

Motion

1982/83: 2438

Eric Hägelmark och Kerstin Ekman

Riksdagens revisorers förslag angående riksdagen och försvarsplaneringen (förs. 1982/83: 22)

Riksdagen beslöt 1970 att införa ett nytt planerings- och ekonomisystem för försvaret, det s. k. FPE-systemet. Det avsågs användas för att leda all verksamhet inom försvaret, från statsmaktsnivå ned i organisationen till de enskilda förbanden. Principerna fanns uppdragna i SOU 1969: 25, Planering och programbudgetering inom försvaret (vanligen kallad "röda boken"). Systemet byggde på en rullande femårig programplanering. För att få en överblick framåt infördes en perspektivplanering, ett försök att se ungefär 15 år framåt i tiden och en analys av vilka olika försvarsutformningar som är möjliga på så lång sikt. Dessa perspektivplaner bör göras om ungefär vart femte år. En central roll i dessa var beskrivningar av tänkbara angreppsfall mot Sverige. Perspektivplaneringen skulle föregås av "miljöstudier". För avvägningar inom militärt försvar fördelades krigsförbanden i s. k. avvägningsprogram, som inte följde försvarsgrenarna. För större vapensystem skulle "systemplaner" utarbetas och täcka hela den tid vapensystemet i fråga utvecklades, tillverkades och fanns i tjänst. FPE-systemet var det första stora planeringssystemet inom den offentliga sektorn.

Riksdagens roll

Vid riksdagsbehandlingen väcktes en motion från folkpartihåll (motion 1970: 1261 i första kammaren av Hans Lindblad) där det sades att "försvarets planeringssystem kan inte anständigtvis införas utan att riksdagens plats i systemet anges. En särskild utredning för framtiden är nödvändig. Eventuellt kan uppdraget ges till den föreslagna nya försvarsutredningen, som då skulle kunna ta sig an denna fråga sedan den avlämnat sitt betänkande om den första perspektivplanen."

Statsutskottet tillstyrkte motionen, och regeringen gav 1970 års försvarsutredning tilläggsuppdraget att utreda riksdagens roll i det nya systemet, betänkandet Riksdagen och försvarsplanering (SOU 1972: 48). I motionen hade två vägar för parlamentarisk medverkan angivits, antingen tidiga parlamentariska försvarsutredningar eller förstärkt utskottsbehandling för att följa miljöstudier och perspektivplanearbete.

Utredningen, regeringen och det nya försvarsutskottet i riksdagen kom fram till att riksdagen borde få insyn i planeringen, men att den inte borde fatta beslut under planeringens gång. Utskottet uttalade (FöU 1972: 23) att

”— — ett systematiskt parlamentariskt deltagande i försvarsplaneringen, som innefattar någon form av godkännande men inte ingår i riksdagens ordinarie beslutsprocess, kan även enligt utskottets mening skapa svårigheter. Viktiga problem eller planeringsresultat med konsekvenser på lång sikt bör i stället underställas riksdagen genom proposition. Liksom försvarsutredningen anser utskottet det vara värdefullt med ett förfarande som innebär en kvalificerad insyn i försvarsproblematiken men som inte förutsätter ställningstaganden från riksdagsledamöternas sida. Av de skäl som utredningen har anfört bör den orienterande insynen ges till riksdagens utrikes- och försvarsutskott. De har båda till uppgift att före kammarens ställningstaganden bereda ärenden som på olika sätt har betydelse för säkerhets- och försvarspolitiken. Utskotten kan ges en ingående belysning av problemen eftersom tystnadsplikt gäller för ledamöter, suppleanter och tjänstemän.”

Sådan information har därefter givits från regeringen när denna givit direktiv till myndigheterna för perspektivplanering (numera uppdelad i två faser). Myndigheterna i sin tur har givit informationen då de olika faserna i perspektivplaneringen genomförts. Regeringen har även redovisat sina anvisningar för programplaneringen — dock endast inför ett nytt försvarsbeslut, inte vid den årliga rullningen. FPE-systemet infördes ursprungligen för militärt försvar och civilförsvar. Det tillämpas, i något annorlunda form, för ekonomiskt försvar, liksom för ”övrigt totalförsvar”, främst sjukvården i krig.

