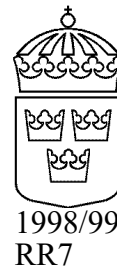


Förslag till riksdagen 1998/99:RR7

Riksdagens revisorers förslag angående anpassningen av totalförsvaret



1 Revisorernas granskning

Riksdagen har beslutat att totalförsvarets förmåga till anpassning är en av grundstenarna i den svenska försvarspolitiken (prop. 1996/97:4, bet. 1996/97:FöU1, rskr. 1996/97:36). Med anpassningsförmåga avses totalförsvarets förmåga att möta angrepp i olika tidsperspektiv. I takt med utvecklingen i omvärlden skall försvaret kunna utökas eller förändras för att motsvara de krav som ställs på försvaret.

Revisorerna har granskat hur anpassningsfrågorna har redovisats för regeringen och riksdagen. En central fråga i granskningen är på vilket sätt regeringen använder sig av försvarsmyndigheternas redovisningar i sin egen redovisning av anpassningsfrågorna till riksdagen.

I rapporten om anpassning riktar revisorerna kritik mot att varken regeringen eller totalförsvarsmyndigheterna närmare har redogjort för den mera långsiktiga anpassningen. Revisorernas granskning visar att redovisning av anpassningsförmågan främst koncentrerats till den ettåriga beredskapshöjande perioden. Av granskningen framgår också att Försvarsmaktens beslutsunderlag till regeringen saknar en tydlig redovisning av på vilket sätt grundorganisationen kan förändras och producera de förmågor som krävs för att möta framtida hot och kriser. Inte heller har Försvarsmakten i beslutsunderlaget tydligt redovisat hur lång tid en upprustning eller anpassning skulle ta i olika fall. Revisorerna anser det angeläget att regeringen och totalförsvarsmyndigheterna utförligare redovisar på vilket sätt anpassningen är tänkt att genomföras.

Beslut om revisorernas rapport fattades i plenum den 4 mars 1999. Därmed gavs riksdagens ledamöter och allmänheten möjlighet att ta del av rapporten i samband med riksdagens säkerhetspolitiska kontrollstation våren 1999. Revisorernas avsikt har varit att granskningen också skall behandla den proposition som regeringen lämnade till riksdagen inför kontrollstationen. Denna skrivelse till riksdagen inleds därför med en sammanfattning av den aktuella propositionen.

I början av mars 1999 kom regeringen med sin proposition inför riksdagens säkerhetspolitiska kontrollstation (prop. 1998/99:74). En jämförelse visar att propositionen i allt väsentligt innehöll samma information som Försvarsberedningens betänkande *Förändrad omvärld – omdanat försvar* (Ds 1999:2). Regeringen konstaterade bl.a. att försvarsplaneringen hittills varit koncentrerad till den ettåriga höjningen av krigsdugligheten.

I propositionen redovisade regeringen översiktligt att anpassningsförmågan skulle förbättras genom

- utvecklad underrättelsetjänsten
- ökat kunnandet om olika hot
- femåriga anpassningsplaner
- internationellt försvarsindustrisamarbete.

Vidare avsåg Regeringskansliet att utveckla sin kompetens och sina arbetsformer för att tidigt kunna upptäcka och analysera säkerhetspolitiska förändringar.

Flexibla försvar

Regeringen konstaterade i propositionen att det troligen inte var meningsfullt att ta fram anpassningsplaner som omfattar längre tid än cirka fem år. Enligt regeringen måste längre anpassningsperioder i större utsträckning baseras på successiva beslut efter hand som ny information blir tillgänglig. Regeringen ansåg det däremot viktigt att öka graden av flexibilitet i försvaret. För att utveckla totalförsvaret och underlätta reduceringar behövdes det enligt regeringen vissa förändringar. Av propositionen framgår att det bl.a. fanns ett behov av nya former för samverkan inom det civila försvaret. Vidare måste försvaret försöka undvika långsiktiga bindningar (bindningar vad gäller försvarsmateriel, personal, hyror m.m.). I propositionen gavs ingen närmare förklaring till hur förändringarna och de nya formerna var tänkta att genomföras.

Insatsorganisation

I propositionen redovisade regeringen att Försvarsmakten skall utvecklas till en insatsorganisation. Insatsorganisationen skall bestå av en kärna av förband. Förbanden skall ha en förmåga att redan i grundberedskap kunna lösa de uppgifter som statsmakterna beslutat om med hänsyn till det säkerhetspolitiska läget. Vidare måste det enligt regeringen finnas en förmåga att höja beredskapen för att möta de hot som kan uppstå inom ett år.

För att säkerställa möjligheterna till anpassning ansåg regeringen att Försvarsmakten skall utformas så att insatsorganisationen inom fem år kan växa eller förändras i takt med den militära utvecklingen kring Östersjön. På lång sikt, mer än tio år, finns det enligt regeringen ett behov av att försvaret kan möta ett mer omfattande militärt angrepp mot Sverige. Regeringen bedömde att övergången till en ny militär organisation omfattade perioden fram till år

2001. Regeringen avsåg att återkomma till riksdagen under hösten 1999 med förslag om förändringar av krigsorganisationen.

1998/99:RR7

Regeringen aviserade att också grundorganisationen måste förändras. Enligt regeringen måste grundorganisationen utformas med hänsyn till krav på bl.a. anpassningsförmåga. I propositionen går regeringen dock inte närmare in på hur grundorganisationen kan behöva förändras för att tillgodose kraven på anpassning.

Materieförsörjningen

Av propositionen framgår att regeringen under år 1999 kommer att besluta om ett samlat arbete för att effektivisera anskaffningen av krigsmateriel. Arbetet syftar enligt propositionen till att Försvarsmaktens materieförsörjning skall kunna utvecklas mot en större anpassningsförmåga. Regeringen kommer också att göra en översyn av de baskompetenser som lades fast vid 1996 års försvarsbeslut. I övrigt betonade regeringen att försvarsforskning och internationellt samarbete är viktiga för anpassningsförmågan.

Diskussionen inleds med allmänna synpunkter kring revisorernas rapport. Därefter följer en diskussion kring principiella frågor i rapporten. Avsnittet avslutas med synpunkter och kommentarer om revisorernas förslag i rapporten.

2.1 Allmänna synpunkter

Försvarsdepartementets expeditionschef riktar omfattande kritik mot revisorernas granskning. I sitt remissvar noterar han bl.a. att revisorerna anser sig ha rätt att granska riksdagens och regeringens beslutsunderlag. Vidare är expeditionschefen kritisk till bl.a. revisorernas sätt att redovisa försvarsutgifter.

Försvarsmakten anser att sakförhållanden vad rör det militära försvaret i allt väsentligt är riktigt beskrivna i rapporten. Försvarsmakten anser dock att rapportens redovisning av försvarsutgifter bör kompletteras. De övriga remissinstanserna anser att revisorernas rapport tar upp viktiga frågeställningar. *Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB)* och *Räddningsverket* konstaterar att rapporten identifierar flera områden inom vilka det finns möjligheter till förbättringar. *Försvarshögskolan (FHS)* finner att revisorerna på ett riktigt sätt beskriver hur nuvarande rutiner mellan bl.a. Försvarsmakten, Försvarsdepartementet och riksdagen fungerar. Försvarshögskolan anser att revisorernas redovisning, kritik och förslag till förbättringar är både rak och lättläst. Försvarshögskolan kommer därför att använda rapporten i undervisningssyfte.

Utrikespolitiska Institutet (UI) uttrycker uppskattning av den vikt som revisorerna lägger på behovet av oberoende omvärldsanalyser. Resonemangen sammanfaller enligt remissvaret med vad Utrikespolitiska Institutet självt framhållit i olika sammanhang. *Försvarshögskolan* ställer sig också positiv till revisorernas förslag om ett oberoende analysinstitut.

Revisorerna finner att huvuddelen av remissinstanserna anser att rapporten på ett riktigt sätt beskriver hur anpassningsfrågorna har hanterats av regeringen och försvarsmyndigheterna. Som framgått av rapporten saknas i både riksdagens och regeringens beslutsunderlag en tydlig strategi för hur den mera långsiktiga anpassningen är tänkt att genomföras. Vidare finns det en rad allvarliga brister i såväl regeringens som myndigheternas redovisning av anpassningsfrågorna.

2.2 Principiella frågor

Revisorernas behörighet att granska regeringens och riksdagens beslutsunderlag

Försvarsdepartementets expeditionschef har i sitt remissvar tagit upp en del principiella frågor som har att göra med revisorernas granskning. Bland annat noterar han att revisorerna anser sig behöriga att granska riksdagens och regeringens beslutsunderlag i fråga om anpassningen av totalförsvaret.

Revisorerna finner det i detta sammanhang lämpligt att erinra om vad riksdagen tidigare beslutat vad gäller riksdagens kontrollmakt. Enligt regeringsformen (12 kap. 7 §) väljer riksdagen revisorer för att granska den statliga verksamheten. Riksdagen har också fastställt en instruktion för revisorerna. Enligt instruktionen (SFS 1987:518) har Riksdagens revisorer rätt att uttala sig om behovet och angelägenheten av olika statliga åtaganden. Därutöver har Riksdagsutredningen betonat att Riksdagens revisorer skall granska hela beslutskedjan i den statliga sektorn (1993/94:TK1). Av Riksdagsutredningen framgår att också regeringen kan vara föremål för revisorernas granskningar. Konstitutionsutskottet ställde sig i allt väsentligt bakom Riksdagsutredningens syn på statlig revision (bet. 1993/94:KU18).

Regeringens agerande kan här beröras på olika sätt, t.ex. hur man fördelat resurser mellan olika sektorer, vilka uppföljningar och utvärderingar man tagit initiativ till och hur dessa har redovisats till riksdagen. Riksdagens revisorer har till skillnad från RRV möjlighet att granska hela beslutskedjan och därmed också regeringen. Det kan finnas skäl att ytterligare uppmärksamma regeringens nivå i granskningsverksamheten.

Riksdagsutredningen (1993/94:TK1 s. 126)

Regeringens redovisning i propositioner och skrivelser

En annan principiell fråga är regeringens redovisning i propositioner och skrivelser. Som framgått beslutade riksdagen redan hösten 1995 att anpassningen av totalförsvaret är en av hörnstenarna i svensk försvarspolitik (prop. 1995/96:12, bet. 1995/96:FöU1, rskr. 1996/97:45, 46). Riksdagen begärde i samband med 1996 års försvarsbeslut att regeringen skulle konkretisera den ännu löst skisserade anpassningsprincipen (bet. 1996/97:FöU1). Riksdagen har sedan hösten 1995 vid upprepade tillfällen begärt att regeringen skall redovisa hur anpassningen skall gå till.

Expeditionschefen i Försvarsdepartementet förklarar i sitt remissvar till revisorerna varför redovisningen i budgetpropositionen för år 1999 endast var översiktlig. Expeditionschefen hävdar att regeringen valde att redovisa anpassningsfrågorna översiktligt med hänsyn till riksdagen. Enligt honom var riksdagen tidsmässigt pressad under hösten 1998. Riksdagens budgetbehandling hade förkortats på grund av riksdagsvalet. Mot bakgrund av att riksdagen redan våren 1999 skulle behandla anpassningsfrågor i en säkerhetspolitisk kontrollstation fanns det enligt expeditionschefen ingen anledning att belasta riksdagen med anpassningsfrågor i samband med budgetbehandlingen. Som stöd för sina förklaringar hänvisar expeditionschefen till kontakter som hade tagits mellan tjänstemän i försvarsutskottet och Försvarsdepartementet. En uppgörelse på tjänstemannanivå skulle enligt expeditionschefen vara en orsak till att budgetpropositionen för år 1999 inte innehöll några längre redogörelser. Expeditionschefen tar i sitt remissvar inte upp frågan om varför regeringens redovisning av anpassningsfrågor också varit översiktlig i regeringens övriga propositioner och skrivelser.

Revisorerna vill först erinra om att det är riksdagens ledamöter och inte tjänstemän på Försvarsdepartementet som avgör riksdagens informationsbe-

hov. Vid behandlingen av 1999 års budgetproposition var försvarsutskottet kritiskt till det sätt på vilket anpassningsfrågorna hade redovisats:

När det gäller verksamhetsområdets anpassning saknar utskottet *dels* en redovisning av hur processen bör se ut för att få fram underlag för beslut inom ramen för anpassningsdoktrinen, *dels* en redogörelse för om det under det senaste genomförda budgetåret vidtagits några åtgärder som följd av anpassningsdoktrinens tillämpning. Eftersom anpassningsdoktrinen är en av hörnstenarna i försvarspolitiken är det ett högst berättigat krav att regeringen informerar riksdagen såväl om dess utformning och utveckling som om dess tillämpning under det genomförda verksamhetsåret.

Försvarsutskottets betänkande 1998/99:FöU s. 28

Som framgått har regeringen ännu inte informerat riksdagen om hur anpassningen skall genomföras. Av regeringens försvars- och säkerhetspolitiska proposition (prop. 1998/99:74) våren 1999 framgår att det återstår ett omfattande arbete för att utveckla försvarets anpassningsförmåga. Enligt revisorerens mening är det angeläget att regeringen tydligare klargör för riksdagen på vilket sätt anpassningen är tänkt att genomföras.

Redovisningen av försvarsutgifter

Revisorernas rapport om anpassning inleds med en beskrivning av totalförsvarets omfattning. Inledningen omfattar också en kort redovisning av försvarsutgifterna. Revisorerna konstaterar att försvarsutgifterna i fasta priser legat på ungefär samma nivå sedan början av 1980-talet. Av budgetpropositionen framgår att försvarsanslaget för år 1999 skall uppgå till drygt 44 miljarder kronor. Knappt hälften av försvarsanslaget går till utveckling och anskaffning av krigsmateriel.¹

För att ge en bättre uppfattning om försvarsanslagets storlek redovisas också i rapporten hur mycket pengar som går till försvaret per dag. Under år 1999 kommer utgifterna för utveckling och investeringar att uppgå till ca 55 miljoner kronor per dag. Sammanlagt kommer försvaret att kosta skattebetalarna ca 120 miljoner kronor per dag.

I inledningen av revisorernas rapport finns det också en internationell jämförelse där de svenska försvarsutgifterna jämförs med försvarsutgifterna i ett antal länder. Av rapporten framgår att de svenska försvarsutgifterna inte anpassats till den internationella utvecklingen. De svenska försvarsutgifterna kom att ligga på ungefär samma nivå trots att världens samlade försvarsutgifter kraftigt ökade från slutet av 1970-talet fram till mitten av 1980-talet. Från mitten av 1980-talet har de undersökta länderna kraftigt minskat sina försvarsutgifter per invånare. Undantag är dock Sverige och Norge som i stället ökat sina försvarsutgifter per invånare. I rapporten uppmärksammar revisor-

¹Anslaget A 3 *Utveckling och investeringar* uppgår enligt budgetpropositionen till drygt 20 miljarder kronor. Av anslaget går knappt 19 miljarder kronor till utveckling, anskaffning, vidmakthållande och avveckling av materiel. Knappt 900 miljoner kronor av anslaget kanaliseras till forskning och teknikutveckling. Cirka 300 miljoner kronor används till utveckling och anskaffning av befästningar (prop. 1998/99:1 utg.omr. 6 Totalförsvaret s. 38).

erna att skillnader i definitioner och försvarsstrukturer medför att det är svårt att göra preciserade jämförelser av försvarsutgifter i olika länder. De redovisade uppgifterna i rapporten indikerar emellertid att de svenska försvarsutgifterna är höga jämfört med försvarsutgifterna i andra västeuropeiska länder.

Totalförsvarsutgifter

Som framgått har revisorerna i rapporten redovisat att försvarsanslaget uppgår till drygt 44 miljarder kronor för budgetåret 1999.

Expeditionschefen på Försvarsdepartementet har påpekat att revisorerna i rapporten överskattat försvarsanslaget för budgetåret 1999 med 800 miljoner kronor. Försvarsanslaget skulle därmed uppgå till 43,3 miljarder kronor under år 1999. Enligt expeditionschefen har revisorerna inkluderat verksamhet inom utgiftsområde 6 Totalförsvar som per definition inte betecknas som totalförsvarsverksamhet. Han ställer sig också frågande till redovisningen av försvarets utgifter under perioden 1935–1999. Expeditionschefen har jämfört redovisningen i revisorernas rapport med regeringens redovisning av försvarsutgifter i proposition 1998/99:74. Expeditionschefen undrar hur det kommer sig att revisorernas redovisning skiljer sig från regeringens.

Försvarsmakten anser att revisorernas redovisning av försvarets kostnader bör kompletteras för att öka förståelsen för utgiftsområdets utveckling. Försvarsmakten menar att försvarsutgifternas utveckling bör sättas i relation till utvecklingen för hela statsbudgeten. Försvarsmakten konstaterar att försvarsutgifternas andel av statsbudgeten och av BNP fallit från budgetåret 1980/81 till år 1998. Försvarsmakten menar vidare att bl.a. marknadsmässiga hyror, högre arbetskraftsutgifter och nya budgetregler medfört ökade kostnader för försvaret. Försvarsmaktens slutsats är att försvaret reallt minskat sin verksamhet och att försvarsutgifterna utgör en allt mindre del av samhällets sammanlagda resurser.

Revisorerna konstaterar att expeditionschefen i Försvarsdepartementet påpekat att revisorerna i rapporten överskattat försvarsanslaget med 800 miljoner kronor för år 1999. Revisorerna beklagar att försvarsanslaget därmed har överskattats med 1,8 %. Misstaget beror på att det i budgetpropositionen inte klart framgår att vissa anslag under utgiftsområde 6 Totalförsvar finansierar verksamhet som inte hör till totalförsvaret. Revisorerna efterlyser därför en tydligare redovisning i budgetpropositionen där det klart framgår vilken verksamhet som är att beteckna som totalförsvar.

Som framgått undrar expeditionschefen i Försvarsdepartementet också hur det kommer sig att revisorernas redovisning av utvecklingen av försvarsutgifter kan skilja sig från regeringens redovisning i proposition 1998/99:74. Revisorerna vill här peka på att det finns skillnader mellan revisorernas och regeringens sätt att redovisa försvarsutgifter. En tänkbar förklaring till att uppgifterna skiljer sig åt är att revisorerna i redovisningen avser *totalförsvaret*, vilket består både av ett militärt och civilt försvar. Regeringens redovisning i proposition 1998/99:74 (s. 201) omfattar endast det *militära försvaret*. Revisorerna är medvetna om att skillnader i definitioner medför problem vid

jämförelser över tid. Sammanställningen i rapporten visar dock att dagens försvarsutgifter är relativt höga i ett historiskt perspektiv.

Revisorerna instämmer i Försvarsmaktens uppfattning att redovisningen i rapporten av försvarsutgifternas utveckling inte är heltäckande. I en heltäckande redovisning bör som Försvarsmakten påpekar hänsyn tas till olika förändringar (marknadsmässiga hyror, högre arbetskraftsutgifter, nya budgetregler m.m.) som medfört ökade kostnader för försvaret.

Internationell jämförelse

Expeditionschefen i Försvarsdepartementet är kritisk till revisorernas internationella jämförelse av försvarsutgifter. Han ifrågasätter bl.a. uppgiften om att svensken i genomsnitt betalar 43 % mer till försvaret än invånarna i Nato-länderna. Expeditionschefen är också kritisk till rapportens redovisning av försvarsutgifter som andel av BNP. Han menar att revisorerna borde tagit hänsyn till att Sverige under den undersökta perioden har haft en låg tillväxt jämfört med de övriga länderna i tabellen.

Försvarsmakten anser också att revisorernas jämförelse av försvarsutgifter i olika länder bör kompletteras. Försvarsmakten menar att man vid internationella jämförelser också måste ta hänsyn till ett lands särskilda försvarsbehov (geografisk yta att försvara, långsträckta kuster m.m.).

Revisorerna skriver i rapporten att skillnader i definitioner och försvarsstrukturer medför att det är svårt att göra preciserade jämförelser av försvarsutgifter i olika länder. Som framgått indikerar emellertid uppgifterna i rapporten att de svenska försvarsutgifterna är höga jämfört med försvarsutgifterna i andra länder. Statistiken i rapporten om de olika ländernas försvarsutgifter är framtagna av det brittiska institutet *The International Institute for Strategic Studies* (IISS). Institutet har specialiserat sig på internationella jämförelser mellan försvaren i olika länder. IISS tar vid sina internationella jämförelser hänsyn till att bl.a. försvarsstrukturer kan skilja sig åt mellan olika länder. Institutet beaktar också större förändringar av andra slag, vilka kan påverka statistiken.

IISS presenterar i tabellform försvarsutgifter för närmare 170 länder. När det gäller t.ex. Nato-länderna redovisar IISS uppgifter i absoluta tal, per invånare och som andelar av BNP. Uppgifterna avser dels enskilda Nato-länder men också Nato som organisation. Syftet med att IISS redovisar vad det genomsnittliga Nato-landet betalar till försvaret är att underlätta jämförelser mellan olika länder. I revisorernas rapport finns det en not till tabellerna som beskriver försvarsutgifterna i de undersökta länderna. Av noten framgår att uppgifterna för Nato avser det genomsnittliga Nato-landet. Revisorerna instämmer emellertid i expeditionschefens kritik att det finns en otydlighet i rapporten. Om inte noten under tabellen uppmärksammas får en läsare av rapporten intrycket att en svensk i genomsnitt betalar 43 % mer till försvaret jämfört med invånarna i Nato-länderna. Korrekt uttryckt betalar svensken 43 % mer till försvaret jämfört med en invånare i det genomsnittliga Nato-landet.

Expeditionschefen på Försvarsdepartementet har i sitt remissvar också varit kritisk till att revisorerna i redovisningen av försvarsutgifternas andel av

BNP inte tar hänsyn till att Sverige har haft en låg tillväxt under den undersökta perioden. Revisorerna finner expeditionschefens kritik mot rapporten i detta avseende något oklar. I rapporten finns ingen jämförelse av hur försvarsutgifterna har utvecklats i relation till BNP. Däremot redovisas försvarsutgifternas andel av BNP för år 1997. Det bör här tilläggas att den svenska bruttonationalprodukten år 1997 var relativt hög jämfört med övriga länder som redovisas i revisorernas rapport. Av de undersökta länderna överstegs den svenska bruttonationalprodukten per invånare endast av nivån i USA, Norge och Danmark (*National Accounts volym 1*, OECD 1999).

Som framgått innebär skillnader i definitioner och försvarsstrukturer att det är svårt att göra preciserade jämförelser av försvarsutgifter över tid och mellan olika länder. Revisorerna har därför i rapporten varit försiktiga i slutsatserna om de svenska försvarsutgifterna. Enligt revisorernas mening indikerar emellertid uppgifterna i rapporten att de svenska försvarsutgifterna är internationellt höga.

Totalförsvaret är både ett viktigt och finansiellt stort utgiftsområde. Enligt revisorernas mening är det angeläget att försvarets utveckling redovisas på ett bra sätt. Revisorerna anser att det åligger regeringen att på ett tydligt sätt informera riksdagen om hur försvarets utgifter och omfattning har utvecklats. I detta ligger att regeringen tar fram tidsserier för det svenska försvaret som är rensade från bl.a. budgettekniska förändringar. Regeringen bör också redovisa till riksdagen hur det svenska försvaret har utvecklats i relation till försvaret i andra länder.

Saknar Försvarsdepartementet resurser?

I rapporten om anpassning diskuterar revisorerna varför regeringen inte tydligare redovisat anpassningsfrågorna till riksdagen. En förklaring till att regeringen inte tydligt har redovisat anpassningsfrågorna skulle kunna vara att Försvarsdepartementet saknar kapacitet för att driva på arbetet med anpassningsfrågorna.

Av revisorernas rapport framgår att både ledamöter och tjänstemän i försvarsutskottet och tjänstemän i Försvarsdepartementet anser att statsmakterna befinner sig i informationsunderläge gentemot Försvarsmakten. Detta förhållande har också uppmärksamats av tidigare utredningar. Inför bildandet av Försvarsmakten år 1994 ansåg LEMO-utredningen att överbefälhavarens ökade befogenheter borde balanseras genom att Försvarsdepartementet fick utökad kompetens och kapacitet (SOU 1991:112). Sommaren 1996 konstaterade UTFÖR-utredningen att den svenska överbefälhavaren har en mycket stark ställning jämfört med kollegorna i andra länder. Enligt UTFÖR hade statsmakternas möjlighet till kontroll och styrning minskat sedan bildandet av Försvarsmakten (SOU 1996:98).

Revisorernas granskning visar att överbefälhavarens ökade befogenheter inte har balanserats genom att Försvarsdepartementet anställt mer personal. Inte heller har fördelningen mellan departementets handläggare och administrativ personal förändrats i någon större utsträckning. Både år 1990 och 1998 uppgick andelen administrativ personal till cirka en tredjedel av de anställda. Vidare visar en genomgång av Försvarsdepartementets arbetsme-

toder att departementet i stor utsträckning använder sig av personal anställd eller inlånad från framför allt Försvarsmakten.

Expeditionschefen i Försvarsdepartementet delar revisorernas uppfattning att Försvarsdepartementet behöver mer resurser. Han är positiv till att departementet i stor utsträckning använder sig av extern expertis från försvarsmyndigheterna. Expeditionschefen har dock invändningar mot revisorernas beskrivning att Försvarsdepartementets arbete i stor utsträckning utförs av personal från någon av försvarsmyndigheterna. Expeditionschefen invänder också mot att cirka en tredjedel av Försvarsdepartementet utgörs av administrativ personal. Han menar att revisorernas uppgifter måste bygga på en ”mycket extensiv tolkning”.

Revisorerna konstaterar att expeditionschefen på Försvarsdepartementet instämmer i att departementet i stor utsträckning använder expertis från försvarsmyndigheterna men inte håller med om att departementets arbete i hög grad utförs av personal anställd eller inlånad från myndigheterna. Som framgått är emellertid revisorerna inte ensamma om uppfattningen om att Försvarsdepartementet har ett mycket nära samarbete med framför allt Försvarsmakten. Det kan tilläggas att statsvetaren Olof Peterssons undersökning över maktens nätverk också bekräftar revisorernas bild (*Maktens Nätverk*, Stockholm 1989). Enligt Olof Peterssons undersökning (också baserad på uppgifter som lämnats av tjänstemän i Regeringskansliet) har Försvarsdepartementet tätast kontakter med underliggande myndigheter jämfört med övriga departement. Försvarsdepartementets kontakter med försvarsmyndigheterna överträffas enligt Olof Petersson endast av Socialdepartementets samarbete med Socialstyrelsen.

När det gäller andelen administrativ personal har revisorerna använt sig av uppgifter från Regeringskansliets förvaltningsavdelning. Till administrativ personal har revisorerna inkluderat följande personalgrupper: *assistenter, informatörer, registratorkontoret, intern service och administration, expedition, bibliotek, ADB-enhet, säkerhetspersonal och personalchef*.

Enligt revisorernas mening skulle Försvarsdepartementets oberoende mot Försvarsmakten stärkas om departementet tillfördes kompetens från annat håll än från försvarsmyndigheterna. Med ökade resurser och rätt form av kompetens skulle också departementets kapacitet att arbeta med anpassningsfrågor öka. Regeringen skulle därmed ha bättre förutsättningar att tydligt redovisa anpassningsfrågorna till riksdagen.

2.3 Frågor kring revisorernas överväganden och förslag

Regeringens redovisning till riksdagen

Krav på begriplig redovisning

Rapporten visar att regeringen är otydlig i sina redovisningar av försvarsfrågorna till riksdagen. Redogörelser i propositioner och skrivelser är i vissa fall så översiktliga och vagt formulerade att t.o.m. ledamöterna i försvarsutskottet har svårt att kontrollera riktigheten i propositionerna. Enligt revisorernas mening bör regeringens propositioner och skrivelser kunna läsas och förstås

inte bara av riksdagens ledamöter utan också av en intresserad allmänhet. Försvarsfrågorna får inte göras så komplicerade att de endast kan förstås av fåtalet fackmän. Revisorerna har i rapporten föreslagit att regeringen utformar propositioner och skrivelser på ett sådant sätt att texterna blir lättare att förstå. I rapporten föreslår revisorerna att regeringen låter några utomstående granska propositionerna. Genom extern granskning skulle oklarheter i texterna kunna pekats ut redan innan de skickas till riksdagen.

Försvarsdepartementets expeditionschef menar att Försvarsdepartementet inte kan låta någon utomstående ta del av regeringens propositioner innan de lämnas över till riksdagen. Expeditionschefen anser att det då skulle finnas risk för att propositionerna blir offentliga innan riksdagen får ta del av dem. Enligt expeditionschefen kan problemet med otydliga propositioner i stället lösas genom t.ex. den språkgranskning som ingår i Regeringskansliets arbete.

Revisorernas granskning visar att bristerna i regeringens propositioner och skrivelser inte endast är av språklig karaktär. Översiktliga redogörelser av sakförhållanden och vaga formuleringar innebär att det är svårt att förstå logiken i vissa av Försvarsdepartementets propositionstexter.

Krav på redovisning av försvarets utveckling

Budgetpropositionerna för de senaste åren innehåller ingen redovisning om hur försvaret utvecklats under en längre tidsperiod. När det gäller anslag finns det i budgetpropositionen uppgifter för endast två år tillbaka i tiden. Det är därför inte möjligt att dra slutsatser av regeringens redovisning om hur försvarets kostnader och organisation utvecklats under en längre period. Inte heller gör regeringen i budgetpropositionen några internationella jämförelser.

Revisorerna har i rapporten föreslagit att regeringen i kommande budgetpropositioner redogör för hur försvarets omfattning och utgifter utvecklats under de senaste tio åren. I redovisningen bör det enligt revisorerna finnas en koppling till hur det svenska försvaret utvecklats i förhållande till försvaren i andra länder.

Försvarsdepartementets expeditionschef anser att budgetpropositionen inte skall innehålla några tidsserier med uppgifter om hur försvarets omfattning och utgifter har utvecklats. Expeditionschefen hänvisar bl.a. till ett yttrande från finansutskottet (1997/98:FiU2y). Av yttrandet framgår att resultatinformation inte nödvändigtvis måste lämnas till riksdagen i budgetpropositionen. Finansutskottet ansåg att resultatredovisning även kan lämnas i särskilda skrivelser eller i särpropositioner. Expeditionschefen i Försvarsdepartementet anser därför att uppgifter om försvarets utveckling i stället bör redovisas i samband med försvarsbeslut och säkerhetspolitiska kontrollstationer.

Expeditionschefen hänvisar också till de riktlinjer för budgetpropositionen som utarbetats i Regeringskansliet. Enligt expeditionschefen är dessa riktlinjer i många stycken resultatet av en dialog mellan finansutskottets kansli och Regeringskansliet. Expeditionschefen påstår att det av riktlinjerna framgår att budgetpropositionen inte skall användas för långa återblickar, omfattande analyser av utvecklingen eller omvärldsläge. Han menar att riktlinjerna

för 1999 års budgetproposition är framtagna utifrån de synpunkter som finansutskottet (bet. 1997/98:FiU20 s. 215–216) lämnade våren 1998.

Revisorerna vill för det första åter erinra om att det är riksdagens ledamöter och inte tjänstemän i Regeringskansliet som avgör riksdagens informationsbehov. För det andra har revisorerna tagit del av det betänkande från finansutskottet (bet. 1997/98:FiU20 s. 215–216) som expeditionschefen hänvisar till. Av betänkandet framgår följande

Regeringens resultatredovisning bör utvecklas. Det kan t.ex. vara lämpligt att inom resp. område redovisa tidsserier med ett begränsat antal resultatindikatorer. Avsikten böra vara att dessa indikatorer skall komplettera varandra så att de tillsammans ger en helhetsbild av resultatet.

Det är lämpligt att regeringen i resultatredovisningen i budgetpropositionen i första hand presenterar bra underlag inom områden som är politiskt intressanta, t.ex. områden som rör stora belopp eller där eftersträlvade effekter är särskilt betydelsefulla.

Regeringens s.k. resultatbedömningar behöver bli tydligare framför allt när det gäller vad som motiverar den bedömning av resultatet som regeringen gör.

Av utdraget framgår att finansutskottet anser att det kan finnas tidsserier i budgetpropositionen. En liknande slutsats drog också *Budgetpropositionsutredningen* (dir. 1989:13). I Budgetpropositionsutredningens betänkande finns en rekommendation om att anslagsutveckling bör redovisas i budgetpropositionen (SOU 1990:83). Enligt rekommendationen bör tidsserierna vara omräknade till fasta priser.

Revisorerna har förståelse för att det finns svårigheter med att redovisa hur försvaret har utvecklats. Definitioner kan förändras och det kan finnas skillnader mellan hur olika länder redovisar sina försvarsutgifter. Enligt revisorernas mening är det emellertid viktigt att regeringens redovisning till riksdagen utformas på ett sådant sätt att det är möjligt att utläsa hur försvaret har utvecklats under en längre period och i jämförelse med andra länder.

Krav på tydligare resultat- och konsekvensredovisning

Rapporten visar att redovisningen i budgetpropositionen för år 1999 bl.a. saknar uppgifter om hur bristerna inom Försvarsmakten har inverkat på det militära försvarets möjligheter att lösa sina huvuduppgifter. Inte heller framgår det av budgetpropositionen hur de redovisade bristerna och den lägre krigsdugligheten var relaterad till krigsduglighetsmålen. Det finns också exempel på otydligheter i budgetpropositionen när det gäller resultatredovisningen av det civila försvaret. Det finns t.ex. ingen konsekvensbeskrivning av det civila försvarets förmåga i händelse av en allvarlig störning i samhället.

Av rapporten framgår att revisorerna har förståelse för att delar av en utförlig analys av försvarsförmågan kan innehålla hemlig information. Revisorerna anser det därför lämpligt att regeringen tar ställning till under vilka former riksdagen lämpligast kan informeras om försvarsförmågan. Reviso-

rena förutsätter att regeringen till nästa budgetbehandling förbättrar både resultat- och konsekvensredovisningen i budgetpropositionen.

Försvarsdepartementets expeditionschef framhåller att en ny modell för styrning och uppföljning av Försvarsmakten är under införande. Med den nya modellen kommer enligt expeditionschefen resultatredovisningen i budgetpropositionen att förbättras. Vidare anser expeditionschefen att sekretess medför att redovisningen av det militära försvaret endast kan vara översiktlig i budgetpropositionen. Enligt expeditionschefen har emellertid Försvarsdepartementet på annat sätt informerat försvarsutskottet om det militära försvarets förmåga. Han hävdar vidare att det finns en konsekvensbeskrivning av det civila försvarets förmåga i budgetpropositionen. Enligt expeditionschefen kan emellertid denna konsekvensbeskrivning utvecklas.

Revisorerna har svårt att acceptera att bristerna i budgetpropositionen kan förklaras av sekretessproblem och en övergång till en ny redovisningsmodell. Av revisorernas rapport framgår bl.a. att det i budgetpropositionen 1999 saknas en redovisning av mål eller resultat i förhållande till mål för mer än hälften av de militära programmen. En annan brist är att endast 13 av de 18 civila samhällsfunktionerna finns redovisade i budgetpropositionen. Enligt revisorernas uppfattning måste regeringen till nästa budgetbehandling förbättra både konsekvensbeskrivningar och resultatredovisningen. Som framgått har revisorerna förståelse för att utförliga analyser av försvarsförmågan kan innehålla hemliga uppgifter. Revisorerna anser emellertid att regeringens redovisning till riksdagen i största möjliga mån skall vara öppen. Öppna redovisningar innebär att en intresserad allmänhet kan ta del av regeringens bedömningar och delta i den försvarspolitiska diskussionen.

Anpassning och icke-militära hot

Av 1996 års försvarsbeslut framgår att totalförsvar är den verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig (prop. 1996/97:4, bet. 1996/97:FöU1, rskr. 1996/97:36). 1996 års försvarsbeslut innebar dock att totalförsvarsresurser också skulle utformas så att de även skulle kunna användas vid svåra påfrestningar på samhället i fred. Av revisorernas rapport framgår att samhällsutvecklingen inneburit att militära och icke-militära hot i allt större utsträckning går in i varandra. Revisorerna konstaterar samtidigt att totalförsvarsmyndigheterna inte i nämnvärd omfattning har planerat sin verksamhet mot icke-militära hot. Överstyrelsen för civil beredskap menar att regeringens styrning mot militära hot inneburit att totalförsvarsmyndigheterna inte givits tillräckliga förutsättningar så att totalförsvarsresurser i tillräcklig utsträckning även kan användas i fred. Revisorerna föreslår i rapporten att regeringen återkommer till riksdagen med en redogörelse för möjligheterna att utnyttja totalförsvarsresurser vid skilda slags påfrestningar på samhället.

Försvarsdepartementets expeditionschef meddelar att Regeringskansliet skall göra en sektorsvis genomgång av hur beredskapen fungerar vid svåra påfrestningar på samhället i fred. Syftet med genomgången är att ytterligare kartlägga ansvar och befogenheter bland berörda myndigheter.

Överstyrelsen för civil beredskap konstaterar att rapporten på ett korrekt sätt beskriver hur totalförsvarsmyndigheterna nästan uteslutande planerat och bedömt sin förmåga mot militära hot. Överstyrelsen menar att den ensidiga planeringen är en direkt konsekvens av regeringens styrning. *Energimyndigheten* är av samma uppfattning som ÖCB.

Räddningsverket anser att nuvarande regelsystem ger förutsättningar för myndigheterna att planera mot icke-militära hot. Räddningsverket menar dock att revisorernas analys fångar upp de väsentligaste bristerna i dagens styrning av det civila försvaret. En grundläggande förutsättning för att få en effektiv styrning är enligt Räddningsverket att klarlägga om totalförsvaret bör ha en förmåga att möta också icke-militära hot. Räddningsverket anser det därför naturligt att regeringen, så som revisorerna föreslår, återkommer till riksdagen och redovisar den *praktiska* tillämpningen av lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap.

Revisorerna finner att remissinstanserna instämmer i revisorernas uppfattning att det behövs ett klarläggande kring möjligheterna till att utnyttja totalförsvarsresurser i fred. Av remissvaren framgår dessutom att totalförsvarsmyndigheterna har olika uppfattningar om i vilken grad totalförsvaret har en förmåga att möta icke-militära hot. Revisorerna anser det därför angeläget att regeringen återkommer till riksdagen med en redovisning av möjligheterna att utnyttja totalförsvarsresurser vid skilda slags påfrestningar på samhället.

Myndigheternas redovisning till regeringen

Försvarets förmåga och omvärldsanalyser

Som framgått pekade Försvarsmakten i sin årsredovisning för år 1997 på att det militära försvarets operativa styrka inte var tillräcklig för att föra ett framgångsrikt försvar mot iståndsatta styrkor. För att kunna försvara Sverige mot iståndsatta styrkor krävdes enligt Försvarsmakten en avsevärt större krigsorganisation och försvarseffekt än den som kunde mobiliseras efter en ettårig återtagningsperiod. I årsredovisningen accepterade emellertid Försvarsmakten de allvarliga bristerna i krigsorganisationen med hänvisning till omvärldsläget och den begränsade målsättning som statsmakterna lagt fast. Risken för krig bedömdes av Försvarsmakten som liten. Försvarsuppgifterna kunde därför enligt Försvarsmakten lösas i nuvarande omvärldsläge.

I rapporten utgår revisorerna från att regeringen ser till att Försvarsmakten i sina kommande årsredovisningar tydligt redogör för mot vilka mål som myndigheten bedömer försvarsförmågan. Revisorerna föreslår också att regeringen ålägger Försvarsmakten att i kommande årsredovisningar tydligt relatera försvarets förmåga till omvärldsutvecklingen.

Försvarsdepartementets expeditionschef anser att det är svårt att entydigt klara ut om Sverige kan försvaras eller inte. Begrepp som "iståndsatta styrkor" kan ha olika innebörd. Vid en viss internationell situation kan det svenska försvaret vara tillräckligt. Vid en annan internationell situation kan det visa sig att försvaret är otillräckligt för att försvara Sverige. Expeditions-

chefen menar att Försvarsmaktens återredovisning till regeringen snarare handlar om riskbedömningar utan möjlighet till entydiga svar.

Försvarsmakten betonar att Försvarsmaktens årsredovisning utformas utifrån de villkor som regeringen anger i förordningar och regleringsbrev.

Revisorerna har förståelse för att det kan vara svårt att analysera och bedöma försvarets förmåga. Revisorerna efterlyser inte heller en entydig bedömning av försvarets förmåga. Däremot anser revisorerna att Försvarsmaktens riskbedömningar bör utvecklas. Försvarsmakten bör tydligt redogöra för vilka mål som myndigheten mäter försvarsförmågan mot. Vidare bör Försvarsmakten i kommande årsredovisningar relatera försvarets förmåga till omvärldsutvecklingen.

Behov av att ÖCB analyserar relationerna mellan funktionerna

Av rapporten framgår att Överstyrelsen för civil beredskap inte gör någon mer ingående analys av hur relationerna mellan funktionerna påverkar det civila försvarets samlade förmåga. Enligt revisorernas mening finns det därmed risk för att bedömningen av det civila försvarets förmåga är förenad med alltför stor osäkerhet. I rapporten förutsätter revisorerna att regeringen begär att överstyrelsens kommande beslutsunderlag med bedömningar av det civila försvarets förmåga också innehåller en närmare analys av funktionernas beroende av varandra.

Försvarsdepartementets expeditionschef hävdar att de funktionsansvariga myndigheterna i sina bedömningar tar hänsyn till gränssättande faktorer som påverkar möjligheterna att uppnå en god förmåga. Regeringen har i regleringsbrev till myndigheterna begärt att detta skall redovisas. Myndigheternas redovisningar ligger sedan till grund för den bedömning av det civila försvarets förmåga som överstyrelsen gör. Överstyrelsen redovisar sedan sina bedömningar till regeringen. Expeditionschefen i Försvarsdepartementet anser emellertid att totalförsvarsmyndigheternas redovisning av det civila försvaret kan utvecklas. Av expeditionschefens remissvar framgår att redovisningen skulle kunna förbättras genom att regeringen utvecklar sitt sätt att formulera krav på myndigheternas redovisning.

Överstyrelsen för civil beredskap instämmer i revisorernas slutsats om att det hade varit önskvärt om underlaget till regeringen hade innehållit en mera omfattande analys av det civila försvarets samlade förmåga. ÖCB medger att det också finns ett behov av en mer utvecklad analys av på vilket sätt funktionernas förmågor påverkas av störningar inom andra funktioner. Enligt ÖCB har regeringens anvisningar inneburit att överstyrelsens arbete främst har koncentrerats till att ta fram planeringsunderlag. Utvärdering och uppföljning har därför inte dokumenterats systematiskt.

ÖCB har inget att erinra mot det som redovisas om det civila försvaret i rapporten. Mot bakgrund av att granskningen enbart berör riksdagens och regeringens beslutsunderlag ges dock enligt ÖCB inte någon heltäckande bild av det arbete som utförs inom totalförsvaret. Av remissvaret framgår bl.a. att ÖCB analyserar funktionernas förmåga genom särskilda dialoger med de funktionsansvariga myndigheterna.

Energimyndigheten har samma uppfattning som revisorerna vad avser behovet av att analysera relationerna mellan funktionerna. Energimyndigheten anser dock att denna typ av analyser är komplexa och därför svåra att genomföra. Enligt Energimyndigheten skulle analyserna kunna begränsas till att endast gälla gränssättande faktorer inom respektive funktion.

Revisorerna konstaterar att också remissinstanserna anser att det behövs en bättre analys av det civila försvarets förmåga. Enligt revisorernas mening är det viktigt att regeringen ställer tydliga redovisningskrav på Överstyrelsen för civil beredskap och de andra totalförsvarsmyndigheterna. Revisorerna förutsätter att regeringen begär att överstyrelsens kommande beslutsunderlag med bedömningar av det civila försvarets förmåga också omfattas av en närmare analys av funktionernas beroende av varandra.

Alliansfrihet och internationaliseringen

Anpassning och internationella avtal

Enligt revisorernas mening bör regeringen klargöra i vilken grad anpassningsprincipen kan utgöra ett hinder för Sverige att aktivt delta i arbetet för global nedrustning och rustningsbegränsning. Revisorerna föreslår i rapporten att regeringen tillsätter en utredning som närmare analyserar vilka konsekvenser tillämpningen av anpassningsprincipen har och kommer att få när det gäller svenskt deltagande i förhandlingar av internationella rustningsbegränsningsavtal.

Försvarsdepartementets expeditionschef uppger att frågan om anpassningsprincipen kan utgöra ett hinder för Sverige att aktivt arbeta för nedrustning varit och är föremål för ingående studier. Expeditionschefen nämner inte vilka studier han avser men uppger att studierna omfattas av sekretess.

Revisorerna utgår från att regeringen finner lämpliga former att informera riksdagen om resultatet av ovan nämnda studier. Som framgått tidigare är det enligt revisorerna av stor betydelse att regeringens redovisning till riksdagen i största möjliga mån är öppen.

Anpassning och försvarets materielförsörjning

Revisorerna föreslår att regeringen tillsätter en utredning med uppdrag att undersöka konsekvenserna av att den svenska försvarsindustrin alltmer internationaliseras. Utredningen bör belysa vilka förändringar som är aktuella när det gäller de svenska riktlinjerna för krigsmateriel. Utredningen bör även göra en analys av hur eventuella förändringar av riktlinjerna kan förenas med Sveriges övergripande säkerhetspolitiska mål.

Försvarsdepartementets expeditionschef hänvisar i sitt remissvar till regeringens försvars- och säkerhetspolitiska proposition (prop. 1998/99:74). Av propositionen framgår att regeringen avser att besluta om ett samlat utvecklings- och effektivitetsarbete när det gäller krigsmaterieförsörjning. Inom ramen för projektet kommer försvarsindustrins ökade internationalisering att behandlas.

Revisorerna utgår, mot bakgrund av remissvaret från Försvarsdepartementets expeditionschef, från att regeringens beslut om ett samlat utvecklings- och effektivitetsarbete inkluderar frågan om vilka förändringar som är aktuella när det gäller de svenska riktlinjerna för krigsmateriel. Regeringens samlade utvecklings- och effektivitetsarbete bör enligt revisorerna även innehålla en analys av hur eventuella förändringar av riktlinjerna kan förenas med Sveriges övergripande säkerhetspolitiska mål.

Omvärldsanalyser

Förslag om oberoende analysinstitut

Avsikten med Försvarsberedningen är att den skall vara ett diskussionsforum mellan företrädare för regeringen och företrädare för riksdagspartierna. Försvarsberedningen analyserar också den internationella utvecklingen och vilka frågeställningar som kan vara aktuella för Sverige.

Försvarsberedningen utgör en del av Regeringskansliet. Av revisorernas rapport framgår att regeringspartiet bestämmer vad som skall stå i beredningens rapporter. Övriga riksdagspartier har möjlighet att opponera sig mot redogörelserna genom att skriva reservationer. En konsekvens av beredningens arbetsmetoder är att också beredningens omvärldsanalyser får kopplingar till regeringens politik. Det finns därför risk för att andra faktorer i form av politiska och ekonomiska bindningar kan påverka beredningens säkerhetspolitiska bedömningar.

Revisorerna ser ett behov av analyskapacitet också utanför Regeringskansliet. Revisorerna föreslår därför i rapporten att det vid sidan om Försvarsberedningen upprättas ett oberoende analysinstitut med uppdrag att göra omvärldsanalyser. Revisorerna ser många fördelar med konkurrerande omvärldsanalyser som inte har någon direkt politisk koppling till regeringen. Ett oberoende analysinstitut skulle ge alternativ till regeringens bedömningar.

Försvarsdepartementets expeditionschef instämmer i revisorernas åsikt att det är bra med omvärldsanalyser från flera oberoende källor. Expeditionschefen frågar sig dock "om man har råd med det". Han är kritisk till att revisorerna vill att det föreslagna analysinstitutet skall ges samma ekonomiska förutsättningar som Försvarsberedningen. Enligt expeditionschefen skulle en sådan jämvikt vara "äventyrlig från såväl konstitutionella som demokratiska utgångspunkter".

Utrikespolitiska Institutet delar revisorernas uppfattning att det finns ett behov av kvalificerade omvärldsanalyser som är framtagna oberoende av statsmakternas och försvarets eget utredningssystem. Resonemangen i revisorernas rapport sammanfaller med vad Utrikespolitiska Institutet självt framhållit i olika sammanhang.

