

Regeringens proposition

2004/05:5

Vårt framtida försvar

Prop.
2004/05:5

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 23 september 2004

Göran Persson

Leni Björklund
(Försvarsdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

Ominriktningen av det svenska försvaret fortsätter. Denna proposition innehåller förslag till förändringar av de ekonomiska förutsättningarna och den verksamhet som våra försvarsmyndigheter skall genomföra under åren 2005 – 2007 samt vissa frågor som rör det civila försvaret.

I propositionen föreslås att den ekonomiska ramen för utgiftsområde 6 Försvar samt beredskap mot sårbarhet minskas stegvis för att vid utgången av 2007 vara tre miljarder kronor lägre än 2004. Regeringen avser att återkomma i denna fråga. Av propositionen framgår vilka ställningstaganden som ligger till grund för regeringens bedömning av hur den ekonomiska minskningen skall genomföras. I korthet kan de sammanfattas enligt följande.

Den säkerhetspolitiska situationen i vårt närområde är i fortsatt positiv och dynamisk omvandling, som kännetecknas av ökande integration. Genom att stärka vår förmåga att delta i internationellt arbete och kris- hanteringsinsatser stärks internationell fred och säkerhet för Sverige, EU och vår omvärld.

Det militära försvaret bör inte bara dimensioneras av kraven på att kunna hävda vår territoriella integritet och bidra till internationell fred och säkerhet utan även av vår vilja att upprätthålla en grundläggande försvarsförmåga och kompetens. Därför lämnas förslag till en förändring av de försvarspolitiska utgångspunkterna och kraven på Försvarsmakten när det gäller operativ förmåga i olika avseenden.

I propositionen lämnas även förslag om utvecklingen av den internationella förmågan och de internationella insatserna.

Vidare redovisas förslag till inriktningen och viktigare förband i insatsorganisationen 2008. Förslaget till förändring av kraven på operativ

förmåga motiverar samtidigt ytterligare översyn av insatsorganisationen och dess beredskap.

För att insatsorganisationen skall få den föreslagna inriktningen föreslås att ett stort antal organisationsenheter inom Försvarmaktens grundorganisation läggs ned.

Regeringen återkommer i denna proposition med en redovisning av förhållanden inom personalförsörjningssystemet och bedömer att ett nytt förbandsutbildningssystem bör utvecklas. Inriktningen för det militära försvaret bör vara att inte fler totalförsvarsförsvarspiktiga tas ut till grundutbildning än vad som behövs för Försvarmaktens framtida insatsorganisation. Avseende yrkesofficerare bör Försvarmaktens bemaningsarbete styras på ett sådant sätt att befälsbrist undviks i de delar av verksamheten som inte avvecklas. Ett antal åtgärder behöver vidtas inom den närmaste tiden för att åstadkomma förändringarna.

Kostnaderna för personalavvecklingen bör reduceras i förhållande till 2001 – 2004. Det bedöms att Försvarmakten bör fortsätta utveckla metoder för att kunna bedöma kostnadsutvecklingen.

Avsikten är att fortsätta stärka sin uppföljning och styrning när det gäller arbetsgivarpolitiken inom Försvarmakten.

Behovet av frivillig personal i grund- och insatsorganisationen anses vara styrande för det organisationsstöd och de uppdrag som lämnas till frivilliga försvarsorganisationer av Försvarmakten.

Det bedöms att finansieringsprinciperna för samhällets krisberedskap bör förändras.

1	Förslag till riksdagsbeslut.....	6
2	Förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)	7
3	Ärendet och dess beredning.....	9
4	Politikens inriktning	12
5	Säkerhetspolitiska utgångspunkter	13
5.1	Internationella säkerhetspolitiska utgångspunkter	13
5.2	Grundelement för svensk säkerhetspolitik.....	23
5.3	Konsekvenser för svensk säkerhetspolitik	25
5.4	Strategi för samhällets säkerhet	30
6	Försvarspolitikens inriktning.....	31
6.1	Försvarspolitiska utgångspunkter	31
6.1.1	Försvarspolitikens bidrag till en samlad säkerhet	32
6.2	Mål för det militära försvaret.....	33
6.2.1	Krav på operativ förmåga	34
6.2.2	Försvarsmaktens roll vid skydd mot terrorism.....	36
6.3	Mål för det civila försvaret	37
7	Det militära försvarets utveckling	38
7.1	Inledning	41
7.1.1	Utvecklingen av Försvarsmakten	41
7.1.2	Operativ delförmåga	43
7.1.3	Konsekvenser av förändrade krav på operativ förmåga	45
7.1.4	Sambandet mellan operativ förmåga i olika avseenden.....	46
7.1.5	Differentierad beredskap.....	47
7.1.6	Vissa frågor kring internationell förmåga.....	48
7.1.7	Nätverksbaserat försvar	50
7.1.8	Erfarenheter från reformarbetet	50
7.2	Insatsorganisationen.....	51
7.2.1	Operativ ledning och logistik.....	51
7.2.2	Markstridskrafter	53
7.2.3	Sjöstridskrafter.....	63
7.2.4	Luftstridskrafter	66
7.2.5	Utvecklingen av internationell förmåga och internationella insatser	69
7.2.6	Informationsoperationer.....	75
7.3	Anpassningsfrågor	76
7.4	Utveckling mot ett nätverksbaserat försvar	77
7.5	Personalförsörjning	78
7.5.1	Personalförsörjningsfrågorna är centrala för försvarsreformen	78
7.5.2	Erfarenheter och behovet av fortsatt utveckling.....	78
7.5.3	Totalförsvarspliktig personal	82

7.5.4	Yrkesofficerare	90
7.5.5	Civilanställda	99
7.5.6	Reservofficerare.....	101
7.5.7	Personal som nyligen fullgjort värnplikt	103
7.5.8	Frivillig personal.....	106
7.5.9	Den internationella verksamheten och tjänstgöringsskyldighet för anställd personal	107
7.5.10	Försvarsmaktens arbetsgivarroll, m.m.....	108
7.5.11	Personalkostnadsutveckling.....	111
7.5.12	Förändrande former för att tillgodose behovet av officerskompetens	112
7.5.13	Frivillig försvarsverksamhet.....	115
7.5.14	Jämställdhet, mångfald och arbete mot diskriminering.....	118
7.6	Materielförsörjning	120
7.7	Försvarsmaktens grundorganisationen.....	136
7.7.1	Förändringar i grundorganisationen	136
7.7.2	Ekonomiska frågor.....	185
7.7.3	Särskilda frågor.....	190
7.7.4	Grundorganisationens framtida utformning	192
7.7.5	Försvarsmaktens säkerhetsinspektion.....	194
7.8	De totalförsvarsgemensamma myndigheterna	195
7.8.1	Försvarets materielverk.....	196
7.8.2	Försvarets radioanstalt	199
7.8.3	Försvarshögskolan	201
7.8.4	Totalförsvarets forskningsinstitut	203
7.8.5	Totalförsvarets pliktverk.....	206
8	Fortsatt utveckling av den samlade krisberedskapen	208
8.1	Utgångspunkter för planeringen	208
8.2	Mål för det civila försvaret	211
8.2.1	Totalförsvarspliktiga som fullgör civil plikt.....	212
8.2.2	Frivillig försvarsverksamhet.....	214
8.3	Förändrade finansieringsprinciper för samhällets krisberedskap	216
8.4	Civil internationell fredsfrämjande, förtroende- skapande och humanitär verksamhet – civila aspekter på krishantering	220
9	Ekonomistyrning m.m. inom utgiftsområde 6 Försvar samt beredskap mot sårbarhet.....	223
9.1	Beslutsprocessen	223
9.2	Uppföljning.....	224
9.3	Ekonomistyrning.....	224
10	Ramar för utgiftsområde 6 Försvar samt beredskap mot sårbarhet	226
10.1	Den ekonomiska ramen innevarande försvarsbesluts- period	226
10.2	Den ekonomiska ramen m.m.	227

10.3	Reducering av Försvarsmaktens anslag m.m.....	228
10.4	Nedsättning av statskapital	229
11	Regionala konsekvenser	231
11.1	Inledning	231
11.2	Negativa och positiva regionala konsekvenser	234
11.2.1	Negativa regionala konsekvenser	234
11.2.2	Positiva regionala konsekvenser	241
11.3	Statliga insatser för vissa LA-regioner	245
12	Sekretess för risk- och sårbarhetsanalyser	251
12.1	Bakgrund och utgångspunkter	251
12.1.1	Strukturen för krishantering i samhället	251
12.1.2	Risk- och sårbarhetsanalyser	254
12.1.3	Allmän handling	256
12.1.4	Myndighetsbegreppet och bestämmelser om sekretess	256
12.2	Förslag till ny sekretessbestämmelse	258
13	Författningskommentarer	266
Bilaga 1	Promemorians lagförslag	267
Bilaga 2	Förteckning över remissinstanserna	269
Bilaga 3	Lagrådsremissens förslag	270
Bilaga 4	Lagrådets yttrande	272
Bilaga 5	Remissinstanser	273
Utdrag ur protokoll vid regeringsammanträde den 23 september 2004		275

Regeringen föreslår att riksdagen

dels antar regeringens förslag till

1. lag om ändring i sekretesslagen (1980:100) (kapitel 2),

dels bemyndigar regeringen

2. att i exportstödjande eller säkerhetsfrämjande syfte genom internationella samarbeten, överlåta eller upplåta materiel som inte behövs för Försvarens operativa förmåga eller som annars kan avvaras för en begränsad tid (avsnitt 7.6),

3. att få sätta ned statskapitalet för Musköanläggningen med skillnaden mellan bokfört värde och den marknadsmässiga värdering av anläggningen som skall ske (avsnitt 10.4).

dels godkänner regeringens förslag

4. om mål för politikområdet Totalförsvaret (avsnitt 6.1),

5. i fråga om kraven på Försvarens operativa förmåga (avsnitt 6.2.1),

6. att det av riksdagen tidigare beslutade målet för verksamhetsområdet Det civila försvaret upphör att gälla (avsnitt 6.3),

7. till inriktning av insatsorganisationen (kapitel 7),

8. i fråga om internationell förmåga (avsnitt 7.2.5),

9. att beslut om Försvarens grundorganisation inte fattas av riksdagen (avsnitt 7.7.1) samt

10. till inriktning att den ekonomiska ramen för utgiftsområde 6 Försvaret samt beredskap mot sårbarhet skall minska (avsnitt 10.2).

2 Förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)

Prop. 2004/05:5

Härigenom föreskrivs i fråga om sekretesslagen (1980:100)¹ dels att 16 kap. 1 § skall ha följande lydelse, dels att det i lagen skall införas en ny paragraf, 5 kap. 8 §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 kap.

8 §

Sekretess gäller för uppgift som hänför sig till myndighets verksamhet som består i risk- och sårbarhetsanalyser avseende fredstida krissituationer eller planering och förberedelser för hantering av sådana situationer, om det kan antas att det allmännas möjligheter att förebygga och hantera fredstida kriser motverkas om uppgiften röjs.

Nuvarande lydelse

16 kap.

1 §²

Att friheten enligt 1 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 2 § yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter i vissa fall är begränsad framgår av 7 kap. 3 § första stycket 1 och 2, 4 § 1–8 samt 5 § 1 och 3 tryckfrihetsförordningen och av 5 kap. 1 § första stycket samt 3 § första stycket 1 och 2 yttrandefrihetsgrundlagen. De fall av uppsåtligt åsidosättande av tystnadsplikt, i vilka nämnda frihet enligt 7 kap. 3 § första stycket 3 och 5 § 2 tryckfrihetsförordningen samt 5 kap. 1 § första stycket och 3 § första stycket 3 yttrandefrihetsgrundlagen i övrigt är begränsad, är de där tystnadsplikten följer av

3. denna lag enligt

5 kap. 7 §

såvitt avser uppgift om kvarhållande av försändelse på befordringsföretag, hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning eller hemlig kameraövervakning på grund av beslut av domstol eller åklagare

¹ Lagen omtryckt 1992:1474.

² Senaste lydelse 2004:509.

7 kap. 1 §

såvitt avser uppgift om annat än verkställigheten av beslut om omhändertagande eller beslut om vård utan samtycke

Prop. 2004/05:5

Föreslagen lydelse

16 kap.

1 §

Att friheten enligt 1 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 2 § yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter i vissa fall är begränsad framgår av 7 kap. 3 § första stycket 1 och 2, 4 § 1–8 samt 5 § 1 och 3 tryckfrihetsförordningen och av 5 kap. 1 § första stycket samt 3 § första stycket 1 och 2 yttrandefrihetsgrundlagen. De fall av uppsåtligt åsidosättande av tystnadsplikt, i vilka nämnda frihet enligt 7 kap. 3 § första stycket 3 och 5 § 2 tryckfrihetsförordningen samt 5 kap. 1 § första stycket och 3 § första stycket 3 yttrandefrihetsgrundlagen i övrigt är begränsad, är de där tystnadsplikten följer av

3. denna lag enligt

5 kap. 7 §

såvitt avser uppgift om kvarhållande av försändelse på befordringsföretag, hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning eller hemlig kameraövervakning på grund av beslut av domstol eller åklagare

5 kap. 8 §

7 kap. 1 §

såvitt avser uppgift om annat än verkställigheten av beslut om omhändertagande eller beslut om vård utan samtycke

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2005.

Till grund för denna proposition ligger bl.a. Förvarsberedningens säkerhets- och försvarspolitiska rapporter våren 2003, Säkrare grannskap – osäker värld (Ds 2003:8) och Vårt militära försvar – vilja och vägval (Ds 2003:34) samt en försvarspolitisk rapport våren 2004, Försvar för en ny tid (Ds 2004:30). Förvarsberedningen ansåg det rimligt att utreda ett antal ekonomiska nivåer för utgiftsområdet. De fyra alternativen som angavs var en oförändrad ram, en ökning respektive minskning med 3 miljarder kronor samt en minskning med 6 miljarder kronor.

Mot bakgrund av bl.a. Förvarsberedningens rapporter under 2003 beslutade regeringen den 26 juni 2003 om planeringsanvisningar till myndigheterna vilka skulle redovisas under våren 2004.

Förvarsmakten överlämnade i sitt budgetunderlag för 2005 redovisningar och förslag i enlighet med planeringsanvisningarna. Underlaget har kompletterats ett flertal gånger exempelvis den 30 april 2004 då myndigheten bl.a. redovisade personalförsörjningsfrågor, ett förändrat utbildningssystem för värnpliktiga, redovisning av en insatsförbandsorienterad ekonomistyrningsmodell samt förslag till utvecklingen av snabbinsatsförmåga inom Europeiska unionen. Regeringen behandlar underlaget under olika avsnitt i denna proposition.

De totalförsvarsgemensamma myndigheterna har analyserat Förvarsmaktens underlag och förslag till de fyra ekonomiska nivåerna. Myndigheterna har redovisat sin syn på Förvarsmaktens förslag den 2 april 2004. Underlagen utgör en grund för regeringens ställningstagande och behandlas under avsnitt 7.8.

Förvarsutskottet har uttalat behov och krav i olika betänkanden (bet. 2003/04:FöU3, bet. 2003/04:FöU4, bet. 2003/04:FöU5, bet. 2003/04:FöU6) om vad som bör redovisas för riksdagen. Regeringen konstaterar i denna proposition att förändrade krav på operativ förmåga och en neddragning av den ekonomiska ramen föranleder att nya planeringsanvisningar ges till Förvarsmakten och andra myndigheter. Detta medför att regeringen inte kan lämna en redovisning som i alla delar svarar mot riksdagens uttalanden.

Vidare har regeringen beslutat om direktiv till ett flertal utredningar, bland annat fördjupade organisations- och verksamhetsöversyner av de totalförsvarsgemensamma myndigheterna. Regeringen bemyndigade den 6 september 2001 chefen för Förvarsdepartementet att tillkalla en särskild utredare för att granska verksamheten vid Försvarets radioanstalt (Fö 2001:03). Den 14 mars 2003 redovisade utredaren betänkande SOU 2003:30 Försvarets radioanstalt – en översyn. Betänkandet remissbehandlades inte. Den 26 juni 2003 inlämnade Försvarets radioanstalt ett yttrande (dnr Fö2003/1634/MIL) och den 13 mars 2003 inlämnade Försvarets underrättelsenämnd (dnr Fö2003/703/MIL) ett yttrande till Förvarsdepartementet. Dessa finns tillgängliga i Förvarsdepartementet. Regeringen behandlar betänkandet i avsnitt 7.8.2.

Regeringen beslutade den 13 juni 2002 att en särskild utredare skulle genomföra en översyn av Totalförsvarets forskningsinstitut i syfte att utvärdera myndighetens resursutnyttjande och organisation (dir. 2002:42). Vidare skulle utredningen utvärdera myndighetens samverkan med civila aktörer och internationella forskningsorgan, hur myndighetens forsk-

ningsresultat används utanför totalförsvaret samt hur myndigheten drar nytta av den forskning som bedrivs utanför totalförsvaret. utredaren skulle vidare bedöma hur myndighetens uppdragsgivare använde den forskning som Totalförsvarets forskningsinstitut givits i uppdrag att utföra. Därutöver skulle utredningen även utvärdera nuvarande styrning av myndigheten samt bedöma lämpligheten av en eventuellt förändrad grad av avgiftsfinansiering. Utredningen överlämnade sitt betänkande till regeringen den 31 mars 2004 Totalförsvarets forskningsinstitut – En översyn (SOU 2004:41). Betänkandet remissbehandlades och yttrandena finns tillgängliga i Förvarsdepartementet (dnr Fö2004/804/MIL). En förteckning över remissinstanserna framgår av bilaga 5. Regeringen behandlar betänkandet i avsnitt 7.8.4.

Regeringen beslutade den 28 november 2002 att en särskild utredare skulle genomföra en översyn av Totalförsvarets pliktverk i syfte att utvärdera myndighetens verksamhet och resursutnyttjande samt lämna förslag till eventuella förändringar avseende organisation och resursutnyttjande (dir. 2002:146). Vidare skulle utredaren undersöka verkets samverkan med myndigheter, kommuner och landsting som har bemaningsansvar inom totalförsvaret samt beskriva konsekvenserna av verkets åtaganden att utföra uppdrag åt myndigheter, kommuner och landsting eller enskilda inom sakområdet. Utredningen överlämnade sitt betänkande till regeringen den 27 januari 2004 Från klassificering till urval – en översyn av Totalförsvarets pliktverk (SOU 2004:5). Betänkandet remissbehandlades och yttrandena finns tillgängliga i Förvarsdepartementet (dnr Fö2004/188/MIL). En förteckning över remissinstanserna framgår av bilaga 5. Regeringen behandlar betänkandet i avsnitt 7.8.5.

Regeringen beslutade den 19 juni 2003 att en översyn skulle genomföras av Förvarshögskolan. Utredningen skulle utvärdera regeringens och uppdragsgivarnas styrning av Förvarshögskolan samt myndighetens organisation, effektivitet, flexibilitet och resursutnyttjande. Även uppdragsgivarnas egen utvärdering och användning av den kompetens och den forskning Förvarshögskolan tillför dem samt förslag till förbättringar skulle utredas. Utredningen överlämnade sitt betänkande till regeringen den 18 maj 2004 Förvarshögskolan – en översyn (SOU 2004:58). Betänkandet remissbehandlades och yttrandena finns tillgängliga i Förvarsdepartementet (dnr Fö2004/1198/MIL). En förteckning över remissinstanserna framgår av bilaga 5. Regeringen behandlar betänkandet i avsnitt 7.8.3.

Regeringen bemyndigade den 14 mars 2002 chefen för Förvarsdepartementet att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att redovisa hur det militära försvarets utbildningssystem fortsatt kan reformeras (dir. 2002:41). Den 6 maj 2003 redovisade utredaren betänkande SOU 2003:43 Ett reformerat skolsystem för Förvarsmakten. Betänkandet remissbehandlades och yttrandena finns tillgängliga i Förvarsdepartementet (dnr Fö2004/2733/MIL). En förteckning över remissinstanserna framgår av bilaga 5. Regeringen behandlar betänkandet i avsnitt 7.5.13.

Regeringen beslutade den 11 december 2003 att tillkalla en särskild utredare i syfte att lämna förslag på hur internationell militär test- och övningsverksamhet på svenskt territorium kan utvecklas. Utredningen överlämnade den 30 juni 2004 sitt betänkande SOU 2004:77 Snö, mörker

och kyla. Betänkandet remissbehandlades inte. Regeringen behandlar frågorna under avsnitt 5.3.

Regeringen bemyndigade den 5 februari 2004 chefen för Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) att tillkalla en särskild utredare för att utvärdera styr- och finansieringsformerna i försvaret (dir. 2004:12). Utredningen skall särskilt analysera och utvärdera styrningen av avgiftsfinansierad uppdragsverksamhet inom försvaret, tillämpningen av interndebitering inklusive systemet med kapitalkostnader i fastighetsförvaltningen inom försvaret samt tillämpningen av systemet med beställningsbemyndiganden. Den 19 augusti 2004 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv till utredningen (dir. 2004:12). Regeringen behandlar frågorna under kapitel 9.

Regeringen har i budgetpropositionen för 2005 (prop. 2004/05:1) lämnat förslag om anslag för 2005 inom utgiftsområde 6 Försvar samt beredskap mot sårbarhet.

Regeringen bemyndigade den 28 augusti 2003 chefen för Försvarsdepartementet att tillsätta en särskild arbetsgrupp för att inkomma med förslag till Försvarsmaktens framtida grundorganisation. Chefen för Försvarsdepartementet beslutade om arbetsgruppen den 29 augusti 2003. I september 2004 redovisade arbetsgruppen sitt underlag för Försvarsdepartementet. Underlaget har legat till grund för regeringens ställningstagande och förslag till utformningen av Försvarsmaktens förändrade grundorganisation. Detta behandlas under avsnitt 7.7.

Den 4 juni 2003 inkom Krisberedskapsmyndigheten med en hemställan om ökat sekretesskydd för uppgifter om arbetsprocesser och verksamhetskritiska system. Krisberedskapsmyndigheten anförde att den nuvarande sekretessregleringen bara ger ett begränsat skydd för känsliga uppgifter som framkommer vid risk- och sårbarhetsanalyser. Om handlingar med känsliga uppgifter sprids utanför myndigheten kan de enligt Krisberedskapsmyndigheten komma att utnyttjas för att skada samhället genom utnyttjande av den information som risk- och sårbarhetsanalyserna ger. Ett otillräckligt sekretesskydd kan enligt Krisberedskapsmyndigheten dessutom medföra en risk för att myndigheterna undviker att genomföra tillräckligt detaljerade analyser. Regeringen behandlar detta under kapitel 12.

Inom Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) har en promemoria arbetats fram (Fö2004/661/RS) med förslag till ändringar i sekretesslagen (1980:100). Promemorians lagförslag finns i *bilaga 1*. Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 2* och en sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Försvarsdepartementet (Fö2004/661/RS).

Det föreslagna lagförslaget grundar sig på promemorian.

Lagrådet

Regeringen beslutade den 27 maj 2004 att inhämta Lagrådets yttrande över de lagförslag som finns i *bilaga 3*. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 4*. Regeringen har formulerat lagtexten i enlighet med Lagrådets förslag. Vidare har i förhållande till lagrådsremissen en redaktionell ändring gjorts i lagtexten.

Nu fortsätter vi att utveckla det nya försvaret och skapar utrymme för framtiden. Försvarsreformen går vidare mot ett modernt, flexibelt och rörligt insatsförsvaret. Vi skapar ett försvar anpassat till dagens bredare hotbild. Vi utvecklar och anpassar inriktningen av försvaret för att möta de behov och utmaningar som vi idag står inför.

Den försvarsreform som inleddes med förra försvarsbeslutet fullföljs.

Vårt försvar utformas med en bredare hotbild som utgångspunkt. Den omfattande internationalisering som inleddes i och med förra försvarsbeslutet, för att skapa ökad förmåga till internationell krishantering och säkerhetsfrämjande arbete fortsätter. I propositionen Vårt framtida försvar utvecklas och anpassas inriktningen av försvaret för att möta de krav och utmaningar som framträder idag och som bedöms vara relevanta i framtiden.

Försvarsreformen syftar till utveckling. För att möjliggöra utveckling krävs en omfattande avveckling av materiel och personal. Avvecklingen måste ske skyndsamt och rationellt för att skapa ekonomiskt utrymme för det nya försvar som successivt växer fram.

Regeringens säkerhetspolitiska bedömning är att ett militärt väpnat angrepp enskilt mot Sverige fortfarande är osannolikt under överskådlig tid (minst en tioårsperiod). Däremot kan militära incidenter inte uteslutas, inte heller att militära hot mot Sverige skulle kunna uppstå i framtiden. Därför behöver vi även fortsättningsvis upprätthålla en grundläggande försvarsförmåga och kompetens att möta olika typer av militära hot. Det militära försvaret dimensioneras därmed inte enbart av kraven på att hävda vår integritet och bidra till internationell fred och säkerhet, utan också av vår vilja att upprätthålla en grundläggande försvarsförmåga och kompetens. Vi kommer att behålla, utbilda och utveckla en större volym förband än vad dagens militära hotbild mot Sverige kräver.

Försvaret är en viktig resurs i en aktiv svensk utrikes- och säkerhetspolitik. Sveriges internationella insatser bidrar till att främja internationell fred och säkerhet, och stärker därmed vår egen säkerhet. Dagens hotbild och konfliktmönster har gjort detta samband allt tydligare. Det är därför viktigt att Sverige agerar gemensamt med andra stater i fredsfrämjande insatser. Försvarsreformen ska öka Sveriges möjlighet att bidra till utvecklingen av EU:s krishanteringsförmåga, samt vår möjlighet att delta i fredsfrämjande insatser inom ramen för FN och andra internationella organisationer.

Försvarsmaktens kompetens och resurser ska användas där de bäst bidrar till att stärka Sveriges säkerhet. I nuvarande omvärldsläge ska Försvarsmaktens beredskap därför i första hand vara anpassad att genomföra internationella insatser och upprätthålla vår territoriella integritet.

Utnyttjande av militära resurser i internationell krishantering måste ses i ett större sammanhang där andra resurser och ansträngningar också ingår. Försvarsmaktens bidrag skall därför komplettera, eller kompletteras med civil internationell krishantering.

Fokus bör riktas mot att utveckla det svenska bidraget till EU:s snabbinsatsförmåga. Samtidigt kommer det även i framtiden att finnas ett fortsatt stort behov av uthålliga stabiliserande insatser. Förband och personal för detta ändamål ska därför också finnas tillgängliga.

Skapandet av snabbinsatsförmåga och annan internationell förmåga kommer att vara viktiga inslag i att utveckla insatsorganisationen och kompetensen för väpnad strid.

För att säkerställa vår förmåga att i framtiden kunna möta väpnade angrepp ska grunden för personalförsörjningen även fortsättningsvis ytterst vara totalförsvarsplikten. De plikt- och utbildningssystem som finns idag är dock anpassade till invasionsförsvarets behov. Utbildningssystemet bör utformas så att grundutbildningen av värnpliktiga är indelad i två terminer, där de flesta tjänstgör i 11 månader. Utbildningen kan sedan kompletteras med en frivillig extra termin som är inriktad mot internationell tjänstgöring. Pliktsystemet ger idag staten enbart en möjlighet att med tvång utbilda unga män för det nationella försvarets behov. För att kunna producera kvalificerade insatsförband för såväl nationella som internationella uppgifter bör därför en större tyngd vid uttagningen läggas vid de mönstrandets frivillighet att tjänstgöra. Ökad betoning på frivillighet ska tillsammans med ett förändrat utbildningssystem leda till en ökad förmåga här och nu. Det är också angeläget att ansträngningarna ökar för att få fler kvinnor att söka sig till försvaret. Inte minst i de internationella insatserna är det av stor vikt att personalen består av både män och kvinnor. Rekryteringen av personal till försvaret skall grundas på en modern människosyn. Alla människors lika värde ska respekteras, oavsett kön, etnicitet eller sexuell läggning. En god utbildning och ett korrekt bemötande ska kunna garanteras. Lika självklart skall det vara att man inte utsätts för onödiga risker.

Regeringen koncentrerar i denna proposition ansträngningarna på den fortsatta reformeringen av det militära försvaret. Därtill behandlas vissa särskilt angelägna frågor rörande samhällets krishantering. Regeringen avser att i en kommande proposition hösten 2005 formulera en samlad strategi som grund för det fortsatta arbetet med att stärka samhällets förmåga inför framtida hot och risker. Trots de åtgärder som vidtagits inom krishanteringsområdet återstår det enligt regeringen fortfarande steg att ta för att förbättra den samlade förmågan. Ambitionen är att skapa en länk och en helhet i synen på hot och risker, och vilka de tillgängliga resurserna är. Syftet blir att skapa förutsättningar för att dessa resurser verkligen kan komma till användning för att värna samhällets säkerhet.

5 Säkerhetspolitiska utgångspunkter

5.1 Internationella säkerhetspolitiska utgångspunkter

Stora och viktiga förändringar fortsätter att präglade vår omvärld. Sedan det kalla krigets slut har mellanstatliga spänningar minskat såväl i Sveriges närområde som globalt. Samtidigt har andra hot och utmaningar vuxit sig starkare. De är ofta mer komplexa och mer svåröversäglbara än gårdagens hot om väpnade angrepp.

Sverige och övriga världssamfundet har ett ansvar att möta de hot som finns mot vår gemensamma säkerhet. Genom konfliktförebyggande insatser och konflikthantering i det aktuella området kan omvärlden bidra

till stabilisering och därmed begränsa effekterna av konflikten. För att göra detta krävs att tillgängliga instrument används och utvecklas. Ett tidigt agerande för att förebygga hot och väpnade konflikter bidrar till säkerheten även för de länder som inte gränsar till konfliktområdet. Utvecklingen fortgår mot att ta ett helhetsgrepp på konflikter med traditionellt säkerhetsfrämjande åtgärder såväl som med nya insatser som syftar till återuppbyggnad och utveckling. Akuta krisinsatser kombineras allt oftare med långsiktigt samhällsbyggande åtgärder vilket medför större krav på det internationella samfundets kapacitet dvs. ökade bidrag från länder och regionala organisationer.

