

Förslag

1980/81: 17

Riksdagens revisorers förslag angående Försvarets planerings- och ekonomisystem — Planeringssystemet inom civilförsvaret

1981-02-26

Till riksdagen

Inledning

Försvarets planerings- och ekonomisystem (FPE) är ett samlat lednings-system för all verksamhet i fred inom det militära försvaret. I tillämpliga delar används det också inom civilförsvaret.

Som ett led i riksdagens revisorers granskning av FPE har civilförsvartsstyrelsens (Cfs) perspektiv- och programplanering studerats. En granskningsspromemoria har upprättats, benämnd Försvarets planerings- och ekonomisystem — Planeringssystemet inom civilförsvaret (1980: 5), och remissbehandlats i sedvanlig ordning. En sammanfattning av promemorian och remissutfallet är som *bilaga* fogad till denna skrivelse.

Tidigare har riksdagen (FöU 1980/81: 11, rskr 1980/81: 70) bifallit ett förslag från revisorerna (Förs. 1979/80: 6) som behandlar en annan del av FPE — Produktionsledningssystemet på den regionala och lokala nivån inom armén.

Slutsatser och förslag i granskningsspromemorian

Enligt promemorian har granskningen visat att planeringssystemet vid Cfs ännu inte fått sin slutliga form och att en del förändringar bör göras. Dessa förändringar är dock inte av den omfattningen att systemets rationalitet bör ifrågasättas.

De i promemorian föreslagna förändringarna innebär sammanfattningsvis

(1) att Cfs och försvarsdepartementet gemensamt överväger i vad mån civilförsvaret i anvisningarna för perspektivplaneringen kan ges mer preciserade direktiv,

(2) att FOA ges i uppdrag att i ökad omfattning biträda Cfs och ÖEF med studier för att ge dessa myndigheter bättre underlag för perspektivplaneringen,

(3) att flexibla tidshorisonter införs i civilförsvarets perspektivplanering, att tidshorisonterna anpassas till karaktären hos de olika långsiktiga frågor som skall behandlas samt att detta beaktas i anvisningarna för perspektivplaneringen,

(4) att Cfs överlägger med försvarsdepartementet om vilken omfattning och inriktning redovisningen av Cfs perspektivplanearbete bör ha,

(5) att Cfs i ökad omfattning för avvägningsdiskussioner i programtermer, utvecklar ett programvärderingssystem samt överväger lämpliga metoder för hur resurserna skall redovisas på delprogram,

(6) att Cfs i arbetet med den långsiktiga planeringen i första hand bör sträva efter att hämta in studieunderlag via den ordinarie linjeorganisationen.

Remissmyndigheterna biträder i huvudsak granskningspromemorians förslag. De har dock en del kommentarer och tillägg. 1978 års försvarskommitté, som inte har några principiella erinringar mot förslagen, hade inte behandlat Cfs perspektivplan när remissvaret skrevs och kunde därför inte ta ställning till de förslag som berör omfattning och inriktning av denna plan.

Revisorernas överväganden

Två av förslagen i granskningspromemorian som berör utformningen av vad som skall tas fram i perspektivstudierna är av principiell betydelse, nämligen förslagen om *ökad precisering av anvisningarna* (1) och om *flexibla tidshorisonter* (3). Dessa förslag innebär att regeringen i högre grad än f. n. kommer att prioritera vilka områden av civilförsvarets verksamhet som skall studeras och vilken tidshorisont man skall använda sig av.

I promemorian framhålls att Cfs har relativt begränsade studieresurser, vilket gör det svårt för Cfs att tränga på djupet i alla de frågor som behandlas i civilförsvarets perspektivplanering. Genom att på ett tidigt stadium prioritera de problem till vilka studieresurserna i första hand skall koncentreras samt genom att ange de områden som kan studeras med förkortad tidshorisont borde tillgängliga planerings- och studieresurser kunna koncentreras till de problem som är viktigast inför kommande försvarsbeslut.

Remissmyndigheterna har genomgående varit positiva till dessa förslag. Cfs och FOA har dock betonat vikten av att prioriteringarna sker i samverkan mellan Cfs och försvarsdepartementet.