I riksdagens revisorers föreliggande förslag föreslås två förändringar i riksdagens roll i FPE-systemet. Dels att riksdagen redan tidigt, helst i samband med försvarsbeslutet, anger frågor som skall utredas under nästa planeringsvarv. Dels att riksdagen under planeringens gång tar ställning till de säkerhetspolitiska grunderna och andra övergripande frågor, i praktiken så att man fattar beslut om säkerhetspolitikens inriktning redan efter det att perspektivplaneringens fas I genomförts. Ett tredje förslag — som överensstämmer med den ursprungliga intentionen inför 1982 års försvarsbeslut — är att försvarskommittén avslutar sitt väsentliga arbete redan ett år innan försvarsbeslutet och att riksdagens tid för behandlingen av propositionen utökas. Ett fjärde förslag — som delvis kan sägas ligga utanför det egentliga FPE-systemet — går ut på att riksdagen bör ges bättre underlag för beslut med konsekvenser för försvarsindustrin.

Tanken bakom revisorernas förslag är alltså att ge ett större inflytande för riksdagen på försvarsplaneringen än den insyn som följde genom riksdagsbeslutet 1972.

Hela statsförvaltningen?

Revisorerna tar egentligen inte upp frågan om FPE-systemet utvecklats annorlunda än som förutsågs 1970 och 1972 och om detta påverkar behovet av och möjligheterna till parlamentarisk medverkan. Det är dock ganska

lätt att se att synen på planeringen förändrats rätt väsentligt under denna tid.

I början av 1970-talet var det nog en ganska allmän tanke att långsiktiga planeringen — ungefär som den försvaret fick pröva — skulle komma att införas på bred front, kanske inom hela statsförvaltningen. Den statliga budgetutredningen hade att studera dessa frågor. Att förväntningarna fanns kan t. ex. ses i konstitutionsutskottets betänkande 1971: 50, där det med anledning av motioner om parlamentarisk medverkan i det statliga planeringsarbetet uttalades att frågekomplexet "är av största betydelse för en levande demokrati". Utskottet hänvisade till grundlagberedningen och budgetutredningen.

Det blev dock ingen perspektivplanering på statsmaktsnivå för andra områden än försvaret. Generellt kan sägas att ambitionerna dämpades högst avsevärt och att planeringen i huvudsak lades till myndighetsnivå, och inte heller där så formaliserad som inom försvaret. Finansutskottet hänvisade 1975/76 till utredningen om översyn av riksdagens arbetsformer och överlämnade en motion i ämnet till denna. 1976/77 lades förslag med anledning av budgetutredningens förslag. En motion om utbyggnad av programbudgeteringen "med tonvikt på sådana förändringar som underlättar för riksdagen att göra avvägningar inom och mellan viktiga samhällssektorer" avsågs med ett principiellt resonemang som är mycket restriktivt till tanken att riksdagen skall fatta långsiktiga planeringsbeslut (FiU 1977/78: 1):

Utskottet är — — — inte övertygat om att riksdagens inflytande över och påverkan på den statliga verksamhetens inriktning och utformning generellt sett skulle öka om riksdagens beslut i huvudsak avsåg de långsiktiga målen för verksamheterna. Sådana beslut blir lätt mycket allmänt hållna och oprecisa. Om man då ger de verkställande organen full frihet att välja medel att uppnå de av riksdagen fastställda målen skulle riksdagens inflytande rentav kunna minska. Det finns, som påtalats i propositionen, uppenbara svårigheter att följa verksamheternas genomförande och klargöra i vilken mån angivna mål uppnås. Dessa svårigheter kommer enligt utskottets mening att vara betydande också i framtiden, även om resultatmätningen bör kunna utvecklas längre än i dag. Programbudgetering på statsmaktsnivå, dvs. en utpräglad målstyrning med s. k. mål—medel-hierarkier, är enligt utskottets mening svår att genomföra i de fall en kvantifiering av verksamheternas resultat anses erforderlig, speciellt som verksamheterna oftast och i stor utsträckning främjar olika mål samtidigt. Dessa svårigheter utgör dock inte samma problem då det gäller det programbudgetarbete på myndighetsnivå som nu bedrivs. Där sker budgeteringen inte efter en strikt målstyrning enligt budgetutredningens modell eftersom programindelningen ofta har en organisatorisk eller funktionell bas och ett visst mått av resursstyrning har behållits.