Mycket pekar på att antalet internationella konflikter kommer att vara fortsatt högt. Sedan 1990 har nästan fyra miljoner människor mist livet i krig och av dessa har 90 procent varit civila offer. Över 18 miljoner människor har på grund av konflikter tvingats lämna sina hem. FN, EU, OSSE, Nato och andra organisationer tar samtidigt ett större ansvar för internationell krishantering. Ett stort antal av dessa pågående insatser leds av regionala eller subregionala organisationer, bl.a. EU, Nato och AU (Afrikanska unionen), vanligen under FN mandat.

Globaliseringen och internationaliseringen ökar det ömsesidiga beroendet mellan folk och länder. Beroendet, som i grunden är positivt för fred och stabilitet, gör samhället samtidigt mer sårbart och känsligt för störningar.

Till del har hot mot folk och länder skiftat i karaktär och fått en annan innebörd. Det går inte längre för länder att beakta sin säkerhet isolerat från utvecklingen i resten av världen. Den tekniska infrastrukturen och den ökade rörlighet som det öppna samhället präglas och är beroende av, blir i ökad grad transnationell och därmed en del av den gemensamma sårbarheten.

De nya transnationella hoten och konflikterna får konsekvenser även för oss. Såväl Sverige som övriga Europa står inför nya hot som är mer diversifierade, mindre synliga och mindre förutsebara. Hoten och utmaningarna kommer bl.a. ifrån regionala konflikter, stater i upplösning, organiserad brottslighet, spridning av massförstörelsevapen och terrorism. Terrorangrepp har haft en betydande inverkan på den globala säkerhetspolitiska utvecklingen och internationella samarbetsformer.

Förenta nationerna (FN)

FN har det yttersta ansvaret för att upprätthålla internationell fred och säkerhet. FN är också det enda organ som kan ge internationell legitimitet åt våldsanvändning, där möjligheten till beslut av säkerhetsrådet under stadgans kapitel VII speglar organisationens särställning. I flera fall svarar regionala och subregionala organisationer för genomförandet av FN-mandaterade krishanteringsinsatser.

För närvarande leder FN ett dussintal fredsbevarande insatser med totalt ungefär 50 000 personer. Enligt FN:s egna uppskattningar kommer personalen i fredsfrämjande insatser att öka de närmaste åren. Sverige har konkret visat sitt engagemang genom deltagande med trupp i FN-insatser i bl. a. D R Kongo och Liberia.

Det förs inom FN diskussioner om hur organisationen skall kunna bli mer effektiv för att möta de allt större utmaningar den ställs inför.

Diskussionen om reformering av FN-systemet gäller bland annat hur säkerhetsrådet kan bli mer representativt och effektivt, samt fördelningen av vetorätten. FN:s generalsekreterare har därtill tagit initiativ till en bred genomlysning av de hot, utmaningar och förändringar som världssamfundet står inför. Högnivåpanelen kommer i december 2004 att lägga fram rekommendationer om hur det kollektiva säkerhetssystemet skall stärkas. Regeringen välkomnar en reformering av FN-systemet och ser positivt på det breda engagemanget hos flertalet medlemsländer för att befästa och stärka FN:s roll.

Internationellt pågår en diskussion om rätten och skyldigheten att intervensera med militära medel för att förhindra humanitära katastrofer. I de fall en stat inte har förmågan eller viljan att efterleva sin skyldighet att skydda det egna landets befolkning anser regeringen att det internationella samfundet har ett ansvar att verka för sådant skydd, även inom staters territorium. Ökade insatser behövs för att värna den enskilde individens säkerhet och förbättra skyddet för människor från övergrepp och brott mot de mänskliga rättigheterna. Nationsgränser kan aldrig få bli en sköld bakom vilken förtryck och brott mot mänskliga rättigheter kan accepteras. Stora och långsiktiga ansträngningar kommer att krävas för att förbättra det internationella samfundets förmåga att agera i sådana lägen. Rapporten *“The Responsibility to Protect”* innehåller viktiga slutsatser och rekommendationer som föranleder aktiv uppföljning.

En annan central fråga är uppföljningen till resolution 1325 om kvinnor, fred och säkerhet som FN:s säkerhetsråd antog 2000. Resolutionen uppmärksammar kvinnors situation och ställning i väpnade konflikter bl.a. vid utformningen av mandaten för internationella insatser, i sammansättningen av de kontingenter som deltar i krishanteringsuppdrag samt i val av samarbetspartners på plats i konfliktområden.

Europeiska unionen (EU)

EU är en politisk allians. Unionen har en växande roll som global ekonomisk samt utrikes- och säkerhetspolitisk aktör. Med EU:s utvidgning stärks säkerheten i hela Europa. Medlemskapet i EU ger oss säkerhet och skapar solidaritet mellan medlemsländerna. Den Europeiska unionen är vid sidan av FN vårt viktigaste säkerhetspolitiska forum. Stärkt EU-förmåga är också stärkt svensk förmåga. EU-länderna strävar efter att fördjupa samarbetet inom säkerhets- och försvarspolitik. Detta har bl.a. manifesterats genom EU:s säkerhetsstrategi, där medlemsstaterna gemensamt formulerat en säkerhetsrelaterad syn på omvärlden. EU-medlemmarna har enats om strategiska målsättningar samt givit en inriktning till hur EU:s utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik (GUSP och ESFP) bör utformas och utvecklas. Sverige har aktivt stött utvecklingen av EU:s möjligheter att förebygga väpnade konflikter och bidra till det internationella fredsfrämjande arbetet. Sverige arbetar inom EU för att ytterligare stärka vår förmåga att effektivt bemöta våra gemensamma säkerhetshot. Vi vill se ett mer solidariskt EU, som tar ett större ansvar globalt.

EU genomförde 2003 två civila och två militära krishanteringsinsatser. Sverige deltog i samtliga insatser. Under 2004 har EU inlett sin första rättsstatsinsats i Georgien. När den Nato-ledda insatsen i Bosnien-

Hercegovina (SFOR) avslutas i december 2004 inleds EU:s militära kris-
hanteringsoperation Althea i landet. EU:s medlemsstater enades våren
2004 om nya militära kapacitetsmål för EU:s krishanteringsförmåga s.k.
Headline Goal, där fokus ligger på snabbinsatser av autonoma krishante-
ringsförmågor samt åtgärdande av kvarvarande brister, t.ex. inom
områden strategisk transport och ledningssystem.

Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE)

OSSE:s styrka som säkerhetspolitisk aktör ligger i dess vida
medlemskrets om 55 länder, flexibla struktur och brett definierade syn på
säkerhet. OSSE bidrar genom sin medlemskrets till att stärka den
transatlantiska länken, och bildar ett forum för samarbete som även
omfattar länder som under överskådlig framtid inte förväntas bli
medlemmar i EU och Nato. Organisationen arbetar med säkerhetsfrågor i
ett brett perspektiv och dess verksamhet omfattar främst tre dimensioner:
militärpolitiska aspekter, demokrati och mänskliga rättigheter samt
ekonomi och miljö. Tyngdpunkten ligger på konfliktförebyggande och
återuppbyggnad. OSSE:s flexibla och kostnadseffektiva organisation och
breda fältnärvaro gör snabba förebyggande insatser möjliga. Organisa-
tionen har kapacitet att verka i olika skeden av en konflikt: förvarning,
förebyggande, konflikthantering samt återuppbyggnad och utveckling av
demokratin och rättsstaten. Ökade ansträngningar har gjorts för att för-
bättra samordningen mellan de olika organisationer som är verksamma
inom dessa områden, bland annat mellan EU och OSSE.

Nato

Nato är fortsatt en viktig säkerhetspolitisk organisation och för många
medlemmar symboliserar Nato den militära dimensionen av den trans-
atlantiska länken. Nato håller på att genomföra en omstrukturering i
riktning mot ett ökat fokus på internationell krishantering. Ett viktigt
element är den pågående utvecklingen av Natos snabbinsatsstyrka
NATO Response Force (NRF) vars syfte främst är att öka tillgänglig-
heten, stridseffekten och interoperabiliteten bland medlemmarnas insats-
förband. NRF kommer sannolikt att inverka på normer och standarder för
internationell krishantering och för certifiering av styrkor även för
krishanteringsuppgifter. I samband med Nato-toppmötet i Istanbul i juni
2004 befastes även organisationens geografiska omorientering bl.a.
genom beslutet att utöka den internationella säkerhetsstyrkans närvaro i
Afghanistan samt genom Natos erbjudande att bistå den irakiska rege-
ringen i utbildningen av säkerhetsstyrkor.

Sveriges relation till Nato bygger på samarbetet inom Euroatlantiska
partnerskapsrådet (EAPR) och Partnerskap för fred (PFF) och sam-
arbetet mellan EU och Nato. EAPR och PFF är centrala för Natos
samarbete med länder som inte är medlemmar av alliansen. Dessa
samarbeten är en viktig del av den alleuropeiska säkerhetsordningen.
Partnerskapet utgör ett konkret bidrag till det transatlantiska säkerhets-
systemet och en stark transatlantisk länk. Det utgör fortsatt det främsta
instrumentet för att kunna utveckla den samverkansförmåga och inter-

operabilitet som är nödvändig för att kunna bidra till internationell krishantering och fredsfrämjande verksamhet. Genom övningsverksamhet och den så kallade planerings- och översynsmekanismen säkerställs partnerländernas förmåga för internationella krishanteringsinsatser, vare sig de bedrivs i FN:s, EU:s eller Nato:s regi.

Relationen mellan EU och Nato har stärkts, bl. a. genom den s.k. Berlin plus-överenskommelsen och Prag-överenskommelsen (Prague Capability Commitment, PCC), vilket torde innebära att Sveriges relation till Nato i allt större utsträckning också definieras genom vårt medlemskap i EU. Det strategiska partnerskapet mellan EU och Nato inom krishantering innebär att EU skall kunna nyttja vissa Nato-resurser för planering och ledning av insatser. Överenskommelserna under 2003, i vilka man från såväl EU:s som Nato:s sida återigen understrukit vikten av samarbete, utgör grund för en ömsesidigt förstärkande samverkan.

Terrorism och massförstörelsevapen

Terrordåden den 11 september 2001 i USA föranledde en kraftsamling mot terrorism på global såväl som på regional och lokal nivå. FN står i centrum för kampen mot terrorism i och med sin unika legitimitet och nära nog universellt medlemskap. I säkerhetsrådets resolution 1373, som togs kort efter terrordåden i USA, fastställdes en rad obligatoriska åtgärder som gör att samordnad verksamhet mot terrorism blivit en prioritet för hela världssamfundet. Säkerhetsrådet har också tillsatt en särskild kommitté med uppdrag att övervaka tillämpningen av resolutionen. Även på regional nivå har betydande åtgärder vidtagits i kampen mot terrorismen. Efter terrordåden i Madrid har såväl EU, Nato som OSSE gjort förnyade genomlysningar av de åtgärder som respektive organisation vidtagit för att bekämpa terrorism. EU bidrar till terroristbekämpningen genom att stärka samarbetet mellan medlemsstaternas myndigheter på mellanstatlig grund. En samordnare har inrättats för detta ändamål i Rådssekretariatet. ESFP bidrar till ansträngningarna att förebygga och lösa regionala konflikter som skulle kunna utgöra en grogrund för terrorism. Andra aspekter som berör ESFP är skydd av trupp i EU-ledda fredsfrämjande insatser, samt frågan om möjlig användning av militära resurser, till stöd för civila insatser, för att skydda civilbefolkningen vad gäller effekterna av en terroristattack.

Det bestående säkerhetshot som massförstörelsevapen utgör har genererat nya initiativ på icke-spridningsområdet. Ett utökat internationellt samarbete, kallat Proliferation Security Initiative (PSI) håller på att byggas upp. Det handlar om att genom praktiska insatser förbättra det internationella samfundets förmåga att förhindra spridning av massförstörelsevapen. Vidare har FN:s säkerhetsråd under 2004 antagit resolution 1540 om vikten av åtgärder för att förhindra spridning av massförstörelsevapen till icke-statliga aktörer.

USA

USA:s betydelse som aktör i det internationella säkerhetspolitiska systemet består. Som den enda stormakten i världen spelar USA en viktig

roll i hur konflikter hanteras. USA:s syn på multilateralt agerande och internationell samordning har stor betydelse. I USA förefaller det finnas en samsyn i det politiska etablissemanget om att de farligaste hoten efter kalla kriget utgörs av terrorism och av de så kallade ”skurkstaterna” i kombination med risken för spridning av massförstörelsevapen. Den amerikanska administrationen kan förväntas fortsätta samarbeta genom multilaterala strukturer och bilateralt samt att kräva att det internationella systemet stärker sin förmåga att möta dessa hot. I USA har arbetet med att förstärka den inre säkerheten och beredskapen mot asymmetriska attacker högsta prioritet på den politiska dagordningen. Bland annat har en ny nationell beredskapsplan presenterats. Liknande strukturer formas också i de europeiska länderna och inom ramen för EU-samarbetet.

Händelseutvecklingen kring Irakfrågan ger en bild av USA:s instrumentella syn på FN. USA och dess allierade valde att agera och angripa Irak utan mandat från FN:s säkerhetsråd. Både före och efter kriget valde dock USA att verka inom ramen för FN. Säkerhetsrådet antog flera viktiga resolutioner med enhällighet.

Relationen till USA har en central roll för utvecklingen av den europeiska säkerhetspolitiken. De europeiska ländernas strävan mot en mer samlad säkerhetspolitik och en amerikansk önskan om mer aktivt europeiskt deltagande i nationsbyggandet i bl. a. Afghanistan och Irak kan i framtiden överbrygga tidigare meningsskiljaktigheter. En gemensam insikt om att det saknas alternativ till ett nära säkerhetspolitiskt samarbete över Atlanten, bl.a. i kampen mot terrorism, kan förmodas vinna ökat genomslag.

Närområdet

Östersjöområdet präglas nu av lugn, stabilitet och nära samarbete på sätt som tidigare inte varit möjliga. Estland, Lettland, Litauen och Polen har blivit medlemmar i EU och Nato. Ryssland har utvecklat goda arbetsrelationer med EU och Nato, och samarbetar som en partner i de olika samarbetsformerna kring Östersjön. Spänningen har minskat dramatiskt i vårt närområde. Vårt säkerhetspolitiska läge har förbättrats ytterligare. Ett nära samarbete har byggts upp i närområdet de senaste tio åren, t.ex. inom ramen för Östersjöstaternas råd, Barentssamarbetet, EU:s nordliga dimension och det försvarsrelaterade samarbetet. Sverige har genom säkerhetsfrämjande insatser och samarbete främjat uppbyggnad av kapaciteter och vidare samarbete i regionen. Integrationen mellan de nordiska och de baltiska länderna fortsätter. Det breda nordiska samarbetet på det försvarsrelaterade området genomförs på alla nivåer och kan sammanfattas i de tre punkterna erfarenhetsutbyte, samverkanslösningar samt gemensamt agerande i större internationella sammanhang. Strävan är att man även skall etablera ett liknande nära grannlandssamarbete med Estland, Lettland och Litauen. Genom ett brett och nära samarbete i vårt närområde finns goda förutsättningar för samverkan kring gemensamma utmaningar som organiserad brottslighet, illegal migration, miljöhot och människohandel.

Under ledning av president Putin fortsätter den ryska utrikespolitiska orienteringen mot Västeuropa och USA, framför allt för att främja ekonomisk utveckling i Ryssland. Rysslands relationer med EU baserar sig bland annat på att EU är Rysslands viktigaste handelspartner. Relationerna till Nato värderas högt och fortsätter att utvecklas. Rysslands samarbete med USA har såväl ekonomisk som säkerhetspolitisk vikt. De gemensamma strävandena i bekämpandet av internationell terrorism spelar en förenande roll, men även energisamarbetet är av stor betydelse. Det USA-ledda angreppet på Irak innebar dock en belastning på de rysk-amerikanska förbindelserna. Parallellt med det fördjupade västsamarbetet märks en tilltagande ambition att stärka det ryska inflytandet och tydligare hävda ryska intressen visavi en rad OSS-länder. Ryssland har ännu inte uppfyllt de sk Istanbulåtagandena om att dra tillbaka trupp från Moldavien och att nå en överenskommelse med Georgien om en stängning av de kvarvarande militärbaserna i landet, vilket i sin tur påverkar relationerna till USA. Även Asien ägnas stor uppmärksamhet i rysk utrikespolitik. Ryssland bedriver en aktiv politik gentemot Kina, Indien och Japan, vilka är betydelsefulla politiska och ekonomiska samarbetspartners.

Den inrikespolitiska utvecklingen i Ryssland kännetecknas av att politisk stabilitet och centralisering av statsmakten prioriteras framför demokratisk utveckling. Oroande tendenser är säkerhetsorganens ökade inflytande och de senaste årens ökade kontroll över media samt försök att styra regionala val. Moskvas allt starkare kontroll över regionerna bidrar till en stabil utveckling, men kan i vissa områden samtidigt utgöra ett demokratiskt problem. Konflikten i Tjetjenien utgör alltså det allvarligaste inrikespolitiska problemet för Ryssland med terrordåd på ryskt territorium och återkommande kränkningar av såväl internationell humanitär rätt som mänskliga fri- och rättigheter. Det fruktansvärda terrordådet i Beslan i Nordossetien i september 2004 visar på en reell risk att konflikten sprids till främst andra delar av ryska Kaukasien. Integrationen av Ryssland i de euroatlantiska säkerhetsstrukturerna fortgår vilket förbättrar förutsättningarna för att utveckla samarbetet med omvärlden. Sverige strävar efter att involvera Ryssland i samarbete både bilateralt och regionalt, inte minst kring Östersjön.

Västra Balkan

Utvecklingen på västra Balkan har en direkt bäring på säkerheten i Europa och står högt upp på EU:s agenda. EU:s toppmöte i Thessaloniki 2003 sände en politisk signal om att det är inte en fråga om huruvida, utan när länderna på västra Balkan kan bli medlemmar i EU när de uppfyller de krav som ställs för medlemskap. Hur snabbt detta sker beror på ländernas vilja och förmåga att genomföra nödvändiga reformer. Trots positiva tendenser i flera länder kvarstår, i varierande grad, problem som tilltagande politisk apati, svag ekonomisk utveckling, organiserad brottslighet och nationalistiska strömningar. Förbättringar i säkerhetsläget har medgett att omfattningen av den internationella militära och polisiära närvaron på Balkan minskat. I flera områden kvarstår dock

etniska spänningar och flera potentiella konflikthärddar, vilka kan leda till bakslag och i värsta fall övergå till väpnade konflikter.

EU tar ett allt större ansvar även i det säkerhetsfrämjande arbetet vilket manifesterats genom både civila och militära insatser inom ramen för ESFP, Polismissionen Proxima i Makedonien och planeringen inför en militär insats i Bosnien-Hercegovina (operation Althea) när Nato avslutar SFOR i december 2004. Även viktiga delar av kommissionens insatser har samma syfte.

Mellanöstern

Kriget i Irak, den arabisk-israeliska konflikten samt kampen mot terrorism har präglat utvecklingen i Mellanöstern. Iraks självständighet återupprättades i slutet av juni, men det svåra säkerhetsläget kvarstår. Frustration i regionen över den amerikanska militära närvaron i Irak, och olika aktörers försök att påverka utvecklingen i Irak, bäddar för fortsatt spänning. Den svåra säkerhetssituationen försvårar den politiska processen och förhindrar effektiva internationella biståndsinsatser till förmån för Iraks återuppbyggnad. Den olösta konflikten mellan israeler och palestinier bidrar fortsatt till spänningarna i regionen och globalt. Genom sin strategiska betydelse påverkar konflikten det säkerhetspolitiska läget i Mellanöstern som helhet, samtidigt som den fortsätter att utgöra en laddad symbolfråga i regionen. Den arabisk-israeliska konflikten och det osäkra läget i Irak, liksom religiös extremism och bristande mänskliga rättigheter och demokrati, bidrar till att skapa grogrund för terrorism.

Saudiarabiens och Turkiets betydelse som baseringsområde för amerikansk militär har minskat under de senaste åren samtidigt som Qatar och Iraks roll har ökat. De oklarheter som ännu råder om syftet med Irans kärntekniska program är ytterligare ett orosmoment och en påfrestning för säkerhetssituationen i regionen.

Sveriges engagemang för att finna en fredlig lösning på den arabisk-israeliska konflikten är oförändrat starkt. EU:s och det övriga internationella samfundets fredssträngningar utgår från den s.k. Kvartetten, där EU, USA, FN och Ryssland ingår. Kvartettens färdplan för fred, som i princip accepterats av parterna, syftar till att främja en av parterna framförhandlad lösning på konflikten.

FN har genom säkerhetsresolutionen 1546 givits en central roll i den politiska övergångsprocessen i Irak. Sveriges och EU:s insatser, till stöd för och i nära samarbete med FN, syftar till att stärka respekten för mänskliga rättigheter och demokrati samt främja återuppbyggnaden av Irak.

Centralasien, Södra Kaukasien

Utvecklingen i Centralasien och södra Kaukasien ägnas allt större säkerhetspolitisk uppmärksamhet. EU har, liksom OSSE och Nato, ökat engagemanget för att bidra till fred och stabilitet i dessa regioner. Insatser genomförs med inriktning på områden som säkerhetsfrämjande,

bekämpande av terrorism, åtgärder mot narkotika-, vapen- och människohandel samt mot gränsöverskridande miljöhot.

Efter terrordåden den 11 september 2001 och i samband med kriget mot talibanregimen i Afghanistan tydliggjordes Centralasiens säkerhetspolitiska betydelse. Regionens strategiska läge mellan Kina, Ryssland, Iran och Afghanistan har bidragit till det ökade fokus som ägnas dessa länder i säkerhetspolitiska fora som EU, Nato och OSSE. EU:s intresse för Centralasien har sedan den 11 september 2001 ökat och en särskild policy har antagits. EU:s profil skall höjas i regionen, de ekonomiska insatserna fördubblas och den politiska dialogen med de fem länderna utvecklas. Frågor om demokrati, pressfrihet och respekten för de mänskliga rättigheterna skall fortsatt uppmärksammas. Södra Kaukasien kan förväntas att under lång tid framåt fortsätta vara starkt påverkat av de olösta konflikter, som finns i regionen (Nagorno-Karabach, Abchasien, Sydossetien). Eldupphör råder visserligen men några fredsavtal har man ännu inte kunnat förhandla fram. Omvälvningarna i Georgien har medfört förhoppningar bland befolkningen om förändringar men samtidigt har spänningen ökat i de två konfliktområdena Abchasien och Sydossetien. EU:s engagemang i södra Kaukasien har ökat och en speciell representant i regionen har utsetts.

Afghanistan

Situationen i Afghanistan karaktäriseras fortfarande av instabilitet, och inför president- och parlamentsval som skall hållas i oktober respektive april kan situationen komma att ytterligare förvärras. På längre sikt kommer dock valen förhoppningsvis att bidra till ökad stabilitet och demokrati. Afghanska säkerhetsstrukturer har inte uppnått tillräcklig styrka och därför kommer internationell civil och militär närvaro vara nödvändig under flera år. Den med FN-mandat Nato-ledda säkerhetsstyrkan ISAF har expanderat och bidrar nu till att öka säkerheten i såväl huvudstaden Kabul som ett antal provinser i de norra delarna av landet. Den omfattande narkotikaproduktionen utgör ett komplext hot som måste hanteras genom insatser inom flera områden. ISAF är av stor betydelse för global och europisk säkerhet. Styrkan har under året utvidgats och bidrar nu till att öka säkerheten i såväl huvudstaden Kabul som ett antal provinser i de norra delarna. På sikt kan ISAF komma att ta över ansvaret i andra delar av landet. Att säkerheten förbättras och att övergångsregeringen kan nå ut med sitt inflytande i alla provinser är avgörande för den politiska utvecklingen i Afghanistan och för säkerheten i regionen.

Kina

Kina har under de senaste åren visat en tilltagande vilja att spela en mer aktiv roll både globalt och regionalt. Landets kraftiga ekonomiska tillväxt ger en stark position gentemot omvärlden, men innebär samtidigt ett ökat beroende av ett stabilt förhållande till omvärlden. Trots den ekonomiska utvecklingen är framstegen vad gäller politiska reformer begränsade. Brister kvarstår när det gäller respekten för de mänskliga rättigheterna, bland annat landets tillämpning av dödsstraffet. Ett tecken

på en mer aktiv kinesisk politik är en omfattande satsning på modernisering av de militära resurserna. Förhållandet till USA betecknas av båda parter som det bästa någonsin, samtidigt som ländernas intressen är konkurrerande. Den mest framträdande säkerhetspolitiska tvistefrågan rör Taiwans status. Nordkoreafrågan utgör en brännpunkt i regionen där de amerikanska och kinesiska intressena delvis sammanfaller. Den kinesiska hållningen i Irakkriget visar att den tidigare strikta inställningen till inblandning i vad som tidigare betecknats som andra staters inre angelägenheter har luckrats upp.

Indien/Pakistan

Kärnan till spänningen mellan Indien och Pakistan ligger i Kashmirkonflikten som är av både mellanstatlig och inomstatlig karaktär. Både Indien och Pakistan besitter nukleär militär förmåga och motsätter sig alltså att underteckna icke-spridnings- och provstoppsavtalen (NPT och CTBT). Mellan staterna saknas utvecklade mekanismer för att hantera en eskalering av från början begränsade konflikter. Regeringarna i Indien och Pakistan har dock uttalat en vilja att finna en fredlig lösning på Kashmirkonflikten. Parterna står ännu långt ifrån varandra men den dialog som inletts och de förtroendeskapande åtgärder som vidtagits, är faktorer som sammantaget ger anledning att se mer positivt än på många år på förutsättningarna för en normalisering av relationerna.

Koreanska halvön

Situationen på den koreanska halvön är alltså en av de främsta potentiella konflikthärdarna i Asien. Utvecklingen på den koreanska halvön berör hela regionen. Sexpartssamtalen har betraktats som ett embryo till en multilateral organisation eller åtminstone en mekanism för säkerhetsfrågor i nordöstra Asien. EU har aktivt stöttat dialogprocessen på Koreahalvön. EU har en regelbunden politisk dialog med Nordkorea och har då uppmanat Nordkorea att avskaffa sitt kärnvapenprogram och att delta fullt ut i det internationella regelverket som reglerar utveckling, spridning och innehav av massförstörelsevapen. Vidare har EU uttryckt oro beträffande situationen för de mänskliga rättigheterna och Nordkoreas export av missiler och missilteknologi. Nordkoreas förmodade kärnvapenprogram hotar säkerheten och stabiliteten i hela Nordöstasien, liksom icke-spridningsregimen NPT.

Afrika

Afrika har under de senaste åren präglats av ett stort antal huvudsakligen interna väpnade konflikter, som ofta har en regional dimension. Behov av internationella krishanteringsinsatser består. Ett ökat engagemang för att förebygga och hantera kriser i Afrika märks såväl hos de afrikanska länderna själva som i det internationella samfundet i övrigt. Regionala organisationer som AU och ECOWAS är aktivt engagerade i flera konfliktområden och det är en prioritet för Sverige och världssamfundet att stödja dessa konflikthanteringsinsatser. Även EU har ökat sitt engage-

mang för att stärka den afrikanska kapaciteten för krishantering. De väpnade konflikterna i DR Kongo, Liberia och Sudan har inneburit humanitära katastrofer med brott mot de mänskliga rättigheterna vilket föranlett det internationella samfundet att vidta åtgärder för att främja säkerhet och stabilitet och för att bidra till att finna hållbara lösningar. Ett starkt internationellt stöd är en förutsättning för en långsiktig gynnsam utveckling i Afrika.

5.2 Grundelement för svensk säkerhetspolitik

Regeringens bedömning: Sveriges säkerhetspolitik syftar till att bevara fred och självständighet för vårt land, bidra till stabilitet och säkerhet i vårt närområde, samt stärka internationell fred och säkerhet. Sverige är militärt alliansfritt. Denna säkerhetspolitiska linje, med möjlighet till neutralitet vid konflikter i vårt närområde, har tjänat oss väl. För framtiden är det tydligare än någonsin att säkerhet är mer än avsaknad av militära konflikter. Hot mot freden och vår säkerhet kan bäst avväjas i gemenskap och samverkan med andra länder. På det globala planet är det främsta uttrycket för detta vårt stöd till Förenta nationerna. Genom vårt medlemskap i Europeiska unionen deltar vi i en solidarisk gemenskap vars främsta syfte är att förhindra krig på den europeiska kontinenten. En betryggande försvarsförmåga är en central del av svensk säkerhetspolitik. Sverige verkar aktivt för att främja nedrustning och icke-spridning av massförstörelsevapen.

Skälen för regeringens bedömning: Sverige är militärt alliansfritt och ingår inte avtal om bindande försvarsgarantier. Det finns ingen motsättning mellan den militära alliansfriheten och den starka solidariteten mellan EU-länderna. Det är svårt att föreställa sig att Sverige skulle ställa sig neutralt i händelse av ett väpnat angrepp mot ett annat EU-land. Det är lika svårt att föreställa sig att övriga EU-länder inte skulle agera på samma sätt.

Dagens hot mot internationell fred och Sveriges säkerhet avvärs bäst i gemenskap och samverkan med andra länder, med militär alliansfrihet som grund. Effektivt multilateralt samarbete är därför ett grundelement i svensk säkerhetspolitik.

Regeringen bedömer att den säkerhetspolitiska situationen i vårt närområde är i fortsatt positiv och dynamisk omvandling, kännetecknad av ökande integration.