Revisorerna vill understryka betydelsen av att de begränsade studieresurserna koncentreras till att utreda de frågor som är aktuella att fatta beslut om vid kommande försvarsbeslut, så att ett allsidigt och tillräckligt genomarbetat underlag föreligger på dessa områden. Frågor där sådan beslutssituation inte föreligger kan i stället studeras vid ett senare tillfälle. Även förslaget om flexibla tidshorisonter anser revisorerna väl värt att pröva.

Såväl de prioriterade studieområdena som de områden som skall studeras med begränsade tidshorisonter bör anges i anvisningarna för civilförsvarets perspektivplanering. Detta ställer ökade krav på försvarsdeparte-

mentet när anvisningarna skall utarbetas. Revisorerna förutsätter, i likhet med remissmyndigheterna, att prioriteringarna görs i samverkan med Cfs.

I promemorian omnämns bl. a. att en del beslutsunderlag samlas in via fristående utredningar som inte alltid samordnats med det planeringsunderlag som tas fram via planeringssystemet.

Både Cfs och FOA, som har i allt väsentligt lika åsikter, tar upp frågan om samordnat beslutsunderlag i sina remissvar. De hävdar att man redan i samband med utarbetandet av anvisningar för perspektivplaneringen bör utröna vilka frågor som måste utredas vid sidan av perspektivplaneprocessen. Sådana utredningar bör enligt Cfs och FOA tillsättas sparsamt och främst när det i en fråga finns flera starka intressenter. Vidare hävdar de att sådana utredningar tidsmässigt bör samordnas med perspektivplaneringen så att ett samlat underlag föreligger inför försvarsbesluten.

Revisorerna finner Cfs och FOA:s synpunkter beaktansvärda. Det kan ifrågasättas om man skall ha ett planeringssystem som FPE, om inte all väsentlig utredningsverksamhet inom totalförsvaret förs in i detta eller samordnas därmed. Först därigenom kan avvägningar mellan olika åtgärder göras så att resurserna utnyttjas på för krigseffekten bästa sätt. Genom denna samordning minskas också risken för att beslut fattas som bryter sönder förutsättningarna för den långsiktiga planeringen.

Cfs studiekapacitet räcker inte för att man i önskvärd omfattning skall kunna bryta ner det miljöunderlag som erhålls som bakgrund för perspektivstudierna. Man deltar i vissa krigsförloppsstudier som bedrivs inom det militära försvaret men dessa belyser endast delvis civilförsvarets problem.

I promemorian föreslås (2) mot denna bakgrund att FOA i ökad omfattning biträder Cfs med sådana studier. Det förutsätts att FOA delvis skall kunna göra detta under perioden mellan två planeringsomgångar då det militära försvarets behov av biträde borde var lägre.

Remissmyndigheterna är i princip positiva till att FOA ger ett sådant ökat stöd i studierna. FOA anmäler att man har kompetens för ökad medverkan i de civila totalförsvarsmyndigheternas studiearbete, men att kapaciteten är begränsad. Man pekar, liksom riksrevisionsverket (RRV), även på att totalförsvarsstudier kräver en särskild kompetens hos utredarna som går utöver den som behövs för studium av rent militära frågor. Såväl Cfs som FOA är tveksamma till tanken att förlägga en del av FOA:s studiemedverkan i tiden mellan två perspektivplaneperioder, eftersom FOA då arbetar med kunskapsuppbyggande studier i samverkan med det militära försvaret.

De relativt små civila totalförsvarsmyndigheterna har begränsad studiekapacitet jämfört med det militära försvaret vilket bl. a. Cfs påpekat. Enligt revisorernas mening bör man vid fördelningen av studieresurserna ta speciell hänsyn till de områden där de ekonomiska konsekvenserna av felaktiga beslut blir särskilt stora. Beslutsunderlagets kvalitet för de olika totalförsvarsområdena bör dock, enligt revisorernas mening, inte uppvisa

alltför stora skillnader. Revisorerna förutsätter därför att man vid de diskussioner om inriktningen av försvarsforskningen för perioden 1982/83–1986/87, som f. n. pågår mellan FOA, ÖB och övriga totalförsvarsmyndigheter, noga beaktar de civila totalförsvarsmyndigheternas behov av forskningsstöd från FOA.

