthållande av en organisation vars innehåll kan varieras, såväl vad avser antal som typer av olika brigader och andra förband.

De ökande kraven på beredskap ställer vissa krav på grundorganisationen, dels beträffande lokalisering, dels avseende utformningen. Den syn på beredskap som redovisas i avsnitt 4.6 ovan har lagts till grund för kommitténs överväganden rörande grundorganisationen i dessa delar.

De ställningstaganden som kommittén redovisat i kapitel 4 avseende utbildnings- och förbandsomsättningssystemet har härutöver utgjort grund för kommitténs överväganden. De krav beträffande samövning/samträning som angetts i tidigare avsnitt utgör väsentliga faktorer för organisationens utformning, såväl vad beträffar de brigadproducerande regementena som specialtruppslagsförbanden. Kommitténs överväganden i detta avseende kommer att särskilt redovisas.

Miljöfaktorerna har främst betydelse vad avser lokalisering av grundorganisationen. Det viktigaste kravet härvidlag är att förbanden främst avsedda för strid i Norrland ges möjlighet till utbildning under vinterförhållanden. Hänsyn bör härutöver i möjligaste mån tas till övriga miljökrav. Bl. a. bör förband avsedda för Gotland utbildas där.

Bland denna typ av faktorer kan också nämnas det önskvärda sammanhanget mellan de värnpliktigas boende, deras utbildning, mobilisering och krigsuppgifter.

Ett annat viktigt krav är att grundorganisationen utformas med beaktande av effektivitet och resurssnålhet. Härigenom kan en större andel av de ekonomiska resurserna avdelas för krigsförbandens beredskap och kvalitet, såväl personellt som materiellt.

5.2 Överbefälhavarens förslag

Överbefälhavaren redovisade i FU 88, med ställningstaganden i programplan 89 – 92, sina förslag till förändringar av arméns grundorganisation. Dessa har senare i vissa avseenden förändrats. Den förändring av planeringsinriktningen i förhållande till överbefälhavarens förslag avseende utbildningstidens längd för försvarsområdesförbanden som följer av kommitténs tidigare redovisade ställningstagande innebär sålunda konsekvenser för förslagen rörande grundorganisationen. Vidare har en fördjupad granskning av förslagen i FU 88 och konsekvenserna av dessa genomförts av myndighe-

terna. Granskningen visar att drift- och underhållskostnaderna samt vissa investeringar blir större jämfört med de preliminära beräkningar som låg till grund för de ursprungliga förslagen i FU 88. Sammantaget innebär de förändrade planeringsförutsättningarna och genomförda kompletterande utredningar att de ursprungliga förslagen i vissa avseenden förändrats, utgått eller senarelagts.

Överbefälhavaren har till regeringen (1989-05-03, Org 300: 61830) redovisat sina kompletterande utredningar samt därav följande förslag till förändringar i förhållande till de ursprungliga förslagen i FU 88. Med dessa förändringar kan överbefälhavarens slutliga förslag sammanfattas i följande punkter:

- I 3 i Örebro, I 11 i Växjö samt I 17 i Uddevalla läggs ned före 1992-07-01 varvid etablissemanten avvecklas.
- Ing 1 omlokaliseras till Strängnäs före 1992-07-01 varvid etablissemantet i Södertälje avvecklas.
- Lv 7 omlokaliseras till Boden före 1992-07-01 varvid etablissemantet i Luleå avvecklas.
- T 3 omlokaliseras inom Sollefteå till I 21. En enhet för underhållsutbildning lokaliseras till Boden. Omlokaliseringen som tidigare planerats att genomföras före 1992-07-01 kan komma att behöva senareläggas något främst för att minska investeringsbehoven i närtid.
- T 4 läggs ned före 1992-07-01. En enhet (bataljon) för underhållsutbildning bibehålls inom P 2 i Hässleholm.
- En enhet för ingenjörutbildning lokaliseras till I 21 i Sollefteå före 1992-07-01 (kan dock komma att behöva senareläggas. Jfr. ovan).
- Infanteriets officershögskola (InfOHS) i Halmstad avvecklas och utbildningen överförs till stridsskolorna under perioden 1991 - 96.
- Luftvärnets officershögskola (LvOHS) i Göteborg omlokaliseras till Norrtälje under perioden 1991 - 96.
- Fältarbetsskolan (FarbS) i Södertälje omlokaliseras till Eksjö före 1992-07-01.
- Utbildningen vid Artilleri- och ingenjörhögskolan (AIHS) i Stockholm flyttas före 1992-07-01 till funktionsskolorna för artilleriet (Kristinehamn), luftväret (Norrtälje), ingenjörtrupperna (Eksjö) och signaltrupperna (Enköping).
- Försvarsområdesstaberna omorganiseras före 1992-07-01 och bibehåller tills vidare nuvarande lokalisering.
- Försvarsområdesbefälhavare med staber organiseras i Västerås och Kalmar före 1990-07-01.

Överbefälhavaren har vidare till regeringen (1989-06-09, Org. 300:62234) anmält följande förslag till förändringar:

- Utbildningen vid Motorskolan (MotorS) i Strängnäs överförs före 1992-07-01 till trängtruppernas truppslagscentrum i Skövde.
- FN-skolan i Södertälje omlokaliseras till Kungsängen (I 1/Fo 44) före 1992-07-01.

Härutöver föreligger ett antal förslag som det finns anledning att här redovisa då de i olika utsträckning påverkar grundorganisationens utformning, dimensionering och lokalisering.

Överbefälhavaren redovisar en grundläggande idé avseende de olika truppslagens fortsatta utveckling.

För utveckling av personal, stridande förband och understödjande förband upprättas

- stridsskolor för stridande förband och
- funktionsskolor för understödjande förband

Nuvarande truppslagsinspektioner avses sammanslås med strids- och funktionsskolorna vilket innebär att inspektionerna utlokaliseras från Stockholm till skolorterna varvid s. k. truppslagscentrum upprättas.

Stridsskolor upprättas i Kvarn och Umeå för infanteriet. Såsom redovisats ovan innebär detta att InfOHS avvecklas och att utbildningen överförs till Kvarn. Utbildningen för Norrlandsförbanden överförs i sin helhet till Umeå.

Stridsskolan för pansartrupperna lokaliseras till Skövde vilket således inte medför någon ändrad lokalisering jämfört med idag.

Artilleriets funktionsskola föreslås lokaliseras till Kristinehamn, där förutom A 9 även Artilleriets officershögskola idag är lokaliserad. Utöver AIHS artilleridel avses Artilleriskjutskolan under vinterperioden lokaliseras till Kristinehamn.

Luftvärnets funktionsskola föreslås lokaliseras till Norrtälje där Lv 3 och Luftvärnets skjutskola idag är lokaliserad. Som ovan redovisats avses LvOHS samt AIHS luftvärnsdel omlokaliseras dit.

Ingenjörtruppernas funktionsskola föreslås lokaliseras till Eksjö till vilken ort även Fältarbetskolan (FarbS) avses omlokaliseras i samband med avvecklingen av Ing 1:s etablissement i Södertälje. Härutöver avses AIHS ingenjördel överföras dit.

Signaltruppernas funktionsskola föreslås lokaliseras till Enköping där S 1, Stabs- och sambandsskolan samt signaltruppernas officershögskola idag är lokaliserade. AIHS signaldel avses överföras till funktionsskolan.

Trängtruppernas funktionsskola föreslås lokaliseras till Skövde där idag T 2, Underhållsskolan (US) och trängtruppernas officershögskola är lokaliserade. Motorskolans verksamhet avses överföras till funktionsskolan.

För övriga funktionsskolor och i övrigt gemensamma skolor sker inga förändringar avseende lokalisering, m. m. Sålunda kvarstår:

Krigsskolan i Stockholm (inkl. Arméns krigshögskola, Arméns gymnasitik- och idrottsskola samt Försvarets sjukvårdshögskola)

Arméns underrättelsetjänstskola och Fallskärmsjägarskola i Karlsborg

Luftvärnets tekniska skola i Göteborg

Arméns tekniska skola i Östersund

Totalförsvarets skyddsskola (efter tidigare beslutad omlokalisering) i Umeå

Hemvärnets stridsskola i Vällinge

Beträffande underhållsfunktionens framtida utveckling redovisar överbefäl-

havaren en idéskiss som lagts till grund för övervägandena rörande grundorganisationens utveckling. Denna innebär bl. a. att utbildning av brigadernas underhållsförband i större utsträckning bör knytas till brigadernas stridande delar, vilket leder till att utbildningen genomförs uppdelad på brigadmyndigheter och på särskilda utbildningsförband. Detta tillsammans med den reducerade krigsorganisationen innebär att utbildningsansvaret för trängförbanden kommer att minska jämfört med idag.

Samma förhållande gäller för ingenjörtrupperna. Nu beslutade reduktioner av krigsorganisationen, bl. a. vad avser de åtta infanteribrigaderna 66 M jämte en inriktning att utbilda infanteribrigadernas fältarbetsförband vid brigadmyndigheterna minskar det framtida utbildningsansvaret vid ingenjörtrupperna.

I syfte att förbättra samträningen mellan infanteri- och norrlandsskytteförbanden och bandpansarvärnsförbanden föreslås en överföring av bandpansarvärnsutbildningen från Skövde och Strängnäs till Linköping samt från Boden till Umeå och Östersund.

I det följande redovisas kortfattat de förändringar i förhållande till det ursprungliga förslaget som följer av överbefälhavarens slutliga förslag.

- *I 14, I 16 och P 6* behålls för att tillgodose delar av det ökade behovet av utbildningsplatser som följer med en ökad utbildningstid från 2,5 månader till 5 månader.
- *T 3.* Omlokaliseringen kan behöva senareläggas något främst för att minska investeringsbehoven i närtid.
- *T 4.* En plattform för underhållsutbildning (bataljon) behålls i Hässleholm med hänsyn till behoven av samträning inom milo Syd.
- *Kalix.* Enheten för utbildning av försvarsområdesförband i Kalix utgår främst på grund av ökade investeringskostnader och förutsedda bemanningssvårigheter. Beredskapseffekten bedöms inte motsvara kostnaderna.
- *Härnösand.* Enheten för luftvärnsutbildning ur armén vid MKN utgår främst pga ökade investeringskostnader. Beredskapseffekten bedöms inte motsvara kostnaderna.
- *InfOHS och LvOHS.* Avveckling av verksamheten i Halmstad resp. Göteborg och överföring av utbildningen till Kvarn resp. Norrtälje senareläggs inom perioden 1991 – 96, främst för att minska investeringsbehovet i närtid.
- *Motor S.* Utbildningen vid Motor S föreslås överföras till trängtruppernas truppslagscentrum i Skövde.

En viktig del av den fördjupade granskningen utgjordes av en kontroll av kostnadsberäkningarna resp. investeringsbehoven för de planerade åtgärderna. Analyserna påvisar högre kostnader i vissa avseenden för FU 88-förslagets genomförande än vad som ursprungligen bedömdes. De ökade kostnaderna beror främst på högre driftkostnader, ökat behov av depåvarnpliktiga samt ett större behov av investeringar. Totalt uppgår merkostnaden för genomförande av förslagen till ca 1 200 mkr. inom huvudproduktionsområdena 1 och 3 under perioden 1992 – 2012, dvs. ca 70 mkr/år.

I FU 88 redovisades en total besparing föranledd av förbandsindragningar m. m. uppgående till ca 7 660 mkr. för perioden 1989 – 2012. Efter genomförda kontroller har besparingarna reducerats till ca 6 860 mkr. för samma period (med samma förutsättningar som de ursprungliga). Med de förändringar som redovisats ovan, bl. a. bibehållande av tre brigadproducerande regementen, uppgår de totala besparingarna till ca 4 300 mkr. under perioden 1989 – 2012. Av överbefälhavarens olika redovisningar framgår att besparingarna successivt ökar från beslutstidpunkten till att nå en maximal årlig kostnadsreducering om ca 240 mkr. fr. o. m. 1995 – 97.

5.3 Kommitténs överväganden

Allmänna överväganden

De övergripande kraven på grundorganisationen har i det föregående översiktligt redovisats. Det finns emellertid skäl att något mer ingående redovisa kommitténs syn i dessa frågor.

Försvarsmaktens nuvarande grundorganisation är ett resultat av en lång utveckling, med lokaliseringsbeslut av olika karaktär och vid skilda tidpunkter. Det har inte alltid till alla delar varit militära utgångspunkter som varit vägledande vid beslut rörande grundorganisationen.

En långvarig etablering på en plats leder till att förbanden får en god förankring i sin bygd. Detta har betydelse för bl. a. befälsrekryteringen samt hemvärns- och frivilligverksamheten. Med nuvarande spridda lokalisering och det relativt stora antalet fredsetablisement är förutsättningarna goda för att uppnå tillfredsställande resultat härvidlag.

Under de senaste två – tre decennierna har stora investeringar skett i grundorganisationen. Med några få undantag har förbanden moderna förläggningar, goda utbildningsförhållanden med bra övnings- och skjutfält och bra förutsättningar för en rationell drift.

Detta är i många avseenden positivt. Det finns emellertid andra aspekter som också måste vägas in. En av de brister som överbefälhavaren anser vara mest allvarlig för närvarande är bristen på samövning/samträning mellan olika funktioner inom bl. a. brigadsystemet. Detta beror i hög grad på att vissa av specialtruppslagsregementena är lokaliserade till andra orter än brigadmyndigheterna. De höga transportkostnaderna innebär att nödvändig samträning ofta inte kommer till stånd. Denna faktor måste beaktas i det fortsatta arbetet med arméns grundorganisation.

Brigadmyndigheterna som med något undantag också är mobiliseringsmyndigheter har en lämplig spridning över landet. Detta är en tillgång vid mobilisering. Det är också en tillgång för utbildningsverksamheten genom att de värnpliktiga kan beredas möjlighet att genomföra sin värnplikt nära eller på sin hemort.

En viktig dimensioneringsgrund är det antal värnpliktiga som årligen skall utbildas. Kommittén har i det föregående redovisat sin syn på detta. Mot

bakgrund av förordat utbildnings- och förbandsomsättningssystem samt den nuvarande tillgången på yrkesofficerare bör ca 36 000 värnpliktiga inom armén årligen utbildas.

Det som har varit vägledande för kommittén vid övervägandena rörande grundorganisationen är dels kraven på effektivitet och rationalitet, dels även kravet på besparingar. Ständigt ökande kostnader för drift av grundorganisationen och därmed minskande utrymme för utbildningsverksamheten och den materiella förnyelsen ställer stora krav på att försöka minska kostnaderna för grundorganisationen, med bibehållna krav i andra avseenden. Militära myndigheter har under en lång följd av år förutom strukturella förändringar genomfört en omfattande rationaliseringsverksamhet. Rationaliseringsverksamheten bör självklart fortsätta, men kommittén bedömer att enbart denna inte kan ge besparingar av den omfattning som erfordras. Kommittén anser därför, i likhet med överbefälhavaren, att grundorganisationen bör reduceras i omfattning. Härutöver anser kommittén att ett antal åtgärder bör vidtas inom grundorganisationen i syfte att effektivisera skol- och utbildningsverksamheten.

De förändringar i arméns grundorganisation som föreslås i det följande har som självklar utgångspunkt att de inte får leda till en minskad ambition att försvara de berörda delarna av landet. Överbefälhavaren har att i sin operativa planering tillse att en erforderlig försvarsförmåga kan upprätthållas i hela landet genom en med hänsyn till situationen lämplig kombination av territoriella och operativt rörliga förband.

Organisationsprinciper

Brigaderna skall med stöd av övriga stridskrafter kunna slå en angriparens modernaste enheter. Brigadernas bemanning, utrustning, utbildning och mobiliseringsberedskap bör därför ges en högre prioritet än tidigare.

Förutom de förbättringar av utbildningssystemet som redovisats i det föregående bör även de organisatoriska förutsättningarna för samträning av brigadernas olika funktioner förbättras. Som kommittén tidigare framfört bör strävan vara att grundutbildningen genomförs i hel bataljon. Förutsättningarna kan också förbättras genom att utbildning av stödförband samlokaliseras med brigadernas stridande delar.

Överbefälhavaren har i FU 88 redovisat olika alternativ till grundorganisationens utformning mot bakgrund av ovanstående syften.

Ett alternativ har varit en organisation bestående av ett antal *stående brigader* som till sin huvuddel är organiserade redan i fred. Detta alternativ har förkastats eftersom det inte motsvarar de operativa kraven på tillräckligt antal förband. Kostnaderna för en sådan organisation är dessutom höga, vilket skulle negativt påverka kvaliteten och kvantiteten på den övriga krigsorganisationen. Detta alternativ skulle också medföra vittgående konsekvenser för den anställda personalens tjänstgöringsförhållanden.

Ett annat alternativ som studerats har varit att årligen *grundutbilda hel brigad på flera utbildningsplatser*. Alternativet har stora svagheter vad gäller

brigadchefernas ledningsmöjligheter, bemanningen inom brigaden, mobiliseringsorganisationen och mobiliseringsförberedelserna. Det har därför inte lagts till grund för vidare överväganden.

Överbefälhavaren har också övervägt alternativet att lokalisera hela *brigadens utbildning till en plats*. Detta har dock visat sig ogenomförbart såväl av ekonomiska som av utbildningsrationella skäl.

Överbefälhavaren har härutöver prövat två andra principer för utbildning; dels grundutbildning i hel bataljon – "Bataljons-alternativet", dels spridning av funktionsutbildning till brigadmyndigheterna – "Brigad-alternativet".

"*Bataljons-alternativet*" innebär att grundutbildning genomförs av hel bataljon varje år, såväl vid de brigadproducerande regementena som vid specialtruppslagsregementena. Med denna lösning erhålls således inte en önskvärd spridning av stödförbandens utbildning.

Detta alternativ innebär enligt överbefälhavaren höga värnpliktskostnader. För att medge utbildning i hel bataljon krävs investeringar, som vid pansarregementena skulle bli omfattande. Alternativet skulle vidare innebära avveckling av ett stort antal förband, främst infanteriregementen. Utbildningen skulle därmed bli alltför koncentrerad till vissa regioner. Vidare skulle värnpliktsöverskottet i västra och södra Sverige bli alltför stort, och kostnaderna för värnpliktsresor omfattande.

"*Brigad-alternativet*" innebär att utbildningen för specialtruppslagen – utom den vid resp. truppslagscentrum – flyttas till infanteri- och pansarregementena. Härigenom skulle de organisatoriska förutsättningarna för samträning av brigadernas olika funktioner erhållas. Av utrymmesskal skulle, om inte betydande investeringar sker, förbandsomsättningen av brigadens stridande bataljoner i många fall behöva genomföras i halv bataljon. För flera av stödförbanden skulle de årliga utbildningsenheterna bli mycket små. Personalavgångarna vid specialtruppslagsförbanden bedöms av överbefälhavaren bli stora i detta alternativ. Investeringarna för att bygga upp verksamheten på de nya platserna blir avsevärda mot bakgrund av bl. a. specialtruppslagens stora behov av utbildningsanordningar.

Kommittén finner för sin del att inget av de redovisade alternativen i renodlad form kan förordas. Man bör, vilket också överbefälhavaren framhåller, söka en lösning som tar till vara de fördelar som finns i bataljons- resp. brigadalternativen. Strävan bör, som tidigare framhållits, vara att vid brigadmyndigheterna utbilda i hel bataljon. Härutöver bör möjligheterna tillvaratas att där rimliga förutsättningar finns genom samlokalisering öka samövning/samträning mellan de stridande förbanden och stödfunktionerna. Med den organisationsstruktur som militärområdena utgör bör man söka en utbildningsorganisation som så långt möjligt innebär att resp. militärområde görs "självförsörjande" i fråga om stödförband. Härigenom underlättas i hög grad utbildningsplaneringen och begränsas utbildningskostnaderna.

Som framgår ovan styrs dimensioneringen av grundorganisationen vad beträffar infanteri- och pansarregementen av antalet brigader. En fråga som ingående har behandlats av kommittén är förutsättningarna för att utbilda två brigader vid ett regemente.

Frågan är principiellt viktig eftersom, såsom framhållits tidigare, möjligheten att nu föreslå förändringar i arméns grundorganisation med bibehållen handlingsfrihet att kunna variera antalet brigader i nästa skede av kommitténs arbete är avhängig av att det finns reella möjligheter att vid ett och samma regemente utbilda/förbandsomsätta två brigader.

Hittills har de flesta infanteriregementen haft utbildnings- och bemanningsansvar för två brigader, en infanteribrigad 77 och en infanteribrigad 66 M. Kravet på bemanning av de två brigaderna har varit styrande för regementets personalram. Antalet yrkesofficerare i de två brigaderna är olika; andelen yrkesofficerare i den moderna brigaden är högre än i infanteribrigad 66 M. I den organisationsstruktur som överbefälhavaren redovisar beträffande framtida brigader avses andelen yrkesofficerare öka ytterligare något.

Det har från olika håll framförts att det inte är möjligt att vid ett och samma regemente utbilda/förbandsomsätta två moderna brigader. Gränssättande härvidlag skulle vara möjligheterna att bemanna brigaderna inom ramen för de personella resurserna.

Kommittén har för sin del funnit att det vid vissa regementen finns förutsättningar för att utbilda och förbandsomsätta två moderna brigader. Kommittén vill särskilt peka på möjligheterna att på orter där såväl brigadproducerande regementen som stridsskolor är lokaliserade genom en ambitiös och långsiktig personalpolitik säkerställa såväl goda utbildningsbetingelser för "dubbelbrigad-utbildning" som bemanning av två moderna brigader. Möjligheterna bör också enligt kommitténs mening finnas i Skåne genom de korta avstånden mellan förbanden.

I det följande behandlar kommittén vissa överväganden avseende specialtruppernas lokalisering.

Utbildningen av stödförbanden bör enligt kommitténs mening spridas till fler regioner än vad som är fallet idag. Härigenom förbättras möjligheterna till samövning/samträning inom brigadsystemet och mellan olika stödfunktioner. Härutöver höjs mobiliseringssäkerheten inom regionerna. Av dessa skäl bejakar kommittén överbefälhavarens förslag till lokalisering av ingenjörutbildning i Nedre Norrland samt underhållsutbildning i Övre Norrland.

Överbefälhavarens tidigare förslag att lokalisera luftvärnsutbildning till Nedre Norrland var ytterligare ett steg i samma riktning. Denna fråga bör åter aktualiseras i samband med att luftvärnsfunktionens utformning behandlas i kommitténs slutbetänkande.

Den viktigaste eldenheten för artilleriet är artilleribataljonen. Strävan bör därför vara att grundutbilda i hel bataljon. De stridande bataljonernas krav på samträning med det indirekta eldunderstödet bör tillgodoses genom att de i bataljonerna ingående granatkastarkompanierna utbildas vid bataljonen samt att systemkunskapen uppnås genom att artilleriets eldledningsenheter regelmässigt samövar med de stridande förbanden.

Verkan av den indirekta elden är avhängig bl. a. av att elden är samordnad mellan flera artilleriförband. Det innebär att utbildning av såväl brigad- som fördelningsartilleriet bör organiseras inom ett artilleriregemente. För att öka

samstämmigheten mellan grund- och krigsorganisationen bör regementet vara egen myndighet i fred.

Artilleriets utbildning är enligt kommitténs mening lämpligt lokaliserad till de olika regionerna. Nackdelarna med att Västra militärområdet inte har någon utbildningsplattform för artilleriförband måste bl. a. mot bakgrund av investeringskostnaderna accepteras.

Luftvärnet har inte samma behov av bataljonsutbildning som de stridande förbanden och artilleriet. Man skulle därför kunna överväga en spridning av utbildningen till de brigadproducerande förbanden. Lämpligheten av detta kan emellertid ifrågasättas. För att säkerställa systemkunskap och personalförsörjning, dvs. rekrytering av yrkes- och reservofficerare, får utbildningsenheterna inte göras för små. Genom tidigare fredsorganisationsförändringar har brister uppstått inom luftvärnet som ännu ej till alla delar återtogs. Detta bör enligt kommitténs mening beaktas. Luftvärnet har idag enligt kommitténs mening en lämplig spridning till olika regioner utom när det gäller Nedre Norrland. Kommitténs syn i denna fråga har tidigare redovisats. Vad avser luftvärnsförbandens lokalisering återkommer kommittén i det följande.

Ingenjörförbanden har heller inte samma behov av att samtränas i bataljon under grundutbildning som de stridande förbanden och artilleriet. Den av överbefälhavaren redovisade utvecklingen mot stridande bataljoner med förstärkt fältnarbetskompetens och mot en specialisering av ingenjörbataljonerna innebär att ingenjörförbandens utbildningsorganisation bör ses över.

Med den föreslagna överföringen av ingenjörutbildning till Nedre Norrland bedömer kommittén att utbildningen är lämpligt spridd till de olika regionerna. En lokalisering av ingenjörutbildning även till Västra militärområdet innebär att utbildningsenheterna skulle bli alltför små för en rationell utbildning. Kommittén återkommer i det följande till frågan om ingenjörförbandens lokalisering.

Överbefälhavaren har i sitt utredningsarbete övervägt en ytterligare spridning av stabs- och sambandsförbandens utbildning för att därmed höja ledningsberedskapen vid angrepp med kort militär förvarning. Genom en sådan inriktning skulle emellertid utbildningsenheterna bli alltför små för en rationell utbildning, varför dagens organisationsprincip enligt överbefälhavaren bör bibehållas. Kommittén delar denna uppfattning.

Överbefälhavaren har redovisat en principiell inriktning för den framtida underhållstjänsten som grund för dimensionering av grundorganisationen. Denna innebär bl. a. att utbildningsenheter för allsidig och kvalificerad underhållsutbildning skall finnas inom samtliga regioner/militärområden. Vidare innebär den att utbildningen av brigadunderhållsbataljonerna skall genomföras uppdelad på brigadmyndigheterna och de särskilda utbildningsenheterna. Det senare har inverkan på dimensioneringen av grundorganisationen.

Enligt kommitténs mening utgör den redovisade hypotesen för den framtida underhållsfunktionen, vilken under det fortsatta arbetet ytterligare konkretiserats, en tillräcklig grund för ställningstaganden till grundorganisatio-

nens dimensionering. Kommittén bedömer, att med de förändringar i förhållande till det ursprungliga förslaget som nu redovisats, dvs. bibehållande av en utbildningsenhet i Södra militärområdet samt uppdelad utbildning av brigadunderhållsbataljonerna, underhållsfunktionen får en lämplig spridning till de olika regionerna.

Inom ytterligare ett område har överbefälhavaren redovisat förslag till förändringar. Samträningen av infanteri- och norrlandsskytteförbanden med bandpansarvärnsförband bör förbättras genom överföring av bandpansarvärnsutbildningen till vissa infanteri- och norrlandsförband. Med gällande stridsteknik och taktik är en nära samverkan mellan de stridande bataljonerna och bandpansarvärnsförbanden en förutsättning för en hög stridseffekt. Det är därför enligt kommitténs mening av stort värde att redan under grundutbildningen en kontinuerlig samverkan/samträning kan åstadkommas. Detta underlättas genom den föreslagna överföringen.

Vissa beräkningsgrunder

Som redovisats ovan har en viktig anledning till föreslagna förändringar varit kraven på besparingar.

Överbefälhavaren har i sitt underlag redovisat den beräkningsmetodik som utnyttjats och som i allt väsentligt varit densamma som använts vid tidigare grundorganisationsförändringar. Hänsyn till de erfarenheter som erhållits vid genomförandet av dessa tidigare förändringar har inarbetats i beräkningsgrunderna. Härutöver bör noteras att Försvarets rationaliseringsinstitut deltagit i arbetet och tecknat samråd på överbefälhavarens redovisning vad gäller de ekonomiska konsekvenserna av förslagen i fråga om utbildning, fredsorganisation (grundorganisation) och produktionsledning för armén.

Överbefälhavarens beräkningar och redovisade besparingar av förslagen har ifrågasatts från olika håll, inte minst från de berörda myndigheterna. Det finns därför anledning att i detta sammanhang kortfattat redovisa beräkningsgrunderna. Mot bakgrund av att det förekommit ett stort antal olika sifferuppgifter beroende på i vilket skede redovisning skett har kommittén härvid valt att redovisa beräkningsgrunderna för såväl överbefälhavarens ursprungliga förslag som det slutliga.

Kostnaderna har beräknats för vidmakthållande av den i FU 88 redovisade krigsorganisationen, med det redovisade utbildnings- och förbandsomsättningssystemet, angiven årlig värnpliktsstilldelning samt med därav föranledd grundorganisation. I förhållande till nu planerade kostnader för utbildningen med utgångspunkt i anslagsframställningarna för budgetåret 1989/90 har kostnaderna för lednings- och förbandsverksamheten kunnat reduceras med 9,9 miljarder kr. för perioden 1992 – 2012, dvs. i medeltal 495 mkr/år. Av dessa reduceringar bedömdes 7,6 miljarder kr. vara föranledda av strukturförändringar i grundorganisationen.

Kostnaderna har också beräknats för ett vidmakthållande av dagens krigsorganisation, med dagens utbildnings- och förbandsomsättningssystem och

grundorganisation och med en omfattning av grund- och repetitionsutbildningen som krävs för att nå de fastställda utbildningsmålen. I förhållande till dagens kostnader, med utgångspunkt i anslagsframställningarna för budgetåret 1989/90, skulle utbildningskostnaderna behöva ökas med ca 13 miljarder kr. för perioden 1992 – 2012, dvs. med ca 650 mkr/år. Dessa medel har inte funnits inplanerade och kan alltså inte ses som en besparing.

Genom de förändrade planeringsförutsättningarna och som resultat av de genomförda kompletterande utredningarna har besparingarna sedermera reducerats. Den ändrade inriktningen avseende försvarsområdesförbandens utbildningstid har bl. a. inneburit att tre av de tidigare för avveckling föreslagna förbanden enligt överbefälhavaren bör bibehållas. Detta har reducerat de planerade besparingarna med ca 2,5 miljarder kr. för perioden 1992 – 2012. Vidare har efter genomförd analys drift- och underhållskostnader samt vissa investeringskostnader ökat med ca 0,8 miljarder kr. under motsvarande period. Detta har inneburit att de kostnadsreduceringar som nu anges vara föranledda av strukturförändringar i grundorganisationen uppgår till ca 4,3 miljarder kr. under perioden 1992 – 2012.

Beräkningarna har vad avser Huvudproduktionsområde 1 grundats på befintliga planer samt analyser av de senast genomförda verksamhetsåren. De har i stor omfattning utförts från grunden, dvs kostnaderna för olika verksamheter har beräknats i detalj. För ca 25 % av verksamheten har beräkningarna utförts i form av differensberäkningar. Dessa verksamheter är befälsutbildning, hemvärns- och frivilligverksamhet samt kostnader för driften av etablissement.

Kommittén har funnit att underlaget i allt väsentligt utgör rimliga utgångspunkter för beräkningar av de olika besparingsförslagen. Kommittén har fortlöpande tagit del av revideringsarbetet och därvid haft tillfälle att begära ytterligare underlag i olika avseenden för sina överväganden.

Kommittén har genom muntliga och skriftliga redovisningar tillställts kostnadsberäkningar från berörda myndigheter och andra organisationer. Dessa har ofta på väsentliga punkter avvikit från överbefälhavarens beräkningar. Orsakerna till redovisade diskrepanser är flera.

Ett exempel härpå är personalberäkningarna där berörda myndigheter har "belastat" den egna myndigheten med kostnader för omflyttning av personalen, vilket reducerat kostnadsbesparingarna. Överbefälhavaren har däremot centralt avsatt medel för samtliga personalåtgärder eftersom det i nuläget ej med säkerhet går att fastställa kostnaderna för den enskilda myndigheten.

Det samma gäller hemvärns- och frivilligverksamheten där merkostnader föranledda av förändringarna inplanerats centralt, men där de enskilda myndigheterna "räknat av" de ökade kostnaderna från besparingarna.

Ett annat område där väsentliga skillnader redovisats är driftkostnaderna. Överbefälhavaren har i sina beräkningar utgått från de senaste årens utfall och från en bedömning av de framtida behoven, medan i vissa fall de berörda myndigheterna utgått från en prolongering av nuvarande driftkostnader. Dessa har på grund av den rådande ekonomiska situationen budgeterats

mycket lågt och återspeglar inte de verkliga behoven för att varaktigt uppnå målen för verksamheten.

Sammanfattningsvis kan sägas att diskrepanserna i flertalet fall beror på skillnader i förutsättningar och utgångspunkter där överbefälhavaren utgått från en helhetssyn medan de berörda myndigheterna utgått från ett snävare perspektiv, den lokala organisationens behov och förutsättningar.

Kommittén har naturligt nog inte haft möjligheter att i alla detaljer granska de genomförda beräkningarna, men anser efter sin prövning att underlaget utgör ett tillräckligt stabilt underlag för en bedömning av uppnåeliga besparingseffekter. Kommittén gör bedömningen att de av överbefälhavaren redovisade kostnadsreduceringarna till följd av redovisade förslag till organisationsförändringar är möjliga att uppnå.

Överväganden rörande grundorganisationens lokalisering

Lokaliseringen av grundorganisationen kan diskuteras utgående från ett antal olika kriterier. De viktigaste redovisas nedan enligt följande.

- Operativa krav och säkerhetspolitiska aspekter
- Mobiliseringsberedskap
- Miljökrav/Utbildningskrav
- Samhällets befolkningsstruktur
- Övnings- och skjutfält m. m./Utvecklingspotential
- Personalens utvecklingsmöjligheter
- Förankring i samhället
- Ekonomi (Investerings- och driftkostnader)

Operativa krav och säkerhetspolitiska aspekter

Den operativa planeringen skall enligt 1987 års försvarsbeslut utgå från risken för anfall med kort militär förvarning, vilket innebär att angrepp kan komma att inledas innan mobilisering är helt genomförd. Fördelar uppnås om territorialförbanden kan mobiliseras i närheten av krigsuppgifterna och om fältförbanden har korta marschvägar från mobiliseringsområdena till områdena för de viktigaste eller troligaste förstahandsuppgifterna. Detta är för handen om brigadproducerande regementen – försvarsområdesregementen – är lokaliserade till operativt viktiga områden.

Det är i detta sammanhang fördelaktigt från säkerhetspolitisk synpunkt om möjligheter att tidigt kunna verka även i föränderliga militärpolitiska lägen beaktas vid överväganden rörande grundorganisationens lokalisering.

Mobiliseringsberedskap

För att säkerställa en hög mobiliseringsberedskap bör mobiliseringsområdena ligga i relativt nära anslutning till fredsförbanden. Detta medför också lägre kostnader för mobiliseringsförrådstjänsten.

En viktig faktor för mobiliseringsberedskapen är korta resvägar för de värnpliktiga i samband med mobilisering. Av detta följer dels att man bör ha

en spridd lokalisering av fredsförbanden, dels att dessa bör vara lokaliserade till befolkningstäta områden.

Miljökrav/Utbildningskrav

Norrlandsförbandens behov av vinterutbildning måste kunna tillgodoses vilket kräver utbildningsförband norr om linjen Vänern – Dalälven. Vidare är det av värde om förbanden som är avsedda för Gotland kan utbildas där.

Det är vidare en fördel om pansar- och mekaniserade förband kan utbildas inom områden med öppen terräng samt om vissa infanteribrigader jämväl kan utbildas för strid i öppen terräng.

Befolkningsstruktur

Det är avgjorda fördelar om fredsförbanden är lokaliserade i anslutning till områden med hög befolkningstäthet. Detta ger, som tidigare sagts, en hög mobiliseringsberedskap, goda rekryteringsmöjligheter och låga kostnader för värnpliktsresor under utbildningen.

Övnings- och skjutfält m. m./Utvecklingspotential

De faktorer som i detta avseende är att beakta är bl. a. övnings- och skjutfältens storlek och lokalisering i anslutning till ett regemente. Vidare bör beaktas omfattningen av utbildningsanordningar och därmed eventuella investeringsbehov. Möjligheter till en fortsatt framtida utveckling av övnings- och skjutfält mot bakgrund av det civila samhällets krav måste beaktas, liksom möjligheterna att förändra utbildningsinriktningen i framtiden. Som exempel härpå kan nämnas övergång från infanteriutbildning till utbildning av mekaniserade förband och vice versa.

Personalens utvecklingsmöjligheter

Det är en fördel sett från dessa utgångspunkter med en viss storlek på garnisonen, dvs om flera militära myndigheter är lokaliserade till ett och samma område. Härigenom kan personalen ges möjligheter till utveckling utan att förflyttning behöver ske. Härvid bör även beaktas den civila infrastrukturen vad avser utbildnings- och sysselsättningsmöjligheter för familjemedlemmar.

Förankring i samhället

Det är i flera olika avseenden av stort värde för försvarsviljan om militära myndigheter är representerade på ett stort antal platser. En militär verksamhet bör vara lokaliserad minst på en plats i varje län. Detta har särskild betydelse för stödet till hemvärns- och frivilligverksamheten.