Sveriges säkerhet har på ett avgörande sätt stärkts i och med den ökande europeiska integrationen, i synnerhet genom Estlands, Lettlands, Litauens och Polens medlemskap i Nato och EU. Samtidigt med denna positiva utveckling finns allvarliga, gränsöverskridande hot mot vår säkerhet. Dessa hot måste bedömas i ett vidare perspektiv än det nationella, och kan bäst mötas genom internationell samverkan och multilaterala lösningar. Genom att stärka vår förmåga att delta i internationellt arbete och krishanteringsinsatser stärks internationell fred och säkerhet både för Sverige, för EU som helhet och för vår omvärld.

En utgångspunkt bör vara att Sverige även vid ett försämrat omvärldsläge fortsätter att samarbeta med andra länder, under liknande premisser

som idag. Samarbetet kan ske bilateralt och multilateralt inom ramen för EU och andra säkerhetsstrukturer. I linje med dagens politik kommer vårt internationella engagemang, bl.a. för krishantering, att förbättra vår förmåga att möta hot. Sverige vare sig ger eller tar ömsesidiga försvarsförpliktelser. Det måste dock anses som osannolikt att Sverige skulle ställas helt ensamt om våra grundläggande säkerhetsintressen hotas. Under överskådlig tid kommer även en eventuell negativ utveckling i vårt närområde rimligen att hanteras gemensamt. Det ligger i svenskt intresse att de europeiska och euroatlantiska strukturernas förmåga till krishantering stärks. Det finns inget motsatsförhållande i uppbyggnaden av en gemensam krishanteringsförmåga och Sveriges militära alliansfrihet.

Europeiska unionen är central för, och har stor inverkan på, Sveriges säkerhet. Med EU:s utvidgning stärks säkerheten i hela Europa. Genom fördjupat samarbete med EU:s nya grannar driver vi ytterligare på denna utveckling. Utvecklingen i den europeiska säkerhets- och försvarspolitikerna innebär nya förutsättningar för svensk säkerhetspolitik. Vi vill också stärka EU:s förmåga att effektivt möta dagens säkerhetspolitiska hot både regionalt och globalt. Stärkt EU-förmåga kommer Sverige till del. Därför ligger det i Sveriges, liksom i andra medlemsländers, intresse att öka EU:s kapacitet för krishantering.

I ett långsiktigt perspektiv bedömer regeringen att den grundläggande positiva säkerhetspolitiska situationen för Sverige fortsatt kommer att befastas och utvecklas. Regeringen konstaterar samtidigt att det inte går att utesluta att ett militärt hot mot Sveriges frihet och självständighet i framtiden skulle kunna uppstå. Att nu ha en klar uppfattning om karaktären av sådana hot är dock inte möjligt mot bakgrund av den snabba internationella, politiska, militärstrategiska och tekniska utvecklingen. Det är av stor vikt att kontinuerligt följa denna utveckling, som grund för successiva beslut om försvarets utformning. I detta perspektiv blir långsiktig säkerhetspolitisk handlingsfrihet fundamental och därför krävs tillgång till kompetens, utvecklingsförmåga och flexibilitet. Sverige skall i varje enskilt fall kunna ta beslut grundade på egna analyser.

Regeringens bedömning: Ett enskilt militärt väpnat angrepp i alla dess former från en annan stat direkt mot Sverige är osannolikt under överskådlig tid (minst en tioårsperiod). Incidenter kopplade till territoriell integritet kan dock inte uteslutas, inte heller att ett militärt hot mot Sveriges frihet och självständighet skulle kunna uppstå i framtiden.

Behovet av konfliktförebyggande åtgärder och krishantering kommer sannolikt att öka. Sveriges förmåga att delta i fredsfrämjande insatser över hela skalan från förebyggande åtgärder till fredsframtvingande insatser, bör öka både kvalitativt och kvantitativt.

Sverige bör substantiellt kunna bidra till EU:s förmåga att ställa snabbinsatsresurser till förfogande vid krishanteringsinsatser. Särskild uppmärksamhet bör även ges till möjligheten att verka i andra konfliktförebyggande insatser och krishanteringsinsatser globalt, inklusive i Afrika, Mellanöstern och Asien. Effektivt multilateralt samarbete är centralt för den svenska säkerhetspolitiken.

Deltagandet i såväl internationella insatser som internationell övningsverksamhet är betydelsefull för utvecklingen av vår operativa förmåga. En utvecklad internationell övningsverksamhet, också på svenskt territorium, är väl förenligt med den svenska säkerhetspolitiska linjen och gagnar svenska intressen.

Skälen för regeringens bedömning: Ett militärt väpnat angrepp i alla dess former från annan stat direkt mot Sverige är osannolikt under överskådlig tid (minst en tioårsperiod). Incidenter kopplade till territoriell integritet kan dock inte uteslutas.

Med utgångspunkt från konflikt- och konflikthaneringstrenden sedan det kalla krigets slut, bedömer regeringen att behovet av konfliktförebyggande åtgärder och krishantering kommer att fortsätta att öka. Då en majoritet av dagens väpnade konflikter är inomstatliga, konfliktorsakerna är komplexa och de flesta internationella insatser innehåller både civila och militära element, talar mycket för att de insatser som blir aktuella kommer att fortsätta att vara multifunktionella och krävande. Därför ökar kravet på förmåga att samverka med andra länder bilateralt, och inom ramen för multilaterala organisationer. I stort sett samtliga internationella insatser i världen är multilaterala, för Sveriges del gäller det samtliga. Flertalet samordnas av regionala organisationer såsom EU, Nato och AU. Pågående konflikter som engagerar det internationella samfundet innebär ett behov av civila och militära krishanteringsinsatser under lång tid. Sammantaget överstiger behovet av engagemang från det internationella samfundet vida de resurser det avsätter. Den ökande viljan att förbättra internationella organisationers förmåga till krishantering är därför välkommen.

De multifunktionella insatserna innebär ökade krav också på den militära personalens kompetens i och med de nya områden som missionerna innefattar såsom stöd till polis och rättväsende, genderfrågor, försvarsreform, återanpassning av före detta soldater och institutionsbyggande.

Dagens hot och utmaningar möts i många fall bäst genom internationell samverkan. Om konfliktförebyggande åtgärder och krishantering skall få genomslag krävs internationell samordning och samarbete. Även

inför asymmetriska och transnationella hot är internationellt samarbete, t.ex. bland säkerhets- och underrättelsetjänster, en förutsättning för framgång. Fenomenet internationell terrorism behöver analyseras i en säkerhetspolitisk kontext liksom svenskt agerande i kampen mot terrorism. Nationella underrättelsetjänster har här en viktig roll att spela. Informationsutbyte och koordinering mellan olika länder och myndigheter, såväl nationellt som internationellt, är avgörande för möjligheten att förebygga och hantera dylika hot.

Sveriges förmåga att delta i fredsfrämjande insatser över hela skalan från förebyggande åtgärder till fredsframtvängande insatser, bör öka både kvalitativt och kvantitativt. Samtidigt konstateras att Sverige i förhållande till sin storlek ger, relativt t.ex. de nordiska länderna, ett kvantitativt mindre bidrag till internationell militär krishantering. Det är rimligt att Sverige bidrar på en nivå som motsvarar jämförbara europeiska länder. Genom att bidra till internationell krishantering stärker vi internationell fred och säkerhet, inklusive vår egen säkerhet. Vi ökar därigenom våra möjligheter att påverka den internationella politiken. Det stärker vår trovärdighet.

De nordiska länderna samarbetar inom övnings-, utbildnings- och materielområdet, både bilateralt och multilateralt, i syfte att bl.a. öka förmågan att gemensamt bidra till internationell krishantering. Även samarbetet gällande civil krishantering har getts en central roll under senare år. Det är viktigt att beakta denna dimension när vår säkerhetspolitik utvecklas vidare. Integrationen av Estland, Lettland, Litauen och Polen i de europeiska strukturerna innebär nya möjligheter att fördjupa det nordisk-baltiska samarbetet. Regeringen bedömer att det säkerhetsfrämjande samarbetet med Estland, Lettland och Litauen kan ligga till grund för och utvecklas till ett nära och brett grannlandssamarbete av liknande karaktär som det vi har med de nordiska länderna.

Den bilaterala övningsverksamheten bör utvecklas för att tillvarata de möjligheter till utökad operativ förmåga såväl för det enskilda förbandet som för den förmåga till samverkan som krävs i internationella fredsfrämjande insatser. I utredningen Snö, mörker och kyla (SOU 2004:77) redogör utredaren för förutsättningarna att utveckla internationell militär test- och övningsverksamhet på svenskt territorium. Utökad internationell övningsverksamhet, också på svenskt territorium, inom ramen för den säkerhetspolitiska linjen, är till gagn för svenska intressen. Både för multi- och bilaterala övningar bör dock de legala samt säkerhets- och försvarspolitiska förutsättningarna för att öva på svenskt territorium fortsatt prövas i varje enskilt fall.

Förmåga att med relevanta förband delta i internationella insatser är en väsentlig tillgång för och överensstämmer i viktiga delar med de krav som ställs på förmåga att genomföra väpnad strid till försvar av Sverige. Även nationellt måste samhällets förmåga att hantera olika typer av kriser öka, bl.a. genom en robust infrastruktur. För att hantera hot måste flera politikområden gemensamt bidra till att värna det öppna, moderna samhället. Vidare måste olika samhällsfunktioner kunna samverka, både nationellt och internationellt. Sverige bör noga följa den internationella utvecklingen på området samtidigt som vi intensifierar arbetet med att utveckla vårt system för att hantera påfrestningar och kriser över hela hotskalan.

FN är idag den primära globala organisationen för multilateralt samarbete för internationell fred och säkerhet. Stödet för FN som normgivare och källa till global legitimitet, inte minst som mandatgivande organisation för internationella insatser, liksom för dess centrala roll på krishanteringsområdet, kvarstår som en grundpelare i svensk utrikes- och säkerhetspolitik. Sverige kommer att fortsätta att bidra till att stärka FN:s förmåga till krishantering, såväl genom deltagande i FN-ledda insatser som genom aktivt deltagande i arbetet med att förbättra kapaciteter och institutionella ramverk. Av särskild betydelse är frågor om relationen mellan fredsbevarande och långsiktig återuppbyggnad, ytterligare förstärkt kapacitet för multifunktionella insatser (inklusive rättsstats- och säkerhetssektorsområdet) samt jämställdhetsfrågor.

Regeringen välkomnar en reformering av FN-systemet och ser positivt på det breda engagemanget hos flertalet medlemsländer för att befästa och stärka FN:s roll. Sverige avser ta aktiv del i uppföljningen av den rapport som generalsekreterarens högnivåpanel avser presentera under 2004.

Sverige har konkret visat sitt engagemang genom deltagande i FN-insatser i bl.a. D R Kongo och Liberia. Det fördjupade samarbetet mellan FN och regionala organisationer såsom EU, Nato, OSSE och AU välkomnas. Särskilt positivt är initiativet att stärka EU:s förmåga att med kort varsel göra krishanteringsinsatser. Ett annat viktigt sätt för Sverige att bidra till att möta FN:s behov av snabba insatser eller stöd med speciella förmågor är genom SHIRBRIG.

Säkerhetsrådets resolution 1540 om förhindrande av spridning av massförstörelsevapen till icke-statliga aktörer skall implementeras på ett effektivt sätt av FN:s medlemsstater. Medlemsstaterna har skyldighet att rapportera om våra åtgärder till en för ändamålet inrättad kommitté. Det kan även bli aktuellt att inom ramen för nationell och internationell rätt bidra till det s.k. Proliferation Security Initiative (PSI).

Utvecklingen av den europeiska säkerhets- och försvarspolitikerna bidrar till att förändra förutsättningarna för svensk säkerhets- och försvarspolitik. Europeiska unionen är central för Sveriges säkerhet. Med EU:s utvidgning stärks säkerheten i hela Europa. För att möta nya hot och utmaningar måste EU dock bli mer aktivt och utveckla förmågan till tidiga och snabba insatser. Stärkt EU-förmåga kommer Sverige till del. Därför ligger det i Sveriges, liksom i andra medlemsländers, intresse att öka EU:s kapacitet för krishantering. Fokus bör nu vara att Sverige substantiellt bidrar till EU:s förmåga att ställa snabbinsatsresurser till förfogande vid krishanteringsinsatser.

I EU finns en tydlig solidaritet mellan medlemsländerna. För Sverige är det viktigt att det nya EU-fördraget framhäver denna solidaritet. Om ett annat EU-land skulle utsättas för terrorangrepp eller naturkatastrof skall Sverige kunna bistå med humanitärt bistånd, civila räddningsinsatser och om nödvändigt med militära resurser. Vi kan också förvänta oss hjälp från de övriga medlemsländerna om Sverige skulle drabbas av motsvarande händelser. Solidaritetsklausulen som finns i EU:s nyligen antagna konstitutionella fördrag, som inte behandlats av riksdagen, speglar den solidaritet som finns i den politiska allians som unionen utgör. Detta förutsätter ett mellanstatligt samarbete och därmed är det upp till varje medlemsstat att omsätta den politiska solidariteten i

praktiken och att nationellt besluta om sina egna bidrag i händelse att terrorangrepp eller andra katastrofer inträffar. Det gäller för Sverige såväl som för andra medlemsländer. Innehållet i klausulen återspeglas också i den deklaration om solidaritet mellan medlemsstaterna som antogs av EU:s toppmöte i mars 2004. Samtidigt innebär klausulen en ny dimension till EU:s säkerhetsarbete.

Med utgångspunkt i EU:s strategi mot spridning av massförstörelsevapen bör Sverige tillsammans med övriga medlemsstater verka för att stärka unionens förmåga att möta spridning av massförstörelsevapen samt vidareutveckla en samordnad syn på CBRN³-hot (dvs. kemiska, biologiska, radiologiska och nukleära hot) och skyddet mot dessa. Dimensionerande för de nationella skyddsansträngningarna är hela skalan från olyckor av CBRN-typ till avsiktlig användning av främst BC-ämnen och radioaktivt material. Ambitionsnivån avseende skyddsnivån bör vara fortsatt hög. Det är angeläget att Sverige har en kompetens inom CBRN-området både för den nationella säkerheten och för internationellt samarbete.

Vid EU-ledda insatser deltar Sverige i hela besluts- och genomförandeprocessen, vilket ställer krav på mer omfattande engagemang både politiskt och resursmässigt än som varit fallet vid FN- och Nato-ledda insatser. Stora krav ställs på att snabbt kunna fatta politiska beslut och på vår nationella förmåga att tillhandahålla resurser på alla nivåer i en insats från det att planeringen inleds tills dess att insatsen avslutas. Kopplingen mellan underrättelsefunktionen och nationell planering på strategisk nivå samt genomförande av militära insatser måste utvecklas för att motsvara de nya krav som därmed uppstår. Nya förmågemål och operativa krav inom EU måste därför beaktas i den nationella försvarsbeslutsprocessen. Utvecklingen av EU:s snabbinsatsförmåga som sker parallellt med motsvarande process inom Nato förväntas påverka svensk försvarsplanering. I den konkreta utvecklingen av EU:s militära krishanteringsförmåga väntas EU:s försvarskapacitetsbyrå få en nyckelroll. Det är av stor vikt att vårt försvar och vår krishanteringsförmåga utvecklas för att ge långsiktig handlingsfrihet utifrån framtida behov och hot. Härvid fordras även en adekvat förmåga till tidig förvarning och en till den säkerhetspolitiska situationen anpassad underrättelsefunktion.

Förändringar ställer hela tiden nya krav. Sverige skall aktivt delta i förbättringen och utvecklingen av det internationella systemet för att möta dagens hot. OSSE utmärker sig i den europeiska säkerhetsarkitekturen med sin breda medlemskrets, vilket möjliggör multilateralt säkerhetspolitiskt samarbete med länder och regioner som Ryssland, västra Balkan, södra Kaukasien och Centralasien. OSSE är, med sin breda fältnärvaro, ett gott exempel på hur konfliktförebyggande och tidig varning kan bedrivas i praktiken. OSSE:s fältverksamhet på västra Balkan med inriktning på försoning, demokratiutveckling, institutions-

³ NBC avser nukleära, biologiska och kemiska stridsmedel. Begreppet används främst inom det militära försvaret. Det relativt nya begreppet CBRN (kemiska, biologiska, radiologiska och nukleära hot) inkluderar olika former av radiologiska hot och inte bara de som härrör från kärnvapen. Begreppet används inom krisberedskapen och i motsvarande internationella sammanhang.

byggande och flyktingåtervändande har regeringens fulla uppmärksamhet och stöd.

Sverige bör fortsätta att utveckla samarbetet med Nato inom ramen för Partnerskap för Fred (PFF). Utvidgningen av Nato leder till att förutsättningarna för partnerskapet delvis ändras vilket aktualiserat diskussionen kring partnerskapets framtida inriktning. I slutsatserna från Nato-toppmötet i Istanbul framhölls vikten av att prioritera stöd till reformansträngningarna i Centralasien, södra Kaukasien och västra Balkan. Samtidigt gavs ett tydligt stöd för behovet av att tillgodose de västeuropeiska partnerländernas intressen bl.a. genom att förbättra den politiska dialogen mellan Nato och truppbidragande partnerländer i samband med krishanteringsinsatser. Detta är en prioriterad fråga för Sverige, bl.a. mot bakgrund av att vi deltar i de FN-mandaterade insatserna under Nato:s ledning i Bosnien-Hercegovina, Kosovo och Afghanistan. Sverige bör utnyttja de möjligheter som finns att, inom ramen för den svenska säkerhetspolitiska linjen, öva med Nato även utanför PFF-samarbetet när det rör krishanteringsövningar.

Slutsatserna betonar även vikten av att ge partnerländerna tillgång till kvalificerade övningar och framhåller att partnerofficerare i högre utsträckning bör integreras i de militära strukturerna. Regeringen bedömer att slutdokumentet från Istanbul således ger en god grund för det fortsatta arbetet med att utveckla partnerskapet i för oss prioriterade frågor.

Nato utgör det viktigaste forumet för säkerhetspolitiskt samarbete mellan USA och dess europeiska allierade. Genom att Nato övertagit ansvaret för insatsen i Afghanistan har medlemsstaterna visat att de är beredda att ge organisationen ett större ansvar i internationell krishantering även utanför Europa.

Regeringen anser att det behövs en stark transatlantisk länk. Det amerikanska engagemanget i Europa är viktigt, liksom en fortsatt nära dialog mellan Europa och USA. Europa är ingen motpol till USA, men ett starkt och enat Europa är en förutsättning för ett nära och utvecklat samarbete över Atlanten. Ett djupare politiskt samarbete inom EU, stärkt europeisk krishanteringsförmåga och ett EU som förmår att agera som en global aktör behövs för att främja säkerheten i Europa, men också för att skapa ett mer jämbördigt transatlantiskt partnerskap.

Effektivt multilateralt samarbete är centralt för den svenska säkerhetspolitiken. Att uppnå detta är en av de viktigaste internationella utmaningarna idag. Vissa länder väljer att ibland agera unilateralt eller samla tillfälliga koalitioner av länder som vill och har förmåga att genomföra en insats. Om det sker utanför folkrättens ramar kan det undergräva det internationella säkerhetspolitiska systemet. Efter de motsättningar som uppstod i samband med Irakkriget är de förnyade ansträngningarna att söka samsyn i säkerhetspolitiska frågor mellan USA och de europeiska länderna och därigenom förstärka det euroatlantiska samarbetet positiva.

Regeringen anser att strävan att involvera Ryssland i samarbete både bilateralt och regionalt, inte minst kring Östersjön bör fortsätta. Att samarbetet mellan Ryssland och EU utvecklas på ett flertal områden är av särskilt intresse. Ett fördjupat, långsiktigt, konstruktivt samarbete med Ryssland bör även omfatta ett fördjupat samarbete inom ESFP, med

arrangemang till gagn för båda sidor. Förutom en utvecklad politisk dialog bör ett utökat praktiskt samarbete uppmuntras. Regeringen välkomnar det fördjupade samarbetet i Nato-Rysslandsrådet. Det är viktigt att samarbetet präglas av transparens också för de länder som inte deltar i samarbetet, men inte desto mindre berörs. En viktig faktor för att utveckla samarbetet är ett ökat ryskt engagemang i internationell krishantering.

Att fortsatt fördjupa samarbetet med EU:s nya grannar österut stärker säkerheten i det utvidgade Europa. Regeringen överväger fortsatt och fördjupat säkerhetsfrämjande stöd till dessa länder, och även till länderna på västra Balkan.

Regeringen anser att Sverige fortsatt bör medverka till det internationella samfundets ansträngningar att bidra till en demokratisk utveckling i Mellanöstern. Att bidra till en långsiktig fredlig och säker utveckling i regionen är viktigt också för att stärka vår egen säkerhet.

Sverige bidrar aktivt till FN:s och EU:s arbete avseende konflikt-hantering i Afrika och är engagerat genom trupp- och observatörsuppdrag till ett flertal fredsbevarande insatser i Afrika. Sveriges engagemang för krishanteringsinsatser i Afrika bör fortsätta, dels genom stöd till afrikansk kapacitetsuppbyggnad, dels genom deltagande i internationella insatser.

FN:s engagemang i Afrika är starkt och visas genom flera fredsbevarande insatser. EU stödjer regionala organisationer såsom AU och ECOWAS i syfte att stärka afrikansk krishanteringskapacitet. Den ökade afrikanska förmågan och ansvarstagandet för krishantering på den egna kontinenten välkomnas.

De säkerhetspolitiska slutsatser som regeringen redovisat avser väsentligen sådana förhållanden som har betydelse för inriktningen av försvaret. I en proposition hösten 2005 kommer även konsekvenser av den säkerhetspolitiska analysen som avser fredstida hot och risker och som påverkar samhällets ambition för beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred att behandlas.

5.4 Strategi för samhällets säkerhet

Regeringen avser i proposition hösten 2005 formulera en strategi som grund för det fortsatta arbetet med att stärka samhällets förmåga inför framtida hot och risker. En sådan strategi skall utgå från nuvarande hotbild och förbättra förutsättningar för samhället att hantera kriser över ett brett spektrum. Trots att åtgärder vidtagits, särskilt inom krishanteringsområdet, återstår det enligt regeringen fortfarande steg att ta. Framst behöver förmågan förbättras att ta tillvara de nationella och internationella, civila och militära dimensionerna ur ett integrerat perspektiv, över en bred hotskala. Ambitionen är att skapa en helhet i synen på hot och risker och vilka de tillgängliga resurserna är. Vidare måste säkerställas att dessa resurser verkligen kan komma till användning för att värna samhällets säkerhet. För detta krävs bland annat att de legala aspekterna belyses ytterligare, samt att begrepp och principer definieras och förtydligas.

6.1 Försvarspolitiska utgångspunkter

Regeringens förslag: Målet för politikområdet Totalförsvar skall, i avvaktan på en översyn av mål inom utgiftsområdet, vara att

- bidra till att hantera och förebygga kriser i vår omvärld,
- hävda vår territoriella integritet,
- försvara Sverige mot väpnat angrepp och
- värna civilbefolkningen och säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna vid ett väpnat angrepp eller krig i vår omvärld.

Regeringens bedömning: Med regeringens bedömning om konsekvenser för svensk säkerhetspolitik som grund anser regeringen att det militära försvaret inte enbart bör dimensioneras av kraven på att hävda vår integritet och bidra till internationell fred och säkerhet, utan också av vår vilja att upprätthålla en grundläggande försvarsförmåga och kompetens. Det är därför nödvändigt att behålla, utbilda och kompetensutveckla en större volym förband än vad den direkta militära hotbilden mot Sverige kräver. Samtidigt som dessa resurser gör att en grundläggande försvarsförmåga och kompetens kan upprätthållas, kan de också till betydande del användas för insatser.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: Den internationella säkerhetspolitiska utvecklingen bekräftar och befäster att Sveriges säkerhet har på ett avgörande sätt stärkts i och med den ökande europeiska integrationen. Samtidigt med denna positiva utveckling finns allvarliga, gränsöverskridande hot mot vår säkerhet. Dessa hot måste bedömas i ett vidare perspektiv än det nationella, och kan bäst mötas genom internationell samverkan och multilaterala lösningar.

Regeringen bedömer vidare att ett militärt väpnat angrepp enskilt mot Sverige är fortsatt osannolikt under överskådlig tid. Däremot kan militära incidenter inte uteslutas, inte heller att ett militärt hot mot Sveriges frihet och självständighet skulle kunna uppstå i framtiden. Regeringen anser därför att Sverige även fortsättningsvis behöver upprätthålla en grundläggande försvarsförmåga och kompetens att möta olika typer av militära hot. Det militära försvaret dimensioneras inte enbart av kraven på att hävda vår integritet och bidra till internationell fred och säkerhet, utan också av vår vilja att upprätthålla en grundläggande försvarsförmåga och kompetens. Det är därför nödvändigt att behålla, utbilda och kompetensutveckla en större volym förband än vad den direkta militära hotbilden mot Sverige kräver. Samtidigt som dessa resurser gör att en grundläggande försvarsförmåga och kompetens kan upprätthållas, kan de också till betydande del användas för insatser.

Försvarsmakten skall vara användbar och kunna lösa de uppgifter som krävs i det nuvarande omvärldsläget. Den nationella insatsberedskapen skall syfta till att hävda vår territoriella integritet och möta olika former av hot och händelseutvecklingar. Beträffande den internationella insatsförmågan anser regeringen att Sveriges ambition och förmåga att delta i fredsfrämjande insatser, i Europa och globalt, över hela skalan från civila

förebyggande åtgärder till militära fredsframtvängande insatser, bör öka såväl kvantitativt som kvalitativt.

De nationella och internationella uppgifterna utgör två sidor av samma mynt. Målet är att svenska insatsförband skall vara utformade för att kunna hantera de mest komplicerade situationerna och de svåraste uppgifterna. Därmed skapas även förutsättningar för att Försvarsmakten skall ha förmågan att medverka i hela skalan av så kallade Petersbergsuppgifter i internationell krishantering. Deltagande i internationella insatser och övningar bidrar i sin tur till utvecklingen av insatsorganisationen.

Utvecklingen av den europeiska säkerhets- och försvarspolitik förändrar förutsättningarna för svensk säkerhets- och försvarspolitik. Särskild betydelse har utvecklingen av samarbetet inom EU. Solidariteten mellan medlemsländerna framhävs i förslaget till nytt EU-fördrag. Om ett EU-land skulle utsättas för terrorangrepp eller naturkatastrof skall de andra medlemsländerna kunna bistå med humanitärt bistånd, civila räddningsinsatser och om nödvändigt med militära resurser. Solidaritetsklausulen uttrycker den solidaritet som finns i den politiska allians som unionen utgör. En förutsättning är dock att det alltid är medlemsstaterna som avgör deltagandet genom nationella beslut. Den fortsatta utformningen av Försvarsmakten måste ge Sverige större möjligheter att aktivt bidra till utvecklingen av EU:s krishanteringsförmåga och den gemensamma säkerheten. Samtidigt förblir FN:s roll i internationell krishantering, inklusive multifunktionella insatser, central.

Regeringen anser att omvärldsutvecklingen möjliggör en ambitions-sänkning inom flera områden. De delvis förändrade kraven på operativ förmåga som regeringen föreslår i det följande medger omfattande reduktioner i bl.a. insatsorganisationens volym, Försvarsmaktens centrala och regionala ledning och inom flera av de övriga myndigheterna inom utgiftsområde 6 Försvar samt beredskap mot sårbarhet.

De besparingar som uppnås genom ovan nämnda ambitionsminskningar kan till del användas för att finansiera en ökad ambitionsnivå främst inom förmågan att genomföra internationella insatser. Regeringen bedömer att möjliga besparingar och ambitionshöjningar sammantaget medför att den ekonomiska ramen för utgiftsområde 6 Försvar samt beredskap mot sårbarhet bör reduceras.

6.1.1 Försvarspolitikens bidrag till en samlad säkerhet

Genom försvarspolitik skapas särskilda förmågor för att kunna bidra till att hantera kriser i vår omvärld och skydda Sverige mot yttre väpnade hot och kränkningar. Den övervägande delen av samhällets samlade säkerhet och beredskap skapas genom den robusthet och motståndskraft som till vardags byggs upp i samhället, den s.k. fredstida förmågan. Denna förmåga skapas och finansieras huvudsakligen inom ramen för andra politikområden än försvarspolitik. Vissa extraordinära händelser kan få allvarliga konsekvenser för våra möjligheter att säkerställa grundläggande värden i samhället. För att samhället skall kunna hantera sådana händelser är det nödvändigt att skapa en förstärkt fredstida

förmåga. Även denna förmåga skall, i normalfallet, skapas inom ramen för myndigheternas ordinarie verksamhet och ansvar.

Sveriges engagemang och ambition inom ramen för FN, EU och inom samarbetet med Nato i EAPR/PFF medför att vi bygger upp en förmåga att kunna bidra till internationella insatser. Den samlade krishanteringsförmåga som vi gemensamt utvecklar inom EU bidrar positivt till svensk säkerhet. Det allt närmare samarbetet inom EU på konflikthanteringsområdet påverkar försvarspolitiken och hur vi väljer att utforma olika resurser och förmågor.

En väsentlig del av vår samlade syn på säkerhet är att samarbetet och samverkan mellan flera politikområden, i såväl planering som genomförande, måste vara effektivt. Det innebär bland annat att de särskilda förmågor som skapas inom försvarspolitiken också skall kunna användas för att bistå andra myndigheter vid hanterandet av andra hot mot vår säkerhet.

Möjligheterna att använda de resurser som skapas inom försvarspolitikens område för att vid behov stärka samhällets förmåga att hantera allvarliga hot, såsom t.ex. terroristhandlingar, har förbättrats. Bland annat har regeringen i förordningen (2002:375) om Försvarsmaktens stöd till civil verksamhet förtydligat formerna för Försvarsmaktens stöd. Regeringen vill bygga vidare på denna positiva utveckling och anser att särskild uppmärksamhet bör ägnas åt frågan om det med enkla åtgärder, såsom förändringar av rutiner, samövningar etc. ytterligare går att förbättra möjligheterna att merutnyttja de resurser som skapats för att uppfylla de försvarspolitiska målen. Emellertid får möjligheterna till merutnyttjande inte vara dimensionerande för resurserna.