I granskningspromemorian har vidare föreslagits att Cfs i ökad omfattning skall föra *avvägningsdiskussioner* i programtermer, dvs. i termer av krigsorganisationens effekt (5) och att myndigheten i ökad utsträckning skall utnyttja den ordinarie linjeorganisationen för perspektivplanearbete (6). Cfs har, enligt avgivet remissvar, påbörjat arbete i den riktning som anges i förslagen.

Beträffande avvägningsstudier och avvägningsdiskussioner framhåller FOA och Cfs i sina remissvar att detta arbete inte får låsas i den ram som programstrukturen utgör. Sakfrågorna bör kunna studeras obundna av denna struktur för att sedan redovisas i program och delprogramtermer.

Revisorerna delar detta synsätt och vill särskilt betona vikten av att avvägningsdiskussionerna i ökad omfattning inriktas på frågan om vilken effekt i krig olika beslut medför. Härigenom kan varje i fred investerad krona ges så hög krigseffekt som möjligt. För att man skall kunna göra sådana avvägningar måste man emellertid kunna värdera effekten i krig av organisationens olika delar och kunna fördela resursåtgången så att kostnaden för olika delar av krigsorganisationen framgår. Inom det militära försvaret görs värderingen med hjälp av ett väl utvecklat programvärderingssystem.

Fördelningen av resursåtgången på olika delprogram kan göras med hjälp av redovisningssystemet eller med hjälp av en schablon – s. k. fördelningsnyckel. Den senare metoden är enklare men förutsätter att nyckeln uppdateras med jämna mellanrum. Cfs fördelar f. n. resurserna med en fördelningsnyckel, som dock inte reviderats under senare år.

Revisorerna finner det tillfredsställande att Cfs, såsom föreslogs i granskningspromemorian, startat arbete på att utveckla ett programvärderingssystem. Revisorerna instämmer vidare i FRI:s synpunkter att Cfs programvärderingssystem bör var ganska okomplicerat och att resursfördelningen även i framtiden bör kunna ske med hjälp av en uppdaterad fördelningsnyckel.

Cfs perspektivplaner har varit mycket omfångsrika. I promemorian har ifrågasatts om inte den information som tagits fram i perspektivplaneprocessen därigenom blivit onödigt otillgänglig. Av denna anledning föreslås (4) att försvarsdepartementet och Cfs överlägger om vilken omfattning och inriktning själva *redovisningen av perspektivstudierna* skall ha. Efter som perspektivplaneprocessen syftar till att ta fram underlag för långsiktiga beslut finner revisorerna det naturligt att beslutsunderlaget presenteras så lättillgängligt som möjligt för beslutsfattarna.

Revisorernas hemställan

Med hänvisning till det anförda hemställer revisorerna

1. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna
 - a) att Cfs bör få mer preciserade direktiv för sin perspektivplanering,
 - b) att flexibla tidshorisonter bör prövas i Cfs perspektivplanering,
 - c) att en ökad samordning bör eftersträvas mellan perspektivplaneprocessen och de utredningar som arbetar vid sidan därav.
2. att riksdagen delger regeringen vad revisorerna i övrigt anført om tillämpningen av planeringssystemet vid Cfs.

Beslut i detta ärende har fattats av revisorerna Ingegerd Troedsson (m), Sture Palm (s), Bertil Jonasson (c), Hugo Bengtsson (s), Rolf Sellgren (fp), Hagar Normark (s), Allan Åkerlind (m), Ralf Lindström (s), Ivan Svanström (c), John Johnsson (s), Birgitta Rydle (m) och Kjell Nilsson (s).

Vid ärendets slutliga handläggning har vidare närvarit kanslichefen Göran Hagbergh, byråchefen Rolf Jensen (föredragande) och avdelningsdirektören Douglas Dérans.

På riksdagens revisorers vägnar

Ingegerd Troedsson

Göran Hagbergh

Sammanfattning av granskningspromemorian 1980:5 Försvarets planerings- och ekonomisystem — Planeringssystemet inom civilförsvaret, och de däröver avgivna remissyttrandena

1 Granskningspromemorian¹

1.1 Bakgrund

Granskningspromemorian om planeringssystemet inom civilförsvaret är ett led i den granskning av försvarets planerings- och ekonomisystem (FPE) som riksdagens revisorer gör.