Huvudintrycket är alltså en betydande skepsis. Man kan säga att den också finns inom försvarsplaneringen, även om denna numera kan sägas

vara väl inarbetad. FPE-systemet har blivit ett ledningssystem som används inom hela organisationen – även om ett antal fackmyndigheter i det längsta motarbetade att "programmyndigheterna" skulle få det fulla ekonomiska ansvaret. Systemet har använts inför de tre senaste femåriga försvarsbesluten.

För centraliserat

FPE-systemet har inte infriat de mycket höga förväntningarna i början av 1970-talet men likväl måste sägas att det bidragit till överblick – både för myndigheter och statsmakterna – och hushållning och effektivitet.

Inom organisationen klagas främst över att FPE-systemet inte givit den decentralisering av beslut och ökad arbetstillfredsställelse lokalt som skulle följa av ökad valfrihet att välja medel och metoder. Olika trögheter har försvårat delegering av ansvar. T.ex. att den ekonomiska handlingsfrihet som gavs genom FPE motverkats av att bestämmelser i annan ordning funnits kvar, t.ex. för utbildningsverksamhet, personalhantering och byggnadsfrågor. Försök pågår i Nedre Norrlands militärområde för att minska antalet direktiv uppifrån till de lokala myndigheterna. Det är också uppenbart att statsmakterna i många frågor tillämpat en detaljstyrning som delvis gått på tvärs mot andan och även bokstaven i FPE-systemet.

Aktörer i spel

En kanske avgörande förändring hänger samman med att man inte längre tror på det fullt "rationella" planeringssystem som skisserades i början av 1970-talet. Tanken var att FPE-systemet skulle utgå från en bild av omvärlden, av tänkbara hot mot vårt land och av militärtekniken. Mot denna hotbild skulle man sedan för vald ekonomisk nivå finna en så effektiv krigsorganisation som möjligt, där varje delkomponent fick en roll som svarade mot dess verkliga förmåga jämförd med andra alternativ. Det hela var ett system där mål sattes upp, och där de rationellaste medlen på varje nivå att nå dessa mål blev styrande för nivån under, i en lång kedja av mål–medel–mål–medel, i princip från hotbilden mot Sverige ned till den enskilde soldaten.

Man kan säga att planeringssystemet var starkt naturvetenskapligt och ekonomiskt inriktat, och tankarna hämtade från de ledningssystem som utvecklats inom amerikansk företagsekonomi och i Robert McNamaras system för att söka få politisk kontroll över Pentagon.

Men en stor organisation fungerar inte så rationellt. Olika intressenter söker tillgodose sina intressen, i en ständig dragkamp, där olika aktörers makt och påverkansmöjligheter får stor betydelse för slutresultatet.

Organisationsteoretisk forskning har visat detta. Planeringssystem blir ofta mindre av rationella avgöranden av "objektiv" naturvetenskaplig art och mer ett spel mellan berörda intressenter.

I FPE-systemet talas det alltmer om "dialoger" mellan olika nivåer. "återkopplingar". I revisorernas rapport används t.o.m. liknelsen med en stor kontinuerlig förhandling.

Riksdagen beslöt 1977/78 – i en proposition grundad på betänkade från försvarsmaktens ledningsutredning – att förstärka ÖB:s roll, bl.a. genom att en för försvarsmakten gemensam programplan skulle ersätta de tidigare försvarsgrensvisa programplanerna. ÖB har på olika sätt givits ökade resurser som "koncernledare" och därmed har rimligen förmågan till överblick förbättrats. Men att försvarsplaneringen mer är ett spel mellan intressenter än en operationsanalys i stor skala står tämligen klart. Det är symptomatiskt att "avvägningsprogrammen" – som var det mest centrala i "röda boken" – praktiskt taget inte förekommer längre. Nu beskrivs nästan allt i "huvudprogrammen", alltså främst försvarsgrenarna.

Från början användes begreppet "dimensionerande angreppsfall", vilket ändrades till "styrande angreppsfall". Men kopplingen mellan detta och den faktiska planeringen har undan för undan lösts upp, och det är talande att man numera synes vara inne på att låta "krigsförloppsstudier" brytas ut och bli en kontinuerlig studieprocess utanför den egentliga FPE-verksamheten.