Det är väsentligt att i en akut kris, så långt möjligt, bevara den ordinarie ansvarsfördelningen i samhället samtidigt som det sker en effektiv samordning av krishanteringen.

6.2 Mål för det militära försvaret

Regeringens bedömning: Målet för verksamhetsområdet bör vara att det militära försvaret, inom ramen för sin huvuduppgift, förmågan att kunna föra väpnad strid, skall uppnå den förmåga och genomföra de insatser som krävs.

Skäl för regeringens bedömning: Regeringen anser att målet för verksamhetsområdet är att det militära försvaret skall uppnå de nedan angivna kraven på operativ förmåga och genomföra de insatser som riksdag och regering kräver.

Regeringens förslag: Kraven på Försvarsmaktens operativa förmåga skall utgå från följande utgångspunkter:

- Försvarsmakten skall övervaka vårt territorium, kunna upptäcka och avvisa kränkningar och i samverkan med andra myndigheter hävda vår territoriella integritet. Vidare skall Försvarsmakten bidra till att upprätthålla Sveriges självständighet genom att avhålla från respektive avvärja försök att ta kontroll över viktiga funktioner eller försök till otillbörlig påverkan på vårt agerande. Försvarsmakten skall bidra till att förebygga och hantera kriser i vår omvärld genom att medverka i fredsfrämjande insatser.
- Vid en försämrad utveckling utgår kraven från att vi samtidigt med detta måste kunna hantera händelseutvecklingar och möta olika former av hot. I ett sådant läge ställs ökade krav på att kunna skydda verksamhet eller objekt samt att kunna bistå andra myndigheter, bland annat vid insatser mot terrorism eller sabotageverksamhet. Vidare ställs ökade krav på inhämtning, utbyte och analys av information och underrättelser i syfte att kunna upptäcka hot och aktörers förmåga och avsikter. Fler samordnade taktiska övningar behöver kunna genomföras, liksom insatser i syfte att öka förmågan och för att demonstrera politisk vilja. Försvarsmakten skall också kunna förstärka pågående internationella insatser samt kunna höja sin förmåga till fredsframtvingande åtgärder, inte minst för att öka uthålligheten.
- Försvarsmakten skall också, efter allvarlig och varaktig säkerhetspolitisk försämring och successiva beslut av riksdag och regering, kunna utveckla förmåga att möta olika former av mer omfattande militära operationer som hotar Sveriges fred och självständighet. Uppgiften ställer krav på att kontinuerligt upprätthålla grundläggande kompetenser, för att på sikt kunna utveckla en mer omfattande försvarsförmåga. Försvarsmakten skall tillsammans med andra myndigheter följa omvärldsutvecklingen i en rad olika avseenden så som säkerhetspolitisk, militärteknisk och doktrinär utveckling. Syftet är att kunna identifiera nya eller förändrade behov av förmågor och kompetenser. Forskning, studier, materielutveckling och försök behöver bedrivas för att utveckla nya förmågor och kompetenser. Vidare måste nya och befintliga förband kunna utvecklas för att därigenom tillägna sig olika förmågor och funktioner. Allt mer av kompetensutvecklingen kan göras i samarbete med andra länder. Detta med syftet att öka kompetensen för att på sikt kunna genomföra gemensamma operationer inom mark-, sjö-, luft- och informationsarenorna.

Skälen för regeringens förslag: Regeringen anser att utvecklingen ställer delvis förändrade krav på Försvarsmaktens operativa förmåga. Under överskådlig tid är de hot som kan riktas mot Sveriges säkerhet också gemensamma hot för oss och övriga EU-länder, och hot mot EU:s gemensamma säkerhet kan också innebära hot mot oss. Vår ambition att

bidra till att förebygga och hantera kriser i vår omvärld genom att medverka i fredsfrämjande insatser, och kraven att vi måste kunna hantera händelseutvecklingar och möta hot som kan uppstå till följd av en kris eller konflikt i omvärlden, bör därför ses i ett sammanhang.

Försvarsmakten skall övervaka vårt territorium samt kunna upptäcka och avvisa kränkningar. Tillsammans med andra myndigheter skall Försvarsmakten hävda vår territoriella integritet och bidra till att upprätthålla Sveriges självständighet genom att avhålla från respektive avvärja försök att ta kontroll över viktiga funktioner eller försök till otillbörlig påverkan på vårt agerande.

Försvarsmakten skall bidra till att förebygga och hantera kriser i vår omvärld genom att medverka i fredsfrämjande insatser. Detta skall kunna ske över hela skalan av uppgifter, i Europa och globalt.

Vid en försämrad utveckling skall Försvarsmakten samtidigt med detta bidra till att hantera händelseutvecklingar och möta olika former av hot. Förmågan till insatser (nationellt och internationellt) skall då kunna höjas. Kraven på Försvarsmakten utgår från att myndigheten skall agera inom ramen för en differentierad beredskap och efter beslut av riksdag och regering.

Efter allvarlig och varaktig säkerhetspolitisk försämring och successiva beslut av riksdag och regering skall Försvarsmakten ha förmåga att möta olika former av mer omfattande militära operationer som hotar Sveriges fred och självständighet. Uppgiften ställer krav på att kontinuerligt upprätthålla grundläggande kompetenser för att på sikt kunna utveckla en mer omfattande försvarsförmåga utifrån tillgängliga och nyskapade resurser.

Med den förmåga som skapas enligt ovan ställda krav skall Försvarsmakten vid hot eller insatser mot civila mål kunna bistå andra myndigheter att skydda viktiga samhällsfunktioner och infrastruktur. Försvarsmakten skall även i övrigt kunna bidra till samhällets samlade förmåga att hantera svåra påfrestningar på samhället i fred.

Försvarsmaktens beredskapssystem och principer för att byta personal i pågående insatser skall vara så uppbyggt att förstärkningsresurser, i form av förband under utbildning för insatser och förband som nyligen genomfört insatser, kan utnyttjas vid en uppkommen kris. För att förstärka dessa förband skall även de resurser som utgör kompetensbas för handlingsfrihet och långsiktig utveckling kunna användas vid en försämrad omvärldsutveckling.

Regeringen anser att de delvis förändrade kraven på operativ förmåga medför behov av en översyn av Försvarsmaktens underlag för försvarsbeslut 2004, såväl vad gäller insatsorganisationens utformning som nuvarande system för differentierad beredskap. Översynen bör ta fasta på att Försvarsmakten skall vara användbar här och nu. Detta kan leda till att vissa av insatsorganisationens förband avvecklas. Om det är rationellt kan materiel ur avvecklade förband sparas som resurser.

Insatsförband bör i huvudsak ha beredskap på mindre än ett år. Resurser skall bestå av icke-förbandssatt materiel avsedd för ersättning, utveckling eller förstärkning. Förband som i Försvarsmaktens underlag inför försvarsbeslut 2004 beredskapssatts i lägre förbandsgrupper bör i huvudsak inte förbandssättas och bör inte bli dimensionerande för personal- eller materielförsörjning. Befintlig materiel kan i viss

utsträckning vidmakthållas i syfte att användas som utvecklings- och kompetensresurser eller ersättnings- och förstärkningsmateriel så länge det är operativt och produktionsmässigt motiverat. I övrigt bör materielen avvecklas. Omfattningen av resurserna beslutas av statsmakterna och skall vara föremål för en kontinuerlig uppföljning och analys. Utöver insatsorganisationen skall Försvarmakten ha en kompetensbas och utvecklingsförmåga för att kunna möta nya hot och utmaningar.

6.2.2 Försvarmaktens roll vid skydd mot terrorism

Regeringen anser att det är en uppgift för de brottsbekämpande myndigheterna, främst svensk polis, att ingripa mot brott och därmed också mot hot och våld av terrorkaraktär i Sverige. Det kan dock finnas situationer där polisens kompetens och resurser behöver kompletteras.

Försvarmaktens resurser är relevanta i en bred hotbild. Redan i dag är det möjligt att i viss utsträckning använda Försvarmakten för sådana ändamål. Försvarmaktens roll vid skydd mot terrorism handlar i första hand om stöd till andra myndigheter i form av bl.a. underrättelse- och säkerhetstjänst, NBC-resurser och logistik. Reglerna för detta har dock begränsningar, som framhålls i 11 september-utredningens betänkandet Vår beredskap efter den 11 september (SOU 2003:32), bl.a. när det gäller befogenheter för Försvarmaktens personal att använda våld eller tvång.

Utredningen har lämnat ett förslag till lag om vissa befogenheter för Försvarmakten under fredstid. Förslaget har emellertid, som utredningen framhåller, närmast karaktär av en skiss till hur en reglering på området skulle kunna utformas. För att fortsätta och fördjupa utredningens arbete har regeringen denna dag beslutat om direktiv till en utredare med uppdrag att överväga vilket stöd polisen kan behöva från andra myndigheter, särskilt Försvarmakten, när det gäller att förhindra och ingripa mot terroristaktioner och andra liknande omfattande brottsliga angrepp på samhället. Av särskild betydelse är att analysera Försvarmaktens roll i sammanhanget. Utredaren skall undersöka och precisera i vilka situationer insatser från Försvarmakten kan behövas och vari de skall bestå. Uppdraget omfattar frågor om uppgifter, befogenheter, ledning och kompetens för berörd personal vad avser andra myndigheter och då särskilt Försvarmakten. Utredaren skall lämna förslag till nödvändiga författningsändringar och andra åtgärder. Uppdraget omfattar emellertid inte ändringar av grundlag. Utredaren skall redovisa vilka konsekvenser, inklusive ekonomiska, som förslagen kan medföra. Uppdraget skall redovisas senast den 31 augusti 2005.

Frågan om hantering av terrorism har de senaste åren även aktualiserats inom ramen för EU. I det nya konstitutionella fördraget för EU ingår en solidaritetsklausul som anger att alla unionens instrument skall kunna användas för att bistå t.ex. humanitärt med räddningstjänst och andra civila medel, men också med militära resurser om så skulle behövas, om en medlemsstat skulle bli utsatt för en terroristattack eller annan katastrof. Klausulen kommer inte att ställa några krav på hur EU:s medlemsstater på nationell nivå skall lagstifta om användandet av militära resurser för polisiär verksamhet. Denna fråga förblir en nationell angelägenhet. Klausulen kan däremot i framtiden komma att aktualisera

6.3 Mål för det civila försvaret

Regeringens förslag: Det av riksdagen tidigare beslutade målet för verksamhetsområdet Det civila försvaret skall upphöra att gälla (prop. 1998/99:74, bet. 1998/99:FöU5, rskr. 1998/99:224).

Skälen för regeringens förslag: Sedan 2001 då indelningen av statlig verksamhet i politikområden gjordes har regeringen endast begärt riksdagens godkännande av mål på politikområdesnivå. Därför bör målet för verksamhetsområdet Det civila försvaret fortsättningsvis beslutas av regeringen.

I kapitel 8 Fortsatt utveckling av den samlade krisberedskapen utvecklar regeringen hur arbetet med att utveckla krishanteringsförmågan i samhället kommer att fortgå. Regeringen har där bedömt att ett förändrat mål för det civila försvaret bör gälla från och med 2005. De förmågor som krävs för att säkerställa en grundläggande försvarsförmåga och kompetens för det civila försvaret, som en försäkring mot framtida osäkerheter och de väpnade hot som trots allt skulle kunna uppstå vid ett försämrat omvärldsläge, ryms i allt väsentligt inom den förmåga som behövs för att kunna hantera svåra påfrestningar på samhället i fred.

Regeringens förslag: Inriktningen skall vara att insatsorganisationen i huvudsak skall bestå av följande förband 2008:

Typförband	2008
Högkvarter med operativ insatsledning	1
Operativ ledningsbataljon	1
Telekrigsbataljon	1
Marktelebataljon	2
Specialförband	2
Jägarbataljon	1
Säkerhetsbataljon	3
Mekaniserad bataljon	8
Luftburen bataljon	1
Haubitsbataljon 77B	1
Haubitsbataljon 77BD	2
Luftvärnsbataljon 97/70	2
Ingenjörsbataljon	2
Förbindelsebataljon	1
Underhållsbataljon	2
Ammunitionsröjningskompani	2
NBC-kompani	1
Hemvärnsbataljon	60
Ubåt	4
Ytstridsfartyg	7
Minröjningsfartyg	7
Amfibiebataljon	1
Marin basbataljon	1
JAS 39-division	4
Helikopterbataljon	1
Transportflygdivision TP 84	1
Signalspaningsflygdivision	1
Flygbasbataljon	2

Regeringens bedömning: Regeringen har de senaste åren rapporterat att många insatsförband har allvarliga brister i användbarhet och tillgänglighet. Regeringen bedömer att en viktig förklaring till problemen, utöver att en kvantitativt stor insatsorganisation under många år ackumulerat omfattande brister, är att målen på olika nivåer varit otydligt formulerade och saknat tydliga samband. Vidare har beslut om en differentierad beredskap inte fått fullt genomslag. Utbildnings- och övningsverksamheten har inte kunnat bedrivas så att samtliga insatsförband utvecklats på det sätt och i den takt som förutsatts. Regeringen bedömer dock att tillståndet vid de förband som skall ingå i insatsorganisationen från 2005

i allt väsentligt motsvarar de krav som följer av regeringens krav på operativ förmåga. Tidigare uppmärksammade brister fanns framför allt i de förband som nu avvecklas. Materiel och personal från avvecklingsförbanden bidrar till att avhjälpa brister i de förband som bibehålls. Även kvalificerad utbildning och övningsverksamhet inom ramen för internationell verksamhet som ökar förmågan till interoperabilitet och övrig samverkan bidrar till förbandens förmåga. Denna verksamhet bör prioriteras.

Regeringen avser att noggrant följa upp hur förmågan i insatsorganisationens förband utvecklas.

Den av Försvarsmakten föreslagna insatsorganisationen i det aktuella ekonomiska alternativet kan ligga till grund för Försvarsmaktens verksamhet under 2005. De krigsförband som inte ingår i denna bör avvecklas omedelbart.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: Riksdagen har med anledning av bet. 2003/04:FöU5 beslutat om vilket beslutsunderlag regeringen bör lämna till riksdagen när det gäller Försvarsmaktens förbandsutveckling m.m. Beslutsunderlaget bör omfatta följande:

- en beskrivning av tillståndet i insatsorganisationen och dess beredskap vid försvarsbeslutsperiodens början,
- en samlad plan för Försvarsmaktens förbandsutveckling under perioden 2005 – 2007,
- förbandsutvecklingen i ett längre tidsperspektiv,
- förbandens bedömda operativa förmåga,
- större projekt för organisations- och effektbestämmande materiel,
- en samlad redovisning av Försvarsmaktens utbildnings-, förbandsomsättnings- och beredskapssystem samt
- förband som skall organiseras, utrustas m.m. för att kunna ställas till förfogande för olika internationella operationer samt de eventuella särskilda kostnader som är förknippade med att hålla dem i beredskap.

Försvarsberedningen har i sin rapport Försvar för en ny tid (Ds 2004:30) lämnat förslag till krav på Försvarsmaktens operativa förmåga. Regeringens förändrade krav på operativ förmåga redovisas utförligare i avsnitt 6.2.1. Dessa har en sådan karaktär att Försvarsmaktens förslag till insatsorganisationens utformning och utveckling fram till 2008, beredskap, verksamhet, kompetensbevarande m.m. bör fördjupas. Detta gäller enligt regeringens uppfattning även hur beredskapen skall utformas, såväl i sina enskildheter som när det gäller principerna för den, samt utvecklingen av insatsorganisationen på längre sikt.

Regeringen avser därför att ge Försvarsmakten i uppdrag att i budgetunderlaget för 2006 lämna förslag i ovan nämnda avseenden. Med bl.a. dessa som underlag avser regeringen i budgetpropositionen för 2006 ytterligare precisera insatsorganisationens utveckling m.m.

I budgetunderlaget för 2006 bör Försvarsmakten lämna förslag till hur insatsorganisationen bör utvecklas, framför allt när det gäller de krigsförband som enligt förslagen i budgetunderlaget för 2005 har mellan ett och fem års beredskap. Enligt regeringens uppfattning bör flertalet av dessa förband kunna avvecklas omgående. I vissa fall kan kompetens

behöva bevaras och materiel behöva behållas bl.a. som förstärkning eller som ersättning för förstörd och försliten materiel eller materiel på översyn. Vidare kan materiel behöva behållas för utbildning och kompetensbevarande. Det går enligt regeringens uppfattning inte heller att utesluta att några av dessa förband bör ges en högre beredskap.

Regeringens förslag till krav på operativ förmåga leder till att beredskapssystemet behöver förändras. Försvarsmakten har fått i uppdrag att lämna ett förslag även inom detta område i budgetunderlaget för 2006. De längre beredskapstiderna kommer inte längre att behövas och i ett nytt system kommer beredskapstiderna att variera inom ett snävare spann, sannolikt upp till högst ett år.

Mot denna bakgrund lämnar inte regeringen i denna proposition ett samlat förslag omfattande insatsorganisationens förbandsutveckling på lång sikt, ett utvecklat beredskapssystem och förbandsomsättnings-system. En bedömning av vilken förmåga de enskilda förbanden skall ha bör enligt regeringens uppfattning inte göras förrän ett samlat förslag till förbandsutveckling föreligger.

Regeringen anser dock att den av Försvarsmakten föreslagna insatsorganisationen i det aktuella ekonomiska alternativet kan ligga till grund för Försvarsmaktens verksamhet under 2005 och att de krigsförband som inte ingår i denna bör avvecklas omedelbart.

Regeringen anser vidare att den inriktning när det gäller utvecklingen av insatsorganisationen, förmågeutvecklingen och förbandsutvecklingen som redovisas nedan för de olika stridskrafterna, i huvudsak bör vara en utgångspunkt för Försvarsmaktens verksamhet under 2005. Regeringen avser att återkomma i budgetpropositionen för 2006 med den eventuella ändrade inriktning som kan bli aktuell med utgångspunkt från bl.a. Försvarsmaktens budgetunderlag för 2006.

Regeringen redovisar i avsnitt 7.6 exempel på ny materiel och teknik som bör kunna utvecklas om det finns ekonomiska förutsättningar.

En samlad redovisning av Försvarsmaktens nya utbildningssystem görs i avsnitt 7.5.

När det gäller förband som skall organiseras och utrustas för att kunna ställas till förfogande med varierande beredskap för internationella insatser anser regeringen av de skäl som har nämnts ovan att det inte nu är lämpligt att besluta om några större förändringar. De anmälningar som Sverige har gjort till olika styrkeregister kommer inte att ändras när det gäller förbandsinnehåll eller beredskap i avvaktan på Försvarsmaktens reviderade underlag.

När det gäller de kostnader som är förknippade med att organisera och utrusta dessa förband pågår ett utvecklingsarbete inom Försvarsmakten med avsikt att införa ett redovisningssystem som medger en styrning och uppföljning av kostnaderna för de olika förbanden i insatsorganisationen. Systemet kommer att införas successivt och kommer efterhand medge att en redovisning av kostnaderna för förband som är anmälda till internationella styrkeregister kan genomföras.

Ett antal rapporter har visat att den beslutade förmågan i insatsorganisationen för innevarande försvarsbeslutsperiod inte i alla avseenden uppnås, se vidare avsnitt 7.1.8. De brister som har uppmärksamats i dessa rapporter finns framförallt i de förband som enligt regeringens förslag nu skall avvecklas. Materiel och personal från dessa förband

kommer att bidra till att avhjälpa brister i återstående förband. Därutöver krävs att personalen som ingår i förbanden, såväl totalförsvarspliktiga, reserv- och yrkesofficerare ges en kvalificerad utbildning för sina uppgifter. Det är också viktigt att övningsverksamheten inriktas så att förbanden får god förmåga att verka inom ramen för internationella insatser på såväl lägre som högre förbandsnivåer. Enligt regeringens uppfattning bör denna verksamhet prioriteras.

Med utgångspunkt från statusen i den insatsorganisation som regeringen föreslår, avser regeringen att årligen noggrant följa hur förbanden utvecklas för att motsvara beslutade krav på operativ förmåga.

Som nämnts i ovan avser regeringen att ge Försvarsmakten i uppdrag att inkomma med ett kompletterande underlag inom ett flertal områden. De säkerhetspolitiska utgångspunkter och slutsatser samt de delvis förändrade krav på operativ förmåga som anges i denna proposition skall utgöra grunden för Försvarsmaktens arbete.

Det myndigheten särskilt skall beakta är:

- att omfattningen av Sveriges bidrag till internationella insatser skall öka,
- att ett svenskt bidrag till en snabbinsatsstyrka inom EU skall utvecklas,
- förändrade krav på förband med låg beredskap samt
- personal- och materielfrågor.

Försvarsmaktens förslag skall därmed beskriva den utveckling som följer av denna proposition.

För att öka ambitionen avseende internationella insatser skall Försvarsmakten, utgående från de delvis förändrade kraven på operativ förmåga, överväga och konsekvensbeskriva alternativ som innebär förändringar i ambitionsnivåer eller avveckling av förmåga, delförmåga, hela förbandstyper eller system. Vidare skall Försvarsmakten redovisa eventuella behov av ny förmåga eller nya kompetenser.

7.1 Inledning

Regeringen utvecklar i detta avsnitt sitt förslag till inriktning av utformningen av Försvarsmaktens insatsorganisation 2008.

7.1.1 Utvecklingen av Försvarsmakten

Försvarsmaktens bidrag till uppfyllandet av de säkerhetspolitiska målen bygger på dess huvuduppgift, förmåga att kunna föra väpnad strid. Försvarsmakten skall utveckla ett modernt, flexibelt och användbart insatsförsvar med hög tillgänglighet. Tonvikten skall ligga på operativ förmåga i närtid. Förmåga till internationella insatser skall öka såväl kvantitativt som kvalitativt.

I ett modernt insatsförsvar finns förband med hög operativ förmåga relaterat till de av regeringen fastställda uppgifterna. Målet bör vara att det skall finnas svenska insatsförband som kan användas över hela konfliktskalan inklusive de högsta våldsnivåerna.

Insatsförbandens användbarhet är beroende av en god personell och materiell kvalitet. Utbildning och övningar samt materielanskaffning skall primärt syfta till att skapa hög verkansförmåga, tillgänglighet, rörlighet, uthållighet och interoperabilitet. Den operativa effekten bör ökas genom att man tar tillvara erfarenheter från operationer och realistiska och krävande övningar på såväl operativ som taktisk nivå. Svenska insatsförband skall kunna hävda sig väl vid en kvalitativ jämförelse med insatsförband från andra samarbetsländer. Ett för europeisk krishantering gemensamt sätt att mäta kvalitet i förbanden och operativ förmåga bör skapas för att bättre kunna värdera användbarhet för internationell krishantering. Värderingsresultaten bör även kunna vara till nytta nationellt.

Flexibiliteten bör öka så att insatta förband vid behov skall kunna växla mellan olika konfliktnivåer, uppgifter och geografiska miljöer. Vidare skall förbanden också kunna samarbeta med ett brett spektrum av internationella samarbetspartners, inklusive civila aktörer.

Försvarsmakten skall ha en sådan kompetens och flexibilitet att den kan utvecklas i takt med de krav som omvärldsutvecklingen ställer. Transformeringen är den del av försvarsreformen som ska öka de militära styrkornas användbarhet enligt rådande behov och krav. Utvecklingen mot ett nätverksbaserat försvar (NBF) är ett viktigt medel inom ramen för transformeringen.

Vidare måste Försvarsmaktens materielsystem ha en sådan flexibilitet att de kan utvecklas i takt med de förändrade krav som den internationella, militärstrategiska och tekniska utvecklingen kan komma att ställa. Med hänsyn till att livslängden för majoriteten av plattformarna sträcker sig över flera decennier är det sannolikt att kraven på dem kommer att förändras över tiden. Regeringen anser därför att särskilt Försvarsmaktens materiel skall ha en inbyggd flexibilitet som möjliggör att den kontinuerligt kan modifieras.

Det svenska bidraget till utvecklingen av en snabbinsatsförmåga inom FN och EU är ett viktigt inslag i arbetet med att höja ambitionen för Försvarsmaktens förmåga till internationella insatser. Formerna för Sveriges bidrag till EU:s snabbinsatsstyrka utvecklas vidare under avsnitt 7.2.5. I EU:s säkerhetsstrategi framhålls behovet av att omvandla medlemsstaternas militära styrkor till mer flexibla, rörliga styrkor med mer effektiv resursanvändning. Det finns således en tydlig vilja att skapa en europeisk förmåga till tidiga, snabba och kraftfulla insatser. Denna utveckling ligger i linje med målsättningen med den svenska transformeringsprocessen.

Sverige är delaktigt i det av EU antagna nya kapacitetsmålet ”Headline Goal 2010”. Detta mål är främst kvalitativt och fokuserar på interoperabilitet, tillgänglighet, strategisk rörlighet, egenskydd, ökad stridseffekt, informationsöverlägsenhet och uthållighet.

En möjlighet för att uppnå högre effekt är ökad funktionell samordning mellan stater inom EU och att merutnyttja resurser genom pooling. Grundtanken med pooling är att det finns rationaliserings- och effektivitetsskäl för internationellt samarbete och samordning.

För förmågan att kunna föra väpnad strid och för trovärdigheten i vårt solidariska deltagande i den internationella krishanteringen är det viktigt att Försvarsmakten kan agera såväl tidigt i en konflikt som i senare konfliktfaser. Utöver en ökad förmåga att bidra till fredsfrämjande

insatser med snabbinsatsstyrka behövs även en ökad förmåga att, samtidigt med dessa, bidra till andra mer långvariga insatser. Prop. 2004/05:5

7.1.2 Operativ delförmåga

Regeringen beskriver i avsnitt 6.2.1 de krav på operativ förmåga som ställs på Försvarsmakten. I det följande behandlas hur kraven på operativ förmåga i sin tur ställer krav på delförmåga, kompetens och förband.

Den säkerhetspolitiska situationen och de förändrade kraven på operativ förmåga leder sammantaget till förändrade krav på Försvarsmaktens utformning.

I - Hävda Sveriges territoriella integritet och bidra till att förebygga och hantera kriser i vår omvärld genom att medverka i fredsfrämjande insatser

Denna operativa förmåga bryts ned enligt följande där Försvarsmakten skall kunna.

- Upptäcka hot mot Sverige. Detta ställer krav på att inhämta kunskap om omvärldsutvecklingen, analysera aktörers verksamheter, förmåga och avsikter gentemot Sverige samt att genomföra militärteknisk omvärldsbevakning med särskild inriktning på vårt närområde.
- Upptäcka kränkningar i luftrum och av sjöterritorium. Detta skall ske i samverkan med andra myndigheter. Även internationella samarbeten kan fortsätta att utvecklas. Flyg- och fartygsrörelser skall kunna följas i syfte att upptäcka säkerhetshot eller brott mot nationell eller internationell rätt. Vidare skall Försvarsmakten kunna anpassa beredskapen i tid och rum samt efter indikation kunna avvisa kränkningar och hantera incidenter.
- Bistå andra myndigheter vid skyddandet av viktiga samhällsfunktioner och infrastrukturer vid hot eller insatser mot civila mål, terroristbekämpning samt även i övrigt kunna bidra till samhällets samlade förmåga att hantera svåra påfrestningar i fred. Härvid skall en förmåga finnas att tidigt upptäcka NBC-händelser i närområdet.
- Skydda verksamhet eller objekt samt kunna bistå andra myndigheter bl.a. vid insatser mot terrorism eller sabotageverksamhet.
- Genomföra underrättelse- och säkerhetsoperationer enskilt eller i samverkan med andra myndigheter.
- Bidra till att förebygga och hantera kriser i vår omvärld samt medverka i fredsfrämjande insatser över hela skalan av uppgifter i Europa och globalt. Kraven på dessa förbands uthållighet, och hur tidigt de skall kunna sättas in, kan variera.
- Inhämta och analysera utvecklingen avseende aktörers avsikter av betydelse för Sveriges och EU:s medverkan i fredsfrämjande insatser. Vidare skall Försvarsmakten i samverkan med andra länder kunna planera, leda och följa upp deltagande i insatser samt avdela styrkebidrag till insatser.

- Samtidigt kunna planera, leda och genomföra två insatser av bataljons storlek. Samtidigt skall mindre förbandsenheter kunna sättas in i ytterligare tre insatser. Såväl insatser av bataljons storlek som insatser med mindre förbandsenheter skall kunna ske med kort förvarning. Såväl politiska faktorer, identifierade behov samt vår möjlighet att ge effektiva och efterfrågade bidrag måste vägas samman i den slutliga bedömningen av vilka och exakt hur många militära fredsfrämjande insatser som Sverige skall bidra till.

II – Vid ett försämrat omvärldsläge kunna hantera händelseutvecklingar och hot som kan drabba Sverige samt kunna öka förmågan till internationella insatser

Ovanstående operativa förmåga bryts ned enligt följande där Försvarmakten skall kunna.

- Kontinuerligt följa omvärldsutvecklingen, analysera aktörers verksamheter, förmåga och avsikter. Detta ger bl.a. underlag för beslut om höjning av Försvarmaktens operativa förmåga nationellt eller internationellt. Härvid är underrättelseverksamheten och internationellt utbyte av särskild vikt.
- Efter beslut höja beredskapen i insatsorganisationen för att kunna hantera allvarliga hot mot vår säkerhet eller för att kunna förstärka pågående internationella insatser.
- Möta ökade krav på att skydda verksamhet eller objekt samt kunna bistå andra myndigheter bl.a. vid insatser mot terrorism eller sabotageverksamhet.

III – Efter allvarlig och varaktig försämrad omvärldsutveckling och successiva beslut av regering och riksdag kunna utveckla förmåga att möta olika former av mer omfattande militära operationer som hotar Sveriges fred och självständighet

Denna operativa förmåga bryts ned enligt följande där Försvarmakten skall kunna.