Ekonomi

Framtida investeringsbehov och driftkostnader, däri inbegripet personalkostnaderna, utgör de viktigaste parametrarna vid en bedömning av de ekonomiska konsekvenserna av förslag rörande grundorganisationen.

Brigadproducerande regementen

I det följande kommer dessa olika kriterier att tillämpas vid redovisningen av kommitténs överväganden rörande lokalisering av grundorganisationen. Inledningsvis behandlas därvid de brigadproducerande regementena.

Kommitténs överväganden sker mot bakgrund av det tidigare redovisade kravet på handlingsfrihet vad avser såväl antal som typer av brigader i krigsorganisationen.

Överbefälhavaren har i FU 88 redovisat att en avveckling av fyra brigadproducerande regementen är möjlig med fortsatt handlingsfrihet att bibehålla tjugoen eller flera brigader i krigsorganisationen. Med de förändrade förutsättningarna rörande försvarsområdesförbandens utbildningstid som grund har överbefälhavaren i sitt slutliga förslag redovisat att med bibehållande av handlingsfriheten endast tre brigadproducerande regementen kan avvecklas. Motiven härför är att undvika investeringar i kaserner vid kvarvarande regementen och att undvika en alltför stor andel utbildning av försvarsområdesförband vid varje enskilt kvarvarande förband.

Kommittén anser emellertid för sin del att alla möjligheter till besparingar måste tillvaratas.

Överbefälhavaren har i annat sammanhang redovisat en bedömd överkapacitet på utbildningsplatser i marinens grundorganisation. Denna bör, vilket utvecklas ytterligare i kapitel 6 nedan, utnyttjas i syfte att ytterligare sprida grundutbildningen av territorialförsvarsförband till viktiga områden, men överkapaciteten gör det också möjligt att minska behovet av investeringar i nya kaserner. Härigenom skulle enligt kommitténs mening ytterligare ett etablissemang kunna avvecklas. Även om denna överkapacitet inte till någon del skulle kunna utnyttjas är emellertid det nytillkommande investeringsbehovet så ringa i förhållande till besparingarna att nedläggning av ytterligare ett etablissemang framstår som klart motiverat. Kommittén har i sina fortsatta överväganden utgått från att fyra brigadproducerande regementen bör avvecklas.

Mot bakgrund av de operativa kraven, säkerhetspolitiska aspekter, krav på mobiliseringsberedskap m. fl. faktorer skulle man med fog kunna hävda att dagens grundorganisation i huvudsak är "rätt" lokaliserad. I en situation där man nödgas reducera antalet brigadproducerande förband kan man därför föra en form av "uteslutningsresonemang".

Operativa, säkerhetspolitiska och mobiliseringskrav jämte kravet på miljöträning innebär, som tidigare sagts, att förbanden avsedda för Gotland bör utbildas där. Detta innebär att *P 18 bör bibehållas*.

Samma krav gäller för Norrlandsförbanden. För att möjliggöra erforderlig vinterutbildning för dessa bör utbildningen lokaliseras till norr om linjen Vänern – Dalälven.

Minst fem norrlandsbrigader (motsv.) bibehålls av operativa skäl i samtliga av överbefälhavaren i FU 88 och FMI 2000 studerade alternativ. Lokaliseringen av de regementen som för närvarande utbildar Norrlandsförband uppfyller såväl de operativa, säkerhetspolitiska och mobiliseringskraven

som miljöträningskraven. Detta talar för att *I 19/P 5, I 20, I 21, I 5 och I 13 bör bibehållas.*

Om fler än fem norrlandsbrigader (motsv.) skall organiseras kan detta enligt kommitténs mening ske antingen genom att två brigader utbildas vid I 20 eller I 19/P 5 eller genom att norrlandsförband utbildas vid I 2 och/eller I 14. De senare förbanden uppfyller kravet på miljöutbildning.

Av operativa skäl bör det finnas fredsförband i Stockholmsområdet. Möjliga operationsriktningar norr och söder om Mälaren innebär att fredsförband bör vara lokaliserade till ömse sidor om Mälaren och i relativ närhet till Stockholm. Den relativt öppna terrängen i Mälardalen gör det önskvärt att pansar/mekaniserade förband kan organiseras i detta område.

Av dessa skäl bedömer kommittén att *I 1 och P 10 bör bibehållas.* Härigenom erhålls också låga värnpliktsresekostnader samt bibehålls en god utvecklingspotential för en eventuellt utökad mekanisering.

De förband som utöver ovan nämnda I 19/P 5, P 18 och P 10 utbildar och förbandsomsätter pansar/mek-förband är P 2, P 4, P 6 och P 7. Andelen pansar/mek-förband i FU 88 samt FMI 2000 är sådan att huvuddelen av nuvarande fredsetablisement bör bibehållas. De stora investeringar som under tidigare år genomförts för pansarutbildning vid dessa etablisement bör så långt möjligt utnyttjas.

Operativa skäl talar för att tre pansar/mek-brigader bör utbildas och mobiliseras i Skåne. Skåne är också ett befolkningstätt område vilket talar för att ett relativt stort antal fredsförband bör bibehållas där. Detta innebär jämväl fördelar för rekryteringen.

P 7 är lokaliserat vid det bästa övningsfältet för pansarförband, med en mycket stor utvecklingspotential. Möjligheterna att producera två brigader vid P 7 får bedömas som goda. Enligt kommitténs mening bör därför *P 7 bibehållas.*

Operativa skäl och beredskapsskäl talar för ett bibehållande av P 4. P 4 är samlokaliserad i Skövde garnison med bl. a. Pansartruppernas stridsskola och T 2 vilket ger goda samövnings-/samträningmöjligheter. Vidare ger garnisonen med sitt stora antal myndigheter goda utvecklingsmöjligheter för den anställda personalen. Kommittén anser mot bakgrund av bl. a. ovanstående överväganden att *P 4 bör bibehållas.*

Mot bakgrund av möjligheterna att producera två brigader vid P 7 har kommittén övervägt möjligheterna att avveckla ett av regementena P 2 och P 6. Bägge regementena har goda utbildningsbetingelser. P 6 är lokaliserad i samma garnison som A 3 vilket ger goda samövnings-/samträningmöjligheter med artilleriförband. P 2 är för närvarande samlokaliserad med T 4. T 4 föreslås läggas ner, men en enhet för underhållsutbildning avses även fortsättningsvis vara lokaliserad till P 2 (jfr. nedan). P 2 etablisement är nyligen upprustat medan läget vid P 6 är något sämre. Utvecklingsmöjligheterna på sikt bedöms vara mindre vid P 6 jämfört med P 2 varför det enligt kommitténs uppfattning är P 6 etablisement som bör komma i fråga om något av pansar/mek-förbanden i Skåne skall avvecklas. Detta innebär att *P 2 bör bibehållas.*

Den ovan förda diskussionen innebär att de fyra regementen som enligt kommitténs mening bör avvecklas skall sökas bland följande regementen: I 2, I 3, I 4, I 11, I 12, I 14, I 15, I 16, I 17 och P 6.

Dessa regementen kommer i det följande att värderas mot de tidigare redovisade kriterierna.

Operativa krav och säkerhetspolitiska aspekter

Samtliga regementen tillgodoser viktiga, men sinsemellan olika operativa krav. Att söka vikta betydelsen av det enskilda regementet enbart utifrån operativa utgångspunkter är därför enligt kommitténs mening inte möjligt.

Förband bör dock av säkerhetspolitiska skäl finnas inom områdena Halland – Göteborg samt Bohuslän – Värmland.

Mobiliseringsberedskap

Samtliga regementen har resp. län som huvudsakligt rekryteringsområde varför mobiliseringsberedskapen sett från befolkningssynpunkt torde vara likartad.

Miljökrav/Utbildningskrav

Det är förenat med vissa svårigheter att i Norrland utbilda två brigader vid ett och samma regemente. Detta beror främst på personalsituationen. En sådan lösning bör därför aktualiseras först i högre ekonomiska nivåer och då fler än sjutton brigader skall bibehållas. Av detta skäl bör ett av infanteriregementena utnyttjas för att utbilda/omsätta en norrlandsbrigad. Mot bakgrund av miljökraven bör då I 2 eller I 14 väljas. I övrigt finns inga avgörande motiv för val mellan de olika regementena.

Vad gäller möjligheterna till samövning/samträning underlättas detta vid I 4 och I 12 genom samlokaliseringen med andra förband i Linköping/Kvarn resp. Eksjö. Möjligheterna till utbildning av infanteribrigad för strid i öppen terräng är goda vid såväl I 11 som I 16.

Samhällets befolkningsstruktur

Samtliga av de studerade regementena är lokaliserade till områden med hög eller relativt hög befolkningstäthet. Skåne och västra Sverige bör särskilt beaktas mot bakgrund av de stora värnpliktsstillgångarna inom dessa områden.

Övnings- och skjutfält m. m. (Utvecklingspotential)

Alla de berörda regementena har goda utbildningsbetingelser med tillgång till övnings- och skjutfält av god standard. Utvecklingspotentialen varierar dock något. Om man med utvecklingspotential avser möjligheterna till "dubbel-brigadutbildning" resp. utbildning av mekaniserade förband är I 4, I 11 och I 15 de infanteriregementen som får bedömas ha den bästa potentialen.

Personalens utvecklingsmöjligheter

Utvecklingsmöjligheterna gynnas vid de orter där även annan verksamhet är lokaliserad. I Karlstad (I 2) är en rad totalförsvarsmyndigheter lokaliserade. I Linköpingsområdet finns förutom I 4 även InfSS, A 1, AF 2 samt en träng-enhet lokaliserad. I Eksjö (I 12) finns jämväl Ing 2 lokaliserat och ingenjört-ruppernas funktionsskola planeras att lokaliseras dit.

Ekonomi

Vad gäller investerings- och driftkostnader finns det inga avgörande skillna-der mellan de olika regementena. De årliga besparingarna vid avveckling av ett etablissemang uppgår till ca 40 – 50 mkr/år i stort oberoende av vilket regemente som väljs och vilken brigadtyp som utbildas. Värnpliktstillgång-arna i västra och södra Sverige medför att infanteriregemente(-n) bör vara lokaliserade dit för att begränsa värnpliktsresekostnaderna.

Som framgår av det ovan redovisade finns det inga entydiga skäl för eller emot det ena eller andra regementet. Kommittén har i sina fortsatta övervä-ganden därför utgått från en värdering av resp. regemente inom sin region, dvs. mellersta, västra och södra Sverige med utgångspunkt från att ett till två regementen i varje region skall avvecklas.

I 4 och I 14 är lokaliserade på från operativa utgångspunkter lämpliga plat-ser, främst med avseende på operationsriktningarna norr och söder om Mä-laren. I 14 har härutöver en gynnsam lokalisering mot bakgrund av kravet på skydd av förbindelser till Norrland. Som tidigare framhållits bör ett av infanteriregementena i mellersta Sverige utnyttjas för utbildning av norr-landsförband. I 14 är därvid lämpligt.

I 4:s lokalisering till Linköping innebär goda samordnings- och samträ-ningsmöjligheter med artilleri-, underhålls- och arméflygförband samt med infanteriets stridsskola i Kvarn. I 4 bedöms också ha goda förutsättningar för att utbilda och förbandsomsätta två brigader vilket är till fördel från handlingsfrihetssynpunkt.

Av ovanstående skäl bör enligt kommitténs mening *I 4 och I 14 bibehållas*.

Valet av förband för avveckling i den mellersta regionen står då mellan I 2 och I 3. Mot bakgrund av tidigare redovisat krav på ett förband i området Bohuslän – Värmland och med hänsyn till kommitténs ställningstagande till avveckling av I 17 vilket redovisas här nedan bör *I 2 bibehållas*. Ett bibehå-llande av I 2 ger därtill en handlingsfrihet att vid behov utöka antalet norr-landsförband.

Detta innebär att I 3 enligt kommitténs mening bör avvecklas. Handlings-frihet finns att överflytta utbildningen av Närke-brigaden till Linköping och där utbilda/omsätta två brigader.

Säkerhetspolitiska och operativa aspekter samt värnpliktstillgången gör sammantaget att minst ett infanteriregemente bör vara lokaliserat till västra Sverige. Valet av förband står då mellan I 15 i Borås, I 16 i Halmstad och I 17 i Uddevalla. Förbanden är från flera utgångspunkter likvärdiga.

I 15 är från beredskapssynpunkt lämpligt lokaliserad med hänsyn till närheten till Landvetter och Göteborg. Möjligheter att på sikt övergå till utbildning av mekaniserade förband bedöms vara goda. I 15 centrala läge inom västra Sverige är gynnsamt sett från värnpliktsresesynpunkt.

I 16 har goda möjligheter att utbilda infanteribrigad för strid i öppen terräng.

I 15 och I 16 är försvarsområdesregementen med de speciella förutsättningar detta innebär. Det territoriella ansvaret för Göteborgs och Bohus län upprätthålls av Västkustens Marinkommando.

Vid en slutlig sammanvägning av samtliga faktorer har kommittén kommit till att *I 15 och I 16 bör bibehållas*. Kommittén föreslår därför att I 17 avvecklas.

Med hänsyn till operativa krav bör även infanteriförband utbildas i södra Sverige, varför ettdera av I 11 i Växjö eller I 12 i Eksjö bibehållas.

I 11 och I 12 har i stort likvärdiga produktionsförutsättningar. Samövnings-/samträningssamövningsmöjligheterna bedöms emellertid vara störst inom Eksjö garnison varför enligt kommitténs mening *I 12 bör bibehållas*. Kommittén föreslår därför att I 11 avvecklas.

Som kommittén tidigare anfört finns emellertid behov av och möjligheter att avveckla ytterligare ett etablissement. Mot bakgrund av de förändringar som kommittén föreslagit i det tidigare avseende mellersta och västra Sverige anser kommittén att inga ytterligare förändringar bör göras inom dessa regioner.

Kommittén har tidigare anfört att P 6 bör komma i fråga om något av pansar/mek-förbanden i Skåne skall avvecklas. Kommittén har vidare framhållit att av besparingsskäl fyra brigadproducerande regementen bör avvecklas.

Beträffande P 6 finns handlingsfrihet att överflytta Kristianstadbrigaden till Revinge och där utbilda och omsätta två brigader i avvaktan på kommitténs slutliga ställningstagande till antalet och typer av brigader.

Därtill finns enligt vad kommittén erfarit en möjlighet att genom samlokalisering av P 6 och A 3 i Kristianstad erhålla en besparingseffekt motsvarande vad som skulle uppnås genom en överföring av brigadens utbildning till Revinge. I båda fallen blir det en fråga om att avveckla ett etablissement i Kristianstad. Kommittén anser således att P 6 etablissement i Kristianstad bör avvecklas.

Specialtruppslagens lokalisering

Kommittén har i det föregående redovisat sin principiella syn på specialtruppslagens lokalisering. I det följande redovisas kommitténs ställningstaganden till de av överbefälhavaren föreslagna förändringarna. I detta sammanhang har kommittén granskat möjligheterna till ytterligare förändringar i syfte att åstadkomma besparingar. Slutsatsen av denna granskning är att kommittén för närvarande inte ser det som möjligt att med föreliggande krigsorganisationsstruktur och med de tidigare redovisade grunderna för lokalisering som utgångspunkter vidta förändringar utöver de av överbefälhavaren föreslagna.

Kommittén har i det föregående redovisat sitt ställningstagande till en etablering av ingenjörutbildning i Nedre Norrland. Denna bör enligt kommitténs mening lokaliseras till I 21 i Sollefteå där de bästa utbildningsbetingelserna och den största utbildningskapaciteten finns.

Krigsorganisationens utveckling liksom ovan redovisade etablering av ingenjörutbildning till Nedre Norrland medför ett överskott på utbildningsplatser inom ingenjörtrupperna. Man bör därför av besparingsskäl reducera antalet utbildningsplatser.

Ing 3 i Boden bör av operativa skäl och miljöträningsskäl bibehållas. Ing 2 i Eksjö bör bibehållas mot bakgrund av de möjligheter till samträning och de driftmässiga fördelar som samlokaliseringen i garnisonen med I 12 innebär.

Ing 1 är mot bakgrund av sitt framtida utbildningsansvar möjligt att till begränsade kostnader samlokalisera med annan myndighet. Mot bakgrund av operativa krav bör fältarbetsförband allttjämt utbildas i Stockholms närhet. Kommittén har i sina överväganden funnit, i likhet med överbefälhavaren, att Ing 1 bör samlokaliseras med P 10 i Strängnäs. Lokaliseringen dit innebär förutom goda möjligheter till samträning de bästa utbildningsbetingelserna för ingenjörförband. Personalkonsekvenserna bedöms också vara minst vid en flyttning till Strängnäs. De redovisade besparingarna i förening med de begränsade kostnaderna anser kommittén väl motivera en avveckling av etablissemnet i Södertälje.

I syfte att uppnå besparingar, men även för att öka möjligheterna till samövning och samträning föreslår överbefälhavaren en omlokalisering av Lv 7 i Luleå till Boden. Genom de förändringar i krigsorganisationen som är aktuella skapas ett utrymme i Boden vilket gör det möjligt att genom relativt begränsade investeringar omlokalisera Lv 7 dit. Kommittén har vid sin granskning av detta förslag även granskat ett alternativt innebärande en omlokalisering av Lv 7 inom Luleå till F 21 samt, för att utnyttja den friställda kapaciteten i Boden, flyttning av verksamheten vid Ing 3 till I 19/P 5.

Syftet med granskningen var att klarlägga om besparingar i samma storleksordning som det ursprungliga alternativet kunde uppnås vid ett bibehållande av Lv 7 i Luleå. Med hänsyn främst till de betydande skillnader i investeringskostnader som därvid framkom, ca 150–200 mkr., har dock kommittén funnit att F 21/Ing 3-alternativet ej bör väljas.

De besparingar som uppnås vid en lokalisering av Lv 7 till Boden bedömer kommittén vara av en sådan storleksordning att avveckling av etablissemnet i Luleå bör genomföras. Kommittén bedömer vidare att de personella konsekvenserna inte bör utgöra ett avgörande hinder för en sådan omlokalisering.

Beträffande trängtruppernas lokalisering har kommittén som tidigare redovisats inget att erinra. De möjligheter till besparingar som föranleds av T 3:s omlokalisering inom Sollefteå bör enligt kommitténs mening tillvaratas. Detta innebär att en enhet för underhållsutbildning kommer att ingå i myndigheten I 21/Fo23. Härutöver lokaliseras en enhet för underhållsutbildning till Boden.

Kommittén har vidare ingen erinran mot överbefälhavarens förslag att en enhet för underhållsutbildning i södra militärområdet bibehålls, ingående i myndigheten P 2.

Skolor m. m.

Kommittén har granskat överbefälhavarens förslag avseende truppslagscentra med ingående strids- och funktionsskolor. I allt väsentligt biträds förslagen i dessa avseenden. I vissa fall innebär överbefälhavarens förslag omlokaliseringar. Kommitténs ställningstaganden rörande dessa redovisas i det följande.

Infanteriets stridsskola bör bibehållas i Kvarn med hänsyn till utbildningsbetingelserna i Linköpingsregionen. Antalet infanteribrigader minskar och norrlandsinfanteriutbildningen föreslås överföras till Umeå. Detta minskar på sikt antalet elever vid Infanteriets officershögskola. Detta, samt de fördelar som en sammanslagning av skolorna innebär vad avser gemensamt utnyttjande av resurserna, talar för att officershögskoleutbildningen bör flytta från Halmstad till stridsskolan i Kvarn.

En stridsskola för officerare i norrlandsförband bör enligt kommitténs mening organiseras i Umeå. Härigenom förbättras utbildningsbetingelserna för officerare för dessa förbandstyper. Genom lokalisering till Umeå erhålls en samlad utbildning med de fördelar som detta medför.

Luftvärnets officershögskola (LvOHS) i Göteborg och AIHS luftvärnsdel föreslås av överbefälhavaren omlokaliseras till Norrtälje. Kommittén har ingen erinran mot detta förslag. Härigenom erhålls en rationell skolverksamhet, samverkan med Luftvärnets skjutskola och Lv 3 och därmed goda utbildningsbetingelser. Genom LvOHS omlokalisering kan Lv 6 kapacitet utnyttjas till fullo för värnpliktsutbildning vilket minskar värnpliktsreskostnaderna.

Både i fallet InfoHS och LvOHS föreslår överbefälhavaren i sitt slutliga förslag att omlokalisering genomförs under perioden 1991 – 96. Kommittén anser det principiellt angeläget att beslutade omlokaliseringar, bl. a. av hänsyn till berörd personal, genomförs snarast möjligt. Det är vidare enligt kommitténs mening av stor vikt i de nu aktuella fallen att tidpunkten för omlokaliseringen snarast kan preciseras.

Truppslagscentrum för artilleriet bör lokaliseras till Kristinehamn med hänsyn till skjutfältsresurserna och till att artilleriets officershögskola är lokaliserad dit.

I konsekvens härmed bör även övrig skolverksamhet inom artilleriet lokaliseras till Kristinehamn, Artilleriskjutskolan under den period då verksamheten ej pågår i Älvdalen samt AIHS artilleridel.

Truppslagscentrum för ingenjörtrupperna föreslås lokaliseras till Eksjö. Detta är i första hand en konsekvens av avvecklingen av Ing 1:s etablissemang i Södertälje. Kommittén bedömer att Eksjö är den lämpligaste orten med hänsyn till rekryteringsmöjligheterna och möjligheterna att utnyttja Ing 2:s resurser främst med avseende på övningstrupp. Till Eksjö bör därför lokaliseras Fältarbetskolan jämte AIHS ingenjördel.

Truppslagscentrum för signaltrupperna bör enligt kommitténs mening lokaliseras till Enköping med hänsyn till att Stabs- och sambandsskolan och signaltruppernas officershögskola (SignOHS) nu är lokaliserade dit. Detta innebär vidare att AIHS signaldel bör lokaliseras till Enköping.

Den överföring av specialtruppslagens skolverksamhet vad avser Krigshögskolans högre kurser till resp. truppslagscentrum som redovisats ovan innebär således sammantaget att Artilleri- och Ingenjörhögskolan (AIHS) i Stockholm avvecklas.

Mot bakgrund av nuvarande lokalisering av skolverksamheten inom trängtrupperna bör dess truppslagscentrum enligt kommitténs mening lokaliseras till Skövde.

Överbefälhavaren föreslår att Motorskolan i Strängnäs lokaliseras till trängtruppernas truppslagscentrum i Skövde. Ursprungligen föreslogs en samlokalisering i Östersund med Arméns tekniska skola (ATS). Under de fortsatta övervägandena har chefen för armén fastlagt att den grundläggande chefsutbildningen i motortjänst som för närvarande genomförs vid Motorskolan överförs till resp. officershögskola. Härigenom försvinner ett av skälen för samordning med den tekniska utbildningen vid ATS. Genom en lokalisering till Skövde kan andra samordningseffekter erhållas. Investeringskostnaderna bedöms visserligen bli något högre vid en lokalisering till Skövde men driftskostnaderna beräknas bli 1 – 2 mkr. lägre per år jämfört med en lokalisering till Östersund.

Kommittén anser att Motorskolans framtida verksamhet har starka kopplingar till underhållsfunktionen varför en lokalisering till trängtruppernas truppslagscentrum i Skövde bör ske.

Med förutsättningen att Ing 1 omlokaliseras och etablisementet i Södertälje avvecklas bör FN-skolan som en följd härav omlokaliseras. Enligt kommitténs mening bör skolan mot bakgrund av sin verksamhet vara lokaliserad till Stockholmsområdet. Skolan kräver ett avsevärt stöd, främst beträffande utbildning och förrådsverksamhet. Den bör därför lokaliseras i anslutning till ett fredsförband. Genom totalförsvarets skyddskolas beslutade omlokalisering till Umeå finns lämpliga lokaler vid I 1/Fo 44. Även förhållandena i övrigt talar enligt kommitténs mening för att FN-skolan bör lokaliseras dit.

Kommittén har vid sina överväganden och förslag rörande omstrukturering av arméns specialtruppslag och skolor funnit skäl att betona vikten av att frågan om arméns myndigheter, (organisation, ledningsförhållanden m. m.) i sin helhet prövas inom ramen för den fortsatta utvecklingen av produktionsledningssystemet i syfte att ytterligare effektivisera krigsorganisationen.

Lokalisering av försvarsområdesstaber

Försvarsområdesbefälhavarna med staber är en viktig grund för den territoriella ledningen av mobiliseringen och inledande strider samt för understöd av stridskrafterna. Principen ett län – ett försvarsområde har fastslagits i 1987 års försvarsbeslut. Vidare har i försvarsbeslutet angivits att i de län som

för närvarande saknar försvarsområdesstab i fred åtgärder bör vidtas för att förbättra möjligheterna till samordnade krigsförberedelser och förbättra understödet av frivilligorganisationerna. I beslutet anges att möjligheterna till och konsekvenserna av att upprätta försvarsområdesstaber bör sålunda redovisas.

Överbefälhavaren föreslår att försvarsområdesbefälhavare med stab skall finnas i fredstid i samtliga län samt att försvarsområdesstabernas kapacitet skall differentieras med hänsyn till uppgifternas omfattning. De faktorer som enligt överbefälhavaren främst bör styra en differentiering är försvarsområdets geografiska läge i förhållande till tänkbara invasionsriktningar, de förband som mobiliserar inom försvarsområdet, och de olika kraven på försvarsområdesbefälhavarna avseende taktisk ledning av markstrid samt territoriell ledning.

Kommittén anser för sin del att föreslagen differentiering ligger väl i linje med den allmänna strävan att skapa balans mellan uppgifter och resurser. Kommittén finner emellertid inte anledning att i alla detaljer granska de olika försvarsområdesstabernas dimensionering.

När det gäller överbefälhavarens förslag att upprätta försvarsområdesstaber i Västerås och Kalmar vill kommittén anföra följande.

Överbefälhavarens förslag innebär att samordnade krigsförberedelser inom de berörda länen kan genomföras på ett mer effektivt sätt än för närvarande. Möjligheter för militära myndigheter att medverka i övningar och även på andra sätt understödja beredskapsplanläggningen för de civila delarna av totalförsvaret ökar genom att försvarsområdesstaber upprättas i de berörda länen. Härutöver kan stödet till frivilligverksamheten öka.

Ett skäl till hittillsvarande organisationslösning har varit svårigheterna att bemanna ytterligare två försvarsområdesstaber. Ett annat skäl har varit kravet på besparingar. Utvecklingen inom flera områden har lett till att det nu finns klara skäl för att bl. a. öka ledningsberedskapen inom Västmanlands och Kalmar län även om detta medför ökade kostnader. Vidare har möjligheterna att bemanna staberna ökat bl. a. genom den differentiering och reducering av ledningsorganisationen i övrigt som nu planeras.

De motiv som ovan redovisats talar enligt kommitténs mening för att försvarsområdesstaber i fred bör upprättas i Västerås och Kalmar. Vid dimensionering av försvarsområdesstaberna bör särskild uppmärksamhet ägnas behovet av stöd till frivilligorganisationerna.

5.4 Sammanfattning av kommitténs förslag

De förslag till förändringar i arméns grundorganisation som redovisats i detta kapitel siktar till att få en armé som är bättre ägnad att möta dagens och, framför allt, morgondagens uppgifter. Dagens fredsorganisation har inte anpassats till de krav på förändringar i utbildning, utrustning och ekonomiska förutsättningar som sedan åtskilliga år varit för handen.

Vägländande för kommittén har således varit strävan att, med bibehållande

av handlingsfrihet inför senare ställningstaganden vad gäller krigsorganisationens utformning och storlek, främja största möjliga effekt i organisationen genom ett mera rationellt utnyttjande av befintliga resurser. Som redovisats i det föregående har förändringsförslagen framförts främst med syfte att frigöra resurser som kan användas för att förstärka viktigare funktioner och därigenom skapa en bättre balans mellan uppgifter och resurser.

Kommitténs förslag till förändringar i arméns grundorganisation vad gäller de brigadproducerande regementena innebär således att I 3 i Örebro, I 17 i Uddevalla och I 11 i Växjö samt etablissemetet P 6 i Kristianstad avvecklas. I det föregående har redovisats dels varför fyra etablissemet kan och följaktligen bör avvecklas, dels de överväganden som väglett kommittén inför ställningstagande om vilka fyra fredsförband som därvid bör komma i fråga.

Kommitténs förslag har kommit att sträcka sig längre än överbefälhavarens i och med att även etablissemetet P 6, under nu aktuella förutsättningar, föreslås avvecklas. Motivet härtill är i första hand att en väsentlig ytterligare besparing härigenom kan uppnås utan att de framtida ställningstagandena till krigsorganisationen påverkas.

Kommittén framlägger även förslag till omfattande grundorganisationsförändringar när det gäller specialtruppslag och skolor inom armén. Vidare föreslås inrättande av försvarsområdesbefälhavare med staber i Kalmar och Västerås.

FK 88:S FÖRSLAG TILL
FÖRÄNDRINGAR I ARMÉNS GRUNDORGANISATION
SAMT NY MILOSTABSORGANISATION M.M.

FÖRÄNDRINGAR AVSEENDE REGEMENTEN

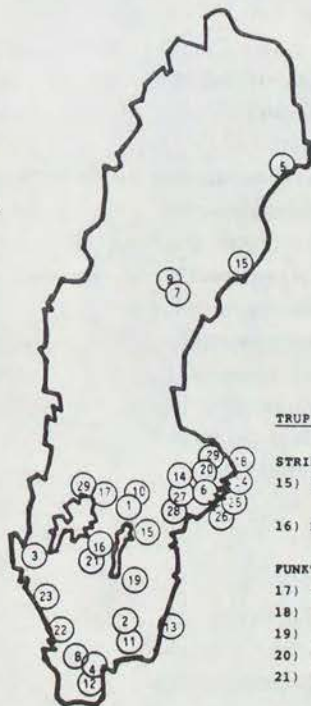
- 1) I 3 i ÖREBRO avvecklas
- 2) I 11 i VÄXJÖ avvecklas
- 3) I 17 i UDDEVALLA avvecklas
- 4) P 6 i KRISTIANSTAD: Etablissemnet avvecklas
- 5) LV 7 i LULEÅ: Samlokaliseras med I 19/P 5 i BODEN
- 6) Ing 1 i SÖDERTÄLJE (ALMNÄS): Samlokaliseras med P 10/Fo 43 i STRÄNGNÄS
- 7) T 3 i SOLLEFTEÅ: Omlokaliseras: en enhet för underhålls- utbildning ingår i i myndigheten I 21/Fo 23 i SOLLEFTEÅ en enhet för underhålls- utbildning lokaliseras till BODEN
- 8) T 4 i HÄSLEHOLM: En enhet för underhålls- utbildning bibehålls i HÄSLEHOLM, ingående i myndigheten P 2
- 9) En enhet för ingenjörutbildning lokaliseras till I 21/Fo 23 i SOLLEFTEÅ

FOSTABER KVARSTÅR

- 10) Fo 51 - ÖREBRO
- 11) Fo 16 - VÄXJÖ
- 12) Fo 14 - KRISTIANSTAD

NYA FOSTABER

- 13) Fo 18 - KALMAR
- 14) Fo 48 - VÄSTERÅS



TRUPPSLAGSCENTRA ORGANISERAS

STRIDSSKOLOR

- 15) INFSS {KVARN (infanteri)
 {UNEÅ (infanteri)
- 16) PS -- SKÖVDE (pansar)

FUNKTIONSSKOLOR

- 17) ART → KRISTINEHAMN
- 18) LV → NORRTÄLJE
- 19) ING → EKSJÖ
- 20) SIGN → ENKÖPING
- 21) TRÄNG → SKÖVDE

NY MILOSTAB M.M.

- 28) Milostab M - STRÄNGNÄS
VF M "
MF M "
- 29) Milostab B i KARLSTAD avvecklas
VF B, MF B i "-
VF O, MF O i ENKÖPING "-

SKOLOR SOM FLYTTAS TILL

TRUPPSLAGSCENTRA M.M.

- 22) INFOHS i HALMSTAD → KVERN
- 23) LVOHS i GÖTEBORG → NORRTÄLJE
- 24) AHS i STOCKHOLM { ART → KRISTINEHAMN
 { LV → NORRTÄLJE
 { ING → EKSJÖ
 { SIGN → ENKÖPING
- 25) FARBS i SÖDERTÄLJE(ALMNÄS) → EKSJÖ
- 26) FN S "- → KUNGSÄNGEN
- 27) MOTOR S i STRÄNGNÄS → SKÖVDE

Förklaring till vissa förbandsbeteckningar m. m.

A Regimenten

I 3/Fo 51:	Livregementets grenadjärer
I 11/Fo 16/18:	Kronobergs regemente
I 17:	Bohusläns regemente
I 19/P 5:	Norrbottens regemente med Norrbottens pansarbataljon
I 21/Fo 23:	Västernorrlands regemente
P 2:	Skånska dragonregementet
P 6/Fo 14:	Norra skånska regementet
P 10/Fo 43:	Södermanlands regemente
Lv 7:	Luleå luftvärnsregemente
Ing 1:	Svea ingenjörregemente
Ing 3:	Bodens ingenjörregemente
T 3:	Norrlands trängregemente
T 4:	Skånska trängregementet

B Staber m. m.

Fostab:	Försvarsområdesstab
Fo 14:	Kristianstads försvarsområde
Fo 16:	Kronobergs försvarsområde
Fo 18:	Kalmar försvarsområde
Fo 48:	Västmanlands försvarsområde
Fo 51:	Örebro försvarsområde
Milostab M:	Militärområdesstaben i Mellersta militärområdet
Milostab B:	Militärområdesstaben i Bergslagens militärområde
VF:	Verkstadsförvaltning
MF:	Materieförvaltning

C Skolor m. m.

ART:	Artilleriet
AIHS:	Artilleri- och ingenjörhögskolan
FARB S:	Arméns fältarbetsskola
FN S:	Försvarets FN-skola
INFSS:	Infanteriets stridsskola
INFOHS:	Infanteriets officershögskola

ING:	Ingenjörtrupperna
Lv:	Luftvärnet
LVOHS:	Luftvärnets officershögskola
MOTOR S:	Arméns motorskola
PS:	Pansartruppernas stridsskola
SIGN:	Signaltrupperna
TRÄNG:	Trängtrupperna

6 Organisationsfrågor inom vissa övriga huvudprogram

6.1 Operativ Ledning

Bakgrund

Regeringen har i prop 1988/89:80 föreslagit att hittillsvarande Östra och Bergslagens militär- och civilområden sammanslås till Mellersta militär- och civilområdet. Riksdagen har under våren 1989 tagit beslut i denna fråga (1988/89:FöU 14, rskr. 294). 1988 års försvarskommitté har att till regeringen lämna förslag rörande militärområdesstabens och militärområdesförvaltningarnas lokalisering. Lokalisering av civilbefälhavarens kansli utreds i särskild ordning.

Kommittén har inhämtat överbefälhavarens förslag till lokalisering av stab och förvaltningar.

Överbefälhavarens förslag

Överbefälhavarens föreslår att myndigheten Militärbefälhavaren i Mellersta militärområdet MB M lokaliseras till Strängnäs.

Materiel- och verkstadsförvaltningarnas ledning föreslås vidare lokaliseras till Enköping.

Överbefälhavaren har granskat ett antal alternativa lokaliseringar, nämligen Karlstad, Örebro och Strängnäs/Enköping.

Mot Örebro som lokaliseringsort talar enligt överbefälhavaren bl. a. investeringsbehoven för stabsbyggnader m. m. vid ett bibehållande av I 3 resp. nackdelarna av ett uteblivet stöd från ett fredsförband i det fall I 3 avvecklas. En slutlig jämförelse mellan Karlstad och Strängnäs/Enköping leder överbefälhavaren till slutsatsen att förorda Strängnäs/Enköping.

Motiven för överbefälhavarens förslag redovisas kortfattat nedan.

Lokalisering av myndigheten Militärbefälhavaren i Mellersta militärområdet MB M till Strängnäs förordas mot bakgrund av operativa faktorer samt samverkande och underställda myndigheter. Ledningsförhållandena i fred och kris underlättas med en lokalisering dit. Beräknade investerings- och driftkostnader är lägst för alternativet Strängnäs. Personalförsörjningen bedöms vara lättare med en lokalisering till Strängnäs.

Milo-förvaltningarnas ledningar bör i fred vara samlokaliserade. Det finns vidare stora fördelar i att samlokalisera förvaltningarna med milostaben. På

grund av att en betydande del av arbetsområdena, underställda enheter, kunder och samverkansmyndigheter är lokaliserade till de mellersta och östra delarna utövas ledningen lättast om förvaltningarna är grupperade i den östra delen av militärområdet, samtidigt som driftkostnaderna, på grund av reskostnader, traktamenten och tidsförluster blir lägst. Investeringar och flyttkostnader blir lägst i Enköpingsalternativet. Detta alternativ innebär också enligt överbefälhavaren de minsta personalförändringarna. Rekryteringsmöjligheterna bedöms vara bäst i Stockholms – Enköpingsområdet. Detta gäller främst marin- och flygvapenpersonal men även den tekniska personalen.