Av remissvaret framgår att Utrikespolitiska Institutet år 1998 inrättade ett säkerhetspolitiskt råd med uppdrag att följa slutspurten av Försvarsberedningens arbete. I remissvaret hänvisar Utrikespolitiska Institutet till rådets slutsatser som våren 1999 publicerades i institutets skrift *Internationella studier*. Av skriften framgår att rådet anser att det behövs nya organisatoriska lösningar för att ta fram bättre och mer relevanta omvärldsanalyser. Rådet tar

bl.a. upp det allt större behovet av att analysera de icke-militära hoten. Rådet anser att det behövs organisatoriska former som innebär att tillgänglig kompetens inom statsförvaltningen utnyttjas på bästa sätt i en effektiv arbetsfördelning. För att utnyttja kunskaper och analysmetoder som utvecklas vid universitet och forskningsinstitut är det enligt rådet sannolikt nödvändigt att en organisation för strategisk omvärldsanalys får en förhållandevis självständig ställning i förhållande till både Regeringskansliet och Försvarmakten. Utrikespolitiska Institutet anser att grunden för ett fristående analysinstitut redan finns hos UI genom institutets forskning och säkerhetspolitiska råd.

Försvarshögskolan delar revisorernas uppfattning att det finns ett behov av omvärldsanalyser även utanför Regeringskansliet. Försvarshögskolan anser att det inom FHS finns kvalificerade akademiska resurser. Försvarshögskolan anser därför att FHS är lämplig att vara ett, från såväl Regeringskansliet som Försvarmakten, fristående analysinstitut.

Revisorerna finner att remissinstanserna instämmer i revisorernas åsikt om att det finns ett behov av ett fristående analysinstitut. Revisorerna konstaterar att också Underrättelsekommittén (dir. 1996:111) framhåller att nuvarande underrättelsesystem inte fyller behovet av kvalificerade omvärldsanalyser. Av kommitténs betänkande *Underrättelsetjänsten – en översyn* framgår bl.a. att den internationella utvecklingen har inneburit en ny säkerhetspolitisk situation (SOU 1999:37). Enligt kommittén innebär förändringarna att utgångspunkterna för den militära underrättelsetjänsten behöver förskjutas från traditionella militära hot till icke-militära hot. Kommittén efterlyser också bredare och mer långsiktiga säkerhetspolitiska analyser.

Således anser revisorerna att det skall finnas analyskapacitet utanför Regeringskansliet. Det oberoende analysinstitutet skall på samma sätt som Försvarsberedningen enligt revisorernas mening ha i uppdrag att ta fram omvärldsanalyser. Institutets rapporter skall vara en del av regeringens och riksdagens beslutsunderlag inför beslut om att anpassa försvaret.

Enligt vad revisorerna erfar finns det redan i dag bland institut och högskolor en grund för ett oberoende analysinstitut. Revisorerna anser att denna kompetens bör tas till vara. En akademisk miljö skulle inbjuda till både nya analysmetoder och nya infallsvinklar. Revisorerna föreslår därför att det fristående analysinstitutet bör inrättas vid t.ex. Utrikespolitiska Institutet eller vid SIPRI eller i anslutning till ett universitet eller högskola.

Finansieringen

Finansiering av den inledande anpassningsperioden

Vid beslut om anpassning måste regeringen med nuvarande ordning formellt begära att riksdagen anslår extra medel för att anpassningen skall kunna inledas. Beredskapskrediten i Riksgäldskontoret får endast användas om krig, krigsfara eller andra utomordentliga förhållanden föreligger. Enligt regeringsformen avses med utomordentliga förhållanden situationer som är föranledda av att det är krig utanför Sveriges gränser eller att Sverige har varit i krig eller krigsfara. Av revisorernas rapport framgår att en övning som hölls i Regeringskansliet visade att ekonomiska faktorer bidrog till att beslut

om anpassning inte fattades i tid. Revisorerna har i rapporten föreslagit att regeringen återkommer till riksdagen med förslag om hur inledningen av en anpassningsperiod skall finansieras. Förslaget bör vara utformat på ett sådant sätt att upptakten av en anpassningsperiod inte försenas på grund av de handlingsregler som finns för finansieringen.

Försvarsdepartementets expeditionschef anser att övningen om anpassning som hölls i Regeringskansliet inte genomfördes på ett bra sätt. Övningen är enligt expeditionschefen inte ett tillräckligt underlag för revisorerna att föreslå att regeringen skall återkomma till riksdagen med ett förslag om hur inledningen av en anpassningsperiod skall kunna finansieras.

Revisorerna har intervjuat ledamöter och tjänstemän i försvarsutskottet, tjänstemän i Försvarsdepartementet samt företrädare för Försvarsmakten. Av intervjuerna framgår att det finns en osäkerhet kring finansieringen av inledningen av en anpassningsperiod. Enligt intervjuaren bör finansieringen av anpassningen lösas så att inte brist på pengar innebär att en upprustning bromsas. Försvarsdepartementets särskilde handläggare för anpassningsfrågor har uttryckt vad som framkommit vid intervjuerna: ”Jag anser att frågan om finansieringen av beredskapshöjningar under ett anpassningsskede bör lösas så att ekonomiska resurser inte blir en gränssättande faktor beroende på regelverket” (*Totalförsvarets anpassningsförmåga*, s. 12, Försvarsdepartementet 1998).

Revisorerna anser att regeringen bör återkomma till riksdagen med förslag om hur inledningen av en anpassningsperiod skall finansieras.

Det civila försvaret

Överstyrelsens roll bör granskas

En arbetsgrupp i Regeringskansliet har föreslagit att överstyrelsen i samverkan med civilbefälhavarna skall ges i uppgift att utgöra en stödfunktion också när det gäller svåra påfrestningar på samhället i fred.

Av revisorernas rapport framgår att överstyrelsen inte utarbetat någon tydlig analys av det civila försvarets förmåga att möta militära angrepp. Inte heller har myndigheten tagit fram några egna omvärldsanalyser. Det är vidare oklart i vilken utsträckning ÖCB utgör ett stöd för totalförsvarsmyndigheterna när det gäller förberedelser och planering mot militära hot.

Revisorerna har därför föreslagit att regeringen väntar med att ta ställning i frågan om överstyrelsen bör ges uppgiften att utgöra en stödfunktion också när det gäller svåra påfrestningar på samhället i fred. Revisorerna finner det lämpligt att regeringen först granskar på vilket sätt ÖCB har fungerat i sin nuvarande samordningsroll vad gäller militära hot.

Försvarsdepartementets expeditionschef informerar att regeringen i kontrollstationspropositionen (prop. 1998/99:74) våren 1999 redovisat att en särskild utredare skall utses för att åstadkomma en förbättrad planering för det civila försvaret och beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred.

Överstyrelsen för civil beredskap instämmer i revisorernas kritik om att det finns brister i det underlag som ÖCB skickat till regeringen. Enligt översty-

relsen kan bristerna i första hand förklaras av de mandat och uppdrag som regeringen gett ÖCB. Vidare påpekar ÖCB att en granskning av regeringens och riksdagens beslutsunderlag inte ger en heltäckande bild av det arbete som utförs inom totalförsvaret.

Överstyrelsen anser det vidare otillfredsställande att statsmakterna ännu inte tagit ställning till hur en stödfunktion skall utformas för svåra påfrestningar i fred. Överstyrelsen ställer sig därför frågande till att revisorerna föreslår att regeringen bör avvakta med att ta ställning i frågan. Överstyrelsen anser att revisorernas slutsats i rapporten inom detta område är olycklig eftersom den ytterligare kan fördröja ett ställningstagande från statsmakterna. Överstyrelsen föreslår i sitt remissvar att revisorerna i stället uttalar att ÖCB skall vara en stödfunktion också när det gäller svåra påfrestningar på samhället i fred.

Räddningsverkets uppfattning är att det inte finns något behov av en stödmyndighet av det slag som arbetsgruppen i Regeringskansliet föreslagit. Räddningsverket anser att det är den fredstida ledningsstrukturen som skall användas vid svåra påfrestningar på samhället i fred. En stödfunktion för svåra påfrestningar i fred bör därför utformas utifrån det fredstida samhället. Enligt Räddningsverket bör behovet av samordning för beredskap mot svåra påfrestningar på samhället i fred prövas i samband med översynen av räddningstjänstlagstiftningen.

Energimyndigheten delar revisorernas syn när det gäller överstyrelsens eventuella roll som stödfunktion vid svåra påfrestningar i fred. Energimyndigheten anser att överstyrelsens nuvarande samordningsroll bör granskas. Energimyndigheten framhåller att överstyrelsens samordningsroll vad gäller militära hot inte är problemfri. Energimyndigheten menar att ÖCB är en "sidoordnad" myndighet med för stort inflytande gentemot övriga funktionsansvariga myndigheter.

Revisorerna konstaterar att både Räddningsverket och Energimyndigheten instämmer i revisorernas förslag att regeringen bör avvakta med att ta ställning i frågan om ÖCB skall ges uppgiften att utgöra en stödfunktion också vid svåra påfrestningar i fred. Vidare framgår av regeringens kontrollstationsproposition (prop. 1998/99:74) att regeringen under år 1999 skall tillsätta en utredare för att åstadkomma en förbättrad planering för det civila försvaret. Revisorerna utgår från att regeringens utredning inkluderar frågan om på vilket sätt överstyrelsen för civil beredskap har samordnat insatserna för att möta militära hot.

Regeringens redovisning till riksdagen

Revisorerna föreslår att regeringen i kommande budgetpropositioner redogör för hur försvarets omfattning och utgifter utvecklats under de senaste tio åren. I redovisningen bör det finnas en koppling till hur det svenska försvaret utvecklats i förhållande till försvaret i andra länder. Revisorerna föreslår också att regeringen i kommande budgetpropositioner tydligt relaterar försvarets förmåga till den omvärldsutveckling som man bedömer som sannolik. Vidare förutsätter revisorerna att regeringen i kommande propositioner och skrivelser vid sidan av egna bedömningar återger det viktigaste Försvarsmakten har redovisat till regeringen.

Granskningen visar att det finns en rad otydligheter i regeringens propositioner och skrivelser. Revisorerna utgår från att regeringen fortsättningsvis lämnar tydliga redogörelser i propositioner och skrivelser. Revisorerna förutsätter också att regeringen till nästa budgetbehandling förbättrar resultatredovisningen av försvaret. I detta ligger bl.a. att regeringen i budgetpropositionen tydligare redovisar det civila försvarets förmåga. Vidare utgår revisorerna från att regeringen i kommande års budgetpropositioner tydligare redovisar konsekvenserna av olika former av störningar.

Av revisorernas granskning framgår att totalförsvarsmyndigheterna inte i nämnvärd omfattning har planerat sin verksamhet mot icke-militära hot. Revisorerna föreslår därför att regeringen återkommer till riksdagen med en redogörelse för möjligheterna att utnyttja totalförsvarsresurser vid skilda slags påfrestningar på samhället.

Revisorerna föreslår också att regeringen varje år kompletterar budgetpropositionen med en särskild skrivelse om anpassning. I skrivelsen bör regeringen tydligt redogöra dels för gällande krigsduglighet samt förberedelserna för hur denna kan höjas i kortare tidsperspektiv, dels för anpassningsförmågan i ett längre tidsperspektiv.

Myndigheternas redovisning till regeringen

Av revisorernas rapport framgår att Försvarsmakten ännu bara översiktligt berört frågan på vilket sätt anpassningen skall genomföras. Revisorerna utgår från att regeringen begär att Försvarsmakten tydligare redovisar på vilket sätt den långsiktiga anpassningen är tänkt att genomföras. Revisorerna utgår också från att regeringen ger Försvarsmakten klara direktiv om att myndigheten måste ha förmåga att fortlöpande analysera effekterna av olika förändringar.

Granskningen visar vidare att det finns oklarheter i Försvarsmaktens redovisning av det militära försvarets förmåga i årsredovisningen. Inte heller finns det någon omvärldsanalys i Försvarsmaktens årsredovisning. Revisorerna utgår från att regeringen ser till att Försvarsmakten i sina kommande årsredovisningar tydligt redogör för mot vilka mål myndigheten bedömer försvarsförmågan. Revisorerna föreslår också att regeringen ålägger För-

svarsmakten att i kommande årsredovisningar tydligt relatera försvarets förmåga till omvärldsutvecklingen.

När det gäller det civila försvaret anser revisorerna att bedömningen av det civila försvarets förmåga är förenad med alltför stor osäkerhet. Enligt revisorerna bör det finnas en tydligare analys av på vilket sätt funktionernas förmågor påverkas om det uppstår störningar inom andra funktioner. Revisorerna förutsätter att regeringen begär att överstyrelsens kommande beslutsunderlag med bedömningar av det civila försvarets förmåga också innehåller en tydlig analys av funktionernas beroende av varandra.

Alliansfriheten och internationaliseringen

Revisorerna föreslår att regeringen klargör för riksdagen vilka konsekvenser anpassningsfrågorna kan komma att ha på den svenska militära alliansfriheten.

Revisorerna föreslår också att regeringen tillsätter en utredning för att närmare analysera vilka konsekvenser tillämpningen av anpassningsprincipen har och kommer att få när det gäller svenskt deltagande i förhandlingar av internationella rustningsbegränsningsavtal.

Revisorerna har vidare i rapporten föreslagit att regeringen skall tillsätta en utredning med uppdrag att undersöka konsekvenserna av att den svenska försvarsindustrin internationaliseras. Enligt regeringens försvars- och säkerhetspolitiska proposition våren 1999 (prop. 1998/99:74) avser regeringen under år 1999 att besluta om ett samlat utvecklings- och effektiviseringsarbete inom krigsmaterielområdet. Av propositionen framgår att försvarsindustrins internationalisering kommer att vara ett viktigt inslag i detta arbete. Revisorerna utgår från att regeringens beslut om ett samlat utvecklings- och effektiviseringsarbete inkluderar frågan om vilka förändringar som är aktuella när det gäller de svenska riktlinjerna för krigsmateriel. Regeringens samlade utvecklings- och effektiviseringsarbete bör även analysera hur eventuella förändringar av riktlinjerna kan förenas med Sveriges övergripande säkerhetspolitiska mål.

Omvärldsanalyser

Revisorerna föreslår att det vid sidan av Försvarsberedningen upprättas ett oberoende analysinstitut. Det oberoende analysinstitutet skall på samma sätt som Försvarsberedningen ha i uppdrag att göra omvärldsanalyser.

Finansiering

Revisorerna föreslår att regeringen återkommer till riksdagen med förslag om hur inledningen av en anpassningsperiod skall finansieras. Förslaget bör vara utformat på ett sådant sätt att upptakten av en anpassningsperiod inte försenas på grund av de handlingsregler som finns för finansieringen.

Revisorerna föreslår att regeringen återkommer till riksdagen med en redovisning för hur samordningen i Regeringskansliet har förbättrats i syfte att skapa ett effektivt civilt försvar.

Revisorerna har vidare i rapporten föreslagit att regeringen avvaktar med att lämna förslag i frågan om Överstyrelsen för civil beredskap bör ges uppgiften att utgöra en stödfunktion också när det gäller svåra påfrestningar på samhället i fred. Revisorerna finner det lämpligt att regeringen först granskar på vilket sätt överstyrelsen har samordnat insatserna för att möta militära hot. Av regeringens försvars- och säkerhetspolitiska proposition våren 1999 (prop. 1998/99:74) framgår att regeringen avser att utreda lednings- och samordningsfrågor inom det civila försvaret. Revisorerna utgår från att regeringens utredning inkluderar en undersökning av på vilket sätt Överstyrelsen för civil beredskap har samordnat insatserna för att möta militära hot.

Revisorernas förslag

Riksdagens revisorer föreslår

1. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad revisorerna har anfört angående *regeringens redovisning till riksdagen*
2. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad revisorerna har anfört angående *myndigheternas redovisning till regeringen*
3. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad revisorerna har anfört angående *alliansfrihet och internationalisering*
4. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad revisorerna har anfört angående *omvärldsanalyser*
5. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad revisorerna har anfört angående *finansiering*
6. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad revisorerna har anfört angående *det civila försvaret*.

Detta ärende har avgjorts av revisorerna i plenum. I beslutet har deltagit revisorerna Ingemar Josefsson (s), Anders G Högmark (m), Per Rosengren (v), Anita Jönsson (s), Kenneth Lantz (kd), Marit Gennser (m), Hans Stenberg (s), Agneta Lundberg (s), Ann-Marie Fagerström (s), Marie Engström (v), Björn Kaaling (s) och Ingvar Eriksson (m).

Vid ärendets slutliga handläggning har vidare närvarit kanslichef Åke Dahlberg, utredningschef Karin Brunsson och avdelningsdirektör Richard Norberg (föredragande).

Stockholm den 27 maj 1999

1998/99:RR7

På Riksdagens revisorers vägnar

Ingemar Josefsson

Richard Norberg



Anpassningen av totalförsvaret

**- en granskning av riksdagens
och regeringens beslutsun-
derlag**

Revisorernas granskning av anpassningen av totalförsvaret har inriktats mot hur anpassningsfrågorna skriftligen redovisats för regeringen och riksdagen. Revisorerna har även genom intervjuer inhämtat information om hur anpassningsfrågorna har redovisats. Intervjuer har gjorts med ledamöter och tjänstemän i försvarsutskottet, tjänstemän i Försvarsdepartementet och företrädare för ett antal totalförsvarsmyndigheter. Uppgifterna i rapporten är hämtade ur öppna källor. Revisorerna har emellertid även haft tillgång till sekretessbe- lagd information. Denna information har också beaktats under arbetet med granskningen. Beslut om rapporten har fattats av revisorerna i plenum den 4 mars 1999. Rapporten sänds nu på remiss. Revisorernas slutliga ställningsta- gande och förslag kommer därefter att utformas i en skrivelse till riksdagen.

Granskningen har utförts av revisorerna Ingemar Josefsson (s) ordförande, Karl-Gösta Svenson (m), Ann-Marie Fagerström (s), Marie Engström (v), Ingvar Eriksson (m), Gunilla Tjernberg (kd), Ulla Wester (s) och Ronny Korsberg (mp).

På revisorernas kansli har avdelningsdirektör Richard Norberg haft ansva- ret för granskningen. Även kanslichef Åke Dahlberg, utredningschef Karin Brunsson och pol. kand. Daniela Fröberg har deltagit i arbetet.

Förord.....	27
Sammanfattning.....	31
Riksdagens revisorers granskning.....	34
1. Totalförsvarets omfattning.....	36
2. Den försvarspolitiska diskussionen om anpassning 1925–1995	40
1925 års försvarsbeslut	40
Nya förutsättningar	47
3. 1996 år försvarsbeslut.....	50
Försvarsbeslutet fattas i två etapper	50
Försvarsberedningen	51
Försvarsbeslutets första etapp	52
Försvarsbeslutets andra etapp	55
Regleringsbrev för år 1997	61
Försvarsmaktens årsredovisning	63
4. Behandlingen av anpassningsfrågorna 1997–1998.....	67
1998 års budgetbehandling	67
Försvarsmaktens budgetunderlag 1998.....	70
Regleringsbrev för år 1998	72
Ekonomiska problem inom Försvarsmakten.....	74
Ändrad styrning av Försvarsmakten	77
1999 års budgetbehandling	78
Försvarsmaktens beslutsunderlag 1999.....	80
Försvarsberedningens rapport inför 1999 års kontrollstation.....	81
5. Förmåga att besluta om anpassning	83
Debatten inför 1996 års försvarsbeslut	83
Åtgärder för att förbättra förmågan att fatta beslut om anpassning.....	84
Försvarsberedningens sammansättning och arbetsformer.....	85
Beslutsfattande om anpassning måste övas.....	87
Hur finansieras beslut om anpassning?.....	88
6. Anpassning och försvarets materielförsörjning	89
Utvecklingen internationellt.....	89
7. På vilket sätt skall anpassningen genomföras?	94
Anpassningen för ensidigt planerad	94
Försvarsberedningen anser anpassningen viktig	96
8. Anpassningen måste ständigt prövas	97
Successiva beslut om anpassning.....	97
9. Anpassning och internationella avtal	99

10. Anpassning och den militära alliansfriheten.....	102
Kan Sverige försvaras utan hjälp utifrån?	102
11. Redovisningen i budgetpropositionen.....	104
Omvärldsanalys saknas.....	104
Viktigt med uppgifter från många håll.....	104
Diskussion om regeringens översiktliga redovisning.....	105
12. Det civila försvaret	108
Det civila försvarets omfattning.....	108
Det vidgade säkerhetsbegreppet.....	109
Det civila försvaret och anpassning	110
Hoten har förändrats	110
Militära hot styrande.....	111
Överstyrelsens roll	112
Finns ingen stödfunktion för svåra påfrestningar på samhället i fred.....	113
Regeringens beslutsunderlag från Överstyrelsen	114
Regeringens hantering av det civila försvaret	115
Regeringens redovisning till riksdagen	117
13. Revisorernas överväganden	120
Regeringens redovisning till riksdagen.....	120
Myndigheternas redovisning till regeringen	124
Alliansfriheten och internationaliseringen	126
Omvärldsanalyser	128
Finansieringen.....	128
Det civila försvaret.....	129
Sammanfattning av revisorernas överväganden.....	130
Ordlista	133
Referenser.....	134

Riksdagens revisorer har granskat hur anpassningsfrågorna redovisats till riksdagen och regeringen. En central del i granskningen är frågan på vilket sätt regeringen använder sig av försvarsmyndigheternas redovisningar i sin egen redovisning av anpassningsfrågorna till riksdagen.

Krav på redovisning av försvarets utveckling

Budgetpropositionerna för de senaste åren innehåller ingen redovisning om hur försvaret utvecklats under en längre tidsperiod. Inte heller gör regeringen i budgetpropositionen några jämförelser mellan hur det svenska försvaret har utvecklats i förhållande till försvaren i andra länder.

Revisorerna föreslår att regeringen i kommande budgetpropositioner redogör för hur försvarets utgifter och omfattning utvecklats under de senaste tio åren. I redovisningen bör det finnas jämförelser med andra länders försvarsutgifter och hur de utvecklats under motsvarande period.

Den långsiktiga anpassningen

Granskningen visar att redovisningen av anpassningsfrågorna i hög grad har koncentrerats till den ettåriga beredskapshöjande perioden. Varken regeringen eller totalförsvarsmyndigheterna har närmare redogjort för den mera långsiktiga anpassningen. I det beslutsunderlag som totalförsvarsmyndigheterna skickat in till regeringen har den viktiga frågan om hur den mera långsiktiga anpassningen skall genomföras endast översiktligt berörts. I det beslutsunderlag som Försvarsmakten skickat in till regeringen saknas en tydlig redovisning av på vilket sätt grundorganisationen kan förändras och producera de förmågor som krävs för att möta framtida hot och kriser. Inte heller har Försvarsmakten i beslutsunderlaget tydligt redovisat hur lång tid en upprustning eller anpassning skulle ta i olika fall. Revisorerna anser det angeläget att regeringen och totalförsvarsmyndigheterna utförligare redovisar på vilket sätt anpassningen är tänkt att genomföras.

Vidare har revisorerna funnit att den snabba teknik- och omvärldsutvecklingen inneburit att anpassningen av försvaret i hög grad måste utformas genom successiva beslut. Revisorerna föreslår därför att budgetpropositionen varje år kompletteras med en särskild skrivelse om anpassning.

Militära hot styrande

Revisorerna har funnit att totalförsvarsmyndigheterna nästan uteslutande planerat och bedömt sin förmåga mot militära hot. Företrädare för Överstyrelsen för civil beredskap har i samtal förklarat att den ensidiga planeringen mot militära hot är en direkt konsekvens av regeringens sätt att styra totalförsvarsmyndigheterna. Av försvarsbeslutet framgår att militära hot skall vara styrande för verksamheten inom totalförsvaret (prop. 1995/96:12, bet. 1995/96:FöU1, rskr. 1995/96:45, 56). Av försvarsbeslutet följde emellertid också att totalförsvarsresurserna skulle utformas så att de även skulle kunna

användas vid internationella insatser och vid svåra påfrestningar på samhället i fred.

Analysen visar att omvärlden och det svenska samhället förändras i snabb takt. Enligt Försvarsberedningen har invasionshotet mot Sverige minskat (Ds 1999:2). Försvarsberedningen menar att väpnade hot också i framtiden kommer att vara av stor betydelse. Beredningen pekar dock på att större uppmärksamhet bör riktas mot de icke-militära hoten. Beredningen har därför ifrågasatt om det inom totalförsvaret görs tillräckliga insatser för att förebygga och hantera icke-militära hot och risker.

Revisorerna föreslår att regeringen återkommer till riksdagen med en redogörelse för möjligheterna att utnyttja totalförsvaresresurser vid skilda slags påfrestningar på samhället.

Omvärldsanalyser och oberoende analysinstitut

Revisorerna har funnit att det finns svårigheter för beslutsfattarna att fatta beslut om anpassning. Först måste underrättelsetjänsten m.fl. finna hotsignalerna bland alla andra hotsignaler. Därefter måste man dra rätt slutsatser om vilka hot som håller på att utvecklas mot Sverige. Sedan måste statsmakterna och andra beslutsfattare ta till sig denna förvarning. Intervjuer med ledamöter i försvarsutskottet visar att det finns stor osäkerhet och respekt för frågan om demokratiskt valda beslutsfattare på grundval av svaga förvarningssignaler i tid kommer att fatta kostsamma beslut om anpassning.

I behandlingen av 1999 års budget angav regeringen och Försvarsmakten att det fanns allvarliga brister i krigsorganisationen. Regeringen och Försvarsmakten accepterade emellertid bristerna i krigsorganisationen mot bakgrund av bl.a. omvärldsläget. Av granskningen framgår dock att varken Försvarsmaktens beslutsunderlag eller regeringens proposition inför riksdagens budgetbehandling innehåller några omvärldsanalyser. Inte heller finns det i budgetpropositionen eller i Försvarsmaktens beslutsunderlag någon tydlig hänvisning till andra omvärldsanalyser. Revisorerna föreslår att regeringen och Försvarsmakten i kommande budgetpropositioner och årsredovisningar tydligt relaterar försvarets förmåga till utvecklingen i omvärlden.

Genom säkerhetspolitiska kontrollstationer skall riksdagen och regeringen fortlöpande pröva det säkerhetspolitiska läget och dess konsekvenser för totalförsvarets utformning och beredskap. Underlaget för kontrollstationerna skall tas fram av Försvarsberedningen. Försvarsberedningen utgör emellertid en del av Regeringskansliet. Beredningens arbetsformer innebär att det är regeringspartiet som bestämmer vad som skall stå i beredningens rapporter. Revisorerna anser att det finns ett behov av analyskapacitet också utanför Regeringskansliet. Revisorerna föreslår därför att regeringen vid sidan om Försvarsberedningen upprättar ett oberoende analysinstitut. Det nya institutet skall på samma sätt som Försvarsberedningen ha i uppdrag att ta fram omvärldsanalyser. Institutets rapporter skall vara en del av statsmakternas beslutsunderlag inför beslut om att anpassa försvaret.

I granskningen har det framkommit att det inte finns någon utvecklad analys av relationerna mellan olika samhällsfunktioner och det civila försvarets förmåga. Både regeringen och Överstyrelsen för civil beredskap bedömer att det civila försvarets förmåga är god så länge det inte inträffar några allvarliga störningar. Varken regeringen eller Överstyrelsen gör någon mer ingående analys av effekterna av olika former av störningar.

Krig medför allvarliga störningar i samhället. Enligt revisorernas mening finns det risk för att bedömningarna av det civila försvaret blir alltför osäkra, om relationerna mellan funktionerna inte analyseras närmare. Revisorerna föreslår därför att regeringen och Överstyrelsen inför riksdagens kommande budgetbehandling utförligare redogör för konsekvenserna av olika störningar och funktionernas beroende av varandra.

Krigsmateriel

Utvecklingen internationellt och Försvarsmaktens minskade behov av försvarsmateriel har inneburit att den svenska försvarsindustrins produktion har minskat. En internationalisering av försvarsindustrin har inletts, och i Europa pågår en omvandling som syftar till att skapa en integrerad och konkurrenskraftig försvarsindustri. Regeringen och berörda totalförsvarsmyndigheter har aviserat att det finns ett behov av att ändra de svenska riktlinjerna för krigsmateriel.

Revisorerna föreslår att regeringen tillsätter en utredning med uppdrag att undersöka konsekvenserna av att den svenska försvarsindustrin allt mer internationaliseras. En viktig uppgift i utredningen bör vara att belysa vilka förändringar som är aktuella när det gäller de svenska riktlinjerna för krigsmateriel. Utredningen bör också analysera hur förändringar av riktlinjerna kan förenas med Sveriges övergripande säkerhetspolitiska mål.

Alliansfriheten

Inför den säkerhetspolitiska kontrollstationen har Försvarsmakten redovisat tre alternativ som alla innebär en minskad krigsorganisation. Enligt Försvarsmakten skulle ett förverkligande av något av de tre förslagen innebära att det skulle ta mycket lång tid att bygga upp nya försvarsresurser så att Sverige av egen kraft kan avvärja ett angrepp som hotar landets existens.

Den försvarspolitiska inriktning som statsmakterna beslutar om får konsekvenser för vilken förmåga försvaret kommer att ha i framtiden. Enligt revisorernas mening är det därför viktigt att regeringen klargör för riksdagen vilka konsekvenser anpassningsfrågorna kommer att ha för den svenska militära alliansfriheten.

Riksdagens försvarsutskott har föreslagit att Riksdagens revisorer skall granska försvarets effektivitet.

Försvarsutskottet har i sitt förslag tagit utgångspunkt i Riksrevisionsverkets kritik där verket påtalat väsentliga effektivitetsproblem i det militära försvaret. Riksrevisionsverket har i sin kritik bl.a. anfört att förändringar i det militära planeringssystemet är nödvändiga om styrningen skall kunna ske på ett ändamålsenligt sätt. Riksrevisionsverket har påtalat ett behov att Försvarsmakten utvecklar resultatredovisningen. Vidare krävde Riksrevisionsverket en ökad konkretisering i styrningen av det civila försvaret.

Försvarsutskottet har med anledning av denna kritik önskat att få svar på frågan om redovisningen av det militära och civila försvaret ger information som svarar mot riksdagens behov i styrnings- och uppföljningshänseende.

Riksdagens revisorers granskning

Under arbetet med förstudien (1997/98:1) till denna granskning har revisorerna identifierat ett antal intressanta frågeställningar. En av dessa är anpassningen av totalförsvaret som med 1996 års försvarsbeslut kom att bli en fråga av central betydelse för försvaret. Med anpassningsförmåga avses totalförsvarets förmåga att möta angrepp i olika tidsperspektiv. I takt med utvecklingen i omvärlden skall försvaret kunna utökas eller förändras för att motsvara de krav som ställs på försvaret.

Totalförsvarets anpassningsförmåga

- Krigsorganisationen behöver inte vara fullt krigsduglig förrän efter viss komplettering av utbildning och materiel. Inom ett år av beredskaps-höjande åtgärder skall dock utvalda delar av totalförsvaret kunna nyttjas med full effekt efter en mobilisering.

- På lång sikt skall totalförsvarets förmåga anpassas till förändringar i omvärlden, dvs. utökas eller förändras för att motsvara framtida krav och behov.

Källa: Budgetpropositionen för år 1999 (prop. 1998/99:1, utgiftsområde 6 Totalför-svar)

Utgångspunkten för denna granskning är riksdagens behov av att dels göra en bedömning av innehållet i den kortsiktiga och långsiktiga anpassningen, dels bedömda kostnader som är att hänföra till anpassningen. I första hand inriktas granskningen mot hur anpassningsfrågorna redovisas för regeringen och riksdagen. Revisorerna har alltså inte haft ambitionen att själva försöka bedöma totalförsvarets anpassningsförmåga. En viktig del i granskningen har i stället varit att redovisa hur regeringen använder försvarsmyndigheternas redovisningar och bedömningar för sin egen redovisning av anpassningsfrå-

gorna. Även underlaget för riksdagens behandling av anpassningsfrågorna behandlas i granskningen. Efter en kort presentation av totalförsvarets mål och omfattning inleds rapporten med en historisk tillbakablick. På vilket sätt har anpassningen varit en del av svensk försvarspolitik under 1900-talet?

1998/99:RR7
Bilaga 1

1. Totalförsvarets omfattning

1998/99:RR7
Bilaga 1

Totalförsvaret är den verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig. Under högsta beredskap består totalförsvaret av all samhällsverksamhet som skall bedrivas. Totalförsvaret utgörs av militär verksamhet (militärt försvar) och civil verksamhet (civilt försvar).

Till grund för den verksamhet som skall bedrivas inom totalförsvaret under perioden 1997–2001 ligger 1996 års totalförvarsbeslut (prop. 1996/97:4, bet. 1996/97:FöU1, rskr. 1996/97:36). Av budgetpropositionen för år 1999 (prop. 1998/99:1, utgiftsområde 6 Totalförsvaret) framgår att följande övergripande mål skall vara styrande för verksamheterna inom totalförsvaret:

Det militära försvaret skall

- i fred genomföra förberedelser för att i krig försvara riket mot väpnade angrepp som hotar dess frihet och oberoende. Angrepp skall kunna mötas var det än kommer från och hela landet skall kunna försvaras,
- kontinuerligt i fred och under kriser övervaka och hävda rikets territoriella integritet, i luften, till sjöss och på marken,
- kunna ställa kvalificerade förband och andra resurser till förfogande för internationella fredsfrämjande och humanitära påfrestningar i fred,
- kunna stödja samhället vid svåra påfrestningar i fred,
- ha en beredskap som medger att utvalda delar av Försvarsmaktens organisation inom ett år efter beslut har uppnått full krigsduglighet. Beredskap, organisation och planläggning skall vidare medge att Försvarsmaktens förmåga långsiktigt kan anpassas för att motsvara framtida krav och behov.

Det civila försvaret skall

- värna civilbefolkningen, trygga en livsnödvändig försörjning, säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna samt bidra till Försvarsmaktens förmåga vid ett väpnat angrepp och vid krig i vår omvärld,
- kunna genomföra internationella fredsfrämjande och humanitära insatser,
- stärka samhällets samlade förmåga att möta svåra påfrestningar i fred.

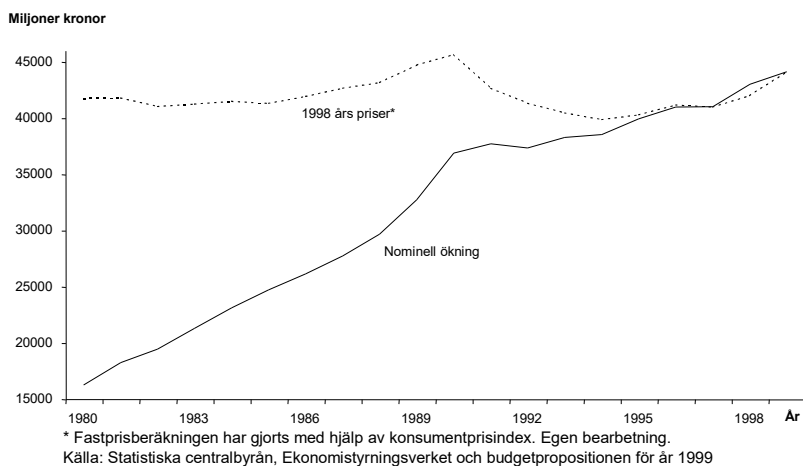
Försvarsanslagens utveckling

Av figuren nedan framgår att försvarsutgifterna i fasta priser legat på ungefär samma nivå sedan början av 1980-talet. Riksdagen har beslutat att försvarsanslaget för år 1999 skall uppgå till drygt 44 miljarder kronor (prop. 1998/99:1, bet. 1998/99:FöU1, rskr. 1998/99:74–78). Med undantag för en

kort period i början av 1990-talet har försvarsanslagen under 1900-talet aldrig varit så stora som för år 1999.

1998/99:RR7
Bilaga 1

Försvarsutgifter under perioden 1980–1999



Knappt hälften av 1999 års försvarsanslag går till utveckling och anskaffning av försvarsmateriel. Under budgetåret kommer svenska staten därmed att köpa krigsmateriel för motsvarande 55 miljoner kronor per dag. Sammanlagt kommer försvaret under år 1999 att kosta skattebetalarna ca 120 miljoner kronor per dag. Beslutet innebär att varje enskilt hushåll i genomsnitt under år 1999 kommer att betala mer än 11 500 kr till försvaret.²

De svenska försvarsutgifterna är internationellt höga

Från slutet av 1970-talet fram till mitten av 1980-talet ökade världens samlade försvarsutgifter kraftigt (SIPRI Yearbook 1998). En förklaring till uppbyggnaden var de allt frostigare relationerna mellan USA och Sovjetunionen. Nyårshelgen 1979/1980 hade Sovjetunionen marscherat in i Afghanistan. USA hade svarat med en intensiv amerikansk uppbyggnad (Fischer 1997). I den svenska försvarsdebatten uppmärksammades den tilltagande spänningen (Pallin 1998). Av diagrammet ovan framgår dock att de svenska försvarsutgifterna i fasta priser kom att bli på ungefär samma nivå under perioden 1980–1985. År 1985 tillträdde Michail Gorbatjov som generalsekreterare för kommunistpartiet i Sovjetunionen. Detta var upptakten till bättre relationer mellan NATO och Warszawapakten och minskade försvarsutgifter.

Sedan mitten av 1980-talet har de flesta länder kraftigt minskat sina försvarsutgifter. Globalt har de samlade militära utgifterna reducerats med över

² Försvarsanslaget för budgetåret 1999 (44 107 565 000 kr) har dividerats med antalet hushåll (3 830 037). Kvoten blir 11 516 kr per hushåll. Uppgifterna om antalet hushåll har hämtats ur Statistiska centralbyråns folk- och bostadsräkning från år 1990 (Statistisk årsbok år 1998). Uppgifterna om försvarsanslaget har hämtats ur budgetpropositionen för år 1999 (prop. 1998/99:1, utgiftsområde 6 Totalförsvar).

en tredjedel räknat i fasta priser (SIPRI Yearbook 1998). Räknat per invånare har t.ex. USA och Tyskland minskat sina försvarsutgifter med mer än 30 %. Holland, Storbritannien och Spanien har minskat försvarsutgifterna med mer än 20 %. Under motsvarande period har Sverige valt att avsätta mer pengar till försvaret. Av tabellen nedan framgår att de svenska försvarsanslaget beräknat per invånare sedan år 1985 stigit med 14 %. Av de undersökta länderna är det bara Sverige och Norge som ökat försvarsutgifterna per invånare under perioden 1985–1997.

**Försvarsutgifter per invånare i ett antal länder,
real förändring mellan åren 1985 och 1997**

	Real förändring sedan år 1985 (%)
Sverige	+ 14
Norge	+ 7
Danmark	- 8
Österrike	- 9
Italien	- 12
Finland	- 13
Nato ¹	- 16
Frankrike	- 16
Holland	- 24
Storbritannien	- 24
Spanien	- 29
USA	- 34
Tyskland	- 38

1. Avser det genomsnittliga Nato-landet.

Källa: The International Institute for Strategic Studies, IISS

Skillnader i definitioner och försvarsstrukturer medför att det är svårt att göra preciserade jämförelser av försvarsutgifter i olika länder. Uppgifterna i tabellen nedan indikerar emellertid att de svenska försvarsutgifterna är höga jämfört med försvarsutgifterna i andra västeuropeiska länder. Tabellen visar att Sverige återfinns bland de länder i Västeuropa som har högst försvarsutgifter per invånare. Jämfört med invånarna i NATO-länderna betalar svensken i genomsnitt 43 % mer för försvaret. De svenska försvarsutgifterna är höga också vid jämförelser av försvarsutgifternas andel av bruttonationalprodukten i olika länder.

Försvarsutgifter i ett antal länder år 1997, per invånare och som andel av bruttonationalprodukt (BNP)

	Försvarsutgifter per capita år 1997 (USA dollar)	Procentuell andel av BNP
USA	1 018	3,4
Norge	760	2,3
Frankrike	708	3,0
Sverige	619	2,4
Storbritannien	611	2,8
Danmark	538	1,7
Holland	442	1,9
Nato ¹	433	2,2
Tyskland	412	1,6
Italien	385	1,9
Finland	381	1,7
Österrike	222	0,8
Spanien	196	1,4

1. Avser det genomsnittliga Nato-landet.

Källa: The International Institute for Strategic Studies, IISS

Hotet mot Sverige har minskat

Inför 1996 års försvarsbeslut bedömde regeringen att det i Europa saknades politiska och militära förutsättningar för ett storkrig (prop. 1995/96:12). Studier visade också att de ryska försvarsutgifterna under perioden 1992–1996 reallt hade minskat med 40–50 % (Norberg 1997). Våren 1998 konstaterade Försvarsberedningen att angreppshot mot Sverige tedde sig allt mer avlägset (Ds 1998:9). Ryssland hade försvagats ytterligare och enligt beredningen saknade den ryska krigsmakten förmåga att genomföra större offensiva operationer. Beredningen bedömde att det skulle ta åtskilliga år för Ryssland att återuppbygga sin krigsförmåga. Regering och riksdag delade beredningens bedömning (prop. 1997/98:84, bet. 1997/98:FöU11, rskr. 1997/98:268). Jämfört med läget åren 1995 och 1996 hade Sveriges säkerhetspolitiska situation förbättrats ytterligare.

Sämre försvar trots mer pengar

Trots att hoten har minskat och att försvaret fått mer pengar under de senaste fem åren har Försvarsmakten uppvisat stora obalanser mellan ekonomiska resurser och verksamhet. Regeringen har under åren 1997 och 1998 konstaterat problem i Försvarsmaktens ekonomi. Hösten 1997 anmälde regeringen till riksdagen att det i Försvarsmaktens planläggning fanns kostnader på 300–500 miljoner kronor per år utöver den ekonomiska ram som riksdagen hade fastslagit (prop. 1997/98:1 utgiftsområde 6 Totalförsvar).

Samtidigt har försvarets förmåga att på kort sikt möta väpnade angrepp inte kunnat vidmakthållas på tidigare nivå. Av budgetpropositionen framgår att det också finns brister vad avser Försvarsmaktens förmåga att på sikt anpassa försvaret till förändringar i omvärlden (prop. 1998/99:1, utgiftsområde 6 Totalförsvar). Bristerna inom det militära försvaret angavs främst ha sin orsak i minskad förbandsverksamhet, vilket bl.a. hade påverkat officerarnas kompetens negativt.

Redovisning av försvarets utveckling saknas i budgetpropositionen

Regeringen redogör inte för totalförsvarets utveckling under längre tidsperioder i propositioner och skrivelser. I budgetpropositionen sträcker sig regeringens redovisning av försvarsutgifterna endast två år tillbaka i tiden. Inte heller finns det i budgetpropositionen någon beskrivning av hur försvarets organisation utvecklats under en längre period. En läsare av budgetpropositionen kan därför inte bilda sig en uppfattning om hur försvarets kostnader och organisation utvecklats de senaste 5–10 åren. Inte heller gör regeringen i budgetpropositionen några internationella jämförelser. Det är därför för en läsare av budgetpropositionen inte möjligt att bilda sig en uppfattning om hur det svenska försvaret utvecklats jämfört med utvecklingen av försvaren i andra länder.

1925 års försvarsbeslut

Vid första världskrigets slut ansåg den parlamentariska majoriteten i Sverige att försvarskostnaderna kunde skäras ned.³ Det säkerhetspolitiska läget hade förbättrats efter kejsardömenas fall i både Ryssland, Tyskland och Österrike-Ungern. Risken för krig ansågs mindre eftersom dessa regimer efterträtts av parlamentariska demokratier respektive av en socialistisk stat. Sveriges strategiska läge var dessutom betydligt bättre än på länge eftersom första världskriget inneburit att både Ryssland och Tyskland blivit kraftigt försvagade. Risken för stormaktskrig i Sveriges närområde föreföll därför liten.

Enligt framför allt socialdemokrater och liberaler skulle erfarenheterna från det första världskriget avhålla stater från militära företag. Tvister skulle i framtiden lösas via förhandlingar, och det sattes stort hopp till det nybildade Nationernas Förbund. Det var viktigt att nedrustningen påbörjades snabbt och det ankom på de neutrala staterna att föregå med gott exempel. Ett argument för nedrustningen var också att ekonomiska resurser skulle komma att frigöras. Dessa resurser skulle användas till social och kulturell utveckling. Inom socialdemokratien fanns det dessutom en misstro mot krigsmakten och den ofta borgerligt rekryterade officerskåren.

Socialdemokraterna var emellertid splittrade i försvarsfrågan. En stor del av partiet menade att en global nedrustning krävdes för att bevara freden. Andra socialdemokrater ville bevara försvaret till en viss del. Trots splittningen ansåg även de mest försvarsvänliga socialdemokraterna att Sverige kunde klara ett försvar till lägre kostnad än det som fordrades enligt de billigaste borgerliga alternativen.

Högern företrädde en mera pessimistisk uppfattning än den parlamentariska majoriteten. Högern menade att läget hade försämrats jämfört med situationen år 1914. Centralmakterna hade påtvingats hårda fredsvillkor. Samtidigt bäddade de många nya statsbildningarna i Europa för nya konflikter. Rysslands försvagning ansågs som tillfällig och det fanns risk för att faran från bolsjevikerna underskattades. Vidare såg högern det militära försvaret som en förutsättning för att Sverige skulle kunna fullgöra de förpliktelser som följde av medlemskapet i Nationernas Förbund. Enligt förbundets stadgar var deltagarländerna skyldiga att delta även i militära sanktioner mot en angripare. Högern var i princip mot nedskärningar av försvaret. I praktiken fanns det dock en stark falang inom partiet som var beredd till vissa nedskärningar av statsfinansiella skäl.

Socialdemokraternas svaga parlamentariska ställning medförde att partiet fick söka en kompromisslösning med de frisinna. Detta ledde till att de

³ Om ej annat uppges är de historiska uppgifterna under denna rubrik hämtade ur Hans Wieslanders doktorsavhandling *I nedrustningens tecken*, Lunds universitet 1966 och Hans Holméns doktorsavhandling *Försvar och samhällsförändring*, Göteborgs universitet 1985.

frisinnade trots att partiet var litet fick ett stort inflytande på utformningen av Sveriges försvar under mellankrigstiden. Oppositionen framförde kritiken att uppgörelsen mellan Socialdemokraterna och de frisinnade medförde att den parlamentariska majoriteten inte var mottaglig att diskutera militära sakfrågor. Uppgörelsen innebar enligt kritikerna att 1925 års försvarsbeslut inte kom att diskuteras ordentligt i riksdagen (Hallendorff 1925).

Elasticitetsprincipen

En viktig del i debatten inför 1925 års försvarsbeslut var den s.k. *elasticitetsprincipen*. I korthet innebar denna princip att ett väpnat angrepp förutsattes komma att föregås av en förvarning som var tillräckligt lång för att man under en nådatid skulle hinna anpassa det egna försvarets förmåga. Elasticitetsprincipen lyftes fram av bl.a. socialdemokraten Ernst Wigforss (SOU 1923:16). I en reservation till den parlamentariska försvarsrevisionen beskrev Wigforss utgångspunkterna för elasticitetsprincipen:⁴

- Det säkerhets- och militärstrategiska läget tillåter en minskning av krigsdugligheten.
- Ovissheten om framtiden kräver att försvaret kan anpassas till förändrade förutsättningar.

Wigforss menade att försvarsorganisationen skulle utgå från det befintliga läget men upprätthålla en förmåga för att tillräckligt snabbt anpassa sig efter nya och förändrade förhållanden. En central del i Wigforss argument var de ekonomiska besparingar som följde av elasticitetsprincipen. Wigforss betonade att anpassningsförsvar inte var någonting nytt; ”Tanken är ju varken ny eller egendomlig. Den är tvärtom ett alldeles naturligt uttryck för enkelt sunt förnuft” (SOU 1923:16 s. 395). Socialdemokraterna var det parti som främst förespråkade elasticitetsprincipen. Övriga riksdagspartier var visserligen också principiellt eniga om nödvändigheten av att reducera försvarsorganisationen och sänka försvarsutgifterna. Det fanns dock tydliga gradskillnader mellan Socialdemokraterna och övriga partier när det gällde hur mycket försvaret skulle minskas.