- Upprätthålla grundläggande kompetenser, särskilt för väpnad strid, för att på lång sikt kunna utveckla förmåga att möta mer omfattande militära operationer. Detta medför dock inte något krav på ytterligare förband i insatsorganisationen utöver de som blir en följd av ovan redovisade uppgifterna I och II.
- Tillsammans med andra myndigheter följa omvärldsutvecklingen i en rad olika avseenden inklusive militärteknisk och doktrinär utveckling. Syftet är att kunna identifiera nya eller förändrade behov av förmåga och kompetenser.
- Bedriva studier, materielutveckling och försök samt lägga forskningsuppdrag för att utveckla ny förmåga och kompetenser. Vidare måste förmåga finnas att kunna utveckla nya och befintliga förband för att därigenom utveckla förmåga och funktioner.
- Bedriva kompetensutveckling delvis i samarbete med andra länder. Detta för att uppnå ökad kompetens att på lång sikt kunna genom-

7.1.3 Konsekvenser av förändrade krav på operativ förmåga

De förändrade kraven på operativ förmåga får en rad konsekvenser för utformningen av Försvarsmakten. Kravet på att först efter allvarlig och varaktig försämrad omvärldsutveckling och efter successiva beslut kunna möta mer omfattande militära operationer gör att antalet förband i insatsorganisationen kan minska betydligt jämfört med idag. För marinens del minskar kraven på antalet sjömål som samtidigt skall kunna bekämpas, vilket i sin tur medför att bl.a. antalet ytstridsfartyg, ubåtar och amfibieförband kan reduceras. På motsvarande sätt medger de minskade kraven på antal luftmål som skall kunna bekämpas att antalet JAS-divisioner och luftvärnsförband kan reduceras. Samma resonemang gäller även behovet av att kunna bekämpa en mekaniserad motståndare. För markstridsförbanden innebär det bl.a. ett reducerat behov av mekaniserade bataljoner och artilleri. Även antalet lednings- och logistikförband kan reduceras som en följd av de förändrade operativa kraven. En uppgift för insatsorganisationen blir att hävda territoriell integritet, hantera incidenter, skydda verksamhet eller objekt, att kunna bistå andra myndigheter bl.a. vid insatser mot terrorism eller sabotageverksamhet samt att kunna möta ökade krav på deltagande i internationell krishantering.

De ökade kraven på Försvarsmakten när det gäller deltagandet i internationella insatser skall beaktas vid, och få konsekvenser för, utformningen av insatsorganisationen. Detta kan röra särskilda resurser som t.ex. transportflygplan, men framför allt medför de framträdande kraven på internationella insatser att förband för detta ändamål måste ha hög beredskap. Detta innebär att sättet att bemanna förbanden måste förändras. Dagens princip för personalförsörjning innebär att rekrytering av soldater till internationella insatser sker bland de som fullgjort värnplikt först efter deras grundutbildning. Soldaterna i ett förband har då skiftande utbildningsbakgrund och därmed används inte grundutbildningen för att skapa väl samövade förband för internationella insatser. Med undantag av förband som huvudsakligen består av anställd personal leder dagens metod till att nya förband måste sättas upp inför varje internationell tjänstgöring.

Kravet att efter allvarlig och varaktig försämrad omvärldsutveckling kunna möta olika former av mer omfattande militära operationer innebär att Försvarsmakten måste upprätthålla grundläggande kompetenser i väpnad strid. Regeringen anser att den viktigaste grunden för Försvarsmaktens framtida utvecklingsförmåga är fullt ut fungerande insatsförband och de insatser de genomför. För att kunna skapa förband för internationella insatser krävs att de kan öva samverkan med förbandstyper som de kan behöva samverka med i en internationell insats.

Det militära försvaret dimensioneras därmed inte enbart av kravet på att hävda Sveriges territoriella integritet och bidra till internationell fred och säkerhet, utan också av vår vilja att upprätthålla en grundläggande försvarsförmåga och kompetens. Försvarsmakten kommer därför att

behöva behålla, utbilda och kompetensutveckla en större volym av förband än vad den direkta hotbilden mot Sverige kräver.

De förändrade kraven på operativ förmåga och därmed reducerad insatsorganisation ställer även förändrade krav på personal- och materieförsörjningen. Regeringens syn på personal- och materieförsörjningen framgår av kapitel 7.5 och 7.6.

7.1.4 Sambandet mellan operativ förmåga i olika avseenden

Inom Försvarsmakten utbildas och utrustas insatsförband för att kunna uppfylla de olika kraven på operativ förmåga. Förband skapas för att hävda territoriell integritet, bidra till att förebygga och hantera kriser i vår omvärld samt att hantera hot vid en försämrad omvärldsutveckling. I vissa fall kan ett förband ha sin huvudsakliga roll i en av de ovan redovisade uppgifterna men vanligtvis har förbanden en del i flera av uppgifterna. Insatsförband och resurser avsedda för territoriell integritet kan t.ex. förstärkas av förband som är kopplade till internationella insatser. Det kan röra sig om förband som antingen står i beredskap för internationella insatser eller som befinner sig i slutskedet av sin utbildning. På motsvarande sätt kan förband främst avsedda för territoriell integritet, exempelvis marin- och sjöstridskrafter, under vissa perioder ges en högre beredskap för internationella insatser. Regeringen vill i sammanhanget påminna om gällande inriktning att i princip alla insatsförband skall kunna delta i internationella insatser. Det är regeringens uppfattning att skillnaderna mellan att kunna genomföra insatser nationellt och internationellt på sikt bör minimeras.

Även den nationella beredskapen måste beaktas i detta avseende. Om ett förband genomför en internationell insats kan det påverka den nationella beredskapen. Detta kan hanteras genom att acceptera en lägre nationell beredskap eller genom att beredskapen för ett annat förband höjs.

Skapandet av svensk förmåga till internationella insatser och Sveriges bidrag till att utveckla EU:s snabbinsatsförmåga ökar svensk säkerhet. De förband som skall utgöra del av en snabbinsatsstyrka kommer att genomgå övningar som syftar till att både utveckla förmåga att verka i komplexa situationer och att certifiera att förbanden innehar tillräcklig förmåga. Förbandens operativa förmåga bör ökas genom att erfarenheter från internationella insatser samt realistiska och krävande övningar tillvaratas. Indirekt kommer skapandet av snabbinsatsförmåga och annan internationell förmåga att vara viktiga inslag i utvecklingen av insatsorganisationen och kompetensen för väpnad strid. En förutsättning för detta är att förbanden utvecklas för att kunna agera även i de högsta konfliktnivåerna. EU:s snabbinsatsstyrkor berör främst markstridsförbanden. Flyg- och sjöstridsförbanden bör också kunna delta i snabba insatser inom ramen för ett utvecklat internationellt samarbete. Mot denna bakgrund är det rimligt att se skapandet av internationell förmåga, med tillhörande internationell samverkan i form av övningar och certifiering, som en drivkraft i utvecklingen av insatsorganisationen.

Det finns ett samband mellan dagens insatsförmåga och kravet på att Sverige efter en längre tids försämrat omvärldsläge skall kunna möta

olika former av mer omfattande militära operationer. Att ha tillgängliga och användbara förband är en bra grund för utvecklingsförmåga på sikt och för att möta framtida hot. Försvarsmaktens förmåga att på sikt möta en mer omfattande militär operation skapas därför dels genom kompetensutveckling och förband i olika förbandsgrupper, dels genom att utveckla förmåga att delta i internationella insatser. Teknisk och operativ interoperabilitet med viktiga samarbetspartners skall prioriteras.

7.1.5 Differentierad beredskap

Inom insatsorganisationen tillämpas i dag s.k. differentierad beredskap. Det innebär att de förband som behövs och är lämpade att möta såväl okonventionella som konventionella hot i det omedelbara tidsperspektivet eller för att delta i internationella insatser, ges en hög beredskap. På motsvarande sätt kan förband som är avsedda för uppgifter som följer med en försämrad omvärldsutveckling eller som har till uppgift att skapa uthållighet i internationella insatser ges en lägre beredskap. Därför bör användbarheten och tillgängligheten hos insatsorganisationens förband varieras avseende utbildning, övning, utrustning och personellt innehåll. Genom att ha en differentierad beredskap kan man minska kostnaden för att upprätthålla en tillräcklig förmåga för att kunna möta såväl aktuella krav som krav i ett försämrat omvärldsläge. Den differentierade beredskapen är därför ett viktigt instrument för prioritering av begränsade resurser.

Fram till 2003 inskränkte sig skillnaden i beredskapstid för förbanden i insatsorganisationen till några månader. Den differentierade beredskapen som därefter införts har ännu inte fått genomslag i utbildning och materielanskaffning.

Regeringen beslutade den 8 maj 2003 om en modell för differentierad beredskap för förband indelad i fem steg, s.k. förbandsgrupper, som skulle svara mot beredskapstider från ett fåtal dagar upp till fem år. Inom förbandsgruppen med kortast beredskapstid finns i sin tur en ytterligare uppdelning i beredskap för olika förband. Internationella styrkeregister innehåller i huvudsak förband med beredskapstider från 7 till 30 dagar, men även 60 och 90 dagar förekommer. I arbetet med att utveckla EU:s snabbinsatsförmåga är målsättningen beredskapstider på 10-15 dagar.

Med anledning av det förbättrade säkerhetspolitiska läget i Sveriges närområde och de förändrade kraven på operativ förmåga avser regeringen att se över indelningen i förbandsgrupper. Med den förnyade säkerhetspolitiska bedömningen bortfaller behovet att av hotskäl ha förband med längre beredskap (3-5 år). Skulle ett angreppshot uppstå efter en långvarig försämring av omvärldsutvecklingen kommer det med största sannolikhet att ha ett annat utseende än det gamla invasionshotet. Det behövs då andra förband och resurser än dagens och därför behöver inte förband som inte har någon uppgift idag bevaras inför en eventuell försämrad omvärldsutveckling. Däremot kan resurser och delar av förband behöva vidmakthållas för att bl.a. göra det möjligt att producera förband med högre beredskap och utveckling av kompetensen för väpnad strid. Vidare behöver synen på vad som är utbildningsorganisation, förband och resurser utvecklas. Sammantaget bör systemet för beredskaps-

indelning utvecklas ytterligare. Detta behöver endast innehålla kortare beredskapstider och kan behöva skilja på beredskap för nationella och internationella insatser.

7.1.6 Vissa frågor kring internationell förmåga

Insatser i olika konfliktfaser

Sveriges ambition avseende internationella insatser innebär att insatser kommer att behöva göras såväl tidigt som sent i konfliktfaser och ibland med kort förberedelsetid. Detta kan på ett kostnadseffektivt sätt uppnås genom att differentiera förbandens internationella beredskap. I en första fas krävs förband med hög tillgänglighet som snabbt kan förflyttas till aktuella operationsområden. Sådana förband måste kunna försörjas nationellt. Denna närvaro bör kunna kompletteras eller ersättas av förband med större uthållighet, men vanligtvis med lägre beredskap. För mer långvariga fredsbevarande insatser är förmåga att kontinuerligt ersätta förbanden oftast viktigare än hög tillgänglighet. Sverige bör ha en ökad förmåga till, och samtidigt kunna genomföra, båda typerna av internationella insatser.

Snabbinsatsförmåga

Bidrag till EU:s snabbinsatsförmåga, med målet att kunna lösa kvalificerade uppgifter i ett insatsområde inom tio dagar efter beslut, ställer höga krav på operativ förmåga och beredskap hos förbanden. Dessa krav bidrar därför i betydande utsträckning till utvecklingen av insatsorganisationen. Utvecklingen av förband med hög tillgänglighet är en viktig kvalitativ aspekt vid utvecklingen av insatsorganisationens förmåga till väpnad strid. I arbetet med att höja ambitionen för Försvarsmaktens förmåga till internationella insatser är det svenska bidraget till utvecklingen av en snabbinsatsförmåga inom FN och EU därför ett viktigt inslag. Ett svenskt bidrag till EU:s snabbinsatsförmåga är av stor vikt. Regeringen anser att Sverige skall bidra med styrkor till en snabbinsatsstyrka tillsammans med Finland. Inriktningen är att Sverige tar det sammanhållande ansvaret för planering och genomförandet samt ansvaret för manöverenheter, lednings- och logistikfunktionerna, inklusive styrkans högkvarter. Förutsättningar för samarbete med fler länder beror till stor del på överväganden som Sverige och Finland bör göra tillsammans och bör beakta såväl politiska som praktiska förutsättningar och behov och utgå från ett långsiktigt perspektiv. Regeringen bedömer att det nu planerade samarbetet med Finland avseende utvecklandet av en multinationell snabbinsatsstyrka är ett långsiktigt åtagande. På längre sikt bör dock kapacitet motsvarande en svensk snabbinsatsstyrka organiseras. Regeringen bedömer att denna kapacitet tidigast kan uppnås ca 2010 – 2012. Det är dock beroende av flera olika faktorer, t.ex. utveckling och leverans av ny materiel till de mekaniserade förbanden. Vid insatser skall dock utgångspunkten fortsatt vara att bidra till en multinationell styrka.

EU:s nya försvarsmyndighet EDA (European Defence Agency) har förutsättningar att spela en central roll. I arbetet med kapacitetsutveckling, certifiering, försvarsindustri- och forskningssamarbete kommer synergier att kunna uppstå dels internt i EU:s arbete, dels mellan EU:s medlemsstater. En starkare koppling mellan medlemsländernas nationella försvarsplaneringsprocesser och arbetet med att skapa EU:s krishanteringsförmåga är en förutsättning för att effektivare kunna utveckla och nyttja förband för såväl nationella som internationella uppgifter.

Utvecklingen av internationell krishanteringsförmåga styrs, utöver nationella överväganden, främst av EU:s kapacitetsmål, Headline Goal 2010. Inom ramen för denna utveckling utgör PARP (Planning and Review Process), som är en del av partnerskapet med Nato i EAPR/PFF, den viktigaste mekanismen för att implementera krav på interoperabilitet och andra specifika krav för de förband som förbereds för krishanteringsinsatser.

Strategiska transporter

En effektiv insatsorganisation förutsätter tillgång till olika transportresurser. Transportfrågorna påverkas särskilt av de ökade kraven på tilltransport av förband och förnödenheter vid snabba krishanteringsinsatser. Dessa definierar för Sverige nya behov av strategisk transportförmåga till havs och i luften. I flera fall är dessa behov av en sådan karaktär att de inte går att täcka med kommersiellt tillgängliga transportresurser.

Typen av förband som skall transporteras och det aktuella kravet på snabbhet ställer olika krav på transportresurser. Fartyg har stor lastförmåga, är billiga i inköp och drift, men är långsamma. Flygplan å sin sida har liten lastförmåga, är dyra i inköp och drift, men är i gengäld snabba. Skall endast en rekognoseringsstyrka transporteras är flygtransport det snabbaste transportsättet. Skall däremot en mekaniserad bataljon förflyttas en längre sträcka så är sjötransport i praktiken nödvändig.

Befintliga och hittills planerade lufttransportresurser saknar förmåga att transportera de stridsfordon Sverige har. Sverige förfogar inte heller över någon militär transportförmåga till sjöss med relevant kapacitet. Brister i strategisk transportförmåga är ett generellt problem för EU:s medlemsstater, liksom för det internationella samfundet i övrigt, under många år framöver.

Mot bakgrund av bristen på transportresurser inom EU är det för framtiden intressant att, som ett komplement till anskaffning, utveckla möjligheterna genom internationellt samarbete. Samarbetsformerna kan omfatta s.k. pooling av transportresurser och gemensam upphandling av transportkapacitet. Inom EU:s arbete med att åtgärda kapacitetsbrister (ECAP, European Capabilities Action Plan) genomförs arbete i två projektgrupper för att hitta kostnadseffektiva lösningar och samtidigt beakta kraven på hög beredskap så att behovet av transportresurser inom sjö- respektive flygområdet kan tillgodoses genom att sluta kontrakt med kommersiella transportorganisationer. I juni 2004 undertecknades ett

7.1.7 Nätverksbaserat försvar

Utvecklingen av det nätverksbaserade försvaret skall bidra till att öka insatsförbandens förmåga, något som skall kunna mätas i högre taktisk tillgänglighet, större allsidighet, högre stridseffekt och längre uthållighet. De förband som skall ha högst beredskap skall prioriteras även i detta avseende. Utveckling, inklusive prov och försök, inom ramen för ett nätverksbaserat försvar är viktigt för att uppnå försvarsreformens syften, särskilt avseende ledning och informationshantering för att vid rätt tillfälle åstadkomma en effektiv insats. Det är viktigt att befintliga vapen- och materielsystem kan ges nätverksfunktionalitet och att utvecklingen går i takt med den internationella utvecklingen inom området. Svenska särlösningar som minskar vår interoperabilitet skall undvikas. Likaså är det viktigt att de militära systemen utvecklas i samverkan med civila aktörer för att säkerställa att militära och civila samhällsfunktioner skall kunna samarbeta och samutnyttja resurser.

7.1.8 Erfarenheter från reformarbetet

Reformeringen av det militära försvaret till att bli ett flexibelt insatsförsvar har pågått i fyra år. De reduktioner som hittills gjorts i insatsorganisationen, fredstida lednings- och stödfunktioner samt personal är bl.a. sett mot de operativa kraven otillräckliga.

Reformen har visat sig vara svårare att genomföra än vad som ursprungligen antogs. Tillståndet i flera av de förband som ärvdes från den gamla krigsorganisationen motsvarade inte de krav som ställdes. Det har också tagit längre tid än planerat att avveckla verksamhet, personal och förnödenheter. Dessa förhållanden har beskrivits i riksdagens utredning om Försvarsmaktens utbildning och förbandsutveckling m.m. (2003/04:URD1).

En starkt bidragande orsak till svårigheterna med att genomföra reformen har varit att den differentiering av kraven på operativ förmåga som beslutades i det senaste försvarsbeslutet inte fick genomslag i insatsförbandens beredskapssättning under de första två åren av försvarsbeslutsperioden. De resurser som var avsedda för förbandsproduktion koncentrerades inte till prioriterade förband. Därmed uppstod brister över en större bredd av insatsorganisationen. Vidare har systemen för personalförsörjning och förbandsomsättning inte reformerats tillräckligt under perioden vilket har gått ut över möjligheterna att reducera kostnader. De metoder som valts för att avveckla personal har medfört stora kostnader som till del kommer att kvarstå även under de närmaste åren.

Ett annat problem är att målen för Försvarsmaktens verksamhet på olika nivåer har varit otydligt formulerade. Det har varit svårt att se sambanden mellan de säkerhets- och försvarspolitiska utgångspunkterna, utformningen av Försvarsmakten och kraven på förbandsverksamhet samt personal- och materielförsörjning. Tillsammans med ett omodernt

ekonomistyrningssystem har detta lett till att resultatstyrning, uppföljning och åiterrapportering blivit oprecis.

Kostnadsökningar, bl.a. inom personalområdet, samt nya uppgifter har till del finansierats genom en minskad övnings- och utbildningsverksamhet. Detta har varit en av få möjligheter att direkt reducera utgifterna när medelsbrist upptäckts under löpande budgetår. Försvarmaktens anslag för förbandsverksamheten var 2003 drygt 20 miljarder kronor. Av detta uppgick utgifter för personal till ca 12,4 miljarder kronor och hyror för mark, anläggningar och lokaler till ca 3 miljarder kronor. Dessa utgifter är svåra att påverka på kort sikt. Besparingar inom området förbandsverksamhet har därför huvudsakligen gjorts inom kortsiktigt mer direkt påverkbara utgifter som till exempel drivmedelsförbrukning vid övningar etc. En konsekvens av den minskade övningsverksamheten är att förband i insatsorganisationen inte har uppnått den eftersträvade förmågan till väpnad strid.

7.2 Insatsorganisationen

7.2.1 Operativ ledning och logistik

Bedömt läge i insatsorganisationen 2005

Regeringen bedömer överlag tillståndet inom operativ ledning och logistik som godtagbart. Övningar har genomförts och inriktningen har i stort sett följts. Den materiella förnyelsen har följt regeringens inriktning. Vid ingången av 2005 består de operativa lednings- och logistikförbandens väsentligaste delar av högkvarter med operativ insatsledning och stabsförband, operativ sambandsbataljon, signalspaningsbataljon, operativ transportbataljon och marktelebataljon.

Utvecklingen av insatsorganisationen

Regeringen bedömer att utvecklingen av den operativa ledningsfunktionen, vid sidan av insatsorganisationens storlek och internationella åtaganden, är starkt beroende av den utveckling som sker inom ramen för det nätverksbaserade försvaret. Detta gäller främst organisationen för ledningen av insatser. Försvarmaktens inriktning för denna är att de tre taktiska kommandona skall utvecklas mot insatsledning (mark, sjö respektive luft). Divisionsstaben och artilleriregimentsstaben avvecklas tillsammans med brigadstaberna och kompetenserna överförs till det armétaktiska kommandot, senare insatsledning mark respektive stridsgruppstaber. Insatsledning information utvecklas ur delar av bl.a. stridslednings- och luftbevakningsbataljon och sjöinformationsbataljon. Den operativa underhållsledningsstaben avses slutligen utvecklas till insatsledning logistik.

En viktig vägvalsfråga är om och i så fall hur man skall behålla indelningen i ledning på taktisk respektive operativ nivå. Ledningsbehoven i dessa nivåer är olika med avseende på bl.a. tidsförhållanden, relationen mellan planering och genomförande, omfattningen av insatta förband och komplexiteten i samordningen mellan stridskrafter. Det finns även interoperabilitets- och insynsskäl för att behålla en sådan indelning. De

staber som i ett insatsområde leder internationella insatser behöver stabs-officerare med kompetens i högre taktisk ledning. Regeringen bedömer därför att denna fråga har en direkt koppling till våra möjligheter att bidra till och få insyn i internationella insatser, varför båda nivåerna behövs.

Regeringen vill understryka att de beslutade förändringarna inom logistikfunktionen måste genomföras så att stödverksamheten effektiviseras. Detta skall leda till att en mindre del av Försvarmaktens resurser satsas på stöd och administration. Regeringen bedömer att dessa förändringar är nödvändiga för att Försvarmaktens omstrukturering skall lyckas.

Förmågeutvecklingen

Regeringen anser att ledningsfunktionen i sin helhet bör vara under kontinuerlig utveckling och kopplad till utvecklingen inom det nätverksbaserade försvaret, deltagandet i internationella insatser och kraven på interoperabilitet. Inom de närmaste åren bör den operativa ledningsorganisationen förändras genom reduceringar i bl.a. den centrala ledningen och fullföljande av tidigare beslutade förändringar. Denna reduktion följer inte minst av det minskade behovet av att kunna leda större förband samt av att antalet förband kraftigt minskas. Utvecklingen inom logistikfunktionen byggs på anpassning av systemen till internationell och gemensam standard. Förmågan att utnyttja en stor bredd av tjänsteleverantörer bör förbättras.

Regeringen bedömer, bl.a. mot bakgrund av utvecklingen mot ett nätverksbaserat försvar, att den av Försvarmakten presenterade inriktningen kan komma att behöva förändras under de närmaste åren. Särskilt frågor kring interoperabilitet och de kommande ledningarnas inbördes förhållande kan komma att förändra den tänkta inriktningen.

Förbandsutvecklingen

Försvarmakten har själv utrett möjligheterna och konsekvenserna av att reducera personalen i myndighetens centrala ledning. Analysen pekade på behovet av förbättringar i stabsarbetet och utredningen föreslår bl.a. att man inom Högkvarteret utvecklar ett processororienterat arbetssätt, omorganiserar ledningarna och reglerar ansvarsfördelning m.m. för inspektörer i olika funktionsområden. Flera av de åtgärder Försvarmakten planerar att vidta kommer att behöva underställas regeringen för beslut.

De operativa logistikförbanden bör omstruktureras för att svara upp mot insatsorganisationens ökade rörlighet och färre antal plattformar. I slutet av perioden kommer det därför att finnas en logistikstruktur som är mer försvarsmaktsgemensam och modulär så att logistikförbanden enklare skall kunna förändras innehållsmässigt.

Den materiella utvecklingen inom den operativa ledningen inriktas mot att uppnå högre interoperabilitet. Materiel för signalspaning behöver utvecklas liksom ett försvarsmaktsgemensamt kryptosystem.

Dagens sambandssystem såsom Försvarets telenät och Telesystem 9000 behålls samtidigt som utvecklingen av ett nytt gemensamt taktiskt radiosystem påbörjas.

Operativ ledningsbataljon (tidigare benämnd operativ sambandsbataljon) vidareutvecklas varvid delar ur divisionsledningsförbanden utnyttjas. Detta skall ge den operativa insatsledningen möjlighet till rörlig ledning utanför ordinarie freds- och krigsgrupperingsplatser. Utvecklingen av de tekniska delarna (Ledsyst T) inom ramen för utvecklingen av det nätverksbaserade försvaret fortsätter.

Inom logistikfunktionen anskaffas bl.a. materiel för en ny sjukvårdsenhet som hel eller i delar kan användas nationellt eller understödjda förband vid internationella insatser. Jämfört med tidigare fältsjukhus har enheten större kirurgisk förmåga och bättre förmåga till internmedicin men något färre vårdplatser.

7.2.2 Markstridskrafter

Bedömt läge i insatsorganisationen

Regeringen bedömer att läget i insatsorganisationen avseende markstridsförbanden i hög beredskap och de som är anmälda till internationella styrkeregister är godtagbart. Övningar har genomförts både nationellt och internationellt med gott resultat. De brister som finns i andra förband rör främst personalens antal och utbildningsnivå. Bristerna återfinns i vissa av de mekaniserade bataljonerna samt i olika ingenjörförband och luftvärnsförband vilket begränsar deras förmåga. Bristerna är allvarliga men flertalet av dessa förband är dock föreslagna att avvecklas under de kommande åren.

Utveckling av insatsorganisationen

Vad gäller de mekaniserade bataljonerna kommer fyra typförband, med stridsvagn 121 samt pansarbandvagn 302 och 401, att avvecklas under 2005. Sammanlagt avvecklas åtta mekaniserade bataljoner. Under perioden 2005 – 2007 påbörjas utvecklingen av en lätt mekaniserad bataljon. Förbandet bedöms vara operativt 2012 och vara utrustat med ett nytt lättare splitterskyddat fordon som bl.a. utvecklas för att kunna lufttransporteras.

Vad gäller bataljonsartilleriet kommer införandet av det bandgående splitterskyddade granatkastarsystemet SSG 120 att innebära en viktig förstärkning. Införandet av ett nytt stridsledningssystem för de mekaniserade bataljonerna, benämnt SLB, kommer att medföra en förbättring avseende ledningsförmågan. Dessutom skapas förutsättningar för att utveckla splitterskyddade bataljoner med hög rörlighet och god eldkraft.

Utvecklingen av luftburen bataljon fortsätter. Förbandet skall vara operativt 2008 och regeringen återkommer i det följande med en närmare redovisning. Fallskärmsjägerbataljonen avvecklas och delar av bataljonen läggs till grund för den fortsatta utvecklingen av specialförbanden. Antalet haubitsbataljoner reduceras och under perioden påbörjas utveck-

lingen av en ny haubitsbataljon. Utvecklingen av luftvärnsförbanden redovisas särskilt i det följande.

De tre säkerhetsbataljonerna har utvecklats direkt med överföring av personal och materiel från andra förband. Fram till 2007 kommer bataljonerna att samövas för att kunna vara operativa 2007. Det innebär att endast delar av förbanden bedöms vara operativa under 2005.

Förmågeutvecklingen

Markstridskrafternas verksamhet skall inriktas mot att öka förmågan till väpnad strid i sammansatta och integrerade förband samt att vidmakthålla och utveckla förmågan att leda högre förband.

Markstridsförbandens internationella förmåga kommer att stärkas genom utvecklingen av snabbinsatsstyrkan, som regeringen redovisar i avsnitt 7.2.5. Utvecklingen av snabbinsatsstyrkan kommer att stärka markstridskrafternas förmåga till väpnad strid på sikt.

Erfarenheter från konflikter under det senaste decenniet och den internationella utvecklingen tyder på att det framtida stridsfältet, i många typer av konflikter, till övervägande del omfattar strid i urbaniserad miljö. Därför är utveckling av denna förmåga av central betydelse för genomförandet av både internationella och nationella uppgifter. Regeringen har tidigare beslutat att Försvarsmakten skall ha förmåga till strid i bebyggelse.

I insatsorganisation 2004 finns sex stadsskyttebataljoner avsedda för strid i bebyggelse. Förbanden har föråldrad organisation och materiel. Försvarsmakten föreslår att samtliga stadsskyttebataljoner avvecklas. En mekaniserad lätt bataljon skall utvecklas till kompetens- och förmågebärare avseende strid i bebyggelse. Den är enligt den redovisade planeringen operativ först 2012. Intill dess skall den för internationella insatser avsedda mekaniserade bataljonen med pansarterrängbilar vara huvudsaklig kompetensbärare för strid i bebyggelse. Denna bataljon grundutbildas dock inte, utan utbildas enbart för specifika internationella missioner.

Det är viktigt att förmågan till strid i bebyggelse initialt hålls samman för att säkerställa att kompetensen byggs upp på ett effektivt sätt.

Regeringen anser att det ovanstående visar att en reell förmåga till strid i bebyggelse uppnås först 2012, vilket enligt regeringens mening är otillfredsställande. Därför avser regeringen att ge Försvarsmakten i uppdrag att senast den 30 april 2005 redovisa hur förmågan till strid i bebyggelse bedöms kunna öka under perioden 2005 – 2014.

Förbandsutvecklingen

Riksdagen har tidigare (bet. 2001/02:FöU2, rskr. 2001/02:91) begärt särskilda redovisningar avseende utvecklingen av luftvärnsförbanden och artilleriförbanden varför regeringen i det nedanstående redovisar detta. Avseende de nya förbandstyperna som regeringen redovisade i propositionen Fortsatt förnyelse av totalförsvaret (prop. 2001/02:10) har utvecklingsarbetet i vissa fall försenats och inriktningen delvis förändrats. Regeringen redovisar i det nedanstående de förbandstyper där inrikt-

ningen till viss del har förändrats från vad som redovisades i ovan nämnda proposition. Vad gäller övriga förband lämnas inte någon ytterligare redovisning. I övrigt lämnar regeringen särskilda redovisningar vad gäller hemvärnförbandens framtida utveckling samt NBC och ammunitions- och minröjning.