Kommitténs överväganden

En effektiv ledning i kris och krig, ledningsförhållanden som medger en säker, snabb och smidig övergång från freds- till kris/krigsförhållanden, samt goda samverkansmöjligheter med de civila delarna av totalförsvaret bör vara utgångspunkter vid val av fredslokaliseringen.

I en kris/neutralitetssituation utgör en väsentlig del av verksamheten vid en milostab ledning av marin- och flygstridskrafter. En gruppering centralt i militärområdet är därvid fördelaktig främst med hänsyn till närheten till underställda chefer.

En fredslokalisering i Strängnäs underlättar en snabb och smidig övergång till kris-/krigsförhållanden.

En stor del av verksamheten i fred utgörs av krigsplanläggning och mobiliseringsförberedelser. Med hänsyn till underställda och samverkande myndigheters lokalisering leds denna verksamhet bäst från den centrala delen av militärområdet.

Den nya militärområdesstaben kan lokaliseras till Strängnäs utan investeringskostnader. I Karlstad krävs dock ett antal investeringsåtgärder. Karlstad kommun har vid redovisning inför kommittén förklarat sig beredd att vidta åtgärder för att minska investeringsbehoven för en lokalisering av milo-staben jämte förvaltningar till Karlstad. Emellertid kvarstår behovet av vissa investeringar. Härtill kommer att driftkostnaderna är högre än för Strängnäs-alternativet. I dessa inräknas reskostnader som torde bli avsevärt större vid en lokalisering till Karlstad.

Personalförsörjningsfrågorna är i detta sammanhang viktiga. En lokalisering till Strängnäs bedöms sammantaget medföra minst förändringar för personalen vid berörda staber. Rekryteringsmöjligheterna bedömer kommittén i stort vara likartade. En lokalisering till Strängnäs underlättar dock rekryteringen av marin- och flygvapenpersonal.

Med hänsyn främst till operativa skäl och mot bakgrund av ledningsförhållandena bör militärområdesstaben enligt kommitténs mening lokaliseras till Strängnäs. Visserligen har det anförts att det kan vara till fördel – sett från utgångspunkten säker och uthållig ledning – med en mer västlig gruppering. Ovan redovisade operativa skäl för en lokalisering till Strängnäs får dock anses ha större tyngd vid en slutlig värdering.

En viktig fråga när det gäller lokaliseringen av militärområdesförvaltningsarnas ledningar är bl. a. behovet av samverkan med milostaben. Med minskande staber och produktionsledningssystemets utveckling ökar betydelsen av samverkan mellan milostab och förvaltningar i samband med planerings- och budgetdialogerna. Övningsverksamheten kommer att öka. En utökad repetitionsövningsverksamhet samt det ökade antal ledningsövningar som kommer att genomföras inom militärområdet kommer också att innebära ett stort behov av kontinuerlig samverkan.

I den framtida underhållsorganisationen avses miloförvaltningarna utgöra basen för krigsorganisationen. Detta kommer att medföra att förvaltningarna i framtiden i än högre grad kommer att knytas till den operativa planläggningen och därmed få ett större behov av samverkan med milostaben.

Med hänsyn till uppgifterna bör förvaltningarna vara samlokaliserade i fred och ha stöd av ett förband.

Det ovan sagda pekar sammantaget på att stora fördelar kan erhållas om miloförvaltningarnas ledningar är samlokaliserade med milostaben.

Detta innebär visserligen att de personella konsekvenserna blir något större än vid en lokalisering av dessa till Enköping, men enligt kommitténs mening är fördelarna med en samlad lokalisering av stab och förvaltningar så stora att dessa konsekvenser måste accepteras. De framtida rekryterings- och bemanningsmöjligheterna i Strängnäs anser kommittén vara tillfredsställande.

Ställningstagande till en eventuell flyttning av Östra byggnadsområdet (FortF/Öst) för att härigenom bereda plats för förvaltningarna bör ses i sammanhang med pågående översyn av Fortifikationsförvaltningens arbetsformer.

Kommittén finner således att militärområdesmateriel- och verkstadsförvaltningarnas ledningar bör lokaliseras till Strängnäs.

6.2 Marinen

Kommittén har funnit det nödvändigt att – med hänsyn till att det i vissa fall kan finnas kopplingar mellan armén och marinen beträffande grundorganisationens lokalisering – granska överbefälhavarens inriktning rörande den framtida marina grundorganisationen.

Överbefälhavaren har uppdragit åt Chefen för marinen att föreslå kostnadsminskningar inom lednings- och förbandsverksamheten. Vidare ingår i uppdraget att föreslå en grundorganisation som är oberoende av antalet krigsförband – inom ett rimligt spektrum – och som har tillräcklig flexibilitet att kunna utbilda olika typer av förband enligt de handlingsvägar som överbefälhavaren redovisat i sin perspektivplanering (FMI 2000).

Chefen för marinen har inte slutfört sitt utredningsarbete, men överbefälhavaren bedömer att det mot bakgrund av nu tillgängligt underlag är möjligt att redovisa en principiell inriktning av marinens grundorganisation.

I de delar som i detta sammanhang är viktiga redovisar överbefälhavaren följande.

Utbildningskapaciteten inom marinen är för stor för de förutsebara behoven i framtiden oavsett val av alternativ i FMI 2000. Om enbart de marina utbildningsbehoven beaktas kan enligt överbefälhavaren två utbildningsförband avvecklas. Detta får dock omfattande operativa och beredskapsmässiga konsekvenser.

Efter en värdering av dessa konsekvenser finner överbefälhavaren att samtliga marina utbildnings- och ledningsförband bör bibehållas och att den marina utbildningsorganisationen snarast bör reduceras vid samtliga freds-förband till det faktiska behovet i krigsorganisationen och för beredskap. Härigenom frigjord utbildningskapacitet inom marinen bör i största möjliga utsträckning utnyttjas för utbildning av värnpliktiga för territorialförsvars-uppgifter.

Operativa skäl och beredskapsskäl talar enligt kommitténs mening för att marinens utbildningsförband även fortsättningsvis bör vara lokaliserade till nuvarande orter, detta särskilt med hänsyn till de förändringar i arméns grundorganisation som tidigare föreslagits.

Den framtida dimensioneringen av dessa förband blir emellertid en konsekvens av krigsorganisationens utformning vilken kommer att behandlas av kommittén i det fortsatta arbetet.

Kommittén konstaterar att här redovisad inriktning i fråga om marinens grundorganisation är förenlig med de förslag rörande arméns grundorganisation som redovisats i föregående kapitel.

Det är enligt kommitténs mening väsentligt att den befintliga överkapaciteten inom marinens grundorganisation utnyttjas i största möjliga omfattning för att begränsa behovet av nyinvesteringar föranledda av förslagen till förändringar inom arméns grundorganisation.

7 Personalkonsekvenser m. m.

7.1 Överbefälhavarens förslag

Överbefälhavaren har redovisat personalkonsekvenserna av bl. a. den föreslagna utvecklingen av grundorganisationen.

Överbefälhavaren betonar att *all personal* inom armén på något sätt kommer att påverkas av de förändringar som följer av FU 88. Förslagen innebär bl. a. att ett antal etablissement lämnas – eller utnyttjas för annan verksamhet. Verksamhet kommer att omfördelas mellan myndigheter. *Huvuddelen av personalen* kommer dock enligt överbefälhavaren att behövas i den förändrade organisationen. Detta leder till att de nödvändiga förändringarna i första hand bör beskrivas som en fråga om omfördelning av försvarsmaktens personal.

Överbefälhavarens övergripande inriktning är att de anställda – militära och civila – som vill stanna kvar skall få arbete inom försvarsmakten, förutsatt att man är beredd att flytta till den ort där arbete finns. Det kan emellertid komma att innebära andra arbetsuppgifter för den enskilde.

Överbefälhavaren anser att en särskild satsning bör göras för att få de anställda att stanna kvar inom försvarsmakten. Exempel på åtgärder som föreslås är:

- arbete till medflyttande,
- utökade möjligheter att bibehålla tjänst resp. få tjänstledighet,
- kostnadsfri återflyttning till "hemorten",
- hjälp med bostad på nya stationeringsorten och kompensation för förluster vid bostadsförsäljning,
- barnomsorg,
- ekonomisk kompensation för faktiska merkostnader.

En individuell lösning för den enskilde, utformad på lokal nivå, bör enligt överbefälhavaren ha företräde framför generella åtgärder, detta med hänsyn till att varje berörd person med eventuell familj har en unik situation.

Särskilda medel har i planeringen reserverats för personalåtgärder. Överbefälhavaren utesluter dock inte att försvarsmaktens planerade personalutveckling kan komma att kräva ytterligare ekonomiska resurser för att kunna realiseras.

När det gäller behovet av civil personal kommer detta att successivt minska till följd av de åtgärder som föreslås. Reduceringen skall i första hand

söka åstadkommas genom naturliga avgångar och anställningsbegränsningar.

För de värnpliktiga innebär de föreslagna förändringarna av grundorganisationen totalt sett bl. a. en minskad resevolym. I fortsättningen kommer t. ex. endast ett fåtal värnpliktiga från Västsverige att fullgöra sin grundutbildning i Norrland. Emellertid kommer naturligen värnpliktiga som bor i anslutning till regementen som avvecklas att behöva resa längre sträckor än tidigare.

7.2 Försvarets personalnämnds redovisningar

Försvarets personalnämnd (FPN) har på regeringens uppdrag analyserat konsekvenserna inom personalområdet vid ett genomförande av överbefälhavarens förslag i FU 88.

FPN:s redovisning (1988-11-15) har ställts till kommitténs förfogande och redovisas kortfattat nedan.

Nämnden anser att det omedelbara behovet av inomverksutbildad personal med yrkeserfarenhet är den allvarligaste och mest svårbemästrade konsekvensen av överbefälhavarens förslag. Däremot bedömer FPN att överbefälhavarens förslag gynnar den långsiktiga personalförsörjningen. Möjligheterna till arbete för övertaliga och medflyttande bedöms vara relativt goda under den närmaste tiden.

FPN framhåller efter analys av de sociala och ekonomiska konsekvenserna för berörd personal, att den viktigaste åtgärden för att stimulera till den nödvändiga personalrörligheten är att bereda den medflyttande makan/maken ett arbete på den nya bostadsorten.

FPN föreslår därutöver ett antal åtgärder för att underlätta den personalrörlighet som behövs för att tillgodose myndigheternas personalbehov, bl. a. inom följande områden:

- Barnomsorg
- Vissa ersättningsfrågor
- Arbetsvårdsfall
- Regler för omplacering
- Samverkansgrupper
- Arbete åt medflyttande
- Hjälp till försäljning av bostad

FPN har till kommittén redovisat utvecklingen av personalbehovet vid arméns myndigheter m. m. som följd av förslagen.

I tabellen nedan redovisas ett utdrag av denna redovisning avseende de myndigheter inom armén m. m. som direkt berörs av överbefälhavarens förslag. Det måste dock betonas att de förändringar som redovisas baseras på en krigsorganisationshypotes om 18 brigader m. m. Det slutliga behovet av förändringar kan anges först när inriktningen av krigsorganisationens utveckling lagts fast. Materialet ger emellertid en uppfattning om storleksordningen på förändringarna med avseende på resp. myndigheter.

Tabell

FÖRBAND	PERSLÄGE 8904		PERSMÅL		ANMÄRKNING	
	Mil	Civ	Mil	Civ		
P 6/Fo14 (Kristianstad)	233	243	¹⁾	¹⁾	¹⁾ Beslut FB 91	
I 11/Fo16 (Växjö)	214	172	19	44	Fostab kvar	
P 2 (Hässleholm)	180	186	} 292	} 177		
T 4 (Hässleholm)	106	10				
I 17 (Uddevalla)	175	130	0	0		
P 10/Fo43 (Strängnäs)	235	237	256	} 227		
Ing 1 (Södertälje)	154	129	110			
I 3/Fo51 (Örebro)	194	154	24	30	Fostab kvar	
I 21/Fo23 (Sollefteå)	} 334	} 274	} 313	} 205	²⁾ Civil perso- nal ingår i Bodens garnison	
T 3 (Sollefteå)						
Lv 7 (Luleå)	110	51	109	⁰²⁾		
InfOHS (Halmstad)	60		³⁾	0	³⁾ Ingår i trupp- slagscentrum	
AIHS (Stockholm)	14	4	³⁾	0		
LvOHS/TS (Göteborg)	70	9	³⁾	0		
FarbS (Södertälje)	29	1	³⁾	0		
MotorS (Strängnäs)	8	5	³⁾	0		
					⁴⁾ Hv- och frivavd	
Fo18 (Kalmar)	⁶⁴⁾	⁵⁴⁾	19	30	Ny fostab	
Fo48 (Västerås)	⁵⁴⁾	⁴⁴⁾	18	28	Ny fostab	
MB Ö stab (Strängnäs)	72	47	} 80 ⁵⁾	} 50 ⁵⁾	⁵⁾ Lokalisering av MBM, MFM och VFM i Strängnäs Prel. beräkning av personalbehov	
MB B stab (Karlstad)	34	32				
MF Ö (Enköping)	15	20	} 15 ⁵⁾	} 24 ⁵⁾		
MF B (Karlstad)	12	20				
VF Ö (Enköping)	6	16	} 5 ⁵⁾	} 18 ⁵⁾		
VF B (Karlstad)	3	5				

Anm. Genom fotnoter markeras en viss bearbetning som kommittén gjort av FPN:s underlag.

7.3 Kommitténs överväganden

Kommittén konstaterar att de nu föreliggande förslagen om arméns grundorganisation och utbildning kommer att beröra huvuddelen av personalen. Det finns därför anledning att understryka vad överbefälhavaren anför om att

personalen är försvarets viktigaste tillgång. Det är den samlade insatsen av all personal inom försvarsmakten, militär och civil, anställda och värnpliktiga, som ytterst är avgörande för krigsförbandens krigsduglighet.

Kommittén förutsätter att detta konstaterande ligger till grund för den fortsatta utvecklingen inom hela försvarsmakten.

Effekterna av förändringarna kommer att beröra många anställda. Det finns därför anledning att ånyo särskilt framhålla syftet med de föreslagna åtgärderna, nämligen att förbättra krigsförbandens förmåga omedelbart efter mobilisering genom att förbättra utbildningen och frigöra resurser för andra väsentliga ändamål.

Mot bakgrund av vad som i det föregående anförts om konsekvenserna för personalen m. m. konstaterar kommittén att de åtgärder som nu erfordras inom personalområdet måste syfta till att säkerställa personalförsörjningen både på kort och lång sikt. Det är därvid viktigt att all personal i största möjliga utsträckning omfattas av likartade personalåtgärder även om individuella lösningar utformas på lokal nivå.

Kommittén finner också anledning att peka på det stora behovet av information och personalutvecklingsåtgärder som nödvändiggörs av förändringarna. Chefer på olika nivåer inte minst inom mottagande myndigheter har i dessa avseenden ett stort ansvar.

Kommittén konstaterar avslutningsvis att utöver föreslagna förändringar i grundorganisationen även förslagen i fråga om utbildningssystemet, nya ledningsprinciper m. m. medför konsekvenser för personalen. Detta understryker ytterligare betydelsen av aktiva åtgärder inom personalområdet både vad avser anställd och värnpliktig personal.

7.4 Regionala konsekvenser

Kommittén har i det föregående lagt fram förslag om ändring i grundorganisationen inom armén och om lokalisering av ledningsorganen inom det nya mellersta militärområdet. Förslagen innebär att den militära verksamheten minskar eller upphör på vissa orter och att den ökar på andra orter. Till följd av kommitténs förslag minskar den militära verksamheten i första hand vid följande orter: Luleå, Sollefteå, Örebro, Karlstad, Södertälje, Uddevalla, Växjö och Kristianstad. Vid vardera av de orter där brigadproducerande regementen av kommittén föreslås avvecklas berörs omkring 300 arbetstillfällen. Omkring två tredjedelar är militära tjänster och en tredjedel civila tjänster. Vad gäller Luleå, Sollefteå och Karlstad omfattas 100 – 150 personer.

Som framgår av det föregående är det önskvärt och möjligt att erbjuda den berörda personalen anställningar inom försvaret i andra delar av landet.

Av den analys av arbetsmarknadsläget i ovan nämnda kommuner som genomförts av arbetsmarknadsdepartementet, och som ställts till kommitténs förfogande, framgår att förutom Sollefteå och Luleå ingen av de berörda kommunerna är att betrakta som regionalpolitiska problemkommuner. Uddevalla har haft karaktären av regionalpolitisk problemkommun, men där

har problemen mer varit av typen akuta strukturomvandlingsproblem. Av övriga kommuner tillhör en, Örebro, landets 25 % sämsta vad gäller arbetslöshetsnivå. I andra avseenden, t. ex. andelen statligt sysselsatta, tillhör emellertid Örebro den bästa fjärdedelen av landets kommuner.

De kommuner som tillförs arbetstillfällen som en konsekvens av kommitténs förslag är framför allt Boden, Strängnäs, Norrtälje, Eksjö och Skövde. De orter till vilka arméförband är lokaliserade kan som en konsekvens av strukturförändringarna vissa arbetstillfällen tillföras.

Enligt kommitténs uppfattning bör viss territorialförsvarsutbildning förläggas till marina förband. Kommitténs ståndpunkt är därvid, som framgår av kapitel 6, grundad på utbildningsmässiga och operativa överväganden. Härtill kommer att en utveckling i linje med kommitténs intentioner i detta avseende innebär att vissa arbetstillfällen tillförs dessa orter.

Kommittén konstaterar att det nuvarande gynnsamma arbetsmarknadsläget gör det möjligt och önskvärt att föreslagna förändringar genomförs skyndsamt.

Enligt kommitténs mening bör man medge stor valfrihet för den berörda personalen vad gäller flyttning till nya orter. Detta bör öka möjligheterna att få behålla personalen inom försvarsmakten. Den nuvarande vakanssituationen som innebär behov av personal vid ett flertal förband underlättar i detta avseende erforderlig omflyttning. Ytterligare åtgärder i syfte att öka denna valfrihet kan vidtas genom att bl. a. styra den framtida rekryteringen samt produktionsuppgifterna för resp. förband som mottar personal.

Försvarskommitténs uppgift är att föreslå en sådan struktur för arméns grundorganisation som ger ett så effektivt försvar som möjligt. Lokalisering av försvarets förband och annan verksamhet bör styras av de faktorer som tidigare redovisats.

THE HISTORY OF THE

... of the ...

... of the ...

... of the ...

... of the ...

... of the ...

... of the ...

... of the ...

... of the ...

... of the ...

... of the ...

... of the ...

... of the ...

... of the ...

... of the ...

... of the ...

... of the ...

... of the ...

... of the ...

... of the ...

... of the ...

... of the ...

... of the ...

... of the ...

... of the ...

8 Granskning av planeringssystemet

8.1 Inledning

I kommitténs uppdrag ingår att granska totalförsvarets planeringssystem, att belysa mekanismer bakom brister i planeringen, särskilt i underlaget till 1984 års försvarskommitté, och att lämna förslag till förbättringar.

Den granskning som kommittén har genomfört har begränsats till att avse frågan om hur statsmakterna får underlag för och fattar beslut om försvarets utveckling samt om hur besluten sedan tillämpas. Det har inte varit möjligt att granska planerings- och ekonomisystemets alla enskildheter i den mycket omfattande produktionen inom totalförsvarets många olika delar. Diskussionen begränsas till förhållanden som har direkt betydelse för planering och styrning på statsmakternas nivå.

Å andra sidan har kommittén inte begränsat sin granskning till enbart själva det formella planeringssystemet med de olika dokument, som lämnas mellan parterna i planeringsprocessen, utan diskuterar också andra förhållanden såsom organisation, ansvarsförhållanden, institutionella intressen och kompetens. Faktorer av detta senare slag spelar ofta en väl så stor roll för säkerhet och stabilitet i planeringen som systemets formalia.

Granskningen har omfattat såväl militärt som civilt försvar. Eftersom förhållandena och problemen i många avseenden är olika i den militära och den civila delen av totalförsvaret behandlas dessa var för sig.

Som stöd för sitt arbete har kommittén haft en referensgrupp med experter från departement och myndigheter. Gruppens arbete har tillsammans med annat underlag legat till grund för kommitténs överväganden. I bilaga redovisas gruppens sammansättning samt visst material från dess arbete, som kommittén inte tagit ställning till men bedömer vara av intresse för att ge en bild av försvarets planeringssystem och hur det tillämpas på olika nivåer.

8.2 Försvarsplaneringen i anslutning till 1987 års försvarsbeslut

Som bakgrund för sin diskussion om hur planeringen fungerat inom försvarsområdet redovisar kommittén i det följande kortfattat sin bild av vilka de

huvudsakliga stegen var i planeringen av det militära försvaret i anslutning till 1987 års försvarsbeslut.

Arbetet med att ta fram underlag för 1987 års försvarsbeslut utfördes samtidigt som 1982 års beslut var under genomförande. 1982 års beslut innebar en i huvudsak oförändrad ram men med ett nytt system för prisreglering, som skulle ge försvaret i stort sett samma kompensation för ökade lönekostnader som statsförvaltningen i övrigt. En ökad satsning på materiell förnyelse och beredskap skulle kunna göras genom rationaliseringar och besparingar på driften. 1983 ändrade riksdagen 1982 års beslut, varvid den ekonomiska ramen sänktes med 200 mkr. per år.

Devalveringen och osedvanligt stora växelkursförändringar medförde ekonomiska svårigheter ganska snart efter försvarsbeslutet 1982. Genom den s. k. fyrpartiuppgörelsen tillskötts 1,8 miljarder kr. under perioden 1984 – 87 avsedda att kompensera för detta. Systemet för prisreglering modifierades, så att hänsyn fortsättningsvis skulle tas även till förändringar i växelkurser.

Successivt under genomförandet av 1982 års försvarsbeslut visade det sig att det inte var möjligt att i planerad omfattning föra över medel till materielsektorn. Kostnader för övningsverksamhet och beredskap ökade på ett icke förutsett sätt. Till svårigheterna bidrog också att värnpliktsförmånerna höjdes utan full kostnadstäckning, vilket förutsatts i det tidigare försvarsbeslutet, och att vissa prisregleringsmedel innehölls. Många besparingar genomfördes men i gengäld ökade kostnaderna inom andra delar av ledning och förbandsverksamheten. I synnerhet armén släpade kraftigt efter besparingsmålen och marinen fick svårigheter att uppnå målen i slutet av perioden. Totalt sett ökade kostnaderna för ledning och förbandsverksamheten under 1982 – 87 utöver det som förutsetts och budgeterats.

Även när det gäller utveckling och anskaffning av materiel, byggnader och anläggningar skedde under 1982 – 87 en successiv urholkning i förhållande till vad försvarsbeslutet avsett. Detta berodde dels på att medel behövde överföras till ledning och förbandsverksamhet, dels på att kostnaderna för många objekt underskattats eller att effekterna av det beslutade systemet för priskompensation missbedömts.

Ett stort antal objekt kom därför att senareläggas, reduceras eller utgå ur planerna. Tillsammans med urholkningar, som redan tidigare inträffat och inte kunnat återtats, ledde detta till att det inför försvarsbeslutet 1987 fanns många brister i materiellt hänseende i försvarsmakten. Bristerna gällde både modernitet i förhållande till omvärlden hos viktiga system och läget beträffande underhåll och uthållighet. Vidare hade man tvingats reducera repetitionsutbildningen.

Signaler om obalanser mellan uppgifter och resurser kom successivt fram under perioden och ledde till vissa modifieringar av planeringen. I överbefälhavarens perspektivplan (ÖB 85) redovisades vissa brister men överbefälhavaren planerade fortfarande i huvudsak för att fullfölja försvarsbeslutets ambitioner att minska kostnaderna för ledning och förbandsverksamhet. Från

och med programplan 1986 – 91 skedde dock en ökning av de medel som avsattes för detta huvudproduktionsområde.

Med i första hand perspektivplanen ÖB 85 som grund redovisade 1984 års försvarskommitté i början av 1986 vissa preliminära överväganden rörande försvarspolitikens inriktning och försvarsmaktens utformning. Kommittén förutsatte därvid att besparingarna i 1982 års beslut i huvudsak skulle kunna genomföras och att de idéer beträffande värnpliktsutbildning, som kommit fram i 1983 års värnpliktsutbildningskommitté (VK 83) skulle kunna genomföras efter 1987 och ge ytterligare besparingar. Önskemål formulerades från olika partier om vilka ramar och vilken inriktning av planeringen man ville ha utredda i programplaneringen.

I den programplan 87 – 92 som utarbetades närmast inför försvarsbeslutet 1987 hade de ekonomiska problemen uppmärksammats mer än i ÖB 85. Fortfarande var dock kostnaderna för den löpande driften inom ledning och förbandsverksamheten, trots en avsevärd ökning av härför avdelade medel, klart underbudgeterade i förhållande till det faktiska kostnadsutfallet sådant det efter 1987 visat sig bli. Några mer omfattande strukturella åtgärder för att komma till rätta med de många bristerna föreslogs inte.

Chefen för armén avvisade möjligheterna till ytterligare besparingar inom utbildningsverksamheten genom det rullande system med tre utbildningsomgångar på två år, som föreslagits av VK 83. Inte heller ett av chefen för armén framlagt förslag till s. k. varvad, samlokaliserad utbildning bedömdes i erforderlig grad kunna skapa en besparingseffekt med bibehållen eller förbättrad utbildningskvalitet. Överbefälhavaren fann inför 1987 års beslut att de enda möjligheterna till besparingar låg i en anpassning av dagens system in- nebärande bl. a. nedläggning av vissa förband. Han hann emellertid inte lämna något förslag till hur arméns grundorganisation skulle kunna förändras. Han begärde att få återkomma med ett förslag efter ytterligare utredning, vilket ledde till att ställning ej hann tas till arméns strukturproblem i 1987 års försvarsbeslut.

Överbefälhavaren valde att i huvudsak fullfölja de linjer han presenterat i ÖB 85. Han justerade planeringen, men ansåg inte att signalerna om ekonomiska problem och brister var tillräckligt starka eller frågorna tillräckligt genomarbetade för att i slutskedet av förberedelsearbetet inför 1987 års beslut motivera en ändring av prioriteringsgrunderna i stort för olika åtgärder.

Programplanen 87 – 92 inlämnades i juni 1986 och presenterades i form av en fullständig programplanering på en grundnivå (nivå 1) och med förändringar i förhållande till denna på ytterligare sex högre nivåer. I de högre nivåerna gjordes framför allt en ökad satsning på materiell förnyelse, men också på vissa förbättringar av övningsverksamheten.

Försvarskommittén utgick i sitt arbete från det av överbefälhavaren lämnade underlaget, som alltså i väsentliga avseenden, bl. a. avseende arméns grundorganisation, var inkomplett. Prioriteringsdiskussionerna kom att knytas främst till graden av materiell förnyelse ovanför grundnivån. Frågor om balans mellan totalt inplanerade åtgärder och resurser och om krigsorganisationens tillstånd lyftes inte fram på samma sätt.

I november redovisade överbefälhavaren en reviderad version av programplanen med anledning av arméchefens årsredovisning, vilken tydde på att ledning och förbandsverksamheten alltså var underbudgeterad. Ytterligare medel fördes i denna reviderade plan från materielanskaffning till ledning och förbandsverksamhet.

Kommittén förordade i förhållande till grundnivån en förstärkning av utbildningen. Denna finansierades i huvudsak genom omfördelning från materielanskaffning som inplanerats i grundnivån.

Osäkerheten i läget framgår också av att det i försvarsdepartementet fanns indikationer under hösten 1986 på att överbefälhavaren i sitt underlag underskattat medelsbehovet under perioden 1987 – 92 med mellan 4 och 7 miljarder kr., beroende på olika antaganden. De militära staberna bejakade att osäkerheter fanns men ansåg inte att planeringen innehöll onormalt stora osäkerheter. Omplanering utöver vad som skett i den reviderade programplanen bedömdes ej erforderlig.

I propositionen inför försvarsbeslutet gjordes ytterligare överföringar till arméns drift. Försvarsministern anförde att osäkerheten i de beräknade kostnaderna för inplanerad verksamhet enligt hans mening måste anses betydande. Statsmakernas ställningstagande till krigsorganisationen kunde därför behöva förändras under den aktuella perioden. Försvarsministern anmälde sin avsikt att följa frågan under försvarsbeslutsperioden och att återkomma till regeringen med förslag till åtgärder för att öka säkerheten i planeringen.

Kort tid (juni 1987) efter försvarsbeslutet 1987 stod det emellertid klart att den avsedda verksamheten inte kunde genomföras inom givna ramar. Då uppmärksammades även stora kostnadsökningar för marinens drift. Överbefälhavaren anmälde detta i sin programplan 88 – 92.

Enligt överbefälhavaren var orsakerna till bristerna bl. a. att försök att motverka kostnadsökningen genom ramstyrning hade misslyckats, att man på lokal nivå funnit små möjligheter till ambitionssänkningar utöver faktiskt genomförd rationalisering, att ett uppdämt behov fanns av vidareutbildning och underhållsåtgärder, att lönehöjningarna blivit särskilt stora för försvaret och att priset för ny teknologi underskattats i tidiga planeringsfaser för materiel.

Försvarsbeslutet 1987 innebar en reell ökning av försvarsmaktens ekonomiska ram. Ett antal särskilda åtgärder angavs som skulle genomföras utöver grundnivån (nivå 1) i programplan 87 – 92. Inom armén och marinen gjordes emellertid avsevärda avsteg från dessa intentioner redan i programplan 88 – 92. Bl. a. senarelades och reducerades satsningar på luftvärn, transporthelikoptrar, ubåtar och tung kustrobot. Avsett utrymme för arméns materiella förnyelse under 90-talet inplanerades för andra ändamål. Totalt omfattade dessa förändringar ca 2 miljarder kr. avseende perioden 87 – 97.

Därutöver senarelades eller utgick vissa ytterligare materielobjekt främst inom armén och marinen och reducerades repetitionsutbildning, allt till en sammanlagd omfattning av nära 6 miljarder kr. under perioden 87 – 97.

Överbefälhavaren redovisade också brister beträffande yrkes- och reserv-

officerare, men föreslog i avvaktan på FU 88 endast viss uppfyllnad. Tillgångarna på civil personal översteg enligt överbefälhavaren behoven. En reducering av den civila personalen enligt försvarsbeslutets inriktning inplanerades ej i avvaktan på pågående försvarsmaktsutredning. Bästa möjliga avvägning mellan egen personal och köpta tjänster eftersträvades.

I programplan 89 – 92 redovisades att verksamhet för ca 20 miljarder kr. enligt försvarsbeslutets intentioner för perioden fram till år 1997 utgått ur planeringen. Därvid föreslog överbefälhavaren också strukturella förändringar för att minska ledningsorganisationen, förbättra produktionsledningen och minska obalansen mellan uppgifter och resurser inom armén.

I och med FU 88 och programplan 89 – 92 (sept 1988) har överbefälhavaren således för armén för första gången lyft fram frågan om storleken på den organisation, som det med försvarsbeslutets ekonomi i längden går att vidmakthålla och förnya med målet att förbanden skall vara väl ägnade att lösa sina krigsuppgifter.

Genom de strukturella förändringar överbefälhavaren nu föreslår kan på sikt visst utrymme skapas för att öka de ekonomiska marginalerna för den bantade utbildningen och för att öka satsningen på materiel och på investeringar i anläggningar och lokaler.

Under vintern 1989 har överbefälhavaren aviserat nya ekonomiska problem i form av förväntat kraftigt ökade kostnader för att kunna fullfölja JAS 39-projektet.

Vid kommitténs granskning av planeringsprocessen har framgått att de olika parterna har olika syn på vad som varit orsak till bristerna. Vissa aktörers syn redovisas i bilagan. Förhållandena är synnerligen komplexa och en detaljerad redovisning av vad som skett saknas ofta eller är mycket svårtillgänglig. Det har, under den korta tid som stått till kommitténs förfogande, inte varit möjligt att komma fram till någon helt oomstridd sanning om vilka orsakerna varit och hur stor inverkan de haft.

Vissa slutsatser om planeringsarbetet i framtiden kan dock dras redan efter den genomgång som gjorts under våren. För att undvika att misstag upprepas i det framförliggande arbetet inför 1991 års försvarsbeslut är det viktigt att ta ställning till slutsatserna redan nu. Kommittén kan härutöver i sitt slutbetänkande komma att återkomma till dessa frågor när ytterligare erfarenheter vunnits.

I följande avsnitt utvecklar kommittén först sin syn på mekanismerna bakom bristerna i planeringen. I avsnitt 8.5 redovisas kommitténs förslag till åtgärder för att förbättra planeringen.

8.3 Mekanismer bakom bristerna i planeringen

Inledning

Ett syfte med planeringssystemet är att det ska leda fram till väl övervägda beslut, att försvarsmakten skall bli väl utformad för sina uppgifter och att

fredsproduktionen skall genomföras på ett effektivt sätt. Brister kan anses föreligga i planeringen om dessa mål inte nås. Planeringen kan bli missvisande genom att den bygger på felaktiga bedömningar och beräkningar eller på bristfälligt underlag. Den kan också få brister om man ställs inför nya kostnadsförutsättningar eller nya operativa uppgifter om planerna är så rigida att förmåga till anpassning inte finns utan att stora nackdelar uppstår.

Parternas agerande

För att förstå mekanismerna bakom de brister i planeringen, som framkommit i samband med bl. a. 1984 års försvarskommittés arbete, är det enligt kommitténs uppfattning nödvändigt att diskutera inte bara regler och formella metoder utan också hur olika parter i beslutsprocessen agerar och hur de väljer att tillämpa regler och metoder. Det är viktigt att bedöma vilka förutsättningar planeringsprocessen måste ha för att kunna fungera väl i sitt politiska och organisatoriska sammanhang.

Det övergripande syftet med planeringen att skapa ett effektivt försvar utgör ett gemensamt intresse för alla parter som agerar i försvarsplaneringen. Men försvarsplaneringen behöver också fungera som instrument för att tillgodose många andra skiftande syften som parterna var och en i sina respektive roller har anledning att främja. Perspektiven är olika för statsmakterna, överbefälhavaren, försvarsgrenscheferna, militärbefälhavarna, verks- och förbandscheferna. Den praktiska tillämpningen av planeringssystemet blir därför en kompromiss mellan olika ofta delvis konkurrerande syften.

På en hög och allmän nivå har det ofta varit enkelt att nå en relativt bred enighet om försvarets mål och medel. Problem uppstår emellertid när man skall prioritera mellan en mångfald mål på en något lägre nivå. Det finns inga givna prioriteringar mellan allmän värnplikt, materiellt innehåll i förbanden, inhemsk försvarsindustri, uthållighet, hög beredskap och hänsynstagande till personalsociala förhållanden. Oklarheter beträffande mål på denna nivå kan göra styrningen oklar.

Inom försvarssektorn, liksom inom andra samhällssektorer, har man genomfört och kommer att genomföra stora förändringar. Även om dessa förändringar kommer att leda till en bättre försvarseffekt för tilldelade medel är de ofta problemfyllda att genomföra. Man kan tvingas göra avkall på något eller några av de delmål man upplever som väsentliga. Inte sällan tvingas besvärliga beslutssituationer fram av brist på resurser. Det finns tendenser såväl bland politiker som militära chefer att försöka rymma mer i planerna än vad som är realistiskt att förverkliga.

Erfarenheterna från tidigare planeringsarbete ger även vid handen att processen inrymmer en avsevärd tröghet. Organisatoriska bindningar uppstår till gällande planer. De har utarbetats på stor bredd i organisationen och en ändrad inriktning kräver att något av vad som tidigare utlovats och givits institutionella bindningar kan få tas tillbaka. Detta blir processmässigt svårt och lyfter dessutom bort en del av ansvaret för att genomföra planerna från dem som lämnat underlag för dem. Den enklaste utvägen kan då bli att söka hålla fast vid en tidigare plan längre än vad som är realistiskt.

Olika parter i planeringen uppfattar den också i viss mån som en förhandlingsprocess, där planen utgör ett bud på vad som kan åstadkommas om resurser tilldelas. Det kan då vara frestande att på marginalen redovisa lätt begripliga och påtagliga åtgärder såsom anskaffning av nya vapensystem snarare än mindre spektakulära såsom att öka underhållssäkerheten eller avsätta ökade reserver för att kunna möta oförutsedda fördyringar. Oberoende av vilket planeringssystem som tillämpas kommer planeringen till del att bli ett förhandlingsspel mellan parterna.