Årlig omprövning

Enligt det ursprungliga förslaget skulle vi få en rullande femårsplanering, där programplanerna varje år rullades ett år framåt, med lika betydelse varje gång. Perspektivplanens syfte var att ungefär vart femte år göra en kontroll om utvecklingen i stort förändrats så att någon väsentlig justering av inriktningen behövde göras. Men inträffade något påtagligt – t.ex. starkt ökad eller starkt minskad spänning i världen eller ett tekniskt genombrott i något avseende – skulle man kunna vidta viktiga förändringar också vid en årlig rullning, utan samband med perspektivplaneringen. 1970 underströks att de årliga rullningarna därmed vore att betrakta som reella och att omavvägningar skulle kunna göras.

I praktiken uppfattas inte systemet längre så. I stället är intrycket att de flesta ser försvarsbesluten som femåriga, medan de därpå följande fyra "rullningarna" ses som mer formella. En följd av detta är att försvaret inte har den långsiktighet som FPE förutsatte. Det är bara vid försvarsbesluts-tillfället man har fem års framförhållning, sedan minskar den successivt med ett år i taget fram till nästa femårsbeslut. Det finns också en klar tendens att skjuta fler och fler frågor till försvarsbeslutsstillfällena, trots att beslutsunderlag fanns tidigare.

Det här redovisade får betydelse för riksdagens påverkan. Om FPE-systemet fungerat som "röda boken" trodde skulle riksdagen ha kommit ordentligt i underläge. I den kanske utförligaste senare skildringen av FPE-systemet som det var tänkt sades att "de stora principiella besluten skall

alltså redan vara fattade när programplaneringen börjar. Arbetet avser främst att klara ut hur de i annan ordning fattade besluten skall genomföras och hur de skall samordnas med annan verksamhet." Det avgörande beslutet skulle främst vara när regeringen efter perspektivplaneringen ger direktiv till myndigheterna – och det är alltså ett par år innan riksdagen fattar försvarsbeslutet. Då finns bara en programplan framtagen, och riksdagen skulle inte ha någon möjlighet att välja något annat.

Men i praktiken har riksdagen inte ställts så åt sidan – visserligen med information från regering och myndigheter – så mycket som man kan tro om man ser till FPE-systemets principer.

Fler bollar i luften

Genom att systemet mer blivit "förhandling" än matematik förs olika synpunkter fram också till parlamentariker, helt enkelt därför att olika aktörer hoppas på stöd därifrån. Genom tendensen att skjuta de flesta större avgöranden till försvarsbesluten är då ett mycket stort antal bollar i luften – fler än som rationellt behövs. Men ur riksdagens synvinkel betyder detta att fler beslut överlämnas till den än om beslut i praktiken fattats tidigare under planeringen.

Genom att de parlamentariska försvarskommittéerna har fått stor inverkan på regeringens direktiv för både perspektivplanering (fas 2) och programplaneringen har de osäkerheter parlamentarikerna känt i olika avseenden lett till att de önskat belysning av flera alternativ, både i fråga om totalram och för enskilda lösningar av problem. Det har lett till att programplaneringen genomförts på olika ekonomiska nivåer – och därmed har riksdagen en helt annan reell handlingsfrihet än om det, som systemet förutsatte, bara fanns en genomarbetad programplan.

Den senaste försvarskommittén kan sägas ha haft målsättningen att studie- och planeringsarbetet skulle belysa ett stort antal "klotsar" som man sedan i slutskedet skulle kunna bygga med på olika sätt. Detta ger därmed stora möjligheter för olika politiska grupper och andra att själva formulera och bygga upp alternativ.

För myndigheterna innebär detta självfallet mer arbete med att ta fram underlag. Men detta spelande med flera alternativ är ju samtidigt i linje med att insikten om att också försvaret självt består av olika aktörer med olika preferenser.

FPE-systemet formulerades i vad som kan sägas ha varit en övertro på att allt kan sättas på siffror och data. Då skulle planeringsprocessen med dess mål–medel få en logik och konsekvens som successivt förde fram mot en enda lösning, och där alla egentliga avgöranden vore fattade långt innan riksdagen kom in i bilden.

Ett par planeringsexperten (Nils Andrén och Britta Schwartz) uttryckte detta redan 1974:

Planering brukar ibland också kritiseras för att vara teknokratisk och leda till expertvälde. En sådan reaktion har bl. a. föranletts av utnyttjandet av avancerad kvantitativ metodik, såsom datorbaserade informationssystem, datorsimuleringar och samhällsekonomiska kostnads-intäktsanalyser. Här finns reella problem. Den kvantitativa analysen kan dölja förutsättningar och värderingar så att analysresultatet blir missvisande som beslutsunderlag. Faktorer som är lätta att kvantifiera kan komma att tillmätas för stor betydelse jämfört med faktorer och förhållanden som svårligen eller inte alls låter sig kvantifieras.