Den partipolitiska uppgörelsen mellan Socialdemokraterna och de frisinnade resulterade emellertid i att 1925 års försvarsbeslut inte kom att domineras av elasticitetsprincipen. När den Socialdemokratiska regeringen lade fram sin försvarsproposition 1925 var denna i själva verket baserad på de frisinnades förslag vilket innebar en större krigsorganisation (Cronenberg 1995). Redan våren 1926 tappade dessutom socialdemokraterna regeringsmakten till frisinnade och liberaler. Regeringsskiftet innebar att få försök gjordes att

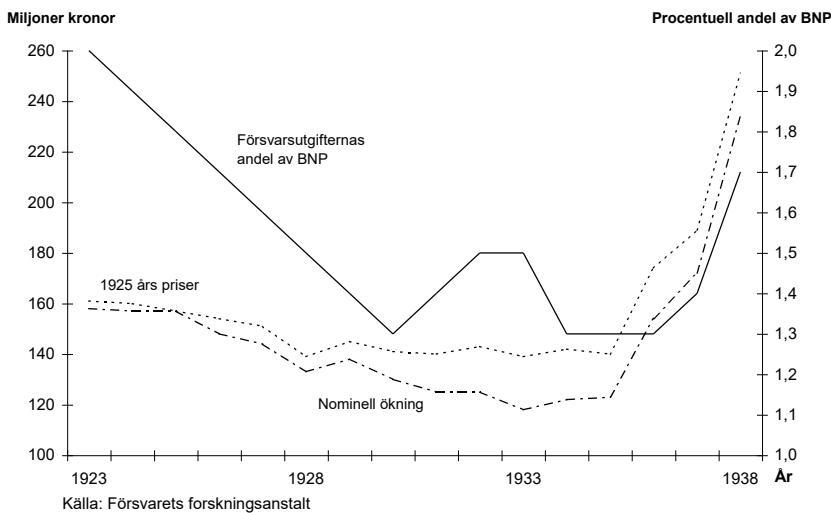
⁴ Försvarsrevisionen var en parlamentariskt sammansatt utredning. Arbetet med utredningen pågick under perioden 1919–1923. I mars 1923 presenterade försvarsrevisionen sitt betänkande *Revision av Sveriges försvarsväsende* (SOU 1923:15). Revisionen föreslog en betydande nedskärning av den befintliga försvarsorganisationen. Den socialdemokratiska regeringen som tillträdde år 1924 vann vid beslutet om 1925 års försvarsordning majoritet för ytterligare nedskärningar utöver vad revisionen hade föreslagit (Riksdagens årsbok 1925).

driva igenom det som fanns kvar av elasticitetsprincipen (ibid). Inte heller från militärt håll fanns det något större intresse för elasticitetsprincipen. Den militära ledningen avvisade varje lösning som byggde på anpassning och återtagning. Någon form av nådatid ville inte militären diskutera. Från militär sida fördes i stället diskussionen huvudsakligen i operativa termer, dvs. utifrån behovet av stridskrafter utifrån det mest sannolika krigsfallet – ”krigsfall Ryssland” (ibid). Få försök gjordes att utveckla planer och handlingsstrategier som beskrev på *vilket sätt* en eventuell upprustning skulle genomföras.

1925 års försvarsbeslut

År 1925 enades riksdagen om en kostnadsram för försvaret på 98,3 miljoner kronor. Till detta skulle det komma vissa engångskostnader under en tioårig övergångsperiod. Kostnaden för försvaret beräknades uppgå till 107,2 miljoner kronor årligen för tiden 1926–1937 (Riksdagens årsbok 1928). Av diagrammet nedan framgår att det var mycket svårt att komma ned till den fastställda kostnadsramen. Under budgetåret 1929/30 överskreds ramen med 35 % motsvarande 38 miljoner kronor uttryckt i 1925 års priser.

Försvarsutgifter under perioden 1923-1938



Jämfört med 1914 års organisation innebar 1925 års försvarsbeslut omfattande nedskärningar av antalet förband och officerare. Arméns officerskår minskade med nästan 37 % från 2 657 till 1 677 man. Antalet underofficerare minskade med 48 % från 1 972 till 1 022 man (Riksdagens årsbok 1925).

Besparingarna ledde samtidigt till militärt nytänkande. Målet var att behålla samma försvarseffekt till lägre kostnad. Den militärtekniska utvecklingen var lösningen och materielens kvalitet ansågs som krigsavgörande.

Missnöje hördes emellertid från bl.a. armén, som ansåg att stridsvagnar och flygvapen dåligt passade svensk terräng. Ett annat motiv mot att redan i fred satsa på modern teknik var att ett industrialiserat land som Sverige vid krigsfara snabbt skulle kunna tillverka behövlig krigsmateriel. Militären ansåg att man i fred i stället borde satsa på att utbilda personal. Vid krigsfara skulle det enligt militären vara för sent att utbilda militär personal.

Hösten 1932 kom åter Socialdemokraterna i regeringsställning. Den frisinade regeringen hade dock redan tillsatt en ny försvarskommission inför arbetet med ett nytt försvarsbeslut. I mycket var elasticitetsprincipen överspelad (Cronenberg 1995). Den partipolitiska uppgörelsen inför 1925 års försvarsbeslut och regeringsskiftet år 1926 innebar att det varken lades någon grund för elasticitetsprincipen i försvarsbeslutet eller att frågan drevs vidare av den borgerliga regeringen. Inte heller den militära ledningen visade intresse för anpassningsfrågorna. 1925 års försvarsbeslut kom därför i stället främst att handla om minskade anslag och kraftiga nedskärningar.

Mellankrigstiden

I januari 1933 fick Adolf Hitler makten i Tyskland. I Sverige och i många andra länder uppfattades detta som en påtaglig försämring av det säkerhetspolitiska läget. Samtidigt fanns vissa förhoppningar om framtiden och tecken på att Tyskland trots allt var angeläget om avspänning i Europa. Protesterna var ytterst måttliga när Tyskland började återuppbygga sin flotta och remilitarisera Rhenlandet. År 1936 enades riksdagen om viss upprustning av försvaret. Riksdagen beslutade om att det årliga anslaget skulle uppgå till 148 miljoner kronor (Böhme 1977).

Italiens anfall mot Etiopien i oktober 1935 och utbrottet av det spanska inbördeskriget i juli 1936 visade på Nationernas Förbunds oförmåga att lösa konflikter. Många i riksdagen betraktade det dock som hoppfullt att dessa konflikter inte hade utvecklats till storkrig. Riksdagsmajoriteten upplevde inte den politiska utvecklingen under åren 1936–1937 som så hotfull att beslut fattades om ytterligare upprustning av försvaret. Först med anledning av den tyska inmarschen i Österrike i mars 1938 beviljade riksdagen 70 miljoner kronor extra medel till främst materielanskaffning. Efter det att Tyskland i mars 1939 hade ockuperat Tjeckoslovakien och Italien i juni samma år anfallit Albanien beviljade riksdagen ytterligare 140 miljoner kronor för byggande av ett flygfält och anskaffning av krigsmateriel (Cronenberg 1995).

Andra världskriget

Under krigsåren inriktades den svenska försvarspolitik på betydande militära förstärkningar. Mellan åren 1942–1945 fördubblades armén, flottan och flygvapnet numerärt. Kvaliteten på materielen och personalen ökade markant i de flesta avseenden (Pallin 1998). Enligt mångas uppfattning kom dock den svenska upprustningen att nå full effekt först efter det andra världskrigets slut (Försvarsdepartementet 1994, FO 93/2935/SI).

För att genomföra upprustningen under andra världskriget ökades anslagen till det militära försvaret på ett sätt som aldrig förr i modern tid. Från år 1938 till år 1940 ökade de reala försvarsutgifterna med 640 %. Under andra världskriget uppgick försvarskostnaderna till nästan hälften av de samlade statsutgifterna (SOU 1996:130).⁵ Under upprustningen började statsmakterna bevilja försvarsanslag på löpande räkning utan att ha någon god uppfattning om hur stort slutbeloppet skulle bli. Beslut om beredskap och materiel fattades ofta utan debatter i riksdagen (ibid).⁶ Riksdagen överlät till regeringen och myndigheterna att sköta hanteringen löpande mot redovisning i efterhand till riksdagen. Under upprustningen bestod inte problemet av att det saknades medel. Analyser i efterhand har visat att upprustningen till stor del begränsades av att landet var avskuret från möjligheter att få modern materiel utifrån och att den egna försvarsindustrin inte räckte till. Avsaknaden av förberedelser innebar att upprustningen både blev orationell och dyrbar (ibid).

För att finansiera upprustningen av det svenska försvaret infördes en allmän omsättningsskatt från år 1940 och en speciell värnskatt från budgetåret 1940/41. Vidare emitterades tre försvarslån åren 1940–1942.⁷ I tabellerna nedan finns uppgifter om skatteuppbördens utveckling under perioden 1937–1944 samt om de tre försvarslånen.

Skatteuppbördens utveckling perioden 1937–1944 uttryckt i miljoner kronor och som andel av bruttonationalprodukten (BNP)

	1937	1938	1939	1940	1941	1942	1943	1944
Nominellt	875	1 005	1 117	1 509	1 714	1 884	2 248	2 610
Procentuell andel av BNP	7,6	8,2	8,2	10,1	10,4	10,5	11,5	12,6

Källor: Riksdagens årsböcker 1939/38–1945/46 och *Swedish National Product 1861–1970*

Försvarslån under budgetåren 1940/41–1942/43

Försvarslån	Nominellt värde miljoner kronor	Procentuell andel av statens inkomster till statsbudgeten
Första lånet år 1940	731,2	18
Andra lånet år 1941	560,1	11
Tredje lånet år 1942	1 195,3	23
Totalt	2 486,6	17

Källa: Riksgäldskontorets årsböcker 1942/43 och 1945/46

När försvarslånen efter fem till tio år skulle betalas tillbaka erbjöds obligationsinnehavarna utbyte till nya obligationer med löptider på upp till 45 år. En sammanställning visar att många låntagare valde att konvertera sina försvarslån till de obligationer som erbjöds. När obligationerna löpte ut åren 1982,

⁵ Under sex budgetår under perioden 1939–1945 uppgick försvarskostnaderna till 12 857 miljoner kronor och de samlade statsutgifterna till 26 920 miljoner kronor uttryckt i löpande priser (SOU 1996:130).

⁶ Inom riksdagen var dock kritiken hård mot det som betecknades som militär ineffektivitet och slöseri (SOU 1996:130).

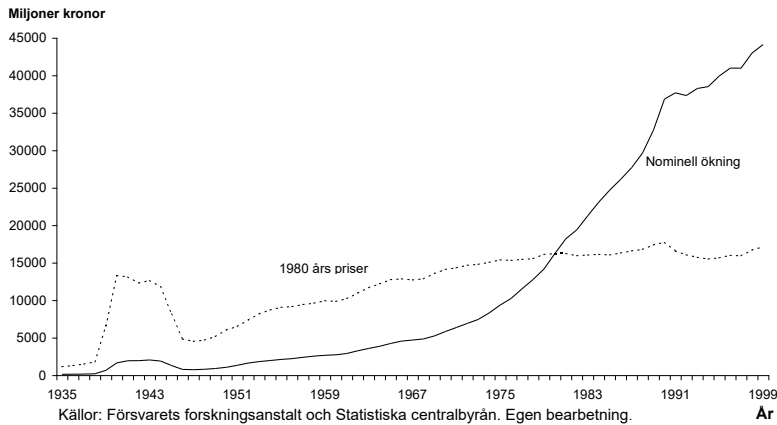
⁷ Lånen omfattades av obligationslån samt mindre andelar statsskuldförbindelser och sparobligationer (Riksgäldskontoret Budgetåren 1939/38–1945/46).

1986 och 1993 uppgick det samlade värdet av de tidigare försvarslånen till mer än 560 miljoner kronor uttryckt i löpande priser (Riksgäldskontoret, budgetåren 1942/43, 1945/46, 1947/48, 1950/51, 1951/52 samt 1992/93). Räknat i 1998 års priser uppgick värdet till 925 miljoner kronor. Sammanfattningsvis handlade inte 1925 års försvarsbeslut i första hand om anpassning. Försvarsbeslutet och dess genomförande kom i stället främst att bestå av minskade anslag och kraftiga nedskärningar. Det framgår också att den svenska upprustningen som påbörjades åren 1938–1939 var mycket kostsam. Trots en kraftig upprustning stod dock det svenska försvaret dåligt rustat i början av 1940-talet. Upprustningen var färdig först efter andra världskrigets slut. En starkt bidragande orsak till detta misslyckande var att de politiska beslutsfattarna inte i tid beslutade om en upprustning av det svenska försvaret. En anledning till att upprustningen tog tid och var kostsam var att försvarsplaneringen under 1920- och 1930-talet i första hand hade förts i operativa termer, dvs. i termer av behovet av framtida stridskrafter (antal brigader osv.). Av planeringen framgick inte på *vilket sätt* en upprustning skulle genomföras. Under mellankrigstiden utarbetades inga planer eller handlingsstrategier för eventuell upprustning (Cronenberg 1995).

Det kalla kriget

Under perioden 1945–1948 gjordes flera försök att reducera försvarsutgifterna. Den ökade spänningen mellan stormakterna och Koreakrigets utbrott år 1950 innebar emellertid att det svenska försvaret upprustades och moderniserades (Pallin 1998). Upprustningen av det svenska försvaret kom att pågå i olika faser fram till år 1968. Sammantaget präglades den svenska försvarspolitikerna under perioden 1948–1968 av en stabilitetsdoktrin med ständigt hög ambitionsnivå (Försvarsdepartementet 1994, FO 93/2935/SI). Försvarsutgifterna ökade under hela perioden efter år 1948 i reala termer. Särskilt påtaglig är ökningen under åren 1948–1953 och 1960–1966 (Agrell 1985). Från år 1966 sjönk försvarsutgifterna något, men de kom åter att öka från år 1968, dock i långsamare takt än tidigare. Ökningstakten under 1970-talet resulterade i höga försvarsutgifter i början av 1980-talet. Därefter följde några år med något längre försvarsutgifter (ibid).

Försvarsutgifter under perioden 1935-1999



Anpassningen under perioden 1970–1980

I början av 1970-talet förbättrades Sveriges säkerhetspolitiska läge i takt med avspänningen mellan väst och öst. I samband med 1972 års försvarsbeslut uppstod en intensiv debatt om försvarets inriktning och paralleller drogs till 1925 års försvarsbeslut och elasticitetsprincipen. 1972 års försvarsbeslut innebar emellertid ingen minskning av den befintliga krigsorganisationen (Agregll 1985). Anpassningstänkandet under 1970-talet handlade främst om att bevara antalet krigsförband. Besparingar skulle göras genom att kvalitet, modernitet och utbildning skulle eftersättas i det militära försvaret. Inför 1977 års försvarsbeslut diskuterades termerna *förvarning – nådatid – återtagning* (Eriksson 1997). Brister vad avsåg kvalitet, modernitet och utbildning skulle återtas under en nådatid.

Nyårshelgen 1979/1980 marscherade Sovjetunionen in i Afghanistan. Reaganadministrationen svarade med en intensiv amerikansk upprustning (Fischer 1997). Detta var upptakten till det andra kalla kriget och allt frostigare relationer mellan USA och Sovjetunionen. I den svenska försvarsdebatten uppmärksammades den tilltagande internationella spänningen (Pallin 1998). Försvarsutgifterna ökade dock i låg takt. Det svenska försvaret anpassades inte till den ökade internationella spänningen. Trots att elasticitetsprincipen diskuterades på 1970-talet kom stabilitetsdoktrinen att dominera svensk försvarspolitik fram till Berlinmurens fall år 1989 och Sovjetunionens upplösning år 1991 (Eriksson 1997).

Försvarsutgifterna under 1990-talet

Till i början av 1990-talet hade försvarsutgifterna åter vuxit och budgetåret 1990/91 nåddes en högsta nivå (Pallin 1998). Under 1990-talets första hälft minskade försvarsutgifterna reellt med ca 10 % jämfört med den högsta nivån budgetåret 1990/91. Under budgetåren 1998 och 1999 har emellertid för-

svarsanslagen åter ökat. År 1998 uppgick försvarsutgifterna till 42,6 miljarder kronor. Jämfört med budgetåret 1990/91 var det dock en minskning med knappt 8 % motsvarande ca 3,6 miljarder kronor uttryckt i 1998 års priser.⁸ En jämförelse mellan försvarsutgifterna för år 1998 med utgifterna tio år tillbaka i tiden visar att anslagen reallt är ungefär lika stora. Med undantag för den höga nivån i början av 1990-talet har dock försvarsanslagen under 1900-talet aldrig varit högre än budgetåret 1999. För år 1999 har riksdagen beslutat att försvarsanslagen skall uppgå till drygt 44 miljarder kr (prop. 1998/99:1, bet. 1998/99:FöU1, rskr. 1998/99:74–78). Beslutet innebär att försvarsutgifterna under den senaste 15-årsperioden kommer att ha ökat med ca 6 % motsvarande ca 2,5 miljarder kronor uttryckt i 1998 års priser.⁹

Nya förutsättningar

Det kalla krigets slut och Sovjetunionens upplösning innebar en markant förändring. Tidigare hade supermakterna USA och Sovjet dominerat världspolitiken. Under 1990-talet fick andra länder större inflytande på världspolitiken. Bland dessa fanns fortfarande USA men viktiga blev också länder som Ryssland, Japan och Kina. Sovjetunionens sönderfall innebar också att nya stater bildades. Samtidigt resulterade sönderfallet i ökad politisk spänning. Utvecklingen i Östeuropa har i många fall präglats av krig och regionala konflikter (Ds 1995:28).

Sedan slutet av 1980-talet har det internationella samarbetet utvecklats. I Europa har framför allt EU fått en allt betydelsefullare roll. Genom ekonomisk och politisk integration skall ett ömsesidigt beroende utvecklas och med detta en säkrare värld. Militärt våld skall framstå som ett allt mindre användbart instrument vid konflikter. Europa och västvärlden har också sedan slutet av 1980-talet mycket kraftigt rustat ned sina försvar. Samtidigt förändras tekniken allt snabbare. Osäkerheten är därför stor om framtiden och vilket genomslag den tekniska utvecklingen kommer att få inom det militära området (ibid).

Sammantaget innebär förändringarna sedan slutet av 1980-talet att det kalla krigets kombination av politisk spänning och stabilitet har ersatts av ett mera instabilt och svårförutsebart läge. Med internationaliseringen, nedrustningen och demokratins utveckling i Östeuropa har Sveriges säkerhetspolitiska och militärstrategiska läge förbättrats avsevärt. Osäkerheten om framtiden, den snabba tekniska utvecklingen och en större mångfald av hot och risker innebär dock att det svenska försvaret måste ha större flexibilitet för att kunna hantera olika uppgifter. Den försvarspolitiska debatten under 1990-talets första hälft kom därför att präglas av behovet av förändringar inom

⁸ Fastprisberäkning har gjorts med hjälp av konsumentprisindex (KPI). De statistiska uppgifterna har hämtats ur *Statistisk årsbok* (statsbudgetens utgifter under Försvarsdepartementet), Ekonomistyrningsverkets *Budgetprognos 1998:4* och budgetpropositionen för år 1999 (prop. 1998/99:1).

⁹ Försvarsutgifterna för år 1999 beräknas reallt bli ca 5 % lägre än budgetåret 1990/91. I 1998 års priser motsvarar det en minskning på drygt 2 miljarder kronor.

Anpassningsprincipen i 1992 års försvarsbeslut

Med omvärldsutvecklingen kom anpassningsprincipen i början av 1990-talet åter att aktualiseras i svensk försvarspolitik. I 1988 års försvarskommitté fanns det en samsyn mellan de tre riksdagspartierna Socialdemokraterna, Centern och Folkpartiet om behovet av anpassningsförmåga inom totalförsvaret. De tre partierna förespråkade ett *kärnförsvaret med tillväxtförmåga* bestående av ett tiotal brigader vilka skulle utgöra grunden för att vid behov bygga upp en större armé.¹⁰ Moderata samlingspartiet motsatte sig emellertid de föreslagna anpassningsidéerna.¹¹ Under sommaren 1991 presenterade den socialdemokratiska försvarsministern inriktningen för ett anpassningsförsvar. En kärna av förband skulle klara de uppgifter som ställs på den för stunden. Försvaret skulle dock också vara organiserat så att det kunde växa om det säkerhetspolitiska läget skulle förändras.¹² Den Socialdemokratiska regeringen fick dock inte möjlighet att lägga fram ett förslag till riksdagen om ett anpassningsförsvar. Hösten 1991 förlorade Socialdemokraterna sin regeringsställning och Moderaterna bildade en borgerlig minoritetsregering.

Trots att Moderaterna tidigare varit skeptiska till anpassning kom 1992 års försvarsbeslut att omfatta anpassningsfrågor (prop. 1991/92:102, bet. 1991/92:FöU12, rskr. 1991/92:337, 338). Av försvarsbeslutet framgår att karaktären av framtida kriser och krig inte kunde anges på annat sätt än genom ett spektrum av tänkbara händelseutvecklingar. Ett flexibelt synsätt och handlingsberedskap skulle därför upprätthållas för att genom anpassningar kunna hantera olika former av påfrestningar. Totalförsvaret skulle kunna anpassas till omvärldsförändringar i olika tidsperspektiv. Våren 1993 beslutade en enhällig riksdag om preciserade krav på försvarets beredskap i enlighet med 1992 års försvarsbeslut (prop. 1992/93:100 bil. 5, bet. 1992/93:FöU9, rskr. 1992/93:334). Förmågan att möta väpnat angrepp över kust eller landgräns behövde tillgodoses fullt ut först efter något års komplettering av utbildning och materiel. Av regeringens proposition framgår: ”Efter en högst ettårig återtagningsperiod skall alla väsentliga delar av totalförsvaret kunna utnyttjas med full effekt omedelbart efter mobilisering” (prop. 1992/93:100 bil. 5, s.13).

Försvarsmakten började år 1993 genomföra årsvis planläggning för att krigsförbanden skall kunna vara fullt krigsdugliga efter en ettårig återtagningsperiod (Försvarsmakten år 1997, HKV 23 383:63116). Försvarsmakten uppger att ett omfattande arbete lagts ned på att realiserbarhetspröva planer-

¹⁰ Representanterna för Centern i Försvarskommittén gick ut offentligt och presenterade sina anpassningsidéer (DN-debatt den 3 oktober 1990). Folkpartiet valde att behålla diskussionen om anpassning inom kommittén. Folkpartiets ledamöter, Hans Lindblad och Kerstin Ekman, skrev i en intern promemoria att det fanns starka skäl att försvarsförmågan utgick från en *kärnmodell*.

¹¹ DN-debatt den 7 oktober 1990 av moderatledaren Carl Bildt.

¹² DN-debatt den 14 juni 1991 av dåvarande försvarsminister Roine Carlsson (s).

na. Inför 1996 års försvarsbeslut uppgav regeringen att Försvarsmakten hade redovisat planer för hur en höjning av krigsdugligheten under ett år skulle förberedas och genomföras. Regeringen ansåg att det fanns realistiska förutsättningar att krigsorganisationen skulle kunna stå fullt utrustad inom ett år (prop. 1996/97:4).

Med 1992 års försvarsbeslut kom anpassningsfrågorna åter in i svensk försvarspolitik. Anpassningsfrågorna handlade dock främst om den ettåriga återtagningperioden. Uppmärksamheten riktades i första hand på beredskap i ett kortare tidsperspektiv. Få åtgärder vidtogs för att skapa en grund för upprustning och anpassning på lång sikt.

Försvarsbeslutet fattas i två etapper

Förberedelserna av 1996 års försvarsbeslut inleddes med att den borgerliga regeringen i januari 1993 utfärdade vissa riktlinjer åt den dåvarande Försvarsmaktens organisationsmyndighet och Överstyrelsen för civil beredskap. I december 1993 tog regeringen initiativ till ett nytt upplägg av arbetet med försvarsbeslutet genom att ge 18 uppdrag till berörda myndigheter. Modellen med 18 uppdrag innebar att Försvarsdepartementet fick en samverkande roll. Tidigare hade samordningen formats av Försvarsmakten (SOU 1996:98). Uppdragen som redovisades under år 1994 visade enligt regeringen bl.a. på ett kvalitativt förnyelsebehov och behov av kortsiktig och långsiktig anpassningsförmåga hos totalförsvaret (prop. 1995/96:12).

Statsfinanserna skulle saneras

Hösten 1994 bildade Socialdemokraterna minoritetsregering. I en ekonomisk-politisk proposition redovisade regeringen hur statsfinanserna skulle saneras (prop. 1994/95:25, bet. 1994/95:FiU1, rskr. 1994/95:145, 146). På statsbudgetens utgiftssida aviserades utgiftsbegränsningar bl.a. inom Försvarsdepartementets område. Budgetåret 1994/95 uppgick den ekonomiska ramen för totalförsvaret till totalt ca 40 miljarder kronor. Regeringens inriktning var att försvarsutgifterna, om det säkerhetspolitiska läget tillät, skulle minska med 2 miljarder kronor fram till år 1998. Vidare skulle försvarsbeslutet för perioden 1997–2001 leda fram till ytterligare besparingar på minst 2 miljarder kronor. Med detta fastlades en ekonomisk ram för det kommande försvarsbeslutet. Sammantaget skulle regeringens förslag innebära att försvarsanslagen fram till år 2001 skulle minska med ca 10 %.

Hösten 1994 kallade regeringen till partiledaröverläggningar. Med dessa överläggningar förankrade regeringen hos riksdagspartierna att 1996 års försvarsbeslut skulle fattas i två etapper. I en första etapp skulle riksdagen i december 1995 ta ställning till utgångspunkterna för 1996 års totalförsvarsbeslut. Den första etappen av försvarsbeslutet skulle omfatta riksdagens ställningstagande till säkerhetspolitiken, försvarspolitiken, mål och uppgifter för totalförsvaret, övergripande principiella frågor om totalförsvarets utformning och struktur samt ekonomin. I en andra etapp ett år senare skulle riksdagen ta ställning till den närmare inriktningen av totalförsvaret under den kommande försvarsbeslutsperioden. Den andra etappen skulle omfatta statsmakternas ställningstagande med anledning av en säkerhetspolitisk kontrollstation samt inriktningen av det militära försvarets krigsorganisation och civila försvarets funktioner. Den andra etappen skulle också omfatta inriktningen av den militära grundorganisationen i fred och av verksamhet inom viktiga delområden. Uppdelningen av försvarsbeslutet i två etapper innebar att riksdagen skulle ta delställning till ett nytt försvarsbeslut redan i december 1995, dvs. ett år tidigare än den ursprungliga planeringen.

Moderaterna opponerade sig mot försvarsbeslutets uppdelning i två etapper. De uppgav sig känna stor tveksamhet till att riksdagen i en första etapp avkrävdes en totalavvägning av försvarsbeslutet. Det var fel att riksdagen ställdes inför en totalavvägning när det, enligt moderaterna, ännu inte fanns underlag för delavvägningar (mot. 1995/96:Fö1). När försvarskottet behandlade försvarsbeslutets första etapp (bet. 1995/96:FöU1) reserverade sig dock Moderaterna inte i denna fråga. Socialdemokraterna ansåg att den beslutsordning som innebar att riksdagen först fattade beslut om principerna och de ekonomiska ramarna och sedan i en andra etapp om den närmare inriktningen ökade möjligheterna till en bra behandling av försvarsbeslutet.

Försvarsberedningen

Regeringen beslutade i januari 1995 att den sittande parlamentariska Försvarsberedningen skulle svara för samråd mellan företrädare för regeringen och företrädare för riksdagspartierna inför 1996 års försvarsbeslut.¹³ I beredningen fick riksdagspartiernas representanter möjlighet att ta del av regeringens arbete med propositionerna inför 1996 års försvarsbeslut. Beredningens rapporter kom också att utgöra underlag för regeringens försvarspolitiska propositioner. Ett mål för beredningens arbete var att nå en bred parlamentarisk enighet kring försvarsbeslutet. Representanterna för Folkpartiet respektive Moderaterna lämnade dock beredningens arbete under våren 1995.¹⁴ Inom Försvarsberedningen utvecklades under år 1995 en samsyn mellan Socialdemokraterna och Centern kring försvarsfrågorna. I sin förlängning ledde denna samsyn till ett ingående samarbete mellan de båda partierna.¹⁵ Samarbetet innebar att hela försvarsbeslutet kom att bli en uppgörelse mellan Socialdemokraterna och Centern.

I anslutning till den första etappen av försvarsbeslutet lämnade Försvarsberedningen i maj 1995 en säkerhetspolitisk rapport, *Sverige i Europa och i världen* (Ds 1995:28). Rapporten behandlade omvärldsutvecklingen, svenska säkerhetspolitiska intressen samt inriktningen av säkerhets- och försvarspolitiken. I allt väsentligt kom regeringens efterföljande proposition i september 1995, *Totalförsvaret i förnyelse – etapp 1* (prop. 1994/95:12), att innehålla de resonemang som fördes i Försvarsberedningens rapport. Riksdagen föreslogs en klart definierad politisk inriktning:

¹³ Försvarsberedningen tillsattes genom regeringsbeslut (Fo95/84/ESU) den 29 oktober 1992 med uppgift att utöva parlamentarisk insyn i bl.a. regeringens arbete med att vidta åtgärder inför långsiktiga försvarsbeslut.

¹⁴ Riksdagsledamöterna Lennart Rohdin (fp) och Henrik Landerholm (m) deltog efter den 6 april 1995 inte i beredningens arbete med rapporten *Sverige i Europa och i världen* (Ds 1995:28) som beredningar redovisade under år 1995. Rohdin och Landerholm återkom dock till Försvarsberedningen efter det att riksdagen beslutat om försvarsbeslutets första etapp i december 1995.

¹⁵ Centerpartisten Pär Granstedt var förordnad som sakkunnig på Försvarsdepartementet från december 1995 till december 1997.

- Militär alliansfrihet syftande till att Sverige skall kunna vara neutralt i krig
- Vidgat säkerhetsbegrepp
- Bred folkförankring
- Internationell fredsfrämjande verksamhet
- Samarbete med Europas säkerhetsorganisationer
- Anpassningsförmåga

Jämförelse med 1925 års försvarsbeslut

En jämförelse visar att debatten inför 1996 års försvarsbeslut har likheter med den som fördes inför 1925 års försvarsbeslut. Inför båda försvarsbesluten ansågs det säkerhetspolitiska och militärstrategiska läget förbättrat. Ryssland var kraftigt försvagat och nya demokratier utvecklades i Europa. I omvärlden pågick nedrustning.

Inför bägge försvarsbesluten lyftes anpassningsprincipen fram. Det säkerhets- och militärstrategiska läget tillät en minskning av krigsdugligheten. Samtidigt innebar ovissheten om framtiden att försvaret måste kunna anpassas till ändrade förutsättningar. Det fanns också förhoppningar om att internationellt samarbete skulle utvecklas och minska risken för militärt våld. Inför 1925 års försvarsbeslut sattes stort hopp till Nationernas Förbund. I debatten inför 1996 års försvarsbeslut betonades bl.a. samarbetet inom EU och förhållandet att ömsesidigt ekonomiskt beroende minskar risken för krig.

För nedrustning talade också förhållandet att ekonomiska medel skulle komma att frigöras. År 1925 skulle pengarna kunna användas till social och kulturell utveckling. Inför 1996 års försvarsbeslut behövde statsfinanserna saneras.

Båda försvarsbesluten kom att bli en uppgörelse mellan ett stort socialdemokratiskt parti och ett litet mittparti. År 1925 gjorde Socialdemokraterna upp med de frisinnade. 70 år senare förankrades försvarsbeslutet genom ett samarbete med Centern.

Försvarsbeslutets första etapp

Utgångspunkterna för anpassning slogs fast

Med behandlingen av *Totalförsvaret i förnyelse – etapp 1* (prop. 1995/96:12, bet. 1995/96:FöU1, rskr. 1995/96:45, 46) fastslog riksdagen i december 1995 utgångspunkten för anpassning:

- Det säkerhets- och militärstrategiska läget tillät en minskning av krigsdugligheten.
- Ovissheten om utvecklingen på längre sikt krävde förmåga till anpassning till förändrade hot och förutsättningar.

- Sveriges säkerhet påverkades av ett vidare spektrum av hot och risker än någon gång tidigare. En helhetssyn skulle ligga till grund för att förebygga och hantera svåra nationella påfrestningar i både krig och fred. Den långsiktigt dimensionerande uppgiften för totalförsvaret var och förblev emellertid att möta väpnat angrepp.

Mot bakgrund av utvecklingen i omvärlden bedömde riksdagen att risken för angreppshoten mot Sverige var liten på kort sikt. Framväxten av nya hot ansågs av riksdagen både kunna upptäckas och ta viss tid i anspråk. Riksdagen biföll regeringens förslag om anpassning och därmed möjligheterna till besparingar på totalförsvaret. Regeringens bedömning var att det säkerhetspolitiska läget medgav besparingar på 4 miljarder kronor fram t.o.m. år 2001.

Kvantitativ och kvalitativ anpassning

I propositionen angav regeringen att totalförsvaret inte skulle planera för att återgå till någon gammal organisation (prop. 1995/96:12). I stället skulle totalförsvaret anpassas med hänsyn till nya krav som omvärldsutvecklingen kunde komma att ställa. Försvarets anpassning skulle vara såväl kvantitativ som kvalitativ. Långsiktiga åtgärder som vidtogs under försvarsbeslutsperioden skulle syfta till att skapa en tillräcklig grund och handlingsfrihet inför den framtida utvecklingen. Riksdagen betonade att en absolut förutsättning för att totalförsvaret skulle kunna anpassa sig till det säkerhetspolitiska och militärstrategiska läget var att det fanns tillräcklig och noga planerad förmåga att snabbt och resolut höja krigsdugligheten (bet. 1995/96:FöU1). En annan förutsättning var enligt riksdagen att en stabil grund byggdes för att anpassa försvaret till en tänkbar hotutveckling på lägre sikt.

Anpassning på kort sikt

Med den första etappen av 1996 års försvarsbeslut följde att Försvarsmaktens krigsorganisation skulle reduceras och vissa begränsningar göras inom delar av det civila försvaret. I den reducerade krigsorganisationen behövde inte alla delar vara fullt krigsdugliga förrän efter viss komplettering av utbildning och materiel. Inom högst ett år av beredskapshöjande åtgärder skulle dock alla väsentliga delar av totalförsvaret kunna nyttjas med full effekt omedelbart efter en mobilisering.¹⁶

Av regeringens proposition framgår att Försvarsmakten respektive Överstyrelsen för civil beredskap skulle upprätta särskilda planer för att inom ett år kunna höja krigsdugligheten hos den befintliga organisationen. Regeringen skrev i propositionen att planerna skulle vara väl genomarbetade och förnyas fortlöpande så att det stod helt klart att planerna gick att genomföra.

¹⁶ På s. 65 i propositionen (prop. 1995/95:12) angavs att ”alla” militära förband skall kunna stå fullt krigsdugliga inom högst ett år. På s. 60 i propositionen står det att ”alla väsentliga delar av totalförsvaret” skall kunna utnyttjas med full effekt efter högst ett år. I propositionen ges ingen förklaring till om det föreligger någon skillnad mellan de olika ordvalen.

Anpassning på lång sikt

När det gällde totalförsvarets långsiktiga anpassningsförmåga skrev regeringen i propositionen att Försvarsmakten och Överstyrelsen för civil beredskap skulle få i uppdrag att fortlöpande hålla aktuellt vilka åtgärder som behövdes för att anpassa totalförsvaret till tänkbara förändringar i omvärlden. Inom vissa områden där det ansågs ta lång tid att utveckla en förmåga, t.ex. infrastruktur och viktig industri, skulle det finnas en baskapacitet och en baskompetens. Inom andra områden, inom vilka det ansågs ta kortare tid att bygga upp en förmåga, skulle anpassningen i högre grad kunna åstadkommas i takt med den faktiska utvecklingen. Genom bl.a. forskning och studier skulle kunskaper om viktiga anpassningsområden upprätthållas.

Anpassningsförmågan skulle enligt propositionen kunna öka om bl.a. tillgången på befäl och annan nyckelpersonal var större än den befintliga krigsorganisationen. Yrkesofficerarnas höga kompetens nämndes som den bästa garantin för att vidmakthålla och utveckla förbandens krigsduglighet.

Anskaffningen av krigsmateriel skulle underlättas av en god inhemsk militärteknisk och industriell bas och ett väl utvecklat internationellt samarbete. Staten skulle aktivt verka för att öka den svenska försvarsindustrins möjligheter att upprätthålla en baskompetens och för ökat internationellt samarbete. Av propositionen framgår att en långsiktig strategi skulle utarbetas så att de försvarspolitiskt mest värdefulla och mest nödvändiga teknikområdena och kompetenserna kunde bibehållas. Enligt regeringen var det dock primärt industrins uppgift att genomföra anpassningen inom krigsmaterielområdet.

Säkerställt beslutsfattande om anpassning

I propositionen nämns att en svårighet med anpassningsprincipen är att man aldrig kan vara helt säker på att det kommer att finnas tillräcklig information och beslutskraft för att faktiskt genomföra de åtgärder som skulle erfordras för att höja krigsdugligheten. Informationsförsörjningen om omvärldsförändringar behövde därför förstärkas genom bl.a. särskilda insatser inom underrättelseområdet och forskning. Vidare aviserade regeringen att organisatoriska former för analys och värdering av omvärldsförändringar skulle skapas på hög politisk nivå. Enligt regeringen låg det emellertid inom Försvarsmaktens ansvar att se till att det fanns en tillräcklig underrättelseorganisation för att följa långsiktiga utvecklingstendenser och förändringar inom politiska, ekonomiska och militära områden som hade betydelse för Sveriges säkerhet.

Regeringen föreslog att säkerhetspolitiska kontrollstationer skulle genomföras och redovisas för riksdagen dels hösten 1996 inför försvarsbeslutets andra etapp, dels under år 1998.¹⁷ Genom kontrollstationerna skulle riksdagen

¹⁷ Riksdagen beslutade den 2 juni 1998 att den säkerhetspolitiska kontrollstationen skulle flyttas till år 1999 (prop. 1997/98:83, bet. 1997/98:FöU10, rskr. 1997/98:269).

Försvarsutskottets behandling av anpassningsfrågan

Vid behandlingen av försvarsbeslutets första etapp pekade försvarsutskottet på att riksdagen redan våren 1993 (prop. 1992/93:100. bil. 4, bet. 1992/93:FöU9, rskr. 1992/93:334) beslutat om en ettårig återtagningsperiod för att kunna höja krigsdugligheten. Den korta anpassningsförmågan var inget nytt fenomen inom försvarspolitik.

I försvarsutskottet blev inte heller frågan om totalförsvarets anpassningsförmåga föremål för någon mer ingående partipolitisk diskussion. Riksdagspartierna var tämligen överens om principerna för anpassning. Nyansskillnader fanns visserligen mellan partierna men i stort accepterades regeringens förslag till inriktning av en anpassningsprincip.

Försvarsutskottet önskade emellertid en konkretisering av den i propositionen ännu löst skisserade anpassningsprincipen. Utskottet begärde att regeringen hösten 1996 inför den andra etappen av försvarsbeslutet skulle redovisa bl.a. förberedelser och kostnader för höjningen av beredskapen inom ett år samt för den långsiktiga anpassningsförmågan. Av försvarsutskottets betänkande framgår att den kortsiktiga anpassningsförmågan måste grundas på noggranna planer för vilken utbildning och anskaffning av materiel som behöver genomföras. Vidare efterlyste utskottet noggranna överväganden och studier av vilka faktorer som påverkade totalförsvarets möjligheter att anpassa sig både på kort och lång sikt. Sammantaget önskade utskottet ett klarläggande av hur anpassningen skulle gå till. Utskottet begärde bl.a. följande redovisning av regeringen:

- Vidtagna förberedelser inklusive kostnader för att inom ett år kunna höja krigsdugligheten.
- Beräknade kostnader för att inom ett år höja krigsdugligheten.
- Vidtagna förberedelser inklusive kostnader för den långsiktiga anpassningsförmågan.

Försvarsutskottet anmärkte vidare att anpassningsprincipen innebar ett risktagande. Det fanns risk för att beslut inte skulle fattas i rätt tid och att inte tillräckliga resurser skulle avsättas för att påbörja en höjning av krigsdugligheten. Utskottet ansåg det därför motiverat att regeringen tog initiativ till en översyn av underrättelsetjänstens verksamhet så att denna svarade mot det informationsbehov som följde med anpassningsprincipen.

Försvarsbeslutets andra etapp

Inför försvarsbeslutets andra etapp fanns det en klar skiljelinje mellan partierna i försvarsutskottet. Den ena gruppen, framför allt representerad av Moderata samlingspartiet, förväntade sig att regeringen hösten 1996 skulle redovisa en sammanhållen anpassningsdoktrin. Partierna inom den andra grup-

pen menade att anpassningsfrågorna var ytterst komplicerade. Arbetet med anpassningsprincipen ansågs vara en pågående process som skulle komma att ta lång tid att utarbeta. Med stöd av Försvarsberedningens säkerhetspolitiska rapport, *Omvärldsförändringar och svensk säkerhetspolitik* (Ds 1996:51), konstaterade utskottet att Sverige befann sig i ett läge utan omedelbara hotbilder. Detta gav utrymme att under en *nådatid* omstrukturera totalförsvaret så att det genomströmdes av en anpassningsprincip.

Det militära försvaret

Regeringens redovisning hösten 1996 (prop. 1996/97:4) av arbetet med anpassningsprincipen skilde sig inte mycket från redovisningen i den första etappen ett år tidigare. Den ettåriga höjningen av krigsdugligheten redovisades mycket kortfattat i propositionen. Regeringen konstaterade att Försvarsmaktens uppgifter visade att det fanns realistiska förutsättningar för att i allt väsentligt ge krigsorganisationen full krigsduglighet inom en ettårsperiod. Enligt Försvarsmaktens beräkningar skulle en faktisk höjning av krigsdugligheten kosta drygt 16 miljarder kronor. För att öka den långsiktiga anpassningsförmågan inom det militära försvaret föreslog regeringen följande åtgärder:

- En något större krigsorganisation än vad inriktningen i försvarsbeslutets första etapp angav. Genom att inom armén omfördela fyra bataljoner skulle antalet brigader utökas från tolv till tretton. Med detta blev nio brigader fulltaliga. Återstående fyra brigader saknade både personal och utrustning i vardera en bataljon. Regeringen bedömde att de fyra vakantsatta bataljonerna inte kunde bemannas och utrustas under en ettårsperiod. Regeringen ansåg det dock enklare och snabbare att utöka eller förändra markstridskrafterna genom att komplettera eller fylla upp brigader som inte var fulltaliga jämfört med att skapa helt nya förband.
- En patrullbåts- och flygdivision behölls utöver vad som hade förutsatts i den första etappen.
- Ca 300 yrkesofficerare skulle finnas utöver krigsorganisationens direkta behov.
- Viss materiel som inte behövdes för den reducerade krigsorganisationen skulle bibehållas i beredskap.

Svårt uppskatta kostnaderna för anpassning

Enligt regeringen var det inte möjligt att exakt uppskatta kostnaderna för att skapa en tillräcklig anpassningsförmåga. Skälet var att anpassning i många fall utgjorde en integrerad del i den övriga totalförsvarsverksamheten. Regeringen menade dock att ungefär 500 miljoner kronor varje år skulle satsas på åtgärder som i huvudsak syftade till att öka anpassningsförmågan. I relation till de totala försvarsanslagen motsvarade satsningen på anpassning 1,2 %. De 500 miljoner kronor skulle fördelas ungefär lika mellan de tre områdena *forskning och teknikförsörjning, utökat antal yrkesofficerare och utökad*

krigsorganisation. Av propositionen framgår inte varför utökningen av krigsorganisationen, dvs. den ovan nämnda omfördelningen av fyra bataljoner, innebär en merkostnad.

Regeringen framhöll i propositionen att de föreslagna åtgärderna för att skapa en stabil grund för den långsiktiga anpassningsförmågan inte var slutgiltiga. Regeringen lovade återkomma med kompletterande förslag i samband med kommande kontrollstation.

Det civila försvaret

Vägledande för det civila försvaret är den s.k. *ansvarsprincipen* vilken innebär att den som har ansvar för en verksamhet i fred även har motsvarande ansvar i krig. Av detta följer skyldighet att vidta de beredskapsförberedelser som krävs för att verksamheten skall kunna upprätthållas vid krigsfara och i krig. Principen gäller hela det civila försvaret, dvs. inte enbart statliga myndigheter.

Fram till 1996 års försvarsbeslut var det civila försvarets uppgift att värna civilbefolkningen, trygga en livsnödvändig försörjning, säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna och bidra till Försvarsmaktens förmåga vid väpnat angrepp. Osäkerheten om framtiden och mångfalden av tänkbara hot och risker innebar emellertid enligt regeringen att det krävdes bättre samordning inom totalförsvaret. Samhällets åtgärder i fred och krig behövde integreras. Riksdagen beslutade därför om en ny och viktig uppgift för det civila försvaret (prop. 1995/96:12, bet. 1995/96:FöU1, rskr. 1995/96:45, 46). Fortsättningsvis skulle det civila försvaret vid sidan om sina traditionella uppgifter också vidta åtgärder för att stärka samhällets förmåga inför svåra påfrestningar på samhället i fred. En annan ny uppgift som riksdagen slog fast med 1996 års försvarsbeslut var att det civila försvaret också skulle kunna genomföra internationella fredsfrämjande och humanitära insatser

Utgångspunkten för det civila försvarets anpassningsförmåga utgjorde enligt regeringen i stor utsträckning den flexibilitet som finns i det fredstida samhället (prop. 1996/97:4). Överstyrelsen för civil beredskap hade därför enligt propositionen utvecklat metoder för att analysera samhällets möjligheter att hantera störningar. Utöver samhällets inneboende förmåga behövde emellertid enligt regeringen vissa åtgärder vidtas för att det civila försvaret skulle kunna anpassas till förändringar i det säkerhetspolitiska läget. Regeringen betonade att ansvariga myndigheter inom det civila försvaret måste utarbeta planer för hur anpassningen skulle kunna genomföras. Vidare avsåg regeringen att utarbeta en analys av behovet av samordning och principerna för samverkan inom totalförsvaret. I övrigt nämndes i propositionen att Överstyrelsen för civil beredskap ansvarade för samordning, uppföljning och utvärdering av det civila försvaret. Kommunerna hade ansvar för det civila försvaret inom sitt ansvarsområde. Länsstyrelserna hade ett särskilt ansvar för att berörda myndigheter gav kommunerna tillräckligt stöd för deras planering av det civila försvarets verksamhet.

Av propositionen inför försvarsbeslutets andra etapp framgår att internationellt försvarssamarbete och försvarsteknologiska satsningar skulle bidra till att bevara baskompetens inom Försvarsmakten och försvarsindustrin. Vidare ansåg regeringen att Försvarsmakten borde utveckla sin inhemska tekniska kompetens för att öka anpassningsförmågan. Försvarsmakten skulle få i uppdrag att inom givna ekonomiska ramar årligen skapa anpassningsinriktade tekniksatsningar för ca 100 miljoner kronor. Detta innebar att Försvarsmakten sammantaget skulle avsätta ca 550 miljoner kronor årligen till tekniksatsningar. Kombinationen av de riktade tekniksatsningarna och de inplanerade materielbeställningarna ansågs komma att ge Försvarsmakten tillräcklig materiell anpassningsförmåga under försvarsbeslutsperioden. Regeringen föreslog vidare att frågan om en långsiktig strategi för att säkerställa försvarets förmåga till materiell förnyelse skulle behandlas i samband med kontrollstationen som skulle ha ägt rum år 1998.¹⁸

Vad som inte tydligt framgår av propositionen är att de 100 miljoner kronor som årligen skulle avsättas till anpassningsinriktade tekniksatsningar dubbelräknades i regeringens redovisning. De 100 miljoner kronorna ingick inte bara som en del av de 550 miljoner kronor som årligen skulle avsättas till tekniksatsningar. De ingick också i den approximativt beräknade summan på 500 miljoner kronor som årligen skulle gå till åtgärder som i huvudsak syftade till att öka anpassningsförmågan. Otydligheten med dubbelräkningen i propositionen innebär att en läsare av texterna kan få uppfattningen att 200 miljoner kronor årligen skulle avsättas till anpassningsinriktade tekniksatsningar. Regeringen avsåg dock i propositionen att satsningen på anpassningsinriktad teknik årligen skulle uppgå till 100 miljoner kronor.

Säkerställt beslutsfattande om anpassning

Av propositionen om försvarsbeslutets andra etapp framgår att regeringen avsåg att besluta om en översyn av underrättelsetjänsten. Det var enligt regeringen viktigt att underrättelsetjänsten gavs former som svarade mot de behov som ställdes med anledning av att försvarsförmågan skulle kunna anpassas på kort och lång sikt. Utredningen, som slutredovisas i slutet av mars 1999, behandlade också frågor rörande den parlamentariska insynen i underrättelseverksamheten.¹⁹ Vidare aviserade regeringen att forskning och analyser av betydelse för anpassning och nya hot och risker skulle förstärkas.

När det gäller att säkerställa det politiska beslutsfattandet ansåg regeringen att säkerhetspolitiska kontrollstationer var en ändamålsenlig metod. Utöver detta aviserade regeringen att Regeringskansliets förmåga att analysera och bereda frågor med anknytning till anpassning skulle förstärkas. Av redovis-

¹⁸ Riksdagen beslutade den 2 juni 1998 att den säkerhetspolitiska kontrollstationen skulle flyttas till år 1999 (prop. 1997/98:83, bet. 1997/98:FöU10, rskr. 1997/98:269).

¹⁹ Regeringen fattade den 19 december 1996 beslut om att tillsätta en kommitté (dir. 1996:111) med uppdrag att se över underrättelsetjänstens uppgifter, ledning och utformning.