Luftvärnsförbandens utveckling

Många situationer i olika konfliktnivåer innefattar hot från luften. Exempel på olika objekt som behöver skyddas är befolkningscentra, infrastruktur, egna förband samt egna baser vid internationella insatser. Det innebär att det finns behov av luftvärn med olika prestanda vad avser yttäckning och räckvidd. Skyddet bör i de flesta fall ske genom samordnat utnyttjande av flygstridskrafter och land- och sjöbaserat luftvärn.

I nuvarande insatsorganisation finns följande luftvärnsförband:

- avräkning av de kostnader som uppstår som en följd av utvecklingen.
- två luftvärnsbataljoner 97/70,
- en luftvärnsbataljon 90/70,
- fyra luftvärnsbataljoner 90/70 M (mekaniserade) samt
- luftvärnskanonvagnsplutoner som ingår i de mekaniserade förbanden.

Försvarsmakten har föreslagit att de två bataljonerna med robotsystemen 97 och 70 vilka används både för skydd av särskilt objekt samt yttäckande luftskydd, skall kvarstå i insatsorganisationen fram till 2015. Därefter kan inte robotsystem 97 livstidsförlängas ytterligare. På grund av renoveringen och modifieringen är bataljonerna till delar operativa 2006 och i sin helhet 2008.

Luftvärnskanonvagnsplutonerna och luftvärnsbataljon 90/70 skall utgöra skyddet för egna förband eller andra objekt. Försvarsmakten föreslår att robotsystem 90 avvecklas och att en luftvärnsbataljon 70 organiseras. Robotsystem 70 skall därför tillföras mörker- och småmålsförmåga. Luftvärnsbataljon 70 bedöms bli operativ i sin helhet 2008 – 2010. Därutöver föreslår Försvarsmakten att en ny förbandstyp, luftvärnsbataljon 23, utvecklas. Grunden för denna utgörs av robotsystem 23 i demonstratorform.

Försvarsmaktens föreslagna organisation syftar till att upprätthålla en bred kompetensbas men regeringen menar att det sammantaget fortfarande kommer att finnas vissa brister i vår luftförsvarsförmåga. Det är framför allt tydligt vad avser långräckviddigt luftvärn för att lösa yttäckande uppgifter samt skydd på längre avstånd.

Regeringen anser att det behövs en samlad redovisning av det framtida behovet av luftvärnsförband och på vilket sätt den föreslagna luftvärnsorganisationen syftar till att motsvara de framtida kraven inklusive kopplingen till utvecklingen av den internationella förmågan. Regeringen avser därför att ge Försvarsmakten i uppdrag att till den 30 april 2005 lämna en samlad redovisning avseende det operativa behovet och utvecklingen av luftvärnsförbanden. Regeringen avser därmed att

Artilleriförbandens utveckling

Mot bakgrund av riksdagens begäran om särskild redovisning avseende artilleriförbandens utveckling gav regeringen Försvarmakten i uppdrag att redovisa en sådan analys (Fö2002/2766/MIL). Försvarmakten redovisade uppdraget i samband med redovisningen av 2003 års perspektivplanering. Därefter har även den s.k. markmålsstudien presenterats. Sammantaget kan följande sägas om artilleriförbandens utveckling.

Indirekt eld utgör en av de viktigaste komponenterna för markstriden. Artilleri, granatkastare och flygstridskrafter med markmålsvapen är exempel på system som kan användas för att avge indirekt eld. Samtliga typer av manöverförband behöver indirekt eldunderstöd för att genomföra väpnad strid, även inom ramen för internationella insatser, t.ex. vid fredsframtvängande insatser.

Försvarmaktens studie visar på några svagheter med dagens svenska artilleri, bl.a. bristen på autonoma och rörliga splitterskyddade pjäser och modern ammunition. Artilleriförbanden i insatsorganisation 2004 består av fyra haubitsbataljoner med vardera tolv stycken fordonsdragna pjäser (benämnd 77B). Den längsta räckvidden är 27 km, för huvuddelen av ammunitionen dock endast 17 km. Inga eldenheter är min- eller splitterskyddade. Den målavkännande hårdmålsgranaten BONUS är beställd och under leverans, vilket avsevärt kommer att höja effekten, eftersom denna granat ger möjligheter att bekämpa alla typer av stridsfordon på långa skjutavstånd.

Studier av långräckviddig styrd precisionsammunition har genomförts i samarbete mellan svensk och amerikansk försvarsindustri. För närvarande är projektet, benämnt EXCALIBUR, i inledningen av ett gemensamt utvecklingsarbete. Granaten kommer att ge möjlighet till graderad verkan, på betydligt längre avstånd, med högre precision samt med avsevärt reducerad ammunitionsförbrukning i förhållande till önskad effekt. Fullföljande av utvecklingen och en första begränsad anskaffning är planerad.

Första steget i utvecklingen och modifieringen av pjäsen haubits 77 har påbörjats och leverans av två prototyper planeras under 2005. Genom modifieringen erhålls bl.a. autonoma och splitterskyddade enheter med en hög rörlighet och ökad eldkraft.

Den nya haubitsbataljonen med dumperiserade (självgående) haubitsar, haubitsbataljon 77 BD, bedöms vara operativ 2010. I Försvarmaktens underlag föreslås att två haubitsbataljoner organiseras. En haubitsbataljon 77 B vidmakthålls i låg beredskap i dagens konfiguration.

I det under 2003 avslutade artilleridemonstrationsprojektet utvecklades kompetenser, samt demonstrerades tänkta förmågor hos bekämpningssystem, mot målbilden 2014. För närvarande pågår planeringen för en fortsättning av projektet parallellt med utvecklingen mot ett nätverksbaserat försvar.

Regeringen anser att artilleriförbandens utveckling på ett tillfredsställande sätt tillgodoser de krav som framgent ställs utgående från krav på operativ förmåga.

I konceptet luftburen förmåga ingår tre komponenter. Den trupp som skall transporteras inklusive materiel, transporthelikoptrar samt helikoptrar med eldkraft, vanligtvis benämnda beväpnade helikoptrar. Beteckningen stridshelikopter används vanligen för att beskriva en helikopter med större eldkraft och en viss bepansring.

Enligt Försvarmaktens planering kommer bataljonen att vara operativ 2008. Under 2009 är samträning med helikopterbataljonen inplanerad, vilket innebär att delar av den luftburna förmågan kommer att uppnås 2010. Förmågan innefattar dock inte beväpnad helikopter. Enligt Försvarmaktens tidigare planering skulle beväpnad helikopter anskaffas och integreras i bataljonen under perioden 2011 – 2014 och den luftburna förmågan uppnås tidigast 2020.

Den tidigare planeringen förutsatte att beväpnad helikopter skulle införas i insatsorganisationen under perioden fram till 2020. I den redovisade materielplanen har dock inte utveckling eller anskaffning av sådan materiel kunnat inplaneras. Regeringen bedömer att en omplanering av materielplanen i syfte att skapa utrymme för anskaffning av beväpnad helikopter inte är möjlig inom en överblickbar framtid. Regeringen konstaterar därför att hela den luftburna förmågan, enligt tidigare redovisning, inte bedöms kunna uppnås.

Tänkbara alternativ till beväpnad helikopter är artilleri med lång räckvidd samt flygunderstöd. Andra nationers resurser i form av helikoptrar, artilleri och flyg, skulle kunna vara aktuella i samband med internationella insatser. Detta förutsätter tillräcklig utbildnings- och övningsverksamhet tillsammans med andra nationer. Även dessa alternativ innebär dock en ambitionsminskning av den planerade förmåga som den luftburna bataljonen var tänkt att få.

Mot ovanstående bakgrund drar regeringen slutsatsen att den förminskade eldkraft, som avsaknad av beväpnad helikopter innebär, menligt påverkar förbandets möjlighet att lösa de uppgifter som det ursprungligen var tänkt att lösa. Enligt regeringens mening skapar denna utveckling av bataljonen inte en luftburen förmåga i uttryckets egentliga mening. Även Försvarsberedningen har i sin rapport kommenterat detta faktum. Den begränsade mängd transporthelikoptrar som anskaffats, skapar även en konkurrenssituation mellan olika uppgifter där transporthelikoptrar behövs, framför allt vid en internationell insats.

Regeringen vill dock påpeka att markstridsdelen av den luftburna förmågan tillgodoser behov som fortfarande finns. Utvecklingen tyder på att lätta, transportabla förband som enkelt kan sättas in i ett operationsområde blir allt viktigare, särskilt vid internationella insatser. Försvarmakten bör därför fortsätta utvecklingen av markstridsdelen av den luftburna förmågan. En sådan bataljon bör vara transportabel, exempelvis med transporthelikopter, kunna ha ett flexibelt uppträdande i flera konfliktnivåer samt ha en utvecklad förmåga till strid i bebyggelse. Vid internationella insatser kan behovet av transporthelikoptrar exempelvis tillgodoses genom samarbete med en annan nation eller genom s.k. pooling av transporthelikoptrar. En sådan utveckling motsvarar det behov av lätt infanteri som efterfrågas internationellt. Med en sådan utveckling bedöms den luftburna bataljonen bli ett användbart

och efterfrågat förband vid internationella insatser. Den kommer också att bidra till vår nationella förmåga, framför allt vad avser strid i bebyggelse tillsammans med de lätta mekaniserade bataljonerna.

Regeringen avser därför att ge Försvarsmakten i uppdrag att redovisa den fortsatta utvecklingen av förbandet utgående från ovan nämnda förändringar och då avseende operativ förmåga, personal, materiel och uppgifter m.m.

Hemvärnet och de nationella skyddsstyrkorna

Regeringens bedömning: Hemvärnet bör 2008 vara organiserat i ca 60 hemvärnsbataljoner med ca 30 000 man. Hemvärnet bör få ett mer flexibelt uppträdande och kunna användas inom större områden. Den lokalt bundna verksamheten bör tonas ner samtidigt som vissa hemvärnsförband ges mer kvalificerade uppgifter. Personal ur hemvärnsförbanden bör i högre utsträckning utgöra rekryteringsgrund för internationella insatser.

Hemvärnets stöd till samhället kommer även fortsättningsvis att vara nödvändigt och efterfrågat, t.ex. vid naturolyckor.

De återstående delarna av driftvärnet bör avvecklas.

Skälen för regeringens bedömning

I prop. 1999/2000:30 Det nya försvaret framhöll regeringen att territorialförsvaret, hemvärnet och vissa andra delar av det militära försvaret borde organiseras som nationella skyddsstyrkor och utgöra en del av insatsorganisationen. Vad gäller de nationella skyddsstyrkornas uppgifter anförde regeringen att dessa, med varierande beredskap, skulle ha förmåga att skydda befolkningen och infrastrukturen samt att stödja de operativa insatsförbanden.

I den insatsorganisation som riksdagen har beslutat om fram t.o.m. 2004 ingår bl.a. 170 hemvärnsbataljoner i de nationella skyddsstyrkorna. Försvarsmakten bedömer emellertid att antalet hemvärnsbataljoner vid utgången av 2004 endast kommer att uppgå till 136. Under 2005 bedöms de nedgå till ca 110 för att under 2008 vara ca 60.

I prop. 2001/02:159 Frivillig försvarsverksamhet inom totalförsvaret anförde regeringen att hemvärnsförbanden skulle differentieras vad avser uppgifter m.m. Den större delen av hemvärnsförbanden skulle även i fortsättningen ha liknande uppgifter som då. Det är framför allt fråga om bevaknings- och skyddsuppgifter avseende infrastruktur och skyddsobjekt samt verksamhet som stärker samhället vid svåra påfrestningar i fred. En betydande andel av hemvärnsförbanden skulle efter utbildning få uppgifter med högre svårighetsgrad. Tyngdpunkten skulle även fortsättningsvis ligga på bevakning, skydd och ytövervakning, men till skillnad från övriga förband skulle förmågan att lösa nya uppgifter vara högre. Dessa förband skulle enligt regeringen ha möjlighet att lösa bevaknings- och skyddsuppgifter av objekt som är nya för förbanden.

De mer kvalificerade hemvärnsförbanden skall även kunna lösa vissa försvarsunderrättelseuppgifter. Med tanke på hemvärnsförbandens höga beredskapsnivå samt den geografiska spridningen över hela landet

kommer det att innebära möjlighet till underrättelseinhämtning på bredden i händelse av kris. Därutöver kan hemvärnsförbanden komma att tas i anspråk för likartade uppgifter som i dag, t.ex. försvar av skyddsobjekt, fältarbeten, transportskydd och eskort, transport- och trafikledning, räddnings- och röjningsarbeten, målangivning och målutpekning, gränsövervakning samt eventuellt efter insatser med nukleära, biologiska och kemiska stridsmedel. Regeringen menar även att personal ur hemvärdet i högre utsträckning än i dag bör utgöra rekryteringsgrund för internationella insatser. Detta då kvarvarande hemvärnsförband kommer att ha för ändamålet kvalificerad personal med t.ex. utbildning inom aktuella system och vid internationella insatser tänkbara uppgifter.

Regeringen vill betona att hemvärdet, med sin lokala förankring, även fortsättningsvis kommer att vara till stor nytta vid stöd till samhället, t.ex. vid naturolyckor. Det stöd som hemvärdet lämnar till bl.a. de lokala räddningstjänstorganisationerna är både värdefullt och bidrar till folkförankringen av totalförsvaret. Hemvärnspersonal kan vid t.ex. sammansättning av skallgångskedjor för att finna försvunna personer och vid släckning av skogsbränder tillföra avgörande resurser. Ett bra exempel på detta är det bidrag som personal ur hemvärdet stod för under sommaren 2004 vid de översvämningar som drabbade södra Sverige.

Regeringen bejakar det Försvarsmakten har anfört i budgetunderlaget för 2005 samt i sin utredning Hemvärdet efter 2004. Det fortsatta arbetet med Försvarsmaktens reformering minskar behovet av lokalt bundna markstridsförband utan operativ rörlighet. Försvarsmakten har därför föreslagit att stora delar av de förband som ingår i de nationella skyddsstyrkorna avvecklas. Dessa omfattar markstridsbataljonerna, norrlandsjägerbataljonerna, de marina basskyddsbataljonerna, de marina bevakningsbataljonerna, ingenjörkompanierna och det marina bevakningskompaniet. I ovan nämnda utredning har myndigheten angett hur den ser på hemvärdets framtida organisation och dess uppgifter.

Dagens hemvärnsutbildning sker vid 29 militärdistriktsgrupper (MD-grupper) utifrån ett organisatoriskt behov av ca 56 000 hemvärnssoldater. I detta ingår hemvärnsmusiken omfattande ca 1 500 personer och driftvärdet omfattande ca 2 000 personer. Enligt Försvarsmakten skall hemvärnsförbanden organiseras i färre men bättre uppfyllda förband och utbildning skall ske differentierat i olika övningsutbud beroende på personalens befattningar.

Regeringen anser att inriktningen bör vara att hemvärdet skall omdanas så att hembygdens försvar ersätts med förband som kan tillgodose kraven på kvalitet och förmåga att leda och genomföra uppgifter och insatser inom större områden. Det är dock viktigt att betona att rekrytering av personal fortsatt bör ske lokalt för att stärka folkförankringen och för att kunna hålla en hög insatsberedskap. Regeringen anser att hemvärnsförbandens personalstyrka bör uppgå till 30 000 man varvid ca 15 000 av dessa bör organiseras i insatsplutoner och plutoner med särskild förmåga.

Regeringen menar att om kopplingen till hembygdsbegreppet tonas ner kan hemvärnsförbanden användas inom större områden och därigenom få ett flexiblare uppträdande. Genom att antalet skyddsobjekt minskar och saknas helt inom vissa hemvärnsbataljoners områden bör förbanden kunna ges uppgifter vid de mest prioriterade objekten. Alla hemvärnsförband skall därför kunna uppträda inom en militärdistriktsgrupps hela

område. Därutöver måste insatsförbanden kunna uppträda inom hela militärdistriktsområden. Regeringen ser positivt på den förnyring som har skett inom hemvärnet de senaste åren, samtidigt som hemvärnsförbanden har tillförts mer kvalificerad materiel. Vidare är andelen kvinnor högre än inom andra delar av Försvarsmakten och uppgår till ca 15 procent.

Försvarsmakten har i syfte att rekrytera kompetent och åldersmässigt lämplig personal under ett antal år bedrivit värnpliktsutbildning för hemvärnet. Denna utbildning har omfattat tre månader och har kunnat sökas av personer som i samband med mönstring eller antagningsprövning har placerats i utbildningsreserven. Försvarsmakten har de senaste åren som mål angett att 300 totalförsvarspliktiga årligen skulle utbildas för hemvärnets behov. Detta mål har dock inte uppnåtts. Regeringen anser emellertid att det är viktigt att Försvarsmakten når upp till detta mål och att de kvinnor och män som inte tas ut till värnpliktsutbildning – och som uppfyller kraven – ges möjlighet till frivillig värnpliktsutbildning inom hemvärnet. Detta för att förnygra hemvärnsförbanden ytterligare samt för att få ett ökat underlag för att rekrytera lämplig personal till internationella insatser.

Försvarsmakten har gjort en översyn av det framtida behovet av driftvärnet. Driftvärnet har reducerats kraftigt de senaste 10 – 15 åren och dess numerär uppgår i dag till färre än 2 000 personer. Driftvärnets kostnader har främst delats mellan Försvarsmakten, Krisberedskapsmyndigheten, Svenska kraftnät samt vissa kommuner och företag. Försvarsmakten har konstaterat att dagens driftvärn inte är anpassat för den hotbild som styr utvecklingen av de övriga delarna av myndigheten. För övriga delar av hemvärnet sker en utveckling för att motsvara dagens krav. Civila myndigheter förutsätts lösa sina egna uppgifter under fred och kris, möjligen med bistånd av Försvarsmakten. Myndigheten har därför konstaterat att resterande delar av driftvärnet kan avvecklas.

Krisberedskapsmyndigheten delar Försvarsmaktens uppfattning och anser att driftvärnet hos civila myndigheter och företag bör avvecklas fr.o.m. 2005. Medel för denna verksamhet kan därefter inte utgå från det nuvarande anslaget 6.5 *Civilt försvar*. Om det i framtiden uppstår en situation där samhället skall anpassas mot ett växande militärt hot mot Sverige bör det övervägas hur exempelvis bevakningsfrågor skall lösas. De fredstida lösningarna skall då vara grundläggande enligt Krisberedskapsmyndigheten. Mot bakgrund av ovanstående delar regeringen myndigheternas uppfattning att resterande delar av driftvärnet bör avvecklas.

NBC-kompaniet

NBC-kompaniet skall kunna utnyttjas vid internationella insatser. Kompaniet kommer att bestå av ca 140 personer, officerare, experter främst från Totalförsvarets forskningsinstitut och totalförsvarspliktiga. Den första värnpliktskontingenten har utbildats 2003 – 04. Viss osäkerhet råder fortfarande inom det biologiska området avseende materiel och möjlighet att rekrytera personal, varför utvecklingen av NBC-kompaniet har försenats. Det planeras vara operativt den 1 juli 2006.

För att undvika ett förmågeglapp har en mindre NBC-insatsstyrka organiserats från den 1 juli 2004. Styrkan är anmäld till internationella

styrkeregister med 30 dagars beredskap. Insatsstyrkan består av 45 personer, främst officerare och experter från Totalförsvarets forskningsinstitut. Skillnaden mellan kompaniet och insatsstyrkan ligger i antal personer, fysiskt skydd, rörlighet, kapacitet och uthållighet.

Kollektiva C-skydd är beställda till båda enheterna, men risk för försening föreligger. NBC-insatsstyrkan har den särskilda materiel som behövs, dock endast i en uppsättning. Arbete pågår för att anskaffa ytterligare materiel såsom indikeringsinstrument (N och C). Även mobilt fältlaboratorium och avståndindikering kan komma att försenas från leverantören vilket i sin tur kan komma att påverka möjligheten att utbilda och öva hela kompaniet. Regeringen avser återkomma i budgetpropositionen för 2006 med en närmare redovisning av NBC-kompaniets utveckling.

Övriga NBC-frågor

Regeringens bedömning: Verksamheten bör inriktas mot att öka skyddsnivån avseende internationella insatser samt den nationella säkerheten.

Skälen för regeringens bedömning: Stora krav ställs i dag på kompetens inom NBC-området vad gäller medverkan i fredsfrämjande insatser och för den nationella säkerheten. Uppbyggnaden av verksamheten har gått långsamt.

Regeringen kan konstatera att den bedömning som gjordes i propositionen Fortsatt förnyelse av totalförsvaret (prop. 2001/02:10) fortfarande gäller. Således fortsätter nukleära, biologiska och kemiska vapen (NBC-stridsmedel) att utgöra en viktig del av den hotbild som ligger till grund för det militära försvarets utveckling.

Det militära försvaret bör ha NBC-kompetens för att tillgodose och möjliggöra svenskt deltagande i fredsfrämjande insatser samt insatsorganisationens operativa behov för att kunna hantera de hot som NBC-stridsmedel utgör. Regeringen delar den bedömning som Försvarsberedningen gjorde i rapporten Säkrare grannskap – Osäkrare värld (Ds 2003:8) och i rapporten Försvar för en ny tid (Ds 2004:30) om att NBC-hotet fortsättningsvis har hög aktualitet. Försvarsberedningen konstaterade även att det för närvarande inte föreligger ett omedelbart konkret hot mot Sverige men att svensk personal kan komma att utsättas för NBC-risker i samband med deltagandet i fredsfrämjande insatser. I detta sammanhang är det viktigt att uppmärksamma att hotet gentemot personal ingående i utlandsstyrkan inte enbart är relaterat till traditionella stridsmedel utan kanske i än högre grad kan utgöras av hot härrörande från olyckor eller att miljösituationen i den aktuella staten är så eftersatt att det föreligger ett konkret hot mot svensk personal. För att motverka detta hot bör utbildningen inför en insats även fortsättningsvis innehålla särskilda utbildningsmoment i NBC-skydd. Det är också angeläget att förbanden har lämplig skyddsutrustning för att kunna lösa sin uppgift. Här bör även den NBC-insatsstyrka som satts upp i möjligaste mån användas för att minska de NBC-hot som utlandsstyrkan kan ställas inför.

I fråga om NBC-skyddet för insatsorganisationen bör detta utformas på så sätt att Försvarsmakten har resurser och förmåga att lindra verkningarna av främst B- och C-angrepp. I samband med ett väpnat angrepp mot Sverige bör förbanden i insatsorganisationen ha möjlighet att främst lösa sina uppgifter i en B- och C-miljö.

Försvarsmakten bör även kunna stödja samhället i händelse av en NBC-olycka eller sabotage främst genom den NBC-insatsstyrkan intill dess att NBC-kompaniet blivit operativt. Forsknings-, utbildnings- och övningsmöjligheter utgör således exempel på nödvändiga förutsättningar för att ytterligare förbättra förmågan att möta framtida NBC-hot.

Ammunitions- och minröjning

Regeringens bedömning: Inom området ammunitions- och minröjning bör en utveckling av insatserna i internationella humanitära sammanhang samt inom forskning och utveckling ske.

Skälen för regeringens bedömning: Sveriges insatser internationellt vad avser humanitär minröjning har under ett antal år varit bland de främsta i världen. Regeringen uttalade redan i propositionen Totalförsvaret i förnyelse – etapp 2 (prop. 1996/97:4) att Sveriges förstärkta engagemang i internationell verksamhet för fredsfrämjande och humanitära insatser har skapat ett behov av ökad svensk kompetens inom humanitär minröjning. Sverige har under innevarande försvarsbeslutsperiod t.ex. bidragit med ekonomiska medel och kunnande i länder som Afghanistan, Angola, Kambodja och Moçambique och bedrivit röjning av sjöminor längs de baltiska ländernas kust. För att underlätta den fortsatta verksamheten sker satsningar på forskning och utveckling för detektering och röjning av minor. Dessa insatser sker i samverkan mellan bl.a. Försvarsmakten, Statens räddningsverk och Sida. Forskning bedrivs bl.a. vid Totalförsvarets forskningsinstitut och försvarsindustrin. Som bas för denna utveckling har Totalförsvarets ammunitions- och minröjningscentrum (SWEDEC) verkat.

Förmågan att omhänderta oexploderad ammunition bör förbättras ytterligare. Regeringen har för avsikt att fortsätta utveckla insatserna i internationella humanitära sammanhang samt inom forskning och utveckling beträffande ammunitions- och minröjning.

Regeringen presenterade i maj 2002 en promemoria (Fö2002/350/MIL) med en samlad syn på ammunitions- och minröjningsfrågor. Enligt denna skall bl.a. det svenska stödet till minhantering ges till länder med stora och långvariga problem. Stödet bör vara långsiktigt och syfta till att bygga upp kompetens och kapacitet i mottagarländerna. Stödet bör även integreras med annan biståndsverksamhet. Vidare skall en ökad samordning och effektivisering av de internationella resurserna för minhantering understödjas och samordningen inom och mellan de organisationer som arbetar med frågorna skall förbättras. Försvarsmakten skall ha förmåga att delta i internationella insatser med militär ammunitions- och minröjning då detta efterfrågas. Försvarsmakten skall ha förmåga att i samband med militära ammunitions- och minröjningsinsatser kunna genomföra påkallad

humanitär minröjning. Förmåga bör finnas att bedriva sjöminröjning i Östersjön och Nordsjön. I övrigt skall förmåga finnas att, om så efterfrågas, kunna bistå med sjöminröjningsinsatser i andra geografiska områden, företrädesvis i Europa. SWEDEC är det svenska centrum dit olika aktörer kan vända sig i ammunitions- och minröjningsrelaterade frågor. Centrumet är den samlade nationella kompetensresursen inom ammunitions- och minröjning och är också en totalförsvarsresurs för att kunna stödja både humanitär och militär minröjning. För att utveckla samarbetet mellan myndigheter som är aktiva inom ammunitions- och minröjningsområdet har en samverkansgrupp, under ledning av SWEDEC, inrättats. Inom denna samordnas myndigheternas gemensamma frågor rörande bl.a. utbildning, metodutveckling, forskning, teknikutveckling och materielanskaffning samt vissa personalfrågor. Regeringen anser att de intentioner som presenterades i promemorian fortsatt bör gälla.

7.2.3 Sjöstridskrafter

Bedömt läge i insatsorganisationen

Övningar har genomförts både nationellt och internationellt med gott resultat och inriktningen av sjöstridskrafterna har i stort sett följts. Ytstridsförband, minröjningsförband, amfibieförband, ubåtsförband och marina underhållsförband har deltagit i internationell övningsverksamhet och i systemverifiering. Flera marina förband har således genomfört både utbildning och teknisk verifiering i internationella sammanhang.

Det övergripande målet under försvarsbeslutsperioden var att prioritera utbildnings- och övningsverksamheten samt att sjöstridskrafternas fortsatta utveckling av internationell förmåga skulle inriktas mot att ge de förband som anmälts till internationella styrkeregister en starkt internationell förmåga. Enligt regeringen har detta i huvudsak uppnåtts.

En fortsatt utveckling av amfibiekåren har bl.a. skett genom bilateralt samarbete. Övningssamarbetet som utvecklats med Finland har gett gott resultat och bidragit till fortsatt kompetensuppbyggnad.

Under försvarsbeslutsperioden har sjöstridskrafterna tillförts ny eller modifierad materiel. Leveranser av bl.a. korvetter av Visbyklass och torped 62 har påbörjats. Dessutom har ett antal splitterskyddade stridsbåt 90 och lätta trossbåtar levererats. Utvecklingen av luftberoende ubåtsmaskineri har fortsatt. Fartyget Carlskrona har tillsammans med korvetter av Stockholmsklass genomgått halvtidsmodifiering.

Utveckling av insatsorganisationen

Regeringen bedömer överlag tillståndet inom sjöstridskrafterna som gott. I regeringens proposition Fortsatt förnyelse av totalförsvaret (prop. 2001/02:10) angav regeringen att sjöstridskrafterna skulle vidareutveckla förmåga till uthållig övervakning av havs-, skärgårds- och kustområden, liksom förmåga till aktuell situationsanpassad vapeninsats, god operativ rörlighet och förmåga att uppträda från tillfällig basering. För att kunna genomföra strid mot sjömål förblir det också nödvändigt att lufthotet

balanseras av ett effektivt luftförsvar. Det behövs även system med mycket god operativ rörlighet, som helikoptrar. Sjöstridskrafterna skall utvecklas så att flexibel förmåga bibehålls i skalan, från att hävda territoriell integritet till att ingripa mot och avvisa begränsade marina operationer. De marina stridskrafterna skall kunna användas i ramen för behovssammansatta styrkor såväl taktiskt som operativt och samordnat med andra stridskrafter och civila myndigheter.

Sjöstridskrafternas väsentligaste delar kommer 2005 att bestå av 17 ytstridsfartyg, åtta minröjningsfartyg, sju ubåtar, tre amfibiebataljoner, två sjöinformationsbataljoner samt signalspaningsfartyget Orion. Inriktningen för fortsatt utveckling är att sjöstridskrafternas väsentligaste delar vid utgången av 2008 bör innehålla sju ytstridsfartyg, sju minröjningsfartyg, fyra ubåtar, en amfibiebataljon, en sjöinformationsbataljon samt signalspaningsfartyget Orion. Patrullbåtar, robotbåtar och korvett typ Stockholm avvecklas.