De återgav "sjunde lagen" för företagsledning: "Om sofistikerade beräkningar erfordras för att motivera en åtgärd är den sannolikt felaktig."

Insikten om detta senare synes nu vara så utbredd att man t. o. m. kan ställa frågan om inte problemet i försvarsplaneringen nu rent av är det motsatta, alltså att så många frågor hålls öppna så länge – på politikernas önskan – att man får klara effektivitetsförluster.

En påtaglig illustration till att det inte gått som planeringssystemet förutsatte kan tas från senaste försvarsbeslutet. Enligt FPE-systemet skall "nytänkande" komma genom perspektivplaneringen, särskilt dess fas I. Det är då som nya idéer och uppslag skall komma fram och sedan föras vidare i de fall där uppslaget har livskraft.

Om "kreativitet"

Som systemet var tänkt – med perspektivplaneringen hos myndigheterna och inriktad av regeringen – skulle parlamentariker komma i kraftigt underläge. Men perspektivplaneringens fas I gav inte så mycken "kreativitet". Försvarsdepartementet har gjort en utvärdering och kommit fram till att den tänkta kreativiteten inte uppnåtts. Departementet menar att perspektivplaneringen framöver inte skall utgå från att man varje gång skall studera allting, utan att studierna bör koncentreras till vissa speciellt intressanta frågor. Mycket är så stabilt att man inte behöver belysa det varje gång.

I 1982 års försvarsbeslut ingick ett antal "nytänkanden". Ett av dessa var klart inspirerat av myndigheten, nämligen det ekonomiska försvarets nya inriktning på mer av "mental beredskap".

Men i övrigt kan faktiskt sägas att försvarskommittén själv tog initiativ eller fick impulser från andra håll än genom myndigheternas perspektivplanering. Den starka betoningen av ökad förmåga att möta överraskande angrepp och den delvis därmed sammanhängande ökade prioriteringen av Övre Norrland och Östersjöutloppen kom inte "FPE-vägen". Remissförfarandet ledde till ökad vikt vid skyddet mot A- och C-vapen, liksom ökad uppmärksamhet på hotet från kryssningsrobotar. Frågan om attackförmåga mot landskommunikationer – främst i norr – kom upp inom kommittén själv. Och den klara omprioriteringen i fråga om övervakning av

sjöterritoriet i fred och neutralitet — innefattande även ubåtsjakt — kom inte heller genom perspektivplaneringen.

I ett par fall kan kanske sägas att dessa nytänkanden skulle ha kommit i perspektivplaneringen om denna legat senare i tiden. Men det visar då att redan det faktum att perspektivplanens fas I är avslutad tre år innan försvarsbeslutet gör att den inte kan få bli helt styrande. Remissarbetet, den allmänna debatten och försvarskommittén själv får alltså en betydligt viktigare roll än man tror om man bara gick strikt på FPE-systemet.

Det som här ovan sagts dels om att planeringssystemet mer än man tidigare utgick från är ett spel mellan olika intressenter, dels att nytänkande ofta kommer andra vägar än genom perspektivplaneringen, betyder att riksdagens informationsmöjligheter och påverkansmöjligheter är större än de skulle ha varit om FPE-systemet fungerat så "logiskt-matematiskt" över hela fältet som dess upphovsmän nog trodde eller hoppades.

Revisorernas bedömningar av riksdagens påverkansmöjligheter synes inte ha beaktat dessa förändringar. Revisorernas bedömningar hade därför mer varit på sin plats för tio år sedan, då riksdagen såg ut att bli mer ställd åt sidan än som sedan faktiskt blivit fallet.

Revisorernas förslag

Vi övergår därmed till att granska de fyra förslagen från revisorerna.

1. Första förslaget är att riksdagen i ökad utsträckning skall ta ställning till vilka frågor som skall studeras under den kommande femåriga planeringsperioden. Till en del kan det vara bra. Förslaget innebär att inför ett försvarsbeslut skall försvarskommittén peka ut frågor som bör tas upp inför den därpå kommande perioden, alltså inför beslutet fem år senare. Regeringen bör redovisa dessa frågor för riksdagen, som därmed kan uttala sig om dem i samband med det närmast liggande försvarsbeslutet.