Kommentarer till regeringens redovisning

En genomgång av propositionen (prop. 1996/97:4) inför försvarsbeslutets andra etapp visar att regeringens redovisning av arbetet med anpassningsprincipen endast var översiktlig. Regeringen är knapphändig med information om konkreta åtgärder och på *vilket sätt* åtgärderna bedömdes öka anpassningsförmågan. Redovisningen i propositionen utgör främst en uppräkningslista av inom vilka områden regeringen ansåg att det borde göras insatser för att öka anpassningsförmågan. Inte heller ges tydlig information om vidtagna och aviserade anpassningsåtgärder.

Av intervjuer med ledamöter och tjänstemän i försvarsutskottet framgår att partierna i allmänhet inte hade tillgång till beslutsunderlag utöver det som presenterades i propositionen. Visserligen informerade sig utskottet och enskilda ledamöter i anpassningsfrågorna genom andra kanaler än propositionen (studiebesök, föredragningar, personliga kontakter m.m.). Det var dock propositionen som utgjorde beslutsunderlaget. Enligt utskottsrepresentanter för Socialdemokraterna och Centern presenterades den information som regeringen kunde lämna om anpassningsfrågorna i propositionen. Företrädarna för de båda partierna menade att arbetet med anpassningsfrågorna var både tidskrävande och komplicerat. Mot bakgrund av att arbetet med anpassning ännu bara hade påbörjats var det därför ännu inte möjligt att presentera ett utförligare beslutsunderlag för riksdagen.

Försvarsutskottets behandling

Av oppositionspartierna reagerade Moderata samlingspartiet skarpt mot regeringens översiktliga redovisning. Moderaterna godtog visserligen redovisningen av den ettåriga höjningen av krigsdugligheten men hård kritik riktades mot beskrivningen av de långsiktiga anpassningsåtgärderna. Enligt Moderaterna motsvarade regeringens redovisning inte alls riksdagens krav på en närmare redovisning av anpassningsförmågan (mot. 1996/97:Fö201). Besvikelse över redovisningen fanns också hos Miljöpartiet och Kristdemokraterna. Regeringens redovisning i propositionen var så översiktlig att oppositionspartierna i utskottet inte ansåg sig ha möjlighet att följa upp och kontrollera informationen om anpassningsfrågorna. I stället fick partierna lita till att uppgifterna i propositionen var korrekta och att regeringen och underställda försvarsmyndigheter arbetade med anpassningsfrågorna i enlighet med de intentioner som riksdagen fastslog i försvarsbeslutets första etapp. Oppositionspartierna reserverade sig dock inte mot regeringens redovisning i propositionen. En starkt bidragande orsak var att konsensusandan i utskottet ansågs som viktigt. Partierna lät sig därför nöja med utskottets gemensamt formulerade kritik. Ett enhälligt utskott visade förståelse för att arbetet med anpassningsprincipen skulle komma att ta tid (bet. 1996/97:FöU1).

Av försvarsutskottets betänkande framgår att regeringens redovisning av anpassningsåtgärder, kostnader m.m. inte fullt ut motsvarade vad utskottet hade efterlyst i december 1995. Utskottet konstaterade att ett betydande utvecklingsarbete för att lägga en stabil grund för den långsiktiga anpassningsförmågan återstod. Utskottet ansåg det inte heller ändamålsenligt att utarbeta detaljerade planer för den långsiktiga anpassningsförmågan. Enligt utskottet fanns det risk att detaljerade planer, t.ex. för att på sikt uppnå en väl definierad krigsorganisation, kunde bli alltför styrande och minska det flexibla tänkandet.

Utskottet förutsatte att regeringen fortsättningsvis kontinuerligt för riksdagen redovisade hur arbetet med anpassningsfrågorna fortlöpte. Utskottet utgick från att regeringen årligen i samband med budgetförslaget skulle redovisa en utvärdering av dels krigsdugligheten för det militära försvaret och förberedelser för att höja denna inom en ettårsperiod, dels en överblick över läge och handlingsmöjligheter inom ramen för en mer långsiktig anpassningsdoktrin. Med detta skulle det bli möjligt för riksdagen att kontinuerligt pröva hur anpassningsförmågan utvecklades och om den gällande inriktningen behövde ändras. Med anledning av anpassningens centrala betydelse för försvarspolitiken betonades betydelsen av att utskottet noggrant följde upp, kontrollerade och värderade vilka åtgärder som regeringen och ansvariga myndigheter vidtog i anpassningssyfte.

Misstro inom Försvarsmakten mot anpassningsprincipen

Företrädare för Socialdemokraterna och Centern i försvarsutskottet fann det naturligt att regeringens redovisning inte fullt ut hade motsvarat utskottets ambitiösa redovisningskrav från december 1995. Av intervjuer med de båda partiernas representanter framgår att en anledning till den översiktliga informationen var att Försvarsmakten inte bara arbetade med anpassningsfrågor utan också med en stor omorganisering. Myndigheten var mycket pressad. Företrädarna i utskottet hade därför förståelse för att regeringen och Försvarsmakten inte kunde uppfylla redovisningskraven.

Enligt representanter för Socialdemokraterna och Centern handlade utskottets höga redovisningskrav också om att visa Försvarsmakten att statsmakterna menade allvar med anpassningsprincipen. Försvarsdepartementet behövde riksdagens stöd för att frågorna skulle drivas i rätt riktning. Av intervjuer med företrädare för den militära ledningen framgår också att det inom militären fanns en misstro mot anpassningsprincipen. Försvarsutskottet ville därför ge tydliga signaler till Försvarsmakten om att myndighetens resurser måste disponeras om från mera närliggande hotbilder till långsiktig anpassning och en mångfald av hot och risker.

Uppgörelsen om 1996 års försvarsbeslut mellan Socialdemokraterna och Centern gav upphov till stor frustration hos övriga partier i utskottet. Enligt representanter för de övriga partierna innebar uppgörelsen att debatten i utskottet hämmades. Socialdemokraterna och Centern ansågs inte mottagliga för diskussion i sakfrågor, och det uppstod en uppgivenhet hos de andra

partierna. Den partipolitiska uppgörelsen ledde, enligt representanter för oppositionspartierna, till att de försvarspolitiska frågorna inte kom att diskuteras ordentligt i utskottet inför 1996 års försvarsbeslut.²⁰

1998/99:RR7
Bilaga 1

Jämförelse med 1925 års försvarsbeslut

Principen om att försvaret skulle anpassas drevs av politiker både inför 1925 års och 1996 års försvarsbeslut. I debatten inför 1925 års försvarsbeslut avvisade militären varje lösning som byggde på anpassning och återtagning. Någon form av nådatid ville militären inte diskutera. I debatten före 1996 års försvarsbeslut visade militären också stor tveksamhet till anpassningsfrågorna.

En annan likhet mellan de två försvarsbesluten är den kritik som oppositionspartierna riktade mot uppgörelserna mellan Socialdemokraterna och ett litet mittenparti. De partipolitiska uppgörelserna ledde, enligt kritikerna, i båda fallen till att de försvarspolitiska frågorna inte kom att diskuteras ordentligt i utskottet.

Regleringsbrev för år 1997

Det militära försvaret

Med försvarsbeslutet i december 1996 gav riksdagen regeringen mandat att arbeta vidare med anpassningsfrågorna i linje med tankegångarna i propositionen. Av regleringsbrevet för år 1997 (utgiftsområde 6 Totalförsvar) framgår att regeringen uppdrog åt Försvarsmakten att vidmakthålla förmågan att inom en ettårsperiod ge den befintliga krigsorganisationen full krigsduglighet. För att öka förmågan till långsiktig anpassning skulle Försvarsmakten vidta bl.a. följande åtgärder:

- ett större antal (ca 300) yrkesofficerare skulle bibehållas utöver vad krigsorganisationen direkt kräver,
- krigsmateriel utöver krigsorganisationen skulle bibehållas. En förutsättning var dock att materielen hade en tillräckligt lång återstående taktisk och teknisk livslängd och att lagringskostnaderna var låga.

När det gäller den tekniska utvecklingen skulle enligt regleringsbrevet resurserna utökas utöver vad som angavs i Försvarsmaktsplanen inför 1996 års försvarsbeslut. Av tabellen nedan framgår att 20 miljoner kronor skulle prioriteras till anpassningsriktade tekniksatsningar år 1997. Sammantaget skulle under perioden 1997–2001 ca 500 miljoner kronor gå till tekniksatsningar för att öka anpassningsförmågan. Enligt regleringsbrevet skulle huvuddelen av

²⁰ Se bl.a. ordväxlingen mellan Lennart Rohdin (fp), Britt Bohlin (s), Anders Svärd (c) och Arne Andersson (m) i debatten den 13 december 1996 inför 1996 års försvarsbeslut (prot. 1996/97:45).

Riktade teknologisatsningar i syfte att öka anpassningsförmågan

År	Medel utöver vad som angavs i <i>FMP 97</i> miljoner kronor
1997	+ 20
1998	+ 60
1999	+ 140
2000	+ 140
2001	+ 140
Summa	+ 500

Källa: Statsliggaren för år 1997

I regleringsbrevet finns det inga övriga anslagsuppgifter med avseende på åtgärder för ökad anpassningsförmåga. Ingen ytterligare information finns om de i försvarsbeslutet beräknade 500 miljoner kronor som årligen skulle gå till anpassningsåtgärder. Sammantaget innehåller regleringsbrevet sparsamt med information om anpassningens omfattning. Det framgår inte heller av regleringsbrevet om och i vilken grad åtgärderna skulle belasta Försvarsmaktens ramanslag.

Liten insyn i styrningen

I intervjuer förklarar tjänstemän i Försvarsdepartementet att regeringen inte har som ambition att detaljstyra Försvarsmakten. Regleringsbreven formuleras därför inte i detalj. Med detaljstyrning finns det enligt tjänstemännen risk för att flexibiliteten hämmas. Försvarsmakten skulle då få svårt att infria statsmakternas intentioner. Av intervjuerna framgår vidare att regleringsbreven inte är det enda sättet för regeringen att styra Försvarsmakten. Det budgetunderlag som Försvarsmakten lämnar till departementet utgör också ett viktigt styrinstrument för regeringen. Om inte annat uttrycks i regleringsbrevet kan myndigheten gå tillbaka till sitt inlämnade budgetunderlag. I detta finns de detaljer som inte ryms i regleringsbreven.

Regeringen styr också Försvarsmakten genom en fortgående mål- och resultatdialog. Av samtal med tjänstemän i Försvarsdepartementet framgår att cheferna på departementet två gånger per år träffar företrädare för Försvarsmakten respektive Överstyrelsen för civil beredskap. Under ett möte på våren diskuterar mötesdeltagarna myndigheternas årsredovisningar. På hösten diskuterar regeringen regleringsbrev. Därutöver träffar cheferna på departementet representanter för Försvarsmakten i samband med att myndigheten lämnar sin delårsrapport och sina kvartalsredovisningar. I intervjuerna med tjänstemän på departementet nämns att Försvarsmakten också styrs genom kompletterande frågor och uppdrag samt genom muntliga kontakter. Dessa kontakter är i stor utsträckning händelsestyrda och beror av det aktuella informationsbehovet hos respektive parter. Enligt både representanter för Försvarsdepartementet och Försvarsmakten fungerar styrningen relativt bra.

Utomstående har därmed liten insyn i hur regeringen faktiskt styr Försvarsmakten. I vissa fall kan information om styrning hämtas från reglerings-

brevet och budgetunderlaget, i andra fall har informationen lämnats i den löpande dialogen mellan departementet och myndigheten.

Formerna för departementets dialog med myndigheterna är emellertid en svår fråga. Informella kontakter kan i många fall vara nödvändiga eftersom de underlättar arbetet för bägge parter. En komplikation är dock att Försvarsdepartementet inte tydligt dokumenterar den löpande dialogen med Försvarsmakten och Överstyrelsen. Från den fortgående mål- och resultatdialogen finns det bara arbetsanteckningar som inte är allmänna handlingar. Om den löpande kontakten dokumenteras utförligt försvinner å andra sidan dialogens informella karaktär.

En ytterligare komplikation är svårigheten att avgöra vilken status informationen i t.ex. budgetunderlag eller den löpande dialogen har i jämförelse med den inte alltid tydliga informationen i regleringsbrev och regeringsbeslut. Sammantaget är det mycket svårt för en enskild riksdagsledamot och för allmänheten att få en uppfattning om hur regeringen styr Försvarsmakten.

Trots vaga formuleringar i regleringsbrevet för år 1997 ställde regeringen höga krav på Försvarsmaktens redovisning till regeringen. Försvarsmaktens årsredovisning för år 1997 skulle enligt regeringens direktiv bl.a. omfatta vidtagna anpassningsåtgärder inklusive kostnader samt en bedömning av anpassningsförmågan.

Det civila försvaret

Regleringsbrev för det civila försvaret innehöll lite information om på vilket sätt anpassningen skulle genomföras. En genomgång av regleringsbrev för de 18 olika funktionerna inom det civila försvaret visar att regeringen formulerat sig kortfattat och i allmänna ordalag. Av direktiven framgår att verksamheten inom respektive funktion skulle kunna bedrivas vid höjd beredskap. Ansvariga totalförsvarsmyndigheter skulle inom respektive funktion också utarbeta planer för vilka åtgärder som kunde skjutas upp till en anpassningsperiod.

Försvarsmaktens årsredovisning

I 1996 års försvarsbeslut fastslog riksdagen att det militära försvaret skulle utformas med förmåga att inom högst ett år kunna möta angreppshot med iståndsatta styrkor (prop. 1995/96:12, s. 71, bet. 1995/96:FöU1, rskr. 1995/96:45–46).

Krigsorganisationen inte tillräcklig

Försvarsmakten pekade i sin årsredovisning för 1997 på att ett läge med risk för angrepp med iståndsatta styrkor förutsatte att Sverige genomfört den ettåriga höjningen av krigsdugligheten (Försvarsmakten 1998, HKV 23 386:61685). Enligt Försvarsmaktens bedömning var emellertid inte det militära försvarets operativa styrka tillräcklig för att kunna föra ett framgångsrikt försvar även efter en höjning av krigsdugligheten. För att kunna försvara Sverige mot iståndsatta styrkor krävdes enligt myndigheten en avsevärt

Allvarliga brister accepteras med hänvisning till omvärldsläget

Försvarsmakten rapporterade i årsredovisningen att situationen inom vissa förband var så allvarlig att brister bedömdes kvarstå också efter en återtagningsperiod. Allvarligast bedömdes risken för att befälskårens kompetens skulle komma att nedgå, men också materiella brister rapporterades. Försvarsmaktens bedömning var att det krävdes en längre tid än fem år för att det militära försvaret skulle kunna tillföras några väsentliga förändringar vad avsåg organisation, nya förmågor, nya materielsystem eller annan avsevärd teknisk utveckling (*Anpassning* 1997, särtryck till Försvarsmaktens budgetunderlag 1998). Med hänvisning till omvärldsläget och den begränsade målsättning som statsmakterna lagt fast ansåg myndigheten emellertid att försvarsuppgiften kunde lösas.

Företrädare för den militära ledningen har vid samtal förklarat att den krigsorganisation som statsmakterna hade beslutat om genom 1996 års försvarsbeslut inte var tillräcklig för att framgångsrikt kunna försvara landet mot iståndsatta styrkor. Militären bedömde dock att risken för krig var liten. De redovisade bristerna och den otillräckliga krigsorganisationen kunde därför accepteras. Enligt Försvarsmakten kunde försvarsuppgifterna, så som de hade förelagts Försvarsmakten genom försvarsbeslutet, lösas.

Kortfattat och i allmänna ordlag gjorde Försvarsmakten i årsredovisningen bedömningen att krigsdugligheten kunde höjas inom ett år och att det fanns förutsättningar att anpassa försvaret på lång sikt. I årsredovisningen förklarade Försvarsmakten dock inte *på vilket sätt* anpassningen var tänkt att genomföras. Inte heller innehöll årsredovisningen någon omvärldsanalys. Försvarsmakten redogjorde inte till vilken omvärld de redovisade bristerna i krigsorganisationen hade accepterats.

Representanter för den militära ledningen har vid samtal berättat att Försvarsmakten inför årsredovisningen också analyserade omvärldsläget. Försvarsmaktens bedömningar av krigsorganisationens förmåga i årsredovisningen har därför enligt militärledningen en koppling till de omvärldsanalyser som gjordes inom Försvarsmakten. En förklaring till att årsredovisningen inte innehåller någon omvärldsanalys är att regeringen aldrig begärt att Försvarsmakten skall redovisa myndighetens analyser av omvärldsutvecklingen i årsredovisningen. Vidare ställer sig Försvarsmakten tveksamma till om årsredovisningen skall innehålla några omvärldsanalyser. Företrädare för den militära ledningen anser att det är statsmakternas uppgift att bedöma och redovisa omvärldsläget.

Bedömningarna är resonemang

I årsredovisningen angav Försvarsmakten att det under år 1998 skulle genomföras realiserbarhetsövningar av krisplanläggningen. Inriktningen var att Försvarsmakten inför år 1999 skulle ha en krisplanläggning som var fullt

realiserbarhetsprövad och i balans med den krigsorganisation som fastställdes i 1996 års försvarsbeslut.

Av årsredovisningen framgår inte på vilket sätt Försvarsmakten hade kunnat kontrollera att krigsdugligheten inom en tolv månadersperiod kunde höjas vid slutet av år 1997. Enligt uppgifter i årsredovisningen kommer det tidigast år 1999 att finns utarbetade och fullt realiserbarhetsprövade planer för hur höjningen skall kunna genomföras. Av intervjuer med representanter för den militära ledningen framgår emellertid att Försvarsmaktens bedömningar om försvarsuppgifterna kan lösas främst bygger på resonemang. Dessa resonemang genomförs tillsammans med företrädare för övriga delar av totalförsvaret. Bakom resonemangen finns detaljerade planer på lägre nivå. Av dessa planer framgår hur mycket drivmedel, materiel, utbildning m.m. som förbanden behöver för att de skall uppnå de operativa målen. Enligt militären kommer bedömningarna med tiden att bygga på fullt realiserbarhetsprövade planer.

Små satsningar på kompetensutveckling

I Försvarsmaktens årsredovisning nämns i korthet att Försvarsmakten under år 1997 hade avsatt 12,5 miljoner kronor till särskilda kompetensutvecklingsåtgärder för att stärka myndigheternas och industrins förmåga till anpassning. I relation till de totala försvarsutgifterna för år 1997 motsvarade denna satsning inte mer än 0,03 %. Enligt regleringsbrevet skulle Försvarsmakten under år 1997 ha satsat 20 miljoner kronor i anpassningsriktade tekniksatsningar. Av Försvarsmaktens redovisning framgår att resterande beställningar på 7,5 miljoner kronor var planerade att göras först under våren 1998. I årsredovisningen finns det emellertid ingen förklaring till varför anpassningsprojekt motsvarande 40 % av anslagna medel hade skjutits upp till kommande budgetår. I årsredovisningen finns det heller ingen information om på vilket sätt tekniksatsningarna hade ökat anpassningsförmågan. Förutom viss information om att verksamhet hade beställts eller att beställningar planerades fanns det inga uppgifter i årsredovisningen om hur arbetet med de anpassningsinriktade tekniksatsningarna hade utvecklats.

Sammanfattningsvis uppnådde Försvarsmakten i årsredovisningen inte de i regleringsbrevet högt ställda redovisningskraven. Enligt regleringsbrevet skulle Försvarsmakten i årsredovisningen redogöra för vidtagna anpassningsåtgärder inklusive kostnader. Förutom ovan återgivna redovisning fanns det i årsredovisningen inga uppgifter om vidtagna anpassningsåtgärder eller deras kostnader. I årsredovisningen förklarar Försvarsmakten inte heller *på vilket sätt* anpassningen var tänkt att genomföras.

Vidare bedömde Försvarsmakten i årsredovisningen att försvarsförmågan i slutet av år 1997 inte var tillräcklig för att efter en ettårig höjning av krigsdugligheten kunna föra ett *framgångsrikt* försvar mot iståndsatta styrkor. Försvarsmakten menade att det krävdes mer än fem år av upprustning för att försvaret skulle kunna tillföras några väsentliga förändringar vad avsåg organisation, nya förmågor m.m.

Försvarsmakten accepterade emellertid bristerna i krigsorganisationen med hänvisning till omvärldsläget och den begränsade målsättning som statsmak-

terna lagt fast. Bristerna accepterades trots att Försvarsmakten inte gjorde någon omvärldsanalys i årsredovisningen.

1998/99:RR7
Bilaga 1

1998 års budgetbehandling

Genom 1996 års försvarsbeslut förutsatte riksdagen att regeringen årligen i anslutning till budgetförslaget dels skulle redogöra för krigsdugligheten och förberedelser för hur denna kunde höjas i ett ettårsperspektiv, dels redovisa en överblick över läge och handlingsmöjligheter inom ramen för en mer långsiktig anpassning (bet. 1996/97:FöU1). Härigenom skulle det bli möjligt för riksdagen att kontinuerligt pröva hur anpassningsförmågan utvecklades och om den gällande inriktningen behövde ändras. I samband med 1998 års budgetproposition (prop. 1997/98:1) lämnade därför regeringen en kompletterande skrivelse (skr. 1997/98:4) med en redogörelse för vad riksdagen begärt av regeringen med avseende på bl.a. den kortsiktiga och långsiktiga anpassningsförmågan. Hos oppositionspartierna i försvarsutskottet fanns det höga förväntningar inför regeringens redovisning. Regeringen och försvarsmyndigheterna hade nu haft ytterligare ett år på sig att konkretisera den löst skisserade anpassningsprincipen som tidigare hade presenterats för riksdagen. Moderata samlingspartiet ansåg att regeringen borde presentera en samlad anpassningsdoktrin där kostnader, förberedelser, förmåga m.m. tydligt framgick. Regeringens redovisning blev dock en stor besvikelse för oppositionspartierna. Redovisningen av arbetet med anpassningsprincipen var åter allmänt hållen och översiktlig.

Budgetpropositionen 1998

I 1998 års budgetproposition redogjorde regeringen kort för verksamheten inom totalförsvarets olika delprogram och funktioner. I ett antal fall konstaterades brister och begränsningar vad gällde krigsduglighet m.m. Bristerna inom det militära försvaret angavs främst ha sin orsak i begränsad övningsverksamhet och begränsad tillgång till materiel. Vidare uppmärksammades två allvarliga problem vilka enligt regeringen skulle kunna äventyra 1996 års försvarsbeslut. Kompetensen inom befälskåren hade minskat så kraftigt att möjligheterna att uppnå full krigsduglighet inte med säkerhet kunde uppnås inom ett år. Bristerna kunde enligt regeringen också komma att få långsiktiga konsekvenser för försvarsförmågan. Vidare fanns det i Försvarsmaktens planläggning verksamhetskostnader på ca 300–500 miljoner kronor årligen utöver den ekonomiska ram som riksdagen beslutat om.

Regeringens bedömning var dock att de väsentligaste delarna av krigsorganisationen kunde uppnå full krigsduglighet inom tolv månader och att den operativa förmågan kunde anpassas till en långsiktig förändring av hotbilden. I stort ansågs också det civila försvarets förmåga som godtagbar. Mot bakgrund av det rådande säkerhetspolitiska läget gjorde regeringen den samlade bedömningen att totalförsvaret hade förmåga att lösa ålagda uppgifter. I budgetpropositionen fanns det emellertid inga uppgifter om förberedelser för hur krigsdugligheten skulle kunna höjas inom ett år eller någon redovisning

Regeringens kompletterande skrivelse

I regeringens kompletterande skrivelse, *Totalförsvaret i förnyelse* (skr. 1997/98:4), fanns det heller inte någon närmare redogörelse för arbetet med de anpassningsåtgärder som riksdagen beslutade om genom 1996 års försvarsbeslut. Inget nämndes om den utökade krigsorganisationen eller de ca 300 extra yrkesofficerna samt bibehållandet av viss övertalig materiel. Inte heller innehöll skrivelsen en redovisning av kostnader uppkomna i samband med vidtagna anpassningsåtgärder. I korthet – på cirka en sida – och endast i allmänna ordalag beskrev regeringen vilka åtgärder som hade vidtagits och planerades för att öka förutsättningarna för anpassning. Av redovisningen framgår inte på vilket sätt de olika åtgärderna ansågs bidra till ökad anpassningsförmåga.

Regeringens kompletterande skrivelse inleddes med en hänvisning till försvarsutskottets betänkande (bet. 1996/97:FöU1) ett år tidigare där utskottet konstaterade att ett betydande utvecklingsarbete återstod för att skapa en stabil grund för den långsiktiga anpassningsförmågan. Av skrivelsen framgår att regeringen hade *påbörjat* arbetet med att anpassa totalförsvaret till ändrade förutsättningar. Regeringen konstaterade också att en förändringsprocess även hade påbörjats inom ansvariga myndigheter.

I skrivelsen nämns bl.a. att Regeringskansliet förstärkts genom kompetensuppbyggnad, övningsverksamhet och personaltillskott. Vidare hade Försvarsmakten, Försvarets materielverk m.fl. fortsatt arbetet med att bedöma möjligheterna att höja krigsdugligheten inom ett år. Regeringen aviserade att det också skulle utarbetas planer för hur anpassningen skulle kunna genomföras inom det civila försvaret. Av regeringens redovisning framgår att myndigheternas påbörjade planläggning skulle utgöra grunden för det fortsatta arbetet. Planläggningen skulle enligt regeringen därefter successivt övergå i konkreta åtgärder.

Trots att regeringen hösten 1997 ännu inte hade presenterat någon tydlig beskrivning av anpassningsfrågorna och hur dessa skulle genomföras för riksdagen, bedömde regeringen att genomförandet av anpassningsprinciperna skulle komma att omfatta perioden fram till år 2001.

Försvarsutskottets behandling

Försvarsutskottet ansåg att regeringens redovisning borde ha varit mer omfattande med hänsyn till de önskemål som utskottet hade framfört i samband med totalförsvarsbeslutet (bet. 1997/98:FöU1). Utskottsmajoriteten visade dock förståelse för att det fortfarande återstod ett betydande utvecklingsarbete i Regeringskansliet och hos berörda myndigheter. Utskottet accepterade därför att det skulle komma att ta ytterligare tid innan redovisningarna fått tillräckligt innehåll för att riksdagen skulle kunna kontrollera hur anpassningsförmågan utvecklades, dess särskilda kostnader och möjligheterna att bedöma om anpassningen kunde genomföras i olika avseenden.

Förväntningarna hos oppositionspartierna var dock sådana att regeringens redovisning blev en stor besvikelse. Trots förståelse för att anpassningsfrågorna var både komplicerade och tidskrävande hade, med undantag för Västerpartiet, utskottsminoriteten förväntat sig en betydligt utförligare redovisning. Inom Moderaterna, Folkpartiet och Miljöpartiet var besvikelsen tillräckligt stor för att partierna skulle reservera sig mot regeringens redovisning.²¹ Utskottsmajoritetens gemensamt formulerade kritik mot regeringen ansågs denna gång inte vara tillräcklig. Med detta bröts den konsensusanda som i tidigare betänkanden präglade ställningstagandena kring anpassningsfrågorna. Trots ett klart missnöje hade partierna tidigare valt att inte reservera sig när det gällde anpassningsfrågorna. En bidragande orsak till att vissa partier till slut valde att reservera sig var en tilltagande frustration med behandlingen av anpassningsfrågorna. Enligt representanter för utskottsminoriteten innebar uppgörelsen mellan Socialdemokraterna och Centern att beslutet om anpassning i realiteten hade fattats innan utskottet fick möjlighet att diskutera frågorna. Kritikerna menade att utskottsmajoriteten efter uppgörelsen inte var mottaglig för diskussion kring sakfrågor.²² Uppgörelsen resulterade därför också i en uppgivenhet inom vissa partier. Enligt kritikerna innebar uppgörelsen att den interna diskussionen i utskottet hade hämmats. Utskottsmajoriteten ansågs inte vilja diskutera sakfrågorna.

Försvarsministerns förklaring

Med anledning av oppositionens kritik mot regeringens bristande redovisning förklarade försvarsminister Björn von Sydow i en riksdagsdebatt i december 1997 att bristerna hade sin orsak i att anpassningsfrågorna var mycket komplicerade (prot. 1997/98:41). Försvarsministern förklarade att också han hade haft svårt att förstå vad som stod i delar av de texter som Försvarsdepartementet då höll på att arbeta fram. I samma anförande garanterade dock von Sydow att Sverige hade en god anpassningsförmåga.

Jag tycker att det varit svårt att komma in i en del av det tekniska språket som finns inom den försvarspolitiska sektorn. Jag har haft svårt att också förstå innebörden i en del av de texter som gäller t.ex. anpassning. Jag tänker lägga möda på att förklara detta på ett sätt som gör att jag själv förstår det. Jag tycker att jag lär mig, och jag hoppas att det skall kunna leda till att vi också från regeringens sida kan skriva texter som är relevanta kring de frågeställningar där vi fattar beslut. – – – Sveriges riksdag har själv på ett föredömligt sätt utpekade områden: undervattensteknik, luftfartsteknik, signatur-

²¹ Moderaterna och Folkpartiet skrev en gemensam reservation i vilken man kritiserade regeringen för bristande redovisning och konkretisering när det gällde anpassningsprinciperna. Annika Nordgren (mp) reserverade sig mot att regeringen inte redogjort för hur en krympning av Försvarsmaktens freds- och krigsorganisation skulle gå till.

²² Se bl.a. Lennart Rohdins (fp) anförande i kammaren den 5 december 1997 (prot. 1997/98:41).

Källa: Prot. 1997/98:41

Statsmakterna upplever sig i informationsunderläge

Av intervjuer med ledamöter och tjänstemän i försvarsutskottet framgår att von Sydow inte är ensam om att inte förstå innebörden i delar av Försvarsdepartementets texter om anpassning. Redogörelserna i propositionerna är i vissa fall alltför översiktliga och vagt formulerade. Det gör att det blir svårt för riksdagsledamöterna att förstå och kontrollera riktigheten i propositionerna. Vidare saknas resurser för att riksdagens ledamöterna själva skall kunna ta fram egna uppgifter. De allra flesta ledamöterna måste därför lita till att regeringens uppgifter, bedömningar och resonemang är korrekta. Riksdagens möjligheter att sakligt pröva propositionerna är starkt begränsade.

Ledamöterna känner sig också i informationsunderläge gentemot försvarsmyndigheterna. Av intervjuer med ledamöter och tjänstemän vid försvarsutskottet och Försvarsdepartementet framgår att både riksdag och regering saknar tillräckligt med resurser för att på ett effektivt sätt styra och följa upp verksamheten inom Försvarsdepartementets ansvarsområde. Regeringens möjligheter att sakligt pröva försvarsfrågorna anses alltså också begränsade. Ett allmänt önskemål från försvarspolitiker och tjänstemän är därför att statsmakternas resurser för styrning, kontroll och utvärdering inom försvarsområdet stärks.

Försvarsmaktens budgetunderlag 1998

Inför regeringens arbete med 1998 års budgetproposition lämnade Försvarsmakten i slutet av februari 1997 ett omfattande budgetunderlag bestående av ett huvuddokument (55 s.) och 10 bilagor (Försvarsmakten 1997, HVK 23 383:62559).²³ I en av bilagorna (88 s.) redogjorde Försvarsmakten för myndighetens arbete med anpassningsfrågorna.

I budgetunderlaget klargjorde Försvarsmakten att anpassning innefattar åtgärder under ett till tio år. Åtgärderna delas in i de tre huvuddelarna *återtagning*, *tillväxt* och *ominriktning*. Tidigare hade anpassningen enligt Försvarsmakten enbart omfattats av termerna återtagning och tillväxt. Erfarenheter hade emellertid visat att dessa begrepp inte var tillräckliga inom ramen för anpassningen. Begreppet ominriktning hade därför tillförts anpassningsprincipen. I budgetunderlaget definierade Försvarsmakten de tre begreppen enligt följande:

- *Återtagning* är en beredskaphöjande åtgärd för att höja krigsdugligheten hos befintlig krigsorganisation till anbefalld nivå inom angivna tidskrav.

²³Uppgifter i detta avsnitt är hämtade ur den öppna källan *Anpassning*, ett särtryck till Försvarsmaktens budgetunderlag 1998.

- *Tillväxt* innebär åtgärder för att öka krigsorganisationens kvantitet eller kvalitet under en längre tid. Åtgärderna för tillväxt förutsätter ökade ekonomiska ramar. Dagens grundorganisation måste utgöra en tillräcklig bas för tillväxt. Vidare måste det finnas en väl utvecklad planläggning mot en definierad målbild. Enligt Försvarsmaktens bedömning kan en uppbyggnad av det militära försvarets kapacitet under en tidsperiod om fem år eller kortare inte tillföra några väsentliga förändringar vad avser organisation, nya förmågor, nya materielsystem m.m. För detta krävs längre tidsperioder.
- *Med ominriktning* avses åtgärder för att anpassa Försvarsmakten till förändrade uppgifter eller omprioritering av existerande uppgifter. En eventuell ominriktning kan behöva genomföras inom försvarsbeslutets ram eller genom nya ekonomiska förutsättningar.

I budgetunderlaget redogjorde Försvarsmakten dels för övergripande förutsättningar för återtagning, tillväxt och ominriktning, dels för hur arbetet med anpassningsfrågorna fortlöpte inom ett antal funktioner.²⁴ Av budgetunderlaget framgår också hur långt Försvarsmakten hade kommit med planeringsarbetet samt vilka principer som gällde vid planering och realiserbarhetsprövning av anpassningsplanerna. Försvarsmakten var tydligast i redovisningen av den s.k. återtagningen. Av budgetunderlaget framgår t.ex. hur mycket den ettårig höjning av krigsberedskapen beräknades kosta inom respektive vapengren samt vilka lagar och förordningar som Försvarsmakten ansåg måste ses över inför en återtagningsperiod. När det gällde att skapa förutsättningar för tillväxt redovisade Försvarsmakten i korthet att bl.a. följande åtgärder hade vidtagits:

- Genom att omfördela fyra bataljoner hade antalet brigader organisatoriskt utökats från tolv till tretton. Med omfördelningen uppgick antalet fulltaliga brigader till nio. Återstående fyra brigader saknade både personal och utrustning i vardera en bataljon.
- En patrullbåts- och flygdivision behölls utöver den inriktning som angavs i försvarsbeslutets första etapp.
- Drygt 400 yrkesofficerare behölls i organisationen utöver krigsförbandens behov för att öka anpassningsförmågan.
- Rekrytering och utbildning av reservofficerare vidmakthölls på relativt hög nivå.
- Utbildning av värnpliktiga överstigande krigsorganisationens behov genomfördes med anledning av bl.a. beredskapskäl.

²⁴ Exempel på funktioner är *Ledning, Underrättelse, Personal, Forskning och teknik (FoT), Försvarsindustri och materielförsörjning* osv.

- Riktade satsningar gjordes på forskning och teknikutveckling (FoT) inom väsentliga teknikområden. Försvarmakten redogjorde bl.a. för hur mycket medel som skulle satsas inom respektive teknikområde.
- Materiel med lång livslängd från förband som avvecklades vidmakthölls som materielberedskap.

Sammanfattningsvis var Försvarmaktens redovisning i budgetunderlaget för år 1998 mer innehållsrik och informativ än de uppgifter regeringen presenterade för riksdagen i samband med 1998 års budgetproposition. I jämförelse med regeringens redovisning finns det i Försvarmaktens redovisning uppgifter om hur långt försvaret hade kommit i arbetet med anpassningsfrågorna, vad anpassning innebar, gränssättande faktorer för anpassning, vidtagna åtgärder för att öka anpassningsförmågan, vissa kostnader m.m.

En brist i Försvarmaktens redovisningar är dock att de omfattande texterna är svåra att begripa. I stora delar använder sig Försvarmakten av en terminologi som innebär svårigheter för utomstående att förstå innebörden av skrifterna från försvaret.

Regleringsbrev för år 1998

På samma sätt som för år 1997 var regeringens direktiv om anpassning också i 1998 års regleringsbrev generellt formulerade. Av regleringsbrevet för år 1998 framgår att huvuddelen av krigsorganisationen inom ett år skulle kunna uppnå full krigsduglighet. Vidare skulle verksamheten bedrivas så att förutsättningar skapades för successiva beslut om krigsorganisationens tillväxt eller ominriktning mot andra uppgifter än sådana som kunde förutses.

När det gällde specifika anpassningsåtgärder angav regeringen att riktade tekniksatsningar skulle göras inom ett antal områden. Av regleringsbrevet framgår dock inte hur stora resurser Försvarmakten skulle avdela till teknikutvecklingen eller till andra anpassningsåtgärder. Inte heller finns det några uppgifter om medelsfördelning mellan de olika satsningarna. Kombinationen av generella formuleringar och avsaknad av specificerade belopp gör att informationen i regleringsbrevet är ytterst knapphändig. Av regleringsbrevet kan man därför endast utläsa att en icke nämnd summa skulle fördelas till projekt som *telekrigsföring*, *programteknik*, *elektronik*, *systemteknik-modellering*. Därutöver nämns i regleringsbrevet att 400 yrkesofficerare samt viss krigsmateriel skulle behållas utöver krigsorganisationen.

Höga redovisningskrav

Tidigare i rapporten nämndes att regleringsbrevet för år 1997 bl.a. omfattade kravet att Försvarmakten i årsredovisningen skulle redogöra för vidtagna anpassningsåtgärder inklusive kostnader. En genomgång av Försvarmaktens årsredovisning för år 1997 visade att denna inte innehöll någon sådan kostnadsredovisning. I 1998 års regleringsbrev har regeringen lyft bort kostnadskravet. En förklaring till de sänkta kraven är att Försvarsdepartementet

anser att det är mycket komplicerat att redovisa kostnader för anpassning. Ett problem i sammanhanget är att anpassning i många fall utgör en integrerad del i den övriga totalförsvarsverksamheten. Kostnaderna för anpassning är därför enligt Försvarsdepartementets tjänstemän svåra att särskilja. Av samtal med Försvarsdepartementets tjänstemän framgår att de höga redovisningskraven i 1997 års regleringsbrev också hade till syfte att visa Försvarsmakten att regeringen menade allvar med anpassningsprincipen. Regeringen ville skicka tydliga signaler till Försvarsmakten att resurserna måste omfördelas från invasionshot de närmaste åren till anpassning mot en mångfald av hot på lång sikt.

För att driva på arbetet med anpassningsprincipen ställde regeringen också i 1998 års regleringsbrev en mängd redovisningskrav på Försvarsmakten. Försvarsmakten skulle bl.a. redovisa långsiktiga strategiska investeringar och genomförda satsningar inom teknikområdet. Regeringen begärde också av Försvarsmakten en rad analyser och redogörelser inom ett flertal områden för anpassningsförmågan. I detta avseende ökade regeringens krav på Försvarsmakten i jämförelse med tidigare regleringsbrev.

Sammanfattningsvis var regeringen, på samma sätt som i regleringsbrevet för år 1997, också för år 1998 vag när det gällde hur mycket resurser Försvarsmakten skulle avsätta till anpassningsåtgärder och vilken typ av projekt som avsågs. Inte heller klargjorde regeringen på vilket sätt Försvarsmakten skulle utveckla anpassningsförmågan. Dessa otydligheter kan till viss del förklaras av att det som betraktas som detaljfrågor återfinns i myndighetens budgetunderlag samt av den löpande kontakten mellan departementet och myndigheten.

Regeringen skärpte redovisningskraven när det gällde analyser och redogörelser inom vissa områden för anpassningsförmågan. Enligt direktiven för år 1998 skulle Försvarsmakten redogöra för och lämna förslag till hur det fortsatta arbetet med anpassningsförmågan skulle utformas. När det gällde redovisning av kostnader sänkte regeringen kraven. I 1998 års regleringsbrev hade regeringen lyft bort kravet att Försvarsmakten skulle redovisa kostnader för vidtagna anpassningsåtgärder.

Det civila försvaret

När det gällde det civila försvaret formulerade regeringen regleringsbreven för år 1998 på samma allmänna sätt som för år 1997. Verksamheten inom respektive funktion skulle kunna upprättas också vid höjd beredskap.

Regeringen ställde också ett antal redovisningskrav på ansvariga totalförsvarsmyndigheter inom det civila försvaret. Berörda myndigheter skulle bl.a. genomföra en översyn och beskriva de situationer när anpassningsåtgärder skulle kunna komma i konflikt med gällande fredstida bestämmelser. Vidare skulle Överstyrelsen för civil beredskap redovisa arbetsläget vad gällde upprättandet av anpassningsplaner. Överstyrelsen skulle bl.a. ta fram en gemensam grundsyn för hur anpassningsplaner skulle kunna upprättas. Myndigheten skulle också kartlägga i vilken mån det fanns anpassningsplaner för det civila försvaret.

I samband med 1998 års budgetproposition anmälde regeringen för riksdagen att det fanns försvarskostnader på ca 300–500 miljoner kronor per år utöver den ram som riksdagen slog fast i 1996 års försvarsbeslut (prop. 1997/98:1, utgiftsområde 6 Totalförsvaret). Enligt Försvarsmakten kunde endast ambitionssänkningar åstadkomma balans mellan resurstilldelning och ålagda uppgifter. Regeringen ansåg emellertid att den ekonomiska ram som angavs i totalförvarsbeslutet var tillräcklig för att genomföra de förändringar och bibehålla den kompetens och kvalitet som förutsattes i försvarsbeslutet. Regeringen föreslog därför varken någon förändring av de mål för verksamheten eller av den ekonomiska ram som angavs i försvarsbeslutet. Regeringen lovade emellertid att återkomma till riksdagen under år 1998 med frågan om ekonomiska obalanser i Försvarsmakten. Riksdagen godtog regeringens redovisning och godkände regeringens budgetförslag för år 1998 (bet. 1997/98:FöU1, rskr. 1997/98:82–86).

Sänkt beredskap

På grundval av ett nytt budgetunderlag för år 1998 från Försvarsmakten presenterade regeringen den 19 mars 1998 ett nytt budgetförslag för att bringa ordning i Försvarsmaktens ekonomi (prop. 1997/98:84). Förslaget resulterade i att riksdagen den 2 juni 1998 beslutade om sänkt militär beredskap (bet. 1997/98:FöU11, rskr. 1997/98:268). Enligt regeringens bedömning tillät det rådande omvärldsläget att antalet förband med krav på att kunna uppnå full krigsduglighet inom ett år minskades. Ambitionssänkningen innebär att endast *utvalda delar* av krigsorganisationen skall kunna stå fullt krigsduglig inom ett år. Av regeringens proposition framgår att förbanden som omfattades av ettårskravet skulle ges tillräcklig förmåga för att kunna upprätthålla den territoriella integriteten, hantera påfrestningar som kunde följa i vårt närområde samt möta *sådana begränsade militära företag som skulle kunna genomföras mot Sverige i nuvarande omvärldsläge*. Förbanden skulle också kunna delta i internationella insatser och stödja samhället vid svåra påfrestningar i fred.

Utvalda delar

Intervjuer med ledamöter i försvarsutskottet visar att inget av oppositionspartierna fick information om hur stor ambitionssänkning utvalda delar var. Ledamöterna informerades inte heller om vad regeringen avsåg med begränsade militära företag som skulle kunna genomföras mot oss i nuvarande omvärldsläge. Bland oppositionspartierna reagerade Moderaterna och Folkpartiet skarpt mot regeringens föreslagna ambitionssänkning. De två partierna var kritiska till det sätt på vilket regeringen föreslog förändringar i beredskapen. I reservationer (bet. 1997/98:FöU11) skrev Moderaterna och Folkpartiet att beslutet om ändrad beredskap var av sådan dignitet att riksdagen borde fått bättre möjlighet att ordentligt pröva frågan. Det hade enligt de två partierna varit bättre om riksdagen väntat med beslutet om sänkt bered-

skap till våren 1999. Då skulle riksdagen ha givits möjlighet till en samlad bedömning i samband med behandlingen av den säkerhetspolitiska kontrollstationen.

Företrädare för Socialdemokraterna och Centern har i intervjuer förklarat att beslutet om sänkt beredskap var en nödvändig åtgärd för att komma till rätta med de ekonomiska problemen i Försvarsmakten. Beslutet om sänkt beredskap kunde göras tack vare att Sveriges säkerhetspolitiska läge hade förbättrats ytterligare sedan riksdagen beslutade om 1996 års försvarsbeslut. Underlag för regeringens bedömning utgjordes dels av analyser från Försvarsmakten, dels av Försvarsberedningens delrapport *Svensk säkerhetspolitik i en ny omvärldsbelysning* (Ds 1998:9). Enligt företrädarna för de två partierna var beslutet om sänkt beredskap ett naturligt steg i tillämpningen av anpassningsprincipen.

Trots kritiken mot regeringens redovisning inför riksdagens beslut om sänkt beredskap visar intervjuer att det bland samtliga partier i försvarsutskottet finns stor tilltro till regeringens redovisning av beredskapsfrågor för riksdagen. Av intervjuer med ledamöter i försvarsutskottet har det framgått att ingen förväntar sig att regeringen på egen hand skulle besluta om större förändringar av beredskapen och totalförsvarets förmåga. Företrädare för samtliga partier i utskottet menar att regeringen skulle ha vänt sig till riksdagen på ett tydligare sätt om utvalda delar hade inneburit en större förändring av beredskapen. Därför avsåg regeringen i propositionen (prop. 1997/98:84) sannolikt inte någon större ambitionssänkning av försvarets förmåga.

Den nya beredskapen

I den ovan nämnda propositionen redovisade regeringen inriktningen av den nya beredskapsordningen. Enligt propositionen innebär den nya beredskapsordningen att vissa förband och funktioner skall omfattas av ett ettårskrav. Dessa förband skall ha tillräcklig operativ förmåga för att kunna upprätthålla landets territoriella integritet samt hantera påfrestningar som skulle kunna följa av kriser i närområdet. Förbanden skall också ha förmåga att möta sådana begränsade militära företag som skulle kunna genomföras mot Sverige i nuvarande omvärldsläge. Förbanden skall även ha förmåga att delta i internationella insatser och stödja samhället vid svåra påfrestningar i fred. Förbandens grundförmåga får enligt propositionen endast i begränsade delar underskrida förbandsmålsättningarna. Förband av särskild betydelse bör ha en grundförmåga som motsvarar förbandsmålsättningarna.

Av propositionen framgår att de *högst prioriterade förbanden* efter en veckas förberedelser skall kunna mobilisera inom några dygn. *Övriga prioriterade förband* skall efter högst ett år av förberedelser kunna mobilisera inom en vecka. *Resterande förband* omfattas inte av några tidskrav. De skall anpassa sin krigsduglighet efter omvärldsutvecklingen. I propositionen finns det inga uppgifter om vilka eller hur många förband som skall ingå i de olika beredskapsnivåerna. Utskottsmajoriteten biföll regeringens förslag och den 2 juni 1998 beslutade riksdagen om sänkt militär beredskap (bet. 1997/98:FöU11, rskr. 1997/98:268).

Under en riksdagsdebatt den 29 maj 1998 inför beslutet om sänkt beredskap förklarade försvarsminister Björn von Sydow att viktiga intellektuella framsteg höll på att göras i arbetet med en anpassningsdoktrin (prop. 1997/98:115). von Sydow konstaterade att Sverige i långa stycken hade en anpassningspolitik. Försvarsministerns arbete syftade därför till att skärpa medvetenheten om vad anpassningspolitiken innebar.

I sitt anförande garanterade försvarsministern att Försvarsmakten hade utarbetat konkreta planer som väl beskrev hur försvarsförmågan skulle kunna höjas inom ett år. Försvarsministern såg det också som angeläget att utveckla planer som på medellång sikt visade hur försvarsförmågan kunde öka för att möta uppkommande hot.

von Sydow försäkrade vidare att Försvarsdepartementet och Försvarsmakten arbetade med att utveckla ett bra planeringsinstrument som visar hur hög krigsduglighet försvaret kan ha inom en femårsperiod. Enligt försvarsministern var det dock inte meningsfullt att ha fastställda målbilder och planer som omfattade längre tid än cirka fem år. Detta förklarades med att en längre anpassningsperiod måste baseras på beslut efter hand som ny information blir tillgänglig.

Krav på nytt försvarsbeslut år 1999

Med anledning av de ekonomiska problemen i Försvarsmakten ansåg Moderaterna, Folkpartiet, Vänsterpartiet, Miljöpartiet och Kristdemokraterna i en gemensam reservation (bet. 1997/98:FöU11) att det inte längre gick att bygga vidare på 1996 års försvarsbeslut. De ansåg att riksdagen måste besluta om en ominriktning av försvaret redan år 1999.