Med anledning av en tidigare promemoria om produktionsledningssystemet på den regionala och lokala nivån inom armén (PM nr 2/1979) har revisorerna lämnat ett förslag till riksdagen (förslag 1979/80: 6) som riksdagen bifallit (FöU 1980/81: 11, rskr 1980/81: 70).

1.2 Planeringsarbetet

Civilförsvaret är en del av totalförsvaret. Dess huvuduppgifter i krig är att skydda och rädda liv samt att begränsa skador på egendom.

I likhet med det militära försvaret utarbetar Cfs perspektiv- och programplaner. För detta arbete har man en särskild planeringsenhet direkt underställd generaldirektören. Vid arbetet med perspektivplaneringen skapas dessutom ett antal arbetsgrupper, i vilka en stor del av Cfs övriga personal engageras.

En av tankarna med FPE var att långsiktig planering och beslut av avvägningskaraktär skulle kunna hållas samman inom detta system. En del betydelsefulla utredningar bedrivs dock vid sidan av systemet och besluten på dessa områden tas i vissa fall fristående från vad som framkommit inom planeringssystemets ram. Inom civilförsvarets område försöker man dock hålla ihop planeringen inom och utom systemet genom att om möjligt samma personer som deltar i Cfs planering också ingår i de fristående utredningarna.

För närvarande har försvarskommittén tagit på sig en överordnande samordningsroll i viktiga civilförsvarsfrågor.

1.3 Slutsatser och förslag

Allmänt

Ett antal problem med anpassningen av planeringssystemet till Cfs förutsättningar har belysts i promemorian, bl. a. vissa mindre brister i planeringsarbetet. De är dock inte av den omfattningen att systemets rationalitet bör ifrågasättas.

Utvecklingen av planeringssystemet och anpassningen av det till förutsättningarna inom civilförsvaret är ännu inte avslutad. Cfs har inte haft den omfattande erfarenhet av planeringsarbete som funnits inom det militära försvaret och inte kunnat genomföra ett snabbt utvecklingsarbete. Samspelet mellan långsiktig planering, programansvar och produktion inom

¹ Utredare: avdelningsdirektören Douglas Dérens

civildförsvaret tycks ännu inte ha fått sin slutliga form. De planeringscykler som hittills genomförts har dock för Cfs del medfört att man byggt upp en ökad kunskap om såväl planeringsarbete som civilförsvarets olika funktioner.

Precisering av anvisningarna för perspektivplaneringen

Vid Cfs har diskuterats om inte en bättre målinriktning av planeringsarbetet skulle kunna uppnås om försvarsdepartementet i sina anvisningar för perspektivplaneringen ytterligare preciserade förutsättningarna för planeringen och gav närmare preferenser för vilka mål civilförsvaret skall sträva mot. Bakgrunden är bl. a. att Cfs inte har samma resurser som t. ex. ÖB att bryta ner det generella miljöunderlaget till operativt planeringsunderlag.

Anvisningarna från departementet bygger delvis på underlag som erhålls från Cfs. Preciseringarna i anvisningarna är alltså resultatet av en process, där departementet, Cfs och andra berörda myndigheter omväxlande ger varandra alltmer preciserad information.

En betydande del av de faktorer som styr civilförsvarets utveckling är dock av sådan karaktär att Cfs endast marginellt kan påverka dem. Exempel är det civila samhällets utveckling, en angripares verkansmöjligheter och de långsiktiga beslut som fattas om det militära försvarets operationer.

I promemorian anses att försvarsdepartementets övergripande kunskap om dessa faktorer utveckling skulle kunna utgöra grund för en utvidgad dialog mellan departementet och Cfs med syfte att ange sådana mer preciserade inriktningar av Cfs strategiska studier som efterfrågats ovan. Resultatet av en sådan ökad styrning från departementet kan bli att planeringsresurser hos Cfs frigörs för fördjupade studier inom särskilt betydelsefulla områden.