En del frågor är ganska lätta att utpeka i förväg. T. ex. att ett vapensystem behöver omsättas omkring 1995 och att framtagning av ersättaren bör beslutas vid 1987 års försvarsbeslut. Det är också lätt att se att ytterligare minskningar i fredsorganisationen bör göras inför 1990-talet. Vissa militärtekniska utvecklingar kan också med ganska stor säkerhet sägas få stor betydelse — så t. ex. elektronisk krigföring och motmedel, vilket rätt drastiskt belystes i Mellanöstern 1982 och delvis i Falklandskonflikten. Frågan om personalutnyttjande, alltså avvägning mellan det militära försvarets behov och de civila sektorernas behov av yngre personal, hör rimligen också till sådant som bör belysas. Livsmedelsförsörjningen i övre Norrland, särskilt accentuerad vid överraskande anfall, är ett annat exempel, liksom olika samhällssektorer där utvecklingen leder till ökad sårbarhet.

Det bör alltså vara möjligt att redan i samband med ett försvarsbeslut peka ut ett antal frågor som bör belysas inför nästa planeringsomgång.

Dels sådana frågor som inte behövde tas upp i det förra beslutet, dels sådana som i och för sig borde ha tagits upp då men som upptäckts för sent och därför inte hunnits med.

Men det behöver betonas att ett sådant utpekande av "frågor" inför nästa planeringsomgång inte bör bli hårt styrande. Ovan har nämnts ett antal "nytänkanden" i 1982 års försvarsbeslut, och med något undantag kom dessa senare än i perspektivplaneringens fas 1. Det är då knappast troligt att dessa frågor skulle ha varit med i en inventering redan två år innan perspektivplaneringens fas 1.

Intrycket av den senaste planeringsomgången är att det är väsentligt att det finns en öppenhet och kreativitet även efter det att fas 1 är över. Bejakar man detta är det svårt att tro att ens merparten av viktiga "nytänkanden" i ett kommande försvarsbeslut skall finnas upptecknade redan vid beslutet före.

Man bör alltså ha denna reservation mycket klar för sig när man talar om vad som bör studeras en kommande period. Likväl finns det skäl för förslaget, nämligen att redan det faktum att riksdagen uttalar sig om frågor som bör studeras ju blir ett incitament till att fundera längre framåt i avvägningsfrågor. Men därmed kan sägas att fas 1 i perspektivplaneringen tonas ner ännu ett stycke, eftersom en del av problemområdena formuleras redan innan fas 1 börjar, samtidigt som man bör ha ögonen öppna för sådant som uppmärksammas utomlands eller här hemma också sedan fas 1 är slut.

2. Andra förslaget innebär att riksdagen skall ta ställning till säkerhetspolitiken i stort redan när perspektivplaneringens fas 1 är genomförd och när försvarskommitténs första betänkande föreligger. Förslaget är betydligt mer långtgående än det i förstona kan synas. Tog riksdagen ställning till de stora principerna redan tre år före nästa försvarsbeslut – och två år efter det närmast föregående – skulle vi i verkligheten ha fått en annan försvarsperiod.

Det viktiga måste rimligen vara säkerhetspolitikens grunder och principerna för försvarspolitik. Fattas ett sådant beslut – t. ex. 1984 – och detta innebär förändringar i förhållande till 1982 års beslut har vi i verkligheten fått ett nytt försvarsbeslut. Och då måste man ställa frågan varför det skall dröja tre år till innan denna nya inriktning får inverkan på programplanerna, alltså anslag och avvägningar i sak. En sådan tröghet blir mycket svår att förklara. Här kan erinras om att man vid FPE-systemets införande tvärtom utgick från att förändringar i avvägningen skulle kunna göras också vid de årliga rullningarna av programplanerna.

Genomförs den av revisorerna framförda tanken har vi i praktiken fått de principiella försvarsbesluten förskjutna tre år närmare, vi skulle få 1984 års, 1989 års, 1994 års försvarsbeslut, i stället för som planerat 1987 års, 1992 års och 1997 års.

Detta alltså om riksdagen verkligen fattar beslut om ny inriktning. Och

principiellt är det just i dessa avseenden som nyordningar skall beslutas, medan programplaneringen sedan blir en följd av nya riktlinjer i stort.