I motioner framförde några partier att utvecklingen medfört att fasta femåriga försvarsbeslutsperioder blivit mindre lämpliga. Utskottsmajoriteten konstaterade att indelningen av 1996 års försvarsbeslut i två etapper och systemet med s.k. kontrollstationer var steg mot en flexiblare rytm i försvarsplaneringen än tidigare. Enligt utskottets mening hade försvarsplaneringen utvecklats mot att vara mindre bunden till femårsperioder. Utskottet ansåg det dock för tidigt att under våren 1998 ta ställning till om riksdagens beslut om säkerhets- och försvarspolitik år 1999 skulle komma att bli så grundläggande att det kunde rubriceras som ett nytt långsiktigt försvarsbeslut. Det vore enligt utskottet att föregripa resultatet av kommande överväganden.

Myndigheterna föreslår ny inriktning

Våren 1998 beslutade regeringen att uppdra åt ett antal myndigheter inom totalförsvaret att till den 12 oktober 1998 ta fram kompletterande underlag inför den säkerhetspolitiska kontrollstationen våren 1999 (regeringsbeslut, F98/1165/ESU). I oktober 1998 lämnade Försvarsmakten och Överstyrelsen för civil beredskap förslag till regeringen om hur totalförsvaret borde utvecklas för att kunna möta framtida hot och påfrestningar. Försvarsmakten pre-

senterade tre olika strukturer. I alternativ A låg tyngdpunkten på anpassningsförmåga, i alternativ B betonades internationell verksamhet och i alternativ C lades tyngdpunkten på värnpliktsutbildningen. Gemensamt för de tre alternativen var enligt Försvarmakten att det traditionella invasionsförsvaret från det kalla kriget borde ersättas. Inget av förslagen innebar att försvarsutgifterna kunde minskas.

Överstyrelsen för civil beredskap pekade bl.a. på att planeringen tidigare hade varit alltför inriktad mot militära hot. I framtiden var det viktigt att man inom planeringen också beaktade icke-militära hot och förmågan att delta i internationella insatser.

Ändrad styrning av Försvarmakten

Under våren 1998 beslutade riksdagen efter förslag från regeringen att förändra styrningen av Försvarmakten (prop. 1997/98:83, bet. 1997/98:FöU10, rskr. 1997/98: 269). Beslutet innebar att de 15 delprogrammen inom Försvarmaktens verksamhetsområde ersattes med de sex verksamhetsområdena *förbandsverksamhet, beredskap, incidentberedskap, stöd till det civila samhället, internationella insatser* samt *utveckling och investeringar*. Enligt tjänstemän i Försvarsdepartementet skall den nya styrningen av Försvarmakten ge bättre möjligheter för statsmakterna att ange ambitioner och resurser för beredskapen (se bl.a. Hellquist 1998). Dessutom skall möjligheterna att göra avvägningar mellan kortsiktiga och långsiktiga perspektiv förbättras. Sammantaget skall det nya styrsystemet öka statsmakternas förutsättningar att fatta beslut om anpassningsåtgärder.

Av propositionen om ändrad styrning framgår att fortsatt utvecklingsarbete återstod inom Regeringskansliet innan det nya systemet kunde ges slutlig form. Vid behandlingen av propositionen uppmärksammade försvarsutskottet att regeringen inte hade lämnat ett samlat och heltäckande förslag till ett nytt system. Utskottsmajoriteten ansåg det dock angeläget att utvecklingsarbetet drevs vidare skyndsamt så att de förbättringar som riksdagen hade efterlyst vid flera tillfällen kunde träda i kraft så snart som möjligt. Trots att det nya styrsystemet ännu inte var färdigutvecklat tillstyrkte därför utskottsmajoriteten propositionen (bet. 1997/98:FöU10, rskr. 1997/98: 269). Riksdagsbeslutet innebar att budgetpropositionen för år 1999 redovisades utifrån det nya systemet. Försvarsutskottet förutsatte samtidigt att budgetpropositionen skulle innehålla ett slutligt och genomarbetat förslag till nytt styrsystem.²⁵

²⁵ Moderaterna, Folkpartiet, Kristdemokraterna och Miljöpartiet reserverade sig mot utskottsmajoriteten i avvaktan på att regeringen lämnade ett slutligt förslag om ett nytt styrsystem.

Den nya styrformen av det militära försvaret

I 1999 års budgetproposition prövades för första gången den nya styrningen av Försvarmakten som riksdagen beslutade om våren 1998 (prop. 1997/98:83, bet. 1997/98:FöU10, rskr. 1997/98:269). Med de nya formerna skulle verksamheten inom Försvarmakten styras genom sex verksamhetsområden. Mot bakgrund av att den nya styrformen ännu var under utveckling omfattade emellertid budgetpropositionen också den tidigare redovisningsformen med 15 olika delprogram. Av naturliga skäl dominerade den gamla redovisningsmodellen. Den nya styrformen var enligt regeringen ännu under utveckling och fick därför en mindre framträdande plats i budgetpropositionen. Vid behandlingen av budgetpropositionen konstaterade försvarsutskottet att det fanns vissa brister i regeringens redovisning enligt den nya redovisningsformen (bet. 1998/99:FöU1, rskr. 1998/99:74–78). Enligt utskottet saknades betydelsefull information bl.a. vad gällde krigsorganisationens utveckling. Mot bakgrund av att den nya styrformen ännu var under utveckling visade utskottet förståelse för bristerna i regeringens redovisning. Utskottet menade vidare att budgetpropositionen inte kan förväntas innehålla all information som behövs för utskottets uppföljning och utvärdering. Av betänkandet framgår att muntliga föredragningar från företrädare för Regeringskansliet och myndigheter alltid skulle komma att behövas.

Resultatredovisningen av det militära försvaret

På samma sätt som i tidigare budgetpropositioner omfattade regeringens redovisning för det militära försvaret en kort sammanställning av verksamheten inom de 15 olika delprogrammen. Redovisningen hade dock mer karaktär av verksamhetsredovisning än en resultatredovisning. En genomgång visar att regeringen i första hand beskriver hur verksamheten genomförts under budgetåret 1997. För mer än hälften av programmen finns varken mål eller resultat mot mål redovisade för de militära programmen.

Regeringen konstaterar brister

I budgetpropositionen redogjorde regeringen för ett antal fall av brister och begränsningar när det gäller förbandens förmåga. Bristerna inom det militära försvaret angavs främst ha sin orsak i minskad förbandsverksamhet, vilket bl.a. hade påverkat officerarnas kompetens negativt. En minskad krigsduglighet kunde dock accepteras enligt regeringen eftersom riksdagen våren 1998 beslutat (prop. 1997/98:84, bet. 1997/98:FöU11, rskr. 1997/98:268) att endast utvalda delar av krigsorganisationen skulle omfattas av kravet på full krigsduglighet inom ett år. Regeringens samlade bedömning av den militära verksamheten var därför att landet kunde försvaras mot ett väpnat angrepp. Huvuddelen av förbanden kunde, enligt regeringens bedömning, med tillräcklig säkerhet uppnå full krigsduglighet inom en tolv månadersperiod.

Försvarsutskottet riktade kritik mot regeringens programvisa resultatredovisning (bet. 1998/99:FöU1, rskr. 1998/99:74–78). Utskottet saknade bl.a. uttalanden om hur bristerna inom Försvarsmakten hade inverkat på det militära försvarets möjligheter att lösa sina huvuduppgifter. Utskottet ansåg att regeringen borde ha informerat riksdagen om hur bristerna och den lägre krigsdugligheten var relaterade till de bestämda krigsduglighetsmålen. Av försvarsutskottets betänkande framgår att utskottets uppföljning och utvärdering av resultatet hade underlättats om regeringen informerat riksdagen om vilka förband som fått så låg krigsduglighet att förmågan inte kunde återtas inom en tolv månadersperiod.

Långsiktig anpassning

I budgetpropositionen finns ingen redovisning av försvarets långsiktiga anpassningsförmåga. Av budgetpropositionen framgår endast att regeringen bedömde att det fanns brister vad avsåg Försvarsmaktens förmåga till långsiktig anpassning till *ett förändrat omvärldsläge*. Regeringen förklarar dock inte vad som avsågs med ett förändrat omvärldsläge. Kort konstaterade regeringen i budgetpropositionen att arbetet med att utveckla den långsiktiga anpassningsförmågan hade påbörjats och att en grund hade lagts för det fortsatta utvecklingsarbetet. I övrigt saknades uppgifter om arbetsläge och handlingsmöjlighet för den långsiktiga anpassningsförmågan. I budgetpropositionen lovade regeringen att återkomma med förslag till inriktning för försvarets långsiktiga anpassningsförmåga i samband med den säkerhetspolitiska kontrollstationen våren 1999.

När det gällde anpassningsfrågor saknade utskottet dels en redovisning av hur processen borde se ut för att få underlag för beslut om anpassning, dels saknades en redogörelse om det hade vidtagits några åtgärder som följt av anpassningsprincipen. Utskottet betonade att anpassningsfrågorna var en av hörnstenarna i försvarspolitiken och framhöll vikten av att regeringen tydligt informerade riksdagen om såväl utformning och utveckling som dess tillämpning under det senaste verksamhetsåret.

Sammanfattningsvis var regeringen, på samma sätt som år 1998, också i 1999 års budgetproposition otydlig med information om *på vilket* sätt det militära försvaret skulle kunna anpassas till omvärldsutvecklingen. I allmänna ordalag bedömde regeringen att den kortsiktiga anpassningsförmågan ansågs godtagbar. Regeringen bedömde däremot att det fanns brister vad avsåg Försvarsmaktens förmåga till långsiktig anpassning i ett förändrat omvärldsläge. Vid riksdagens behandling av 1998 års budget hade dessutom budgetpropositionen kompletterats med en särskild skrivelse (skr. 1997/98:4) som bl.a. innehöll vissa uppgifter om arbetet med anpassningsfrågorna. Inför riksdagens behandling av 1999 års budgetproposition fanns ingen sådan kompletterande skrivelse.

När det gällde det civila försvaret bedömde regeringen att huvuddelen av funktionerna i nuvarande omvärldsläge hade en godtagbar förmåga vid utgången av år 1997. Utgångspunkt för bedömningen var dock att det inte fick inträffa någon *allvarlig störning* mot elförsörjningen eller telekommunikationerna. Enligt regeringens bedömning var det civila försvarets samlade förmåga vid utgången av år 1997 inte godtagbar vid angrepp i ett förändrat omvärldsläge. Med undantag för den gränssättande delfunktionen elförsörjning ansåg regeringen emellertid att den samlade förmågan inom det civila försvaret skulle komma att vara godtagbar vid utgången av försvarsbeslutsperioden.

Anpassningsåtgärderna inom det civila försvaret är marginella

När det gäller det civila försvaret uppstår emellertid viss osäkerhet om regeringen fortfarande ansåg att anpassningsförmågan var prioriterad. Anpassningen finns inte med i redovisningen av målen för det civila försvaret. Anpassningen finns inte heller bland de i budgetpropositionen uppställda prioriteringarna. I budgetpropositionen finns dessutom inte några uppgifter om det civila försvarets anpassningsförmåga på lång sikt eller hur försvaret skulle kunna ominriktas mot nya eller förändrade hotbilder.

En förklaring till att anpassningsfrågorna inte lyfts fram i budgetpropositionen skulle kunna vara att verksamheten inom utgiftsområde 6 Totalförsvaret anses utgöra endast en marginell del av den samlade verksamhet som syftar till att öka förmågan inom det civila försvaret. Av budgetpropositionen framgår att det civila försvarets förmåga utgår från samhällets robusthet i fredstid. Förberedelser måste därför göras redan i fred och inom ramen för den ordinarie samhällsutvecklingen. Samhällets inneboende robusthet mot olika hot utvecklas i takt med fredstida investeringar.

Enligt tjänstemän i Försvarsdepartementet bör de riktade åtgärder som vidtas inom utgiftsområde 6 Totalförsvaret betraktas som marginella åtgärder i jämförelse med vad som görs inom ramen för den ordinarie samhällsutvecklingen. Inom det civila försvaret kan man därför inte i någon större utsträckning skjuta upp förberedelseåtgärder till en anpassningsperiod. Av detta följer att det civila försvaret under en anpassningsperiod endast marginellt kan anpassas uppåt eller nedåt.

Försvarsmaktens beslutsunderlag 1999

Det budgetunderlag Försvarsmakten skickade in till regeringen i mars 1998 inför arbetet med 1999 års budgetproposition visar att myndighetens redovisning av anpassningsfrågorna i många avseenden var knapphändig (Försvarsmakten 1998, HVK 23 383:61470, 23 383:61471, 23 386:61685, inkl. bilagor). Försvarsmakten lämnade i beslutsunderlaget inga förslag till hur arbetet med anpassningsfrågorna skulle drivas vidare. I stället efterlyste myndigheten ökad politisk vägledning kring anpassningen. Försvarsmakten anförde att det krävs långsiktighet i planeringen för att säkerställa en lång-

siktig anpassningsförmåga. Enligt Försvarmakten måste förutsättningarna för den långsiktiga anpassningen tydligare anges i politiska beslut. Försvarmakten menade att den politiska styrningen måste göras löpande och följa omvärldsutvecklingen.

I beslutsunderlaget redovisade Försvarmakten en rad brister som bedömdes bli aktuella under budgetåret 1999 inom de militära förbanden. Försvarmakten menade att bristerna skulle bli ett resultat av minskad verksamhet vilken i sin tur var en konsekvens av besparingar. Bristerna ansågs bli störst inom områdena fortsättningsutbildning, samövning och kvalificerade vapenövningar. I beslutsunderlaget fanns det emellertid inga närmare uppgifter om bristernas karaktär eller omfattning. En tänkbar förklaring till den översiktliga redovisningen är att en noggrannare redovisning skulle ha varit mycket komplicerad att genomföra. Enligt Försvarmakten skulle en noggrannare konsekvensbeskrivning ha krävt omfattande planering på alla nivåer i syfte att utröna vilken verksamhet som borde genomföras för att under det kommande budgetåret uppnå anbefallda krav.

En del av regeringens beslutsunderlag vid arbetet med budgetpropositionen för år 1999 var Försvarmaktens årsredovisning för år 1997. Som tidigare framgått var Försvarmakten otydlig när det gäller resultatredovisning i årsredovisningen. Med hänvisning till omvärldsläget och statsmakternas säkerhetspolitiska ambitioner konstaterade dock Försvarmakten i årsredovisningen att krigsdugligheten kunde höjas inom ett år. Det fanns enligt Försvarmakten också förutsättningar att anpassa försvaret på lång sikt. I årsredovisningen förklarade dock inte Försvarmakten *på vilket sätt* anpassningen var tänkt att genomföras. Inte heller omfattas årsredovisningen av någon omvärldsanalys.

Sammanfattningsvis redogjorde varken Försvarmakten eller regeringen för mot vilken omvärldsbild redovisade brister i krigsorganisationen hade accepterats i samband med 1999 års budgetproposition. Inte heller förklarades på vilket sätt anpassningen var tänkt att genomföras.

Försvarsberedningens rapport inför 1999 års kontrollstation

I mitten av januari 1999 lämnade Försvarsberedningen sin rapport inför den säkerhetspolitiska kontrollstationen i mars 1999 (Ds 1999:2). Försvarsberedningen bedömde att ett invasionsangrepp i syfte att ockupera hela eller delar av Sverige var otänkbart under de närmaste tio åren. Beredningen menade för det första att de militära styrkorna i framför allt Ryssland var starkt begränsade. För det andra hade den säkerhetspolitiska situationen i Sveriges närområde ytterligare förbättrats. Risken för att Sverige skulle bli indraget i ett krig var därför liten.

I händelse av kriser i närområdet fanns det enligt beredningen dock fortfarande risk för att Sverige skulle kunna utsättas för väpnade angrepp. Angrepp bedömdes kunna genomföras genom främst luftanfall eller genom sabotageinsatser mot begränsade mål. Syftet med ett angrepp mot Sverige skulle t.ex. kunna vara att störa det svenska samhällets funktion eller att påverka Sveriges agerande internationellt.

Av rapporten framgår att det svenska försvarets förmåga är viktig för att invasionshotet skulle kunna bedömas som avlägset. Beredningen menade att avsaknad av tillräckliga totalförsvarsresurser skulle innebära en situation som gjorde Sverige utsatt för hot och påtryckningar. Försvarsberedningen ansåg därför att totalförsvaret måste ha en beredskap som gör det möjligt att möta begränsade hot. Enligt beredningen måste också försvaret kunna anpassas mot förändrade hot i olika tidsperspektiv. Av rapporten framgår att beredskapen bör delas in i fyra tidsperspektiv. Enligt beredningen skall Försvarsmakten:

- ha *omedelbar förmåga* att möta begränsade insatser mot civila och militära funktioner och infrastruktur samt förmåga att hävda svensk territoriell integritet,
- *på kort sikt* (enstaka år) kunna utveckla förmåga som medför att samhället kan motstå angrepp mot samhällsfunktioner och infrastruktur,
- *på medellång sikt* (inom fem år), efter beslut om anpassning, kunna möta mer omfattande militära operationer,
- *på lång sikt* (mer än tio år) kunna utveckla förmåga mot flera typer av väpnade angrepp.

Försvarsberedningen menade att försvaret måste kunna anpassas efter det säkerhetspolitiska läget. Anpassningsförmåga skulle skapas genom variationer i beredskapen och förmåga att omforma försvaret. Sammantaget förespråkade beredningen en förändring från ett invasionsförsvar till ett försvar med hög flexibilitet.

Debatten inför 1996 års försvarsbeslut

Mot bakgrund av att det kan ta relativt lång tid att upprusta eller ominrikta försvaret måste underrättelsetjänsten m.fl. ha god förmåga att göra bedömningar om vilka förändringar som kan tänkas ske i framtiden. Av naturliga skäl blir säkerheten i bedömningar och prognoser mindre ju längre tidshorisonen sträcks ut. För att inte överraskas av en kris om t.ex. 10 år måste underrättelsetjänsten redan i dag urskilja och dra korrekta och entydiga slutsatser av indikatorer på att ett hot växer sig starkare. Först måste underrättelsetjänsten finna hotsignalerna bland alla andra signaler och sedan dra rätt slutsatser om att ett hot håller på att utvecklas mot Sverige. Sedan måste statsmakterna och andra beslutsfattare i tid ta till sig denna förvarning och med tillräckliga resurser besluta om en anpassning eller ominriktning av försvaret (jfr Tunberger 1998).

Risk för politiska och ekonomiska bindningar

Inför 1996 års försvarsbeslut diskuterades anpassningsfrågor vid ett seminarium arrangerat av Försvarsutskottet och Centralförbundet Folk och Försvar (CFF).²⁶ I seminariet deltog bl.a. ledamöter i försvarsutskottet, företrädare för regeringen samt representanter för det militära och civila försvarets ledning. Under seminariet framhöll debattörer att hela anpassningsförloppet måste beaktas, från säkerhetspolitiska bedömningar till utformandet av den svenska försvarsplaneringen. Vissa seminariedeltagare menade att den stora svårigheten med anpassning består av att beslut om anpassning kan komma att behöva fattas på grundval av mycket svaga och otydliga signaler.

Under seminiartiet uppmärksammades den politiska miljö i vilken statsmakterna verkar. Politiska beslut handlar om att fördela en begränsad mängd resurser mellan olika politikområden. Det handlar också om att avväga mera omedelbara behov mot sådana som uppfattas som avlägsna eller osäkra. Intervjuer med ledamöter i försvarsutskottet visar att det finns osäkerhet och stor respekt för frågan om demokratiskt valda beslutsfattare på grundval av svaga förvarningssignaler i tid kommer att fatta beslut om anpassning. Politiska och ekonomiska bindningar innebär att det finns risk för att beslutsfattarna väljer att vänta och se i stället för att fatta kostsamma beslut om anpassning.

Inför försvarsbeslutets andra etapp menade Försvarsberedningen att ett självständigt säkerhetspolitiskt råd borde övervägas (Ds 1996:51). Rådet skulle vara sammansatt av enskilda individer med erkänt hög kompetens och integritet. Tyngdpunkten i rådets arbete skulle bestå av en löpande prövning av behovet att anpassa politiken och totalförsvaret till utvecklingen i omvärlden.

²⁶ Seminariet hölls den 21 maj 1996 på temat *totalförsvarets möjligheter till återtagning och anpassning*. Seminariet finns dokumenterat i betänkande 1996/97:FöU1, bilaga 9.

den. Under det ovan nämnda seminariet togs också frågan om ett säkerhetspolitiskt råd upp. Mot bakgrund av att en gradvis utveckling ansågs svårast att upptäcka efterlystes under seminariet behovet av arbetsformer som gav både kontinuitet och långsiktighet. Några av seminariedeltagarna ansåg att en särskild mottagarorganisation inom Regeringskansliet borde upprättas.

Risk för likriktning

Under seminariet om anpassning togs också frågan om risken för likriktning upp. Någon seminariedeltagare menade att det fanns risker med att endast använda sig av etablerade forskare och bedömare vilka redan ingick i de etablerade strukturerna. Frågorna skulle då analyseras av en begränsad krets personer med likartad kompetens. Under seminariet framgick att användandet av endast etablerade bedömare kunde medföra att man i analyser tittade för mycket på det man alltid tittat på och för lite på det nya och okända. För att få en bredare analys av framtida hotbilder efterlystes under seminariet därför s.k. vildhjärnor i form av oberoende forskare och debattörer.

Liknande resonemang förs också i utredningen *Vem styr försvaret?* (SOU 1996:98 s. 18). I utredningen citeras forskaren Kjell Goldmann som hävdade att försvarspolitikerna i hög grad kontrolleras av den egna byråkratin.²⁷ ”ÖB värderar krigshotet, bestämmer vapenönskemål, levererar underlaget för beställningen och utvärderar produktens ändamålsenlighet.” Enligt Goldmann blandar få spontana debattörer sig i beslutsprocessen. När utomstående gör det, i form av debattskrifter m.m., är urval och omständigheter i hög grad resultatet av en process som planeras av etablissemangen inom försvarsområdet.

Åtgärder för att förbättra förmågan att fatta beslut om anpassning

Översyn av underrättelsetjänsten

I 1996 års försvarsbeslut betonade försvarsutskottet vikten av bra beslutsunderlag för att kunna skapa och vidmakthålla en tillräcklig förmåga till anpassning och för att kunna fatta beslut om erforderliga anpassningsåtgärder. Riksdagen fann det därför motiverat med en översyn av underrättelsetjänsten för att säkerställa att denna gavs en utformning som svarade mot behovet av bra beslutsunderlag (bet. 1995/96:FöU1). I december 1996 beslutade regeringen om att tillsätta en kommitté med uppgift att se över underrättelsetjänstens uppgifter, ledning och utformning (dir. 1996:111). Kommittén kommer i slutet av mars 1999 att lämna förslag som skall innebära att statsmakterna tidigt får tillgång till uppgifter av betydelse för att anpassa totalförsvaret till förändringar i omvärlden.

²⁷ Kjell Goldmann är professor i statskunskap vid den statsvetenskapliga institutionen vid Stockholms universitet.

Den forskning som bedrivs inom Försvarsmakten och andra berörda myndigheter är viktig för att skapa bra beslutsunderlag för anpassning. Inför 1996 års försvarsbeslut skrev regeringen (prop. 1996/97:4) att forskningsverksamhet av betydelse för anpassning i första hand låg inom berörda myndigheters normala ansvar. Därutöver krävdes emellertid särskilda forskningsinsatser för att ge regeringen erforderligt beslutsunderlag. Regeringen avsåg därför förstärka forskning och analyser för anpassning och nya hotbilder. I samband med försvarsbeslutet höjdes anslaget för försvars- och säkerhetspolitisk forskning med ca 15 miljoner kronor – från 25 miljoner kronor till 40 miljoner kronor.

Säkerhetspolitiska kontrollstationer

Vid behandlingen av den andra etappen av försvarsbeslutet angav regeringen (prop. 1996/97:4) att återkommande säkerhetspolitiska kontrollstationer var att föredra framför ett självständigt säkerhetspolitiskt råd. Underlaget till kontrollstationerna skulle tas fram av Försvarsberedningen. Regeringen menade att utredningsarbete inom Försvarsberedningen skulle skapa goda förutsättningar för statsmakterna att uppmärksamma nya tendenser i omvärlden vad gällde hot, risker och andra säkerhetspolitiska förhållanden. I tider med stor osäkerhet och svårbedömda förhållanden borde kontrollstationerna genomföras oftare.

Av propositionen framgår att regeringen också avsåg att utveckla och förstärka Regeringskansliets förmåga att analysera och bereda frågor med anknytning till omvärldsutvecklingen och behovet att anpassa totalförsvaret. Riksdagen hade, i avvaktan på översyn av underrättelsetjänsten, inget att erinra mot regeringens förslag till på vilket sätt beslutsfattandet om anpassning skulle säkerställas (bet. 1996/97:FöU1).

Försvarsberedningens sammansättning och arbetsformer

Försvarsberedningen skall svara för samråd mellan företrädare för regeringen och företrädare för riksdagspartierna rörande långsiktiga försvarsfrågor. Beredningen skall också ta fram beslutsunderlag inför riksdagens säkerhetspolitiska kontrollstationer.

Samtliga partirepresentanter i Försvarsberedningen var fram till riksdagsvalet hösten 1998 också ledamöter i försvarsutskottet.²⁸ Ledamöterna i försvarsutskottet gavs därmed möjlighet att aktivt följa hela analys- och beslutsförloppet, från säkerhetspolitiska bedömningar till utformandet av försvarspolitikerna. De blev väl insatta inför riksdagens behandling av försvarsfrågorna.

²⁸ Riksdagspartierna bestämmer själva vilka personer de vill nominera till försvarsberedningen. Arbetet i beredningen leds av regeringens representant. Sedan våren 1997 har Lars Danielsson, ambassadör i Statsrådsberedningen, varit beredningens ordförande.

En följd av Försvarsberedningens sammansättning var dock att frågorna i beredningen endast kom att diskuteras av försvarspolitiker från försvarsutskottet. Detta medförde att endast en begränsad krets av personer kom att hantera försvarsfrågorna. *Samma personer* både beredde och beslutade om försvarets inriktning. Den politiska diskussionen i beredningen kom därför att bedrivas av politiker med kompetens inom framför allt försvarsområdet. Försvarsberedningens sammansättning inbjöd inte till en politisk prövning utifrån andra politikområden än försvarsområdet.

Med undantag för Moderaternas representant kom samma partirepresentanter att sitta kvar i beredningen också efter valet hösten 1998.²⁹ En viktig skillnad var dock att fyra av partirepresentanterna i samband med valet lämnade sina platser i försvarsutskottet.³⁰ Därmed är det inte längre samma personer som både bereder och beslutar om försvarets kommande inriktning. Fortfarande består dock Försvarsberedningen av politiker med försvarspolitisk inriktning. Trots att en stor del av Försvarsberedningens arbete utgörs av säkerhetspolitiska analyser finns ingen ledamot från t.ex. utrikesutskottet med i beredningen.

Som tidigare framgått är avsikten med Försvarsberedningen att den skall vara ett discussionsforum mellan företrädare för regeringen och företrädare för riksdagspartierna. Försvarsberedningen analyserar också den internationella utvecklingen och vilka frågeställningar som kan vara aktuella för Sverige. Av samtal med tjänstemän på Försvarsberedningens sekretariat framgår att regeringspartiet bestämmer vad som skall stå i beredningens betänkanden.³¹ Övriga partier har möjlighet att opponera sig mot redogörelserna genom att skriva reservationer. En konsekvens av att regeringspartiet bestämmer innehållet i betänkandena är att också beredningens omvärldsanalyser får kopplingar till regeringens politik. Det finns därför risk för att andra faktorer i form av politiska och ekonomiska bindningar kan påverka beredningens säkerhetspolitiska bedömningar. Vidare har beredningens sammansättning inneburit att de politiska analyserna och besluten begränsats till ett fåtal personer inom det försvarspolitiska området.

Ett exempel på att Försvarsdepartementet har som ambition att stimulera till en bredare debatt kring försvarsfrågorna är den skriftserie som ges ut av Försvarsberedningen.³² Vid sidan om försvarsexperter i Försvarsdepartementet och stödmyndigheter till Försvarsmakten har också oberoende forskare och debattörer publicerat inlägg i debattserien.

I övrigt finns det få tecken på att Försvarsdepartementet samarbetar med oberoende forskare och analytiker som finns utanför de redan etablerade strukturerna inom Försvarsmakten, Överstyrelsen för civil beredskap och

²⁹ Henrik Landerholm (m) ersattes av Jonas Hafström (m) som är anställd på Moderata samlingspartiets gruppkansli i riksdagen.

³⁰ Anders Svärd (c), Lennart Rohdin (fp), Annika Nordgren (mp) och Jan Jennehag (v) lämnade riksdagen.

³¹ Försvarsberedningen är ett organ inom Försvarsdepartementet.

³² Redaktör för debattserien är Katarina Engberg, ämnessakkunnig på Försvarsberedningens sekretariat. Utgivare är Försvarsdepartementet.

Beslutsfattande om anpassning måste övas

Av resonemangen ovan framgår att beslutsfattandet är en central del av anpassningen. Det står också klart att besluten om att anpassa totalförsvaret till omvärldsutvecklingen både kan vara många och komplicerade. Under det tidigare nämnda seminariet arrangerat av försvarsutskottet och Centralförbundet Folk och Försvar betonades vikten av att beslut om anpassning måste övas. Genom övningar och spel kan man studera de problem som beslut om anpassning är förenade med. Seminariedeltagare framhöll också betydelsen av att de faktiska beslutsfattarna, dvs. politiker och högre tjänstemän, verkligen deltog i de övningar som arrangerades.

Under år 1997 hölls en större ledningsövning i Regeringskansliet för att öva beslutsfattande inför och under en anpassningsperiod. Övningen hölls vid tre övningstillfällen. Av en utvärdering (Försvarsdepartementet 1997, Fö 1994:07) framgår att övningen visade att Regeringskansliet hade förutsättningar att besluta om anpassning. Utvärderingen visade emellertid också att besluten om anpassning fattades sent i förhållande till händelseutvecklingen. Fackdepartementen hade svårt att övertyga Finansdepartementet om att anslå medel för att starta en anpassning uppåt. En slutsats var därför att övningen hade visat att beslut om anpassning inte fattades i tid. Finansdepartementets starka inflytande innebar att övningsdeltagarna först väntade och såg innan beslut om anpassning fattades. Enligt utvärderingen krävdes det återkommande övningar för att rätta till observerade brister och för att behålla hög handlingsberedskap i Regeringskansliet.

De faktiska beslutsfattarna deltog ej övningen

Övningen som hölls i Regeringskansliet var omfattande. De flesta departementen var inblandade och över 100 personer deltog vid respektive övningstillfälle. En påtaglig brist var dock att få av de verkliga beslutsfattarna deltog aktivt i övningen. Inget av statsråden ingick som aktiva övningsdeltagare. Några statsråd besökte övningsplatsen men endast under korta stunder och då som observatörer. Inte heller statssekreterarna deltog aktivt i någon större utsträckning. Totalt deltog inte mer än 3–4 statssekreterare i övningen. Försvarsdepartementets statssekreterare agerade övningsledare och deltog inte som beslutsfattare under övningen. Inte heller deltog någon av enhetscheferna på Försvarsdepartementet som beslutsfattare i övningen.

En slutsats i utvärderingen är att det krävs högre närvaro av verkliga beslutsfattare om framtida övningar skall kunna ge en rättvisande bild av Regeringskansliets förmåga att fatta beslut om anpassning. Framför allt efterlystes högre närvaro från statsrådets sida.

Regeringens särskilda utredare av övningen menar att statsrådets närvaro är viktig också av ett annat skäl. Om den politiska ledningen deltar i övningarna ökar de övriga övningsdeltagarnas engagemang. Högre närvaro från

statsrådets sida skulle också av den anledningen öka förutsättningarna för bra övningar. Av intervjuer med regeringens särskilda utredare framgår vidare att själva övandet är viktigt för förmågan att fatta beslut om anpassning. Det är därför viktigt att statsråd m.fl. övas i sina roller som beslutsfattare under ett anpassningsskede. Övningar handlar inte bara om att kontrollera rimligheten i planläggning. En viktig del är också att öka medvetenheten i Regeringskansliet om vilka problem och faktorer som kan uppstå när beslut om anpassning skall fattas.

Hur finansieras beslut om anpassning?

Den övning om anpassningsprinciperna som hölls inom Regeringskansliet under år 1997 visade bl.a. att fackdepartementen hade svårt att övertyga Finansdepartementet om att anslå medel för att starta en anpassning uppåt. En slutsats var att beslut om anpassning inte hade fattats i tid. Finansdepartementets starka inflytande innebar att övningsdeltagarna först väntade och såg innan beslut om anpassning togs. Mot bakgrund av detta är det viktigt att ställa frågan om hur en anpassning skall finansieras.

I samband med behandlingen av budgetpropositionen beslutar riksdagen varje år om en beredskapskredit för totalförsvaret. För budgetåret 1997 (prop. 1996/97:1, bet. 1996/97:FöU1, rskr. 1996/97:109) respektive 1998 (prop. 1997/98:1, bet. 1997/98:FöU1, rskr. 1997/98:82) bemyndigade riksdagen regeringen att nyttja en beredskapskredit i Riksgäldskontoret på 40 miljarder kronor. Av budgetpropositionerna framgår att beredskapskrediten skall kunna användas om krig, krigsfara eller andra utomordentliga förhållanden föreligger. Enligt regeringsformen (13 kap. 6 §) avses med utomordentliga förhållanden situationer som är föranledda av att det är krig utanför Sveriges gränser eller att Sverige har varit i krig eller krigsfara. Beredskapskrediten är alltså inte avsedd att finansiera beredskapshöjande åtgärder under en anpassningsperiod. Regeringen måste i stället begära att riksdagen anslår extra medel för att anpassningen skall kunna sättas i gång. Med nuvarande ordning finns det därför risk att inledningen av en anpassning kan fördröjas i väntan på att riksdagen skall behandla finansieringsfrågan.

Utvecklingen internationellt

Efter det andra kalla krigets slut och Sovjetunionens sönderfall har den internationella handeln med tyngre konventionella vapen minskat kraftigt (SIPRI Yearbook 1998). Vapenproducenterna konkurrerar därför på en allt mindre marknad. För att möta den hårdare konkurrensen har den amerikanska försvarsindustrin sedan början av 1990-talet genomfört omfattande omstruktureringar och rationaliseringar (Meddelande från kommissionen, 971204, KOM(97) 583). I Europa har omstruktureringen ännu gått relativt långsamt. USA har också en dominerande ställning på den internationella marknaden. Under perioden 1993–1997 utgjorde vapenexporten från USA 47 % av den totala världsexporten (SIPRI Yearbook 1998). Under samma period har Ryssland varit näst största vapenexportör med 13 % av världsexporten. Väst-europas tre ledande vapenexportörer, Storbritannien, Frankrike och Tyskland, stod tillsammans för knappt 22 % av den totala exporten.

Den svenska exporten utgjorde under perioden 1993–1997 mindre än en procent av världsexporten. Med detta var Sverige världens fjortonde största vapenexportör av tyngre konventionella vapen (ibid). Sveriges försvarsindustri har reducerats kraftigt under 1990-talet. I andelar av den totala varuexporten har exporten av krigsmateriel minskat från ca 1 % år 1990 till 0,5 % år 1997. Under samma period har antalet sysselsatta inom försvarsindustrin minskat med knappt 40 % från ca 23 000 anställda till 14 250 (rskr. 1997/98:147). Den minskade sysselsättningen i försvarsindustrin är mer omfattande än i övrig verkstadsindustri. Under åren 1990–1997 minskade antalet antälda inom verkstadsindustrin med ca 16 % (Statistiska centralbyrån 1998). Mot bakgrund av en mindre inhemsk marknad och den hårdare internationella konkurrensen har den svenska försvarsindustrin påbörjat en omstrukturering och internationalisering.³³

Ökat försvarsindustrisamarbete inom EU:s ramverk

Inom EU ser kommissionen mycket allvarligt på den krympande marknaden för krigsmateriel och förutsättningarna för europeisk försvarsindustri att överleva. Försvarsindustrin i Västeuropa behöver enligt kommissionen omstruktureras för att kunna möta den allt hårdare konkurrensen från framför allt USA (Meddelande från kommissionen, 971204, KOM(97) 583).

Artikel 223 i Romfördraget innebär att krigsmateriel undantas från EU:s bestämmelser om varors fria rörlighet mellan EU-länderna. Medlemsstaterna har hänvisat till Romfördraget för att kunna understödja sin nationella försvarsindustri. I takt med den allt hårdare internationella konkurrensen har dock artikel 223 tappat i betydelse. Medlemsländerna har blivit allt öppnare

³³ Två större ägarförändringar har genomförts under det senaste året. Det brittiska företaget Alvis plc. förvärvade hösten 1997 samtliga aktier i Hägglunds Vehicles AB från AB Incentive. I april 1998 förvärvade British Aerospace plc. 35 % av aktierna i Saab AB från AB Investor (prop. 1998/99:1, utgiftsområde 6 Totalförsvar).

för försvarsindustrisamarbete mellan varandra. Exempel på detta är att försvarsindustrin nu behandlas som vanlig industri vad gäller regler för bl.a. patent och uppköp av företag (Törnqvist 1998). Andra exempel är samarbetet inom forum som WEAG, WEAO och OCCAR.³⁴ Vidare beslutade ministerrådet den 5 juni 1998 på initiativ av Frankrike och Storbritannien om en uppförandekod för vapenexport (Europeiska unionens råd, 980605, dnr 8675/2/98).

Meningen med koden är att fastställa gemensamma normer för handel med konventionella vapen. Med koden skall insynen i EU-ländernas vapenexport öka. Samtidigt skall export av konventionella vapen inte få genomföras till länder som använder vapnen till internt förtryck, till att föra krig eller till åtgärder som innebär att den militära stabiliteten kan skadas. Av tillämpningsbestämmelserna framgår att ministerrådet ställer sig positivt till att länder också utanför EU skall få ansluta sig till uppförandekoden (ibid).

Sexstatsinitiativet

Internationaliseringen av EU-ländernas försvarsindustrier pågår dock i hög grad också utanför EU:s ramverk. Sverige har redan sedan länge använt sig av utländsk försvarsteknik och har stor erfarenhet av samsamarbetsprojekt med utländska företag (Dahlin och Enander 1997).

Ett tydligt exempel på att Sverige har som ambition att intensifiera det internationella samarbetet är undertecknandet av det s.k. sexstatsinitiativet den 6 juli 1998.³⁵ Med detta har de sex länderna Sverige, Frankrike, Tyskland, Italien, Spanien och Storbritannien kommit överens om riktlinjer för ett närmare försvarsindustrisamarbete mellan länderna. Tillsammans står de sex länderna för över 90 % av vapenexporten i Västeuropa (SIPRI Yearbook 1998). Fram till sommaren 1999 skall representanter för länderna förhandla fram förslag till ett juridiskt bindande avtal. Länderna har sedan sex månader på sig att ratificera avtalet.

Syftet med sexstatsinitiativet är att påskynda en rationalisering av den europeiska försvarsindustrin. Av förhandlingsmandatet som undertecknades den 6 juli 1998 framgår att samsamarbetsparterna skall acceptera ömsesidigt beroende och eventuellt uppgivande av inhemsk industriell kapacitet. I de fall ett land gett upp industriell kapacitet till förmån för industrin i ett annat land skall avtal försäkra att det uppoffrande landet får tillgång till materiel av

³⁴ WEAG (*Western European Armaments Group*) är inte traktatfäst och saknar överstatliga inslag. Inom WEAG arbetar deltagande länder för att identifiera möjligheter till samarbete inom områden som utveckling, upphandling och forskning.

WEAO (*Western European Armaments Organization*) hette tidigare *WEAG Research Cell* och var en del av WEAG. WEAO är numera en integrerad del av VEU (*Västeuropeiska unionen*). Syftet med WEAO är att verka för samarbete inom olika forskningsområden. OCCAR (*Organisme Conjoint de Coopération en Matière d'Armement*) är ett informellt samarbete mellan Tyskland, Frankrike, Storbritannien och Italien. Inom samarbetet skall de deltagande länderna driva olika gemensamma försvarsprojekt.

³⁵ *Letter of Intent concerning Measures to Facilitate the Restructure of European Defence Industry* vilket undertecknats av respektive försvarsminister i länderna Frankrike, Tyskland, Italien, Spanien, Sverige och Storbritannien.

det specifika slaget. Avtal som undertecknas skall vara bindande och gälla också i händelse av kris eller krig. Av förhandlingsdokumentet framgår också att respektive lands nationella regler för krigsmaterielexport skall gälla. Detta innebär bl.a. att gemensamt ägda bolag lyder under det lands lagar i vilket bolagen är lokaliserade. På samma sätt skall export till tredje land lyda under respektive lands nationella bestämmelser.³⁶

Anpassningsprincipen bidragande orsak till utlandssamverkan

Inför 1996 års försvarsbeslut bedömde regeringen att Försvarsmaktens materielanskaffning framöver inte var av tillräcklig omfattning för att utgöra en erforderlig hemmamarknad för den svenska försvarsindustrin (prop. 1996/97:4). Med detta följde att den svenska försvarsindustriella basen skulle komma att krympa. Enligt regeringens uppfattning var det endast möjligt att bevara den inhemska kompetensen inom vissa utvalda områden. Genom bl.a. inplanerade materielbeställningar och riktade tekniksatsningar bedömde regeringen att försvaret skulle komma att ha tillräcklig materiell anpassningsförmåga under försvarsbeslutsperioden. Ett fördjupat internationellt försvarsindustrisamarbete ansågs vara en förutsättning för att på längre sikt bevara svensk försvarsindustriell kompetens och trygga materieförsörjningen.

Regeringen menade att det varken var ekonomiskt eller tekniskt möjligt att skapa ett nationellt oberoende inom försvarsmaterielområdet. Regeringens bedömning var att Sverige skulle inrikta sina ansträngningar på att skapa ett internationellt ömsesidigt beroende med försvarsindustrier i andra länder. Regeringen har lovat att förutsättningarna för försörjning av krigsmateriel skall analyseras och redovisas i samband med 1999 års säkerhetspolitiska kontrollstation.

Ett sammansatt utrikes- och försvarsutskott gav regeringen stöd att verka för att svensk försvarsindustri, inom ramen för gällande regler och riktlinjer, utvecklades mot ett utökat internationellt samarbete (bet. 1996/97:UFöU1). Det sammansatta utskottet konstaterade att gällande regler medgav att tillståndspliktig utlandssamverkan³⁷ endast kunde medges om den bedömdes erforderlig för att tillgodose det svenska försvarets behov. Utskottet menade dock att de försvarspolitiska behoven kunde ta sig många olika uttryck. Enligt utskottet hade dessutom kravet på anpassningsförmåga medfört att de försvarspolitiska behoven kunde behöva ges en delvis ny innebörd. Anpassningsprincipen hade därmed bidragit till att Sveriges deltagande i det internationella försvarsindustrisamarbetet intensifierades.

³⁶ Om ett svenskt företag är delägare i ett företag lokaliserat i t.ex. Tyskland skall tysk lag gälla. Om ett företag i Sverige exporterar krigsmateriel till t.ex. Tyskland skall tyska regler gälla för export vidare till tredje land.

³⁷ Tillverkning och utförelse av krigsmateriel regleras genom lagen (1992:1300) om krigsmateriel och förordningen (1992:1303) om krigsmateriel. Båda dessa författningar trädde i kraft den 1 januari 1993. Krigsmaterielagen föreskriver att krigsmateriel inte får tillverkas utan regeringens tillstånd. Försvarsindustriell utlandssamverkan fordrar också tillstånd av regeringen.

Om ett svenskt företag som tillverkar krigsmateriel vill samverka med utlandet krävs tillstånd från regeringen eller Inspektionen för strategiska produkter (ISP).³⁸ Det finns två huvudsakliga riktlinjer för att tillstånd skall beviljas för samverkan med utlandet. För det första skall samarbetet utgå från försvarets behov av materiel eller kunnande eller i övrigt vara önskvärt av säkerhetspolitiska skäl. För det andra får samarbetet inte stå i strid med principerna och målen för Sveriges säkerhetspolitik.³⁹ I riktlinjerna betonas att respekten för mänskliga rättigheter är ett centralt villkor för att tillstånd skall beviljas. Av riktlinjerna framgår bl.a. följande villkor för att tillstånd om samverkan med utlandet skall beviljas:

- Tillstånd beviljas inte om det skulle strida mot internationell överenskommelse som Sverige anslutit sig till.
- Tillstånd beviljas inte om det strider mot beslut av FN:s säkerhetsråd.
- Tillstånd beviljas inte om det strider mot folkrättsliga regler.
- Tillstånd bör inte lämnas för samverkan med stater där omfattande och grova kränkningar av mänskliga rättigheter förekommer.
- Tillstånd bör inte beviljas till stat som befinner sig i inre väpnad konflikt, i väpnad konflikt med annan stat eller invecklad i internationell konflikt som kan befaras leda till väpnad konflikt.

De svenska exportreglerna måste ändras på grund av anpassningen

Enligt de svenska riktlinjerna är huvudprincipen att svenska regler skall gälla för gemensamt utvecklade produkter, om den gemensamt utvecklade produkten har en övervägande svensk identitet (Inspektionen för strategiska produkter, ISP, 1998). Mot bakgrund av att kommissionen föreslagit att export av krigsmateriel skall ske i enlighet med de regler som gäller i det land där produkten tillverkats eller saluförts har regeringen (skr. 1997/98:147) aviserat att en översyn av de svenska reglerna kommer övervägas i detta avseende. Försvarsberedningen har också framfört att Sverige bör ta ytterligare steg mot ett fördjupat internationellt försvarsindustri-samarbete (Ds 1998:9). Försvarsberedningen aktualiserar att överväganden bör göras om vilka åtgärder som kan vidtas för att underlätta tillämpningen av en gemensamt upprättad

³⁸ Det framgår av 7 och 8 §§ i lagen (1992:1300) om krigsmateriel. Inspektionen för strategiska produkter bildades den 1 februari 1996 efter riksdagsbeslut den 13 december 1995 (prop. 1995/96:31, bet. 1995/96:UU3, rskr. 1995/96:93). Då sammanfördes dåvarande Krigsmaterielinspektionen (KMI) med den enhet inom Utrikesdepartementet som ansvarade för strategisk exportkontroll.

³⁹ Riktlinjerna för krigsmaterielexport och annan utlandssamverkan fastställdes genom ett riksdagsbeslut den 9 december 1992 (prop. 1991/92:174, bet. 1992/93:UU1, rskr. 1992/93:61).

uppförandekod med avseende på exportkontrollagstiftningen i respektive samarbetsland.

Av ett dokument som Försvarmakten, Försvarets materielverk, Överstyrelsen för civil beredskap och Försvarets forskningsanstalt gemensamt har tagit fram inför 1999 års säkerhetspolitiska kontrollstation framgår också att det finns ett behov av att förändra de svenska reglerna för att underlätta utlandssamverkan (Försvarmakten m.fl., 1998, HVK beteckning 23 200:72912). I dokumentet skriver myndigheterna att svensk industri sannolikt inte kan underlåta att leverera försvarsmateriel till länder från vilka Sverige förväntar sig att få köpa försvarsmateriel i ett anpassningsskede. Myndigheternas slutsats är bl.a. att handeln med försvarsmateriel mellan inblandade länder och möjligheterna för export till tredje land sannolikt måste regleras på ett annat sätt än i dag.

Vilka konsekvenser får harmoniseringen för de svenska riktlinjerna?

Omvärldsutvecklingen under 1990-talet och statsmakternas beslut om ett anpassningsförsvar har således inneburit att Sveriges försvarsindustriella bas har minskat. En internationalisering av försvarsindustrin har inletts. Inom EU:s institutioner och mellan medlemsländerna pågår en omvandling som syftar till att skapa en integrerad och konkurrenskraftig europeisk försvarsindustri. I denna process skall bl.a. ländernas nationella regler för krigsmateriel harmoniseras med varandra. I Sverige har både regeringen och berörda försvarsmyndigheter aviserat förändringar av de svenska reglerna. Diskussionen har dock nästan uteslutande handlat om vilka åtgärder som bör vidtas för att underlätta förändringarna. Liten uppmärksamhet har ägnats åt relationen mellan dessa förändringar och Sveriges övergripande säkerhetspolitiska mål.

Riksdagen har beslutat att utlandssamverkan inte får stå i strid med principerna och målen för Sveriges säkerhetspolitik (prop. 1991/92:174, bet. 1992/93:UU1, rskr. 1992/93:61). Riksdagen har betonat att respekten för mänskliga rättigheter skall vara av central betydelse om tillstånd till utlandssamverkan skall kunna beviljas.

Riksdagen har också vid upprepade tillfällen lyft fram behovet av att svensk försvarsindustri söker internationell samverkan. Med anledning av den skärpta konkurrenssituationen på den internationella försvarsindustri-marknaden ansåg försvarsutskottet i december 1998 att regeringen borde vidta ytterligare åtgärder i syfte att skapa bättre exportförutsättningar för den svenska försvarsindustrin (bet. 1998/99:FöU1).