Behovet av studier i samverkan med övriga försvarsgrenar

Inriktningen av civilförsvaret styrs till stor del av inriktningen hos övriga delar av totalförsvaret. Det finns därför stort behov av studier om samverkan mellan totalförsvargrenarna i krig samt hur förändrade förutsättningar hos en totalförsvargren påverkar de övriga. Cfs möjligheter att bedriva sådana studier i syfte att kartlägga kraven på civilförsvaret är dock begränsade.

Under perspektivstudierna gör ÖB och försvarsgrenscheferna omfattande krigsförloppsstudier. Cfs har svårt att hinna behandla denna information, som endast marginellt berör civilförsvarets problem. Inte heller kan Cfs räkna med mer än sporadisk hjälp från ÖB, försvarsgrenschefer och FOA under den tid som perspektivstudierna bedrivs. Motsvarande behov finns också inom det ekonomiska försvaret.

Eftersom Cfs och ÖEF har behov av hjälp med sådana studier som nämnts ovan för att få underlag för perspektivplaneringen, föreslås i promemorian att FOA ges i uppdrag att i ökad omfattning ge sådan hjälp. Med hänsyn till det stora behov av biträde från FOA som det militära försvaret har under perspektivplaneprioderna föreslås dock att en del av studierna för Cfs och ÖEF förläggs till annan tid än då perspektivplanering pågår.

Tidshorisonten i perspektivplaneringen

Planeringsteoretiskt har det ansetts lämpligt att planeringsarbetet inför ett försvarsbeslut bygger på ett underlag som för olika delar av totalförsvaret avser samma tidsperiod. Det militära försvaret och civilförsvaret genomför därför en perspektivplanering som i fas 1 har en tidshorisont på

20 år. I den nyligen avlämnade planen innebar detta att civilförsvarets utformning omkring år 2000 studerades.

Det ekonomiska försvaret däremot har en betydligt kortare tidshorisont – fem till tio år – och kallar sina dokument perspektivstudier. Motivet för att man inte blickar lika långt in i framtiden, som det militära försvaret gör, är dels att det ekonomiska försvarets verksamhet helt styrs av samhällets förändringar och industrins strukturella åtgärder, dels att man har större handlingsfrihet med sina resurser än t. ex. det militära försvaret har. Efter-som man inte kan beräkna eller ens bedöma konsekvenserna av samhälls-förändringar och industriåtgärder om 20 år med någorlunda godtagbar sannolikhet har man i stället valt att planera med den tidshorisont som man kan överblicka. Genom denna kortare tidshorisont har man flexibilitet att anpassa verksamheten till förändringar i förutsättningarna.

Ett liknande resonemang skulle kunna föras för delar av civilförsvaret, vars inriktning till stor del styrs av det civila samhällets utveckling, en angripares verkansmöjligheter samt av förändringar i det militära försvarets operationer. Inga av dessa funktioner kan man påverka mer än marginellt. Skillnaden mellan det ekonomiska försvaret och civilförsvaret är dock att det senare i högre grad är beroende av det militära försvarets åtgärder som planeras med ett längre tidsperspektiv, att vissa komponenter i civilförvarssystemet har lång livslängd samt att det inom flera verksamhetsområden krävs lång tid att genomföra större förändringar.

Om man utgår från genomförandetid och livslängd av dessa delar skulle det följaktligen vara önskvärt att kunna anlägga ett mycket långsiktigt perspektiv i civilförsvarets planering – inte i syfte att bestämma vad man skall göra mycket långt fram i tiden utan för att belysa värdet på lång sikt av de åtgärder man vidtar i närtid.

För vissa delar av civilförvarssystemet saknas möjligheter att med tillräcklig säkerhet anlägga ett så långsiktigt tidsperspektiv, och för andra delar finns inte intresse eller behov av det. I dessa senare fall skulle ett kortare tidsperspektiv kunna användas i civilförsvarets planering.

I promemorian föreslås därför att flexibla tidshorisonter skall införas i civilförsvarets perspektivplanering och att dessa anpassas till karaktären hos de olika långsiktiga frågor som skall behandlas i respektive planeringsvarv. Detta bör beaktas vid utarbetandet av anvisningar för perspektivplaneringen. Fördelen med detta förfarande skulle vara att civilförsvarets resurser för långsiktiga studier koncentreras till de områden där beslutsfattarna har störst behov av beslutsunderlag med lång tidshorisont.