Den skisserade tidsplanen skulle dessutom betyda att remisser på försvarskommitténs betänkande inte skulle kunna komma in innan regeringen föreslår riksdagen nya principer för säkerhetspolitiken och säkerhetspolitiken i stort. Detta måste anses vara en olycklig tidtabell, då intresset för remissarbetet rimligen blir litet – vem vill lämna in ett remissvar när riksdagen redan bestämt sig?

Man kan diskutera vid vilken tidpunkt riksdagen bör ta ställning till säkerhetspolitikens principer i stort, men rimligen måste denna tidpunkt anses vara det egentliga försvarsbeslutet. Den skisserade lösningen med två beslut, varav det mer "praktiskt-ekonomiskt-organisatoriska" först tre år senare, är inte rimligt. I princip betydde det att vi under tre år av fem skulle ha en ekonomisk och krigsorganisatorisk inriktning som inte var i takt med av riksdagen fastställda grundprinciper för säkerhetspolitiken. (I de fall där de säkerhetspolitiska riktlinjerna är exakt desamma som vid föregående beslut gör det inget, men utgångspunkten för resonemanget måste självfallet utgå från de fall där riksdagen verkligen vill åstadkomma en förändring. Det är ju då som dess beslut får stor betydelse.)

I granskningspromemorian ställs förslaget helt på sin spets. Revisorerna däremot vill inte föreslå en proposition om säkerhetspolitikens inriktning redan efter perspektivplaneringens fas I utan menar att man den närmaste planeringsomgången bör nöja sig med en regeringsskrivelse, alltså att ge riksdagen tillfälle att uttala sig men inte ställer kravet på att den fattar ett nytt säkerhetspolitiskt beslut.

Motivet som revisorerna anför är dock knappast överlagt, nämligen att "nästa försvarskommitté ännu inte är tillsatt". Visserligen har det nu gått längre tid från 1982 års försvarsbeslut än det hade gått från föregående då 1978 års försvarskommitté tillsattes. Men rimligen finns inga hinder i sak för nästa kommitté att arbeta efter FPE-systemets tidtabell, särskilt om perspektivplaneringens fas I denna gång inte blir lika omfattande som hittills.

Förslaget om en regeringsskrivelse efter fas I bör kombineras med att riksdagen begär att nästa försvarskommitté själv kommer med förslag till tidpunkt och former för riksdagens principiella säkerhetspolitiska ställningstaganden i framtiden. Frågar man nuvarande ordning kan en rad alternativ tänkas, och den i promemorian skisserade lösningen har som ovan nämnts en rad invändningar.

3. Riksdagens tid för att bereda de femåriga försvarsbesluten. I princip sammanfaller detta förslag med vad som var föresatsen när 1978 års försvarskommitté tillsattes. Den skulle komma med sitt huvudbetänkande våren 1981, alltså ett år före 1982 års försvarsbeslut. Därmed skulle tiden för debatt och riksdagsbehandling bli betydligt längre än tidigare. Dock angavs i direktiven att kommittén själv, om den så önskade, kunde få

fortsätta även efter våren 1981, t. ex. för att granska resultatet av programplaneringen. Det viktiga var att huvudbetänkandet fanns i tid.

Denna intention kunde inte fullföljas, så riksdagsbeslutet 1980 om att ta fram underlag för en inhemsk utveckling av ett enhetsflygplan JAS hade en annan tidtabell, och dessutom bestämde sig kommittén för att i detalj ta ställning till förändringar i fredsorganisationen (vilket ledde till "dödspatrullens" arbete). Och ett slutbetänkande utan förslag i fråga om flygplansfrågan och fredsorganisationen ansågs sakna två av de mest uppmärksammade delarna inför försvarsbeslutet. Därför lämnades ett delbetänkande våren 1981, medan slutbetänkandet kom i slutet av året.

Det är självfallet inget som hindrar att man inför nästa omgång bestämmer att huvudbetänkandet skall avlämnas ett år före försvarsbeslutet. Två väsentliga fördelar vinnas då, dels får riksdagen längre tid på sig om försvarspropositionen kommer samtidigt som budgetpropositionen, dels blir det möjlighet till ett helt års debatt om huvudbetänkandet.