I ett försök att frigöra tänkandet från det organisatoriska arvet infördes ursprungligen i försvarets planerings- och ekonomisystem så kallade avvägningsprogram för att i långsiktplaneringen kunna diskutera alternativa utformningar av försvaret. I avvägningsprogram sammanfördes stridskrafter från olika försvarsgrenar som samverkade i olika operativa huvuduppgifter för försvarsmakten. Bruket av avvägningsprogrammen upphörde efter 1970-talet. Överbefälhavaren har i Försvarsmaktsidé 2000 (FMI 2000, oktober 1988) fört en diskussion om försvarsmaktens förmåga att lösa åtta olika operativa uppgifter. Detta bör enligt kommitténs mening kunna bidra till att planeringen görs mer obunden från produktionsapparatens intressen.

En väsentlig förklaring till bristerna i försvarsplaneringen torde stå att finna i sådana organisationssociologiska faktorer som har att göra med parternas agerande. Det planeringssystem som försvaret har idag skapades i den rationalistiska och delvis mekanistiska anda som präglade 60-talet. Att förstå och ta hänsyn till också de organisationssociologiska fenomenen framstår nu som en nödvändig komplettering.

Enligt kommitténs mening är det är angeläget att på olika sätt stärka incitamenten för parter och organisationer att agera på ett sätt som främjar försvarets samlade förmåga att lösa sina krigsuppgifter.

Kostnader underskattas

Svårigheterna har uppenbarligen varit stora att göra korrekta kostnadsuppskattningar och att ta ställning till de prioriteringar, som behöver göras för att anpassa verksamheten till tillgängliga resurser. De förändringar som framtingats vid planernas genomförande har styrts av olika produktionsområdets kostnadsutveckling och av var förändringar varit möjliga att genomföra med kort varsel. Detta har ofta inneburit en annan avvägning mellan beredskap och olika krigsuppgifter och mellan vidmakthållande och investeringar än som ursprungligen avsågs.

Erfarenheter tyder på att det finns mekanismer i planeringen som tenderar att medföra systematisk underskattning av kostnaderna.

I det förhandlingsspel som planeringsprocessen i viss mån utgör är ofta flera av parterna intresserade att "få foten innanför dörren" med konkreta objekt. Förhoppningen kan då vara, att när objektet väl accepterats i planerna och olika verksamheter påbörjats för dess införande, så kommer det också längre fram få finnas kvar, även om kostnaderna då skulle visa sig bli större än som ursprungligen angivits.

De största felen i kostnadsuppskattningar för materielobjekt uppstår i regel i tidiga studie- och utvecklingsfaser, då det av självklara skäl är förenat med betydande svårigheter att göra hållfasta kostnadsuppskattningar. Det rör sig om egenskaper hos systemen som man ännu inte definierat annat än i stora drag och ofta om ny teknik. Slutliga kontrakt är ännu inte träffade. Kommunikationsvägarna är också långa mellan taktisk/tekniska studier i stabsmiljö och industriell design och produktionsutformning. Detta leder till osäkerheter i kostnadsuppskattningar och ibland även till att prestandakrav kan ställas, som måhända inte varit motiverade om kostnadskonsekvenserna varit fullt kända.

Under ett systems successiva utveckling kan det också ibland vara befogat att övervägt ändra krav på prestanda. Detta kan då givetvis leda till förändringar av kostnader i förhållande till gjord planering. Erfarenheterna ger vid handen att sådana ändringar tenderar att driva upp kostnaderna.

I materielverkets upphandling från industrin är de kostnader som uppskattats och ramar som satts i planeringen i regel väl kända av båda parter och fungerar i praktiken närmast som bud från FMV:s sida. Med hänsyn till förhandlingssituationen är det då naturligt att före kontraktsskrivning göra försiktiga kostnadsuppskattningar i planeringen.

De kontraktsformer som används vid upphandling för försvaret har ofta prisregleringsklausuler och ibland också ränteklausuler som medför att vid uppräknig till nya prislägen det faktiska behovet av betalningsmedel överstiger vad som finns tillgängligt efter uppräknig enligt försvarets system för prisreglering. Till detta kommer att prisregleringsmedlen inte sällan i viss utsträckning använts för andra ändamål än avsett. Kontrakten kan i och för sig vara ägnade att till sist ge så låga kostnader som möjligt, men medför om inte tillräckliga reserver avsätts att planeringen blir missvisande.

I många fall och på praktiskt taget alla nivåer i planeringsprocessen finns det en rad incitament och motiv att uppskatta kostnader för lågt. Det finns naturligtvis också drivkrafter för motsatsen. Den som t. ex. givit en för låg uppskattning i planeringen och sedan tvingas genomföra verksamheten i en för låg ram får givetvis problem då. Medvetenheten om detta borde utgöra en maning att planera korrekt. Det ligger dock nära till hands att dra slutsatsen att incitamenten att planera korrekt behöver stärkas i planeringssystemet.

Incitamenten för att göra en god och säker planering och att driva en effektiv verksamhet är idag inte särskilt utvecklade. Årliga likviditetsgränser och spärrar mot att föra medel över budgetårsgränser uppmuntrar snarare till ineffektivt medelsutnyttjande än till god hushållning. Budgetöverskridanden medför ibland inga som helst konsekvenser varken för ansvariga chefer eller kommande medelstildelning.

Kommittén återkommer till frågor om incitament i avsnitt 8.5.

Svårigheter att bedöma förmåga att lösa krigsuppgifter

En av förklaringarna till att planeringen tenderar att fokuseras på investeringar i framtida materiel snarare än på helhetens förutsättningar att fungera väl hänger samman med svårigheter att värdera försvarets operativa effekt.

Försvarets samlade krigsorganisation påverkas endast marginellt av fredstida åtgärder under ett enskilt år. Den samlade krigsorganisationen byggs upp under många år och representerar ett avsevärt kapital. Planeringens långa tidshorisont har främst tillkommit på grund av detta och avser att göra det möjligt att bedöma de större konsekvenser som följer av åtgärder under en följd av år. Problemet är att både åtgärder och konsekvenser i långa framtidsperspektiv upplevs som hypotetiska och osäkra och därför blivit svåra att ta ställning till.

Frågor om militära styrkerelationer och om vilka militära operationer som kan eller inte kan genomföras med olika mängder och typer av förband är mycket svåra att bedöma. Metoderna skulle behöva utvecklas att mäta (bedöma) hur väl olika förband fungerar för att därigenom få en grund för att bedöma värdet av olika grad av satsning på förbandens uppsättning och vidmakthållande. Den stora satsning som överbefälhavaren för närvarande gör på att förbättra produktionsledningen avser bl. a. att tillgodose detta behov.

Trots att försvarskommittéerna regelmässigt ägnat de allmänna säkerhetspolitiska frågorna avsevärd uppmärksamhet har därför i regel kopplingarna inte varit särskilt direkta till överväganden om olika konkreta åtgärder. Mera uppmärksamhet har av både underlagslämnare och kommitté ägnats enskilda åtgärder och försvarsfunktioner än åt att klarlägga och beskriva det samlade försvarets förmåga att lösa sina uppgifter.

Svagt genomslag för utvärdering

En av orsakerna till att intresset i försvarsbesluten i så hög grad fokuserats på framtida investeringar torde vara att utvärdering och kontroll är relativt lite utvecklade i statsmakternas ledning av försvaret. En viktig allmän återkoppling och utvärdering av de fredstida villkoren för verksamheten sker visserligen genom den breda kontaktyta som alla anställda och värnpliktiga i försvarssektorn utgör.

Men det har varit svårare att inför försvarsbesluten annat än i ganska allmänna termer värdera det befintliga försvarets förmåga att lösa sina krigsuppgifter. Det sammanhänger delvis med att uttalanden i sådana frågor lätt får karaktär av allmänt formulerade manifestationer. Därutöver har det visat sig svårt att mäta förbandens potentiella prestationsförmåga och att bedöma konsekvenserna av detta för försvarets möjligheter att lösa sina uppgifter, om det sattes på prov i krig.

Statsmakternas möjligheter och förmåga att följa upp sina tidigare beslut och hur de genomförts har varit begränsade. Den redovisning som lämnas av försvarsmyndigheterna har i enlighet med hittills gällande anvisningar väsentligen varit orienterad i produktionstermer. Ansvar är ofta splittrat mellan många nivåer, beredningsvägar svåra att följa och omräkningar mellan

olika planer och prislägen tekniskt komplicerade. Det har därför varit mycket svårt att granska hållbarheten i olika parter underlag och att i efterhand utvärdera planernas kvalitet i sina olika delar.

De påtagliga anspråk på operativ förmåga som ställts genom 80-talets uppmärksammade kränkningar har visserligen även utanför ubåtsskyddsområdet ökat intresset för att granska den operativa förmågan. Fortfarande kan dock mycket göras för att faktiskt sätta krigsförbanden i centrum och låta deras förmåga vara styrande för planeringen.

Försvarsdepartementet och överbefälhavaren driver för närvarande ett omfattande arbete för att åstadkomma en förändring i denna riktning. Vid försvarsdepartementet har flera utredningar gjorts om regeringens styrning, uppföljning och kontroll. Överbefälhavaren har i FU 88 föreslagit en genomgripande förändring av produktionsledningen, där chefer för högre krigsförband redan i fred ges ett stort och entydigt ansvar för den verksamhet som bedrivs för att upprätthålla förbandens beredskap och krigsduglighet. Regeringen har i huvudsak godtagit överbefälhavarens förslag och riksdagen har vid beslut i maj 1989 inte haft något att erinra (jämför bilaga).

Tekniker och metoder för planering

Säkerheten i planeringen påverkas givetvis också av vilka tekniker och metoder som myndigheterna använder för planeringen. Den tidigare nämnda referensgruppens syn på brister i tekniker och metoder redovisas i bilaga.

8.4 Utländska erfarenheter

Kommittén har som grund för sina överväganden inhämtat visst material som beskriver erfarenheter av försvarsplanering i andra länder. Ett mer utförligt material föreligger för USA och förbundsrepubliken Tyskland.

Man måste givetvis vara försiktig med att dra paralleller från utländska erfarenheter till svenska förhållanden. De institutionella och politiska villkoren för planeringen skiljer sig i många avseenden avsevärt. Likväl kan man konstatera att många av problemen, speciellt när det gäller planering av materielskaffningen förefaller att vara likartade. Man har problem med kostnadsöverskridanden, att få rimlig balans mellan prestanda och kostnader, att belysa sambanden mellan satsning på olika stridsmedel och försvarets möjligheter att lösa sina uppgifter.

För att förbättra upphandlingen av vapensystem framförs förslag som avser bl. a. klarare ansvarsförhållanden, kortare linjer mellan beställare och producent, ökad professionalism, bättre utprovning före seriebeslut, återhållsamhet med oprövad teknik och bättre förmåga till av industrin oberoende kostnadsberäkningar

Enligt kommitténs uppfattning finns det anledning för i första hand försvarsdepartementet och de centrala försvarsmyndigheterna att notera och i tillämpliga delar även i Sverige söka beakta de förbättringsförslag, som i

dess andra länder har framförts för att skapa en mer effektiv process för materielanskaffning.

De utländska erfarenheterna redovisas utförligare i bilaga.

8.5 Förslag till åtgärder för att förbättra planeringen

Klarlägg och utkräv ansvar

En bärande tanke i försvarets planeringssystem var redan från början att statsmakterna skall formulera mål i termer av uppgifter som krigsorganisationen skall kunna lösa och tilldela resurser i överensstämmelse med dessa mål. Ansvaret för produktion av krigsförbanden skall decentraliseras. I praktiken visar det sig emellertid ofta att överordnade instanser för att kontrollera situationen snarast i produktionstermer granskar och styr planeringens enskildheter eller på annat sätt gör myndigheternas ansvar för måluppfyllelsen oklart. Myndigheterna å sin sida tenderar att sätta sina egna produktionsvillkor i främsta rummet och att ta för litet hänsyn till sitt ansvar att inom givna ramar producera ett väl avvägt och effektivt försvar.

Det är kommitténs uppfattning att försvarets planering i första hand kan förbättras genom att göra ansvarsförhållanden tydligare och genom att på alla nivåer öka incitamenten för en god planering som främjar ett effektivt försvar. Det är nödvändigt att skapa motvikt mot de partshänsyn och institutionella intressen som finns. En väsentlig metod att uppnå detta bör vara att klarare definiera de olika parternas ansvar för underlag för ett beslut, för själva beslutet och för dess genomförande. Uppföljning och utvärdering av verksamhetens resultat är väsentlig av flera skäl. Den ger möjlighet att utkräva ansvar, att belöna och bestraffa. Den ger grund för analys som kan förbättra framtida planering. Den ger också grund för anpassning med hänsyn till utfall av de osäkra faktorer som med nödvändighet finns.

Försvarsbesluten är ett politiskt ställningstagande till vilket försvar vi bör ha för att trygga landets säkerhet, vilka åtgärder som bör vidtas för att utveckla försvaret och vilka medel som avdelas för detta. Den politiska nivån har ansvaret för att beslutet kan fullföljas. När kostnaderna ökar uppstår en diskussion om huruvida inplanerade åtgärder eller given ekonomisk ram skall vara styrande. Myndigheterna pläderar för det förra medan det senare i regel blir rådande.

Förberedelsearbetet inför ett försvarsbeslut kan ses som en "kontraktsförhandling", där regeringen med försvarskommitténs överväganden som stöd begär offerter i form av planer på olika nivåer över i vilken grad och på vilket sätt försvarets förmåga att lösa olika operativa uppgifter kan vidmakthållas och förnyas. Med offerterna som grund gör försvarskommittén sina slutliga överväganden om ekonomisk ram och inriktning av försvarets verksamhet. Utgångspunkten måste därvid vara att kommittén tar ställning till prioriteringar mellan olika operativa uppgifter och var ambitioner bör kunna höjas eller minskas och att man förutsätter att de enskilda åtgärder, som myndig-

heterna offererat för att nå de operativa målen, går att realisera inom angivna ekonomiska ramar och ramvillkor i övrigt.

Försvarskommitténs överväganden ligger sedan till grund för regeringens proposition. Myndigheternas uppgift är att genomföra de åtgärder och producera de resultat, som de offererat i utrednings- och budgetprocessen inför försvarsbeslutet, mot att statsmakterna tillhandahåller preciserade ekonomiska resurser och garanterar vissa yttre produktionsvillkor i övrigt.

Producenterna skall alltså ta det fulla ansvaret för att planerad verksamhet kan genomföras. Avvikelser utan acceptabla skäl måste anses vara en allvarlig belastning för berörda myndigheters ledning. Å andra sidan bör inte statsmakterna lägga till nya uppgifter inom ram eller på annat sätt ändra yttre villkor utan att ändra inriktningen av verksamheten eller i varje fall acceptera att "avtalad" verksamhet inte till fullo kan genomföras.

För att ansvaret skall kunna utkrävas av myndigheterna är det väsentligt att de före besluten får belysa konsekvenserna av gjorda ändringar i inlämnade planer.

Uppföljning av försvarsbesluten

Sverige har ett system med i huvudsak femåriga försvarsbeslut. Besluten avser säkerhets- och försvarspolitisk målsättning, inriktning av den planerade verksamheten samt utgiftsram och system för prisreglering. Genom årliga beslut i riksdagen justeras planerna samt beviljas anslag för det närmaste budgetåret. Under 1980-talet har de årliga justeringarna varit stora. Särskilda medel har tilldelats för nya uppgifter t. ex. ubåtsskydd, eller för att täcka brister på grund av ofullkomligheter i prisregleringssystemet. Härutöver har stora omplaneringar behövt göras inom given ekonomisk ram när kostnaderna ökat på grund av brister i myndigheternas beslutsunderlag eller av andra icke förutsedda eller kompenserade skäl. Det har lett till att inriktning, utgiftsram, system för prisreglering och försvarsbeslutsperiodens längd har ändrats. De femåriga besluten har i praktiken förändrats i avsevärd grad under genomförandeperioden.

Kommittén har därför övervägt frågan om försvarsbesluten borde fattas med en annan periodicitet. Detta var en fråga som diskuterades även av 1984 års försvarskommitté utan att något förslag om förändring då lämnades. Kommittén finner även nu att starka skäl talar för att bibehålla nuvarande ordning.

I sina mer grundläggande politiska delar har det, med undantag för ubåtsskyddsområdet, knappast funnits anledning att ompröva försvarsbesluten oftare än vart femte år. Det internationella politiska klimatet har visserligen ibland förändrats snabbt, men förändringar av mer grundläggande politiska förhållanden liksom i omvärldens militära styrkor och rustningar sker däremot relativt långsamt. Bortsett från variationer i beredskap har Sverige normalt inte anledning att anpassa sitt försvar annat än till de mer långsiktiga trenderna.

Försvarsbesluten brukar föregås av omfattande analyser av den internationella utvecklingen och dess konsekvenser för Sveriges säkerhet. Myndig-

heterna gör också i de inledande delarna av perspektivplaneringen breda analyser av försvarets uppgifter och studerar alternativa strukturer och principiella utformningar. Dessa verksamheter är ganska omfattande och bör vara ifrågasättande och omprövande till sin karaktär. Därför bör de inte genomföras alltför ofta.

Den politiska debatten kring försvaret blir särskilt intensiv i anslutning till försvarsbesluten. Det ligger ett säkerhetspolitiskt egenvärde i en bred politisk uppslutning kring grundragen i försvarspolitik. De relativt sällan återkommande försvarsbesluten som täcker mer än en valperiod ger förutsättningar att kunna uppnå detta.

Alla dessa faktorer talar för långa perioder mellan försvarsbesluten. Den egentliga planeringen av försvarets krigsorganisatoriska utveckling och av verksamheten under en försvarsbeslutsperiod har emellertid ofta i avsevärd grad modifierats under en femårsperiod. Ändringarna har varit så stora att de motiverar en ökad satsning på uppföljning och kontroll från statsmakternas nivå.

Det är i själva verket avgörande att stor vikt läggs vid utvärdering och kontroll för att skapa incitament för parterna att leva upp till sitt ansvar. Goda resultat bör på något sätt belönas. Lämpliga åtgärder för att förhindra ett upprepande bör vidtagas om förmågan att uppnå avtalade resultat visat sig vara mindre tillfredsställande.

Riksdagen har nyligen beslutat att försvarsutskottet i större utsträckning ska ägna sig åt att följa upp försvarsbeslutens genomförande och inom försvarsdepartementet har nyligen förslag lagts om ändrade former för regeringens uppföljning och kontroll (jämför bilaga). Det är enligt kommitténs mening väsentligt att de inledda förändringarna med kraft fullföljs. Regeringen bör också i de årliga försvarspropositionerna delge riksdagen uppföljningens resultat.

För att uppföljningen i större utsträckning ska kunna fokuseras på försvarets förmåga att lösa sina uppgifter bör försvarsdepartementet stärka sin förmåga att uttrycka mål och uppgifter i operativa termer och att utnyttja detta i sin styrning, uppföljning och kontroll.

I den mån uppföljningen visar att nya, stora problem uppstått inom något område bör särskilda utredningar kunna tillsättas för att ge underlag för eventuell omprövning av motsvarande delar av gällande försvarsbeslut. Beror på frågornas karaktär kan det vara utredningar av experttyp, såsom t. ex. generaldirektör Gunnar Petris utredning om försvarsmaktens akuta ekonomiska problem (jämför bilagan), eller politiskt förankrade utredningar såsom t. ex. 1983 års värnpliktsutbildningskommitté (VK 83).

Utvärdera omvärldens militära utveckling

En av de faktorer som orsakat fördyringar i försvarsplaneringen är materielens tekniska utveckling. För att våra stridskrafter ska kunna ges den avsedda försvarseffekten i förhållande till omvärlden fordras att vi tillgodogör oss ny teknik i ungefär samma takt. Detta har medfört att materielens styckepris ofta ökat och att utvecklingskostnader successivt svarat för en re-

lativt större andel av materielkostnaderna. Planerna har ofta underskattat dessa kostnadsökningar.

Överbefälhavaren har bl. a. i Försvarsmaktsidé 2000 (FMI 2000, perspektivplaneringens första del inför nästa försvarsbelut) hävdad att det behövs en årlig tillväxt av försvarsramen för att Sveriges försvar ska kunna utvecklas i takt med omvärlden. Hans grund för denna slutsats är en analys av utvecklingen i Sverige och i omvärlden under de senaste decennierna. Stormaktsblocken är ledande när det gäller att utveckla och använda nya tekniska tillämpningar i sina stridskrafter. Det är givetvis svårt att göra en prognos för hur snabbt den militärtekniska utvecklingen kommer att gå i framtiden. Militära styrkor i vår närhet kan också komma att påverkas av omdispositioner och nedrustningsåtgärder. Trots att det är svårt att i detalj förutse hur omvärldens militära styrkor kommer att utvecklas måste ändå försvarsplaneringen ta hänsyn till förväntad sådan utveckling så att våra förband och system kan ges den i förhållande till omvärlden avsedda effekten. Med hänsyn till svårigheterna att göra prognoser på området är det av särskild vikt att också i efterhand analysera vad som hänt och att på grundval härav vidtaga eventuellt nödvändiga åtgärder.

Enligt kommitténs uppfattning bör försvarsplaneringen därför som en av sina utgångspunkter ha en analys av hur den militära utvecklingen förlöpt i omvärlden och i en analys av försvarets status och krigsorganisationens förmåga att lösa avsedda uppgifter. En bristande följsamhet till omvärlden under en lång följd av år skulle så småningom få avsevärda konsekvenser. Där emot är det inte rimligt att Sveriges försvar i sin utveckling på alla områden ligger i nivå med det bästa i omvärlden.

Som en bakgrund för sina framtidsbedömningar bör överbefälhavaren därför inför försvarsbesluten i det underlag som lämnas till regeringen och försvarskommittén göra en analys av den militära utveckling som faktiskt skett i omvärlden och i anslutning härill redovisa försvarets status och förmåga i närtid att lösa sina uppgifter.

Därutöver bör i sedvanlig ordning olika underlagslämnare till kommittén göra bedömningar av alternativa framtida utvecklingar i omvärlden. Därigenom ges en grund för att bedöma behovet av handlingsfrihet att anpassa det svenska försvaret.

Begär och respektera åtgärder för att möta osäkerheter

Även om säkerheten och stabiliteten i planeringen kan förbättras kommer det alltid att kvarstå osäkerheter som inte kan upplösas. Det finns metoder att hantera osäkerheter som bör utnyttjas i ökad utsträckning.

Enligt kommitténs uppfattning bör planeringen i större omfattning än idag göras med en redovisad diskussion av osäkerheterna i de ekonomiska förutsättningarna. Det finns en tendens nu att försöka skapa förtroende genom att inte diskutera osäkerheterna. Resultatet blir lätt det omvända. Regeringen bör därför i sina direktiv för myndigheternas planering begära att osäkerheter anges och att myndigheterna redovisar vilka åtgärder som vidtagits för att säkerställa att planerna är genomförbara.

Ett ofta tillämpat sätt att gardera sig för kostnadsökningar är att avsätta reserver. Storleken på reserver har under senare år varit för liten inom försvaret med hänsyn till de kostnadsökningar som faktiskt inträffat. Skälen till detta är flera. Reserver har ansetts minska incitamenten till sparsamhet. De kan dölja dålig planering. Om medel ackumuleras kan likviditeten bli för hög och minska pressen på lokal myndighet att öka säkerheten i planeringen.

Öppet redovisade reserver kan också bedömas som obehövliga av överordnade instanser och dras in.

Likväl är det uppenbart att reserverna i försvarets planering under senare år varit så små att kostnadsökningar i stället fått mötas genom omplaneringar som lett till ineffektivitet och olyckliga konsekvenser för försvarets effekt.

Kommittén är för närvarande ej beredd att ta ställning till i vilken utsträckning reserver bör avdelas i planeringen eller hur de skall hanteras. Men kommittén hemställer att regeringen begär att myndigheterna i programplanerna anger osäkerheter och hur de genom reserver eller på annat sätt har planerat för att kunna hantera dem.

Ett sådant annat sätt att hantera osäkerhet än genom direkta reserver kan vara att redovisa planeringsalternativ som skall gälla om kostnaderna skulle visa sig överstiga de beräknade. Det innebär att vissa åtgärder pekats ut som särskilt osäkra och med speciella krav på handlingsfrihet att kunna låta dem utgå. Detta kommer sannolikt att verka fördyrande på de verksamheter de avser och kan dessutom medföra andra nackdelar i form av en bristande tilltro till verksamheten. Det kan dock vara motiverat att acceptera dessa nackdelar på vissa områden om stabiliteten för övrig verksamhet därigenom kan göras större.

Förbättra myndigheternas interna planering

I den tidigare nämnda referensgruppen har under våren 1989 en mängd åtgärder diskuterats för att öka säkerheten i myndigheternas interna planering. Säkerhet i planeringen är givetvis inte bara avhängig hur informationsutbytet sker och processen fungerar i relationerna mellan statsmakter och myndigheter. Grundläggande för säkerhet i planeringen är till sist att säkerhet finns på den lokala nivån och kan bibehållas på olika nivåer i planeringshierarkin.

Kommittén har dock inte ansett sig ha anledning att ta ställning till myndigheternas interna arbetsformer. Det väsentliga är att klargöra myndigheternas ansvar för säkerhet i planeringen.

Som ett led i uppföljningen av hur myndigheterna lever upp till detta ansvar anser kommittén det angeläget att i myndigheternas slutliga underlag inför nästa försvarsbeslut få en redovisning av vilka åtgärder de själva vidtagit och eventuellt därutöver föreslår att statsmakterna skall vidtaga för att förbättra säkerheten i planeringen.

8.6 Planering inom den civila delen av totalförsvaret

Former för planering av civil beredskap

1987 års försvarsbeslut innebar att ett nytt system med en mer sammanhållen planering för civil beredskap infördes. Den året innan nyinrättade överstyrelsen för civil beredskap, ÖCB, har ansvar för att leda och samordna beredskapsförberedelserna inom det civila försvaret. ÖCB utarbetar perspektivstudier som underlag för försvarsbesluten. I femåriga programplaner, som uppdateras årligen, lämnar ÖCB i samråd med funktionsansvariga myndigheter förslag till hur den ekonomiska planeringsramen för utgifter över statsbudgeten ska fördelas på olika funktioner och på investeringar, driftkostnader och förvaltningskostnader för vissa myndigheter.

I det tidigare planeringssystemet, som tillämpades inför 1987 års försvarsbeslut, genomfördes programplaneringen med särskilt anvisade ramar för skilda funktioner och utan särskild samordning. Separata programplaner med dessa ramar som grund upprättades exempelvis för civilförsvaret, funktioner inom det dittillsvarande ekonomiska försvaret, hälso- och sjukvård samt telekommunikationer.

Planering i anslutning till 1987 års försvarsbeslut

1987 års försvarsbeslut innebar förändringar i förutsättningarna för planeringen. Bl. a. infördes enhetliga och för hela totalförsvaret gemensamma antaganden om krisers och krigs karaktär och varaktighet. Förändrade antaganden om möjligheterna till utrikeshandel i olika skeden ledde till minskade behov av insatser inom vissa områden. Vidare slog man fast en ny ansvarsfördelning som i huvudsak innebar att den som bär ansvar för en verksamhet i fred också har ansvaret i krig. Denna princip hade också stora konsekvenser för planeringen.

Sammantaget innebär dessa förändringar att en direkt jämförelse mellan myndigheternas planering inför försvarsbeslutet och den i försvarsbeslutet fastslagna inriktningen inte kan göras.

Speciella problem inom civil beredskap

I många avseenden finns liknande problem beträffande planeringen av civil beredskap som när det gäller planeringen av militärt försvar. Den civila beredskapen har dock en del speciella problem som särskilt bör noteras.

Måldiskussion

Svårigheter finns att avväga och formulera mål för olika funktioner inom den civila delen av totalförsvaret, liksom att följa upp och beskriva det faktiska beredskapsläget. Det är angeläget att utveckla formerna för detta.

Hela totalförsvaret har i grunden uppgiften att skydda befolkning och samhälle mot yttre hot.

Det militära försvaret ger skydd genom att kunna möta potentiella opera-

tioner med främst konventionella militära styrkor mot vårt land. I händelse av en konflikt skall ingen part kunna nå eller befara att motparten kan nå fördelar genom att utnyttja svenskt territorium. Ett angrepp på oss skall inte vara värt sina kostnader för att betvinga svenskt försvar.

Det civila försvaret skall skydda befolkning och samhälle, minska lidande och öka överlevnadsmöjligheter. Den civila beredskapens uppgift är också att stödja det militära försvaret och alltså bidra till att göra det dyrt att militärt betvinga oss.

Verksamheten i det civila totalförsvaret skall inriktas mot inte bara konventionella angrepp utan också mot både påfrestningar i kriser och extremt svåra fall då kärnvapen kommit till användning. Måldiskussioner för olika delar av civil beredskap måste således relateras till en bredare uppgiftsbild än vad som gäller för militärt försvar.

Styrning av civil beredskap

Styrningen av den civila beredskapen är ett relativt stort problem som sammanhänger med att beredskapen avser samhället i dess helhet. Finansieringsformer, beslutsvägar och påverkansmöjligheter blir långt mer mångfacetterade än i den militära organisationen. Beredskapsåtgärderna utgör ofta också en begränsad del i förhållande till den fredsmässigt motiverade verksamheten inom olika områden. Det blir därför fråga om en successiv anpassning till samhällsutvecklingen i stort snarare än en självständigt planerad och styrd verksamhet.

Ett speciellt problem utgör beredskapshänsyn i samhällsutvecklingen. ÖCB har inom detta område ett uppdrag att pröva vilka möjligheter som kan finnas att vid planeringen av samhällets utveckling ta sådana hänsyn att samhällets sårbarhet minskar och förmågan att svara mot behoven av beredskap ökar.

Styrmedlen är många. Styrning kan ske genom lagstiftning, genom att skapa incitament, genom förhandling om och statligt stöd till beredskapsåtgärder i samhället och genom att inrikta och ge anslag till statlig verksamhet. Formerna behöver anpassas till olika beredskapsfunktioners speciella villkor. I vissa fall har trögheterna varit orimligt stora, t. ex. när det gäller att genomföra det redan 1982 fattade beslutet att förbättra beredskapen för sjukvård i krig.

I försvarsbesluten koncentreras uppmärksamheten lätt till sådana åtgärder som finansieras över statsbudgeten. Ofta diskuteras också åtgärder som är angelägna inte bara av beredskapsskäl utan även av t. ex. jordbrukspolitiska eller industripolitiska skäl. Resultatet blir lätt att besluten avseende civil beredskap fattas utan att vare sig de totala kostnaderna är klarlagda eller att det klart framgår vad som är beredskapsmässigt motiverat.

Sammanhållet kontra sektoriellt ansvar

Tillkomsten av ÖCB har givit förutsättningar för en samordnad planering av civil beredskap. Den centraliserade ledningen är viktig för att skapa över-

blick, inventera problem och formulera mål. En decentraliserad produktion är nödvändig för att beredskapsfrågorna ska uppmärksammas av dem som har ansvar för respektive sektorer och genomföras med insikt om sektorns förhållanden. Det finns anledning att i den fortsatta tillämpningen av det nya systemet för planering och ledning av den civila beredskapen uppmärksamma att en rimlig balans uppkommer mellan dessa båda behov.

Tidsperspektiv i planeringen

Behovet av långsiktighet är mycket skiftande för olika typer av beredskapsåtgärder. När det gäller lagring torde det i allmänhet vara möjligt att ganska snabbt anpassa och omstrukturera lagren med hänsyn till förändringar i behovsbild, teknisk utveckling m. m., även om större långsiktighet också kan behövas t. ex. för att anskaffa anläggningar för lagring. När det gäller stöd till inhemsk produktion krävs en förmåga att i tid uppmärksamma utvecklingstendenser och ge långsiktiga förutsättningar för att vidmakthålla inhemsk produktion inom försörjningsviktiga områden. Det krävs emellertid också en förmåga att agera snabbt i akuta lägen. I båda dessa fall finns alltså både behov av långsiktighet och av flexibilitet i det kortsiktiga agerandet och resursutnyttjandet. För det senare kan finnas problem som snarast ligger i att undvika institutionella bindningar hos agerande myndigheter och för detaljerade eller långsiktiga lösningar i statsmakernas beslut.

Inom andra områden av civil beredskap är däremot behovet av långsiktighet mer renodlat. Det gäller påverkan på utveckling och framväxt av system i samhället där beredskapshänsyn också bör tas (t. ex. tele- och sjukvårdssystemen). Det gäller vidare utveckling och anskaffning av system speciellt för kris- eller krigsförhållanden (t. ex. skyddsrum).

Problemen i försvarsbesluten gäller att kunna väga kort- och långsiktiga åtgärder liksom olika typer av åtgärder mot varandra med rimlig säkerhet, samtidigt som det måste finnas tillräckligt utrymme för kortsiktigt agerande och precisering av åtgärder i anslutning till sektorvisa beslut.

Åtgärder för att förbättra planeringen av civil beredskap

Många av de åtgärder som föreslås för att förbättra planeringen av militärt försvar är tillämpliga också för civil beredskap. Det gäller t. ex. tanken att i större utsträckning se planering och beslut som "kontrakt" mellan parter och att lägga stor vikt vid uppföljning och kontroll. För att detta ska kunna fungera väl måste liksom när det gäller militärt försvar förmågan utvecklas att precisera och prioritera mål för olika verksamheter på ett sätt som är relaterat till den civila beredskapens uppgifter i stort. Inte minst är det angeläget att försvarsdepartementet och ÖCB utvecklar sin förmåga att styra verksamheten och att utvärdera den i sådana termer.

Följande kommentarer och kompletteringar till föreslagna åtgärder kan göras med hänsyn till speciella förhållanden inom civil beredskap.

Försvarsbeslutens karaktär

Med hänsyn till det mycket varierande behovet av långsiktighet inom olika delar av civil beredskap och de stora svårigheterna med styrning är en ökad satsning på uppföljning och kontroll från statsmakternas sida mycket angelägen. När riksdagens beslut, som i fallet med sjukvården i krig, inte föranleder några åtgärder, måste en omprövning av styrformerna göras. En auktoritativ politisk granskning av beredskapen skulle säkert också öka intresset för beredskapsfrågorna inom olika delar av samhället.

Försvarsbesluten avseende civil beredskap bör primärt avse ställningstaganden till den civila beredskapens uppgifter och en avvägning och inriktning i stort av beredskapsåtgärderna på olika områden. Överväganden i dessa frågor bör göras även mot bakgrund av en rimlig bild av vad beredskapsåtgärderna totalt sett kostar oberoende av finansieringsväg.

För att få en större förankring av beredskapsåtgärderna är det lämpligt att sådana som avser en viss sektor i samhället behandlas också i anslutning till viktigare sektorvisa beslut. Livsmedelsberedskap bör t. ex. diskuteras i anslutning till jordbrukspolitiska beslut, beredskapshänsyn i energiförsörjningen i anslutning till energipolitiska beslut osv. Försvarsbesluten bör ange målen för resp. sektors beredskap och ange ekonomiska ramar för statsfinansierade åtgärder, som bör gälla fram till nästa omprövning av sektorns utveckling. Försvarsbesluten bör peka ut i vilka förutsedda sektorsbeslut som beredskapsfrågor bör övervägas.

Uppföljning av samhällsutvecklingen

Eftersom den faktiska förmågan att klara olika beredskapsmål i stor utsträckning bestäms snarare av den allmänna samhällsutvecklingen än av beredskapsfrämjande åtgärder, är det angeläget att i planeringsarbetet utvärdera hur fredssamhällets stryktålighet och anpassningsförmåga faktiskt har utvecklats. Det faktiska läget i dessa avseenden måste vara utgångspunkten för specifikt planerade beredskapsåtgärder.

Uppföljningen inom civil beredskap måste alltså avse såväl hur planerade beredskapsåtgärder genomförts som hur samhället utvecklats i olika för beredskapen viktiga hänseenden.

Ledning av civil beredskap

För att få arbetet med civil beredskap att fungera väl är det väsentligt med en väl fungerande ledning. Det finns anledning att utvärdera ÖCB:s möjligheter att påverka planering och styrning av verksamheten inom de många olika områdena av civil beredskap.

Det är angeläget att uppnå en ökad samordning och att beredskapsfrågorna tillmätts tillräcklig uppmärksamhet och blir bättre planerade än de varit. De svårigheter som finns sammanhänger med att beredskapsfrågorna har karaktär av tillikauppgifter vid sidan av den dominerande fredsorienterade verksamheten.

Det är därför väsentligt att lägga stor vikt vid "marknadsföring" av civil

beredskap. ÖCB har också gjort detta bl. a. genom kris- och krigsspel i vilka man har engagerat ledande befattningshavare i näringsliv och förvaltning och skapat möjligheter till inlevelse och förståelse för behoven. Arbetet i denna riktning bör fullföljas och om möjligt ges ytterligare ökad tyngd.

Kommittén avser att i sitt kommande arbete, när utformningen av det civila totalförsvaret närmare prövas, återkomma också till frågan om planering och styrning av verksamheten inom området.