Ambitionsnivån i redovisningen av perspektivplaneringen

Civilförvarsstyrelsens senaste perspektivplan del I redovisas i en mycket omfattande handling, som utöver fördjupad information på några områden har en stor mängd allmäninformation. Risk finns dock för att denna stora mängd information mera är till hinder än till hjälp för beslutsfattarna när de skall sätta sig in i civilförsvarets frågor.

I promemorian föreslås därför att Cfs skall överlägga med försvarsdepartementet om vilken omfattning och inriktning redovisningen av perspektivplanarbetet fortsättningsvis bör ha så att man kan koncentrera detta till de frågeställningar som i respektive planeringsvarv bedöms vara mest angelägna att behandla.

Kopplingen mellan krigs- och fredsorganisationen

En av de grundläggande planeringsförutsättningarna i FPE är kopplingen mellan avsedd verksamhet i krig m. m. (krigsprogrammål) och vidtagna åtgärder i fred, dvs. hur ändringar i krigsuppgifter och krigsorganisation för med sig ändringar i fredsverksamheten.

Dessa tankar har delvis kommit i skymundan vid Cfs vars intresse huvudsakligen inriktas mot produktionen. Cfs är dock en myndighet med uppgift såväl att planera för krigsorganisationens långsiktiga utveckling som att producera komponenter i den. I den förra rollen borde ett tänkande i termer av krigsorganisationens effekt vara lika naturligt som tänkandet i produktionsstermer är i den senare rollen. Ett absolut minimikrav är att avvägningsdiskussionerna sker i termer av vad man vill åstadkomma i krig.

En förutsättning för meningsfulla avvägningsdiskussioner är att man för varje del av krigsorganisationen har information om dess status, dvs. styrka och svagheter, personal och materielinnehåll osv. Dessutom måste man ha tillgång till uppgifter om vilka resurser som går åt för att bygga upp och underhålla respektive del. Information om krigsorganisationens status kan man erhålla med hjälp av ett programvärderingssystem. Cfs har inget sådant, men tankar på att införa ett sådant finns. För att få information om kostnaderna för krigsorganisationens olika delprogram används vid Cfs en fördelningsnyckel som förmodligen inte längre ger en rättvisande bild av de faktiska förhållandena.

I promemorian föreslås att Cfs perspektiv- och programplanering i ökad omfattning för avvägningsdiskussionerna i krigsorganisationstermer. För att göra denna diskussion meningsfull föreslås att Cfs snarast utvecklar ett programvärderingssystem som kan ge information om krigsorganisationens status. Vidare föreslås att Cfs överväger lämpliga metoder för hur resursåtgången skall redovisas. Om man väljer att även fortsättningsvis fördela kostnaderna med fördelningsnyckel, bör denna snarast uppdateras.

Förankringen av planeringsarbetet i organisationen

Cfs har haft en strävan att engagera en stor del av personalen i planeringsarbetet. I promemorian har ifrågasatts om inte omfattningen av detta engagemang varit för stor och att man därför i det framtida planeringsarbetet bör överväga att i större omfattning hämta in underlag via den ordinarie linjeorganisationen. Nackdelarna med att engagera alltför stor del av personalen i det långsiktiga planeringsarbetet är nämligen bl. a. att resurser tas från produktionen, att det blir alltför många detaljer i det strategiska beslutsunderlaget samt att tjänstemän i produktionen medvetet eller omedvetet börjar arbeta mot studie- och planeringsmål i stället för de gällande operativa målen. Vidare belastar en tillfälligt uppbyggd studieorganisation av denna omfattning de begränsade resurser som Cfs har för att administrera studiearbetet.

Vad gäller förankringen av planeringsresultaten konstateras att perspektivplaneringen gäller frågor av strategisk natur, varför ansvaret för de strategiska frågorna främst bör åvila organisationens ledning. Det är därför främst förankringen hos Cfs styrelse och verksamhetsledning som bör eftersträvas.