Sammanfattningsvis har både regeringen och berörda försvarsmyndigheter påtalat att det finns ett behov av att förändra de svenska reglerna för att underlätta internationaliseringen för den svenska försvarsindustrin. Liten uppmärksamhet har dock ägnats åt relationen mellan dessa förändringar och Sveriges övergripande säkerhetspolitiska mål.

7. På vilket sätt skall anpassningen genomföras?

1998/99:RR7

Bilaga 1

En historisk tillbakablick har visat att det finns vissa likheter mellan 1925 och 1996 års försvarsbeslut. Tidigare i rapporten konstaterades emellertid att 1925 års försvarsbeslut inte i första hand handlade om anpassning. Försvarsbeslutet och dess genomförande kom i stället främst att bestå av minskade anslag och kraftiga nedskärningar. Upprustningen som påbörjades i slutet av 1930-talet var färdig först efter andra världskrigets slut. En starkt bidragande orsak till detta misslyckande var att de politiska beslutsfattarna inte i tid beslutade om upprustning. En annan var att försvarsplaneringen under 1920- och 1930-talet i första hand fördes i operativa termer, dvs. behovet av framtida stridskrafter (antal brigader osv.). Av den rudimentära planeringen framgick inte på *vilket sätt* en upprustning skulle kunna genomföras. Försvaret hade inte utvecklat planer och handlingsstrategier för en eventuell upprustning.

1996 års försvarsbeslut innebar att totalförsvaret skulle anpassas efter omvärldsutvecklingen (prop. 1996/97:4, bet. 1996/97:FöU1, rskr. 1996/97:109–112). Inom ett år skulle krigsdugligheten kunna höjas för att möta iståndsatta styrkor. Genom långsiktig anpassning formad av successiva beslut skulle försvaret kunna möta ett angrepp med stor anfallskraft över kust eller landgräns. Totalförsvaret skulle också anpassas mot hot av skiftande slag.

Anpassningen för ensidigt planerad

Redan våren 1997 konstaterade Försvarsmakten att de analyser och säkerhetspolitiska prognoser som låg till grund för inriktningen i 1996 års försvarsbeslut inte skulle komma att hålla i ett längre perspektiv. Det förbättrade omvärldsläget, teknikutveckling samt Sveriges ökade internationella ambitioner hade enligt Försvarsmakten fått ett större genomslag än vad som hade förutsetts i det planeringsunderlag som myndigheten hade skickat till regeringen inför 1996 års försvarsbeslut (Försvarsmakten 1997, HVK 23 210:68553). Det fanns därför enligt Försvarsmakten ett behov att redan under försvarsbeslutsperioden förändra inriktningen av det svenska försvaret.

Av intervjuer med representanter för den militära ledningen framgår att det anpassningsförsvar som statsmakterna beslutade om i 1996 års försvarsbeslut i stor utsträckning byggde på anpassning till det gamla invasionsförsvaret. Trots att Försvarsmakten inledningsvis var nöjd med försvarsbeslutet förespråkade myndigheten redan våren 1997 en ny inriktning. Enligt den nya inriktningen betonade Försvarsmakten större anpassningsförmåga mot nya hot och risker och hot av skiftande slag. Hoten skulle enligt Försvarsmakten mötas med strategiska insatsstyrkor med höga krav på kvalitet och modernitet. Sommaren 1997 presenterade Försvarsmakten en detaljerad plan för krigsförbandens tillväxt under perioden 1997–2007 (ibid). Målen i planen var i huvudsak beskriven i form av operativa termer. Där angavs antalet armébrigader, hemvärnsmän, fördelningsstaber osv. I Försvarsmaktens redovisning fanns det emellertid ingen tydlig analys av på vilket sätt grundorganisationen skulle behöva utformas för att en anpassning till målen skulle kunna genomföras.

Med anledning av den säkerhetspolitiska kontrollstationen år 1999 presenterade Försvarmakten den 12 oktober 1998 förslag till hur försvaret bör utvecklas under de närmaste 10–15 åren (Försvarmakten 1998, HVK 23 200:72865). Av förslaget framgår att Försvarmakten inte ansåg det möjligt att, med rådande ekonomiska ramar, både återskapa det traditionella invasionsförsvaret och utveckla anpassningsförmågan mot nya hot och risker.

Försvarmakten pekade också på att den militärtekniska utvecklingen kommit in i en omvälvande fas. Utvecklingspotentialen inom t.ex. IT-området hade medfört att ockupation inte längre var den enda metoden att betvinga en motståndare. Vidare hade det blivit allt svårare att skilja på militära och civila hot. Försvarmakten bedömde att icke-militära hot i framtiden skulle komma att öka i betydelse.

Överbefälhavaren föreslog därför att försvaret skulle ominriktas från invasionsförsvaret till anpassning mot nya hot och risker.

Trots att Försvarmakten i planeringsunderlaget inför 1999 års säkerhetspolitiska kontrollstation lyfte fram osäkerheten om framtiden bedömde Försvarmakten att konventionella stridskrafter också fortsättningsvis skulle komma att ha störst betydelse i framtida konflikter. Försvarmakten föreslog därför att den organisatoriska grunden bör utgöras av operativa insatsstyrkor och militära skyddsstyrkor. Hot av skiftande slag och osäkerheten om framtiden skulle mötas genom hög flexibilitet i försvarsorganisationen. Behovsammansatta förband borde enligt Försvarmaktens förslag kunna bildas av alla typer av stridskrafter. Förbanden skulle ha förmåga att genomföra både nationella och internationella insatser. Försvarmakten betonade hög kvalitet. De kvalificerade förbanden borde ha tillräckligt med offensiva egenskaper för att kunna möta och utmana en angripares bästa förband. Av förslaget framgår att upprustning och anpassning skulle säkerställas genom bl.a. hög kompetens, internationellt försvarsindustrisamarbete, riktade tekniksatsningar och s.k. evolutionär materielprocess.⁴⁰

Trots den snabba omvärldsutvecklingen och osäkerheten om vilka hot Sverige kan komma att ställas inför i framtiden planerar Försvarmakten i hög grad anpassningen i operativa termer mot framför allt militära hot. Det Försvarmakten betecknar som anpassning mot nya hot och hot av skiftande slag omfattas nästan uteslutande av anpassning mot militära hot.

För att försvaret inom angivna ekonomiska ramar skall kunna genomföra anpassningen mot nya hot har Försvarmakten föreslagit att Sverige inte längre skall ha ett invasionsförsvaret. Inför den säkerhetspolitiska kontrollstationen skriver Försvarmakten att den föreslagna målbilden innebär att det skulle ”ta mycket lång tid och kräva stora resurser att tillväxa militärt, så att vi med egen kraft kan avvärja ett militärt angrepp som hotar vår nationella existens” (Försvarmakten, 1998, HVK 23 200:72865). I mycket tycks det

⁴⁰ Med evolutionär materielprocess avses bl.a. teknikutveckling med hjälp av simulatorer och demonstratorer. Ambitionen är att förbättra samverkan mellan forskning, industri och försvar. Genom integrerade projekt kan utveckling av teknik, taktik m.m. genomföras vid *modellförband* med hjälp av demonstratorer. Ambitionen är att minska långsiktiga bindningar i materiel och öka förmågan till anpassning.

saknas en strategi för på *vilket sätt* den mer långsiktiga anpassningen är tänkt att genomföras. Försvarsmakten har inte tydligt redogjort för frågor som:

1998/99:RR7
Bilaga 1

- *Hur skall grundorganisationen utformas så att den kan förändras och producera de förmågor som krävs för att möta framtida hot och kriser?*
- *Hur höga skulle kostnaderna bli i olika fall vid en eventuell upprustning eller ominriktning?*
- *Hur lång tid skulle en upprustning eller en ominriktning ta i olika fall?*

Försvarsberedningen anser anpassningen viktig

Som tidigare framgått har Försvarsberedningen inför den säkerhetspolitiska kontrollstationen i mars 1999 förespråkat en förändring från ett invasionsförsvaret till ett försvar med hög flexibilitet. Beredningen menar att Försvarsmakten bör organiseras med en kärna bestående av högt prioriterade förband. Denna kärna skall ha förmåga att lösa de försvarsuppgifter som prioriteras med hänsyn till det rådande säkerhetspolitiska läget. Utöver kärnan av förband förespråkar beredningen att resurser skall avdelas till en *kompetensorganisation* inom Försvarsmakten. Resurser som avdelas till kompetensorganisationen skall användas för att i det längre tidsperspektivet kunna anpassa försvaret till förändrade förutsättningar.

Av beredningens rapport framgår att anpassningen varit koncentrerad till den ettåriga anpassningsförmågan (Ds 1999:2). Det har saknats en närmare planering för den mera långsiktiga anpassningsförmågan. För att skapa tilltro till anpassningsprincipen för försvarets mera långsiktiga inriktning föreslår beredningen att Försvarsmakten skall utarbeta anpassningsplaner som visar hur försvarsförmågan kan förändras i ett femårsperspektiv. Beredningen anser att det är viktigt att Försvarsmakten skapar en planering som visar vilken organisation som kan bli krigsduglig inom fem år. För att öka handlingsmöjligheterna vid en upprustning bör Försvarsmakten ta fram anpassningsplaner mot några tänkbara hotscenarier.

Beredningen tror inte att det är meningsfullt att ha fastställda planer och mål som omfattar längre tid än fem år. Ett motiv är att en längre anpassningsperiod i större utsträckning måste baseras på successivt fattade beslut efter hand som ny information blir tillgänglig.

Den mer långsiktiga försvarsplaneringen bör enligt beredningen utgå från ett spektrum av omvärldsanalyser som visar vilka alternativa utvecklingstendenser som kan vara rimliga i ett tioårsperspektiv. Med dessa som utgångspunkt bör Försvarsmakten beskriva inriktning för de uppgifter och krav som bedöms bli relevanta för försvarets inriktning om tio år.

Sammantaget föreslår beredningen en delvis ny inriktning av försvaret. Beredningen anser att invasionsförsvaret kan reduceras. Ökad prioritet skall i stället ges åt hög flexibilitet och anpassningsförmåga samt till internationella insatser. Av rapporten framgår att arbetet med den nya inriktningen snarast bör påbörjas. Omställningen av försvaret till den nya inriktningen bör enligt beredningen vara slutförd inom den närmaste femårsperioden.

Successiva beslut om anpassning

Representanter för den militära ledningen har vid samtal förklarat att nya hotbilder och osäkerheten om framtiden medfört att anpassningen av försvaret endast kan genomföras genom successiva beslut. Planeringen kan inte längre bygga på långsiktigt fasta mål. Anpassningsförmåga skapas genom ständiga analyser av vilka behov som finns i dagsläget och under de närmaste åren. Försvarsledningen menar att riksdagens möjligheter att påverka anpassningen starkt skulle begränsas om inte riksdagen med korta mellanrum behandlar anpassningsfrågorna i beslutsprocessen.

Riksdagen har också uppmärksammat att den långsiktiga anpassningsförmågan bör utformas genom en successiv beslutsprocess. I anslutning till 1996 års försvarsbeslut skrev försvarsutskottet att det inte var ändamålsenligt att utarbeta detaljerade planer för den långsiktiga anpassningsförmågan (bet. 1996/97:FöU1). Utskottet förutsatte att regeringen kontinuerligt redovisade för riksdagen hur arbetet med anpassningsförmågan fortlöpte. Utskottet utgick från att regeringen årligen i samband med budgetförslaget för riksdagen redovisade en utvärdering av dels krigsdugligheten för det militära försvaret och förberedelser för att höja denna inom en ettårsperiod, dels en överblick över läge och handlingsmöjligheter inom ramen för en mer långsiktig anpassningsdoktrin. Med detta skulle det bli möjligt för riksdagen att kontinuerligt pröva hur anpassningsförmågan utvecklades och om den gällande inriktningen behövde ändras. Med anledning av anpassningsförmågans centrala betydelse för försvarspolitiken betonades betydelsen av att utskottet noggrant följde upp, kontrollerade och värderade vilka åtgärder som regeringen och ansvariga myndigheter vidtog i anpassningssyfte.

Anpassningen kräver flexiblare rytm i försvarsplaneringen

Under våren 1998 ifrågasatte tre riksdagspartier om modellen med femåriga försvarsbeslutsperioder var förenlig med ett anpassningsförsvar (bet. 1997/98:FöU11).⁴¹ Utskottsmajoriteten instämde delvis i kritiken och framförde att etappdelningen av 1996 års försvarsbeslut och systemet med säkerhetspolitiska kontrollstationer var steg mot en flexiblare rytm i försvarsplaneringen jämfört med tidigare. Försvarsplaneringen hade därför enligt utskottet redan utvecklats mot att vara mindre bunden till femårsperioder.

Försvarsberedningen menar också att den säkerhetspolitiska utvecklingen förändras i sådan takt att inriktningen av försvarspolitiken behöver prövas oftare än vart femte år (Ds 1999:2). Beredningen har föreslagit att nästa försvarsbeslut skall omfatta den treåriga perioden 2002–2004.

⁴¹ Tre partier motionerar mot systemet med fasta femåriga totalförsvarsplaner: Moderata samlingspartiets partimotion (mot. 1997/98:Fö10), Vänsterpartiets kommittémotion (mot. 1997/98:Fö12) och Miljöpartiet (mot. 1997/98:Fö16).

Sammanfattningsvis har den snabba teknik- och omvärldsutvecklingen inneburit att anpassningen av försvaret måste utformas genom successiva beslut. De femåriga försvarsbeslutsperioderna har visat sig allt mindre ändamålsenliga. För att riksdagens möjligheter att besluta om anpassningens inriktning inte skall begränsas måste riksdagen ofta behandla och diskutera anpassningsfrågorna.

1998/99:RR7
Bilaga 1

9. Anpassning och internationella avtal

1998/99:RR7

Bilaga 1

Anpassningsprincipen förutsätter att förändringar av försvarsförmågan kan genomföras i takt med omvärldsutvecklingen. Detta innebär att diskussioner om internationella rustningsbegränsningsavtal inte får begränsa Sveriges förmåga att anpassa försvaret uppåt eller ominrikta det. En genomgång av ett antal internationella rustningsbegränsningsavtal visar att det finns faktorer i avtalen som är svåra att förena med den svenska anpassningsprincipen. Sverige har därför i vissa frågor intagit motstridiga ståndpunkter. Å ena sidan verkar Sverige för global nedrustning och rustningsbegränsning, å andra sidan kan Sverige inte ingå i internationella överenskommelser som innebär begränsad anpassningsförmåga. Nedan exemplifieras de svenska ståndpunkterna med hjälp av en beskrivning av hur regeringen förhållit sig till det juridiskt bindande CFE-avtalet.⁴²

CFE-avtalet

I november 1990 undertecknades CFE-avtalet i Paris av medlemsstaterna i Nato respektive Warszawapakten. I detta avtal sattes ett tak för hur mycket vapen länderna fick ha. Avtalet innebar också ingående kontroll av krigsmateriel och inspektioner av utomstående med kort varsel. De hårda kontrollerna har inneburit att avtalet fått hög trovärdighet. Samtidigt har ett öppnare samarbete mellan länderna vuxit fram.

Länder som undertecknat respektive inte undertecknat CFE-avtalet

Länder som undertecknat CFE-avtalet	Länder som inte undertecknat CFE-avtalet
Belgien	Sverige
Tyskland	Finland
Luxemburg	Irland
Nederländerna	Estland
Tjeckien	Lettland
Slovakien	Litauen
Vitryssland	Kroatien
Portugal	Jugoslavien
Grekland	Bosnien-Hercegovina
Turkiet	Makedonien
Bulgarien	Albanien
Rumänien	
Moldavien	
Ungern	
Polen	
Danmark	
Frankrike	
Italien	
Storbritannien	
Ukraina	
Spanien	
Norge	
Island	
Georgien	
Armenien	
Azerbajdzjan	

Källa: Utrikesdepartementet

Sverige drar fördelar av CFE-avtalet

När CFE-avtalet undertecknades år 1990 var Sverige villigt att underteckna avtalet. Sverige hade dock inga möjligheter att underteckna avtalet eftersom CFE-avtalet endast omfattade medlemsstaterna i Nato respektive Warszawapakten. Trots att Sverige inte undertecknat CFE-avtalet innebär existensen av ett nedrustningsavtal som omfattar länderna i vårt närområde svenska säkerhetspolitiska fördelar. Öppenheten med inspektioner innebär bl.a. att Sverige

⁴²Treaty on Conventional Armed Forces in Europe.

indirekt kan ta del av information om eventuella angripares potentiella resurser.

Från mitten av 1990-talet har Sverige inte längre varit så entusiastiskt till ett svenskt undertecknande av CFE-avtalet. Samtal med representanter för Utrikesdepartementet och Försvarsmakten visar att det framför allt finns två problem med avtalet. Det första problemet är att 1996 års försvarsbeslut om ett anpassningsförsvar är svårt att förena med de villkor som följer av CFE-avtalet. Enligt Försvarsmaktens bedömare skulle en upprustning försvåras märkbart om Sverige inte fick överskrida de nivåer som förhandlats fram i ett bindande avtal. En eventuell ominriktning skulle också försvåras om Sverige inte hade möjligheter att satsa på nya vapensystem därför att dessa reglerades av internationella avtal.

Det andra problemet består av att den svenska mobiliseringsprincipen ännu präglas av spridning och sekretess. Med detta menas att mobiliseringsförråden i stor utsträckning finns placerade runt om i landet med hemlig lokalisering. Enligt Försvarsmaktens bedömare skulle ett svenskt undertecknande av CFE-avtalet kunna medföra att utländsk militär fick för stor insyn i det svenska försvarets uppbyggnad. Grundidén bakom CFE-avtalet, dvs. öppenhet och kontroll, strider mot den svenska grundidén med hemligt lokaliserade mobiliseringsförråd och ett anpassningsförsvar.

Svenska anpassningsprincipen svår förena med rustningsbegränsning

Sverige har i olika sammanhang agerat för en europeisk nedrustning. Sverige har bl.a. undertecknat Wiendokumentet från år 1994 som tillåter en viss form av inspektioner i syfte att förstärka förtroendet mellan länderna i Europa. Sverige har också varit pådrivande inom *Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa* (OSSE).⁴³ Under de senaste åren har Sverige utrikesminister vid upprepade tillfällen uttalat sig för en allomfattande rustningskontroll.⁴⁴ I 1996 års utrikesdeklaration förespråkade utrikesministern t.o.m. att Sverige skulle vara en deltagande part i en utveckling av CFE-avtalet. Efter 1996 års försvarsbeslut har dock Sveriges officiella uttalanden om CFE-avtalet varit mindre preciserade. Uttalanden från regeringen har varit allmänt hållna och mer handlat om CFE-avtalets positiva inverkan på stabiliteten i Europa.

Av tabellen ovan framgår att en betydande majoritet av Europas länder redan undertecknat CFE-avtalet. Under år 1997 utarbetades av Nato riktlinjer för hur de framtida förändringarna av CFE-avtalet skulle kunna komma att se ut. En del av dessa riktlinjer innebär att också nya länder skall ha möjlighet att ansluta sig till det nya CFE-avtalet. Enligt tjänstemän på Utrikesdepartementet kommer arbetet med att omarbete CFE-avtalet att vara klart i slutet av år 1999.

⁴³Medlemsländerna i OSSE har bl.a. upprättat en militärpolitisk uppförandekod (*Code of Conduct on Politico-Military Aspects of Security*). Koden som upprättades vid ett toppmöte i Budapest år 1994 ställer bl.a. krav på demokratisk kontroll över försvarsmakter.

⁴⁴ Se bl.a. regeringens utrikesdeklarationer för åren 1996–1998.

Sammanfattningsvis förutsätter anpassningsprincipen att en upprustning eller ominriktning inte begränsas av internationella avtal. Sverige har därför valt att stå utanför avtal som begränsar en eventuell svensk upprustning. Samtidigt agerar Sverige internationellt för en alleuropeisk rustningsbegränsning. De svenska ståndpunkterna innebär med andra ord att endast det svenska försvaret bör utgå från en anpassningsprincip. Skulle också andra länder applicera anpassningsprincipen skulle det bli svårt att internationellt förhandla fram hållbara rustningsbegränsningsavtal.

1998/99:RR7
Bilaga 1

Inför de svenska förhandlingarna om medlemskap i EU lade utrikesutskottet i maj 1992 fast riktlinjerna för hur den svenska neutralitetspolitiken skulle utformas: "Sveriges militära alliansfrihet syftande till att vårt land skall kunna vara neutralt i händelse av krig i vårt närområde består" (bet. 1991/92:UU19).⁴⁵ I 1996 års försvarsbeslut betonade ett sammansatt utrikes- och försvarsutskottet att den svenska säkerhetspolitiken ytterst syftade till att bevara vårt lands frihet och oberoende: "Vårt säkerhetspolitiska mål är att i alla lägen och i former som vi själva väljer trygga en handlingsfrihet att – såsom enskild nation och i samverkan – kunna utveckla vårt samhälle" (bet. 1995/96:UFöU1). Det sammansatta utskottet betonade att den svenska neutralitetspolitiken förutsatte att Sverige hade en betryggande försvarsförmåga.

Kan Sverige försvaras utan hjälp utifrån?

Av Försvarsmaktens årsredovisning för år 1997 framgår att Sverige inte kunde försvaras framgångsrikt mot iståndsatta styrkor (*4. Behandlingen av anpassningsfrågorna*). För att kunna försvara Sverige mot iståndsatta styrkor krävdes enligt myndigheten en avsevärt större krigsorganisation och försvarseffekt än den som kunde mobiliseras efter en ettårig återtagningsperiod. Försvarsmaktens bedömning för år 1997 var att det behövdes en längre tid än fem år för att det militära försvaret skulle kunna tillföras några väsentliga förändringar vad avsåg organisation, nya förmågor, nya materielsystem m.m. Representanter för den militära ledningen har vid samtal bekräftat att Sverige inte kunde försvaras framgångsrikt mot iståndsatta styrkor. Av intervjuer med företrädare för den militära ledningen framgår att Sverige inte sedan åren 1995–1996 haft förmåga att möta ett större angreppsfall.

Tidigare i rapporten har det framgått att regeringen inte presenterat någon tydlig strategi för på *vilket sätt* den långsiktiga anpassningen är tänkt att genomföras. Hur skall grundorganisationen utformas så att den kan producera de förmågor som krävs för att möta framtida hot och kriser? På vilket sätt skall grundorganisationen utformas så att krigsorganisationen vid behov kan växa?

Inför 1999 års säkerhetspolitiska kontrollstation har Försvarsmakten föreslagit att det militära försvaret skall ominriktas från ett invasionsförsvar till anpassning mot en mångfald av hot. Förslaget innebär enligt Försvarsmakten att när målet för den föreslagna inriktningen nåtts skulle det ta mycket lång tid och kräva stora resurser att upprusta försvaret så att landet av egen kraft skulle kunna avvärja ett militärt angrepp som hotar Sveriges nationella existens (Försvarsmakten 1998, HVK 23 200:72865).

⁴⁵ I betänkandet hade utskottet ändrat på det tidigare neutralitetsbegreppet på tre punkter och fört in orden "... militära ... kunna ... närområde ...". Enligt dåvarande statsminister Carl Bildt innebar den nya formuleringen att Sverige, om vi så ville, kunde vara neutrala i händelse av ett krig i vårt närområde. Det fanns dock ingen automatik som innebar att vi skulle inta en neutral ställning eller hur vi skulle reagera i olika situationer (Wahlbäck 1994).

Trots att den försvarspolitiska inriktning som diskuteras i dag får konsekvenser för vilket försvar Sverige kommer att ha i framtiden har dock varken riksdagen eller regeringen tagit upp frågan om Sveriges framtida oberoende. Statsmakterna har inte diskuterat om anpassningen är eller kan komma att bli ett hinder för den svenska militära alliansfriheten.

1998/99:RR7
Bilaga 1

Omvärldsanalys saknas

Som framgått tidigare i rapporten har regeringen varit översiktlig med information till riksdagen om på vilket sätt anpassningen skall genomföras. I mycket har regeringens redovisningar varit upprepningar av försvarsbeslutets första etapp (prop. 1995/96:12), dvs. översiktliga beskrivningar av inom vilka områden åtgärder borde eller skulle vidtas. Till detta kommer att regeringen använder sig av vaga begrepp vilket medför att osäkerheten kring anpassningsfrågorna blir ännu större. Vidare hade regeringens redovisning i samband med 1999 års budgetproposition inte förbättrats jämfört med redovisningen ett år tidigare.

En brist i budgetpropositionerna har varit att regeringen inte tydligt beskrivit mot vilken omvärld bedömningarna är gjorda. I t.ex. 1999 års budgetproposition bedömde regeringen att det militära försvarets uppgifter kunde lösas mot väpnat angrepp i *nuvarande omvärldsläge*. Regeringen bedömde vidare att det fanns brister vad avsåg Försvarsmaktens förmåga till långsiktig anpassning till ett *förändrat omvärldsläge*. I budgetpropositionerna fanns det emellertid ingen omvärldsbeskrivning. Inte heller finns det någon tydlig hänvisning till andra omvärldsanalyser. När riksdagen i samband med budgetbehandlingen har beslutat om försvarets inriktning och hur mycket medel som skulle anslås har riksdagen inte informerats om regeringens syn på omvärldsutvecklingen. Det har därför inte av budgetpropositionerna varit möjligt för riksdagen att utläsa vad regeringen har avsett med nuvarande omvärldsläge respektive förändrat omvärldsläge.

Viktigt med uppgifter från många håll

1996 års försvarsbeslut innebar att det militära försvaret skulle utformas för att inom ett år av beredskapshöjande åtgärder kunna möta angreppshot med iståndsatta styrkor (prop. 1996/97:4, bet. 1996/97:FöU1, rskr. 1996/97:109–112). Med iståndsatta styrkor avsågs befintliga militära resurser som inom några år skulle kunna sättas i stånd och därmed upprätta en förmåga att genomföra ett angrepp i större skala (prop. 1995/96:12, s. 68). Som framgått tidigare i rapporten bedömde Försvarsmakten i sin årsredovisning för år 1997 att en ettårig höjning av krigsdugligheten inte var tillräcklig för att kunna föra ett *framgångsrikt* försvar. För att försvara Sverige mot iståndsatta styrkor krävdes enligt myndigheten en avsevärt större krigsorganisation och försvarseffekt än den som kunde mobiliseras efter en ettårig återtagningsperiod. Försvarsmaktens bedömning var att det krävdes en längre tid än fem år för att det militära försvaret skulle kunna tillföras några väsentliga förändringar vad avsåg organisation, nya förmågor, nya materielsystem eller annan avsevärd teknisk utveckling. I årsredovisningen hänvisade emellertid Försvarsmakten till omvärldsläget och den begränsade målsättning som statsmakterna hade lagt fast. Försvarsuppgifterna kunde enligt Försvarsmakten lösas i nuvarande omvärldsläge.

Som framgått av tidigare avsnitt har företrädare för den militära ledningen i intervjuer bekräftat att Sverige inte kunde försvaras framgångsrikt mot iståndsatta styrkor. Av samtal med företrädare för den militära ledningen framgår att Sverige har inte haft ett invasionsförsvar sedan åren 1995–1996.

Regeringen har endast mycket kortfattat informerat riksdagen om att vissa krigsförband hade en så låg krigsduglighet under år 1997 att brister bedömdes kvarstå också efter ett år av beredskapshöjande åtgärder (prop. 1998/99:1, utgiftsområde 6 Totalförsvar). Regeringen accepterade bristerna med hänsyn till det rådande omvärldsläget. Vidare redovisade regeringen att det fanns brister vad avsåg Försvarsmaktens förmåga till långsiktig anpassning till ett förändrat omvärldsläge.

Trots att det är riksdagen som beslutar om försvarets inriktning informerade inte regeringen riksdagen om Försvarsmaktens bedömning om att landet inte kunde försvaras vid ett större angrepp. I budgetpropositionen finns det inga uppgifter om att Försvarsmakten i årsredovisningen bedömde att det i ett förändrat omvärldsläge hade krävts en avsevärt större krigsorganisation för att kunna försvara Sverige mot iståndsatta styrkor än den som kunde mobiliseras efter en ettårig återtagningsperiod.

Diskussion om regeringens översiktliga redovisning

En viktig fråga är hur det kommer sig att regeringen inte tydligare har redovisat för riksdagen hur arbetet med anpassningsfrågorna fortlöper. Representer för Socialdemokraterna och Centern har vid intervjuer förklarat att anpassningsfrågorna är mycket komplicerade. Det är därför naturligt att regeringens redovisning ännu inte motsvarat försvarsutskottets förväntningar. Under samtal med tjänstemän på Försvarsdepartementet har det framgått att regeringen redovisat den information som har funnits att redovisa och som har varit av relevans för riksdagen. Intervjuer med ledamöter i försvarsutskottet har också visat att utskottet inte uppfattar sig ha behov av detaljerad information. Ledamöterna menar dock att grundläggande och viktiga frågor bör redovisas på ett tydligt sätt.

Försvarsmakten har en stark ställning

Som framgått anser både ledamöter och tjänstemän i försvarsutskottet och tjänstemän i Försvarsdepartementet att statsmakterna befinner sig i informationsunderläge gentemot Försvarsmakten. Detta förhållande har också uppmärksamats i tidigare utredningar. Inför omstruktureringen och bildandet av Försvarsmakten den 1 juli 1994 diskuterades frågan bl.a. i *Utredningen om lednings- och myndighetsorganisationen för försvaret, LEMO-utredningen* (SOU 1991:112).⁴⁶ LEMO-utredningen befarade att den nya sammanhållna försvarsmyndigheten och dess chef skulle bli alltför stark och

⁴⁶ Den omfattande omorganiseringen till en försvarsmyndighet betecknades av borgerliga regeringen (prop. 1992/93:100) som den största omstruktureringen av försvaret och statsförvaltningen i modern tid. Försvarsmakten är Sveriges största myndighet.

få för stor makt i förhållande till regeringen. Utredningen fann det därför lämpligt att balansera överbefälhavarens ökade befogenheter genom att Försvarsdepartementet fick utökad kompetens och kapacitet.

I utredningen *Vem styr försvaret?* (SOU 1996:98) undersöktes på vilket sätt förhållandet mellan Försvarsdepartementet och Försvarsmakten hade förändrats efter bildandet av en samlad försvarsmyndighet. Av utredningen framgår bl.a. att den svenska överbefälhavaren har en mycket stark ställning jämfört med kollegerna i andra länder.⁴⁷ En slutsats var att bildandet av Försvarsmakten och den förändrade styrningen inte hade lett till ökade möjligheter för statsmakterna att styra och kontrollera Försvarsmakten. Enligt utredningen hade statsmakternas möjligheter till kontroll och styrning snarare minskat.

Saknar Försvarsdepartementet resurser?

En förklaring till varför regeringen inte tydligare redovisat anpassningsfrågorna skulle kunna vara att Försvarsdepartementet saknat kapacitet för att driva på arbetet med anpassningsfrågorna. Antalet anställda vid Försvarsdepartementet har inte förändrats nämnvärt under de senaste tio åren. Både år 1988 och år 1998 var ca 125 personer anställda på departementet. Inte heller har fördelningen mellan handläggare och administrativ personal förändrats i större utsträckning. År 1990 uppgick andelen administrativ personal på departementet till ca 35 %. År 1998 utgjorde den administrativa personalen 33 % av de totalt anställda i Försvarsdepartementet. Överbefälhavarens utökade befogenheter har således inte balanserats genom att Försvarsdepartementet har anställt mer personal.

En genomgång av Försvarsdepartementets arbetsmetoder visar dessutom att departementet i stor utsträckning använder sig av expertis från framför allt Försvarsmakten och Försvarets forskningsanstalt (FOA). Försvarsdepartementets arbete utförs i hög grad av personal anställd eller inlånad från någon av försvarsmyndigheterna.

Sammanfattningsvis skulle Försvarsdepartementets oberoende mot Försvarsmakten kunna stärkas om departementet tillfördes kompetens från annat håll än från försvarsmyndigheterna. Med ökade resurser och rätt form av kompetens skulle också departementets kapacitet att arbeta med anpassningsfrågorna öka. Regeringen skulle med detta ha bättre förutsättningar att tydligt redovisa anpassningsfrågorna för riksdagen.

Parlamentarismen

De parlamentariska spelreglerna och regeringens tidigare starka ställning i riksdagen skulle kunna vara en annan förklaring till varför regeringen endast översiktligt redovisat anpassningsfrågorna till riksdagen. Tidigare har det framgått att försvarsbeslutet i praktiken var en uppgörelse mellan Socialdemokraterna och Centern. Försvarsbeslutet var ett resultat av en partipolitisk

47 Jämförelse gjordes med Norge, Danmark, Finland, Storbritannien, Tyskland, Frankrike, Schweiz, USA, Polen och Ukraina.

uppgörelse. De regeringsbärande partierna visste att propositioner och skrivelser inte kunde fällas av oppositionspartierna. Riksdagens beslutsunderlag behövde således inte vara speciellt utförligt.

1998/99:RR7
Bilaga 1

Det civila försvarets omfattning

Av lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap och följdändringen (1996:1470) framgår att totalförsvaret under höjd beredskap utgörs av all samhällsverksamhet som då skall bedrivas, dvs. av hela det omställda samhället. Utgångspunkten för det civila försvarets förmåga är det fredstida samhällets inneboende stabilitet och möjlighet att hantera störningar. Det civila försvaret är inte någon organisation utan en verksamhet som genomförs för att komplettera det fredstida samhället. Kompletteringar och beredskapsförberedelser genomförs i fredstid av statliga myndigheter, kommuner, landsting, företag, enskilda personer m.fl.

Ansvarsprincipen

Som framgått är ansvarsprincipen styrande för verksamheten i det civila försvaret. Med denna princip avses att den som har ansvar för en verksamhet i fred även har motsvarande ansvar i krig. Av detta följer skyldighet att vidta de beredskapsförberedelser som krävs för att verksamheten skall kunna upprätthållas vid krigsfara och i krig. Principen gäller hela det civila försvaret, dvs. inte enbart statliga myndigheter. Samhället har delats upp i 18 samhällsfunktioner, vilka anses vara av särskild betydelse i krig och som kräver någon form av central styrning. I en funktion kan flera myndigheter ingå, men även t.ex. statliga och privata bolag. För varje funktion finns en myndighet som ansvarar för samordning m.m. inom funktionen.

Ekonomisk planeringsram

Genom en ekonomisk planeringsram skall det vara möjligt för statsmakterna att finansiellt styra inriktningen av det civila försvaret.⁴⁸ Enligt en utgiftsprognos kommer den ekonomiska planeringsramen att uppgå till drygt 2,5 miljarder kronor under år 1998 (prop. 1998/99:1, utgiftsområde 6 Totalförsvaret). Den ekonomiska planeringsramen omfattar 10 av de 18 funktionerna. Civilförsvärsverksamheten i de 8 övriga funktionerna finansieras genom respektive ansvarig myndighets ordinarie anslag samt genom avgifter m.m. I samband med den årliga budgetbehandlingen beslutar riksdagen med hjälp av den ekonomiska planeringsramen om det civila försvarets omfattning och inriktning. För statsmakterna skall planeringsramen utgöra ett långsiktigt planeringsinstrument där anslagen för de olika funktionerna avvägs och prioriteras år för år.

⁴⁸ Den ekonomiska planeringsramen återfinns inom utgiftsområde 6 Totalförsvaret.

Som framgått var fram till 1996 års försvarsbeslut uppgiften för det civila försvaret att värna civilbefolkningen, trygga en livsnödvändig försörjning, säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna och bidra till Försvarsmaktens förmåga vid väpnat angrepp. Osäkerheten om framtiden och mångfalden av tänkbara hot och risker innebar emellertid att det behövdes bättre samordning inom totalförsvaret. Samhällets åtgärder i fred och krig behövde integreras. Riksdagen beslutade därför om två nya uppgifter för det civila försvaret vid sidan om de traditionella uppgifterna (prop. 1995/96:12, bet. 1995/96:FöU1, rskr. 1995/96:45, 46). Fortsättningsvis skulle det civila försvaret också kunna genomföra internationella fredsfrämjande och humanitära insatser samt vidta åtgärder för att stärka samhällets förmåga inför svåra påfrestningar i fred.

Det vidgade säkerhetsbegreppet

Med 1996 års totalförvarsbeslut betonade riksdagen att den långsiktigt dimensionerade uppgiften för totalförsvaret skulle förbli att möta väpnat angrepp (bet. 1996/97:FöU1 s. 37). Riksdagen slog fast att totalförsvaret är den verksamhet som behövs för att förbereda landet mot krig. Regeringen ansåg att den långsiktiga uppgiften för totalförsvaret hade en dominerande påverkan på försvarsmyndigheternas verksamhet också i nuläget (prop. 1996/97:4 s. 61). Samtidigt bedömde regeringen att den traditionella uppgiften att möta väpnat angrepp inte skulle vara lika framträdande under de närmaste åren.

Med försvarsbeslutet följde att resurser framtagna för totalförsvaret också skulle kunna användas i samband med svåra påfrestningar på samhället i fred och vid internationella fredsfrämjande och humanitära insatser. Statsmakterna underströk emellertid att när resurser skulle tas i anspråk för dessa ändamål var det inte fråga om totalförvarsverksamhet utan det handlade om att totalförvarsresurser ställdes till samhällets förfogande (prop. 1996/97:4 s. 56, bet. 1996/97:FöU1 s. 31). Syftet var att effektivare utnyttja samhällets samlade resurser inte att utvidga vad som avsågs med totalförsvaret.

På samma sätt som före försvarsbeslutet skulle totalförvarsresurser också fortsättningsvis kunna användas även vid situationer som inte ansågs som svåra påfrestningar på samhället. Om lediga och lämpliga totalförvarsresurser fanns tillgängliga skulle det vara möjligt att ställa dessa resurser till förfogande. Försvarsmakten skulle på samma sätt som före försvarsbeslutet t.ex. kunna hjälpa polisen eller räddningstjänsten eller bistå vid akuta sjuktransporter. En väsentlig skillnad som kom med försvarsbeslutet var att nu skulle hänsyn tas till de fredstida uppgifterna redan vid utformningen av totalförvarsresurserna (prop. 1996/97:4 s. 57). Tidigare hade ingen sådan hänsyn behövts tas. Med försvarsbeslutet följde att en helhetssyn skulle eftersträvas för att samhällets samlade resurser skulle kunna utnyttjas på ett effektivare sätt. Totalförvarsresurserna skulle därför utformas så att de även kunde användas vid internationella fredsfrämjande och humanitära insatser och för att stärka samhället vid svåra påfrestningar i fred. Statsmakterna betonade att ansvaret för såväl förebyggande åtgärder som förmåga och beredskap skulle

Det civila försvaret och anpassning

Som tidigare framgått av rapporten utgår anpassningsförmågan hos det civila försvaret huvudsakligen från det fredstida samhällets förmåga och inneboende flexibilitet. De kompletteringar och beredskapsförberedande åtgärder som genomförs i fredstid är marginella i jämförelse med samhällets inneboende robusthet och samhällets utveckling i övrigt. En genomgång av ett antal funktioners anpassningsplaner visar att de beredskapshöjande åtgärder som planerats för att kunna genomföras under en ettårig anpassningsperiod inte är av någon större omfattning. Främst rör det sig om kompletterande materielbeställningar och viss utbildning. Planerna är ytterst översiktliga.

Representanter för Överstyrelsen för civil beredskap har vid samtal förklarat att de flesta förberedelser måste ha genomförts redan i fredstid. De kompletterande åtgärder som skall genomföras under en beredskapshöjande period är marginella jämfört med samhällets inneboende robusthet och de fredstida förberedelserna. Införandet av anpassningsprincipen har därför inte medfört någon större förändring planeringsmässigt. Anpassning i form av investeringar m.m. måste redan ha genomförts före en anpassningsperiod. Av detta följer att anpassningsplanerna är översiktliga. Av planerna skall det dock framgå vilka åtgärder som ansvariga myndigheter behöver vidta för att inom ett år kunna lösa sina uppgifter. Enligt tjänstemän på Försvarsdepartementet har anpassningsplanerna motsvarat regeringens förväntningar.

Hoten har förändrats

Det svenska samhället förändras i snabb takt. Informationsteknik, internationalisering av produktion, nya infrastruktursystem m.m. formar samhällets förmåga att möta olika former av hot. Utvecklingen har också inneburit att samhället blivit mer sårbart vid informationstekniska angrepp eller vid andra direkta angrepp mot infrastruktur. Det kan t.ex. gälla elförsörjning, telekommunikationer, radio och television, transporter, vattenförsörjning eller tillgången till betalningsmedel (Ds 1999:2).

Försvarsberedningen menar att samtidigt har ett alltmer omfattande ömsesidigt beroende och internationellt samarbete inom politik, ekonomi och säkerhet medfört att öppna krig mellan länder blivit mindre vanliga (Ds 1998:9). Som framgått tidigare konstaterar Försvarsberedningen också att invasionshotet mot Sverige har minskat (Ds 1999:2). Enligt Försvarsberedningen ökar emellertid risken för att andra aktörer i form av politiska eller religiösa grupper eller brottsliga organisationer använder våld eller andra påtryckningar för att nå sina syften. Det moderna samhällets komplexitet har i många fall skapat sårbarhet för störningar som kan utnyttjas t.ex. för ekonomiska påtryckningar, internationell brottslighet, sabotage eller manipulering av informationsförsörjning. Till detta kommer samhällets sårbarhet vid svåra påfrestningar som kan följa av natur- och miljökatastrofer eller av andra extraordinära händelser (Ds 1998:9).

Försvarsberedningen bedömer att förmågan att genomföra väpnade stridshandlingar också i framtiden kommer att spela en betydelsefull roll. Försvarsberedningen pekar dock på att hotbilden också omfattar hot och risker som inte primärt innehåller hot om ett konventionellt militärt angrepp mot Sverige. Beredningen ifrågasätter därför om det inom totalförsvaret görs tillräckliga insatser för att förebygga och hantera icke militära hot och risker (ibid). När det gäller det civila försvarets resurser har Försvarsberedningen föreslagit att minskad prioritet skall ges till förberedelser inför väpnat angrepp. Beredningen menar att nya slags hot sådana som kan följa av andra former av väpnat angrepp än invasion måste uppmärksammas (Ds 1999:2).

Militära hot styrande

En genomgång av det planeringsunderlag som Överstyrelsen för civil beredskap skickat in till regeringen inför arbetet med budgetpropositionerna för år 1998 respektive 1999 visar att de civila totalförsvarsmyndigheterna nästan uteslutande planerat och bedömt sin förmåga mot två militära hot – *väpnat angrepp i nuvarande omvärldsläge* och *väpnat angrepp i förändrat omvärldsläge* (ÖCB 1997 dnr 5-47/97, 1998 dnr 5-659/97 inkl. bilagor). Av planeringsunderlaget framgår också att totalförsvarsmyndigheterna till viss del använder sig av planeringsförutsättningar från perioden före 1996 års försvarsbeslut.

Exempel på att totalförsvarsmyndigheterna fortfarande utgår från gamla förutsättningar finns t.ex. i det planeringsunderlag som ÖCB skickade in till regeringen inför 1999 års budgetproposition. I planeringsunderlaget angav ÖCB att angreppshot i ett förändrat omvärldsläge med iståndsatta styrkor planeringsmässigt kan jämföras med planeringsförutsättningar enligt 1992 års försvarsbeslut (ÖCB 1998, dnr 5-659/97). Vid samtal med representanter för Överstyrelsens ledning har det framgått att hänvisningen till 1992 års försvarsbeslut endast använts under en övergångsperiod mellan 1992 och 1996 års försvarsbeslut. ÖCB önskade i ett tidigt skede efter totalförsvarsbeslutet att snabbt nå ut till totalförsvarsmyndigheterna och förklara omfattning och innehåll i de två nya begreppen *nuvarande omvärldsläge* och *förändrat omvärldsläge*.

Sammantaget finns det dock mycket som tyder på att 1996 års försvarsbeslut inte slagit igenom i de civila totalförsvarsmyndigheternas planeringsarbete. Totalförsvarsmyndigheterna har i hög grad planerat mot framför allt militära mål. Dessutom lever gamla planeringsförutsättningar kvar. Det finns t.o.m. exempel på att planering inom det civila försvaret utgått från planeringsförutsättningar från åren före 1992 års försvarsbeslut (ÖCB 1997, dnr 6-1836/96).

ÖCB:s förklaring till varför militära hot varit styrande

Inför den säkerhetspolitiska kontrollstationen år 1999 har ÖCB anfört att nuvarande planeringsförutsättningar inneburit att statsmakternas intentioner i 1996 års försvarsbeslut inte har kunnat infrias i alla avseenden (ÖCB 1998, dnr 5-697/98). Överstyrelsen menar att regeringens styrning mot militära hot

inneburit att totalförsvarsmyndigheterna inte givits erforderliga förutsättningar att planera så att totalförsvarsresurser i tillräcklig utsträckning även kan användas i fred. Överstyrelsen pekar på att regleringsbrev m.m. är utformade på ett sådant sätt att möjligheterna att utnyttja totalförsvarsresurser för andra ändamål än vid väpnat angrepp framför allt uppfattas som en möjlig *bonuseffekt*. Företrädare för Överstyrelsens ledning har vid samtal förklarat att den ensidiga planeringen mot militära hot är en direkt konsekvens av regeringens styrning. Överstyrelsen och de andra totalförsvarsmyndigheterna har enligt företrädarna endast följt regeringens anvisningar i regleringsbrevet.

En genomgång av de ansvariga myndigheternas regleringsbrev visar att dessa i stort uttrycks på ett likartat sätt. Kort beskrivs att verksamheten inom respektive funktion skall kunna säkerställas under höjd beredskap. Vidare skall de resurser och den beredskap som skapas för att säkerställa verksamheten under höjd beredskap *också kunna utnyttjas* vid svåra påfrestningar på samhället i fred och för internationella fredsfrämjande och humanitära insatser.

Av intervjuer med företrädare för Överstyrelsens ledning framgår att det krävs en större flexibilitet i vilket tidsperspektiv som det civila försvarets tre uppgifter skall kunna lösas. Samhällsutvecklingen har inneburit att de militära och icke-militära hoten går in i varandra. Enligt Överstyrelsens bedömning kommer den ökade mångfalden av hot, med sårbarhet och kriser i fred, i huvudsak att mötas med samhällets civila resurser. Det är därför enligt ÖCB viktigt att totalförsvarsmyndigheterna ges större utrymme att disponera om sina resurser så att de bättre stämmer med samhällsutvecklingen. ÖCB vill att statsmakterna ger totalförsvarsmyndigheterna större handlingsfrihet att själva bestämma över sin verksamhet.

Inför den säkerhetspolitiska kontrollstationen har Överstyrelsen föreslagit att det civila försvarets tre uppgifter bör betraktas på ett likvärdigt sätt. ÖCB menar att militära hot varit alltför styrande. ÖCB har därför föreslagit att den ekonomiska planeringsramen bör kunna användas för att lösa alla tre uppgifterna. Med denna form av uppgiftsstyrning skulle enligt ÖCB en flexibilitet byggas in i planeringen. Förutsättningarna skulle därmed också öka för totalförsvarsmyndigheterna att prioritera resurserna mot hot i olika tidsperspektiv.

Överstyrelsens roll

Överstyrelsen för civil beredskap är den centrala myndighet som ansvarar för ledning och samordning inom den civila delen av totalförsvaret. Av 1996 års försvarsbeslut framgår att Överstyrelsen i sin roll som samordnare skall:

- ge statsmakterna underlag för deras beslut om beredskapen inom det civila försvaret,
- stimulera förberedelser och annan utveckling hos funktionsansvariga myndigheter i det arbete som har anknytning till det civila försvaret,

- utveckla samverkan mellan det militära och civila försvaret.

Överstyrelsen är en stödmyndighet för regeringen och totalförsvarsmyndigheterna.⁴⁹ ÖCB har ingen direktivrätt gentemot de funktionsansvariga myndigheterna. Överstyrelsen har alltså inte befogenhet att beordra de funktionsansvariga myndigheterna att bedriva verksamheten på ett bestämt sätt. I samtal har representanter för Överstyrelsen förklarat att myndigheten har två roller. Myndigheten skall utgöra ett stöd för regeringen genom att lämna beslutsunderlag och rekommendationer. Överstyrelsen skall även hjälpa till att utveckla verksamheten inom funktionerna.

Ansvar att styra det civila försvaret åligger regeringen. Genom direkta kontakter skall fackdepartementen styra respektive funktionsansvarig myndighet. Med detta följer att regeringen också har ansvar att helheten fungerar och att samordningen mellan funktionerna fungerar.