8.7 Sammanfattning av förslag till åtgärder för att förbättra planeringen

Kommittén föreslår sammanfattningsvis följande kompletteringar och förtydliganden till de aktiviteter som enligt hittillsvarande praxis förekommer i arbetet med att förbereda och genomföra försvarsbesluten.

- att ansvarsförhållanden görs tydligare i planering och genomförande av försvarsbesluten,
- att regeringen i anvisningarna för programplaneringen inför ett försvarsbeslut begär att myndigheterna redovisar förslag, med fullt ekonomiskt ansvar för realiserbarheten, till hur totalförsvarets olika delar kan lösa olika angivna uppgifter,
- att myndigheterna före beslut ges tillfälle redovisa konsekvenserna av gjorda förändringar i inlämnade planer,
- att regeringen med kraft fullföljer den inledda satsningen på uppföljning och kontroll. Regeringen bör löpande delge riksdagen resultatet av sin uppföljning och kontroll främst avseende genomförandet av försvarsbesluten samt krigsorganisationens status och utveckling,
- att försvarsdepartementet tillsammans med berörda myndigheter utvecklar förmågan att formulera mål i operativa termer för militärt försvar och att utarbeta mål för olika funktioner inom civilt försvar. Dessa bör sedan utnyttjas för styrning, uppföljning och kontroll,
- att regeringen ger överbefälhavaren i uppdrag att som ett komplement till sina framtidsbedömningar och som en utgångspunkt för försvarsbesluten redovisa krigsorganisationens status och förmåga att lösa sina uppgifter mot bakgrund av den militära utveckling som faktiskt skett i omvärlden,
- att regeringen ger överstyrelsen för civil beredskap i uppgift att redovisa den civila beredskapens status och förmåga att lösa sina uppgifter mot bakgrund av hur samhällets sårbarhet och anpassningsförmåga faktiskt utvecklas,
- att regeringen ger överstyrelsen för civil beredskap i uppgift att kartlägga hur beredskapsaspekter kan behandlas vid viktigare sektorsbeslut som kan förväntas under den kommande försvarsbeslutsperioden,
- att regeringen begär att myndigheterna i programplanerna anger osäkerhet och hur de genom reserver eller på annat sätt har planerat för att kunna hantera dem,

- att regeringen begär att myndigheterna redovisar vilka åtgärder de vidtagit för att allmänt sett öka säkerheten i sin egen planering och vilka åtgärder de eventuellt föreslår att statsmakterna därutöver bör vidtaga för detta ändamål.

Reservationer

Reservation av ledamöterna Pär Granstedt, Ingvar Karlsson, Björn Körlof och Lars Tobisson

Föreliggande betänkande uppvisar en splittrad bild. Det är olyckligt att så för arméns och försvarsmaktens framtid betydelsefulla frågor inte kunnat samla de stora partierna till en bredare politisk lösning än den kommittén nu framlägger.

Delvis beror detta på kvarstående motsättningar från och skiljaktiga uppfattningar om 1987 års försvarsbeslut. Delvis beror det också på själva utredningsmetodiken och den korta tid som stått till buds.

Oavsett hur man ser på dessa frågor är det enligt vår mening av stor vikt att regeringen, sedan remissinstansernas uppfattning inhämtats, tar initiativ till att åstadkomma en bredare politisk lösning än den som kommittén nu åstadkommit. Därvid måste de synpunkter och förslag som redovisas i denna reservation ges en helt annan vikt än vad majoriteten nu av olika skäl kunnat eller velat tillmätta dem.

Försvarspolitikens inriktning

Det är viktigt att den svenska försvarspolitik, som den faktiskt tillämpas vad gäller försvarets styrka och beredskap, står i överensstämmelse med de säkerhetspolitiska mål som det råder politisk enighet om. Bedömare i vår omvärld får inte ges anledning till tvivel på vår beslutsamhet att upprätthålla neutralitetspolitiken som garant för fred och oberoende.

Det svenska militära försvaret har under lång tid försvagats i förhållande till omvärlden. 1987 års försvarsbeslut formade sig inte till någon vändpunkt. Tvärtom blev det kort tid därefter uppenbart hur långt urholkningen hade gått och att beslutet till stor del hade fattats på bräckligt underlag.

Mot denna bakgrund är det angeläget att statsmakterna klarare uttrycker en bestämd vilja att snarast återställa den försvarspolitiska inriktningen och försvarsplaneringen till vad Sveriges säkerhet kräver.

Detta innebär enligt vår mening också att 1991 års försvarsbeslut måste inriktas mot att säkerställa ett trovärdigt och fast samband mellan vår deklarerade säkerhetspolitik, de från denna härledda operativa kraven och försvarsmaktens krigsorganisation.

Genomförandet av den säkerhetspolitiska huvudlinjen – alliansfrihet i

fred syftande till neutralitet i krig – måste präglas av stor konsekvens och långsiktig stabilitet. Kortare perioder av minskad spänning får inte tas till intäkt för minskade försvarsambitioner.

En följd av våra säkerhetspolitiska ställningstaganden är bl. a. att vi måste vidmakthålla och i takt med omvärlden förnya en allsidigt sammansatt försvarsmakt. Vårt för europeiska förhållanden stora territorium kräver betydande arméstridskrafter.

En grundprincip i vårt demokratiska samhälle är att bygga försvaret på medborgarnas vilja och förmåga till personliga insatser. Det tydligaste uttrycket härför är den allmänna värnplikten, övriga pliktlagar och den omfattande frivilliga försvarsverksamheten. Med en ambitiös värnpliktsutbildning ges en av de tydligaste försvarspolitiska signalerna både till omvärlden och till vår egen befolkning.

Försvarsmaktsutredning 1988

Utgångspunkten för kommitténs överväganden har varit Försvarsmaktsutredning 88 (FU 88). Vi vill understryka att FU 88 är en konsekvensbeskrivning av vad som enligt ÖB:s uppfattning kan göras med en ekonomisk ram för armén enligt 1987 års försvarsbeslut. Samtidigt konstaterar han att de operativa krav som försvarsmakten ålagts av statsmakterna därmed inte kan klaras. För oss står det klart att om man inte vill diskutera utifrån andra ekonomiska ingångsvärden än FU 88:s, saknas utrymme för lösningar där de operativa kraven kan tillgodoses.

Arméns grundorganisation svarar i hög grad för värnpliktstankens förverkligande. Långsiktigt avses denna varje år utbilda ca 36 000 värnpliktiga. Ur denna huvuddel av en årsklass rekryteras befäl (inklusive reservbefäl och aktivt befäl) som skall leda en krigsorganiserad armé omfattande ca 670 000 man.

Oavsett vilken uppfattning man har om antalet brigader i arméns krigsorganisation eller om behovet av mekanisering och ny materiel, råder det inget tvivel om att dessa värnpliktiga och deras befäl inrymmer det väsentliga av det som vi lägger in i begreppet folkförsvar. Det är oundvikligt att detta folkförsvar kostar pengar, om det skall upprätthållas. Eftersom FU 88 har förelagts en mycket trång ram, har ÖB tvingats att inom denna väga mot varandra de kvantitativa och kvalitativa storheterna värnpliktsutbildningstid och brigadantal. Med en på denna grund "balanserad lösning" tvingas han konstatera att han inte kan lösa de av säkerhetspolitiken förestavade operativa kraven på arméstridskrafterna.

Den stora "besparingen" i FU 88 ligger i förkortningen av tiden för värnpliktsutbildning. Trots att redan nuvarande minsta utbildningstid om 7,5 månader framstår som kort med hänsyn till de krav som ställs och vid en internationell jämförelse, föreslogs en ytterligare neddragning till 5 månader vid direktutbildning till vissa territorialförsvarsförband och till enbart 2,5 månader för uppgifter i s. k. skyddsförband. Antalet etablisement för grundutbildning skulle därmed kunna nedbringas avsevärt.

FU 88 innebar, i de delar som nu främst är av intresse, en krigsorganisation med 17 brigader och nedläggning av bl. a. 6 brigadproducerande landskapsregementen. Sedan en stor politisk majoritet avvisat tanken på 2,5 månaders utbildning men medgett försöksverksamhet med minst 5 månader, har ÖB ansett sig böra föreslå återläggning av 3 landskapsregementen samt produktion av en artonde brigad som den mest balanserade lösningen. Denna medför då en årlig kostnad utöver FU 88 ekonomiska ram om ca 625 miljoner kronor.

Enligt vår mening borde försvarskommittén ha försetts med ett mer varierat beslutsunderlag. Chefen för armén och ÖB har emellertid uppfattat direktiven till FU 88 som så låsta att ett alternativ för arméutveckling som tillgodoser de operativa kraven inte tagits fram. Sådant underlag finns i det första perspektivplanearbetet FMI 2000 men naturligtvis inte utfört i detalj.

Direktiven till försvarskommittén föreskriver i allt väsentligt motsvarande uppläggning. Det är FU 88 som är riktningsgivande och det begränsade utrymme direktiven medger för lösningar på högre ekonomiska nivåer har visat sig, delvis beroende på tidsförhållandena men främst på såväl majoritetens som myndigheternas hårda låsning till FU 88, inte kunnat öppna för genomlysning av andra modeller för arméns organisation.

Vi beklagar således att FU 88 inte tillhandahöll alternativa armélösningar inom olika ekonomiska ramar som grund för kommitténs överväganden. Detta skulle ha förbättrat förutsättningarna att nå fram till en brett förankrad lösning.

Grunder och utgångspunkter

Försvarskommitténs direktiv har föranlett att de lösningar som bör sökas på arméns strukturproblem nu arbetas fram i en logiskt fullständigt bakvänd ordning. Den i direktiven angivna ordningsföljden i utredningsarbetet kan enligt vår mening leda till att kommittén riskerar att göra allvarliga felprioriteringar både vad arméstridskrafterna beträffar men också inom försvarsmakten som helhet.

En riktig uppläggning skulle naturligtvis vara att först pröva de olika säkerhetspolitiska ingångsvärderna, sedan arbeta fram en försvarsstruktur som svarar mot bedömd hotbild och de operativa krav som vår egen säkerhetspolitik ställer. Därefter borde man till sist lägga fram förslag om en effektiv och rationell grundorganisation för produktion av den försvarsmakt man valt. I denna slutliga omgång måste naturligtvis ekonomiska avvägningar också göras.

En sådan ordning har anvisats av statsmakterna i beslutet om försvarets planerings- och ekonomisystem och detta på mycket goda grunder. Den säkerställer nämligen så långt det nu är möjligt att försvarsmaktens olika krigsorganisatoriska komponenter blir prövade mot varandra för att åstadkomma största möjliga fredsbevarande effekt. Samtidigt kan försvarsmaktens totala grundorganisation också prövas i ett sammanhang för att nå en totalt sett kostnadseffektiv produktion. Denna senare aspekt har redan i detta utred-

ningsvarv visat sig ställa till problem med direktivens metod. Utredningen har t. ex. velat pröva möjligheterna att utnyttja etablissement inom marinen och flygvapnet för att lösa arméproblem, vilket visat sig svårt innan utredningen överhuvudtaget diskuterat marinens eller flygvapnets framtida krigs- och grundorganisation.

I denna situation, där vi trots allt valt att medverka i utredningen av mer övergripande politiska skäl, har det för oss framstått som avgörande att söka oss fram till lösningar, som inte bindande föregriper de ställningstaganden vad gäller hela försvarsmakten som kommittén skall redovisa i sitt slutbetänkande.

I detta sammanhang får begreppet handlingsfrihet en central betydelse. Utredningens majoritet har också uppfattat denna fråga som viktig, men har valt att ge handlingsfriheten ett mer begränsat innehåll än vi anser kan accepteras.

Kravet på handlingsfrihet kan uppfattas på olika sätt. Majoriteten har sett som kommitténs uppgift att lösa ett utestående problem från förra försvarsbeslutet, varvid där givna ingångsvärden vad gäller säkerhetspolitik, operativa grunder och ekonomi skall vara styrande. Redan här uppstår dock egendomligheter, eftersom kommittén inte nu tar ställning till arméns krigsorganisation utan enbart grundorganisationen.

Det måste självfallet vara en viktig, för att inte säga avgörande utgångspunkt för ett beslut, att de ur säkerhetspolitiken härledda operativa kraven kan tillgodoses. Mot denna bakgrund innebär majoritetens ståndpunkt – att inte, utöver kostnaderna för 5 månader som minsta grundutbildningstid, överväga några andra mer kostnadskrävande lösningar – egentligen att utredningen inte är förutsättningslös. Vi som förordade en högre ekonomisk ram för 1987 års försvarsbeslut beklagar detta, samtidigt som vi tvingas konstatera att det alternativa förslag som vi presenterar i det följande inte har kunnat bli så genomarbetat som skulle ha varit fallet om utredningen fått bedrivas något mer förutsättningslöst.

Majoritetens hårda bindning vid 1987 års försvarsbeslut bortser ifrån att detta saknade ekonomisk realism redan när det skulle börja genomföras. Den enda rimliga tolkningen av den situation som uppstått är att ett helt nytt försvarsbeslut nu tidigarelagts och att i avvaktan härpå reell handlingsfrihet måste upprätthållas vad beträffar försvarsmaktens krigs- och grundorganisation.

Vi har valt att betrakta det problem utredningen stått inför på följande sätt. Eftersom det enligt direktiven inte varit möjligt att få försvarsbeslutets olika delar tagna i rätt ordning, har vi sett det som avgörande att verklig handlingsfrihet skapas också för en arméorganisation som motsvarar ÖB:s alternativ A i FMI 2000. Enligt ÖB kan en sådan krigsorganisation alltså möta de operativa kraven i nuvarande säkerhetspolitiska läge. Skulle inte en mot dessa krav svarande krigsorganisation på ett effektivt sätt kunna produceras med den grundorganisation som föreslås har enligt vår mening handlingsfriheten i realiteten gått förlorad.

Den av ÖB i FMI 2000 angivna minsta godtagbara krigsorganisationen för

arméstridskrafterna inrymmer 21 brigader med tillhörande fördelningsramar och territorialförsvaret. Varieras brigadantalet uppåt eller nedåt, ändras omfattningen av territorialförsvaret i motsatt riktning men också kostnaderna för de värnpliktiga beroende på olikheter i utbildningen. Det är emellertid inte nu nödvändigt att ta ställning till graden av mekanisering eller det exakta materielinnehållet i den brigadnivå man väljer.

Direktiven innebär, såvitt nu är i fråga, att kommittén skall redovisa sina överväganden och förslag i fråga om arméns förbandsomsättningssystem, utbildningssystem, freds- eller grundorganisation samt arméns krigsorganisation "i den omfattning som behövs för dessa överväganden".

Enligt vår mening måste detta innebära, sedan riksdagen den 25 maj i år beslutat att planeringsinriktningen i avvaktan på nästa försvarsbeslut skall vara 21 brigader, att full handlingsfrihet skall bevaras för att med erforderlig tillgång på befäl och etablissement samt med hänsyn till värnpliktiga, frivilligförsvaret och civilt totalförsvaret utbilda dessa brigader så att de är fullt krigs-användbara omedelbart efter mobilisering.

Knappheten på ekonomiska resurser skärper den klassiska frågeställningen inom försvaret, nämligen avvägningen mellan kvantitet och kvalitet. Denna fråga måste enligt vår mening finna sin lösning på ett sätt som bevarar den långsiktiga handlingsfriheten. För att åstadkomma detta och främja en flexibilitet i försvarsplaneringen är det enligt vår mening nödvändigt att prioritera sådana inslag som kräver en lång uppbyggnadstid.

Brister vad beträffar kvaliteten och omfattningen av värnpliktsutbildning, befälsrekrytering och befälsutbildning går inte att utan stor och långvarig satsning återtä. Aldrig så effektiv och sofistikerad materiel är värdelös i en krigssituation, om inte värnpliktiga och befäl finns som kan hantera den. Detta innebär i sin tur att förutsättningarna för att personellt bemanna och leda våra omfattande arméstridskrafter måste säkerställas.

I närtid fram till 1991 års försvarsbeslut handlar det därför enligt vår uppfattning om att säkerställa långsiktig utbildningsmässig och personell handlingsfrihet. Det innebär att vi, utan att ifrågasätta ÖB:s minimikrav, är beredda att nu avvakta med frågorna om den materiella förnyelsen inom armén. Detta är också helt i överensstämmelse med den uppfattning som 1984 års försvarskommitté redovisade. Kommittén framhöll att inriktningen under den närmaste femårsperioden främst borde vara att höja utbildningssnivan inom armén, medan däremot stora delar av den erforderliga materiella förnyelsen enligt kommittén måste anstå till 1900-talet och prioriteras i 1992 års försvarsbeslut. Regering och riksdag beslutade i enlighet härmed.

Riksdagen har nyligen beslutat om försök med förkortad grundutbildning av värnpliktiga. Försöken genomförs under två år med ca 5 500 värnpliktiga varje år. Utbildningstiden sänks under försöken från 7,5 till 5 månader.

Det är med tvekan vi godtagit denna försöksverksamhet. Detta beror dels på att försöken getts en så stor omfattning, nära en sjättedel av arméns grundutbildningskontingent, dels också på att målet för 5-månadersutbildningen inte har preciserats.

Vi är beredda att i förhållande till nuvarande lägsta utbildningstid om 7,5

månader, acceptera att värnpliktiga utbildas för ett i förhållande därtill begränsat utbildningsmål, inom försvarskompaniets ram. Visar sig inte detta mål kunna nås på 5 månader, måste enligt vår mening handlingsfrihet finnas att kunna förlänga denna tid.

Grundorganisation och förbandsomsättning

En rimlig innebörd av handlingsfriheten för arméns krigsorganisation måste, enligt vad vi tidigare anfört, vara en inriktning mot minst 21 brigader. Den närmare avvägningen mellan olika brigadtyper måste prövas noggrant i det fortsatta utredningsarbetet.

Vid en närmare granskning av den grundorganisation som erfordras för utbildning av 21 brigader m. m. har vi övertygats om att mycket stora fördelar är förenade med en lösning där de stridande delarna av en brigad utbildas och omsätts på ett pansar- eller infanteriregemente, s. k. enbrigadregemente. En viktig fördel är att erforderligt och lämpat befäl för bemanning av en brigad kan rekryteras inom en sådan organisation. Även för de värnpliktigas rekrytering och stöd till frivilligförsvaret är en sådan decentraliserad organisation fördelaktig. Det ökar mobiliseringssäkerheten och skapar goda förutsättningar för kortare förbandsomsättning, vilket avsevärt höjer effekten i både brigad- och territorialförbanden. Detta framhålles också i FU 88 (Armén mot sekelskiftet, sid. 92).

Detta leder oss till slutsatsen att alla brigadproducerande landskapsregementen skall bevaras.

Genom att majoritet föreligger för att inte sänka grundutbildningstiden under 5 månader har I 16 och I 14 återlagts. Med vårt förslag skulle även I 3 i Örebro, I 11 i Växjö och I 17 i Uddevalla kvarstå i grundorganisationen och producera de viktigaste komponenterna i var sin brigad. Vad gäller P 6 i Kristianstad anser vi att regementet skall bestå, men skulle en flyttning till A 3 visa sig ekonomiskt rationell, bör den genomföras.

Kravet på handlingsfrihet har vi uppfattat så att något för en krigsorganisation på minst 21 brigader hindrande beslut inte får tas i denna första fas av utredningsarbetet. Dessutom får inte den inriktning av grundorganisationen som nu beslutas medföra effektförluster i närtid, som blir svåra att återta.

Befälsavgångarna vid ett beslut om nedläggning av I 3, I 11, I 17 och eventuellt P 6 hösten 1989 kan beräknas till minst 25 procent per regemente. Nyrekrytering under de två åren fram till 1991 kan inte fylla ut både den brist som finns idag och de avgångar som då har skett. Handlingsfriheten vad gäller tillgången på befäl har då enligt vår mening starkt reducerats.

Enligt vår bedömning måste armén i allt väsentligt kunna behålla den befälskader som finns idag. Samtidigt måste en effektiv nyrekrytering bedrivas. Sker inte detta, äventyras möjligheterna att bemästra de organisationsförändringar och det nydaningsarbete inom armén som kan förutses i början på 90-talet. Befälsförluster ger dessutom påtagliga effektsänkningar inom såväl grund- som repetitionsutbildningen, där särskilt på det senare området stora återtagningsbehov föreligger. Vi vill också framhålla att om inte kvarståen-

deläget bland de nu inskrivna kan arbetas ned, ökar kostnaderna för värnpliktsutbildningen samtidigt som en socialt besvärande senareläggning av utbildningen för vissa värnpliktiga kommer att kvarstå under lång tid.

På samtliga dessa punkter gäller att befälstillgången är helt avgörande för att nå resultat. Vi har därför inte ansett det rimligt att vidta åtgärder som innebär att stora avgångar av befäl kan förutses.

Vi har vidare tagit fasta på det förslag till struktur för verksamheten inom försvarsmakten som ÖB lagt fram i FU 88 ("verksamhetsidén"). Den innebär att krigsförbandscheferna på högre nivåer (brigad- och fördelningschefer) i ökande grad skall ges ett sammanhållet och självständigt ansvar för hela krigsförbandets utbildning och krigsduglighet. Det ter sig mot denna bakgrund i hög grad angeläget att de blivande brigadmyndigheterna ges sådana förutsättningar för grundutbildningen av brigadens huvudkomponenter att de blir likvärdiga och kan svara mot målsättningen att vara omedelbart krigsdugliga efter mobilisering.

Som argument mot enbrigadregementet som princip har anförts att många infanteriregementen under lång tid har varit dubbelbrigadregementen utan att påtagliga nackdelar har varit förbundna därmed.

1925 års försvarsbeslut innebar som bekant en stor minskning av antalet fredsetablissemang i armén. Dessa etablissemang liksom det avgångna befälet gick inte att återta, när krigsorganisationen vid inledningen av andra världskriget kraftigt skulle ökas. Den lösning som då valdes var att sätta upp två brigader vid ett antal regementen. Tillgängligt befäl ansträngdes hårt för att bemanna den snabbt utökade krigsorganisationen, samtidigt som rekrytering och utbildning av befäl fortgick under hela kriget för att nå erforderlig såväl kvantitet som kvalitet. Ändå nåddes inte balans i denna organisation förrän i slutskedet av kriget.

Sedan dess har regementen med två brigader inte kunnat bemanna dem båda med eget befäl. Befälsbristen har i sin tur framtvingat att den ena brigaden blivit "prioriterad". Detta har successivt blivit alltmer tydligt även vad gäller materiel och repetitionsövningar.

Sedan slutet på 70-talet har de prioriterade brigaderna blivit Norrlandsbrigader eller brigad 77, medan de oprioriterade förblivit brigad 66 (sedermera 66 M). Dessa senare utgår nu helt ur krigsorganisationen, varför de 21 som återstår är de prioriterade.

Att nu välja en grundorganisation, som senare återigen kan tvinga in ett antal regementen i dubbelbrigadlösningar innebär mot denna bakgrund enligt vår mening att man bortser från tidigare konstaterade nackdelar.

Med enbrigadregementen följer därutöver ett antal effekthöjningar, som anknyter till ÖB:s av hela kommittén och en enhällig riksdag anammade verksamhetsidé. Strukturen innebär en renodling av krigsförbandsansvar och produktionsledning, något som befunnits särskilt angeläget i vår granskning av planeringssystemet. Den innebär vidare att regementets befälsdimensionering och befälsutbildning kan renodlas mot den huvudsakliga uppgiften för fältbrigaden och – vad avser äldre befäl – försvarsområdets territorialförsvar. Det blir också möjligt för en brigadchef och en brigadmyndighet

att samverka med en regementsledning i produktionen av brigadens huvuddelar.

En fråga med stark anknytning till det nyss sagda är förbandsomsättnings-systemet. Utbildas infanteribrigadens skyttebataljoner vid enbrigadregementen, blir det möjligt att genomföra kortare förbandsomsättning än om ett regemente skall omsätta skyttebataljoner m. m. vid två brigader.

Denna fråga har diskuterats inom kommittén. För- och nackdelar med olika förbandsomsättningstider har dock enligt vår mening inte blivit helt genomlysta, och de ökade kostnader som ansetts vara förbundna med en kortare omsättning har enligt vår mening inte klart dokumenterats. Även om en viss kostnadsökning kan förutses, har denna inte på ett relevant sätt ställts mot de påtagliga effekttökningar i krigsorganisationen som blir den naturliga följd. Inte minst gäller detta territorialförsvaret, som får "yngre" bataljoner med mer modern utbildning in i sin organisation.

Under förutsättning av ett repetitionsövningssystem, som är rimligt beständigt över tiden och som tar hänsyn till vissa krigsförbands behov av ofta återkommande men kortare övningar än idag kan effekterna av en kortare förbandsomsättning karakteriseras på följande sätt. Kortare omsättningstid medför att befäl och värnpliktiga i allt väsentligt kan hållas samman under sin fältförbandstid. Några mer omfattande nyutbildningsbehov finns inte vid repetitionsövningarna utan tiden kan användas till tjänstgöring i krigsuppgiften. Hela fältförbandsbataljoner med en genomförd repövning överförs sedan till territorialförsvaret vid 25 – 28 års ålder, vilket ger en påtaglig effektförstärkning av territorialförsvaret. Detta innebär att territorialförsvaret "vässas" och att detta, vad gäller nyligen omsatta förband, kan användas mer flexibelt för olika krigsuppgifter. Kortare omsättningstid innebär å andra sidan att vissa fältförband kommer att slita något mer på materiel, vilket föranleder något större nyanskaffningsbehov samt att djupet och bredden i fältförbandets krigsuppgifter inte hinner befästas på samma sätt som vid lång omsättning.

Befälsstillgången, kvarståendeläget, ÖB:s verksamhetsidé, överväganden kring förbandsomsättningssystemet samt strävan att bevara full handlingsfrihet för en krigsorganisation med minst 21 moderna brigader pekar enligt vår mening entydigt mot en lösning med motsvarande antal infanteri/pansarregementen, där huvudtanken är produktion av en brigad per regemente, varvid brigadmyndigheten successivt ges fullt ansvar för att på bästa sätt förfoga över produktionsbetingelserna. Detta blir svårt vid en produktion av två brigader vid samma regemente. En grundorganisation med enbrigadregementen kan komma att innebära att vissa infanteri- och pansarregementen får bantas något, men samtidigt skapas full handlingsfrihet för att på sikt gå vidare i strävan att sammanlägga eller inom garnison integrera specialtruppsutbildningen med utbildningen av brigadens huvuddel.

Vi har däremot inte något att erinra mot de förslag till förändringar som kommittén lägger vad gäller specialtruppslagen.

Ekonomiska konsekvenser

Enligt ÖB kan grundkostnaderna per återlagt regemente uppskattas till ca 40 – 50 miljoner kronor/år beroende på vilken typ av utbildning som skall bedrivas. Dessa siffror har varit föremål för omfattande dialog mellan förband och staber och har på flera håll ansetts vara överdrivna. Mot detta skall vägas de nyinvesteringar som i majoritetens förslag skall göras på förband som skall ta emot de värnpliktiga som nu utbildas vid nedläggningsregementen. Dessa investeringar uppgår överslagsmässigt till ca 110 miljoner kronor totalt (vid en flyttning av P 6 till Revinge). Härutöver måste vid brigadantal överstigande 17 ytterligare investeringskostnader beräknas för olika utbildningsalternativ.

Vårt alternativ innebär också att behovet av personalåtgärder minskar med ca 120 miljoner kronor.

Kvarstående "bevarandekostnader", om de överhuvudtaget är beräkningsbara, skall enligt vår mening sedan ses mot den handlingsfrihet vi vill upprätthålla, befälsförlusterna vid nedläggningar, effektvinsterna vid enbrigadregementen, värnpliktssociala överväganden samt effekterna på frivilligförsvar, stöd till totalförsvaret etc.

Vi har vid en samlad värdering inte kunnat finna kostnadskonsekvenserna annat än rimliga och förordar således att vårt alternativ läggs till grund för statsmakternas beslut.

I detta sammanhang vill vi påtala som ett egendomligt inslag i försvarets metodik för budgetering och kalkylering att investeringar i kaserner, matsalar, utbildningsanordningar m. m. avskrivs i sin helhet efter färdigställande. Det innebär att ett befintligt etablisement i princip betraktas som "värdeöst". Motsvarande gäller nedlagda kostnader i utbildat befäl.

Vilken ekonomisk redovisningsmetod försvaret använder är en fråga för sig, men vi har inte ansett oss kunna bortse från de faktiska värden som är nedlagda i etablisement och utbildat befäl.

ÖB har nyligen fått i uppdrag att utreda och lämna förslag till en redovisningsordning, där tillgångar tas upp till rimliga värden. Detta är angeläget om riktiga värderingar skall kunna göras av förändringar i grundorganisationen.

Planeringssystemet

De stora försvarsbesluten fattas sedan början av 1970-talet i princip vart femte år. Kommittén har diskuterat för- och nackdelar med denna periodicitet men stannat för att inte föreslå någon förändring.

Enligt vår mening medför emellertid nuvarande femårsintervall nackdelar i förhållande till de allmänna valen. Eftersom dessa inträffar vart tredje år, måste då en försvarskommittés arbete ibland slutföras under ett valår, vilket skulle ha blivit fallet om tidpunkten för nästa försvarsbeslut hade kvarhållits vid 1992. All erfarenhet visar emellertid att detta slags utredningsarbete är svårt att bedriva under en valrörelse och under skedet närmast efter ett val.

Vi föreslår därför – med hänsyn till att utredningsarbetet bedrivits under

mycket hård tidspress och underlag för bedömning av frågan saknats – att regeringen närmare prövar, förslagsvis i form av en särskild departementsutredning, en ordning med försvarsbeslutsperioder omfattande 6 år. I detta sammanhang bör övervägas en fördjupad uppföljning under försvarsbeslutsperioden.

Sammanfattning

Enligt vår mening är den ekonomiska ramen i 1987 års försvarsbeslut otillräcklig för att de operativa krav som försvarsmakten ålagts av statsmakterna skall klaras. Detta skärper problemet med den bakvända ordningsföljd i utredningsarbetet som direktiven ålägger kommittén.

Kravet på handlingsfrihet inför 1991 års försvarsbeslut förutsätter att planeringen inriktas på en krigsorganisation med minst 21 moderna brigader. Med hänsyn till de stora fördelar som kan vinnas förordar vi att dessa utbildas vid enbrigadregementen.

Detta betyder att alla nuvarande brigadproducerande landskapsregementen behövs även i fortsättningen. Inte bara I 14 i Gävle och I 16 i Halmstad samt P 6 i Kristianstad utan även I 3 i Örebro, I 11 i Växjö och I 17 i Uddevalla skall således kvarstå i grundorganisationen.

Denna mera spridda lokalisering minskar förluster och underlättar rekrytering av befäl. Den möjliggör också ett bättre stöd till de frivilliga försvarsorganisationerna och underlättar en säker mobilisering. Enbrigadregementen är dessutom en förutsättning för att den nya verksamhetsidén för försvarsmakten ("kadersystemprincipen") skall kunna realiseras. Med en sådan ordning kan också kort förbandsomsättning väljas, vilket medför effekthöjningar för såväl fältförbanden som territorialförsvaret.

Vi förordar slutligen att en förlängning av försvarsbeslutsperioderna till 6 år närmare utreds.

Reservation av ledamöterna Kerstin Ekman och Hans Lindblad

Sammanfattning

Folkpartiet har i många år föreslagit en strukturomvandling av arméstridskrafterna i syfte att öka kvaliteten. Förändringar och kvalitativa förstärkningar är nödvändiga både inom krigsorganisationen och fredsorganisationen för att få balans mellan kvalitet och numerär. I samband med 1987 års försvarsbeslut förordade folkpartiet och stödde de förslag som innebar viktiga förstärkningar inom det militära försvaret. Dessa innefattade bl. a. bättre utrustning inom flygstridskrafterna, fler ubåtar, kustrobotbatterier, luftvärnsförband med medellång räckvidd och transporthelikoptrar för i första hand sjuktransporter. Vi har under våren yrkat att medel skall tillföras försvaret för att kunna uppfylla innehållet i 1987 års försvarsbeslut.

Folkpartiet anser att den moderniserade fältarmén bör innefatta omkring 20 brigader med tillräcklig kvalitet och fler mekaniserade förband än i dag. Det är absolut nödvändigt att de svenska arméstridsförbanden genom förstärkt materielanskaffning får tillräcklig eldkraft, skydd, rörlighet och annan förmåga (bl. a. mörkerkapacitet och förmåga att bedriva telekrigföring).

För att uppnå målet med den moderniserade fältarmén krävs ett antal delreformer. Dessa bör omfatta såväl värnpliktsutbildningens längd som fredsorganisationens inriktning. De brister som redovisats inför försvarskommittén visar också tydligt att det behövs ekonomiska förstärkningar. Om inte sådana ges kan inte de övriga åtgärderna göras trovärdiga.

Överbefälhavaren har i FU 88 framlagt förslag om försöksverksamhet med 2,5 månaders grundutbildning för de s. k. skyddsstyrkorna. Vi har tillstyrkt denna begäran. I samband med försök med differentiering av utbildningstidens längd bör en utökning av utbildningstiden för de mer kvalificerade krigsförbanden också övervägas. Ett genomförande av den kortare utbildningstiden för skyddsstyrkorna, 2,5 månader i stället för 5 månader, skulle frigöra 400 – 500 miljoner kr. per år, vilket skulle möjliggöra en ytterligare kvalitetshöjning.

ÖB föreslog i sin försvarsmaktsutredning en omstrukturering av armén som till sin omfattning ligger i linje med folkpartiets uppfattning. Eftersom kommitténs majoritet avvisar våra förslag till kvalitetsförbättringar och ekonomisk förstärkning samt avvisar förslagen till ytterligare differentiering av utbildningstiderna som möjliggör en brigadorganisation med tillräcklig kvalitet, finner vi det emellertid inte försvarbart att godta majoritetens förslag om arméorganisation.

Kvalitetskrav

Syftet med första etappen i försvarskommitténs (FK 88) arbete är att föreslå en omorganisation av armén. Folkpartiet har välkomnat att dessa frågor tas upp. Vi har i många år föreslagit en strukturomvandling av markstridsförbanden i syfte att öka kvaliteten. Partiet har därför länge bl. a. förordat ned-

läggning av de omoderna infanteribrigaderna, IB 66. Förändringar och kvalitativa förstärkningar är nödvändiga både inom krigsorganisation och fredsorganisation för att få balans mellan kvalitet och numerär.

De förändringar som majoriteten nu föreslår leder inte till en erforderlig kvalitetsförbättring. Det är tvärtom uppenbart att de kan leda till en för liten fältarmé med otillräcklig kvalitet hos de viktigaste förbanden. Det leder också till en bristande tilltro till den egna försvarsförmågan hos personalen och ytterst det svenska folket. Majoritetens förslag ger inte en armé i balans med de operativa kraven. Folkpartiet kan inte stödja ett sådant förslag.

1987 års försvarsbeslut baserades på säkerhetspolitiska bedömningar som beaktade förändringar i det nordeuropeiska området. Beslutet innefattade ekonomiska tillskott. Folkpartiet stod bakom beslutet som bl. a. innebar viktiga förstärkningar inom det militära försvaret, såsom bättre utrustning inom flygstridskrafterna samt fler ubåtar, kustrobotbatterier, luftvärnsförband med medellång räckvidd och transporthelikoptrar för i första hand sjuktransport. Det förelåg stora brister i det underlag myndigheterna presenterade inför försvarsbeslutet. Anledningen till detta var bl. a. kraftiga felbedömningar av driftkostnaderna. Resultatet har blivit att de angelägna förstärkningarna inte kan realiseras utan tillskott av medel utöver vad som avsågs i 1987 års försvarsbeslut. I motioner 1989 har folkpartiet yrkat på ekonomiskt tillskott utöver dem som regeringen föreslagit våren 1989.

1987 års försvarsbeslut var ej komplett eftersom beslut om armén ej kunde fattas. Utlovat underlag från myndigheterna i fråga om arméns fredsorganisation lämnades inte. ÖB begärde att få återkomma med förslag 1988 för riksdagsbeslut 1989. Riksdagen godkände denna uppläggning. ÖB fick regeringens uppdrag att till september 1988 inkomma med förslag till framtida fredsorganisation för armén.

Organisationsförändringar

De förslag till förändringar av fredsorganisationen som nu framläggs och kommande beslut bör alltså ses som en senarelagd del av 1987 års försvarsbeslut. Samtidigt är det självfallet nödvändigt att fredsorganisationen ges sådan flexibilitet att den kan utnyttjas vid olika utformning av den framtida krigsorganisationen.

Folkpartiet har granskat ÖB:s försvarsmaktsutredning (FU 88) och funnit att den ligger väl i linje med en omstrukturering och förstärkning av armén genom ökad kvalitet och en anpassning till den framtida hotbilden.