1.4 Sammanfattning av förslagen

Sammanfattningsvis föreslås i promemorian

att Cfs och försvarsdepartementet gemensamt överväger i vad mån

civilförsvaret, i anvisningarna för perspektivplaneringen, kan ges mer preciserade direktiv,

att FOA ges i uppdrag att i ökad omfattning biträda Cfs och ÖEF med studier för att ge dessa myndigheter bättre underlag för perspektivplaneringen,

att flexibla tidshorisonter införs i civilförsvarets perspektivplanering, att tidshorisonterna anpassas till karaktären hos de olika långsiktiga frågor som skall behandlas samt att detta beaktas i anvisningarna för perspektivplaneringen,

att Cfs överlägger med försvarsdepartementet om vilken omfattning och inriktning redovisningen av Cfs perspektivplanearbete bör ha,

att Cfs i ökad omfattning för avvägningsdiskussioner i programtermer, utvecklar ett programvärderingssystem samt överväger lämpliga metoder för hur resurserna skall redovisas på delprogram,

att Cfs i arbetet med den långsiktiga planeringen i första hand bör sträva efter att hämta in studieunderlag via den ordinarie linjeorganisationen.

2 Remissyttrandena

Yttranden över promemorian har avgetts av försvarets forskningsanstalt (FOA), civilförsvarestyrelsen (Cfs), försvarets rationaliseringsinstitut (FRI), 1978 års försvarskommitté (FK 78) samt riksrevisionsverket (RRV).

I det följande redovisas dels remissinstansernas allmänna kommentarer till promemorian (avsnitt 2.1), dels synpunkterna på de i promemorian redovisade förslagen (avsnitten 2.2–2.7). I avsnitt 2.8 redovisas vissa synpunkter på frågan om samordning av planerings- och utredningsverksamheten som behandlats i promemorian men inte redovisats som förslag.

2.1 Remissmyndigheternas allmänna kommentarer

Samtliga remissmyndigheter biträder i huvudsak de förslag som förs fram i promemorian. De flesta har dock en del kommentarer och tillägg.

FK 78, som inte har några principiella erinringar mot innehållet i promemorian, anmäler att behandlingen av Cfs perspektivplan inte var avslutad i kommittén när remissvaret skrevs varför man inte kunde ta slutlig ställning till de förslag som berör omfattning och inriktning av denna plan.

FRI framhåller att planeringsverksamheten i första hand bör inriktas på produktionsplaneringen.

Cfs anser att de förändringar i planeringssystemet som föreslås medför att planeringen vid Cfs i framtiden kan ske på effektivare sätt. Man delar vidare promemorians uppfattning att förändringarna inte är av den omfattningen att systemets rationalitet och funktion bör ifrågasättas.

2.2 Preciserade direktiv för perspektivplaneringen

I promemorian föreslås att Cfs och försvarsdepartementet gemensamt överväger i vad mån civilförsvaret, i anvisningarna för perspektivplaneringen, kan ges mer preciserade direktiv.

Samtliga remissinstanser som kommenterat förslaget är positiva. FRI dock under förutsättning att förslaget leder till ett totalt sett minskat arbete. FOA och Cfs betonar det nödvändiga i att sådana preciseringar sker i samverkan mellan Cfs och försvarsdepartementet och att syftet

främst bör vara att koncentrera planeringsarbetet till de frågeställningar som är av särskild betydelse i kommande försvarsbeslut.

2.3 Stöd från FOA i planeringsarbetet

I promemorian föreslås att FOA ges i uppdrag att i ökad omfattning biträda Cfs och överstyrelsen för ekonomiskt försvar (ÖEF) med studier för att ge dessa myndigheter bättre underlag för perspektivplaneringen.

Cfs och FOA delar synen på behov av ökat studiestöd från FOA till de civila totalförsvarsmyndigheterna. RRV hävdar att möjligheten för FOA att delta i sådana utökade totalförsvarsstudier är beroende av om det finns tillräckligt med utredare och forskare med speciell totalförsvarskompetens. Även FOA anser att totalförsvarsstudier kräver särskild kompetens som går utöver vad som krävs för rent militära frågor. FOA anser att man har denna kompetens men liten kapacitet för utökad medverkan.