Förmågeutvecklingen

Sjöstridskrafternas förmåga till bekämpning av mål över, på och under ytan har utvecklats. Förmåga finns även till övervakning av havs-, skärgårds- och kustområden, liksom förmåga till situationsanpassad vapeninsats, god operativ rörlighet och uppträdande från tillfällig basering. Förmågan att lösa sjöoperativa uppgifter skall vidmakthållas över hela konfliktskalan. Regeringen bedömer dock att det under hela perioden 2005 – 2007 finns vissa begränsningar i hur många uppgifter som kan lösas samtidigt av sjöstridskrafterna. Det kan komma att krävas en avvägning mellan uppgifterna territoriell integritet och internationella insatser. Den risktagning som följer med att resurser utnyttjas i internationella insatser bedöms dock som begränsad på grund av det gynn-samma omvärldsläget. Under perioden skall därför en fortsatt satsning ske på förmågan att kunna delta i internationella insatser. Försvarsmakten skall även fortsatt utveckla förmåga till precisionsbekämpning av sjömål.

Sjöstridskrafterna skall ha förmåga att kunna uppträda i behovssammansatt insatsstyrka för att upprätta, utöva eller bestrida kontroll inom ett tilldelat operationsområde.

Underrättelse- och säkerhetstjänsten utvecklas mot att skapa en bättre förmåga till omvärldsuppfattning. Under perioden 2005 – 2007 utvecklas den strategiska underrättelseförmågan för att kunna möta de ökande ambitionerna i Sveriges internationella engagemang.

Kravet på att vidmakthålla eller vidareutveckla förmågan till situationsanpassad vapeninsats, god operativ rörlighet och förmåga att uppträda från tillfällig basering bör fortsatt gälla för sjöstridskrafterna. Sjöstridskrafterna har fått materiel som gett goda möjligheter till ökad anpassning av vapeninsatser efter olika situationer. Förmågan övas vid bi- och multilaterala övningar och marinen kvalitetssäkrar genom detta sin operativa förmåga. Utvecklingen bör inriktas mot att öka förmågan till operationer i trånga och grunda vatten när det gäller omvärldsuppfattning och uthållighet.

Under perioden 2005 – 2007 sker stora förändringar vad gäller förbands- och materielutveckling. Inom Försvarsmakten finns för närvarande en sjöminröjningsstyrka, ett korvettförband och ett ubåtsförband i beredskap för internationella insatser. Nuvarande amfibiebrigadledning avses utvecklas till en stridsgruppstab med förmåga att leda tillfälligt sammansatta förband och utnyttja mark-, sjö- och luftburna verkanssystem. En ytstridsflottiljledning avvecklas. En ytstrids- och en minkrigsflottiljledning vidmakthålls, vilket innebär en reduktion av ledningen som helhet. Ubåtsflottiljledningen tas bort ur insatsorganisationen, men finns kvar som resurs i grundorganisationen från 2006.

För underrättelsetjänst är signalspaningsfartyget Orion en viktig resurs. Försvarsmakten har planerat in en halvtidsmodifiering av Orion, vilket innebär att någon ersättare inte kommer att behöva utvecklas under perioden. Under perioden 2005 – 2007 vidmakthålls ubåtar av Södermanlands- och Gotlandsklass. En halvtidsmodernisering av ubåt Gotlandsklass, genomförs samtidigt som antalet ubåtar minskar då en av tre av Gotlandsklass utgår ur insatsorganisationen. Den successiva minskningen av antalet ubåtar bedöms leda till att ambitionsnivån avseende underrättelseinhämtning bör ses över bl.a. avseende förmågan att stödja och genomföra specialoperationer. Former för fortsatt utveckling och säkerställande av kompetens inom sjöstrids- och undervattenssystem i grunda vatten för spaning och verkan bör studeras vidare.

Halvtidsmodifieringar av korvett Göteborg och amfibiebataljon är inplanerade, men med en sänkt ambitionsnivå. Utvecklingen av amfibiebataljonen skall ge den en mer autonom status i förhållande till en amfibiebrigad och utökad förmåga i verkan mot sjömål samt ökad manöverförmåga. Avseende utvecklingen av förband för verkan mot sjömål senareläggs halvtidsmodifieringen av korvett typ Göteborg och antalet minskas från fyra till två korvetter.

För stridsbåt 90 och robot 17 (ett robotsystem för bekämpning av sjö- och markmål på kort till medellångt avstånd) sker en delavveckling. Ett viktigt steg i effektiviserandet av luftförsvaret som stöd för striden mot sjömål är att, beroende på ekonomiska möjligheter, överväga anskaffning av luftvärnsrobotar för Visby-korvett 2007.

Med dagens bemanningssystem är Försvarsmaktens verksamhet beroende av totalförsvarspliktiga nyckelindivider inom både yt- min- och undervattensförband. En successiv volymminskning ställer därför särskilda krav på olika delar av marinen. Exempelvis kommer de redan nu existerande problemen med att kompetensförsörja, inte minst ubåtsvapnet, att accentueras. Värnpliktsvolymerna som kommer att utbildas ombord på ubåtarna blir så låga att det inte längre går att använda dem som huvudsaklig rekryteringsbas för officerare inom ubåtsvapnet. Detta kommer att ställa än tydligare krav på myndighetens förmåga att fortsatt utveckla sitt personalförsörjningssystem för att kunna hantera framtida försörjning av smala kompetenser. För amfibieförbanden finns ett behov av nyckelindivider kombinerat med ett volymbehov. Regeringen anser det därför angeläget att Försvarsmakten fortsatt utvecklar kompetensförsörjning och rekryteringsvägar som beskrivs i avsnitt 7.5.

Bedömt läge i insatsorganisationen 2005

Läget för flygförbanden i nuvarande insatsorganisation bedöms överlag som gott. Såväl nationella som internationella övningar har genomförts med mycket gott resultat.

Helikopterbataljonen är under utveckling och införandet av de nya helikoptersystemen pågår, men läget bedöms ändå som godtagbart och bataljonen har förmåga att i stort kunna lösa sina uppgifter.

Utvecklingen av insatsorganisationen

Luftstridskrafterna har under den gångna försvarsbeslutsperioden bland annat bestått av fem JAS 39-divisioner, en AJS 37-division, två JA 37-divisioner, två radarspaningsflyggrupper FSR 890, två helikopterbataljoner, en transportflygdivision TP 84 och en signalspaningsflygdivision.

Enligt regeringens uppfattning bör insatsorganisationen bland annat innehålla fyra JAS 39 divisioner med differentierad beredskap (på sikt med C- respektive C/D-version ur delserie 2 och 3), två radarflyggrupper FSR 890, en signalspaningsflygdivision, en transportflygdivision TP 84, en helikopterbataljon med mark- och sjöoperativ inriktning, tre stridsledningsbataljoner vilka utvecklas mot en bataljon med tillhörande sensorer och ledningssystem samt två basbataljoner.

Från och med den 1 mars 2004 har helikopterflottiljen intagit en ny organisation. Utvecklingen av den gemensamma mark- och sjöoperativa helikopterbataljonen fullföljs och bataljonen beräknas vara organiserad 2008.

Förmågeutvecklingen

Förmågan att bekämpa luftmål är god och förmågan att lösa uppgifter över hela konfliktskalan vidmakthålls, däremot behöver förmågan att bekämpa markmål utvecklas. Genom en begränsad tillförsel av laserstyrda bomber och laserutpekningskapslar till JAS 39 medges möjlighet att utveckla precisionsbekämpning. Efter kompletterande utveckling och anskaffning skapas kompetens avseende förmåga till precisionsbekämpning vilken är användbar och efterfrågad vid internationella insatser. En starkt bidragande orsak till detta är att de sekundära effekterna på civilbefolkning och civil egendom begränsas och att den kan utgöra en viktig understödande faktor till markstridsförbanden. Förmågan att göra insatser med stöd av markstridsförband behöver utvecklas avseende användningen av laserutpekningsmaterielen. Detta behövs dels för att utveckla JAS 39-systemets multifunktionalitet och dels för att utveckla Försvarsmaktens internationella förmåga.

Ambitionsnivån avseende luftburen aktiv störning har sänkts med hänsyn till behoven och aktuell hotbild. Denna förmåga begränsas därför och kompetensen vidmakthålls för att vid behov kunna utvecklas genom att bl.a. ta till vara det arv som finns från AJS 37 E-systemet. Förmågan

att bekämpa små luftmål t.ex. kryssningsrobotar, samt korträckviddig bekämpning av luftmål under mörkerförhållanden kommer att utvecklas.

Flera förband är anmälda till internationella styrkeregister och internationaliseringen av luftstridskrafterna har kommit långt. I linje med kraven på interoperabilitet har system med nationella särlösningar valts bort till förmån för system som kan nyttjas såväl nationellt som internationellt. Detta gäller främst olika typer av kommunikationssystem (t.ex. radio, datalänk, IT-system och igenkänningslänk). Här bör dock beaktas att det även krävs tillgång till andra staters eller internationella organisationers kryptografiska lösningar för att nå full interoperabilitet.

Vid beslut om eventuellt deltagande av JAS 39-divisioner i en internationell insats krävs en avvägning mellan att upprätthålla territoriell integritet, genomföra internationella insatser, omsätta JAS-divisionerna och bidra till exportstödsåtgärderna på JAS 39.

Behovet av transporter förväntas öka ytterligare. Detta gäller främst för förflyttning och försörjning av förband i internationell tjänst. Förmågan till lufttransport med flygplan och helikoptrar vidmakthålls över perioden. Under våren 2005 kommer möjligheten till att öva lufttankning att vara utvecklad i form av en demonstrator på ett flygplan av typen TP 84. Denna förmåga är främst till för att öva de JAS 39 förband som är anmälda till internationella styrkeregister.

Stridsledningsbataljonerna anpassas mot interoperabilitet avseende datalänkar, radio samt igenkänningsutrustning i samma takt som JAS 39 får denna förmåga.

De nya helikoptersystemen kommer att ge en förmåga som inte funnits tidigare, bland annat möjligheten att transportera markstridsförband i mörker och dåligt väder. Intill dess att de nya helikoptersystemen är operativa kommer en nedgång i ubåtsjaktförmågan att ske. Mot bakgrund av det begränsade antalet helikoptrar måste även en prioritering ske mellan helikopterbataljonens uppgifter. Vidare kommer möjligheten att lämna stöd till samhället att minska ytterligare. Kompetensen inom området beväpnade helikoptrar vidmakthålls.

Förbandsutvecklingen

Inom funktionen verkan mot luftmål deltar Sverige i ett multinationellt projekt med att utveckla en långräckviddig robot benämnd Meteor. Meteor är inte seriebeställd men viss partiell integration för utprovning med JAS 39 pågår. En fullskalig integration bedöms kunna ske 2008. Tillförseln av robot 98 (IRIS-T) som beräknas bli operativ 2005 och den redan operativa långräckviddiga roboten 99 (AMRAAM, AIM 120) innebär att JAS-systemets samlade förmåga att verka mot luftmål bedöms som mycket god.

Inom ramen för ett flexibelt insatsförsvar som skall kunna användas i internationella insatser utgör tillgången till transporter en gränssättande resurs. Sverige förfogar i dag över åtta C-130 Herkules. Flygplanen börjar närma sig slutet av sin tekniska livslängd, varför åtgärder kommer att krävas under de närmsta åren för att upprätthålla förmågan till taktiska transporter.

Intill dess att ett nytt skolflygplan anskaffas krävs ett vidmakthållande av SK 60-systemet. Eftersom SK 60 är ett äldre flygsystem krävs att ett

relativt stort antal vidmakthålls. En nyinvestering i flygsystemet skulle innebära att antalet flygplan kan reduceras. En sådan investering anser dock Försvarsmakten inte vara försvarlig med hänsyn till att flygsystemet kan hållas igång med nuvarande antal flygplan. Det operativa behovet är inte det dimensionerande utan systemet behövs för att säkerställa flygbehovet vid flygskolorna. Utbildningsbehovet utgör ca 80 procent av systemets flygtidsuttag. Utöver detta utgör systemet ett komplement för flygförare som ännu inte skolats in på JAS 39. Med anledning av de nu ingångna exportavtalen kommer även flygtid att tas ut ur 37-systemet för att både säkerställa flygburen spaningsförmåga och för att säkerställa flygtjänst för Viggen-piloter i avvaktan på omskolning till JAS 39.

Anskaffningen och införandet av de två nya helikoptersystemen 14 och 15 har blivit försenade. Det är framförallt leveranstiden som flyttats fram. Detta påverkar helikopterförbandets förmåga att lämna stöd till andra förband, men från och med 2008 kan bataljonen börja verka i begränsad omfattning. 2012 skall den nya bataljonen vara operativ. När helikopterbataljonen är operativ kommer helikoptersystemen 10, 14 och 15 att finnas. Övriga helikoptertyper avvecklas enligt plan.

Enbart antalet divisioner bör inte vara dimensionerande för utvecklings- och utbildningsorganisationen. I denna dimensionering måste även hänsyn tas till de åtaganden som Sverige gjort inom ramen för ingångna avtal i samband med exportstödssatsningar på JAS 39-systemet. Dessa åtaganden innebär bland annat utbildning av andra länders piloter och tekniker, vilket kräver resurser i form av skolor och lärare.

Regeringens förslag: Försvarsmakten skall ha förmåga att samtidigt leda och genomföra två insatser av bataljonsstorlek eller motsvarande och mindre förbandsenheter i ytterligare tre insatser. Förmågan skall omfatta både nya insatser med relativt kort förvarning och uthålligt deltagande i långvariga operationer. Såväl politiska faktorer, identifierade behov, tillgängliga ekonomiska resurser samt verksamhetsmässiga begränsningar måste vägas samman i den slutliga bedömningen av vilka och hur många militära fredsfrämjande insatser som Sverige skall bidra till.

Försvarsmakten skall utveckla ett svenskt bidrag till en multinationell snabbinsatsstyrka under svensk ledning som en del av EU:s snabbinsatsförmåga. Inriktningen är att förbundet skall vara operativt senast den 1 januari 2008.

Regeringens bedömning: Utvecklingen av snabbinsatsstyrkan innebär på sikt en förstärkning av den internationella förmågan och bidrar till en högre ambitionsnivå avseende anmälningar till internationella styrkeregister. Utgångspunkten för utvecklingen av den internationella förmågan bör vara de kapacitetsmål som är fastställda i EU Headline Goal 2010.

På sikt bör kapacitet motsvarande en svensk snabbinsatsstyrka och förstärkningsförband utvecklas. Ambitionen vad avser internationella insatser skall fortsätta att öka såväl kvalitativt som kvantitativt. Vidare bör utvecklingen inriktas mot att förband anmälda till internationella styrkeregister skall användas i första hand.

Regeringen har för avsikt att från och med 2005 successivt under perioden öka anslagsposten för de fredsfrämjande truppinsatserna.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Regeringen anser att Sveriges bidrag till internationell krishantering inom ramen för FN, EU, OSSE, och Nato/PFF i hög grad bidrar till Sveriges säkerhet. Som medlem i den Europeiska unionen har Sverige en del i ansvaret för utvecklingen av EU:s krishanteringsförmåga, inte minst den framväxande snabbinsatsförmågan. Detta är ett viktigt ingångsvärde för Försvarsmaktens fortsatta internationalisering, därför bör möjligheterna till svenska bidrag inom områden där EU har behov kontinuerligt övervägas. Valda bidrag bör även bidra till Försvarsmaktens långsiktiga utveckling och operativa förmåga. Ambitionen bör vara ökad förmåga till internationella insatser i termer av numerär, tillgänglighet och uthållighet. Sverige bör bidra till utvecklingen av en europeisk snabbinsatsförmåga. Utvecklingen av denna förmåga måste kombineras med att en fortsatt förmåga att bidra till uthålliga fredsbevarande insatser, t.ex. inom ramen för FN och regionala organisationer, säkerställs.

Försvarsmaktens förmåga till internationella insatser är i flera avseenden styrande för insatsorganisationen och myndighetens framtida utformning i övrigt. Den ställer krav på interoperabilitet, personell tillgänglighet, förmåga till väpnad strid, uthållighet och tillgång till

strategisk transportförmåga. Försvarsmakten skall bidra till att förebygga och hantera kriser samt i övrigt kunna medverka i fredsfrämjande insatser i Europa och globalt. Förmågan skall även medge svensk ledning av multinationella förband. Försvarsmakten skall kunna verka i hela skalan av krishanteringsuppgifter från förtroendeskapande, konfliktförebyggande, fredsbevarande uppgifter till fredsframtvingande operationer och i vissa fall även stöd till humanitära insatser.

Förmåga till internationella insatser

Regeringen redovisade i propositionen Fortsatt förnyelse av totalförsvaret (prop. 2001/02:10) att den svenska anmälan till olika styrkeregister, kompletterat med vissa förbandstyper ur markstridskrafterna samt enskilda kompletteringar ur sjö- och luftstridskrafterna innebar en lämplig, och krävande, målsättning för Försvarsmaktens internationalisering i det korta och medellånga tidsperspektivet. Regeringen konstaterar att under den gångna försvarsbeslutsperioden har bl.a. ett CIMIC-kompani, ett militärpolis kompani, ett ingenjörskompani, ett ubåtsförband, ett korvettförband och ett JAS 39-förband m.m. anmälts och beredskapssatts i internationella styrkeregister.

- Följande förband kommer att vara anmälda till olika internationella styrkeregister i början av 2005 med aktuella beredskapstider inom parentes. I vissa fall där delar eller hela förbanden är insatta har regeringen beslutat om beredskapshöjningar under insatserna.
- ledningsresurs med upp till 50 officerare (30 dagars beredskap),
- grupp med upp till 60 militärobservatörer (30 dagars beredskap),
- ram för CIMIC-kompani och CIMIC-specialister (90 dagars beredskap),
- brigadstabskompani (30 dagars beredskap),
- logistikkompani med ledningsresurser för en logistikbataljon (30 dagars beredskap),
- två mekaniserade bataljoner (30 – 90 dagars beredskap),
- militärpolis kompani (30 dagars beredskap),
- ingenjörskompani med ammunitions- och minröjningsförmåga (30 dagars beredskap),
- jägarpluton (30 dagars beredskap),
- artillerilokaliseringsradargrupp (30 dagars beredskap),
- NBC-insatsstyrka (30 dagars beredskap),
- ubåtsförband med en ubåt (30 dagars beredskap),
- korvettförband med två korvetter (30 dagars beredskap),
- marin minröjningsstyrka med två minröjningsfartyg (30 dagars beredskap),
- spanings- och luftförsvarfsförband JAS 39 med åtta flygplan (30 dagars beredskap),
- ett signalspaningsflygplan (30 dagars beredskap) och
- transportflygenhet Tp 84 med fyra flygplan (30 dagars beredskap).

Nödvändiga underhållsresurser, bl.a. stödfartyg och stödenheter, ingår i förbanden men är inte anmälda som separata enheter till internationella styrkeregister.

Dessa förbandsanmälningar kommer att analyseras och omprövas under 2005 efter att Försvarsmakten redovisat svaret på de planeringsanvisningar regeringen avser att besluta om. Även de PARP-förhandlingar som genomförs mellan Sverige och Nato kommer att vara ett viktigt ingångsvärde i en sådan process.

Regeringen konstaterar att de förbandsanmälningar som har gjorts till internationella styrkeregister har medfört höga kostnader samt ställt stora krav på Försvarsmakten. I flera avseenden beror det på att de anmälda förbanden i de flesta fall har varit befintliga förband som har givits en internationell förmåga i efterhand. Regeringen anser att de krav som sammanhänger med förmågan att delta i internationella insatser bör påverka planeringsprocessen tidigt. En ökad internationell förmåga skall ses som en integrerad och prioriterad del av omställningen av Försvarsmakten. Utvecklas förbanden från början med beaktande av en internationell förmåga minskas en del av särkostnaderna, även om vissa delar av kostnaderna för samverkansförmågan såsom samövning och viss utbildning alltid tillkommer. Den insatsförbandsorienterade ekonomistyrningsmodell som regeringen redogör för i avsnitt 9.3 kommer att förbättra möjligheterna att redovisa kostnaderna för enskilda förband och möjliggöra en redovisning av specifika kostnader som är kopplade till förbanden.

Mot bakgrund av detta anser regeringen att det är viktigt att det finns flexibilitet avseende förbandsanmälningar och beredskapstider. Regeringen anser att man kontinuerligt bör utvärdera och ompröva anmälda bidrag. Förändrade behov skall kunna påverka anmälningarna. Insatsorganisationens utveckling och skapandet av en multinationell snabbinsatsstyrka kommer också att påverka anmälningarna till internationella styrkeregister. Utgångspunkten bör vara att anmälningarna skall åter spegla de behov och den sammansättning som är mest sannolik att Sverige kan komma att bidra med i de internationella insatserna. Även särskilda svenska nischkompetenser bör tas till vara.

Det svenska bidraget till internationella styrkeregister, där bidraget till snabbinsatsstyrkan bedöms vara en viktig del, bör under perioden 2005 – 2007 utvecklas mot en högre ambitionsnivå avseende förband, beredskapstider och uthållighet. En utgångspunkt för denna utveckling bör vara de kapacitetsmål som tagits fram gemensamt inom EU, d.v.s. Headline Goal 2010. De anger utvecklingen av EU:s militära förmåga med sikte mot 2010 och målet är att EU skall öka förmågan inom hela bredden av krishanteringsinsatser. De nya målen betonar därför ökade kvalitativa krav på de styrkor som anmäls, ökad förmåga till samverkan, transportförmåga samt ökad uthållighet. Kapacitetsmålen omfattar bl.a. nätverksbaserade lösningar för krishantering och civil-militär samverkan. Sverige har även inom ramen för European Capabilities Action Plan, ECAP, lett en arbetsgrupp om nätverksbaserat försvar samt deltagit i arbetsgrupper om bl.a. lufttankningsförmåga, specialförband, NBC, obemannade luftfarkoster samt strategiska högkvarter.

Regeringen anser att det arbete som genomförs inom ramen för ECAP bör bidra till att åtgärda de kapacitetsbrister som gemensamt identifierats inom EU. I detta sammanhang vill regeringen särskilt understryka vikten av att utformningen av det nätverksbaserade försvaret även måste påverka utformningen av förband för internationella insatser. Såväl

underrättelse- som ledningsfunktionen behöver utvecklas tydligare i ett internationellt sammanhang.

De anmälda förbanden skall kunna förstärka EU:s snabbinsatsförmåga men även kunna sättas in i flera olika typer av internationella insatser, t.ex. inom ramen för FN och andra organisationer. Förbanden måste därför kunna variera vad avser beredskapsgrad beroende på omvärldsläge och nationella överväganden. Regeringen vill betona vikten av ett flexibelt synsätt på hur vi skall kunna nyttja resurser. Exempelvis bör förband kunna växla mellan att vara insatta i långvariga internationella insatser och att vara förstärkningsförband till snabbinsatsstyrkan när den är insatt. Strävan bör vara att så långt som möjligt behålla en så stor nationell handlingsfrihet som möjligt för att åstadkomma en rationell och efterfrågad internationell förmåga.

Regeringens överväganden avseende utvecklingen av en svensk snabbinsatsstyrka

Ett svenskt bidrag till EU:s snabbinsatsförmåga är av stor vikt och regeringen anser att Sverige, senast den 1 januari 2008, skall bidra med styrkor till en snabbinsatsstyrka, i första hand tillsammans med Finland.

Inriktningen är att Sverige tar det sammanhållande ansvaret för planering och genomförandet samt ansvaret för manöverenheter, lednings- och logistikfunktionerna, inklusive styrkans högkvarter. Ett svenskt bidrag kan i detta sammanhang uppgå till ca 1 100 personer. Kostnaderna för ett sådant svenskt bidrag bedöms i dag preliminärt uppgå till ca 1 miljard kronor per år när styrkan är operativ. Det inkluderar kostnader för utbildning, beredskap, materiel och insatser m.m. Regeringen avser återkomma med en redovisning av de bedömda kostnaderna när styrkans närmare utformning är klarlagd.

Förutsättningar för samarbete med flera länder beror till stor del på överväganden som Finland och Sverige bör göra tillsammans och bör beakta såväl utrikes- och säkerhetspolitiska som praktiska förutsättningar och behov och utgå från ett långsiktigt perspektiv.

Ett sådant svenskt bidrag bedöms stärka förmågan till väpnad strid och på ett positivt sätt bidra till utvecklingen och reformeringen av Försvarsmakten. Under tiden fram till styrkan blir operativ finns flera områden som måste hanteras. Exempel på sådana områden är samordning med andra nationer som skall bidra till snabbinsatsstyrkan, beredskapsperioder, strategisk transportförmåga, internationella övnings- och utbildningsmöjligheter, personalförsörjning samt certifiering m.m. Regeringen avser att kontinuerligt informera riksdagen om hur detta arbete fortskrider.

En utveckling av snabbinsatsstyrkor kräver att vissa förutsättningar förändras, bl.a. behöver ett nytt förbandsutbildningssystem införas med början 2006 för att möjliggöra ett svenskt bidrag till EU:s snabbinsatsförmåga från och med 2008. Regeringen redovisar detta närmare under avsnitt 7.5, men i huvudsak bygger förslaget på att det skall vara möjligt att utbilda pliktpersonal för internationella insatser genom att införa en frivillig tredje termin. För snabbinsatsstyrkan används terminen för certifiering av förbandet i internationella övningar.

Därtill måste beredskapssystem utvecklas för att möjliggöra att förbanden periodvis kan ha upp till 10 dagars insatsberedskap. Övrig tid kan förbanden ha 30 dagars beredskap vilket möjliggör viss övning och utbildning.

Regeringen konstaterar att utvecklingen av EU:s snabbinsatsförmåga inte enbart omfattar så kallade snabbinsatsstyrkor bestående av markstridsförband. Även vissa flygförband och marina förband bör kunna bidra till denna förmåga. En del av denna utveckling bör enligt regeringens mening vara att skapa möjligheter för multinationella lösningar även för dessa förband. I detta sammanhang vill regeringen peka på internationella samarbeten inom det marina området och möjligheterna att skapa ett multinationellt förband med JAS 39. En viktig aspekt av utvecklingsarbetet med att skapa multinationella snabbinsatsstyrkor är att utveckla och dimensionera ledningsförmågan för detta.

Regeringen vill i detta sammanhang särskilt lyfta fram behovet av en analys av den nationella beslutsprocessen. Snabbinsatskonceptet innebär att styrkan med sina första delar skall kunna påbörja insatsen senast 10 dagar efter att EU beslutar om att påbörja en insats. Det ställer stora krav på vår nationella planerings- och beslutsprocess, vilket även Försvarsberedningen anförde i sin rapport (Ds 2004:30). Regeringen avser därför att se över de nationella beslutsprocesserna och vid behov föreslå förändringar för att säkerställa att processerna motsvarar de krav som ställs.

Regeringen anser vidare att det är av vikt att Försvarsmakten skapar möjlighet att använda snabbinsatsstyrkan efter genomförd beredskapsperiod till andra internationella insatser. Förmågan till långvariga internationella insatser bör fortsatt vara hög och enligt regeringens mening bör Försvarsmakten skapa möjligheter att merutnyttja snabbinsatsstyrkan.

Regeringen bedömer att det nu planerade samarbetet med Finland avseende utvecklandet av en multinationell snabbinsatsstyrka är ett långsiktigt åtagande. På längre sikt bör dock kapacitet motsvarande en svensk snabbinsatsstyrka organiseras. Regeringen bedömer att denna kapacitet tidigast kan uppnås 2010–2012. Vid insatser skall dock utgångspunkten fortsatt vara att bidra till en multinationell styrka.

Internationella insatser

Försvarsberedningen har i flera rapporter understrukit vikten av Försvarsmaktens förmåga till internationella insatser. Insatserna bör öka både i kvalitativa och kvantitativa termer. Försvarsberedningen har i sin senaste rapport förordat att anslagsposten för de fredsfrämjande truppinsatserna bör öka från och med 2005.

Anslagsposten för de fredsfrämjande truppinsatserna har under försvarsbeslutsperioden legat på en ekonomisk nivå om 1 000–1 200 miljoner kronor per år. Däremot har utfallet mellan åren varierat. För 2003 uppgick utfallet till 1 186 miljoner kronor medan motsvarande siffra för 2002 var 1 051 miljoner kronor. För 2004 prognostiserar regeringen ett utfall på ca 1 220 miljoner kronor. Utfallen för de båda åren innebär att anslagssparande har uppstått och prövats av regeringen samt att indrag av anslagssparande om 113 miljoner kronor skett. Den av

regeringen beviljade krediten om 300 miljoner kronor har inte utnyttjats under försvarsbeslutsperioden.

Regeringen har för avsikt att från och med 2005 till och med 2007 successivt öka anslagsposten för de fredsfrämjande truppinsatserna enligt tabell nedan.

(Miljoner kronor)

<i>År</i>	<i>6:1:2 Fredsfrämjande truppinsatser</i>
2005	1 400
2006	1 500
2007	1 700

Regeringen anser att ambitionen fortsatt skall vara ökad förmåga till fredsfrämjande insatser i termer av numerär, tillgänglighet och uthållighet. Kostnaderna för de internationella insatserna har under året varit fortsatt höga i relation till t.ex. personalvolymen i insatserna. Med anledning av detta vill regeringen understryka vikten av att de ytterligare resurser som successivt tillförs för internationella insatser kan omsättas i ökade bidrag till operationernas genomförande. Vidare anser regeringen att utvecklingen bör fokuseras mot att förband anmälda till internationella styrkeregister skall användas i första hand.

Regeringen vill i detta sammanhang betona betydelsen av att genderperspektivet uppmärksammas i arbetet med internationella insatser. Kvinnor har generellt sett en mycket utsatt situation i väpnade konflikter och genderfrågor har blivit en alltmer uppmärksam aspekt i det internationella krishanteringsarbetet. Ett genderperspektiv bör inkluderas på samtliga nivåer i alla former av krishantering. En grund för svenskt agerande är FN:s säkerhetsråds resolution 1325 tillsammans med EU-parlamentets betänkande om kvinnors deltagande i fredliga lösningar av konflikter.