Finns ingen stödfunktion för svåra påfrestningar på samhället i fred

När riksdagen i maj 1997 behandlade regeringens proposition om beredskap mot svåra påfrestningar på samhället i fred uppmärksammade försvarsutskottet att det saknades riktlinjer för hur berörda myndigheter skulle agera vid svåra påfrestningar på samhället i fred (prop. 1996/97:11, bet. 1996/97:FöU5, rskr. 1996/97:203). Regeringen beslutade därför i augusti 1997 att tillsätta en arbetsgrupp inom Regeringskansliet för att utreda frågan (Fö 1997:F). I en rapport, *Skyldigheter och befogenheter vid svåra påfrestningar på samhället i fred* (Ds 1998:32) skrev arbetsgruppen i maj 1998 att det inte finns någon myndighet som har ett samordnande ansvar för beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred. Av rapporten framgår att respektive funktionsansvarig myndighet ansvarar för att risker identifieras och analyseras inom respektive verksamhetsområde. Det ligger också inom myndigheternas ansvar att bedöma förmåga och se till att erforderliga resurser och kompetens finns att tillgå. Det yttersta ansvaret för att samordningen skall fungera, dvs. att de olika nivåerna fungerar tillsammans och har tillräcklig förmåga, ligger hos regeringen.

Arbetsgruppen konstaterade två brister när det gäller skyldigheter och befogenheter vid svåra påfrestningar på samhället i fred. För det första finns brister i ansvaret att få helheten att fungera. För det andra finns det i fred ingen gemensam stödfunktion utöver den kompetens som finns inom respektive funktion. En slutsats i rapporten var att Överstyrelsen och civilbefälhavarna skulle ges utökade uppgifter om regeringen ansåg att det behövdes en stödmyndighet för svåra påfrestningar på samhället i fred. Arbetsgruppen motiverade sitt förslag med att Överstyrelsen och civilbefälhavarna redan har närliggande uppgifter för verksamhet under höjd beredskap. Med detta skulle kompetenser som Överstyrelsen och civilbefälhavarna har för verksamhet

⁴⁹ Därutöver har ÖCB ansvar för de tre funktionerna *Civil ledning*, *Försörjning med industrivaror* och *Transporter*.

under höjd beredskap även kunna utnyttjas för ledningsverksamhet i fred. Arbetsgruppen menade att metoderna för ledningsverksamhet i fred respektive i krig i grunden är desamma och att det därför är rationellt att samma myndighet utgjorde en stödfunktion. I rapporten betonades att förslaget inte skall ses som ett avsteg från den s.k. ansvarsprincipen. Förslaget innebär inte att Överstyrelsen eller civilbefälhavarna skulle få något bestämmande inflytande över de andra myndigheternas ansvar och verksamhet. Ansvaret att styra myndigheterna skulle också fortsättningsvis vara regeringens.

I budgetpropositionen för år 1999 aviserade regeringen att man avsåg att återkomma till riksdagen i frågan (prop. 1998/98:1).

Regeringens beslutsunderlag från Överstyrelsen

Överstyrelsen gör ingen tydlig konsekvensanalys

En genomgång av det beslutsunderlag som Överstyrelsen för civil beredskap skickat in till regeringen inför arbetet med budgetpropositionerna för år 1998 respektive år 1999 visar att det saknas en ingående analys av det civila försvarets samlade förmåga (ÖCB 1997 dnr 5-47/97, 1998 dnr 5-659/97 inkl. bilagor). Överstyrelsen redovisar kort verksamhet och bedömd förmåga för respektive funktion. Översiktligt redovisar ÖCB därefter en samlad bedömning. Av den samlade bedömningen framgår att det civila försvarets förmåga är god så länge det inte inträffar några *allvarliga störningar* i någon av de gränssättande funktionerna.⁵⁰ I beslutsunderlaget beskriver ÖCB bl.a. att en långvarig utslagning av elförsörjningen eller telekommunikationerna skulle få allvarliga konsekvenser på totalförsvarets förmåga. I analysen saknas dock en närmare redovisning av effekterna av olika störningar. Inte heller finns det en utvecklad analys av på vilket sätt funktionernas förmågor påverkas om det uppstår störningar inom andra funktioner. Det saknas bl.a. en ingående diskussion om funktionernas beroende av varandra och vilka konsekvenser beroendet har på den samlade förmågan. I det beslutsunderlag som Överstyrelsen skickat in till regeringen har ÖCB endast översiktligt berört frågor som:

- *Vilka blir effekterna på samhället om en eller två vitala funktioner slås ut?*
- *På vilket sätt är funktionernas förmågor beroende av varandra?*
- *Hur stor är risken att störningar inom vissa funktioner också får konsekvenser på andra funktioners förmågor?*

Representanter för Överstyrelsens ledning har vid intervjuer bekräftat att ÖCB inte har gjort någon mer ingående analys av hur relationerna mellan funktionerna påverkar den samlade förmågan. De analyser som gjorts har

⁵⁰ Med gränssättande funktion avser ÖCB en funktion vilkens förmåga är viktig för att också andra funktioner skall fungera. Exempel på gränssättande funktioner är *Telekommunikationer* och delfunktionen *Elförsörjning*.

enligt ÖCB varit översiktliga. Av samtalen framgår att ÖCB anser att myndigheten har relativt små förutsättningar att göra en mer ingående analys. En starkt bidragande orsak är enligt företrädarna att Överstyrelsen har begränsade möjligheter att påverka den information som respektive funktionsansvarig myndighet skickar in till ÖCB. Överstyrelsens analyser har därför främst präglats av redaktionella sammanställningar av myndigheternas funktionsvisa bedömningar. Utifrån sammanställningarna har ÖCB fört resonemang kring det civila försvarets förmåga. Någon närmare analys av relationerna mellan de olika funktionerna och den samlade förmågan har enligt ÖCB aldrig kunnat genomföras.

Överstyrelsen gör ingen egen omvärldsanalys

I samband med försvarsbeslutet ansåg regeringen att Överstyrelsens verksamhet borde koncentreras till analyser av hotbilder som avsåg det civila försvaret. Analyserna skulle ge statsmakterna underlag för beslut om beredskapen inom det civila försvaret (prop. 1996/97:4 s. 123).

Det planeringsunderlag som Överstyrelsen skickat in till regeringen inför arbetet med budgetpropositionerna för år 1998 respektive år 1999 omfattas dock inte av någon egen omvärldsanalys framtagen av ÖCB. I planeringsunderlaget utgår beskrivningen av det säkerhetspolitiska läget i huvudsak från regeringens propositioner och skrivelser, riksdagsutskottens betänkanden samt Försvarsberedningens rapporter. Samtal med representanter för Överstyrelsen har bekräftat att ÖCB inte ägnar sig åt att ta fram egna omvärldsanalyser. I viss mån följer ÖCB samhällsutvecklingen. Inom myndigheten görs dock inga självständiga analyser.

Med anledning av större mångfald av hot och ökad betydelse av icke militära hot har ÖCB pekat på att det finns ett behov av en samlad civil och militär analyskapacitet. Enligt ÖCB fyller dagens institutionella ramverk inte behovet av sammanställda omvärldsanalyser på nationell nivå. Överstyrelsen menar att det är regeringen som ansvarar för det nationella underrättelsebehovet. Inför den säkerhetspolitiska kontrollstationen har ÖCB därför föreslagit att det skall upprättas ett nationellt analysorgan i Regeringskansliet. Enligt Överstyrelsens förslag skulle totalförsvarsmyndigheterna och näringslivet ha ansvar för att följa och analysera verksamheten inom sina områden. Myndigheterna och näringslivet borde enligt ÖCB kunna rapportera direkt till det särskilda analysorganet i Regeringskansliet.

Sammanfattningsvis har ÖCB begränsade möjligheter att göra analyser av det civila försvarets förmåga. ÖCB tar inte heller fram egna omvärldsanalyser. Vidare anser ÖCB att regeringen har ansvaret för det nationella underrättelsebehovet. Med anledning av den större mångfald av hot har därför ÖCB föreslagit att det bör upprättas ett nationellt analysorgan i Regeringskansliet dit myndigheterna kan rapportera direkt.

Regeringens hantering av det civila försvaret

Samtal med representanter för Överstyrelsen respektive Försvarsdepartementet har visat att regeringens beslutsunderlag inför arbetet med totalförsvars-

propositioner dels utgörs av det planeringsunderlag som tas fram av ÖCB, dels av direkta kontakter mellan fackdepartementen och totalförsvarsmyndigheterna.

När det gäller resultatredovisning i budgetpropositionen skall myndigheternas årsredovisningar utgöra en viktig källa. Riksrevisionsverket (RRV) har ansvar för att granska och följa upp myndigheternas verksamhet. Riksrevisionsverkets iakttagelser är emellertid begränsade till respektive myndighets egen verksamhet. RRV granskar inte löpande funktionernas verksamhet. För att utveckla uppföljningen av det civila försvaret har ÖCB fått i uppdrag av regeringen att ta fram en årsbok (regeringsbeslut FO98/269/CIV). Som ett led i detta arbete har ÖCB gjort en sammanställning för år 1997 av de årsredovisningar som funktionsansvariga myndigheter lämnat (ÖCB 1998, dnr 2-277/98). Av sammanställningen framgår att myndigheterna inte har någon enhetlig redovisningsstruktur. Myndigheterna redovisar mot olika mål i olika tidsperspektiv. I vissa fall redovisas inte någon bedömd förmåga alls. Av årsredovisningarna är det därför mycket svårt att få någon uppfattning om det civila försvarets förmåga. I budgetpropositionen för år 1999 (prop. 1998/99:1, utgiftsområde 6) har regeringen inte kommenterat bristen på samlad struktur i årsredovisningarna. Regeringen skriver att årsboken för år 1997 skall betraktas som ett första steg mot en samlad årsbok och att redovisningen successivt kommer att förbättras.

Samordningen av det civila försvaret

Av tidigare avsnitt har framgått att Överstyrelsen för civil beredskap endast har en stödjande funktion när det gäller samordningen av det civila försvaret. Det nationella ansvaret att styra det civila försvaret åligger regeringen. Genom direkta kontakter skall fackdepartementen styra respektive funktionsansvarig myndighet.

Försvarsdepartementet ansvarar för att handläggningen av frågor om det civila försvaret samordnas inom Regeringskansliet. Enligt tjänstemän i Försvarsdepartementet utgår det civila försvarets förmåga från samhällets inboende robusthet. De förberedande åtgärder som genomförs inom funktionerna är marginella i jämförelse med samhällsutvecklingen.

Tjänstemän i Försvarsdepartementet har förklarat att departementets viktigaste samordningsroll sammanhänger med uppgiften att utarbeta försvarspropositioner och skrivelser som berör flera departement. Detta arbete genomförs genom kontakter mellan Försvarsdepartementet och de departement som ansvarar för sina respektive avsnitt. Enligt tjänstemännen på Försvarsdepartementet genomförs motsvarande samordning i samband med att Regeringskansliet utarbetar regleringsbrev för totalförsvarsområdet. Det förekommer också att fackdepartementen utarbetar egna propositioner som berör totalförsvarsområdet. Tjänstemän i Försvarsdepartementet har berättat att fackdepartementen alltid har underhandskontakter och gemensam beredning med Försvarsdepartementet i de fall fackdepartementet tar fram egna propositioner inom totalförsvarsområdet. Utöver ovan beskrivna kontakter mellan fackdepartementen och Försvarsdepartementet förekommer enligt tjänstemännen ett stort antal kontakter mellan departementen i enskilda sakfrågor.

Försvarsberedningen menar att mångfalden av hot och risker inneburit förändrade förutsättningar för samordningen av det civila försvaret (Ds 1999:2). Enligt beredningen är det viktigt att regeringen i styrningen av det civila försvaret gör tydliga kopplingar mellan olika former av hot. Inför den säkerhetspolitiska kontrollstationen i mars 1999 har beredningen pekat på att formerna för samordning i Regeringskansliet av det civila försvaret bör utvecklas. Beredningen anser således att den ovan beskrivna samordningen av det civila försvaret i Regeringskansliet inte är tillräcklig utan efterlyser en större systematik när det gäller regeringens samordning av det civila försvaret.

Regeringens redovisning till riksdagen

Problem att redovisa resultatet från budgetåret 1995/96

En genomgång av budgetpropositionen för år 1998 visar att regeringen hade problem med att redovisa resultatet av verksamheten inom det civila försvaret under budgetåret 1995/96 (prop. 1997/98:1). Enligt regeringen var orsaken att man befann sig i en brytpunkt mellan det gamla och nya försvarsbeslutet. Verksamhetsmålen i regleringsbrevet för budgetåret 1995/96 hade angetts utifrån inriktningen i 1992 års försvarsbeslut. Det var därför inte möjligt att göra mera preciserade bedömningar av beredskapsläget i förhållande till 1996 års försvarsbeslut. När det gällde bedömningen av det militära försvarets resultat utgick dock regeringen från inriktningen i 1996 års försvarsbeslut (prop. 1997/98:1, utgiftsområde 6 Totalförsvar s. 18). Vid sin bedömning av det civila försvaret konstaterade regeringen att det fanns vissa brister utifrån 1992 års försvarsbeslut. Utan att ytterligare förtydliga mot vilket försvarsbeslut bedömningen gjordes skrev regeringen i budgetpropositionen: "I stort kan beredskapsläget emellertid anses godtagbart." Regeringen förklarade inte om bedömningen i budgetpropositionen avsåg förmåga i *nuvarande omvärldsläge* eller i *förändrat omvärldsläge*.

I budgetpropositionen för år 1999 hade regeringen förtydligt redovisningen (prop. 1998/99:1). Av budgetpropositionen framgår att resultatbedömningen utgick från inriktningen i 1996 års försvarsbeslut. Vidare hade bedömningen av det civila försvarets förmåga delats upp i redovisning vid angrepp i *nuvarande omvärldsläge* respektive i *förändrat omvärldsläge*. Trots att redovisningen till riksdagen i detta avseende hade förbättrats fanns det andra brister i budgetpropositionen. Nedan följer några exempel från budgetpropositionen som visar att regeringen inte har varit tydlig i sin information till riksdagen.

Vaga formuleringar och brist på analys

I budgetpropositionen gjorde regeringen bedömningen att förmågan under år 1997 var godtagbar i *nuvarande omvärldsläge* inom huvuddelen av funktionerna. En utgångspunkt för bedömningen var enligt regeringen emellertid att

ett eventuellt angrepp var mycket begränsat och att det inte inträffade några allvarliga störningar när det gällde elförsörjning eller telekommunikationer.

Regeringen förklarar dock inte vad de olika begreppen står för. I budgetpropositionen finns det t.ex. ingen omvärldsanalys där det framgår vad regeringen menar med nuvarande omvärldsläge. Inte heller framgår det vad som avses med huvuddelen av funktionerna. Avses en samlad bedömning eller rör det sig om en kvantifiering där huvuddelen av funktionerna oberoende av varandra har en godtagbar förmåga?

I stället konstaterar regeringen att uppgifterna i huvudsak kan lösas vid angrepp mot mycket begränsade geografiska mål eller mot någon vital samhällsfunktion. I budgetpropositionen saknas en analys där regeringen diskuterar effekterna av olika störningar på samhällsfunktionerna. Vad händer om t.ex. en eller två vitala samhällsfunktioner slås ut? På vilket sätt är funktionernas förmågor beroende av varandra? Hur stor är risken att störningar inom vissa funktioner också får konsekvenser på andra funktioners förmågor? På dessa och liknande frågor finns inga svar i budgetpropositionen.

Vilka är funktionerna och var finns de redovisade?

I budgetpropositionen för år 1999 skriver regeringen att det är förenat med stor osäkerhet att göra bedömningar om det civila försvarets förmåga. För att kunna genomföra en bedömning krävs enligt regeringen en sammanvägning av samhällets förmåga samt de kompletterande åtgärder som myndigheter m.fl. inom de 18 funktionerna genomfört.

De 18 funktionerna finns emellertid inte samlat redovisade i budgetpropositionen. Endast de tio som ingår i den ekonomiska planeringsramen redovisas under utgiftsområde 6 Totalförsvar. Verksamheten inom övriga åtta funktioner finansieras genom respektive funktionsansvarig myndighets ordinarie verksamhetsanslag. De övriga åtta funktionerna skall därför redovisas uppdelade på andra utgiftsområden i budgetpropositionen. I budgetpropositionen finns dock ingen information om vilka de övriga åtta funktionerna är eller var de finns redovisade. Inte heller finns det någon information om vilka myndigheter som ansvarar för respektive funktion.

En genomgång av 1999 års budgetproposition med avseende på övriga utgiftsområden visar att endast tre av de övriga åtta funktionerna finns redovisade. Fem av de åtta funktionerna redovisas inte i budgetpropositionen. Regeringen har inte i budgetpropositionen kommenterat varför endast sammanlagt 13 av de 18 funktionerna finns redovisade. Regeringen har inte heller förklarat hur riksdagen skall kunna göra en samlad bedömning när inte samtliga funktioner finns redovisade.

Redovisningen om det civila försvaret inleds i budgetpropositionen för år 1999 med en förklaring att förmågan mäts enligt *FARIT-C*. terminologin.⁵¹

Med detta menas att förmågan beskrivs enligt följande gradering:

- **God** – Resurser/kapacitet motsvarar eller överstiger behoven. Uppgifterna kan lösas.
- **Godtagbar** – Brister och störningar nedsätter handlingsfriheten/förmågan. Uppgifterna kan dock i huvudsak lösas.
- **Icke godtagbar** – Svåra brister. Uppgifterna kan inte lösas.

Som framgått bedömde regeringen i 1999 års budgetproposition att huvuddelen av funktionerna hade en godtagbar förmåga att möta ett väpnat angrepp i nuvarande omvärldsläge vid utgången av år 1997. En sammanställning av de 13 funktioner som finns redovisade i budgetpropositionen visar dock att regeringen endast i hälften av fallen använder sig av *FARIT-C*. terminologin när funktionerna skall bedömas mot sina mål. I stället för att använda sig av *FARIT-C*. terminologin skriver regeringen i några fall att målen har uppnåtts. I andra fall bedömer regeringen verksamheten i stället för resultatet. I några funktionsvisa bedömningar framgår t.ex. att de åtgärder som vidtagits för att förbättra en funktions förmåga skall ha genomförts på ett godtagbart sätt. Regeringen relaterar dock inte verksamheten till de angivna målen. Vidare finns det i budgetpropositionen flera exempel på otydligheter. Det gäller exempelvis frågan om regeringen vid sina funktionsvisa bedömningar avser förmåga i nuvarande eller förändrat omvärldsläge.

Det är därmed mycket svårt att ur de funktionsvisa bedömningarna dra samma slutsats som regeringen, dvs. att huvuddelen av funktionerna skall ha godtagbar förmåga att möta ett väpnat angrepp i nuvarande omvärldsläge.

⁵¹ *FARIT-C (Föreskrifter och allmänna råd för informationsförsörjning inom totalförsvarets civila del).*

Regeringens redovisning till riksdagen

Krav på begriplig redovisning

En genomgång av det beslutsunderlag som Försvarsmakten skickat till regeringen inför arbetet med propositioner och skrivelser visar att Försvarsmakten i stora delar använder sig av en terminologi som är svår för utomstående att förstå.

Tidigare avsnitt i rapporten visar att också regeringen är otydlig i sina redovisningar av försvarsfrågorna till riksdagen. Redogörelser i propositioner och skrivelser är i vissa fall så översiktliga och vagt formulerade att ledamöterna i försvarsutskottet har svårt att kontrollera riktigheten i propositionerna (*4. Behandlingen av anpassningsfrågorna 1997–1998*).

Enligt revisorernas mening bör regeringens propositioner och skrivelser kunna läsas och förstås inte bara av riksdagens ledamöter utan också av en intresserad allmänhet. Försvarsfrågorna får inte göras så komplicerade att de endast kan förstås av fåtalet fackmän. Revisorerna föreslår att regeringen utformar propositioner och skrivelser på ett sådant sätt att texterna blir lättare att förstå. Regeringen kan förslagsvis låta några utomstående granska propositionerna. Genom extern granskning skulle oklarheter i texterna kunna pekas ut redan innan de skickas till riksdagen.

Krav på redovisning av försvarets utveckling

Budgetpropositionerna för de senaste åren innehåller ingen redovisning om hur försvaret utvecklats under en längre tidsperiod. När det gäller anslag finns det i budgetpropositionen uppgifter för endast två år tillbaka i tiden. Det är därför inte möjligt att dra slutsatser av regeringens redovisning om hur försvarets kostnader och organisation utvecklats under en längre period. Inte heller gör regeringen i budgetpropositionen några internationella jämförelser.

Revisorerna har förståelse för att det finns svårigheter med att redovisa hur försvaret har utvecklats över tiden och jämfört med andra länder. Definitioner kan förändras och det kan finnas stora skillnader mellan hur olika länder redovisar sina försvarsutgifter. Enligt revisorernas mening är det emellertid viktigt att regeringens redovisning till riksdagen utformas på ett sådant sätt att det är möjligt att utläsa hur försvaret har utvecklats.

Revisorerna anser att budgetpropositionen bör innehålla en redovisning av försvarets utveckling. Vid budgetbehandlingen är det också viktigt att det svenska försvaret sätts i relation till utvecklingen i andra länder. Revisorerna föreslår att regeringen i kommande budgetpropositioner redogör för hur försvarets utgifter och omfattning har utvecklats under de senaste tio åren. I redovisningen bör det finnas jämförelser med andra länders försvarsutgifter och hur de utvecklats under motsvarande period.

Budgetpropositionerna för åren 1998 och 1999 innehåller inte några omvärldsanalyser (*4. Behandlingen av anpassningsfrågor 1997–1998*). Inte heller finns det i budgetpropositionerna några tydliga hänvisningar till andra omvärldsanalyser. Trots frånvaron av omvärldsanalyser har regeringen i budgetbehandlingarna accepterat allvarliga brister i krigsorganisationen med hänvisning till bl.a. omvärldsläget.

Revisorerna föreslår att regeringen i kommande budgetpropositioner tydligt relaterar försvarets förmåga till utvecklingen i omvärlden. I budgetpropositionerna bör det finnas en klar koppling mellan de övergripande säkerhetspolitiska målen, omvärldsutvecklingen, krigsorganisationens brister och förmåga och den föreslagna verksamheten.

Viktigt med alternativa bedömningar

Av Försvarmaktens årsredovisning för år 1997 framgår att det militära försvarets operativa styrka inte var tillräcklig för att föra ett framgångsrikt försvar mot iståndsatta styrkor (*4. Behandlingen av anpassningsfrågorna 1997–1998*). För att kunna försvara Sverige mot iståndsatta styrkor krävdes enligt Försvarmakten en avsevärt större krigsorganisation och försvarseffekt än den som kunde mobiliseras efter en ettårig återtagningsperiod. Företrädare för den militära ledningen har vid samtal bekräftat denna bedömning. Av intervjuer med representanter för den militära ledningen framgår att Sverige inte sedan åren 1995–1996 har haft förmåga att möta ett större angreppsfall (*11. Redovisningen i budgetpropositionen*). Regeringen har endast mycket kortfattat (prop. 1998/99:1, utgiftsområde 6) informerat riksdagen om att vissa krigsförband hade en så låg krigsduglighet under år 1997 att brister bedömdes kvarstå också efter ett år av beredskapshöjande åtgärder. Regeringen accepterade bristerna med hänsyn till det rådande omvärldsläget och den begränsade målsättningen. Därutöver bedömde regeringen att det fanns brister vad avsåg Försvarmaktens förmåga till långsiktig anpassning i ett förändrat omvärldsläge.

Revisorerna vill framhålla att det är en uppgift för riksdagen att fatta beslut om vilken inriktning det militära försvaret skall ha. En förutsättning för en bra behandling av försvarsfrågorna är att regeringen tydligt informerar riksdagen. Speciellt i de fall där regeringen inte delar en myndighets bedömning är det av värde för riksdagen att myndighetens bedömningar återges i regeringens propositioner och skrivelser.

Revisorerna utgår från att regeringen fortsättningsvis i propositioner och skrivelser tydligt återger det viktigaste totalförsvarsmyndigheterna redovisat i sina beslutsunderlag till regeringen.

Krav på tydligare resultatredovisning

I budgetpropositionen för år 1999 saknas i redovisningen av det militära försvaret bl.a. uppgifter om hur bristerna inom Försvarmakten har inverkat på det militära försvarets möjligheter att lösa sina huvuduppgifter. Inte heller

framgår det av budgetpropositionen hur de redovisade bristerna och den lägre krigsdugligheten var relaterad till krigsduglighetsmålen. Vidare saknas i budgetpropositionen en redovisning av mål eller resultat i förhållande till mål för mer än hälften av de militära programmen (*4. Behandlingen av anpassningsfrågorna 1997–1998*).

Det finns också exempel på otydligheter i budgetpropositionen när det gäller resultatredovisningen av det civila försvaret.

För det första redovisas endast 13 av de 18 samhällsfunktionerna i budgetpropositionen. Vidare finns det flera exempel på att regeringen inte relaterar funktionernas verksamhet till angivna mål. En annan otydlighet är att regeringen i sina funktionsvisa bedömningar i flera fall inte har klargjort om bedömningen avser förmåga i nuvarande eller förändrat omvärldsläge. Sammantaget finner revisorerna det svårt att dra slutsatser om det civila försvarets samlade förmåga utifrån regeringens funktionsvisa redovisning (*12. Det civila försvaret*).

Revisorerna förutsätter att regeringen till nästa budgetbehandling lägger ned ett ambitiöst arbete för att förbättra resultatredovisningen i budgetpropositionen.

Krav på konsekvensbeskrivning av det civila försvarets förmåga

I budgetpropositionen för år 1999 skriver regeringen att det civila försvarets förmåga bedöms som godtagbar så länge det inte inträffar någon allvarlig störning. I budgetpropositionen analyseras dock inte närmare effekterna av olika störningar på samhällsfunktionerna. Regeringen beskriver inte hur försvarsförmågan påverkas om det skulle inträffa en allvarlig störning. Vilka blir effekterna för samhället om t.ex. en eller två vitala samhällsfunktioner slås ut? Inte heller framgår det av budgetpropositionen på vilket sätt funktionernas förmågor är beroende av varandra.

Krig medför alltid allvarliga störningar för samhället. Revisorerna saknar en konsekvensbeskrivning med en tydlig koppling mellan störningar av olika slag och konsekvenserna för samhället och totalförsvarets förmåga. Revisorerna förutsätter att regeringen i kommande budgetbehandling tydligt redovisar konsekvenserna av olika former av störningar. Revisorerna har förståelse för att delar av en utförlig analys av försvarsförmågan kan innehålla hemlig information. Revisorerna anser det därför lämpligt att regeringen tar ställning till under vilka former riksdagen lämpligast kan informeras om försvarsförmågan. Enligt revisorernas mening är det emellertid av stor betydelse att regeringens redovisning till riksdagen i största möjliga mån är öppen. Öppna redovisningar innebär att en intresserad allmänhet kan ta del av regeringens bedömningar och deltar i den försvarspolitiska diskussionen.

Anpassning och icke-militära hot

Totalförsvaret är den verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig (prop. 1998/99:1, utgiftsområde 6 Totalförsvaret). Som framgått av tidigare avsnitt har emellertid samhällsutvecklingen inneburit att militära och icke-militära hot i allt större utsträckning går in i varandra (*12. Det civila försva-*

ret). Utvecklingen har också medfört att samhället blivit mer sårbart för informationstekniska angrepp eller andra angrepp mot infrastruktur. Försvarsberedningen menar att risken ökat för att politiska eller religiösa grupper eller brottsliga organisationer använder våld eller andra påtryckningar på samhället för att nå sina syften.

Revisorerna konstaterar samtidigt att totalförsvarsmyndigheterna inte i nämnvärd omfattning har planerat sin verksamhet mot icke-militära hot. En genomgång av det beslutsunderlag som Överstyrelsen för civil beredskap skickat till regeringen visar att totalförsvarsmyndigheterna nästan uteslutande har planerat mot militära hot. Av beslutsunderlaget framgår att gamla planeringsförutsättningar från tidigare försvarsbeslut lever kvar bland totalförsvarsmyndigheterna. Överstyrelsen menar att det är regeringens styrning mot militära hot som medfört att totalförsvarsmyndigheterna inte haft tillräckliga förutsättningar att planera verksamheten både mot militära och icke-militära hot.

Vidare finns det oklarheter i frågan om anpassning fortfarande är en central fråga för det civila försvaret (*4. Behandlingen av anpassningsfrågorna 1997–1998*). I budgetpropositionen för år 1999 nämns inte anpassningsfrågorna i redovisningen av målen eller bland prioriteringarna för det civila försvaret. I budgetpropositionen finns inte heller några uppgifter om det civila försvarets anpassningsförmåga på lång sikt, eller på vilket sätt en ominriktning mot nya eller förändrade hotbilder skulle kunna genomföras.

Enligt revisorernas bedömning har samhällsutvecklingen inneburit att anpassningen med tiden blivit allt viktigare för det civila försvaret. I detta ligger att totalförsvaret bör ha förmåga att möta också icke-militära hot. En flexibilitet bör enligt revisorernas mening byggas in i planeringen så att förutsättningarna ökar att i olika tidsperspektiv prioritera resurser mot aktuella hotbilder.

Revisorerna föreslår att regeringen återkommer till riksdagen med en redogörelse för möjligheterna att utnyttja totalförsvarsresurser vid skilda slags påfrestningar på samhället.

Kompletterande skrivelse om anpassning

Revisorerna anser att den snabba teknik- och omvärldsutvecklingen har inneburit att anpassningen av försvaret i hög grad måste utformas genom successiva beslut. De femåriga försvarsbeslutsperioderna har visat sig allt mindre ändamålsenliga (*10. Anpassningen måste ständigt prövas*). För att riksdagens möjligheter att besluta om anpassning inte skall begränsas måste riksdagen ofta behandla och diskutera anpassningsfrågorna. För att möjliggöra en sådan kontinuerlig prövning bör riksdagen årligen följa upp, kontrollera och fatta beslut om anpassningens inriktning.

Revisorerna föreslår att regeringen varje år kompletterar budgetpropositionen med en särskild skrivelse om anpassning. I skrivelsen bör regeringen tydligt redogöra dels för gällande krigsduglighet samt förberedelserna för hur denna kan höjas i kortare tidsperspektiv, dels redovisa anpassningsförmågan i ett längre tidsperspektiv.

På vilket sätt skall den långsiktiga anpassningen genomföras?

Riksdagen har vid upprepade tillfällen betonat vikten av att regeringen tydligt informerar om anpassningsfrågorna. Granskningen visar emellertid att regeringen inte närmare har redogjort för dessa frågor. Framför allt saknas en redovisning av den långsiktiga anpassningsförmågan (3. 1996 års försvarsbeslut, 4. Behandlingen av anpassningsfrågorna 1997–1998).

Som tidigare framgått har Försvarsmakten ännu bara översiktligt berört frågan om *på vilket sätt* den långsiktiga anpassningen skall genomföras (7. *På vilket sätt skall anpassningen genomföras?*). I det beslutsunderlag som Försvarsmakten lämnat till regeringen saknar revisorerna en närmare redovisning av frågor som:

– *Hur skall grundorganisationen utformas så att den kan förändras och producera de förmågor som krävs för att möta framtida hot och kriser?*

– *Hur höga skulle kostnaderna bli i olika fall vid en eventuell upprustning eller ominriktning?*

– *Hur lång tid skulle en upprustning eller en ominriktning ta i olika fall?*

Revisorerna utgår från att regeringen begär att Försvarsmakten tydligare redovisar på vilket sätt den mera långsiktiga anpassningen är tänkt att genomföras.

Krav att Försvarsmakten analyserar effekterna av förändringar

Anpassningsprincipen utgår från att Sveriges omvärld och de hot som skall bemötas kan förändras på ett avgörande sätt. Det är därför enligt revisorernas mening viktigt att totalförsvarsmyndigheterna har förmåga att fortlöpande analysera konsekvenserna av olika förändringar.

En genomgång av Försvarsmaktens budgetunderlag inför regeringens arbete med 1999 års budgetproposition har visat att det inte finns någon närmare analys av konsekvenserna av den minskade verksamhet som skulle följa av de ekonomiska besparingar som regeringen tidigare hade aviserat (4. *Behandlingen av anpassningsfrågorna 1997–1998*). En tänkbar förklaring till att Försvarsmakten inte har redogjort för konsekvenserna är att myndigheten ansåg det för komplicerat att närmare beskriva effekterna av den reducerade verksamhet som skulle följa av besparingarna.

Revisorerna vill peka på vikten av att statsmakterna på ett tydligt sätt ges möjlighet att närmare analysera konsekvenserna av förändringar. Det är viktigt att berörda myndigheter kan presentera erforderligt beslutsunderlag. Revisorerna utgår från att regeringen ger Försvarsmakten klara direktiv om att myndigheten måste ha förmåga att fortlöpande analysera effekterna av olika förändringar.

Försvarsmakten pekade i sin årsredovisning för år 1997 på att det militära försvarets operativa styrka inte var tillräcklig för att föra ett framgångsrikt försvar mot iståndsatta styrkor (*4. Behandlingen av anpassningsfrågorna 1997–1998*). För att kunna försvara Sverige mot iståndsatta styrkor krävdes enligt Försvarsmakten en avsevärt större krigsorganisation och försvarseffekt än den som kunde mobiliseras efter en ettårig återtagningsperiod. I årsredovisningen accepterade emellertid Försvarsmakten de allvarliga bristerna i krigsorganisationen med hänvisning till omvärldsläget och den begränsade målsättning som statsmakterna lagt fast. Risken för krig bedömdes av Försvarsmakten som liten. Försvarsuppgifterna kunde därför enligt Försvarsmakten lösas i nuvarande omvärldsläge.

Försvarsmakten förefaller därmed i årsredovisningen bedöma det militära försvarets förmåga mot flera slags mål. Först bedömer Försvarsmakten i årsredovisningen att den krigsorganisation som statsmakterna hade beslutat genom 1996 års försvarsbeslut inte var tillräcklig. Sedan bedömer Försvarsmakten att risken för krig är liten. De redovisade bristerna och den otillräckliga krigsorganisationen kunde därför accepteras. Enligt Försvarsmakten kunde försvarsuppgifterna så som de hade förelagts Försvarsmakten genom försvarsbeslutet lösas.

Enligt revisorernas mening finns det oklarheter i på vilket sätt Försvarsmakten redovisar det militära försvarets förmåga i årsredovisningen. Utifrån ett synsätt kunde landet inte försvaras, utifrån ett annat synsätt kunde försvarsuppgifterna lösas. I årsredovisningen finns det emellertid ingen redovisning i vilken grad de olika utgångspunkterna skiljer sig åt.

Revisorerna utgår från att regeringen ser till att Försvarsmakten i sina kommande årsredovisningar tydligt redogör för vilka mål som myndigheten mäter försvarsförmågan mot. Om Försvarsmakten bedömer krigsorganisationens förmåga mot olika slags mål bör det i årsredovisningen finnas en tydlig förklaring på vilket sätt de olika målen skiljer sig åt.

Behov av omvärldsanalyser i Försvarsmaktens årsredovisningar

Som framgått ovan har Försvarsmakten accepterat allvarliga brister i krigsorganisationen med hänvisning till bl.a. omvärldsläget. Det finns dock ingen omvärldsanalys i årsredovisningen. En förklaring till att årsredovisningen inte innehåller någon omvärldsanalys är, enligt företrädare för den militära ledningen, att regeringen aldrig begärt att Försvarsmakten skall redovisa myndighetens analyser av omvärldsutvecklingen i årsredovisningen.

Revisorerna anser det viktigt att Försvarsmakten i samband med årsredovisningen också tydligt redogör för mot vilken omvärld den militära förmågan mäts. Omvärldsanalyser är enligt revisorerna en naturlig följd av anpassningsprincipen och en självklarhet i all försvarsplanering.

Revisorerna föreslår att regeringen ålägger Försvarsmakten att i kommande årsredovisningar tydligt relatera försvarets förmåga till omvärldsutvecklingen. I årsredovisningarna bör det finnas en klar koppling mellan de

Behov av att ÖCB analyserar relationerna mellan funktionerna

En genomgång av det beslutsunderlag som Överstyrelsen för civil beredskap skickat in till regeringen visar att ÖCB framför allt sammanställer totalförsvarsmyndigheternas redovisningar om respektive funktions förmåga (12. *Det civila försvaret*). Överstyrelsen gör inte någon mer ingående analys av hur relationerna mellan funktionerna påverkar det civila försvarets samlade förmåga. Det finns ingen närmare redovisning av på vilket sätt funktionernas förmågor påverkas om det uppstår störningar inom andra funktioner. I det beslutsunderlag som Överstyrelsen skickat in till regeringen saknas en utförligare analys av frågor som:

- Vilka blir effekterna på samhället om en eller två vitala funktioner slås ut?
- På vilket sätt är funktionernas förmågor beroende av varandra?
- Hur stor är risken att störningar inom vissa funktioner också får konsekvenser på andra funktioners förmågor?

Enligt revisorernas mening finns det risk för att bedömningen av det civila försvarets förmåga är förenad med alltför stor osäkerhet om relationerna mellan funktionerna inte analyseras närmare.

Revisorerna förutsätter att regeringen begär att Överstyrelsens kommande beslutsunderlag med bedömningar av det civila försvarets förmåga också omfattas av en närmare analys av funktionernas beroende av varandra.

Alliansfriheten och internationaliseringen

Anpassning och den militära alliansfriheten

Inför den säkerhetspolitiska kontrollstationen våren 1999 har Försvarsmakten gett förslag till tre inriktningar av försvaret. Gemensamt för de tre förslagen är en minskad krigsorganisation. Enligt Försvarsmakten skulle ett förverkligande av förslagen innebära att det skulle ta mycket lång tid att upprusta försvaret så att Sverige av egen kraft skulle kunna avvärja ett angrepp som hotade landets existens (10. *Anpassning och neutralitetsfrågan*).

Revisorerna har noterat att varken riksdagen eller regeringen har tagit upp frågan om anpassningen är eller kan komma att bli ett hinder för den svenska militära alliansfriheten. Mot bakgrund av att den försvarspolitiska inriktning som diskuteras får konsekvenser för vilket försvar Sverige kommer att ha i framtiden är det enligt revisorernas mening av betydelse att regeringen klargör för riksdagen vilka konsekvenser anpassningsfrågorna kan komma att ha på den svenska militära alliansfriheten.

Anpassningsprincipen förutsätter att en upprustning eller ominriktning inte får begränsas av internationella avtal. Sverige har därför valt att stå utanför avtal som begränsar möjligheterna till en eventuell svensk upprustning (9. *Anpassning och internationella avtal*). Revisorerna har uppfattat saken så att anpassningsprincipen förutsätter att regeringen också fortsättningsvis, vid diskussioner om att utveckla CFE-avtalet eller andra rustningsbegränsningsavtal, försäkras om att dessa inte begränsar förmågan att anpassa eller ominrikta det svenska försvaret.

Samtidigt agerar Sverige internationellt för en alleuropeisk rustningsbegränsning. De svenska ståndpunkterna innebär att endast det svenska försvaret bör utgå från en anpassningsprincip. Skulle också andra länder applicera anpassningsprincipen skulle det bli svårt att internationellt förhandla fram hållbara rustningsbegränsningsavtal.

Enligt revisorernas mening bör regeringen klargöra i vilken grad anpassningsprincipen kan utgöra ett hinder för Sverige att aktivt deltar i arbetet för global nedrustning och rustningsbegränsning. Revisorerna föreslår att regeringen tillsätter en utredning som närmare analyserar vilka konsekvenser tillämpningen av anpassningsprincipen har och kommer att få när det gäller svenskt deltagande i förhandlingar av internationella rustningsbegränsningsavtal.

Anpassning och försvarets materielförsörjning

Omvärldsutvecklingen och Försvarsmaktens minskade behov av försvarsmateriel har inneburit att den svenska försvarsindustrins produktion minskar. En internationalisering av försvarsindustrin har inletts, och i EU:s medlemsländer pågår en omvandling som syftar till att skapa en integrerad och konkurrenskraftig europeisk försvarsindustri (6. *Anpassning och försvarets materielförsörjning*).

I det fortsatta arbetet med att harmonisera de svenska reglerna för krigsmateriel med regler och riktlinjer i de övriga EU-länderna är det enligt revisorernas mening av stor betydelse att riksdagen tydligt och regelbundet informeras om förestående förändringar och deras relation till de övergripande säkerhetspolitiska målen.

Revisorerna föreslår att regeringen tillsätter en utredning med uppdrag att undersöka konsekvenserna av att den svenska försvarsindustrin alltmer internationaliseras. Utredningen bör belysa vilka förändringar som är aktuella när det gäller de svenska riktlinjerna för krigsmateriel. Utredningen bör även göra en analys av hur eventuella förändringar av riktlinjerna kan förenas med Sveriges övergripande säkerhetspolitiska mål.

Förslag om ett oberoende analysinstitut

Av tidigare avsnitt framgår att Försvarsberedningen utgör en del av Regeringskansliet (5. *Förmåga att besluta om anpassning*). Beredningens arbetsformer innebär att det är regeringspartiet som bestämmer vad som skall stå i beredningens rapporter. Detta medför att beredningens omvärldsanalyser har kopplingar till regeringens politik.

Revisorerna ser ett behov av analyskapacitet också utanför Regeringskansliet. Revisorerna föreslår därför att det vid sidan om Försvarsberedningen upprättas ett oberoende analysinstitut med uppdrag att göra omvärldsanalyser. Revisorerna ser många fördelar med konkurrerande omvärldsanalyser som inte har någon direkt politisk koppling till regeringen. Ett oberoende analysinstitut skulle ge alternativ till regeringens bedömningar.

Det nya analysinstitutet skall på samma sätt som Försvarsberedningen ha i uppdrag att göra omvärldsanalyser. Institutets rapporter skall vara en del av statsmakternas beslutsunderlag inför beslut om att anpassa försvaret. För att på ett tydligt sätt komplettera Försvarsberedningens verksamhet bör det nya analysinstitutet inrättas i anslutning till ett universitet eller en högskola.

En viktig uppgift för institutet bör vara att analysera utvecklingen av icke-militära hot. Analysinstitutet bör därför aktivt söka sig till debattörer och bedömare som står fria från det militära försvaret. För att skapa jämvikt mellan Försvarsberedningen och det föreslagna institutet bör båda organisationerna ges samma ekonomiska förutsättningar.

Med revisorernas förslag skulle statsmakterna ges två separata analyser av omvärldsutvecklingen. Samtidigt skulle ett nytt analysinstitut inbjudas till både ökat oberoende och till att fler bedömare och infallsvinklar kom in i beslutsprocessen.

Finansieringen

Finansiering av den inledande anpassningsperioden

Beredskapskrediten i Riksgäldskontoret skall kunna användas om krig, krigsfara eller andra utomordentliga förhållanden föreligger. Enligt regeringsformen (13 kap. 6 §) avses med utomordentliga förhållanden situationer som är föranledda av att det är krig utanför Sveriges gränser eller att Sverige har varit i krig eller krigsfara. Vid beslut om anpassning måste regeringen med nuvarande ordning formellt begära att riksdagen anslår extra medel för att anpassningen skall kunna inledas (5. *Förmåga att besluta om anpassning*).

Övningen som hölls i Regeringskansliet år 1997 visade att ekonomiska faktorer bidrog till att beslut om anpassning inte fattades i tid. Revisorerna anser det angeläget att det finns klara och effektiva handlingsregler för hur anpassningen skall finansieras. Inledningen av en anpassningsperiod får inte förhindras eller fördröjas på grund av att regeringen inte disponerar tillräckligt med pengar.

Revisorerna föreslår att regeringen återkommer till riksdagen med ett förslag till hur inledningen av en anpassningsperiod skall finansieras. Förslaget bör vara utformat på ett sådant sätt att upptakten till en anpassningsperiod inte försenas på grund av oklara handlingsregler för finansieringen.

Det civila försvaret

Samordningen av det civila försvaret

Regeringen har ansvaret för styrning och samordning av det civila försvaret på nationell nivå (*12. Det civila försvaret*). Försvarsberedningen har pekat på att mångfalden av hot och risker inneburit förändrade förutsättningar för samordningen av det civila försvaret (1999:2). Beredningen anser att formerna för samordningen av det civila försvaret i Regeringskansliet bör utvecklas. Enligt beredningen är det viktigt att regeringen i styrningen av det civila försvaret gör tydliga kopplingar mellan olika former av hot. Försvarsberedningen har menat att samordningen av det civila försvaret i Regeringskansliet behöver förbättras. Beredningen har dock inte närmare gått in på hur samordningen bör utvecklas.

Revisorerna föreslår att regeringen återkommer till riksdagen med en redogörelse för hur samordningen i Regeringskansliets har förbättrats i syfte att skapa ett effektivt civilt försvar.

Överstyrelsens roll bör granskas

Överstyrelsen för civil beredskap saknar direktiv rätt mot de funktionsansvariga myndigheterna. Detta har begränsat Överstyrelsens möjligheter att fullt ut fylla den roll som statsmakterna beslutade om genom 1996 års försvarsbeslut. En arbetsgrupp i Regeringskansliet har föreslagit att Överstyrelsen i samverkan med civilbefälhavarna skall ges i uppgift att utgöra en stödfunktion också när det gäller svåra påfrestningar på samhället i fred.

Som framgått tidigare har Överstyrelsen inte utarbetat någon tydlig analys av det civila försvarets förmåga att möta militära angrepp. Inte heller har myndigheten tagit fram några egna omvärldsanalyser (*12. Det civila försvaret*). Det är vidare oklart i vilken utsträckning ÖCB utgör ett stöd för totalförsvarsmyndigheterna när det gäller förberedelser och planering mot militära hot.

Revisorerna föreslår att regeringen väntar med att ta ställning i frågan om Överstyrelsen bör ges uppgiften att utgöra en stödfunktion också när det gäller svåra påfrestningar på samhället i fred. Revisorerna finner det lämpligt att regeringen först granskar på vilket sätt ÖCB har fungerat i sin nuvarande samordningsroll vad gäller militära hot.

Regeringens redovisning till riksdagen

- Revisorerna föreslår att regeringen i kommande budgetpropositioner redogör för hur försvarets omfattning och utgifter utvecklats under de senaste tio åren. I redovisningen bör det finnas en koppling till hur det svenska försvaret utvecklats i förhållande till försvaren i andra länder.
- Revisorerna föreslår att regeringen i kommande budgetpropositioner tydligt relaterar försvarets förmågan till utvecklingen i omvärlden som man bedömer som sannolik.
- Revisorerna förutsätter att regeringen i kommande propositioner och skrivelser vid sidan av egna bedömningar återger det viktigaste Försvarsmakten har redovisat till regeringen.
- Revisorerna föreslår att regeringen låter några utomstående granska propositionerna. Genom extern granskning skulle oklarheter i texterna kunna pekas ut redan innan propositionerna skickas till riksdagen.
- Revisorerna förutsätter att regeringen till nästa budgetbehandling lägger ned ett ambitiöst arbete på att förbättra resultatredovisningen av försvaret.
- Revisorerna förutsätter att regeringen i kommande års budgetpropositioner tydligare redovisar konsekvenserna av olika former av störningar.
- Revisorerna föreslår att regeringen återkommer till riksdagen med en redogörelse för möjligheterna att utnyttja totalförsvarsresurser vid skilda slags påfrestningar på samhället.
- Revisorerna föreslår att regeringen varje år kompletterar budgetpropositionen med en särskild skrivelse om anpassning. I skrivelsen bör regeringen tydligt redogöra dels för gällande krigsduglighet samt förberedelserna för hur denna kan höjas i kortare tidsperspektiv, dels för anpassningsförmågan i ett längre tidsperspektiv.

Myndigheternas redovisning till regeringen

- Revisorerna utgår från att regeringen begär att Försvarsmakten tydligare redovisar på vilket sätt den långsiktiga anpassningen är tänkt att genomföras.
- Revisorerna utgår från att regeringen ger Försvarsmakten klara direktiv om att myndigheten måste ha förmåga att fortlöpande analysera effekterna av olika förändringar.
- Revisorerna utgår från att regeringen ser till att Försvarsmakten i sina kommande årsredovisningar tydligt redogör för mot vilka mål som myndigheten bedömer försvarsförmågan.

- Revisorerna föreslår att regeringen ålägger Försvarmakten att i kommande årsredovisningar tydligt relatera försvarets förmåga till omvärldsutvecklingen.
- Revisorerna förutsätter att regeringen begär att Överstyrelsens kommande beslutsunderlag med bedömningar av det civila försvarets förmåga också innehåller en tydlig analys av funktionernas beroende av varandra.