I promemorian skisseras att en framtida kommitté skulle kunna få fortsätta även efter huvudbetänkandet, med speciella frågor. I en moderat reservation anges att detta senare arbete skall avse också säkerhetspolitikens inriktning, vilket förefaller märkligt. Innan denna är klar bör inget huvudbetänkande lämnas. Däremot finns skäl att ge möjlighet för kommittén att i ett slutbetänkande också ange sin syn på myndigheternas programplaneförslag.

Den skisserade lösningen skulle innebära att kommittén mindre ägnade sig åt detaljer, sägs det i promemorian. Det är inte självklart så. Kommittén kan välja olika detaljeringsgrad, även vid olika tidpunkter för betänkande. Den väsentliga påverkan kommittén kan ha på programplaneringen är rimligen att påverka direktiven för den, och detta bör ske våren före försvarsbeslutet, oavsett om kommittén fortsätter därefter eller inte.

Vilken detaljeringsgrad den väljer är därför i första hand en funktion av vad den själv uppfattar som ändamålsenligt. I fråga om både krigsorganisation och fredsorganisation finns det skäl att man politiskt går ungefär så långt som i 1982 års försvarsbeslut. Att förändra antalet brigader, flygdivisioner eller ubåtar har stor betydelse för försvarsmaktens utveckling, och därför finns skäl att försvarskommittén tar upp dessa frågor, som ju också nära sammanhänger med vilka ekonomiska ramar som lämnas för programplaneringen. Slutsatsen i promemorian på denna punkt är därför inte självklar.

4. Riksdagen bör ges bättre underlag för beslut om konsekvenser för försvarsindustrin. Dessa förslag har inte direkt med FPE-systemet att göra. Skälen för förslagen är övertygande, särskilt i fråga om vägningar mellan fredsorganisation och försvarsindustri. Ges riksdagen ett detaljerat underlag i fråga om förbandsindragningar medan man inte redovisar vilka regioner som skulle drabbas om besparingar i stället gjordes på materielsidan finns uppenbara risker för att riksdagen kan göra felaktiga regionalpo-

litiska bedömningar. Riksdagen kan avstå från att dra in ett förband på en ort utan att då veta att det i stället drabbar en försvarsindustri i en betydligt mer utsatt ort eller region.

Det finns starka skäl att rangordna försvarsindustrierna med avseende på det säkerhetspolitiska behovet av dem. Viss utrustning kan över huvud inte köpas utifrån, av sekretessskäl, och i sådana fall måste vi utveckla och tillverka materielen i landet även om styckepriset blir högt. Mest typiska fall är kanske telemotmedel med hög sekretessgrad.

I den andra ändan kan kanske anges handeldvapen, där det finns stora möjligheter att köpa på världsmarknaden, där det inte finns egentliga sekretessfrågor och där underhållet inte erbjuder något problem.

Övrig materiel fördelar sig längs en skala mellan dessa tänkta ytterligheter. Torpeder är ett område där vi har stora fördelar av egen utveckling. Artilleri kan troligen importeras. Det är ett värde att kunna bygga fartyg själva, men vi har också import av fartyg, etc.

En gradering av detta slag borde vara möjlig att göra. (Till detta kan sedan komma andra skäl, som industripolitiska, regionalpolitiska och frågor om export.) Om en lista redovisats för riksdagen bör sedan förnyade bedömningar i takt med teknisk utveckling eller andra förändringar också lämnas till riksdagen.

Däremot är det knappast möjligt att vid tidpunkten för beslut om beställningsbemyndiganden för ett visst materielslag ange försvarsindustriella effekter. För i åtskilliga fall måste en upphandlingsomgång först genomföras för att se hur konkurrenskraftig svensk industri är jämfört med utländsk. Den föreslagna redovisningen från regeringen till utskottet i konkreta fall, t. ex. när val mellan svensk eller utländsk leverantör skall göras, förefaller rimlig.

I fråga om försvarsindustrin kan noteras att årets försvarsproposition tog upp frågor som aktualiserats av försvarsindustrikommittén.

Hemställan

Med hänvisning till ovanstående hemställs

att riksdagen begär att försvarskommittén inför 1987 års försvarsbeslut ges i deluppdrag att lägga fram förslag om tidpunkt och former för riksdagens påverkan på säkerhetspolitikens inriktning och försvarspolitikens grunder.

Stockholm den 26 maj 1983

ERIC HÄGELMARK (fp)

KERSTIN EKMAN (fp)