Förstärkt materielanskaffning är absolut nödvändig för att svenska markstridsförband skall få tillräcklig eldkraft, skydd, rörlighet och annan förmåga (bl. a. mörkerkapacitet och förmåga att bedriva telekrigföring). Det är helt oacceptabelt att t. ex. anskaffning av skyddsvästar inleds i en takt som kräver 150 år för att hela behovet skall bli täckt.

Inför försvarskommittén (FK 88) har lämnats redovisningar om mycket stora brister också i den utrustning som skulle finnas enligt hittillsvarande normer för ammunition och materiel i mobiliseringsförråd. Detta gäller såväl personlig utrustning som större materiel.

Förhållandena är så allvarliga att behovet av kvalitetsförstärkningar är större än som redovisats i FU 88. Den i FU 88 angivna "minimikvaliteten" är sannolikt för lågt satt av ÖB, vartill alltså kommer att dagens kvalitetsnivå är sämre än ÖB angivit. Brister finns vad gäller utbildning speciellt på grund av inställda repetitionsövningar.

Nödvändig förstärkning

Folkpartiet anser liksom ÖB att den moderniserade fältarmén bör innefatta omkring 20 brigader med tillräcklig kvalitet och fler mekaniserade förband än i dag. De förslag som nu framläggs av kommitténs majoritet leder inte till en sådan utveckling. Tvärtom är det uppenbart att det kan leda till en arméstruktur med för få och för dåligt utrustade och övade fältförband. En sådan armé är motsatsen till vad ÖB ansett nödvändigt som grund för 90-talets svenska försvar.

För att uppnå målet med den moderniserade armén krävs genomförda reformer avseende såväl värnpliktsutbildningens längd som fredsorganisationens inriktning. De redovisade bristerna i arméns nuvarande förband visar också att det är helt nödvändigt med ekonomiska förstärkningar om de övriga reformerna skall bli trovärdiga. I annat fall kommer bl. a. personalen och svenska folket att misstro utvecklingen, vilket kan leda till en armé i sönderfall. Vi är därför inte beredda att stödja ett förslag som lika gärna kan leda till en allvarlig reduktion av fältarmén som till en reformation av den samma. En fredsorganisationsreform kräver trovärdighet för att bli framgångsrik.

Utbildningstider

Folkpartiet säger ja till förslaget i FU 88 om försöksverksamhet med 5 månaders värnpliktsutbildning. En del av dessa försök bör inriktas på att undersöka möjligheterna att på 2,5 månader nå utbildningsmålet för bevakningsförband.

Folkpartiets grundsyn innebär, att ingen värnpliktig skall genomgå en längre utbildning än vad som behövs för att de uppgifter som är angivna skall kunna lösas. Det är inte möjligt för oss att exakt ange vilken kortaste utbildningstid som erfordras för enheter med bevakningsuppgifter. ÖB och arméchefen har angivit, att man bör specialutbilda enheter, där det värnpliktiga befälet ges 12–15 månaders utbildning och manskapet 2,5 månader. De hävdar, att man med målinriktad utbildning, moderna metoder och effektivt utnyttjande av tiden bör kunna nå utbildningsmålen för sådana enheter. Försöksverksamhet borde få bedrivas för att pröva möjligheterna att genomföra myndigheternas förslag i detta avseende.

Den parlamentariska värnpliktsutbildningskommittén (VK 83) föreslog tio veckors utbildning för just värnpliktiga med bevakningsuppgifter, och sådan utbildning bedrivs också sedan några år. Det är fråga om värnpliktiga, som vid mönstring inte bedöms lämpliga för reguljär soldatutbildning, alltså den grupp som tidigare kallades handräckningsvärnpliktiga. Den totala ti-

den för deras tjänstgöring är längre, men för krigsuppgiften bevakning skulle de ges tio veckors utbildning.

Alla värnpliktiga anses bli utbildade för att försvara den egna "arbetsplatsen". Det gäller bemanningen på artilleripjäser, trängförbandens, ingenjörförbandens, signalförbandens och luftvärnsförbandens personal, men också t. ex. flygvapnets värnpliktiga som utbildats med teknisk klargöring av flygplan som huvuduppgift. För samtliga dessa kategorier gäller, att utbildningstiden för bevakning och eget skydd är ungefär densamma som ÖB föreslagit för bevakningsförbandens manskap. Dagens "beredskapsplutoner" ges redan efter tio veckor uppgiften att svara för beredskap mot oförutsedda händelser, inkl. sådana aktioner som kräver vapeninsats.

Vi kan inte sätta oss i fackmännens ställe och avgöra vilken utbildningstid som krävs för en bevakningsuppgift. Uppgiften att kunna försvara sig själva och ett objekt är gemensam för ett mycket stort antal förband. Mot den bakgrunden vore det inte orimligt att samma utbildningstid skulle gälla för denna uppgift. Det är tankegångar av detta slag som ligger bakom folkpartiets uppfattning att ÖB skall få genomföra de försök han föreslagit.

Riksdagsmajoriteten har däremot sagt nej till ÖB:s förslag om 2,5 månaders utbildning. Genom att i stället välja en minsta värnpliktsutbildning om fem månader har majoriteten framtvingat en lösning som per år kostar omkring 500 miljoner kr. mer i drift och utbildning.

Folkpartiet anser det utomordentligt angeläget att dessa pengar i stället används till modernisering av krigsorganisationen. För att få ett begrepp om storleken kan anges att 500 miljoner kr. per år ger möjlighet att på 4 – 5 år finansiera att utrusta hela armén med skyddsvästar eller bekosta moderniseringen av ett par fältbrigader. De humanitära eller operativa motiven för en sådan satsning skulle vara mycket starka. Förbandens stridsmoral och uthållighet skulle rimligen stärkas genom en satsning på ökat skydd.

Som vi tidigare anfört anser folkpartiet att de värnpliktiga måste ges den utbildningstid som krävs för att klara förbandets krigsuppgifter och för att innehålla beredskapen. Det innebär differentierade utbildningstider, beroende på både förkunskaper och det utbildningsmål som satts upp.

Planeringsmässigt kan det vara enkelt att räkna med t. ex. 7,5 månader för flertalet i fältförband och 5 månader för direktrekryterade till försvarsområdesförband. Det måste däremot i praktiken finnas möjlighet att variera mer än så. Ett försvarsområdesförband med särskilt viktiga uppgifter, t. ex. försvar av en hamn, kan behöva längre tid än 5 månader. Tänkbart är också att man för vissa förband kan minska grundutbildningen och i stället öka repetitionsutbildningen. I princip bör krigsförbandscheferna få rätt att påverka utbildningstiderna utifrån erfarenheter av utbildningsbehov och utbildningsbetingelser.

Jämfört med nuläget innebär det en stor förbättring att det lokala försvaret till stor del kan direktrekryteras och därmed ges en utbildning som helt inriktas mot de uppgifter dessa förband har. Det är viktigt att krigsförbandscheferna utvecklar taktik och krav utifrån de speciella förhållandena för resp. förband.

Folkpartiets grundläggande uppfattning är att utbildningstid och utbildningsmål bör samordnas. Därmed blir det också oacceptabelt att godta att brigaderna och andra av de mest påkostade krigsförbanden inte skall ha en utbildning där man når utbildningsmålen. ÖB anger att nuvarande utbildningstid på 7,5 månader bör utökas till 8 månader, men av ekonomiska skäl ser han inte möjligheter att åstadkomma detta förrän efter 1987. Folkpartiet anser att om den längre utbildningstiden behövs, bör den införas så snart som möjligt. Om man förkortar värnpliktsiden enligt ÖB:s förslag sparas 400 – 500 miljoner kr., vars alternativa användning även bör diskuteras i detta sammanhang.

Samtidigt anser vi i likhet med 1983 års värnpliktsutbildningskommitté att möjligheterna att effektivisera utbildningstiden bör tas tillvara. Exempel på sådana förbättringar som medverkar till att få ut mer effekt av varje utbildningsvecka är att förbättra utbildningsmetodikerna genom ledarskapsutbildning för befälet och förstegsutbildning av det värnpliktiga befälet.

För delar av brigaderna, främst enheter med stöduppgifter, bör man undersöka om utbildningstiden i stället kan minskas t. ex. för vissa kompanier om befattningsutbildningen för dessa kan klaras på kortare tid än i dag.

Vad gäller depåorganisationen är folkpartiets uppfattning att man inte heller där bör utbilda fler värnpliktiga än som behövs för krigsorganisationen. Också för dessa bör krigsuppgiften styra utbildningstidens längd. Genom att dagens bevakningsvärnpliktiga utgår (i samband med att bevakningsuppgifter löses genom en ny och större organisation) påverkas självfallet behovet av det antal värnpliktiga som i hittillsvarande system förts till gruppen depå- och bevakningsvärnpliktiga.

Brigaderna

Med de förutsättningar vi här angivit i fråga om utbildningens inriktning och behovet att inrikta armén mot omkring 20 brigader ser folkpartiet det möjligt att begränsa arméns fredsorganisation och åstadkomma betydande rationaliseringar. Inriktningen i fråga om brigadantalet förutsätter ett samtidigt ekonomiskt tillskott.

Den krigsorganisatoriska handlingsfriheten finns genom att man kan variera utbildningsinnehållet vid fredsförbanden. För fältförbanden bör utbildning ske i bataljon. Starka skäl – inte minst ekonomiska – talar för en förbandsomsättning på omkring åtta år (plus tid i personalreserv). Men variationer både uppåt och nedåt bör vara möjliga, t. ex. i samband med nytillförsel av viktigare materiel eller om speciella utbildningsbehov bättre kan tillgodoses vid avsteg från den normala förbandsomsättningen. Militärbefälhavare och krigsförbandschefer bör få handlingsfrihet.

För att få fungerande förband med god anda och för att utbildningen skall ge bästa möjliga resultat bör strävan vara att utbilda kompletta förband. Det innebär att manskap, värnpliktigt befäl, reservbefäl och aktivt befäl bör bilda en enhet under grundutbildningen och sedan följas åt när kompaniet eller bataljonen efter ett antal år överförs till territorialförsvaret. Men denna

lösning är knappast möjlig vid kort förbandsomsättning, eftersom man av effektivitetsskäl vill använda befälet längre tid i fältförband. Kort förbandsomsättning innebär därför täta skiften av befäl, vilket är stick i stäv mot strävan att ha sammanhållna förband. Vi ser detta som en stor nackdel.

Skall man utbilda i bataljon bör ett normalt brigadproducerande förband ha en utbildningsvolym motsvarande omsättning av två brigader. Då kan man få en bra förbandsomsättning samtidigt som beläggningen år för år blir ungefär lika stor. Två brigader har också sedan 40-talet varit det normala vid arméns infanteriregementen. I och med att antalet brigader nu minskas i syfte att få ökad kvalitet, frigörs utbildningskapacitet för direktutbildning till territoriellt försvar. Det normala vid brigadproducerande förband i framtiden blir därför ansvaret för utbildning av en brigad och ett antal försvarsområdesförband. Men möjlighet finns att som hittills utbilda två brigader vid ett antal fredsförband, förutsatt att man har en tillräcklig befälskader. Det gränssättande för antalet brigader är ekonomin, inte antalet fredsförband. Även om operativa skäl skulle kräva upp till 25 brigader, går det att organisera detta inom ramen för en minskad fredsorganisation. Folkpartiet fäster stor vikt vid den handlingsfrihet i fråga om antalet framtida brigader som ÖB anger i FU 88.

Fredsorganisation

Behovet av att frigöra medel för kvalitetsförstärkningar, vår syn på principer för utbildningstider för värnpliktiga, förbandsomsättning och flexibilitet i fredsorganisationen gör sammantaget att folkpartiets uppfattning ligger i linje med ÖB:s tankar om arméns grundorganisation. Kommitténs majoritets ovilja att binda sig för ett tillräckligt brigadantal och rimlig kvalitet för krigsförbanden är inte förenlig med denna syn.

Folkpartiets bedömning är att inte ens de rationaliseringar vi föreslår är tillräckliga för att kunna få en rätt balanserad armé. En höjning av planeringsramen för tiden efter 1991 är därför nödvändig på motsvarande sätt som vi i år föreslagit förstärkningar utöver regeringens förslag för budgetåren 1989/90 och 1990/91. Utan nödvändiga kvalitetsförbättringar är det omöjligt att införa personalen motivera så stora organisatoriska förändringar.

Med folkpartiets utgångspunkt har det mot denna bakgrund inte funnits behov av att djupare penetrera vilka förband som bör behållas om man bara till en begränsad del godtar ÖB:s sammanhängande förslag i FU 88.

De förändringar i förhållande till FU 88 som vi ansett motiverade är mer marginella och påverkar knappast ekonomin. I några fall är det synpunkter som också majoriteten i kommittén omfattar.

Samordning mellan försvarsgrenar

Folkpartiet ser det som en stor brist att FU 88 inte var samordnad med marinen, så att konstaterad överkapacitet i dess utbildningsorganisation kunde tas med i bedömningen av arméns fredsorganisation. Det vore orimligt att bygga kaserner vid vissa arméetablisement samtidigt som det finns dåligt utnyttjad kapacitet vid i första hand kustartilleriregementen.

Fördelarna av att kunna nyttja marina förband för utbildning av försvarsområdesförband är mycket påtagliga, främst för förband ingående i det territoriella försvaret. Lokalt rekryterade förband med krigsuppgift i regionen bör få sin utbildning där. För detta talar både beredskap, utbildningseffektivitet och ekonomi.

Folkpartiet fäster stor vikt vid att försvaret av våra mest känsliga infallsportar förstärks, så att viktiga hamnar snabbt kan skyddas av lokalt rekryterade, helst grundutbildade förband, som ges en för det aktuella området skraddarsydd utbildning. Utrustningen bör också skraddarsys i meningen att inslag av lokalt luftvärn, hamnmineringar, indirekt eld, etc. anpassas till just de hot och möjligheter som anses viktiga kring den ortens hamn och dess närområde.

Inför 1991 vill vi återkomma till frågan om något förband bör ges "systemansvar" i meningen att vara något motsvarande truppslagscentrum för det territoriella försvaret. Tanken är i så fall att taktik, utprovning och viss befälsutbildning bör kunna samlas till detta förband.

Vi ser positivt på åtgärder som innebär samutnyttjande av resurser över försvarsgrensgränserna. Ett sådant steg är ÖB:s förslag att flytta produktionsansvaret för territoriella förband till aktuell områdeschef i stället för försvarsgren. Vi noterar också med tillfredsställelse att frågan om eventuell förläggning av arméns luftvärnsutbildning till marinens utbildningsenhet (MKN) i Härnösand återkommer inför 1991.

I kommittén har vi aktualiserat alternativet av samlokalisering av Lv 7 i Luleå med F 21 i samma kommun i stället för en flyttning av Lv 7 till Boden. De kostnader som redovisats för investeringar för Lv 7 på F 21:s område gör att vi inte nu kan förorda det alternativet. Dock måste noteras, att studien utgick från nuvarande bebyggelse på F 21. I flera avseenden synes denna dock mindre rationell. En mer långsiktig bedömning av hur man skulle kunna få rationellast möjliga produktion vid en utveckling, där rationaliseringsmöjligheter vid såväl F 21 som Lv 7 tas tillvara genom t. ex. gemensamma nya förrådslokaler etc., har inte kunnat göras på den tid som stått till buds.

Men även i sådant fall är investeringskostnaderna förmodligen så höga att alternativet Boden är att föredra. Frågan kan komma i ett annat läge om Luleå kommun finner sådana fördelar i alternativet F 21 att kommunen och försvaret samlat kan finna sådana investerings- och markanvändningslösningar att alternativet blir jämförbart med en lokalisering av Lv 7 till Boden. I det senare fallet kan vissa kasernutrymmen i Boden avyttras.

I fråga om P 6 i Kristianstad har vi i kommittén fört fram ett alternativ till ÖB:s förslag. Det finns starka skäl för försvaret att lämna ett stort etablissemang. Detta är centralt beläget och därför med ett rimligen betydande civilt värde för t. ex. bostadsbebyggelse. ÖB:s förslag är att lokalisera brigaden till Revinge. Vi anser att man i stället bör undersöka möjligheten av en lokalisering tillsammans med A 3 i Kristianstad. För den senare lösningen talar samövning pansar/artilleri, personalhänsyn och möjligheterna att lättare kunna ordna långsiktiga placeringar av befattningshavare genom växel-tjänstgöring mellan förband och milostab.

Brist i kalkylerna

Överhuvud anser vi det vara en brist i kalkylerna att marknadsvärdet och civilt utnyttjande av mark och byggnader, som försvaret lämnar, inte finns med i redovisningarna. I flertalet fall uppfördes arméns kasernområden under seklets två första årtionden i samband med att värnplikten ersatt indelningsverket. Förbanden flyttade då från de gamla övningshedarna in till städer. Kasernerna byggdes oftast i utkanten av bebyggelsen. Men med urbaniseringen och städernas expansion är det markområde som t. ex. 1910 låg i utkanten nu i stället centralt placerat. Kasern- och övningsområden upptar i många fall markområden som är långt centralare än områden där kommunerna i dag bygger nya bostadsområden.

Det är något orimligt att frågan om värdet på dessa markområden inte tas med i kalkyler kring förändringar i försvarets fredsorganisation. Vi menar att markvärden bör tas med i bilden, då försvaret kan avyttra markområden. Detta bör kunna gälla inte bara i samband med nedläggning av förband. Man bör kunna tänka sig situationer, då en kommun förvärvar en del av försvarets mark i attraktiva områden och att medel från försäljningen används för att göra en investering som ersätter byggnad eller anläggning som i dag finns på den mer centrala marken. Med en sådan ordning ges ett incitament för försvaret att söka en effektivare markanvändning. ÖB:s förslag till omDispositioneringar i Stockholms-området förutsätter att intäkter från försäljning av centrala byggnader får användas till investeringar i nya och bättre anpassade lokaler. Vi ställer oss principiellt välvilliga till denna möjlighet. Om försvarets egna myndigheter skall ges rätt att genomföra affärer av detta slag eller om de skall vara förslagsställare, medan den politiska nivån fattar beslut om vilka utförsäljningar som bör få göras, är en lämplighetsfråga. När det gäller smärre markområden bör man även överväga möjligheten att ge lokala chefer rätt att göra försäljningar.

Värnpliktspuckeln och pliktlagarna

Ett godtagande av 2,5-månadersutbildning skulle även bidra till en avveckling av nuvarande "värnpliktspuckel" bestående av omkring 50 000 värnpliktiga. Dessa får nu vänta två – tre år med att fullgöra sin värnpliktsutbildning. En sådan väntan har, vilket riksdagen flera gånger framhållit, negativa effekter värnpliktssocialt. Påfrestningarna på den enskilde blir större, när utbildningen senareläggs. En större andel är då småbarnsföräldrar. Avbrott från studier eller arbete blir ofta mer problematiska än vid tidig värnpliktsjänstgöring.

I detta sammanhang bör man även se folkpartiets förslag om direktrekrytering av värnpliktiga till civilförsvaret. Värnpliktiga bör kunna ges utbildning, t. ex. vid den nya totalförsvarets skyddsskola eller vid räddningsverkets skolor, för krigsplacering inom civilförsvaret. Därmed skulle civilförsvaret få en ytterst angelägen förnyring och kvalitetsförstärkning. Det är i praktiken omöjligt att med pliktlag ålägga äldre en civilförvarsutbildning om ett antal månader. Den enda tidpunkt då en enskild kan åläggas sådan

utbildning är i praktiken just i 20-årsåldern. Folkpartiet har länge krävt en sådan möjlighet, men riksdagsmajoriteten har hittills vägrat tillåta att unga – utöver vapenfria – direktutbildas för uppgifter inom civila delar av totalförsvaret.

En sådan utbildning för civila uppgifter skulle bidra till en snabbare avveckling av "värnpliktspuckeln", varför en sådan direktrekrytering till civilförsvaret inte behöver beaktas vid dimensionering av försvarsmaktens utbildningsapparat för 90-talet.

Vi har tidigare väckt tanken på en allmän reform av nuvarande system med pliktlagar för totalförsvarets personalförsörjning. Den manliga delen av befolkningen genomför i dag allmän värnplikt och får därigenom insyn och delaktighet i totalförsvarets principiella mål och förberedelser. De får också en klar uppgift i försvarssystemet och förvärvar en positiv syn på försvarets roll i samhället. Flertalet manliga ungdomar upplever detta som en rättighet. Den kvinnliga delen av befolkningen förblir i allmänhet oinformerad om totalförsvaret och den egna rollen i en krigssituation. Genom brister på kunskap och delaktighet får många kvinnor en negativ syn på totalförsvaret. Detta är naturligt med nuvarande system som inte ger kvinnorna motsvarande ansvar som männen trots att alla medborgare skulle drabbas lika av ett angrepp mot Sverige.

Enligt vår uppfattning har skillnaden mellan den manliga och kvinnliga befolkningens uppfattning om totalförsvaret ökat under 80-talet. Detta är en allvarlig utveckling, som måste brytas. Behovet att kunna tillvarata hela befolkningens kapacitet i totalförsvaret gör att man måste erbjuda alla svenska medborgare möjlighet att medverka i totalförsvarets olika verksamheter. En sådan förändring kan endast åstadkommas genom en grundläggande förändring av nuvarande system med pliktlagar.

Utbildning av värnpliktiga läkare

Sjukvården är sannolikt den svagaste länken i totalförsvaret. Påfrestningarna på sjukvårdssystemet i krig skulle bli mycket stor och sjukvården blir i flera sammanhang sannolikt gränssättande för vad totalförsvaret kan åstadkomma. Det är därför utomordentligt angeläget att sjukvården kan utnyttja personalen så effektivt som möjligt efter beredskap.

Fördelningen av sjukvårdspersonal mellan militär och civil sjukvård måste ägnas stor uppmärksamhet. Bara det antal läkare som oundgängligen behövs inom den militära sjukvårdsorganisationen bör få undantas från civil sjukvård vid mobilisering. Övriga läkare bör undantas från militär placering och i stället övas i den civila sjukvårdens krigsuppgifter.

Folkpartiet kan mot denna bakgrund godta tanken att läkare för försvarsmakten väljs ut bland befälsuttagna värnpliktiga som redan genomgått grundutbildning. Folkpartiet anser dock att möjligheten till uppdelad utbildning bör finnas kvar i den mån inte behovet täcks den första vägen.

Reservation av ledamoten Paul Cizuk

Sammanfattning

I reservationen föreslås ett alternativ beträffande arméns grundorganisation som innebär att de ifrågasatta regementena I 3, I 11 och I 17 bibehålls. Likaså bibehålls etablissemnet vid Almnäs och utvecklas till en ingenjörsskola. Genomgående föreslås en långt driven integration av specialtruppslagen vid de brigadproducerande regementena. En skola (truppslagscentrum) föreslås för vart truppslag. Jägartjänsten får dock en skola i Arvidsjaur och en i Karlsborg. Infanteriets skolor avvecklas. En arméns integrerad officershögskola lokaliseras till Karlstad. Beträffande trängtrupperna utvecklas förutom regementet och skolan i Skövde specialkompetens inom varje milo. Pansarutbildning behålls endast vid Ystad/Revinge och vid de mekaniserade förbanden på Gotland och vid Strängnäs.

Genom reduktionen av specialtruppslag kan åtta kasernetablissemnt inbesparas.

Reservationen föreslår vidare att utbildning av miljövern startas vid sex förband.

Organisationförändringarna motiveras av behovet att vidmakthålla god förankring hos svenska folket, behovet av handlingsfrihet inför en positiv utveckling på nedrustningsområdet och behovet av att möta den miljöförstörrelse som nu hotar hela samhällets existens.

Reservation

Även om, som anförs under 1.1, "den säkerhets- och försvarspolitiska inramningen av senaste försvarsbeslut äger fortsatt giltighet som utgångspunkt för de överväganden och förslag som redovisas i detta betänkande", anser jag att ställningstagande till arméns grundorganisation måste påverkas starkt av de möjligheter vi i dag kan se till en positiv utveckling på nedrustningsområdet. Vidare är det i dag klart dokumenterat att det svenska samhällets överlevnad hotas av den vidsträckt miljöförstörelsen, som angriper de biologiska grundvalarna för vår existens. Styrkan i detta hot måste beaktas i jämförelse med de hot om militär invasion som kan tänkas uppkomma.

Jag ansluter mig vidare till principen att "Totalförsvaret skall vara så uppbyggt att det är hela folkets angelägenhet." (1.3) och menar att detta bör leda till att den allmänna värnplikten utvecklas till en allmän samhällstjänsteplikt.

Sammantaget leder detta synsätt till att armén måste ges en grundorganisation som är funktionell gentemot vitt skilda hotbilder och anpassad för utbildning av relativt stora årsklasser ungdomar. Man måste vara öppen för att arméns utbildningsresurser i framtiden i ökad utsträckning inriktas mot civila försvarsmål och miljöförsvär.

Vad gäller det militära försvarets operativa inriktning delar jag inte den beskrivning som ibland sammanfattas i tesen "möta, hejda, slå". Principen bör istället vara "möta, hejda, svälta ut". En sådan princip synes bättre an-

passad till våra naturgeografiska förutsättningar och våra relativt stormakterna begränsade ekonomiska resurser.

Denna operativa princip för krigsmakten talar, liksom tidigare anförda principer, för en decentraliserad arméorganisation, som kan ge oss möjlighet att vara först på plats. Våra rörliga fältförband bör till stor del vara väl utbildade jägartrupper med minskande andelar pansar och tungt artilleri. Vidare bör de förband som anförs i överbefälhavarens utredningar i större utsträckning vara samutbildade och integrerade redan i fredstid. Däremot delar jag inte det synsätt som återfinns under 4.1 och som förespråkar en ökad differentiering i mer eller mindre kvalificerade förband. Alla förband skall vara väl kvalificerade för sin uppgift. Försvar av en anläggning är en lika kvalificerad uppgift som anfall mot fientliga förbindelselinjer.

De förändringskrav som bör vara styrande för grundorganisationens utformning och som sammanfattas under 5.2 bör uttryckas:

- Förbättrad samträning av krigsförband.
- Reduceringar och *integrering* i krigsorganisationen.
- Minskat antal brigader.
- Grundutbildning av försvarsområdesförband.
- Ökat antal beredskapsförband.
- Regionalt ansvar och folklig förankring.

Beträffande organisationsprinciper menar jag att brigadernas roll som stående förband bör tonas ned. De bör bli snabba, lättrorliga resurser, som visserligen skall slå mot en angripares svaga punkter och förbindelselinjer men inte återta ett fientligt brohuvud eller luftlandsättningsområde förrän fienden blivit så utsulten att han närmast kapitulerar.

Ovan anförda överväganden leder fram till att den svenska armén bör få en grundorganisation med i princip ett regemente i varje försvarsområde, som organiserar och utbildar dels de förband som skall verka lokalt, dels förband som är lätt flyttbara över riket. Utbildningen skall i största möjliga utsträckning ske i krigsförbandens form och integrerat över truppslagen. Specialistutbildning och metodutveckling för ingenjers-, jägar-, signal-, luftvärnstjänst och artilleri skall ske vid en skola för varje specialitet (truppslagscentrum). Underhållsfunktionen bör dock vara så pass omfattande att ett "trängcentrum" finns i varje militärområde.

En ökad integration bör definitivt ske mellan armén och kustartilleriet. Mot bakgrund av dagens etablissemang är den bästa vägen att kustartilleriet i samarbete med respektive Fo-regemente åtar sig utbildning av lämpliga arméförband. Detta innebär att nuvarande KA-etablissemang såsom majoriteten föreslår bör kvarstå i organisationen.

Arméns grundorganisation

Ort	Förbandstyp
Ystad och Revinge	Pansarförband, stadsförband, hamnförband, miljövärn
Hässleholm	Trängförband och mekförband
Kristianstad	Integr. förband med miljövärn
Halmstad	"-
Växjö	Integr. förband och intern. räddningsstyrka
Eksjö	Integrerade förband
Borås	Integr. förband med miljövärn
Uddevalla	Integr. förband, hamnförband
Linköping	Integr. förband och arméflyget
Skövde	Integr. förband och trängskolan
Karlsborg	Jägarförband och jägarskolan
Karlstad	Integrerade förband
Örebro	Integrerade förband och miljövärn
Strängnäs	Integrerade förband med pansar
Almnäs	Ingenjörskolan
Kungsängen	Integr. förband, stadsförband
Norrtälje	Luftvärnsskolan
Enköping	Integr. förband och signalskolan
Falun	Integrerade förband
Gävle	Integrerade förband med miljövärn
Älvdalen	Integrerade förband och artilleriskolan
Östersund	Integrerade förband
Sollefteå	"-
Arvidsjaur	Jägarförband och jägarskola
Umeå	Integrerade förband
Boden	"-
Kiruna	"-
Visby o. Fårösund	MKG, integration Marinen Armén

På varje ort skall finnas endast ett kasernetablissemang och en myndighet plus förekommande Fo-myndighet.

Fredsetablissemangens storlek kommer naturligtvis att variera. Miljövärnsförbanden föreslås inledningsvis på sex förband. Verksamheten måste undan för undan finna sina former.

Förslaget innebär större förändringar på följande platser:

Hässleholm Ett regemente bildas med ansvar för trängutbildning och successivt minskande antal pansarbataljoner. Kasernetablissemangen består.

Kristianstad P6:s etablissemang avvecklas. A 3 omvandlas till ett integrerat försvarsområdesregemente med Fo-stab. Man börjar sätta upp miljövärnsförband.

Halmstad Infanteriets officershögskola flyttas till Karlstad. Miljövärnsförband tillkommer.

Växjö Artillerifunktioner tillkommer från Kristianstad och Internationell räddningsstyrka upprättas.

Skövde Ett integrerat regemente bildas. Trängskolan utvecklas. Ett kasernetablissemang avvecklas. Pansarutbildningen avvecklas.

Karlsborg En jägarskola tillkommer.

Strängnäs Milöförvaltningen överförs från Enköping.

Almnäs Utvecklas till ingenjörsskola.

Kungsängen FN-skolan tillkommer.

Karlstad En integrerad Arméns officershögskola tillkommer.

Norrtälje Omvandlas till luftvärnsskola.

Enköping Integrerat förband plus signalskola.

Älvdalen Artilleriskolan utvecklas.

Östersund Ett integrerat förband skapas. Kaserner kan inbesparas.

Arvidsjaur Jägarskola tillkommer.

Boden Ett relativt stort integrerat förband bildas. Ett kasernetablissemang avvecklas.

Luleå Lv 7 avvecklas. Merparten förs till Boden. Ett etablissemang inbesparas.

Kristinehamn Artilleri flyttar till Älvdalen och integrerade regementen. Ett kasernetablissemang avvecklas.

Linköping Artilleri flyttar till olika integrerade förband. Ett etablissemang avvecklas.

Borensberg Infanteristridsskolan avvecklas. Ett etablissemang inbesparas.

Göteborg Luftvärn överförs dels till MKV och dels till luftvärnsskolan.

Karlskrona, Göteborg, Vaxholm och Härnösand Tillkommer utbildning av arméförband vid KA-etablissemang.

Stockholm AIHS utlokaliseras till Älvdalen, Norrtälje, Södertälje och Enköping.

Dessa förändringar ger betydande kostnadsminskningar genom att åtta (8) kasernetablissemang av varierande storlek och pansarbrigader avvecklas. Integrationen av luftvärn, artilleri, underhålls-, signal- och ingenjörutbildning vid Fo-regementena kommer att medföra investeringskostnader. Hur stora dessa blir kan inte beräknas förrän den framtida krigsorganisationen fått sin utformning. Med en inriktning mot lätta brigader med enklare standardfordon och jägarförband vid de integrerade förbanden torde investeringsbehoven i huvudsak vara kopplade till luftvärnssidan och därmed bli begränsade.

Som framgår av ovan anförda måste jag reservera mig mot den utformning kommitténs majoritet föreslår beträffande arméns grundorganisation och föreslår att regeringen måtte låta precisera och kostnadsberäkna det alternativ som föreslagits ovan. Vid utformningen av detta förslag har faktorer som framtida handlingsfrihet, försvarets folkliga förankring och minskat resebehov för värnpliktiga tillmätts stor betydelse, men avgörande har varit att vi skall få ett totalförsvar som är mindre sårbart och mera trovärdigt både hos svenska folket och våra grannländer.

Reservation av ledamöterna Björn Körlof och Lars Tobisson

Kommittén har godtagit ÖB:s förslag till flyttning av InfOHS i Halmstad till Kvarn, där InfSS redan ligger. ÖB har sedermera förordat att denna flyttning senareläggas i förhållande till ursprungsförslaget i FU 88. Även om en sådan flyttning ligger väl i linje med tankarna bakom nya truppslagscentra etc., är nackdelarna påtagliga. Främst gäller det möjligheterna att rekrytera befäl de närmaste åren, där effektförluster inom infanteriet kan uppstå i en utsträckning, som inte kan accepteras. Vi föreslår därför att InfOHS kvarstannar i Halmstad.

Reservation av ledamöterna Pär Granstedt och Ingvar Karlsson

Vi delar majoritetens uppfattning att det är lämpligast att lokalisera staben för det mellersta militärområdet till Strängnäs. Däremot anser vi att förvaltningsarna bör förläggas till Karlstad.

De samordningsvinster majoriteten anför är uppenbarligen inte större än att ÖB förordar en skild lokalisering. I likhet med ÖB ser vi en fördel ur såväl organisatorisk som personalpolitisk synpunkt att bygga vidare på en redan etablerad förvaltningsorganisation i stället för att bygga upp en ny, med bl. a. omfattande personalförflyttningar. I valet mellan Enköping och Karlstad anser vi dock att bl. a. regionalpolitiska skäl talar för Karlstad. Också ur operativ synpunkt finns det fördelar med den mer tillbakadragna gruppering som Karlstad erbjuder. Vi noterar också att ÖB inte har funnit några avgörande skäl, vare sig ekonomiskt eller funktionellt, mot en lokalisering till Karlstad.

Reservation av ledamoten Jan Jennehag

Kommitténs majoritet föreslår att myndigheten Militärbefälhavaren i Mellersta militärområdet MB M lokaliseras till Strängnäs tillsammans med militärområdesmateriel- och verkstadsförvaltningarnas ledningar.

Jag delar uppfattningen att milo-förvaltningarnas ledningar bör vara samlokaliserade med milo-staben. Däremot anser jag att alternativet med lokalisering till Karlstad är att föredra.

Alternativet Karlstad innebär längre avstånd till underställda enheter och samverkande myndigheter. Detta medför nackdelar som alltid har varit argument mot decentralisering av vilken organisation som helst, och är sålunda inte något specifikt för militär verksamhet. Däremot kan en mer spridd funktion ha militära fördelar sedd från utgångspunkten säker och ut hållig ledning. Det är ingalunda givet att en snabb och smidig övergång till kris- och krigsförhållanden kan ske bättre från Strängnäs än från Karlstad. De operativa skälen anser jag snarare talar för Karlstad.

Personalförsörjningsfrågorna är viktiga. Erfarenheterna från andra utlokaliseringar till Karlstad är mycket goda. Det finns inga skäl att anta att de inte skulle bli det även i detta fall.

I likhet med kommitténs majoritet anser jag att det är fullt klart att Karlstad-alternativet medför högre kostnader. I motsats till majoriteten finner jag att dessa är väl värda att ta.

Särskilt yttrande

av ledamoten Sture Ericson

Totalförsvaret kostar 30 miljarder årligen. För att bibehålla dagens försvarskraft kan enligt vad som nu förutses den årliga anslagsnivån komma att behöva höjas med några miljarder vid nästa försvarsbeslut våren 1991. Därför måste alla besparingar snarast göras som inte reducerar slagkraften i krigsorganisationen. En minskning av fredsorganisationen med fyra brigadproducerande regementen är en sådan besparing. Det går att klara utbildningen av arméns ca 36 000 värnliktiga inom kvarvarande grundorganisation.

Kriterier vid urvalet av de kasernområden som kan läggas ned är enligt kommittén följande:

Som operativt krav framhävs att brigaderna bör ha korta marschvägar från sina mobiliseringsområden till områdena för de viktigaste eller troligaste förstahandsuppgifterna. Vid grundorganisationens lokalisering bör beaktas brigadernas möjligheter att tidigt kunna verka även i föränderliga militärpolitiska lägen.

För att säkerställa hög mobiliseringsberedskap bör mobiliseringsområdena ligga i nära anslutning till fredsförbanden. Kommittén anser vidare att militär verksamhet bör vara lokaliserad minst på en plats i varje län.

Det är en fördel för den fast anställda personalen liksom för familjemedlemmar om regementsorterna erbjuder goda sysselsättnings- och utbildningsmöjligheter. Vidare anser kommittén att minst ett infanteriregemente bör vara lokaliserat till västra Sverige, dvs. ett av I 15 i Borås, I 16 i Halmstad eller I 17 i Uddevalla bör behållas.