FRI framhåller att Cfs i ökad omfattning bör följa de av ÖB ledda krigsförloppsstudierna för att därigenom öka samverkan mellan totalförsvarets olika delar.

I promemorian föreslås vidare att en del av FOA:s ökade studier av Cfs och ÖEF:s problem skulle utföras i perioden mellan två perspektivplaneomgångar, då det militära försvarets behov av studier borde vara mindre. Såväl Cfs som FOA är tveksamma till denna tanke. FOA hävdar att man under denna tid förbereder kommande planeringsperiod tillsammans med det militära försvaret bl. a. genom kunskapsuppyggande studier.

2.4 Flexibla tidshorisonter

I promemorian föreslås att flexibla tidshorisonter införs i Cfs perspektivplanering och att tidshorisonterna anpassas till karaktären hos de olika långsiktiga frågor som skall behandlas.

FOA, FRI och RRV som särskilt kommenterat detta förslag anser att flexibla tidshorisonter är väl värda att pröva. FRI säger vidare att man vid varje planeringsomgång bör klargöra vilken ambitionsnivå som är rimlig för olika delområden.

2.5 Redovisningen av perspektivplaneringen

I promemorian föreslås att Cfs och försvarsdepartementet överlägger om vilken omfattning och inriktning redovisningen av Cfs perspektivplanearbete bör ha.

Cfs anmäler att man tagit intryck av de synpunkter på redovisningens omfattning och utformning som riksdagens revisorer lämnat under utredningens gång och att man därför minskat omfattningen av perspektivplan del 2.

2.6 Programvärdering

I promemorian föreslås att Cfs i ökad omfattning för avvägningssdiskussioner i programtermer, utvecklar ett programvärderingssystem samt överväger lämpliga metoder för hur resurserna skall redovisas på delprogram.

Såväl Cfs som FOA betonar vikten av att man inte läser studiearbetet i en standardiserad programstruktur. Man bör studera sakfrågor och göra

avvägningar obundet av programmen med hänsyn till de frågeställningar som skall studeras men därefter belysa de erhållna resultaten i programtermer.

Cfs delar uppfattningen att meningsfulla avvägningsdiskussioner förutsätter information om krigsorganisationens status och att denna kan erhållas med hjälp av ett programvärderingssystem. Cfs har därför påbörjat arbetet med att ta fram ett sådant system.

FRI påpekar i detta sammanhang att Cfs inte torde behöva något invecklat programvärderingssystem och att resursfördelningen bör kunna ske med hjälp av en uppdaterad fördelningsnyckel.

2.7 Arbetsmetodik vid perspektivplaneringen

I promemorian föreslås att Cfs i arbetet med den långsiktiga planeringen i första hand bör sträva efter att hämta in studieunderlag via den ordinarie linjeorganisationen.

FRI instämmer i förslaget, och Cfs anmäler att en övergång till ett sådant arbetssätt har påbörjats. Vidare har man minskat den omfattande förankring av studiearbetet hos personalen som tidigare gjordes och eftersträvar numera i första hand en förankring av resultaten hos Cfs lekmannastyrelse och verksledning.

2.8 Samordning av planerings- och utredningsverksamheten

I promemorian omnämns bl. a. att en av tankarna med FPE är att långsiktig planering och beslut av avvägningskaraktär skall kunna hållas samman inom systemet, men att en del betydelsefulla utredningar bedrivs vid sidan av systemet och att beslut i vissa fall tas fristående från vad som framkommit inom FPE:s ram.

Cfs och FOA:s synpunkter på denna brist på samordning överensstämmer i stort. FOA säger:

I samband med utarbetande av anvisningar för perspektivplaneringen bör även utvärderas vad som måste läggas som utredningar vid sidan av perspektivplaneprocessen. Sådana utredningar bör endast förekomma när det i en fråga finns flera starka intressenter, t. ex. andra totalförsvarsmyndigheter eller kommuner. Övriga frågor skall behandlas inom ramen för perspektivplaneringen. Tidsmässigt bör sådana utredningar samordnas med perspektivplaneringen så att ett samlat underlag föreligger inför försvarsbesluten.