Alliansfriheten och internationaliseringen

- Revisorerna föreslår att regeringen klargör för riksdagen vilka konsekvenser anpassningsfrågorna kan komma att ha på den svenska militära alliansfriheten.
- Revisorerna föreslår att regeringen tillsätter en utredning för att närmare analysera vilka konsekvenser tillämpningen av anpassningsprincipen har och kommer att få när det gäller svenskt deltagande i förhandlingar av internationella rustningsbegränsningsavtal.
- Revisorerna föreslår att regeringen tillsätter en utredning med uppdrag att undersöka konsekvenserna av att den svenska försvarsindustrin internationaliseras. Utredningen bör belysa vilka förändringar som är aktuella när det gäller de svenska riktlinjerna för krigsmateriel. Utredningen bör också omfatta en analys av relationerna mellan Sveriges övergripande säkerhetspolitiska mål och de förändrade förutsättningar som internationaliseringen innebär för den svenska försvarsindustrin.

Omvärldsanalyser

- Revisorerna föreslår att det vid sidan av Försvarsberedningen upprättas ett oberoende analysinstitut. Det nya analysinstitutet skall på samma sätt som Försvarsberedningen ha i uppdrag att göra omvärldsanalyser.

Finansiering

- Revisorerna föreslår att regeringen återkommer till riksdagen med förslag om hur inledningen av en anpassningsperiod skall finansieras. Förslaget bör vara utformat på ett sådant sätt att upptakten av en anpassningsperiod inte försenas på grund av de handlingsregler som finns för finansieringen.

Det civila försvaret

- Revisorerna föreslår att regeringen återkommer till riksdagen med en redovisning om hur samordningen i Regeringskansliet har förbättrats i syfte att skapa ett effektivt civila försvar.
- Revisorerna föreslår att regeringen avvaktar med att lämna förslag i frågan om Överstyrelsen för civil beredskap bör ges uppgiften att utgöra

en stödfunktion också när det gäller svåra påfrestningar på samhället i fred. Revisorerna finner det lämpligt att regeringen först granskar på vilket sätt Överstyrelsen har samordnat insatserna för att möta militära hot.

1998/99:RR7
Bilaga 1

Ordlista

1998/99:RR7

Bilaga 1

Bataljon: 500–1 500 man.

Brigad: ca 5 000 man.

Flygdivision: ca 15 flygplan.

Framgångsrikt försvar: Med framgångsrikt försvar avses att angriparens anfallskraft i en huvudoperationsriktning kan brytas (Försvarmakten 1998, HVK 23 386:61685).

Konventionella stridskrafter: Avser förband och krigsmateriel inom armén, marinen eller flygvapnet. Till konventionella stridskrafter hör inte biologiska eller kemiska stridsmedel. Inte heller atomvapen räknas som konventionellt stridsmedel.

Numerär: Antal.

Ominriktning: Avser åtgärder för att anpassa Försvarmakten till förändrade uppgifter eller omprioritering av existerande uppgifter. En eventuell ominriktning kan behöva genomföras inom försvarsbeslutets ram eller genom nya ekonomiska förutsättningar (Försvarmakten 1997, HKV 23 383:62559).

Patrullbåtsdivision: Fyra patrullbåtar.

Iståndsatta styrkor: Styrkor som kan sättas i krigsdugligt skick inom några år så länge befintligt materiel och personal kan utnyttjas (prop. 1995/96:12).

Tillväxt: Åtgärder för att öka krigsorganisationens kvantitet eller kvalitet under en längre tid. Åtgärderna för tillväxt förutsätter ökade ekonomiska ramar (Försvarmakten 1997, HKV 23 383:62559).

Vidmakthålla en förmåga: Att behålla samma förmåga som tidigare.

Återtagning: En beredskapshöjande åtgärd för att höja krigsdugligheten hos befintlig krigsorganisation till anbefalld nivå inom angivna tidskrav (Försvarmakten 1997, HKV 23 383:62559).

Agrell Wilhelm, *Alliansfrihet och atombomber – Kontinuitet och förändring i den svenska försvarsdoktrinen från 1945 till 1982*, Liber förlag, Stockholm 1985.

Anpassning, särtryck till Försvarsmaktens budgetunderlag 1998, Försvarsmakten 1997.

Böhme Klaus-Richard, *Nordisk försvarspolitik 1918–1939*, Försvar i nutid 1977:4/5, Stockholm Centralförbundet Folk och Försvar 1977.

Cronenberg Arvid, *Säkerhet–Elasticitet–Återtagning*, Handlingar och Tidskrift, häfte 6 1995, Kungliga krigsvetenskapsakademien 1995.

Dahlin Fredrik, Enander Olle, *European Armaments Collaboration*, Försvarets forskningsanstalt 1997.

DN-debatt den 3 oktober 1990, *Armén bör halveras*, av Pär Granstedt (c) och Ingvar Karlsson (c).

DN-debatt den 7 oktober 1990, *Neutraliteten blir omöjlig*, av Carl Bildt (m).

DN-debatt den 14 juni 1991, *Satsa på ett begränsat elitförsvar*, av Roine Carlsson (s).

Ds 1995:28, *Sverige i Europa och världen*.

Ds 1996:51, *Omvärldsförändringar och svensk säkerhetspolitik*.

Ds 1998:9, *Svensk säkerhetspolitik i ny omvärldsbelysning*.

Ds 1998:32, *Skyldigheter och befogenheter vid svåra påfrestningar på samhället i fred*.

Ds 1999:2, *Förändrad omvärld – omdanat försvar*.

Ekonomistyrningsverket, *Budgetprognos 1998:4*.

Eriksson Anders, E. *Teknologisk och industriell bas för försvarets anpassningsförmåga*, Försvarets forskningsanstalt, Stockholm 1997.

Europeiska unionens råd (980605, dnr 8675/2/98), *Europeiska unionens uppförandekod för vapenexport*, Europeiska unionens råd 1998.

Fisher A. Beth, *The Reagan Reversal – Foreign Policy and the End of the Cold War*, University of Missouri Press 1997.

Försvarsdepartementet 1994 (FO 93/2935/SI), *Långsiktig anpassning av försvarets förmåga*, regeringsuppdrag 7 C, Militärhögskolan och Försvarets forskningsanstalt 1994.

Försvarsdepartementet 1997 (Fö 1994:07), *Ledningsövning, utvärdering av fas 3, mom. 1–3, Anpassningsprincipen*.

Försvarsmakten 1997 (HKV 23 383:63116), *Försvarsmaktsplan 1998*.

Försvarsmakten 1997 (HKV 23 383:62559), *Budgetunderlag 1998* (inkl. bilagor).

Försvarsmakten 1997 (HKV 23 210:68553), *Försvarsmaktsidé 2020*.

Försvarsmakten 1998 (HKV 23 386:61685), *Försvarsmaktens årsredovisning av budgetåret 1997*.

Försvarsmakten 1998 (HKV 23 383:61470), *Budgetunderlag 1999 och särskilda redovisningar* (inkl. bilagor).

Försvarsmakten 1998 (HKV 23 383:61471), *Budgetunderlag 1999 och särskilda redovisningar* (inkl. bilagor).

Försvarsmakten 1998 (HKV 23 200:72865), *Försvarsmaktens underlag till den säkerhetspolitiska kontrollstationen 1999*.

Försvarsmakten m.fl. 1998 (HKV 23 200:72912), *Försörjning med materiel och anläggningar samt vissa försörjningsberedskapsfrågor*.

Hallendorff Carl, *Försvarsfrågan inför riksdagen 1925*, Bröderna Lagerströms förlag, Stockholm 1925.

Hellquist Ingvar, *Totalförsvarets anpassningsförmåga*, Försvarsdepartementet 1998.

Holmén Hans, *Försvar och samhällsförändring*, MINAB/GOTAB, Kungälv 1985.

Inspektionen för strategiska produkter, ISP, *Handbok för krigsmateriel 1998*, Fritzes, Stockholm 1998.

Meddelande från Kommissionen (971204, KOM(97) 583), *Att genomföra unionens strategi för försvarsindustrin*, Europeiska gemenskapernas kommission 1997.

Norberg Richard, *Rysslands försvarsutgifter under perioden 1992–1996*, Försvarets forskningsanstalt 1997.

Pallin Krister, *Sveriges militära satsningar – en översikt med förklaringar till perioden efter 1945*, Försvarets forskningsanstalt, Stockholm 1998.

Riksdagens årsbok för åren 1925, 1928

Riksgäldskontorets årsböcker för budgetåren 1938/39–1947/48, 1950/51–1951/52 och 1992/93.

SIPRI Yearbook 1998, *Armaments, Disarmament and International Security*, Oxford University Press 1998.

SOU 1923:15, *Revision av Sveriges försvarsväsende del 1*.

SOU 1923:16, *Revision av Sveriges försvarsväsende del 2*.

SOU 1991:112, *Försvarsmaktens ledning*.

SOU 1996:98, *Vem styr försvaret?*

SOU 1996:130, *De två kulturerna*.

Statistisk årsbok för åren 1980–1998, Statistiska centralbyrån.

Swedish National Product 1861–1970, av Krantz Olle, Nilsson Carl-Axel, CWK Gleerup, Lund 1975.

The International Institute for Strategic Studies, *The Military Balance 1998/99*, Oxford University Press 1998.

Tunberger Johan, *Anpassningsdoktrinen – ett hinder för anpassning*, Försvarsdepartementet 1998.

Törnqvist Stefan, *Försvarsmaterielfrågor inom den Europeiska unionen*, Försvarets forskningsanstalt 1998.

Wahlbäck Krister, *Sveriges hållning mot Baltikum*, Briefing från UD 1994:2.

Wieslander Hans, *I nedrustningens tecken*, Skånska Centraltryckeriet, Lund 1966.

ÖCB 1997 (dnr 5-47/97), *Planeringsunderlag 98 för det civila försvaret*.

ÖCB 1997 (dnr 6-1836/96), *Rapport från genomgång av funktionen befolkningsskydd och räddningstjänst*.

ÖCB 1998 (dnr 5-697/98), *Den nya säkerheten*.

ÖCB 1998 (dnr 5-659/97), *Planeringsunderlag 1999 för det civila försvaret*.

ÖCB 1998 (dnr 2-277/98), *Årsbok för det civila försvaret 1997*.

1998/99:RR7

Bilaga 1

Sammanställning av remissinstanser vid remittering av revisorernas rapport 1998/99:4 Anpassningen av totalförsvaret

1998/99:RR7
Bilaga 2

Remissinstanser som har yttrat sig

Försvarsdepartementet

Försvarsmakten

Försvarshögskolan (FHS)

Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB)

Statens räddningsverk

Statens energimyndighet

Utrikespolitiska Institutet (UI)

Remissinstanser som har beretts tillfälle att yttra sig men inte lämnat något remissvar

Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI)

Post- och telestyrelsen

Försvarets forskningsanstalt

Civilbefälhavaren för Norrlands civilområde

Institutionen för freds- och konfliktforskning, Uppsala universitet

Institutionen för Freds- och utvecklingsforskning, Göteborgs universitet

Allmänna synpunkter

Försvarsdepartementets expeditionschef riktar omfattande kritik mot revisorernas granskning. I sitt remissvar ifrågasätter expeditionschefen bl.a. revisorernas rätt att granska riksdagens och regeringens beslutsunderlag. Vidare är expeditionschefen kritisk till bl.a. revisorernas sätt att redovisa försvarsutgifter. *Försvarsmakten* anser att sakförhållanden som rör det militära försvaret i allt väsentligt är riktigt beskrivet i rapporten. *Försvarsmakten* anser dock också att rapportens redovisning av försvarsutgifter bör kompletteras.

Flera remissinstanser anser generellt att rapporten behandlar viktiga frågor om anpassning av totalförsvaret. *Överstyrelsen för civil beredskap* (ÖCB) och *Räddningsverket* konstaterar att rapporten identifierar flera områden inom vilka det finns möjligheter till förbättringar. *Överstyrelsen* instämmer i revisorernas beskrivning av det civila försvarets planering och anpassningsåtgärder. ÖCB menar dock att en granskning av regeringens och riksdagens beslutsunderlag inte fångar upp allt av det arbete som gjorts inom det civila försvaret. *Räddningsverket* anser att revisorerna beskrivit de viktigaste bristerna i styrningsprocessen.

Försvarshögskolan (FHS) finner att rapporten på ett riktigt sätt beskriver hur nuvarande rutiner mellan bl.a. *Försvarsmakten*, *Försvarsdepartementet* och riksdagen fungerar. *Försvarshögskolan* anser att revisorernas redovisning, kritik och förslag till förbättringar är både rak och lättläst. *Försvarshögskolan* kommer därför att använda rapporten i undervisningssyfte.

Utrikespolitiska Institutet (UI) uttrycker uppskattning av den vikt som rapporten lägger vid oberoende omvärldsanalyser. Även *Försvarshögskolan* ställer sig positiva till revisorernas förslag om ett oberoende analysinstitut.

Synpunkter på redovisningen av försvarsutgifterna i rapporten

Expeditionschefen i Försvarsdepartementet och *Försvarsmakten* är kritiska till den inledande beskrivningen av försvarsutgifterna i rapporten.

Enligt expeditionschefen är försvarsanslaget för år 1999 mindre än de 44 miljarder kronor som uppges i rapporten. Expeditionschefen uppger att 800 miljoner kronor av anslaget för utgiftsområde 6 inte är totalförsvarsverksamhet. Expeditionschefen menar att revisorerna överskattat försvarsanslaget för år 1999 med ca 800 miljoner kronor. Vidare framför expeditionschefen kritik mot uppgiften om materielanskaffning under 1999. Enligt expeditionschefen på *Försvarsdepartementet* utgör nyanskaffning av materiel bara ca 30 % av anslaget A 3.

Revisorernas beskrivning av försvarsutgifternas utveckling i ett internationellt perspektiv är enligt expeditionschefen skev. En rättvisare bild av försvarsutgifternas utveckling skulle ges om hänsyn i rapporten hade tagits till att länderna ökat sina försvarsutgifter vid olika tidpunkter. Expeditionschefen anser också att orsaken till att de tyska försvarsutgifterna minskat per invånare bl.a. beror på den tyska återföreningen.

Vidare menar expeditionschefen att revisorernas uppgifter om försvarsutgifternas andel av BNP inte ger stöd åt att de svenska försvarsutgifterna skulle vara höga.

Expeditionschefen ifrågasätter också uppgiften att svensken i genomsnitt betalar 43 % mer för försvaret än invånarna i Nato-länderna. Expeditionschefen menar att uppgifter från Försvarets forskningsanstalt visar att Sverige betalar mindre till försvaret per invånare än invånarna i Nato-länderna. Expeditionschefen är även kritisk till revisorernas redovisning av försvarsutgifternas andel av BNP. Enligt expeditionschefen måste man vid internationella jämförelser ta hänsyn till att Sverige har haft en låg ekonomisk tillväxt. En orsak till att försvarsutgifternas andel av BNP i Sverige inte minskat i samma takt som i andra länder kan bero på att Sverige haft en lägre tillväxt.

Försvarsmakten anser att försvarsutgifternas utveckling måste jämföras med utvecklingen för statsbudgeten. Totalförsvarets andel av statsbudgeten har från budgetåret 1980/81 till år 1998 sjunkit från 8,6 % till 6,0 %. Under motsvarande period har försvarsutgifternas andel av BNP minskat från 3,3 % till 2,3 %. Försvarsmakten anser också att rapportens internationella jämförelse av försvarsutgifter bör kompletteras. Försvarsmakten menar att man vid internationella jämförelser bör ta hänsyn till ländernas olika försvarsbehov.

Försvarsmakten konstaterar att tillämpningen av anslagsförordningen inneburit ökade kostnader för Försvarsmakten. Till detta kommer att också kostnader för personal ökat på grund av höjda socialförsäkringsutgifter. Försvarsmaktens slutsats är att försvaret minskat sin verksamhet reallt och att försvarsutgifterna nyttjar en allt mindre del av samhällets sammanlagda resurser.

Övriga synpunkter som inte berör revisorernas förslag

Expeditionschefen i Försvarsdepartementet har vidare funnit det märkligt att revisorerna valde att lägga fram rapporten *Anpassningen av totalförsvaret* (1998/99:4) innan regeringen kom med sin proposition (prop. 1998/99:74) inför riksdagens säkerhetspolitiska kontrollstation våren 1999. Expeditionschefen finner det "besynnerligt" att revisorerna inte tagit med propositionen i granskningen.

Expeditionschefen i Försvarsdepartementet anser att rapporten ger en felaktig beskrivning av försvarsministerns uttalande i riksdagen den 5 december 1997. Enligt expeditionschefen har revisorerna felaktigt uppgivit att försvarsministern inte förstod delar av Försvarsdepartementets texter och att försvarsministern sedan uttalat att försvaret hade en god anpassningsförmåga.

Expeditionschefen i Försvarsdepartementet delar revisorernas uppfattning att Försvarsdepartementet behöver mer resurser. Expeditionschefen är positiv till att departementet i stor utsträckning använder sig av extern expertis från försvarsmyndigheterna. Expeditionschefen har dock invändningar mot revisorernas beskrivning att Försvarsdepartementets arbete i stor utsträckning utförs av personal från någon av försvarsmyndigheterna. Expeditionschefen

invänder också mot att en tredjedel av Förvarsdepartementet utgörs av administrativ personal. Enligt expeditionschefen måste revisorernas uppgifter bygga på en mycket "extensiv tolkning".

1998/99:RR7
Bilaga 2

Regeringens redovisning till riksdagen

Krav på redovisning av försvarets utveckling

I rapporten föreslår revisorerna att regeringen i kommande budgetpropositioner redogör för hur försvarets omfattning och utgifter utvecklats under de senaste tio åren. I redovisningen bör det enligt revisorerna finnas en koppling till hur det svenska försvaret utvecklats i förhållande till försvaren i andra länder. Revisorererna föreslår också att regeringen i kommande budgetpropositioner tydligt relaterar försvarets förmåga till utvecklingen i omvärlden som man bedömer som sannolik.

Förvarsdepartementets expeditionschef anser att en redogörelse av det militära försvaret endast kan vara översiktlig på grund av att viss information är hemlig. För det civila försvaret anser expeditionschefen på Förvarsdepartementet att redogörelsen kan utvecklas vad gäller kopplingen mellan de omvärldsfaktorer som regeringen redovisar och åtgärder inom funktionerna.

Viktigt med alternativa bedömningar

I rapporten förutsätter revisorerna att regeringen i kommande propositioner och skrivelser vid sidan av egna bedömningar återger det viktigaste som Försvarsmakten har redovisat till regeringen.

Förvarsdepartementets expeditionschef instämmer med revisorerna. Om myndigheterna har bedömningar som avviker från regeringens bör förhållandet redovisas och kommenteras närmare i propositionerna. Enligt expeditionschefen återger regeringen i propositioner "i stor utsträckning" det viktigaste som Försvarsmakten har redovisat till regeringen.

Krav på begriplig redovisning

Revisorererna föreslår i rapporten att regeringen låter några utomstående granska propositionerna. Genom extern granskning skulle oklarheter i texterna kunna pekats ut redan innan propositionerna skickas till riksdagen.

Enligt *expeditionschefen i Förvarsdepartementet* är förslaget inte möjligt. Propositionerna skulle då kunna bli allmänna handlingar innan riksdagen hunnit ta del av propositionerna. Expeditionschefen föreslår i stället att språkgranskare i Regeringskansliet kan användas.

Krav på tydligare resultatredovisning

Revisorererna förutsätter i rapporten att regeringen till nästa budgetbehandling lägger ned ett ambitiöst arbete på att förbättra resultatredovisningen av försvaret.

Expeditionschefen i Försvarsdepartementet framför att den modell för styrning och uppföljning som riksdagen har beslutat om är under införande. *Expeditionschefen* förutsätter att den nya modellen kommer att leda till en bättre resultatredovisning.

Krav på konsekvensbeskrivning av det civila försvarets förmåga

I rapporten förutsätter revisorerna att regeringen i kommande års budgetpropositioner tydligare redovisar konsekvenserna av olika former av störningar.

Expeditionschefen i Försvarsdepartementet anser att en konsekvensbeskrivning har redovisats i budgetpropositionen för år 1999. Redovisningen i budgetpropositionen kan dock förbättras.

Anpassning och icke-militära hot

Revisorerna föreslår i rapporten att regeringen återkommer till riksdagen med en redogörelse för möjligheterna att utnyttja totalförsvarsresurser vid skilda slags påfrestningar på samhället.

Expeditionschefen i Försvarsdepartementet hänvisar bl.a. till 1996 års försvarsbeslut och lagen (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap. Av försvarsbeslutet och nämnda lagrum framgår att totalförsvarsresurser skall kunna användas vid skilda slags påfrestningar på samhället. Vidare förklarar *expeditionschefen* att regeringen i regleringsbrev anger att de resurser som skapas inom det civila försvaret skall kunna utnyttjas vid svåra påfrestningar på samhället i fred.

Expeditionschefen konstaterar att regeringen har fattat beslut om vilka myndigheter som skall arbeta för god beredskap mot svåra påfrestningar i fred (prop. 1996/97:11). *Expeditionschefen* meddelar att Regeringskansliet skall göra en sektorvis genomgång av hur beredskapen fungerar vid svåra påfrestningar på samhället i fred. Syftet med genomgången är att ytterligare kartlägga ansvar och befogenheter bland berörda myndigheter.

Räddningsverket anser att nuvarande regelsystem ger förutsättningar för myndigheterna att planera mot icke-militära hot. *Räddningsverket* menar dock att revisorens analys fångar upp de väsentligaste bristerna i dagens styrning av det civila försvaret. En grundläggande förutsättning för att få en effektiv styrning är enligt *Räddningsverket* att klarlägga om totalförsvaret bör ha en förmåga att möta också icke-militära hot. *Räddningsverket* anser det därför naturligt att regeringen, såsom revisorerna föreslår, återkommer till riksdagen och redovisar den praktiska tillämpningen av lagen (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap.

Överstyrelsen för civil beredskap konstaterar att rapporten på ett korrekt sätt beskriver att totalförsvarsmyndigheterna nästan uteslutande planerat och bedömt sin förmåga mot militära mål. *Överstyrelsen* framför att myndigheterna i det civila försvaret saknar mandat att planera verksamheten mot svåra påfrestningar på samhället i fred.

Energimyndigheten instämmer i den beskrivning som ges i rapporten. Myndigheterna har enligt *Energimyndigheten* små möjligheter att använda totalförsvarsresurser till andra ändamål än att möta ett väpnat angrepp.

Revisorerna har föreslagit att regeringen varje år kompletterar budgetpropositionen med en särskild skrivelse om anpassning. I skrivelsen bör regeringen tydligt redogöra dels för gällande krigsduglighet samt förberedelserna för hur denna kan höjas i ett kortare tidsperspektiv, dels för anpassningsförmågan i ett längre tidsperspektiv.

Expeditionschefen i Förvarsdepartementet uppger att regeringen kompletterade budgetpropositionen för år 1997 med en skrivelse om anpassning. År 1998 valde regeringen att inte komplettera budgetpropositionen med en särskild skrivelse om anpassning. Anledningen var enligt expeditionschefen att riksdagen på grund av riksdagsvalet var tidsmässigt pressat under hösten 1998. En annan orsak var att riksdagen redan våren 1999 skulle behandla anpassningsfrågor i riksdagens säkerhetspolitiska kontrollstation.

Myndigheternas redovisning till regeringen

Krav att Förvarsmakten analyserar effekterna av förändringar

Regeringen har under åren 1997 och 1998 konstaterat problem i Förvarsmaktens ekonomi. Hösten 1997 anmälde regeringen till riksdagen att det i Förvarsmaktens planläggning fanns kostnader på 300–500 miljoner kronor per år utöver den ekonomiska ram som riksdagen hade fastslagit (prop. 1997/98:1 utgiftsområde 6 Totalförvar). Granskningen visar att Förvarsmaktens budgetunderlag inför regeringens arbete med 1999 års budgetproposition inte innehåller någon närmare analys av konsekvenserna av den minskade verksamhet som skulle följa av de ekonomiska besparingar som regeringen tidigare hade aviserat. I rapporten framhåller revisorerna vikten av att statsmakterna på ett tydligt sätt ges möjlighet att närmare analysera konsekvenserna av förändringar. Det är viktigt att berörda myndigheter kan presentera erforderligt beslutsunderlag. I rapporten utgår revisorerna från att regeringen ger Förvarsmakten klara direktiv om att myndigheten måste ha förmåga att fortlöpande analysera effekterna av olika förändringar.

Förvarsdepartementets expeditionschef instämmer i revisorernas kritik att det är viktigt att analysera konsekvenser. Försvarets förmåga är emellertid resultatet av en tidsmässigt lång uppbyggnadsperiod. Enligt expeditionschefen har därför mindre förändringar under ett enskilt budgetår endast marginella effekter på försvarets förmåga.

Förvarsmakten hävdar att Förvarsmaktens årsredovisning i strikt form utformas utifrån de villkor som regeringen anger i förordningar och regleringsbrev.

Försvarets förmåga och omvärldsanalyser

Revisorerna konstaterar i granskningen att Förvarsmakten förefaller bedöma det militära försvarets förmåga mot flera slags mål. Enligt revisorerna finns det oklarheter i på vilket sätt Förvarsmakten redovisar det militära försvarets förmåga i årsredovisningarna.

Revisorerna föreslår också att regeringen ålägger Försvarmakten att i kommande årsredovisningar tydligt relatera försvarets förmåga till omvärldsutvecklingen.

Expeditionschefen i Förvarsdepartementet anser att det är problematiskt att olika begrepp ges olika innebörd hos skilda aktörer. Expeditionschefen anser att det är svårt att entydigt klara ut om Sverige kan försvaras eller inte. Expeditionschefen menar att Försvarmaktens återredovisning snarare är att betrakta som riksbedömningar utan möjlighet till entydiga svar. När det gäller revisorernas förslag om omvärldsanalyser i Försvarmaktens årsredovisning instämmer expeditionschefen med revisorerna. Enligt expeditionschefen är det bra att klara ut vad försvarsförmågan skall mätas mot.

Försvarmakten framhåller att Försvarmaktens årsredovisning utformats utifrån de villkor som regeringen anger i förordningar och regleringsbrev.

Behov av att ÖCB analyserar relationerna mellan funktionerna

I rapporten förutsätter revisorerna att regeringen begär att ÖCB:s kommande beslutsunderlag med bedömningar av det civila försvarets förmåga också innehåller en tydlig analys av funktionernas beroende av varandra.

Förvarsdepartementets expeditionschef hävdar att de funktionsansvariga myndigheterna i sina bedömningar tar hänsyn till gränssättande faktorer som påverkar möjligheterna att uppnå en god förmåga. Regeringen har i regleringsbrev till myndigheterna begärt att detta skall redovisas. Myndigheternas redovisningar ligger sedan till grund för den bedömning av det civila försvarets förmåga som ÖCB gör. Överstyrelsen redovisar sedan sina bedömningar till regeringen. Expeditionschefen anser emellertid att totalförsvarsmyndigheternas redovisning av det civila försvaret kan utvecklas. Av expeditionschefens remissvar framgår att redovisningen skulle kunna förbättras genom att regeringen utvecklar sitt sätt att formulera krav på myndigheternas redovisning.

Överstyrelsen instämmer i att det behövs mer ingående analyser. Överstyrelsen anser att det i framtiden är nödvändigt att genomföra analyser som berör fler samhällssektorer. Överstyrelsen framhåller vikten av en mer ingående analys av det civila försvarets samlade förmåga samt en analys av hur funktionerna påverkas av störningar på andra funktioner. Enligt ÖCB har regeringens anvisningar inneburit att ÖCB:s arbete främst har koncentrerats till funktionsvisa analyser och att ta fram planeringsunderlag.

ÖCB har inget att erinra mot det som redovisas om det civila försvaret i rapporten. Mot bakgrund av att granskningen enbart berör riksdagens och regeringens beslutsunderlag ges dock enligt ÖCB inte en heltäckande bild av det arbete som utförs inom totalförsvaret. Av remissvaret framgår bl.a. att ÖCB analyserar funktionernas förmåga genom särskilda dialoger med de funktionsansvariga myndigheterna.

Energimyndigheten instämmer i revisorernas beskrivning av behovet av en mer ingående analys av relationerna mellan funktionerna. Energimyndigheten hävdar samtidigt att det finns svårigheter med att analysera de komplexa relationerna mellan funktionerna. Energimyndigheten anser att analyser

Alliansfriheten och internationaliseringen

Anpassning och internationella avtal

Revisorerna föreslår att regeringen tillsätter en utredning för att närmare analysera vilka konsekvenser tillämpningen av anpassningsprincipen har och kommer att få när det gäller svenskt deltagande i förhandlingar av internationella rustningsbegränsningsavtal.

Försvarsdepartementets expeditionschef konstaterar att frågan varit och är föremål för studier. Expeditionschefen nämner inte vilka studier han avser men uppger att studierna omfattas av sekretess.

Anpassning och försvarets materielförsörjning

Revisorerna föreslår i rapporten att regeringen tillsätter en utredning med uppdrag att undersöka konsekvenserna av att den svenska försvarsindustrin internationaliseras. Utredningen bör belysa vilka förändringar som är aktuella när det gäller de svenska riktlinjerna för krigsmateriel. Utredningen bör också omfatta en analys av relationerna mellan Sveriges övergripande säkerhetspolitiska mål och de förändrade förutsättningar som internationaliseringen innebär för den svenska försvarsindustrin.

Försvarsdepartementets expeditionschef påpekar att Sverige deltar i ett sexnationssamarbete som syftar till att underlätta en omstrukturering av den europeiska försvarsindustrin. Vidare hänvisar expeditionschefen till regeringens försvars- och säkerhetspolitiska proposition (prop. 1998/99:74). Av propositionen framgår att regeringen avser att besluta om ett samlat utvecklings- och effektivitetsarbete när det gäller krigsmaterieförsörjning. Inom ramen för projektet kommer försvarsindustrins ökade internationalisering att behandlas.

Omvärldsanalyser

Förslag om ett oberoende analysinstitut

Revisorerna föreslår i rapporten att det vid sidan av Försvarsberedningen skall upprättas ett oberoende analysinstitut. Det nya analysinstitutet skall på samma sätt som Försvarsberedningen ha i uppdrag att göra omvärldsanalyser. Revisorerna anser det värdefullt med konkurrerande omvärldsanalyser som inte har någon direkt politisk förankring. Ett oberoende analysinstitut skulle ge alternativ till regeringens bedömningar.

Försvarsdepartementets expeditionschef framför att det av såväl demokratiska som konstitutionella skäl är "äventyrligt" att jämställa ett oberoende institut med Försvarsberedningen. Samtidigt anser expeditionschefen att det är bra med oberoende analyser men att den ekonomiska aspekten måste beaktas. Expeditionschefen nämner också att statsmakterna sedan 1960-talet

”uppmuntrat” Utrikespolitiska Institutet att bedriva säkerhetspolitisk forskning och analys.

Utrikespolitiska Institutet har samma uppfattning som revisorerna om att det finns ett behov av kvalificerade omvärldsanalyser som är framtagna oberoende av statsmakernas och försvarets eget utredningssystem. Resonemangen i revisorernas rapport sammanfaller med vad Utrikespolitiska Institutet självt framhållit i olika sammanhang.

Utrikespolitiska Institutet delar revisorernas uppfattning om behovet av ett oberoende analysinstitut. Av remissvaret framgår att Utrikespolitiska Institutet år 1998 inrättade ett säkerhetspolitiskt råd med uppdrag att följa slutspurtens av Försvarsberedningens arbete. I remissvaret hänvisar Utrikespolitiska Institutet till rådets slutsatser som våren 1999 publicerade i institutets skrift *Internationella studier*. Av skriften framgår att rådet anser att det behövs nya organisatoriska lösningar för att ta fram bättre och mer relevanta omvärldsanalyser. Rådet tar bl.a. upp att det finns ett ökat behov att analysera de icke-militära hoten. Rådet anser att det behövs organisatoriska former som innebär att tillgängliga kompetenser inom statsförvaltningen utnyttjas på bästa sätt i en effektiv arbetsfördelning. För att utnyttja kunskaper och analysmetoder som utvecklas vid universitet och forskningsinstitut är det enligt rådet sannolikt nödvändigt att en organisation för strategisk omvärldsanalys får en förhållandevis självständig ställning till både Regeringskansliet och Försvarmakten. Utrikespolitiska Institutet anser att grunden för ett fristående analysinstitut redan finns hos UI genom institutets forskning och säkerhetspolitiska råd.

Försvarshögskolan instämmer också i revisorernas förslag om ett oberoende analysinstitut. Försvarshögskolan framhåller att FHS kan utgöra ett fristående analysinstitut. På Försvarshögskolan finns kvalificerade akademiska resurser.

Finansieringen

Finansieringen av den inledande anpassningsperioden

I rapporten föreslår revisorerna att regeringen återkommer till riksdagen med förslag om hur inledningen av en anpassningsperiod skall finansieras. Förslaget bör vara utformat på ett sådant sätt att upptakten av en anpassningsperiod inte försenas på grund av de handlingsregler som finns för finansieringen.

Försvarsdepartementets expeditionschef anser att övningen om anpassning som hölls i Regeringskansliet inte genomfördes på ett bra sätt. Övningen är enligt expeditionschefen inte ett tillräckligt underlag för revisorernas förslag att regeringen skall återkomma till riksdagen med ett förslag om hur inledningen av en anpassningsperiod skall kunna finansieras.

Samordningen av det civila försvaret

Regeringen har ansvaret för styrning och samordning av det civila försvaret på nationell nivå. Försvarsberedningen har pekat på att mångfalden av hot och risker inneburit förändrade förutsättningar för samordningen av det civila försvaret (Ds 1999:2). Beredningen anser att formerna för samordningen av det civila försvaret i Regeringskansliet bör utvecklas. Enligt beredningen är det viktigt att regeringen i styrningen av det civila försvaret gör tydliga kopplingar mellan olika former av hot. Försvarsberedningen har menat att samordningen av det civila försvaret i Regeringskansliet behöver förbättras. Beredningen har dock inte närmare gått in på hur samordningen bör utvecklas. Revisorerna har därför i rapporten föreslagit att regeringen återkommer till riksdagen med en redogörelse för hur samordningen i Regeringskansliet har förbättrats i syfte att skapa ett effektivt civilt försvar.

Försvarsdepartementets expeditionschef anser det otillräckligt att revisorerna i sitt förslag om samordningen i Regeringskansliet endast hänvisar till Försvarsberedningens slutsatser om det civila försvaret. Samtidigt medger expeditionschefen att samordningen av det civila försvaret kan utvecklas i Regeringskansliet. Av expeditionschefens remissvar framgår att Försvarsdepartementet arbetar aktivt med att utveckla sin roll som samordnande departement.

Överstyrelsens roll bör granskas

Revisorerna föreslår att regeringen avvaktar med att lämna förslag i frågan om Överstyrelsen för civil beredskap bör ges uppgiften att utgöra en stödfunktion också när det gäller svåra påfrestningar på samhället i fred. Revisorerna finner det lämpligt att regeringen först granskar på vilket sätt ÖCB har samordnat insatserna för att möta militära hot.

Försvarsdepartementets expeditionschef informerar att regeringen i kontrollstationspropositionen (prop. 1998/99:74) våren 1999 redovisat att en särskild utredare skall utses för att åstadkomma en förbättrad planering för det civila försvaret och beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred.

Överstyrelsen för civil beredskap instämmer i revisorernas kritik om att det finns brister i det underlag som ÖCB skickat till regeringen. Enligt ÖCB kan bristerna i första hand förklaras av de mandat och uppdrag som regeringen gett ÖCB. Vidare vill ÖCB påpeka att en granskning av regeringens och riksdagens beslutsunderlag inte ger en heltäckande bild av det arbete som utförs inom totalförsvaret.

Överstyrelsen anser det otillfredsställande att statsmakterna ännu inte tagit ställning till hur en stödfunktion skall utformas för svåra påfrestningar i fred. Överstyrelsen ställer sig därför frågande till att revisorerna föreslår att regeringen bör avvakta med att ta ställning i frågan. Överstyrelsen anser att revisorernas slutsats i rapporten inom detta område är olycklig eftersom den ytterligare kan fördröja ett ställningstagande från statsmakterna. Överstyrel-

sen föreslår i sitt remissvar att revisorerna i stället uttalar att ÖCB skall vara en stödfunktion också när det gäller svåra påfrestningar på samhället i fred.

Räddningsverkets uppfattning är att det inte finns något behov av en stödmyndighet av det slag som arbetsgruppen i Regeringskansliet föreslagit. Räddningsverket anser att det är den fredstida ledningsstrukturen som skall användas vid svåra påfrestningar på samhället i fred. En stödfunktion för svåra påfrestningar i fred bör därför utformas utifrån den fredstida samhället. Enligt Räddningsverket bör behovet av samordning för beredskap mot svåra påfrestningar i fred prövas i samband med översynen av räddningstjänstlagstiftningen.

Energimyndigheten instämmer med revisorernas syn när det gäller ÖCB:s eventuella roll som stödfunktion vid svåra påfrestningar i fred. Energimyndigheten anser att ÖCB:s nuvarande samordningsroll bör granskas. Energimyndigheten framhåller att ÖCB:s samordningsroll vad gäller militära hot inte är problemfri. Energimyndigheten menar att ÖCB är en "sidoordnad" myndighet med för stort inflytande gentemot övriga funktionsansvariga myndigheter.

1 Revisorernas granskning.....	1
Regeringens redovisning av anpassningsfrågor till riksdagen våren 1999.....	2
Flexibla försvar.....	2
Insatsorganisation.....	2
Materieförsörjningen.....	3
2 Diskussion kring revisorernas rapport.....	4
2.1 Allmänna synpunkter.....	4
2.2 Principiella frågor.....	4
Revisorernas behörighet att granska regeringens och riksdagens beslutsunderlag.....	4
Regeringens redovisning i propositioner och skrivelser.....	5
Redovisningen av försvarsutgifter.....	6
Totalförsvarsutgifter.....	7
Internationell jämförelse.....	8
Saknar Försvarsdepartementet resurser?.....	9
2.3 Frågor kring revisorernas överväganden och förslag.....	10
Regeringens redovisning till riksdagen.....	10
Krav på begriplig redovisning.....	10
Krav på redovisning av försvarets utveckling.....	11
Krav på tydligare resultat- och konsekvensredovisning.....	12
Anpassning och icke-militära hot.....	13
Myndigheternas redovisning till regeringen.....	14
Försvarets förmåga och omvärldsanalyser.....	14
Behov av att ÖCB analyserar relationerna mellan funktionerna.....	15
Alliansfrihet och internationaliseringen.....	16
Anpassning och internationella avtal.....	16
Anpassning och försvarets materieförsörjning.....	16
Omvärldsanalyser.....	17
Förslag om oberoende analysinstitut.....	17
Finansieringen.....	18
Finansiering av den inledande anpassningsperioden.....	18
Det civila försvaret.....	19
Överstyrelsens roll bör granskas.....	19
3 Revisorernas slutsatser.....	21
Regeringens redovisning till riksdagen.....	21
Myndigheternas redovisning till regeringen.....	21
Alliansfriheten och internationaliseringen.....	22
Omvärldsanalyser.....	22
Finansiering.....	22
Det civila försvaret.....	23
Revisorerna föreslår.....	23

Rapport 1998/99:4 Anpassningen av totalförsvaret	25
Förord	27
Sammanfattning	31
Krav på redovisning av försvarets utveckling	31
Den långsiktiga anpassningen	31
Militära hot styrande	31
Omvärldsanalyser och oberoende analysinstitut	32
Det civila försvaret	33
Krigsmateriel	33
Alliansfriheten	33
Försvarsutskottets förslag till granskning	34
Riksdagens revisorers granskning	34
1. Totalförsvarets omfattning	36
Försvarsanslagens utveckling	36
De svenska försvarsutgifterna är internationellt höga	37
Hotet mot Sverige har minskat	39
Sämre försvar trots mer pengar	39
Redovisning av försvarets utveckling saknas i budget- propositionen	39
2. Den försvarspolitiska diskussionen om anpassning 1925–1995	40
1925 års försvarsbeslut	40
Elasticitetsprincipen	41
Det kalla kriget	45
Anpassningen under perioden 1970–1980	46
Försvarsutgifterna under 1990-talet	46
Nya förutsättningar	47
Anpassningsprincipen i 1992 års försvarsbeslut	48
3. 1996 års försvarsbeslut	50
Försvarsbeslutet fattas i två etapper	50
Enhälligt försvarsutskott accepterar uppdelningen i två etapper	51
Försvarsberedningen	51
Jämförelse med 1925 års försvarsbeslut	52
Försvarsbeslutets första etapp	52
Utgångspunkterna för anpassning slogs fast	52
Kvantitativ och kvalitativ anpassning	53
Anpassning på kort sikt	53
Anpassning på lång sikt	54
Säkerställt beslutsfattande om anpassning	54
Försvarsutskottets behandling av anpassningsfrågan	55
Försvarsbeslutets andra etapp	55
Det militära försvaret	56
Det civila försvaret	57
Försvarets materielförsörjning och försvarsindustrin	58
Säkerställt beslutsfattande om anpassning	58
Kommentarer till regeringens redovisning	59
Försvarsutskottets behandling	59

Krav på årlig redovisning av anpassningsfrågorna	60
Jämförelse med 1925 års försvarsbeslut	61
Regleringsbrev för år 1997	61
Det militära försvaret	61
Liten insyn i styrningen	62
Försvarsmaktens årsredovisning	63
Krigsorganisationen inte tillräcklig	63
Allvarliga brister accepteras med hänvisning till omvärlds- läget	64
Bedömningarna är resonemang	64
Små satsningar på kompetensutveckling	65
4. Behandlingen av anpassningsfrågorna 1997–1998	67
1998 års budgetbehandling	67
Budgetpropositionen 1998	67
Regeringens kompletterande skrivelse	68
Försvarsutskottets behandling	68
Höga förväntningar hos vissa partier	69
Statsmakterna upplever sig i informationsunderläge	70
Försvarsmaktens budgetunderlag 1998	70
Regleringsbrev för år 1998	72
Höga redovisningskrav	72
Det civila försvaret	73
Ekonomiska problem inom Försvarsmakten	74
Sänkt beredskap	74
Utvalda delar	74
Den nya beredskapen	75
Långsiktig anpassning genom successiva beslut	76
Krav på nytt försvarsbeslut år 1999	76
Myndigheterna föreslår ny inriktning	76
Ändrad styrning av Försvarsmakten	77
1999 års budgetbehandling	78
Den nya styrformen av det militära försvaret	78
Resultatredovisningen av det militära försvaret	78
Regeringen konstaterar brister	78
Försvarsutskottet riktar kritik mot resultatredovisningen	79
Långsiktig anpassning	79
Det civila försvaret	80
Anpassningsåtgärderna inom det civila försvaret är marginella	80
Försvarsmaktens beslutsunderlag 1999	80
Försvarsberedningens rapport inför 1999 års kontrollstation	81
5. Förmåga att besluta om anpassning	83
Debatten inför 1996 års försvarsbeslut	83
Risk för politiska och ekonomiska bindningar	83
Risk för likriktning	84
Åtgärder för att förbättra förmågan att fatta beslut om anpassning	84
Översyn av underrättelsetjänsten	84
Satsning på forskning	85

Säkerhetspolitiska kontrollstationer	85
Försvarsberedningens sammansättning och arbetsformer	85
Beslutsfattande om anpassning måste övas	87
De faktiska beslutsfattarna deltog ej övningen	87
Hur finansieras beslut om anpassning?	88
6. Anpassning och försvarets materieförsörjning	89
Utvecklingen internationellt	89
Ökat försvarsindustrisamarbete inom EU:s ramverk	89
Sexstatsinitiativet	90
Anpassningsprincipen bidragande orsak till utlandssamverkan	91
Regler och riktlinjer för utlandssamverkan	92
De svenska exportreglerna måste ändras på grund av anpassningen	92
Vilka konsekvenser får harmoniseringen för de svenska riktlinjerna?	93
7. På vilket sätt skall anpassningen genomföras?	94
Anpassningen för ensidigt planerad	94
Anpassningen planeras främst i operativa termer	95
Försvarsberedningen anser anpassningen viktig	96
8. Anpassningen måste ständigt prövas	97
Successiva beslut om anpassning	97
Anpassningen kräver flexibla rytmer i försvarsplaneringen	97
9. Anpassning och internationella avtal	99
CFE-avtalet	99
Sverige drar fördelar av CFE-avtalet	99
Svenska anpassningsprincipen svår förena med rustnings- begränsning	100
10. Anpassning och den militära alliansfriheten	102
Kan Sverige försvaras utan hjälp utifrån?	102
11. Redovisningen i budgetpropositionen	104
Omvärldsanalys saknas	104
Viktigt med uppgifter från många håll	104
Diskussion om regeringens översiktliga redovisning	105
Försvarsmakten har en stark ställning	105
Saknar Försvarsdepartementet resurser?	106
Parlamentarismen	106
12. Det civila försvaret	108
Det civila försvarets omfattning	108
Ansvarsprincipen	108
Ekonomisk planeringsram	108
Det civila försvarets uppgifter	109
Det vidgade säkerhetsbegreppet	109
Det civila försvaret och anpassning	110
Hoten har förändrats	110
Militära hot styrande	111
ÖCB:s förklaring till varför militära hot varit styrande	111
Överstyrelsens roll	112

Finns ingen stödfunktion för svåra påfrestningar på samhället i fred.....	113
Regeringens beslutsunderlag från Överstyrelsen	114
Överstyrelsen gör ingen tydlig konsekvensanalys.....	114
Överstyrelsen gör ingen egen omvärldsanalys	115
Regeringens hantering av det civila försvaret	115
Samordningen av det civila försvaret	116
Regeringens redovisning till riksdagen	117
Problem att redovisa resultatet från budgetåret 1995/96	117
Vaga formuleringar och brist på analys.....	117
Vilka är funktionerna och var finns de redovisade?	118
Regeringens funktionsvisa bedömningar	119
13. Revisorernas överväganden	120
Regeringens redovisning till riksdagen	120
Krav på begriplig redovisning	120
Krav på redovisning av försvarets utveckling	120
Krav på omvärldsanalyser	121
Viktigt med alternativa bedömningar	121
Krav på tydligare resultatredovisning	121
Krav på konsekvensbeskrivning av det civila försvarets förmåga	122
Anpassning och icke-militära hot.....	122
Kompletterande skrivelse om anpassning	123
Myndigheternas redovisning till regeringen	124
På vilket sätt skall den långsiktiga anpassningen genomföras?	124
Krav att Försvarsmakten analyserar effekterna av förändringar...	124
Försvarsmakten bedömer förmågan mot flera slags mål	125
Behov av omvärldsanalyser i Försvarsmaktens årsredovisningar	125
Behov av att ÖCB analyserar relationerna mellan funktionerna.....	126
Alliansfriheten och internationaliseringen	126
Anpassning och den militära alliansfriheten	126
Anpassning och internationella avtal.....	127
Anpassning och försvarets materielförsörjning	127
Omvärldsanalyser	128
Förslag om ett oberoende analysinstitut	128
Finansieringen.....	128
Finansiering av den inledande anpassningsperioden	128
Det civila försvaret.....	129
Samordningen av det civila försvaret	129
Överstyrelsens roll bör granskas	129
Sammanfattning av revisorernas överväganden.....	130
Regeringens redovisning till riksdagen	130
Myndigheternas redovisning till regeringen.....	130
Alliansfriheten och internationaliseringen.....	131
Omvärldsanalyser.....	131
Finansiering.....	131

Det civila försvaret.....	131
Ordlista	133
Referenser.....	134

Bilaga 2

Sammanställning av remissinstanser vid remittering av revisorernas rapport 1998/99:4 Anpassningen av totalförsvaret	137
Remissinstanser som har yttrat sig.....	137
Remissinstanser som har beretts tillfälle att yttra sig men inte lämnat något remissvar	137
Remissammanställning.....	138
Allmänna synpunkter.....	138
Synpunkter på redovisningen av försvarsutgifterna i rapporten ...	138
Övriga synpunkter som inte berör revisorernas förslag.....	139
Regeringens redovisning till riksdagen.....	140
Krav på redovisning av försvarets utveckling	140
Viktigt med alternativa bedömningar.....	140
Krav på begriplig redovisning.....	140
Krav på tydligare resultatredovisning	140
Krav på konsekvensbeskrivning av det civila försvarets förmåga	141
Anpassning och icke-militära hot.....	141
Kompletterande skrivelse om anpassning	142
Myndigheternas redovisning till regeringen	142
Krav att Försvarsmakten analyserar effekterna av förändringar...	142
Försvarets förmåga och omvärldsanalyser	142
Behov av att ÖCB analyserar relationerna mellan funktionerna	143
Alliansfriheten och internationaliseringen	144
Anpassning och internationella avtal.....	144
Anpassning och försvarets materielförsörjning.....	144
Omvärldsanalyser	144
Förslag om ett oberoende analysinstitut.....	144
Finansieringen.....	145
Finansieringen av den inledande anpassningsperioden	145
Det civila försvaret.....	146
Samordningen av det civila försvaret.....	146
Överstyrelsens roll bör granskas.....	146