Mot bakgrund av de urvalskriterier kommittén bestämt sig för "finns det inga entydiga skäl för eller emot det ena eller det andra regementet".

Jag står bakom kommitténs text, men anser följande kompletterande synpunkter värda att beakta vid fortsatta överväganden i denna sak:

Ett viktigt kriterium är brigadernas förmåga att mobilisera säkert för att sedan snabbt kunna nå alternativa stridsområden. Vid en krigsinsats är ofta tid en avgörande faktor. Det vore därför en operativ fördel att bibehålla I 3 (Närkebrigaden) och I 11 (Kronobergsbrigaden).

Ges prioritet åt de operativa/säkerhetspolitiska skälen kan det anses lämpligt att de fyra brigadproducerande regementen som måste läggas ned blir P 6 i Kristianstad, I 17 i Uddevalla, I 12 i Eksjö och I 16 i Halmstad.

Bilaga: Underlag från kommitténs referensgrupp för granskning av totalförsvarets planeringssystem

Förord

För sin uppgift att granska totalförsvarets planeringssystem har 1988 års försvarskommitté tillskapat en referensgrupp. Gruppen har verkat under våren 1989 och tagit fram underlag för kommitténs arbete. Kommitténs medlemmar, sakkunniga, experter och sekretariat har beretts tillfälle att närvara vid gruppens sammanträden.

Gruppens arbete har letts av undertecknad Göran Franzén, huvudavdelningschef vid FOA och kommitténs sekreterare. Medlemmar i referensgruppen har i övrigt varit

Kansliråd	Jörgen Thulstrup	Fö
Överingenjör	Sven Hellman	Fö
Departementssekr	Britt-Marie Lundholm	Fö
Departementssekr	Anita Wetterlöf	Fi
Kommendör 1	Dick Börjesson	Fst
Överste 1	Hans Ramström	FMV
Ekonomidir	Anette Wik	FMV
Överingenjör	Jan Foghelin	FOA
Avdelningsdir	Anna Carin Johansson	FOA
Avdelningsdir	Jan Eriksson	FRI
Avdelningschef	Ingmar Segergren	RRV
Revisionsdir	Gunhild Lindström	RRV

I denna bilaga redovisas visst underlag från referensgruppens arbete som kommittén inte tagit ställning till, men som bedöms vara av intresse för att belysa totalförsvarets planeringssystem och dess tillämpning.

Referensgruppens medlemmar har aktivt medverkat till att olika typer av underlag tagits fram. Delvis utgörs underlaget av referat av olika parter syn på orsaker till bristerna i planeringen. Referensgruppen i dess helhet kan därför naturligen inte ställa sig bakom alla redovisade åsikter. För urval av vilka åsikter som redovisas, liksom för slutlig utformning och redigering av materialet svarar endast undertecknad ordförande i referensgruppen.

Stockholm den 2 juni 1989

Göran Franzén

Innehåll

- 1 **Det militära försvarets nuvarande planeringssystem (Huvudsakligen författat av Sven Hellman)**
- 2 **Pågående utveckling av planeringssystemet**
- 3 **Planeringshandläggares syn på orsaker till brister i planeringen av ledning och förbandsverksamhet (Huvudsakligen författat av Anna-Carin Johansson)**
- 4 **Materielverkets syn på orsaker till brister i materielplaneringen (Huvudsakligen författat av Anette Wik)**
- 5 **Framförd kritik mot ekonomisystemets utformning och tillämpning vid myndigheterna**
- 6 **Referensgruppens diskussion av möjligheter att förbättra myndigheternas planering**
- 7 **Utländska erfarenheter (Huvudsakligen författat av Jan Foghelin med underlag från Sveriges ambassader i Washington och Bonn)**

1 Det militära försvarets nuvarande planerings- och ekonomisystem

1.1 Beslut om planeringssystemet

Det nuvarande planeringssystemet för försvaret infördes efter ett riksdagsbeslut år 1970 (prop. nr. 97 år 1970, SU 203, rskr. 420). Det har sedan i formell mening bibehållits, men i praktiken undergått en successiv utveckling fram till i dag. Från början skulle planeringssystemet tillämpas inom försvarsmakten och civilförsvaret, men det har sedermera utvidgats till att omfatta hela totalförsvaret.

Försvarsministern tillsatte år 1971 en särskild ledningsgrupp för den fortsatta utvecklingen av försvarets planerings- och programbudgetsystem (PPBG). Arbetsgruppen avslutade sitt arbete med att i en särskild promemoria (Ds Fö 1977:5) redovisa systemets utveckling och principer. Promemorian har legat till grund för den fortsatta tillämpningen. Erfarenheterna av utvecklingsarbetet redovisades för riksdagen år 1978 (prop. 1977/78:63, FöU 9, rskr. 174).

Riksdagens beslut med anledning av propositionen om ledningen av den statliga verksamheten (prop. 1986/87:99) innebar bl. a. att statsmakterna bör tydligare ange vad man förväntar sig att myndigheterna skall åstadkomma i fråga om verksamhetens resultat. Myndigheterna bör samtidigt ges ökad frihet och ökat eget ansvar genom minskad detaljreglering och ökad ramstyrning genom uppställande av ekonomiska ramar.

1.2 Planeringssystemets syften

En första uppgift för planeringssystemet är att ge regering och riksdag ett underlag för den långsiktiga styrningen av totalförsvaret. För detta krävs en planering som ger kunskap om olika framtidsalternativ och möjligheter till samordning mellan olika aktiviteter och verksamhetsområden. För det andra ställs ökade krav på rationalitet och produktivitet i den offentliga sektorn, vilket medför behov av de informationer som ges genom planeringssystemet.

Motiven för ett särskilt planeringssystem för försvaret kan sammanfattas på följande sätt:

- Försvarssektorn har en speciell karaktär. Försvaret planeras och utformas för att kunna möta situationer som vi hoppas och aktivt verkar för att de aldrig skall inträffa. En ersättning måste därför skapas för de

vanliga marknadsmekanismerna. Genom studier och planering måste underlag skapas för anpassning av krigsorganisationen till hotbildsutvecklingen. Genom uppföljning och kontroll skall säkerställas att förband m. m. i den befintliga krigsorganisationen har avsedda prestanda och avsedd beredskap.

- Tiden att omsätta och förnya krigsorganisationen är lång. Typiska livslängder för vapensystem är 15 – 40 år. För att planeringen skall ge vägledning för viktiga beslut måste planeringshorisonten utsträckas över den tid det tar att studera, prova, anskaffa och införa alla de system m. m. som tillsammans bildar krigsorganisationen.
- Styrningsunderlaget bedöms bli av i princip likartad karaktär vid varje beslutstillfälle. Ett formellt system underlättar därför uppbyggnad av kompetens och en systematisering av underlaget. Men risken finns att strikt tillämpade rutiner försvårar anpassning till de nya problem och förhållanden som efter hand uppstår. Statsmakterna har därför inte fastställt systemets detaljer utan endast dess allmänna principer. Preciseringar ges i de återkommande anvisningarna för perspektiv- och programplanering samt för myndigheternas förslag till uppdrag.

Man kan urskilja följande ytterligare avsikter med införandet av planeringssystemet:

- Precisera de långsiktiga målen för försvaret så att dessa i högre grad än tidigare kan vägleda planeringen.
- Skapa erforderlig handlingsfrihet på lång sikt för förändringar i försvarets styrka och inriktning.
- Underlätta statsmakternas ställningstaganden till särskilt resurskrävande projekt.
- Medverka till att riksdagens arbete kan inriktas på de väsentliga försvarspolitiska problemen och resursavvägningarna.
- Tillgodose behoven av information som grund för de centrala organens resursfördelning och de verkställande organens resursutnyttjande.
- Medverka till ökad effektivitet inom försvarssektorn genom att ge möjlighet till uppföljning av kostnader, prestationer och resultat med uppdelning på program och ansvarsområden.
- Anpassa försvarets styrka och beredskap på kort och lång sikt till förändrade säkerhetspolitiska behov.

1.3 Planerings- och ekonomisystemets huvudkomponenter

Huvudkomponenterna i planerings- och ekonomisystemet är säkerhetspolitiska studier – varmed avses studier av utvecklingen internationellt och i det svenska samhället – perspektivplanering, programstyrning och produktionsledning. Vid behov kan därutöver göras särskild systemplanering.

Utgångspunkten för den långsiktiga planeringen är *säkerhetspolitiska stu-*

dier som bedrivs under försvarsdepartementets ledning och syftar till att skissera den internationella utvecklingen i bl. a. ekonomiskt, politiskt, strategiskt, militärpolitiskt och tekniskt avseende. Studierna utgör grund för regeringens anvisningar till myndigheterna för perspektivplanering och för att ange olika situationer i vilka Sverige kan utsättas för militärt angrepp eller andra hot mot vår säkerhet.

De långsiktiga målen för försvarets utveckling och alternativa vägar att nå dessa redovisas av myndigheterna i *perspektivplaner*. Dessa skall ange de framtida målen för försvaret i termer av uppgifter som försvaret bör kunna lösa i situationer som hotar landets säkerhet. Planerna skall vidare redovisa de alternativ till försvarets organisation och innehåll som bör hållas öppna för senare beslut. Slutligen skall planerna översiktligt beskriva de vägar längs vilka alternativen kan realiseras och ange bl. a. när förutsättningar för olika beslut kan föreligga. Alternativa ekonomiska planeringsramar anges av regeringen. Nya perspektivplaner utarbetas vart fjärde till femte år som förberedelse för de fleråriga försvarsbesluten.

I försvarets planering måste skillnaden och sambandet mellan freds- och krigsorganisationen särskilt beaktas. För att göra det lättare att ägna krigsorganisationens utveckling tillräcklig vikt i planeringen har införts termerna program och produktion.

Planering och budgetering inriktas i första hand mot slutprodukterna för verksamheten, krigsförbanden, i stället för mot produktionsfaktorerna. För varje typ av krigsförband, som i systemet förs samman till *program*, utses en ansvarig myndighet, en programmyndighet. Under regeringen utövar överbefälhavaren och försvarsgrenscheferna en programfunktion, vilken innebär att de inriktar och samordnar produktionen av krigsförbanden. Överbefälhavaren formulerar målen för programmen, fördelar resurser och följer upp resultaten.

Till grund för handlandet på medellång sikt utarbetar överbefälhavaren inför ett försvarsbeslut femåriga *programplaner* med en översiktlig planering även för nästföljande femårsperiod. Under en försvarsbeslutsperiod uppdateras programplanen årligen för resterande delar av planeringsperioden. Programplaneringen skall ske mot bakgrund av den befintliga krigsorganisationens styrka och svagheter. Till detta läggs de förändringar som behövs för att vidmakthålla en tillräcklig beredskap och operativ styrka under perioden. Slutligen inriktas försvarets utveckling mot mer långsiktiga mål och krav i överensstämmelse med perspektivplanen. I samband med ett försvarsbeslut fastställer riksdagen en ekonomisk planeringsram och en inriktning av planeringen.

Produktionsmyndigheter utses för att genomföra den *produktion* som behövs för att åstadkomma krigsförbanden. Den årliga produktionen består i utbildning av personal och värnpliktiga, anskaffning och underhåll av materiel, mark, anläggningar och lokaler, utveckling av organisationen och planering för dess krigstida utnyttjande samt beredskap.

Produktionen leds genom ett produktionsledningssystem som genom målstyrning medger en hög grad av decentralisering av ansvar och befogen-

heter. I produktionsledningen ingår även en redovisning av prestationer och kostnader som underlag för kontroll och analyser.

Produktionen inriktas av överbefälhavaren och utförs huvudsakligen av försvarsgrenarna när det gäller mobiliseringsförberedelser, underhåll, utbildning av personal och värnpliktiga, av försvarets materielverk när det rör anskaffning av materiel och av fortifikationsförvaltningen när det gäller anskaffning av byggnader och mark. Produktionsmyndigheterna ansvarar för att de mål som anges i programmen uppfylls. De disponerar de tilldelade resurserna och svarar för att produktionen genomförs på ett rationellt sätt. För detta är de ansvariga direkt inför regeringen.

System finns utarbetade för uppföljning, kontroll och analys på olika nivåer av såväl resultatet av produktionen som av tillståndet i krigsorganisationen.

För vissa särskilt resurskrävande projekt och viktigare organisatoriska förändringar utarbetar myndigheterna *systemplaner*. Dessa skall redovisas i olika steg för att ge statsmakterna och överbefälhavaren ett samlat beslutsunderlag. Regeringen beslutar på överbefälhavarens förslag i vilka fall systemplanering skall tillämpas.

Försvarsmaktens ledningsorganisation har successivt anpassats till de grundläggande principerna i planerings- och ekonomisystemet.

1.4 Riksdagens roll i planeringsprocessen

Redan vid riksdagsbehandlingen av propositionen om planeringssystemet år 1970 diskuterades riksdagens roll i planeringen. Denna fråga har sedermera behandlats av 1970 års försvarsutredning (SOU 1972:48) och 1984 års försvarskommitté.

För att ge riksdagen inflytande över planeringen i totalförsvaret håller regeringen försvars- och utrikesutskotten informerade om viktiga moment i planeringsprocessen. Dessutom ingår ledamöter ur dessa utskott regelmässigt i de återkommande försvarskommittéerna.

Riksdagen har också nyligen beslutat (Prop. 1987/88:100, FöU 1987/88:11, rskr. 310) att riksdagens försvarsutskott skall engagera sig i en regelbunden och systematisk kontroll och uppföljning av genomförandet av riksdagsbeslut om försvaret och av systemplaneringen inom viktigare områden.

1.5 Förberedelser för ett flerårigt försvarsbeslut

Totalförsvarets långsiktiga utveckling styrs regelmässigt av riksdagsbeslut som omspannar en 4 – 5-årsperiod. Besluten förbereds av en *försvarskommitté*. Den har i uppdrag att överväga och lämna förslag om grunderna för säkerhetspolitiken och om försvarspolitikens inriktning i stort bl. a. som grund för myndigheternas programplanering. Den har vidare i uppdrag att granska myndigheternas planer och redovisa ett samlat förslag till totalförsvarets långsiktiga utveckling.

Underlag för kommitténs arbete utgörs främst av rapporter från säkerhetspolitiska studier samt av perspektiv- och programplaner. Därutöver inhämtar kommittén underlag via en mängd andra kanaler, t. ex. genom särskilda föredragningar från berörda departement och centrala myndigheter, studiebesök inom olika delar av försvaret och i andra länder och genom att inhämta synpunkter från enskilda befattningshavare, debattörer och organisationer. Kommittén uppvaktas regelmässigt av olika parter som kan påverkas av dess beslut och tillsänds ett rikt och varierat informationsmaterial. I vissa fall genomför kommittén delstudier i egen regi.

Överbefälhavaren har av statsmakterna ålagts ansvaret för planeringen av försvarsmakten. ÖB har att i sin planering utgå från regeringens planeringsanvisningar. ÖB inhämtar underlag från försvarsgrenarna och från andra myndigheter inom försvarsmakten. Utgående från detta bedrivs det ett omfattande studie-, sammanställnings- och värderingsarbete i överbefälhavarens stab. När ÖB beslutar om handlingslinje bl. a. vad avser avvägning mellan försvarsgrenarna, gör han detta i militärledningen, var i försvarsgrenscheferna ingår.

Det formella planeringssystemets mer övergripande delar kan alltså sägas forma stommen för försvarsbesluten men dessa formas härutöver också i en bred politisk process där många skilda intressen kommer till tals.

1.6 Den årliga styrprocessen

I ett kortare tidsperspektiv inriktas styrningen på hur krigsförbanden med sin personal och materiel konkret skall produceras. Denna s. k. produktionsledning genomförs av de myndigheter som har ansvar för olika typer av produktion, exempelvis försvarsgrenscheferna när det gäller utbildning och försvarets materielverk när det gäller materielanskaffning.

Inför arbetet under ett verksamhetsår behövs en precisering av hur produktionsuppgifterna skall fördelas mellan olika delar av fredsorganisationen. Som en konsekvens härav framgår också behovet av resurser för olika enheter. Detta betecknas verksamhetsplanering och budgetering.

De för produktionen ansvariga myndigheterna utarbetar inför ett budgetår anslagsframställningar, vilka utgör grund för regeringens proposition till riksdagen. Efter riksdagsbeslut ger regeringen myndigheterna slutliga anvisningar för verksamhetsåret i regleringsbrev.

Dessa aktiviteter styrs ytterst av gällande försvarsbeslut. Överbefälhavaren reviderar årligen programplanerna och ger anvisningar för planering och budgetering. Verksamheten utgår från den av regeringen angivna ekonomiska ramen inkl. priskompensation samt nya kostnadsuppskattningar beträffande beredskap, personal, värnpliktiga, fredstida drift, materielanskaffning och byggnadsverksamhet. Därvid visar sig det ekonomiska utrymmet regelmässigt vara otillräckligt och en omplanering blir nödvändig. Vissa tidigare planerade verksamheter kan behöva uppskjutas eller minskas i sin omfattning.

2 Pågående utveckling av planeringssystemet

Sedan mitten av 1980-talet pågår en utveckling av planeringssystemet. Denna har dels sammanhållits inom försvarsdepartementet, dels ingått som en del i ÖB:s försvarsmaktsutredning FU 88.

2.1 Försvarsdepartementets översyn

Försvarsdepartementets arbete har redovisats i fyra rapporter.

Överplanering, bemyndiganden och anslagsavräkning (Ds Fö 1986:4) diskuterar frågor som rör styrning och uppföljning av materielanskaffning med mera inom det militära försvaret. I rapporten föreslås vissa anslagstekniska förenklingar, som ska medverka till ökad flexibilitet. Redovisningen till statsmakterna av materielplaneringen bör göras mer lättillgänglig så att viktigare förändringar vid rullningar framgår. Överplanering bör begränsas till genomförandeåret (år 0) och äskandeåret (år 1) och motiveras. Viss möjlighet bör finnas att överföra anslagsmedel mellan budgetåren.

Försvarets planerings- och ekonomisystem – regeringens styrning (Ds Fö 1986:5) föreslår att statsmakterna ska ange mål, som relateras till krigsförbanden och tidsbestäms till försvarsbeslutsperioden, samt att myndigheternas planering ska utgå från det faktiska läget i krigsorganisationen. Myndigheterna bör ges den ökade frihet och det ökade egna ansvar som detta möjliggör. Uppföljning bör ske i samma struktur som styrningen och ges en relativt sett större tyngd.

Utredningen om försvarsmaktens akuta ekonomiska problem (Ds Fö 1987:1) anger som väsentligaste anledning till försvarsmaktens ekonomiska svårigheter bristen på balans mellan uppgifter och resurser för i första hand ledning och förbandsverksamhet. Planering och budgetdialoger mellan centrala nivåer och genomförande myndigheter bör utvecklas mot ökad realism och klara ställningstaganden i prioriteringsfrågor. Uppföljning och analys behöver stärkas och värdering av produktionsresultaten måste ske mot målen och inte i relation till tilldelade resurser. Redovisningen behöver bli enklare för förbanden att förstå, lämna underlag till och utnyttja. Rationaliseringsplaner behöver bli mer realistiska och integreras med ordinarie planering och budgetprocessen. Värnpliktsförmåner bör läggas in i systemet för priskompensation. Militärbefälhavarens ansvar för arméns grundutbildning bör utredas i särskild ordning.

Regeringens uppföljning och kontroll (Ds 1988:76) lämnar ett antal förslag för att stärka den roll som myndigheternas årsredovisningar har i budgetprocessen, för att sätta det faktiska tillståndet i krigsorganisationen mer i centrum och för att kontrollera vissa viktiga funktioner t. ex. sjukvården i krig. Regeringen bör också följa upp tillståndet hos grundorganisationen – produktionsapparaten – och produktionsresultatet bl. a. för att kunna bedöma verksamhetens effektivitet och produktivitet. Särskild uppmärksamhet bör

vidare ägnas sådana satsningar t. ex. forskning och utveckling som kan få stora konsekvenser på sikt.

De förändrade formerna för regeringens styrning, uppföljning och kontroll som föreslagits i utredningarna avses i huvudsak tillämpas från och med budgetåret 1991/92.

2.2 Överbefälhavarens översyn

Delvis som en följd av det utredningsarbete som sammanhållits i försvarsdepartementet har överbefälhavaren på regeringens uppdrag från 1987-03-12 genomfört en omfattande översyn av främst arméns system för produktionsledning.

FU 88 delrapport – Försvarsmaktens produktionsledning, daterad 1988-09-30 utgör ÖB:s redovisning av utredningsarbetet. Hans ställningstaganden och förslag redovisas i programplan för perioden 1989-1992.

Det förändrade produktionsledningssystemet skall enligt ÖB möjliggöra att försvarsmakten är krigsduglig omedelbart efter mobilisering och att en smidig övergång skall kunna ske mellan olika beredskapslägen. Systemet måste därför vara en integrerad del av den operativa och taktiska ledningen. Försvarsmaktens organisation i fred – grundorganisationen – skall utgöra en kader, som i kris och krig blir kärnan för krigsorganisationen. Målet är att chefer för högre krigsförband skall tilldelas ett stort och entydigt ansvar och erforderligt inflytande redan i fred för planering, budgetering, genomförande samt uppföljning och analys.

Ledningen måste enligt ÖB ske så att största möjliga frihet finns för cheferna att genomföra verksamheten mot bestämda mål. Ansvar, resurser och beslutsrätt skall så långt möjligt decentraliseras. Därigenom kan den centrala nivån mera inriktas mot övergripande, långsiktig ledning. Uppdragen måste ges i krigsförbandstermer, dvs. de skall ange den verksamhet i fred som krigsförbanden måste bedriva för att upprätthålla beredskap och krigsduglighet. Den som ger ett uppdrag har ansvar för att en noggrann, konsekvent och kompetent uppföljning och kontroll genomförs. Efter genomförd värdering av uppnådda resultat är det viktigt att goda prestationer blir föremål för berättigad uppmärksamhet samt att ett mindre gott resultat konsekvent medför ändamålsenliga åtgärder från uppdragsgivaren.

ÖB föreslår att det nya systemet för produktionsledning införs stegvis inom armén.

I steg A organiseras vid myndigheten militärbefälhavaren i varje militär-område en till två fördelningschefer jämte kaderstab och vid försvarsområdesmyndigheterna ges brigadchefen en självständigare ställning och tillgång till en kaderstab. Därutöver utvecklas metoder för planering, budgetering och uppföljning och sker utbildning i produktionsledning och ekonomi.

I steg B organiseras brigadchef med stab som egen myndighet. Brigadchefen leder primärproduktionen och har det odelade ansvaret för krigsduglighet och beredskap. Han deltar i planeringen vid andra myndigheter som utbildar delar av brigaden.

I steg C ges brigadchefen det fulla ansvaret för hela brigaden. Han ger därvid uppdrag till andra myndigheter som utbildar delar av brigaden.

Regeringen har i prop. 1988/89:80 låtit riksdagen ta del av överbefälhavarens förslag om nytt system för produktionsledning. Föredraganden statsrådet R. Carlsson anför därvid att han anser steg A vara en åtgärd i rätt riktning, men att han beträffande stegen B och C inte anser sig ha tillräckligt beslutsunderlag för att kunna ta ställning. Han anser att det även bör finnas en möjlighet att beakta eventuella förslag i frågan, som FK 88 kan komma att lämna under våren 1989 inom ramen för överväganden om planeringssystemets framtida utveckling.

3 Planeringshandläggares syn på orsaker till brister i planeringen av ledning och förbandsverksamhet

3.1 Allmänt

För att i någon mån söka kartlägga orsaker till bristerna i planeringen av ledning och förbandsverksamhet har försvarets forskningsanstalt under våren 1989 genomfört en intervjuundersökning med ett tiotal personer som suttit i planeringsbefattningar under de aktuella åren. Det har inte på den korta tid som stått till förfogande varit möjligt att komplettera intervjuerna med kvantitativa analyser av orsaker till problemen. Det är också mycket svårt att få fram grunddata, som medger denna typ av analyser.

Intervjuerna har genomförts utan strukturerande frågor. De intervjuade har ombetts att utgående från sina erfarenheter ange viktigare orsaker till planeringsproblemen inom ledning och förbandsverksamheten. Intervjumetoden, det lilla antal personer som intervjuats och begränsningen till sådana som suttit i planeringsbefattningar gör att orsakerna till planeringsproblemen inte kan förväntas bli täckande beskrivna.

De synpunkter som framkommit vid intervjuerna har nedan sammanställts i ett antal block.

3.2 Volymförändringar

Armén har ökat antalet värnpliktiga som utbildas utöver vad som planerats. Det senaste året har dock en minskning av grundutbildningen och repetitionsutbildningen skett i förhållande till tidigare planering.

Aktiviteter inom ubåtskydd har lett till höjda kostnader för personal, drift och underhåll. Trots rampåslag har marinen för att finansiera ubåtskyddsverksamheten däremot haft vissa volymminskningar från 85/86 på underhåll i övrigt och på repetitionsutbildning.

Inom flygvapnet har antalet värnpliktiga ökat. Orsaken till detta är att färre har sökt anstånd. Personaltillväxten har blivit bättre än väntat, flygtiden har ökat på grund av fler unga flygförare som behöver mer utbildning. Det har i sin tur inneburit mer slitage på materielen och att underhållsbehovet ökar. Volymen på repetitionsutbildning främst vad avser basförbanden har varit mindre än beräknad, bara 40–50 % av det verkliga behovet. Detta beror främst på befälsbrist.

3.3 Satsningar på personal och värnpliktiga och bristande priskompensation

Värnpliktsförmånerna har höjts, vilket försvaret under perioden 1982–87 inte fått full kompensation för.

Flygvapnet har haft en bättre personaltillväxt än väntat och har också haft en löneutveckling för många kategorier, som varit avsevärt bättre än för statliga sektorn totalt. Kategorier som fått stora löneökningar är piloter, tekniker, stridsledningspersonal, markledningspersonal m. fl. För dessa extraordinära löneökningar har flygvapnet inte fått någon extra priskompensation.

Även inom andra delar av försvaret har stora löneökningar varit nödvändiga för att behålla särskilt konkurrensutsatt personal.

3.4 Rationalisering

Rationaliseringsplanen 1982 pekade endast till del ut områden, där rationalisering kunde göras. Den utgjorde därför snarare ett uttryck för en ambition än en konkret plan. Det visade sig vid genomförandet möjligt att göra besparingar i stödfunktioner, men det totala målet kunde inte nås utan reduktioner och icke avsedda ambitionssänkningar även i den primära verksamheten.

I vissa fall har medelsbristen inneburit att man inte ansett sig kunna genomföra sådana investeringar som senare skulle möjliggöra rationaliseringar. Därmed har planerad rationaliseringseffekt uteblivit.

Avsevärda investeringar har gjorts i utbyggnad av ADB-system. Kring- och följdkostnader med anledning av detta har ökat i icke förutsedd omfattning. Systemen har lett till ökad effektivitet men knappast till totalt sänkta kostnader.

En vilja att försöka klara rationaliseringsmålen har lett till en optimistisk planering. Man har så långt möjligt ändå försökt genomföra den verksamhet som planerats.

3.5 Bristande kontrakt mellan de olika nivåerna i planeringsprocessen

Planeringsdialogerna mellan olika myndigheter har inte alltid lett till samstämmighet beträffande vad som skall och kan inrymmas inom tilldelade resursramar. Särskilt på senare år, då ambitionen för krigsförbandens funktion har höjts, har problemet blivit tydligt. Dialogen inom armén mellan speciellt den lokala nivån och militärbefälhavaren har haft brister.

Inom armén och marinen har man nu försökt förbättra dialogen med hjälp av klarare kontrakt. Marinen använder sig för detta sedan några år bl. a. av nollbasplanering. Systemet införs nu också i armén och inom operativ ledning.

De senaste två åren har chefen för armén träffat skriftliga kontrakt med militärbefälhavarna. Grunden för dessa är de protokoll som förts vid program- och budgetdialogerna med militärbefälhavarna. De för sedan i sin tur dialoger med regementschefer. Enstaka fall kan komma upp till överprövning hos chefen för armén. Kontraktet förenklar prioriteringar.

3.6 Bristande incitament för sparsamhet

Incitamenten att spara pengar på lokal nivå är dåliga, det gäller exempelvis för resekostnader och traktamenten. För individen spelar det ingen roll hur mycket t. ex. hotellrummet kostar, eftersom han inte själv betalar och inte själv har något budgetansvar. Satsningen på kronresor och kronhotell har dock fallit väl ut, reskostnaderna har kunnat minskas.

Eftersom medel som tilldelats de lokala förbanden åtminstone inte tidigare varit överförbara mellan budgetår, har det inte funnits anledning att senarelägga verksamhet, även om detta skulle ha varit mer ekonomiskt. Kostnader som uppstår t. ex. i samband med grundläggande krigsförbandsövningar sent under budgetåret kan medföra stora överskridanden av budgeten på grund av förhållanden, som är svåra att planera i förväg. Då ett eventuellt underskridande inte har fått föras över till nästa år, har man också sökt undvika att inte förbruka budgetmedlen.

Inom marinen medges sedan några år lokala myndigheter, efter prövning av orsakerna, att behålla inbesparade medel. Även inom armén tillåts nu på lokal nivå överföring av under- och överskridande till nästföljande budgetår. Metoden bedöms leda till bättre hushållning med resurserna och att ramarna kan hållas.

3.7 Brister i den ekonomiska utbildningen och hög personalrörlighet

Chefer på de lokala myndigheterna har inte alltid tillräckliga kunskaper om hur planeringssystemet fungerar, beroende på att många av dem inte är uppvuxna med systemet. Personalbristen är ett problem – man orkar inte med allt som borde göras.

Speciellt på lokal nivå finns det vissa brister i ekonomisk utbildning. Arbete med planering och ekonomi har heller ingen hög status i organisationen lokalt. Bättre ekonomikunskaper för personal- och ekonomiansvariga eller civila ekonomer och höjd status för planering och ekonomi på lokal nivå är därför önskvärt. Den höga personalrörligheten inom organisationen leder till bristande kunskap om det aktuella läget samt försämrar möjligheterna till enhetlig dokumentation.

4 Materielverkets syn på orsaker till brister i materielplaneringen

Försvarets materielverk genomför för närvarande på överbefälhavarens uppdrag och i samverkan med försvarets forskningsanstalt en studie i syfte att utifrån programplanen för 1982 – 87 kartlägga olika typer av kostnadsförändringar och deras orsaker. Avsikten är att skapa en faktabakgrund för att kunna bedöma erforderliga reserver i planeringen. Arbetet är ännu inte slutfört och försvåras av att redovisningen inte är strukturerad på ett sätt som lämpar sig för analyser av detta slag.

Hittillsvarande erfarenheter från materielverket pekar på ett antal orsaker till bristerna i planeringen vilka redovisas i det följande.

Inför FB 87 redovisades materielplanerna i olika nivåer. Endast en nivå (nivå 1) var förvaltningsmässigt bearbetad. Övriga nivåer presenterades som avvikelser i förhållande till denna. Försvarskommittén föreslog en ekonomisk nivå som låg över nivå 1 och angav vilka materielobjekt och vilken verksamhet som skulle inrymmas utöver innehållet i denna. Konsekvenserna för bemanning, drift och underhåll kom därvid inte att fullt ut beaktas i de översiktliga kostnadsberäkningar som gjordes för kommittén.

Vid uppdateringarna av planerna efter 1987 års försvarsbeslut har avsevärda förändringar skett i deras materiella innehåll. Anledningarna är många

- Ramen för materielanskaffningen har förändrats. Den har urholkats genom att kostnaderna för annan verksamhet ökat och att medel omfördelats från materielområdet för att möta detta. Överbefälhavaren försöker för arméns del motverka utvecklingen genom de omstruktureringar som föreslås i FU 88.
- Fortsatt överföring från materielanskaffning till ledning och förbandsverksamhet har skett vid tilldelning av medel för priskompensation. Den prisuppräknings som sker genom de prisklausuler, som parterna överenskommit i tecknade kontrakt, bedöms för närvarande ej heller helt täckas av försvarsprisindex (FPI). Reserver för att möta detta har inte avdelats i tillräcklig utsträckning.
- Kostnaderna för materielprojekt har underskattats. Kostnadsberäkningarna har genomarbetats för ett flertal stora objekt. Genomgående ökar därvid den bedömda kostnaden för det enskilda objektet. Det finns en mängd orsaker till detta. Det har varit svårt att göra

kostnadsberäkningar för stora och komplicerade materielprojekt, främst i ett tidigt utvecklingsskede, särskilt som det ofta rör sig om ny teknik. För höga kostnadsuppskattningar tenderar å andra sidan att bli självuppfyllande i förhandlingar med industrin.

- Förändringar i hotbilden gör att ambitionen kan behöva höjas. Utvecklingstiden för kvalificerad materiel är mycket lång. Under denna tid utvecklas hotbilden successivt och nya tekniska möjligheter tillkommer. Som en följd därav har även ambitionshöjningar införts, vilket leder till fördyringar. Dessa har i sin tur lett till kortare serier och högre kostnader för det enskilda objektet.
- Genom att materielens ålder genomsnittligt ökat stiger kostnaderna för vidmakthållande. Det materiella tillståndet vid förbanden har inte alltid varit tillräckligt uppmärksammat i planeringen. Efter 1987 års försvarsbeslut har stora, tidigare okända brister uppdagats. Även till dessa har medel som varit avsedda för bl. a. materielanskaffning fått tas i anspråk.
- IG JAS har lämnat offerter som innebär att takpriset för delserie 2 avsevärt överskrids.

5 Framförd kritik mot ekonomisystemets utformning och tillämpning vid myndigheterna

Försvarets forskningsanstalt har i olika sammanhang medverkat till utvärdering och utveckling av ekonomisystemets funktion inom försvaret. Därvid har bl. a. följande kritik framkommit.

Som det var tänkt från starten skulle försvarets planerings-, budgeterings- och redovisningssystem ge goda möjligheter till uppföljning, utvärdering och analys. Data skulle kunna skäras på olika ledder på ett enkelt sätt. Möjligheterna att jämföra planering och utfall, att få kunskap om krigsorganisationens status etc skulle gå lätt. Förutom den direkta nyttan av denna information borde den också ge försvarsmakten goda möjligheter till successiv inläring och att systematiskt tillvarata erfarenheter.

I praktiken har det emellertid visat sig att bristerna är betydande.

Orsakerna till bristerna är flera. Det saknas inte sällan klara kopplingar mellan planering och uppföljning, vilket gör att skilda system skapas. Inte minst användarnas bristande erfarenheter av datorsystem har medfört att systemen antingen inte har blivit väl konstruerade från början eller inte kan användas av ny personal. Dagsaktuella planeringsproblem kan försvåra möjligheterna att på lite sikt få ett bättre system. På olika nivåer i organisationen kan man uppleva återkopplingen från lämnade data som låg. Detta skapar inte särskilt goda incitament för att lämna data av den högsta kvaliteten även om möjligheter skulle finnas.

Informationer beträffande förbands status och deras ekonomi har utom på allra senaste tid gått som parallella flöden. Styrningen har i praktiken varit relativt mycket orienterad mot kostnadsslag. Nu eftersträvas styrning i krigsförbandstermer. Denna styrform har säkerligen många fördelar när det gäller att få fram bättre avvägda krigsförband. För det snävare målet att få en bättre ekonomisk stabilitet i planeringen kan dock den ökade målstyrningen åtminstone inledningsvis leda till problem. Skäl till detta är främst en större oklarhet rörande mål och medel – om vad som är den främsta begränsningen, måluppfyllnad eller medelsförbrukning. Samtidigt kan det förhoppningsvis bli så att ett större samlat ekonomiskt ansvar på olika nivåer i sig kan leda till förbättringar i den ekonomiska stabiliteten.

Även riksrevisionsverket (RRV) har i ett antal revisioner granskat tillämpningen av försvarets planerings- och ekonomisystem. Den kritik som därvid framförts av RRV sammanfattas i det följande.

RRV har framför allt uppmärksammat den bristande samordningen mellan produktions- och programstyrningen. Denna brist får enligt RRV bl. a. till följd att utvecklings-, anskaffnings- och vidmakthållandekostnaderna inte kan relateras till krigsförbanden och att balans mellan uppgifter och resurser inte kan skapas.

RRV har funnit att de för krigsförbanden fastställda program- och produktionsmålen inte har preciserats, reviderats eller omprövats. Först genom en operationalisering av målen kan uppföljning göras i krigsförbandstermer. Vidare saknas det incitament som uppmuntrar eftersträfvade beteenden i budgetdialoger och avvägningsresonemang.

RRV har funnit att uppdragsstyrningen inte fungerat enligt intentionerna. Sambanden mellan uppdragen på olika nivåer är svagt utvecklade, varför den ekonomiska styrningen försvåras. Även sambanden mellan ekonomi och verksamhet samt mellan uppföljning/utvärdering och planering är bristfälliga. Detta förhållande kan bidra till den bristande balansen mellan uppgifter och resurser. RRV har också funnit att ansvarsbilden är splittrad och otydlig. Detta skapar osäkerhet i planeringen och problem vad gäller uppföljning och utvärdering av verksamheten.

Ett annat problem som RRV uppmärksammat är att personal- och värnpliktskostnaderna utgör särskilda ramar i den totala medelsram som de lokala myndigheterna tilldelas. Resurserna tilldelas inte i samma struktur som uppgifterna, vilket försvårar en uppföljning. Personalen betraktas som en fast gemensam resurs och kostnaderna är således inte relaterade till krigsförbanden. Detta leder till att krigsförbandens verkliga kostnader inte kan identifieras genom redovisningen. Den ekonomiska uppföljningen försvåras härigenom.

RRV konstaterar att i utvecklingen och anskaffningen samt vidmakthållandet av krigsförbanden har olika objekts-, funktions- och systemsynsätt tillämpats över tiden av olika ansvariga myndigheter. Detta har försvårat en ekonomisk utvärdering som kan ge en helhetsbild av produktivitet och effektivitet inom försvaret.

6 Referensgruppens diskussion av möjligheter att förbättra myndigheternas planering

6.1 Åtgärder inom ledning och förbandsverksamhet

Inom ledning och förbandsverksamheten (huvudproduktionsområde 1, Hpo 1) har under senare år avsevärda felbudgeteringar skett även för en nära framtid trots att verksamheten är relativt likartad år från år. Det bör vara möjligt att med insikt och rätt incitament åstadkomma en större säkerhet.

Styrningen behöver göras tydligare. Det är idag ofta oklart om målen för verksamheten eller tilldelade resurser utgör den viktigaste styrinformati-
onen. Det är svårt att formulera precisa mål. En viss grundutbildningsvolym eller utbildning av ett visst krigsförband kan ge vida tolkningar av resursbe-
hovet. Det är därför viktigt att i budgetdialogen mellan överordnad nivå och
direkt ansvariga myndigheter komma överens om att uppgifter och resurser
är i balans. När så skett är det producentens ansvar att genomföra verksam-
heten inom tilldelad ekonomisk ram.

Utvärdering av produktionen bör göras som en kvalificerad bedömning av
om målen för verksamheten, givet restriktionerna, nåtts i tillfredsställande
grad. Samtidigt bör uppdragsgivaren i dialog med producenten bedöma om
resurserna varit rimligt avvägda med hänsyn till målen. En sådan bedömning
bör utgöra en av grunderna för planering och budgetering av kommande
produktion.

Förbanden behöver också för att förbättra planering och budgetering ut-
veckla sin förmåga att följa upp och utvärdera sin verksamhet, så att kunska-
perna ökar om sambanden mellan mål och resursbehov. För att uppnå detta
behöver uppdrag och redovisning ske i samma struktur, så att kopplingen
mellan primäruppdrag, sekundäruppdrag, driftsuppdrag och internuppdrag
kan fungera bättre i praktiken. Idag sker inte en tillräcklig fördelning av
kostnaderna ut mot delprogrammen.

Det är viktigt att myndighetscheferna ägnar ett ökat intresse åt verksam-
hetsplanering, uppföljning och kontroll och att status och kompetens för pla-
nerings- och ekonomiansvariga vid förbanden höjs.

Det förändringsarbete som överbefälhavaren driver inom produktionsled-
ningen syftar till att komma tillrätta med många av de här diskuterade bris-
terna inom Hpo 1. Med hänsyn till områdets stora komplexitet och svårighe-
terna att bedöma hur olika åtgärder kommer att samverka och fungera i
praktiken är det viktigt att själva förändringsarbetet också blir föremål för
utvärdering. Det har t. ex. från olika håll framförts viss skepsis mot de
mycket långa uppdragskedjorna. De bör därför vid en utvärdering bli före-
mål för särskild granskning.

6.2 Åtgärder inom materielanskaffning

Även när det gäller materielanskaffningen (huvudproduktionsområde 2, Hpo 2) behöver åtgärder vidtagas för att förbättra säkerheten i planeringen. Hpo 2 är ofta budgetregulator varför omplaneringar behöver ske därför att kostnaderna ökat inom andra produktionsområden. Men det görs också stora felbedömningar inom området i sig.

Försvarsgrenarnas (ÖB:s) styrning av FMV vid anskaffning av vapensystem gör att specifikationer beträffande vapensystemen ofta bestäms innan kostnaderna är fullt kända. Det är i sådana fall nödvändigt att den ansvariga för huvudprogrammet inför kontraktsförhandlingar tar ställning till i vilken grad kostnader och i vilken grad prestanda skall vara styrande. Oklarheter leder ofta till att totalkostnaderna för systemen blir högre än beräknat eller att prestanda inte motsvarar kraven.

Tydligare kontrakt bör därför utformas mellan beställande stab och FMV. Gränserna mellan olika faser av materielanskaffningsprocessen bör därvid markeras tydligt. En äkta beslutssituation måste finnas efter varje fas (studier, utveckling etc.). Försvarsgrenarna bör som programansvariga ta ansvar för avvägningen mellan prestanda och kostnader. FMV bör ta ansvar för att prestanda är realiserbara för uppgivna kostnader.

Inom huvudprogrammen är det angeläget att det finns delprogramansvariga (systemansvariga) som samordnar personal, materiel, organisation, utbildning, taktik och beredskap. De skall se till samordning och avvägning mellan åtgärder inom alla huvudproduktionsområden.

I FMV:s hantering av materielsystemen är det angeläget att det finns projektansvariga som har ett fortlöpande ansvar för både ekonomi och effekt hos system med en logiskt sammanhängande funktion i krigsorganisationen (t. ex. vapen, ammunition, underhåll).

Ett särskilt problem utgör tidiga kostnadsuppskattningar för vapensystem som ännu inte utvecklats. Enligt gjorda utvärderingar av ett antal vapensystem som anskaffats under de senaste decennierna så underskattas regelmässigt i tidiga stadier de slutliga kostnaderna med cirka en faktor två i fast pris. Självständiga av industrin oberoende metoder bör utvecklas för att uppskatta kostnaderna för ännu ej utvecklade eller kontrakterade vapensystem.

Uppföljning och utvärdering behöver förbättras även inom Hpo 2. Möjligheterna måste bli bättre att analysera orsaker till avvikelser mellan plan och utfall. Prisutvecklingen behöver följas genom åren för att ge en uppfattning om erforderliga reserver.

Det finns en tendens att skylla många av problemen inom materielanskaffningen på bristande priskompensation. Även om detta i några fall kan vara riktigt torde det i många fall vara en bristande insikt om vad priskompensationssystemet är avsett att täcka. Det ger med nuvarande utformning inte kompensation för anpassning till den militärtekniska utvecklingen.

Även när det gäller fördelning av prisregleringsmedel har materielanskaffningen ofta fått utgöra budgetregulator. Detta är olyckligt för stabiliteten i planeringen och bör gå att undvika med en striktare tillämpning av kontraktsidén inom andra huvudproduktionsområden.

Samtliga områden bör i princip ges sin avsedda andel av prisregleringsmedel. Behovet av reserver för anpassning under genomförandeåret bör tillgodoses direkt i budgeteringen.

Rullande överplanering tillämpas för att i planerna även täcka den verksamhet som erfarenhetsmässigt ej hinner eller kan genomföras. För att rationellt kunna utnyttja tilldelade medel är det nödvändigt att förbereda en större volym på verksamheten än vad som senare kommer att kunna genomföras. En nackdel med överplaneringen är dock att den i det vidare sammanhanget ger en felaktig bild av vilken total materielanskaffning som en viss ekonomisk ram möjliggör.

I den granskning av överplaneringen som genomfördes i utredningen om Överplanering, bemyndiganden och anslagsavräkning (Ds Fö 1986:4) accepteras överplaneringen, om än med vissa begränsningar. Dess värde är klart som instrument för en god produktionsledning vid FMV.

För att i någon mån begränsa nackdelarna med överplaneringen bör det i programplanerna klart framgå vilken volym av materielanskaffningen som ej kommer att kunna realiseras på grund av överplaneringen. Exempel bör anges på vad som kan komma att senareläggas.

I de handlingsvägar som redovisas i perspektivplanerna och som inte direkt läggs till grund för att förbereda ett genomförande bör det vara möjligt att redovisa materielplaner som balanseras redan under den första femårsperioden.

6.3 Åtgärder inom anskaffning av byggnader och anläggningar

Problemen inom området anskaffning av byggnader och anläggningar är i stor utsträckning desamma som för materiel. I tillämpliga delar är därför de åtgärder som föreslås i föregående avsnitt lämpliga för att förbättra planeringen också inom detta område. Några åtgärder bör dock särskilt omnämnas.

Anslagen för anskaffning av byggnader och anläggningar har under senare år i stor utsträckning fått utgöra instrument för anpassning av totalbudgeten när problem uppstått inom andra områden. En större fasthet i planeringen skulle ge säkrare kostnader för de enskilda objekten.

Liksom för försvarsmateriel är det väsentligt att man beaktar kostnaderna för hela livslängden. Drifts- och underhållskostnader bör således vara medtagna i investeringskalkyler och vid jämförelser mellan olika alternativ. Det är därvid viktigt att samtliga relevanta kostnader – inte bara de som faller inom huvudproduktionsområdet – tas med.

Byggnadsindustrin är extremt konjunkturkänslig. Prisvariationerna mellan olika år är därför betydande. Avsevärda vinster kan göras för försvaret om man kan åstadkomma en viss flexibilitet i planeringen så att årsvisa förskjutningar kan göras i särskilt berörda regioner.

6.4 Åtgärder inom personal- och utbildningsområdena

Referensgruppen anser det väsentligt att de officerare och de organisationer som ansvarar för verksamheten i försvaret också är engagerade i planerings- och ekonomifrågor. Man kan dock vidta åtgärder för att förbättra både individernas och organisationernas professionalism.

Officerare utbildas främst för sina krigsuppgifter. Det bör kunna vara möjligt att åtminstone vissa kompletterar denna utbildning med en civil utbildning inriktad mot ekonomi och företagsledning. I andra länder är det inte ovanligt att i varje fall officerare på högre nivå också har en civil akademisk utbildning.

ÖB avser att som ett första steg i införandet av de nya formerna för produktionsledning genomföra en utbildning på stor bredd i produktionsledning och ekonomi. Detta bör kunna bidra inte bara till ökade kunskaper utan förhoppningsvis också till ändrade attityder till planering och ekonomi och till ett ökat engagemang i en effektiv produktion.

Det bör också vara möjligt att öka inslaget av civilt utbildad personal som tjänstgör inom de militära myndigheterna och bidrar med fackkompetens inom planering och ekonomi. Enbart ekonomisk fackkompetens löser naturligtvis inte problemen, det krävs också i hög grad militär kompetens för att ledningen skall känna verksamheten och kunna bedöma hur förmågan att lösa krigsuppgifterna påverkas. Men den omfattande och komplexa verksamheten i försvaret kräver för sin ledning precis som alla andra stora organisationer att olika typer av experter samverkar. Civila experter vid sidan av den mer generella militära kompetensen bör därför öka organisationens samlade kompetens. Enbart generalister är inte effektivt. För civila experter bör det också vara möjligt att nå en högre grad av kontinuitet i verksamheten eftersom behovet av ständiga omplaceringar inte är lika stort.

För att det ska vara möjligt att rekrytera och behålla kompetent civil personal är det nödvändigt att skapa civila karriärvägar med en rimlig andel också av högre befattningar. Chefsekonomer bör ha ansvar för sin del av planeringsunderlaget och bör vara närvarande vid ärendenas slutliga beredning med möjlighet till reservation. Det är också angeläget att den civila personalen bedöms och befordras med hänsyn till visad förmåga att genomföra och hävda sin fackuppgift.

När det gäller värdering av olika lösningars operativa effekt finns en ur integritetssynpunkt bra organisatorisk konstruktion för civilt expertstöd. Civila operationsanalytiker rekryteras och utbildas av FOA, som sedan ställer dem till de centrala försvarsmyndigheternas disposition. FOA ansvarar för personalutveckling och befordran medan de olika försvarsmyndigheterna ansvarar för den direkta arbetsledningen. Genom detta system skapas inom de centrala försvarsmyndigheterna institutionellt oberoende analytiker och företrädare för att värdera och hävda förmågan att lösa krigsuppgifterna.

7 Utländska erfarenheter

7.1 Allmänt

FK 88 har hemställt om UD:s hjälp att från ambassaderna i Bonn, London, Paris och Washington söka få fram en aktuell beskrivning av hur försvarsplaneringen går till i resp. land. Det angavs också att det skulle vara värdefullt för kommitténs arbete med kommentarer till hur systemen fungerar, speciellt när det gäller säkerhet i planeringen avseende materielanskaffningen respektive övrig verksamhet och när det gäller dialogen mellan myndighetsnivå och politisk nivå.

Försvarets forskningsanstalt har härutöver medverkat med sina kunskaper om utländsk försvarsplanering och varit kommittén behjälplig med att sammanställa de utländska erfarenheterna.

Den korta tiden för underlagsinhämtande och bristen på främst värderande underlag har gjort att ett mer utförligt material endast föreligger beträffande USA och förbundsrepubliken Tyskland.

Allmänt måste man givetvis vara försiktig med att dra direkta paralleller från utländska erfarenheter till svenska förhållanden. Även om de formella planeringssystemen har stora likheter finns viktiga skillnader. Dessa framgår till del av beskrivningarna i det följande för resp. land.

Det bör också påpekas att problemen i försvarsplaneringen delvis är en funktion av ekonomin. Allmänt sett är det lättare att planera inom en växande ram. NATO-länderna i allmänhet har haft reellt ökande försvarsutgifter under de senaste tio åren. För förbundsrepubliken Tysklands del rör det sig om ca 1 % per år och för USA:s om ca 5 % per år.

7.2 Försvarsplaneringen i USA

Organisation i stort

Det amerikanska försvaret har ca 3,2 miljoner anställda (militära och civila) och här till kommer ca 1,2 miljoner i reserven. Upphandlingen omsluter ca 100 miljarder dollar per år. Det är självklart, att dessa gigantiska tal i sig ställer krav på organisation och verksamhetsformer, som är särartade. Dimensionsskillnaderna mellan svenska och amerikanska förhållanden kan göra en direkt jämförelse missvisande.

Det finns även andra viktiga miljöskillnader. Det amerikanska politiska systemet, som inte är parlamentariskt, ger en annan rollfördelning i beslutsprocessen än vad som är vanligt i Europa. Vidare är den amerikanska industrin naturligen mer vitt förgrenad och diversifierad än den svenska. Endast i undantagsfall behöver försvarsupphandling i USA ske från en solitär producent. Antalet producenter av större system är dock så litet att marknadsförhållandena är fjärran från en fri marknad med fullständig konkurrens.

Den svenska ÖB-funktionen motsvaras inom det amerikanska försvaret av "Joint Chiefs of Staff", som dock formellt endast har en kollegial rådgivande funktion.

Den rollfördelning i planeringsprocessen som i Sverige ligger mellan ÖB och den politiska ledningen, ligger i USA väsentligen mellan administratio-nen, företräd av försvarsministern och försvarsgrensministrarna, och kongressen. Detta förhållande är förstärkt i nuvarande politiska majoritetssitua-tion.

Försvarsbudgetens formella utformning

Den federala budgeten är i huvudsak ettårig. Budgetåret sträcker sig från oktober till september. I år gör man inom försvarsdepartementet ett andra försök med tvåårsbudget. Det första försöket avseende 1987 – 89 blev inte en odelad framgång. Några långsiktiga politiska försvarsbeslut fattas inte. Någon motsvarighet till våra programplaner, som separata dokument, publi-ceras ej.

Någon motsvarighet till våra parlamentariska försvarskommittéer finns inte.

Programbudgetering tillämpas endast delvis. I presidentens budgetpropo-sition för 1989/90 upptas ca 80 olika anslag för försvaret, varierande i storlek från ca 4 miljoner dollar för "frivilliga skytteväsendet" till ca 25 miljarder dollar för avlöning av arméns militära personal.

Budgeten upptar såväl betalningsmedel som bemyndiganden för alla typer av anslag, alltså inte bara anskaffning, utan även avlöning och utbildning. De försvarsanställdas löner bestäms ensidigt av den politiska instansen.

Budgetering sker i förväntat prisläge. Någon motsvarighet till det svenska prisregleringssystemet finns inte. Det amerikanska systemet ger två osäkerheter. Dels är bedömningen av förväntad inflation präglad av ett visst mått av politisk subjektivitet, dels störs resultatvärderingen av avvikelser från projicerad utveckling. Vid behov kan tilläggsanslag ges, dock inte med auto-matik.

Budgetprocessen

Presidentens budgetförslag överlämnas till kongressen i början av januari.

Arbetet med att utarbeta budgetförslaget börjar ca 1 1/4 år i förväg och indelas i tre faser, nämligen planering, programmering och budgetering. Det genomförs i en komplicerad process under medverkan främst av olika delar av försvarsdepartementet.

Kongressens budgetbehandling är synnerligen grundlig. Varje utskott de-lar upp sig i flera underutskott, som nagelfar var sitt område. Arbetet drivs ner i små enskildheter. Detta är särskilt påtagligt i nuvarande kluvna majori-tetssituation. De stora linjerna och de långsiktiga perspektiven förefaller ibland skymmas av detaljreglering. Olika intressegruppers agerande med lobby-verksamhet hör till det politiska livet i Washington och påverkar bud-getbehandlingen. Majoriteter över partigränser kan bildas snabbt, om exem-pelvis regionala intressen anses hotade.

Ledande kritiker på den demokratiska sidan hävdar att försvarets förmåga att uppfylla de säkerhetspolitiska målen inte bara beror av anslagens totala omfattning. Ökad uppmärksamhet bör ägnas åt hur medlen används.

Under president Reagans första mandatperiod framstod det som politiskt nödvändigt, för att kunna få accept för ökade anslag, att skapa förtroende för att medlen användes ändamålsenligt. Stora ansträngningar gjordes för att effektivisera förvaltningen och att inskräpa efterlevelsen av gällande juridiska och etiska regler.

Avsaknaden av långsiktiga försvarsbeslut och den detaljerade årliga budgetgranskningen vållar ryckighet och osäkerhet. Det märks särskilt ofta vid utveckling och igångsättning av nya vapensystem.

Utredningar rörande försvarsplaneringen i USA

Under årens lopp har ett flertal utredningar genomförts rörande försvarsplaneringen i USA. Några har rört planeringen i stort, andra har tagit upp speciella frågeställningar.

I kongressrapporten **Defense Acquisition: Major U.S. Commission Reports (1949 – 1988), Vol. 1 Nov. 1 1988** har de mer allmänna översynerna av planeringen samlats. De inledningsvisa kommentarerna till utredningarna har fokuserats till materielanskaffningen. Några ofta återkommande synpunkter i utredningarna har varit följande:

- Höj professionalismen hos den materielanskaffande personalen.
- Reducera mängden av byråkratiska bestämmelser rörande materielupphandling.
- Förbättra möjligheterna att rekrytera kvalificerad personal för materielanskaffning.
- Samordna bättre och skapa klarare ansvarsfördelning för materielanskaffningen inom ramen för nuvarande organisation.
- Öka konkurrensen vid upphandling av försvarsmateriel.
- Öka stabiliteten vid anskaffning av försvarsmateriel.
- Förbättra testförfaranden av försvarsmateriel.

Den senaste av utredningarna är den så kallade "Packard Commission" (1986). Utredningen påpekar bl. a. att sambanden mellan de säkerhetspolitiska målen och medlen att nå dem är svaga. Kongressens budgetprocess är alltför inriktad på detaljfrågor och medför ändringar i planerna mycket sent, vilket leder till instabiliteter och oklara ansvarsförhållanden. För att råda bot på detta föreslås en mer formaliserad dialog på hög nivå rörande mål och medel och att kongressen skall föreläggas en tvåårsbudget och en femårsplan som skall redovisas i termer av strategi och operationer snarare än objektvis.

Kommissionen anser vidare att organisation och ledning av det militära försvaret bör stärkas genom att Chairman of the Joint Chiefs of Staff ges en starkare ställning. Materielanskaffningsprocessen bör förbättras genom klarare och mer koncentrerat ansvar och ökad professionalism. Komponenter och system som kan köpas över disk bör utnyttjas i större utsträckning.

Prototyper bör testas väl före fullskaleutveckling. Legala och etiska aspekter på relationerna mellan administration och försvarsindustri måste uppmärksammas mer.

Inom representanthusets försvarsutskott bedrivs för närvarande en översyn av försvarets materielanskaffningsprocess. Inledningsvis har utskottet granskat hur tidigare reformförslag genomförts. Man gör också jämförelser med andra länder.

Utskottet har prioriterat fyra områden för sin granskning. Integriteten för de militära förvaltningarna måste återställas. (En FBI-utredning i fjol ledde till misstankar om oetiskt beteende av konsulter). Packardkommissionens förslag behöver drivas på. En särskild karriär för upphandlingsexperten bör skapas. Den industriella basens förändringar till följd av utländska investeringar bör observeras.

Utskottets arbete fortsätter och kan bedömas ta flera år.

7.3 Försvarsplaneringen i förbundsrepubliken Tyskland

Organisation och det formella planeringssystemet

Planeringen av förbundrepublikens militära försvar görs centralt vid försvarsministeriet i Bonn. Ministeriet innehåller motsvarigheter till såväl försvarsdepartementet, försvarsstaben som försvarsgrensstaberna i Sverige. Det politiska och det civila inslaget i försvarsministeriet är stort. Mål för försvaret och planer tas fram i processer som innebär växelverkan mellan militärer och civila samt mellan tjänstemän och politiker.

För materielanskaffning finns en gemensam myndighet, som svarar för materielinköp till alla tre försvarsgrenarna (motsvarighet till försvarets materielverk i Sverige).

Även om förbundrepublikens försvarsindustri är större än den svenska är antalet möjliga leverantörer av större vapensystem få. Konkurrensen på den inhemska marknaden är således mycket begränsad. Landets försvarsindustri har deltagit i många samarbetsprojekt.

I förbundsrepublikens försvarsplanering ingår

- en budget för nästkommande år. Formellt är det endast denna man tar ställning till. Planerna på längre sikt ligger dock på en realistisk ekonomisk nivå,
- en programplan för de fyra åren närmast efter budgetåret,
- en långsiktplan fram till år 15,
- systemplaner för de viktigare vapensystemen. Systemplaner tas fram inför olika typer av beslut beträffande systemen (vidare studier, utveckling, anskaffning).

Förutom de direkta planerna, som innehåller verksamheter och kostnader i olika tidsperspektiv, tas det fram dokument som beskriver försvarets mål på olika nivåer. System för uppföljning finns givetvis också.

Planerna för försvaret uppdateras årligen. Större förändringar i mål och planering genomförs vid behov. Någon motsvarighet till våra femåriga översyner i samband med försvarsbesluten finns sålunda inte.

Erfarenheter av planeringen och förbättringsåtgärder som föreslagits

Någon motsvarighet till de kritiskt granskande, offentligt tillgängliga utredningarna av försvarsplaneringen som gjorts i USA synes inte finnas i förbundsrepubliken Tyskland. Det hindrar inte att problem finns. Direktiv från försvarsministeriet om förbättringar som behöver vidtagas indikerar områden, där man upplever att problem finns. Exempel på förbättringsförslag utgör:

- Justera de olika planeringsfaserna för att förbättra säkerheten i planering och beslut.

Man skall inte fatta beslut om att föra in ett materielobjekt i planeringen innan man konkret kunnat fastställa tillämpbar teknologi, de därav föranledda kostnaderna, medelsbehovet och hur lång tid genomförandet kommer att kräva.

- Inrätta projektkonferenser.

Dessa organ inrättas för att öka snabbheten i beslutsprocessen, i synnerhet vad gäller samarbetet mellan den som har behov av materien (dvs försvarsgrenarna) och den som skall tillgodose detta behov (dvs. olika anskaffnings- och utvecklingsinstanser). I samarbetet skall också representanter för budgetansvariga delta. I dessa organ skall man kunna fatta beslut snabbt för att förhindra avvikelser från uppgjord planering. Om man inte inom en månad kommit till beslut skall ärendet föreläggas den politiska nivån, som beslutar efter samråd med generalinspektör och försvarsgrenschefer. (Det är här att märka att försvarsministern personligen leder hela den militära och civila försvarsorganisationen).

- Inrätta en projektövervakningsorganisation.

Man inrättar en övervakningsorganisation för att förse beslutsfattarna på försvarsgrenschefs- och högre nivå med utvärderad information över olika beslut. Avsikten är att beslutsfattarna inte enbart skall vara beroende av information från i projekten involverad personal.

- Förbättra systemledning.

Den systemansvariges befogenheter och arbetsvillkor förbättras, vilket bl. a. innebär rätt till direkt föredragning för ansvarig statssekreterare.

- Minska antalet anskaffningsuppgifter.

Antalet samtidigt pågående projekt skall begränsas. Personal i centrala staber får inte engageras i nya projekt förrän gamla avvecklats.

- Minska planeringsrisker och öka säkerheten i kostnadsberäkningar.

Man skall utgå från principerna "stegvis realisering av de taktiska kraven" samt "design to cost". Detta innebär bl. a. att alla enskilda krav på materiel, vilka inte redan från början måste tillgodoses för

att möta det aktuella hotet, först eventuellt senare skall åtgärdas när materielen undergår fortsatt utveckling. Utvecklingspotential skall inplaneras. Övre gränser för kostnader skall klart definieras. I första hand skall på marknaden tillgänglig teknologi användas.

– Minska byråkratisering.

Reglerna för utveckling och anskaffning skall förändras för att skapa handlingsutrymme för handläggare på alla nivåer.

– Övriga åtgärder.

Man skall eftersträva att kunna göra självständiga kostnadsuppskattningar (dvs. oberoende av försvarsindustrin) av vapensystem. En databas av vapensystemkostnader skall skapas. Konkurrensupphandling skall eftersträvas.

Statens offentliga utredningar 1989

Kronologisk förteckning

1. Rapport av den särskilde utredaren för granskning av hotbilden mot och säkerhetsskyddet kring statsminister Olof Palme. C.
 2. Beskattnings av fåmansföretag. Fi.
 3. Integriteten vid statistikproduktion. C.
 4. Fasta Öresundsförbindelser. K.
 5. Samordnad länsförvaltning. Del 1: Förslag. C.
 6. Samordnad länsförvaltning. Del 2: Bilagor. C.
 7. Vidgad etableringsfrihet för nya medier. U.
 8. UD:s presstjänst. UD.
 9. Särskild inkomstskatt för utländska artister m.fl. Fi.
 10. Två nya treåriga linjer. U.
 11. Hushållssparandet - Huvudrapport från Spardelegationens sparundersökning. Fi.
 12. Den regionala problembilden. A.
 13. Mångfald mot enfald. Del 1. A.
 14. Mångfald mot enfald. Del 2. Lagstiftning och rättsfrågor. A.
 15. Storstadstrafik 2 - Bakgrundsmaterial. K.
 16. Kostnadsutveckling och konkurrens i banksektorn. Fi.
 17. Risker och skydd för befolkningen. Fö.
 18. SÄPO - Säkerhetspolisens arbetsmetoder. C.
 19. Regionalpolitikens förutsättningar. A.
 20. Tullregisterlag m.m. Fi.
 21. Sätt värde på miljön - miljöavgifter på svavel och klor. ME.
 22. Censurlagen - en modernisering av biografförordningen. U.
 23. Parkeringsköp. Bo.
 24. Statligt finansiellt stöd? I.
 25. Rapporter till finansieringsutredningen. I.
 26. Kustbevakningens roll i den framtida sjöövervakningen. Fi.
 27. Forskning vid de mindre och medelstora högskolorna. U.
 28. Utbildningar för framtidens tandvård. U.
 29. Samarbete kring klinisk utbildning och forskning inför 90-talet. U.
 30. Professorstillsättning. En översyn av proceduren vid tillsättning av professorstjänster. U.
 31. Statens mät- och provstyrelse. I.
 32. Miljöprojekt Göteborg - för ett renare Hisingen. ME.
 33. Reformerad inkomstbeskattnings
- Skattereformens huvudlinjer. Del 1.
- Inkomst av kapital. Del 2.
- Inkomst av tjänst, lagtext och kommentarer. Del 3.
- Bilagor, expertrapporter. Del 4. Fi.
 34. Reformerad företagsbeskattnings
- Motiv och lagförslag. Del 1.
- Expertrapporter. Del 2. Fi.
 35. Reformerad mervärdeskatt m.m.
- Motiv. Del 1.
- Lagtext och bilagor. Del 2. Fi.
 36. Inflationskorrigerad inkomstbeskattnings. Fi.
 37. Utländska förvärv av Svenska företag - en studie av utvecklingen. I.
 38. Det nya skatteförslaget - sammanfattning av skatteutredningarnas betänkanden. Fi.
 39. Hjälpmedelsverksamhetens utveckling. S.
 40. Datorisering av tullrutinerna - slutrapport. Fi.
 41. Samerätt och Sameting. Ju.
 42. Det civila försvaret. Del 1.
Det civila försvaret. Del 2. Författningstext. Fö.
 43. Storstadstrafik 3 - Bilavgifter. K.
 44. Översyn av vapenlagstiftningen. Ju.
 45. Standardiseringens roll i EFTA/EG - samarbetet. I.
 46. Arméns utveckling och försvarets planeringssystem. Fö.
-

Statens offentliga utredningar 1989

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

- Samerätt och sameting. [41]
- Översyn av vapenlagstiftningen. [44]

Utrikesdepartementet

- UD:s presstjänst. [8]

Försvarsdepartementet

- Risker och skydd för befolkningen. [17]
- Det civila försvaret. Del 1. [42]
- Det civila försvaret. Del 2. Författningstext. [42]
- Arméns utveckling och försvarets planeringssystem. [46]

Socialdepartementet

- Hjälpmedelsverksamhetens utveckling. [39]

Kommunikationsdepartementet

- Fasta Öresundsförbindelser. [4]
- Storstadstrafik 2 - Bakgrundsmaterial. [15]
- Storstadstrafik 3 - Bilavgifter. [43]

Finansdepartementet

- Beskattnings av fåmansföretag. [2]
- Särskild inkomstskatt för utländska artister m.fl. [9]
- Hushållsparandet - Huvudrapport från Spardelegationens sparundersökning. [11]
- Kostnadsutveckling och konkurrens i banksektorn. [16]
- Tullregisterlag m.m. [20]
- Kustbevakningens roll i den framtida sjöövervakningen. [26]
- Reformerad inkomstbeskattnings
 - Skattereformens huvudlinjer. Del 1. [33]
 - Inkomst av kapital. Del 2. [33]
 - Inkomst av tjänst, lagtext och kommentarer. Del 3. [33]
 - Bilagor, expertrapporter. Del 4. [33]
- Reformerad företagsbeskattnings
 - Motiv och lagförslag. Del 1. [34]
 - Expertrapporter. Del 2. [34]
- Reformerad mervärdesskatt m.m.
 - Motiv. Del 1. [35]
 - Lagtext och bilagor. Del 2. [35]
- Inflationskorrigerad inkomstbeskattnings. [36]
- Det nya skatteförslaget - sammanfattning av skatteutredningarnas betänkanden. [38]

- Datorisering av tullrutinerna - slutrapport. [40]

Utbildningsdepartementet

- Vidgad etableringsfrihet för nya medier. [7]
- Två nya treåriga linjer. [10]
- Censurlagen - en modernisering av biografförordningen. [22]
- Forskning vid de mindre och medelstora högskolorna. [27]
- Utbildningar för framtidens tandvård. [28]
- Samarbete kring klinisk utbildning och forskning inför 90-talet. [29]
- Professorstillsättning. En översyn av proceduren vid tillsättning av professorstjänst. [30]

Arbetsmarknadsdepartementet

- Den regionala problembilden. [12]
- Mångfald mot enfald. Del 1. [13]
- Mångfald mot enfald. Del 2. Lagstiftning och rättsfrågor. [14]
- Regionalpolitikens förutsättningar. [19]

Industridepartementet

- Statligt finansiellt stöd. [24]
- Rapporter till finansieringsutredningen. [25]
- Statens mät- och provstyrelse. [31]
- Utländska förvärv av svenska företag - en studie av utvecklingen. [37]
- Standardiseringens roll i EFTA/EG - samarbetet. [45]

Civildepartementet

- Rapport av den särskilde utredaren för granskning av hotbilden mot och säkerhetsskyddet kring statsminister Olof Palme. [1]
- Integriteten vid statistikproduktion. [3]
- Samordnad länsförvaltning. Del 1: Förslag. [5]
- Samordnad länsförvaltning. Del 2: Bilagor. [6]
- SÄPO - Säkerhetspolisens arbetsmetoder. [18]

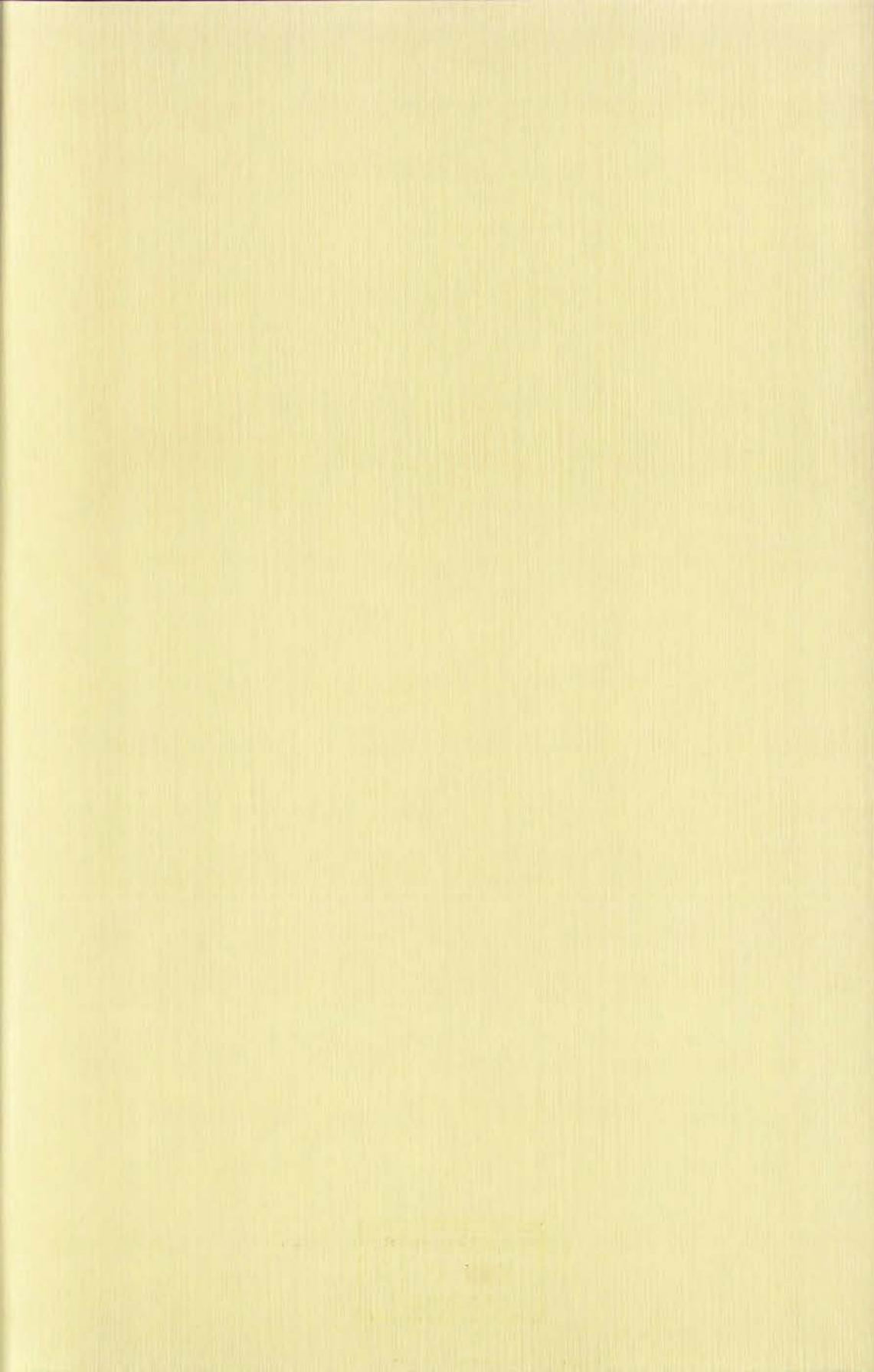
Bostadsdepartementet

- Parkeringsköp. [23]

Miljö- och energidepartementet

- Sätt värde på miljön - miljöavgifter på svavel och klor. [21]
- Miljöprojekt Göteborg - för ett renare Hisingen. [32]

KUNGL. BIBL.
1989-07-10
STOCKHOLM



ALLMÄNNA FÖRLAGET

ISBN 91-38-10359-1
ISSN 0375-250X