Statusavtal

Regeringen vill i detta sammanhang också peka på den stora betydelse som statusavtal har vid internationellt militärt samarbete och internationell krishantering. Det gäller såväl vid övningar som vid skarpa insatser. Ett statusavtal som anger ansvarsfördelningen mellan de deltagande staterna vad avser t.ex. jurisdiktion och skadestånd är en förutsättning för att ett samarbete eller en krishanteringsinsats skall kunna genomföras. Frågan om statusavtal och dess betydelse tas upp i propositionen Vissa rättigheter vid internationellt militärt samarbete och internationell krishantering (prop. 2004/05:7). I propositionen föreslås bl.a. att riksdagen skall godkänna statusavtalet för EU:s krishantering (European Union Status Of Forces Agreement – EU SOFA) och statusavtalet mellan de stater som deltar i den multinationella snabbinsatsbrigaden för FN-insatser (The Multinational Stand-by High Readiness Brigade for United Nations Operations Status Of Forces Agreement – SHIRBRIG SOFA). Vidare föreslås en ändrad lagstiftning med anledning av de nu nämnda avtalen samt det av Sverige 1996 ingångna statusavtalet för fredssamarbetet Partnerskap för fred.

Regeringens bedömning: Försvarsmakten bör öka förmågan att möta olika former av informationsoperationer mot Försvarsmaktens egna system och därigenom bidra till samhällets totala motståndsförmåga. Därför är det viktigt att bland annat utveckla ett försvarsmaktsgemensamt Computer Emergency Response Team (CERT) och ett försvarsmaktsgemensamt IT-försvarförband för skydd mot IT-angrepp i Försvarsmaktens system.

Skälen för regeringens bedömning: I de flesta stridshandlingar och i varierande konfliktnivåer ingår informationsoperationer som en del. Informationsoperationer kan bland annat genomföras genom elektronisk krigföring, psykologiska operationer (PSYOPS), vilseledning och fysisk bekämpning. Inom ramen för elektronisk krigföring kan dator- och nätverksoperationer (CNO) genomföras.

Detta ställer krav på utformningen av såväl insatsorganisationen som Försvarsmaktens operativa förmåga, t.ex. kan IT-angrepp ske i såväl fred, kris som krig men även i internationella insatser. Vi måste redan i fredstid kunna skydda våra informationssystem. Regeringen anser därför att Försvarsmakten bör ha en god förmåga att skydda sina informationssystem mot dator- och nätverksoperationer. Däremot skall inte någon offensiv förmåga till detta utvecklas.

De insatsförband som skall ges hög tillgänglighet och beredskap för såväl internationella som nationella insatser måste själva kunna skydda sina informationssystem och bör därför ges prioritet. Inom ramen för internationella insatser bör Försvarsmakten ha en offensiv förmåga att genomföra psykologiska operationer, bl.a. till stöd för skydd och säkerhet för den egna personalen. Även andra enheter som t.ex. telekrigsförband bör öka sin förmåga inom ramen för informationsoperationer.

Det nätverksbaserade försvarskonceptet bygger på att kunna inhämta, bearbeta, delge och lagra information för att hålla den tillgänglig för både ledningsnivåer, förband och verkanssystem. Informationssäkerheten måste vara hög för att garantera att informationen är korrekt och oförvanskad. Genom att ha förmåga att skydda de egna systemen mot angrepp kan man uppfylla kraven på säkerhet.

För att kunna utveckla förmåga att skydda sig mot angrepp genom informationsoperationer behövs god kunskap om hur offensiva informationsoperationer genomförs. Insatser med Försvarsmaktens resurser regleras i författningar och informationsoperationer är inget undantag. Regeringen anser därför att man måste analysera de legala och folkrättsliga aspekterna för att klarlägga förutsättningarna för och konsekvenserna av att Försvarsmakten utvecklar en offensiv förmåga till informationsoperationer.

Under perioden 2005 – 2007 upprättas en enhet för skydd mot informationsoperationer i Försvarsmaktens högkvarter. Den skall vara ett kompetenscentrum för informationsoperationer. Genom detta utvecklas förmåga inom ramen för IT-försvar.

Under perioden 2005 – 2014 utvecklas ett Computer Emergency Response Team (CERT) med förmåga att detektera, hantera och avbryta attacker och informationsoperationer riktade mot Försvarsmaktens led-

ningssystem. CERT upprätthåller sekretess, tillgänglighet och riktighet i Prop. 2004/05:5
Försvarmaktens insats- och verksamhetsledningssystem.

Under perioden 2005 – 2014 utvecklas och anskaffas även materiel för ett IT-försvarsförband.

7.3 Anpassningsfrågor

Regeringen behandlar i detta avsnitt frågor om Försvarmaktens anpassningsförmåga inför försvarsbeslut 2004 i enlighet med vad som anmälts i budgetpropositionen för 2004 och vad riksdagen krävt i detta avseende (bet. 2001/02:FöU2).

I och med 1996 års försvarsbeslut introducerades en anpassningsprincip för totalförsvaret. Syftet med att skapa anpassningsförmåga för det militära försvarets del var att säkerställa att Försvarmakten har förmåga att kontinuerligt kunna utvecklas och följa med i de förändringar som fortlöpande sker, t.ex. i omvärldsutvecklingen, hotbilderna, vapen- och övrig materielutveckling, organisationsformer och internationella samarbeten. Anpassning utgår från den förmåga vi har här och nu och skapas genom en differentierad beredskap, flexibilitet i planeringen och satsningar på utveckling mot framtida uppgifter och utmaningar.

De styrinstrument som förutsågs i beslutet har inte fått avsedd verkan, bl.a. har planering och realiserbarhetsgranskning av beredskapshöjningar och andra anpassningsåtgärder inte genomförts i tillräcklig utsträckning.

Under försvarsbeslutsperioden har dock fortsatta förbättringar i omvärldsläget lett till att regeringen fattat beslut om att Försvarmaktens förmåga kan anpassas. Bland annat har beslut fattats om avveckling av merparten av de så kallade materiella mobiliseringsenheterna (MME) och om sänkta krav på beredskap för stora delar av insatsorganisationen. Motiv för avveckling av MME redovisades till riksdagen i skrivelsen Vissa frågor om Försvarmaktens anpassningsförmåga (skr. 2002/03:48).

Regeringen beslutade den 8 maj 2003 om en differentierad beredskap. Genom detta förbättrades tillämpningen av anpassningsprincipen. Beslutet ligger till grund för åtgärder inom Försvarmakten under 2004. Huvuddelen av dessa åtgärder rör planering och direktiv som inte hinner få genomslag inom utbildning, anskaffning, förrådsställning eller skolverksamhet under 2004. Försvarmaktens underlag inför de kommande åren har däremot helt anpassats till den differentierade beredskapsmodellen.

De delvis förändrade krav på operativ förmåga regeringen beskriver i kapitel 6 leder till att beredskapssystemet kommer att ses över. Det berör framförallt synen på i vilken omfattning Försvarmakten bör ha förband med låg beredskap, dvs. längre beredskapstid än ett år. Principen om att insatsorganisationens förband ges en varierande uppfyllnad av personal, materiel etc., är emellertid fortfarande viktig för att, inom en given ekonomisk ram, fullt ut åstadkomma de förband som skall kunna genomföra insatser.

För att få ett starkare genomslag för de förändrade krav som ställs kommer regeringen att ställa krav i termer av beredskap och krav på flexibilitet och utveckling.

Regeringens bedömning: Syftet med utvecklingen mot ett nätverksbaserat försvar är att nå ökad operativ effekt där flexibelt sammansatta enheter med hög precision kan nå graderad verkan i olika insatsmiljöer. Utvecklingen, inklusive prov och försök, utgör en viktig grund för reformeringen från ett invasionsförsvar till ett flexibelt insatsförsvar. I utvecklingen är det viktigt att samordna utformningen med den internationella utvecklingen inom området så att svenska särlösningar undviks. Vidare bör utvecklingen ske i samverkan med berörda myndigheter.

Skälen för regeringens bedömning: Riksdagen och regeringen har genom tidigare beslut angett att det militära försvaret bör ges en förändrad inriktning, från ett invasionsförsvar mot ett flexibelt insatsförsvar. Utvecklingen mot ett flexibelt insatsförsvar skapar förutsättningar för en ökad operativ effekt, bland annat genom behovssammansatta insatsförband. Genom gemensam information skapas nödvändigt beslutsunderlag för att kunna utöva ledning och kunna genomföra graderade insatser med hög precision. Detta bedöms kunna ske med stöd av modern informations- och kommunikationsteknik, som främst baseras på civilt utvecklade teknik och civil infrastruktur. Utvecklingen inom ramen för konceptet nätverksbaserat försvar bedöms öka effektiviteten i såväl utveckling som tillämpning av vår försvarsförmåga, underlätta internationellt samarbete samt ge ökade möjligheter till samordning med berörda myndigheter.

Med gemensam information och omvärldsuppfattning skapas förutsättningar för att få ett informationsöverläge om egna och främmande resurser. Informationen skall göras tillgänglig i ett nätverk för staber, förband, verkansdelar och övriga befattningshavare. När staber på olika ledningsnivåer får samma omvärldsuppfattning, och nödvändigt beslutsunderlag, blir det möjligt att utöva ledning från den mest lämpliga ledningsnivån för situationen och få en snabb beslutsprocess. Därmed kan de bäst lämpade förbanden och verkansdelarna genomföra snabba insatser med graderad verkan och med hög precision. Genom den här utvecklingen bedömer regeringen att det sammantaget skapas förutsättningar för att med en minskad insatsorganisation ändå nå en hög operativ effekt. Insatser som kan göras med ökad precision och med en graderad insats, minskar risken för förluster hos såväl civila som militära förband.

Utvecklingen inom ramen för konceptet nätverksbaserat försvar bör syfta till att öka samordningen och därmed förbättra resursutnyttjandet av sensor-, informations- och verkanssystem inom samtliga stridskrafter.

I den fortsatta utvecklingen är det angeläget att det finns en tydlig och långsiktig målsättning, och att alla Försvarsmaktens utvecklingsprocesser samordnas och styrs mot att bidra till utvecklingen inom ramen för konceptet nätverksbaserat försvar.

Att Försvarsmakten skall öka sin förmåga att delta i internationella insatser ställer också krav på utveckling, inklusive prov och försök, inom ramen för konceptet nätverksbaserat försvar. Det handlar om utvecklingen av de tekniska ledningssystemen, personalens kompetens, organisationens utformning och metodiken för planering och insats-

ledning. Det är viktigt att utvecklingen samordnas med den internationella utvecklingen inom området för att undvika svenska särlösningar. Regeringen anser att utvecklingen mot ett nätverksbaserat försvar bör ske i samverkan med berörda myndigheter. Då skapas förutsättningar för att utbyta information och samverka såväl under fredstida kriser som i krig. Detta ökar samhällets totala förmåga att hantera svåra kriser.

Utvecklingsarbetet bör bedrivas så att kraven på informationssäkerhet uppfylls. Information, materiel, personal och anläggningar bör ges nödvändigt skydd så att det går att uppnå och bibehålla de fastställda skyddsnivåer när det gäller riktighet, tillgänglighet, spårbarhet och sekretess.

Regeringen anser att de investeringar som sker i utveckling, prov och försök inom ramen för konceptet nätverksbaserat försvar tidigt bör användas och prövas i organisationen och i insatsförbanden. Det bör vara en väl avvägd balans mellan utveckling och anskaffning och en anpassning av befintlig materiel. I transformeringen mot ett flexibelt insatsförsvar är det väsentligt att samtidigt utveckla förmåga att kunna utöva såväl nationell som internationell ledning.

Under åren 2005 – 2007 fullföljs utveckling och anskaffning av årliga systemdemonstratorer. Därmed skall viktiga och tekniskt genomförbara delar av utvecklingen prövas och ligga till grund för den fortsatta utvecklingen av det nätverksbaserade försvaret.

7.5 Personalförsörjning

7.5.1 Personalförsörjningsfrågorna är centrala för försvarsreformen

Den nya situation som Försvarsmakten står inför idag, med en omvärld i snabb förändring, har lett till kraftigt förändrade krav på bland annat insatsorganisationen. Ett väl fungerande personalförsörjningssystem kan vara den enskilt viktigaste förutsättningen för Försvarsmaktens möjligheter att utföra sina uppgifter. Personalförsörjningen påverkar därmed den säkerhetspolitiska handlingsfriheten. Detta gäller t.ex. i vilken omfattning som Sverige kan bidra med militära resurser till EU:s snabbinsatsförmåga.

Enligt regeringens mening kan flera slutsatser dras när det gäller personalförsörjningen i Försvarsmakten. Personalfrågorna kommer under överskådlig framtid att vara centrala för försvarsreformen. Försvarsmaktens arbete med att genomföra de reformer som redan lagts fast måste intensifieras. Det behövs en fortsatt utveckling av de principer som styr personalförsörjningen. En fortsatt god rekryteringskraft, dvs. förmåga att i konkurrens med andra attrahera personal, är en förutsättning för den personella kvaliteten.

7.5.2 Erfarenheter och behovet av fortsatt utveckling

Utvecklingen av personalförsörjningssystemet startade redan med 2001 års försvarsbeslut. I propositionen Fortsatt förnyelse av totalförsvaret (prop 2001/02:10), som låg till grund för beslutet, redovisades vilka

konsekvenser som Försvarsmaktens förändrade uppgifter fick för personalförsörjningen. En viktig del i underlaget var Personalförsörjningsutredningens betänkande Personal för ett nytt försvar (SOU 2001:23).

I budgetpropositionen för 2004 gav regeringen en lägesredovisning för arbetet med att reformera Försvarsmaktens personalförsörjningssystem (prop. 2003/04:1, utg.omr. 6, avsnitt 3.8.5.1). Regeringen poängterade personalförsörjningens centrala betydelse för försvarsreformen och framhöll särskilt två frågor: bemanningen av de internationella insatserna och personalkostnadsutvecklingen.

Under försvarsbeslutsperioden har Riksrevisionsverket och Riksdagens revisorer, granskat personalförsörjningen i Försvarsmakten. De har haft synpunkter på t.ex. kompetensförsörjning, personalkostnader och olika arbetsgivarfrågor.

I budgetunderlaget för 2005 och den komplettering som lämnades i april 2004 redovisade Försvarsmakten att det behövs ett fortsatt utvecklingsarbete. Myndigheten pekade särskilt på anställningsformerna för officerare, ett flertal frågor som rör bemanningen av den internationella verksamheten och olika aspekter på värnplikts- och utbildningssystemet, t.ex. könsperspektivet.

I rapporten Försvar för en ny tid (Ds 2004:30) redovisade Försvarsberedningen sin syn på personalfrågorna i Försvarsmakten. Regeringen delar i många fall beredningens beskrivning av de problem som finns och behovet av att förändra väsentliga delar av personalförsörjningssystemet. Regeringen återkommer till beredningens rapport i den fortsatta redovisningen.

Regeringen menar att några områden är av avgörande betydelse för den framtida personalförsörjningen. Dessa är bemanningen av den internationella verksamheten, utformningen av utbildningssystemet för totalförsvarspiktiga, formerna för att tillgodose behovet av officerskompetens och metoderna för att prognostisera personalkostnadsutvecklingen. I arbetet med att utveckla principerna för personalförsörjningen måste hänsyn också tas till de omfattande förändringar av Försvarsmaktens organisation, verksamhet, uppgifter m.m. som regeringen föreslår i denna proposition. Regeringen bedömer att det kommer att vara nödvändigt att statsmakterna även fortsättningsvis stödjer Försvarsmakten i arbetet.

Regeringen menar att en god rekryteringskraft, dvs. förmåga att i konkurrens med andra anställa eller engagera personal, är en förutsättning för den personella kvaliteten. Försvarsmaktens rekryteringsarbete bör ta fasta på de skillnader i rekryteringsförutsättningar som finns mellan olika personalkategorier. Regeringens bedömning är att den utveckling av officersutbildningen som beskrivs längre fram kommer att gynna rekryteringen av yrkes- och reservofficerare.

Regeringen anser att staten skall vara en föredömlig och attraktiv arbetsgivare. Försvarsmakten bör utöva sin arbetsgivarroll så att personalen känner arbetsglädje och stimulans i sitt arbete. Dessutom är det viktigt att de åtgärder som vidtas för att minska antalet anställda bidrar till att underlätta den övertaliga personalens övergång till andra anställningar. Detta bör bl.a. ske genom att använda det stöd som Trygghetsstiftelsen kan ge. Försvarsmakten måste samtidigt arbeta för att nå de politiska målen om en minskad ohälsa samt en ökad jämställdhet och mångfald.

Den omstrukturering av personal som Försvarsmakten står inför blir mycket omfattande. Betydande organisationsförändringar kommer att genomföras och antalet anställda kommer, enligt Försvarsmaktens budgetunderlag för 2005, att minska med ca 25 procent under åren 2005 – 2007. Minskningen utgörs till hälften av yrkesofficerare och till hälften av civilanställda.

Tabell 7.5.2 Bedömt personalbehov enligt Försvarsmaktens budgetunderlag för 2005

År	2004	2005	2006	2007
Anställda	20 200	16 850	16 000	15 300

Regeringen menar att det kommer att bli nödvändigt att samtidigt hantera både de problem som beror på brister i personalförsörjningssystemet och de som kan komma att uppstå till följd av organisationsförändringar och kravet på att snabbt minska antalet anställda. En kompetensförsörjningsstrategi bedöms vara en förutsättning för omställningsarbetet. Denna bör utgå från verksamhetens behov och beakta aspekterna antal, kompetens och en för verksamheten rimlig åldersstruktur.

Bemanningen av den internationella verksamheten

Efter hand har det blivit allt mer uppenbart att den internationella verksamhet som Sverige bedriver har en stark påverkan på Försvarsmaktens personalförsörjning. Enligt regeringen finns det en tydlig koppling mellan den säkerhetspolitiska målsättningen, bland annat uttryckt i beredskapskrav på de förband som anmäls till internationella styrkeregister, och de förslag som Försvarsmakten lämnat. Utvecklingen av personalförsörjningssystemet bör utgå från de krav som statsmakterna ställer på myndigheten. När det gäller den internationella verksamheten handlar det ytterst om att vidta de personalförsörjningsåtgärder som är nödvändiga för att vårt land med rimlig säkerhet skall kunna bemanna de enheter som anmäls till olika styrkeregister. De säkerhetspolitiska aspekterna är alltså det huvudsakliga skälet till de förändringar i utbildningssystemet för totalförsvarspiktiga och den möjlighet att anställa personal i soldatbefattningar som regeringen redovisar i denna proposition.

Utformningen av utbildningssystemet för totalförsvarspiktiga

För att säkerställa vår förmåga att i framtiden kunna möta väpnade angrepp bör grunden för personalförsörjningen även fortsättningsvis ytterst vara totalförsvarspikten. Totalförsvarspikten har också en viktig betydelse för totalförsvarets förankring i samhället. Det bör emellertid ske en tyngdpunktsförskjutning av principerna för grundutbildning och bemanning, från uttagning och placering genom plikt till rekrytering av frivilliga och för uppgiften lämpliga kvinnor och män. Dagens värnplikts- och förbandsutbildningssystem är anpassat till invasionsförsvaret

och är inte kostnadseffektivt. För att kunna producera kvalificerade insatsförband, för såväl nationella som internationella uppgifter och för beredskap, bör systemen ges en annan utformning. Försvarsmakten föreslår i sitt budgetunderlag ett nytt värnplikts- och förbandsutbildnings-system, baserat på en högre grad av frivillighet och med en grundutbildning på två terminer på sammanlagt ca 11 månader, för alla till tjänstgöring uttagna totalförsvarspliktiga. Vidare föreslås förbättrade rekryterings- och urvalsprocesser, baserade på bl.a. en allmän mönstringsplikt. Försvarsmakten föreslår även att totalförsvarspliktiga under grundutbildning skall kunna öva och direktutbildas mot internationella insatser. Regeringen bejakar i stort de föreslagna förändringarna, dock inte förslaget om mönstringsplikt även för kvinnor och att totalförsvarspliktiga skall kunna öva och direktutbildas mot internationella insatser med plikt.

Enligt regeringen kan dock utbildningsmoment som ingår i förberedelserna för en eventuell internationell tjänstgöring genomföras under grund- och repetitionsutbildning om de också stärker den totalförsvarspliktiges förmåga att fullgöra uppgifter som kommer att krävas i krig. Övningar för fredsfrämjande verksamhet kan utföras utomlands utan samtycke från de totalförsvarspliktiga, om det vidmakthåller eller utvecklar färdigheter och kunskaper som krigsuppgiften kräver.

Regeringen förutser ett minskat behov av totalförsvarspliktiga. Inriktningen för det militära försvaret bör vara att inte fler totalförsvarspliktiga tas ut än vad som behövs för Försvarsmaktens insatsorganisation.

Förändrade former för att tillgodose behovet av officerskompetens

Försvarsmaktens uppgifter ställer krav på en förmåga att genomföra väpnad strid. Det är en kompetens som är unik för officerare. Därför är tillgången till välutbildade officerare av avgörande betydelse för Försvarsmakten.

Utbildningen av officerare är den i särklass mest kostnadskrävande delen av Försvarsmaktens kompetensförsörjning när det gäller anställd personal. Detta ställer i sin tur krav på flexibilitet och på att utbildningens omfattning kan anpassas utifrån de behov som Försvarsmakten har. Enligt regeringen skulle möjligheterna att tillgodose officerskompetensen kunna stärkas i ett flertal avseenden om man förde officersutbildningen närmare universitets- och högskoleutbildning. Försvarsmakten bör också utnyttja möjligheterna att direktrekrytera experter till officersyrket, t.ex. civilingenjörer, jurister och personal med särskild kompetens inom informationsteknologiområdet.

Utveckling av metoderna för att prognostisera personalkostnadsutvecklingen

Under den senaste försvarsbeslutsperioden har Försvarsmakten tidvis haft svårigheter att prognostisera utvecklingen av antalet anställda och därmed också den totala personalkostnadsutvecklingen. Det har även funnits svårigheter att bedöma vilka kostnadskonsekvenser som följer

med de avtal som ingåtts. Regeringen har dock noterat en förbättring i dessa avseenden sedan 2003.

Enligt regeringens mening är det nödvändigt att sätta fokus på personalkostnadsutvecklingen. Under en rad år har det utvecklats en praxis där Försvarmaktens budgetunderlag handlat mer om antalet anställda än om de kostnader som är förknippade med personalen. Regeringen menar att denna utveckling varit olämplig. Under 2003 uppgick de totala personalkostnaderna i Försvarmakten till ca 12,4 miljarder kronor (2002 12,6 miljarder kronor). Det finns ett behov av att Försvarmakten fortlöpande redovisar hur personalkostnaderna kommer att utvecklas. I den bakomliggande analysen bör det ingå en bedömning av hur antalet anställda förändras, men också hur andra faktorer som kompetensutveckling, avvecklingskostnader, förmåner etc. påverkar kostnadsutvecklingen.

Ansvar för det fortsatta utvecklingsarbetet

Utifrån den arbetsgivarpolitiska delegering inom staten som riksdagen beslutat om (prop. 2003/04:1 utg.omr. 2 avsnitt 6.4, bet. 2003/04:FiU2, rskr. 2003/04:125 – 127), menar regeringen att det även framöver bör vara Försvarmakten som bär ansvaret för att genomföra arbetet med att utveckla personalförsörjningssystemet. Detta förutsätter sedvanliga förhandlingar med de fackliga organisationerna och ett nära samarbete med Arbetsgivarverket. Regeringen avser att noga följa den fortsatta utvecklingen av personalförsörjningssystemet och personalkostnadsutvecklingen.

7.5.3 Totalförsvarspliktig personal

Regeringens bedömning: För att säkerställa vår förmåga att i framtiden kunna möta väpnade angrepp bör grunden för personalförsörjningen även fortsättningsvis ytterst vara totalförsvarsplikten.

Den nu föreslagna insatsorganisationen har dock ett begränsat behov av totalförsvarspliktiga. Inriktningen för det militära försvaret bör vara att inte fler totalförsvarspliktiga genomför grundutbildning än vad som behövs för bemanningen av insatsorganisationen. För att kunna producera kvalificerade insatsförband för både nationell och internationell beredskap bör värnplikts- och förbandsutbildningssystemen ges en annan utformning. Det bör ske genom att så stor del som möjligt av de soldater och sjömän som efter mönstring grundutbildas skall utgöras av frivilliga och för uppgiften lämpliga kvinnor och män. En högre grad av frivillighet bör både höja motivationen hos den enskilde och öka förutsättningarna för att fler väljer att delta i internationella insatser.

Skälen för regeringens bedömning: För att säkerställa vår förmåga att i framtiden kunna möta väpnade angrepp bör grunden för personalförsörjningen även fortsättningsvis ytterst vara totalförsvarsplikten. Med anledning av det för Sverige gynnsamma omvärldsläget kommer behovet av att kalla in personer till värnplikts- och repetitionsutbildning under överskådlig tid vara begränsat. Regeringen anser därför att genomförande av värnpliktstjänstgöring i största möjliga utsträckning skall ske under

frivillighet. En högre grad av frivillighet bör förhöja motivationen hos den enskilde och öka förutsättningarna till att fler väljer att delta i internationella insatser. Med ett bevarat pliktsystem som grund vidmakthålls dess viktigaste fördelar, nämligen att Försvarsmakten förses med personal som representerar vitt skilda yrkeskategorier, en kunskapsbredd och stor allmän erfarenhet. Enligt regeringen har totalförsvarsplikten också en viktig betydelse för totalförsvarets förankring i samhället.

Regeringens förslag i denna proposition om en förändrad grundorganisation innebär nedläggning av flera av de organisationsenheter som bedriver utbildning av totalförsvarspliktiga. Regeringen anser att den pliktpersonal som utbildas utbildningsåret 2004/2005 i största möjliga utsträckning skall slutföra sin utbildning. Regeringen anser däremot att ingen utbildning av pliktpersonal skall bedrivas 2005/2006 vid de organisationsenheter som enligt regeringens förslag skall läggas ned. Det är en uppgift för berörda myndigheter att fatta nödvändiga beslut med anledning av detta.

Värnplikts- och förbandsutbildningssystem

Regeringen konstaterar att dagens värnplikts- och förbandsutbildningssystem är anpassat till invasionsförsvaret och inte är kostnadseffektivt. För att kunna producera kvalificerade insatsförband för såväl nationella som internationella uppgifter och för beredskap bör värnplikts- och förbandsutbildningssystemet ges en annan utformning. Det bör ske en tyngdpunktsförskjutning av principerna för grundutbildning och bemanning, från uttagning och placering genom plikt till rekrytering av frivilliga och för uppgiften lämpliga kvinnor och män. Uttagning genom plikt bör användas som komplement för de befattningar som inte bemannas genom frivillighet. Rekrytering, mönstring, antagningsprövning och uttagning av personal måste utvecklas.

Försvarsmakten föreslår i sitt budgetunderlag för 2005 att ett nytt värnplikts- och förbandsutbildningssystem bör utvecklas och införas. Försvarsmakten anför att strävan är att skapa förmågor som är ändamålsenliga internationellt, men som också skall kunna utnyttjas i det nationella insatsförsvaret. En allmän mönstringsplikt och uttagning baserad på lämplighet, frivillighet och vilja till internationell tjänstgöring samt tidsbegränsad anställning i anslutning till grundutbildning utgör grunderna till det föreslagna reformerade pliktsystemet. Försvarsmakten redovisar vidare ett system där frivilliga till internationella insatser – före eller tidigt under grundutbildning – placeras i de förband som är avsedda för såväl nationella som internationella uppgifter. Strävan är att efter genomförd grundutbildning kunna kontraktera huvuddelen av personalen i dessa förband.

Försvarsmaktens förslag till nytt värnplikts- och förbandsutbildningssystem baseras på en grundutbildning för alla, som omfattar två terminer på sammanlagt ca 11 månader (ca 330 tjänstgöringsdagar). Terminerna föreslås anpassas efter de civila utbildningssystemen. Efter avslutad grundutbildning ges möjlighet att genomföra en frivillig tredje termin om 3-5 månader. Under denna termin föreslås att de totalförsvarspliktiga bör få höjda värnpliktsförmåner. Terminen syftar bland annat till att certifiera förband för internationell beredskap, t.ex. inom EU:s snabbinsatstyrka.

Det nya förbandsutbildningssystemet ger möjlighet till försvarsmakts-gemensamma övningar eftersom värnpliktspersonalen inom samtliga stridskrafter har gemensam in- och uttryckning. Genom det föreslagna systemet löses även problemet med bristande samordning mellan Försvarsmaktens grundutbildningsperioder och civila skolterminer. Detta har under lång tid både skapat problem och förorsakat perioder av arbetslöshet för den enskilde före inryckning och efter utryckning. Det föreslagna systemet innebär, enligt Försvarsmakten, därför inte bara en samhällsekonomisk vinst, utan även en möjlighet att genomföra värnpliktsutbildning utan att det i allt för stor utsträckning påverkar den enskildes möjligheter till civil utbildning. Den genomsnittliga grundutbildningstiden (drygt 300 dagar) ändras inte, utan de kortaste och de längsta grundutbildningsbefattningarna avskaffas.

Försvarsmakten föreslår att tre nya värnpliktskategorier, befälselever, specialister och meniga, bör införas. Grundutbildningstidens längd skall vara densamma för alla tre värnpliktskategorierna. De befattningar som idag kräver längre grundutbildningstid, t.ex. plutonschefer bör fortsättningsvis bemannas av yrkes- eller reservofficerare. Inom utlandsstyrkan bemannas idag samtliga plutonschefsbefattningar med yrkes- eller reservofficerare. Det innebär att nationella och internationella befattningar genom detta förslag kommer att bemannas ur samma personalkategorier.

Efter utbildningsfasen bör Försvarsmakten kunna upprätthålla beredskap inom tre nivåer för insats, inom 10 – 15 dagar, 30 dagar eller 90 dagar. Det nya förbandsutbildningssystemet bedöms, enligt Försvarsmakten, kunna tillämpas fr.o.m. 2006 och bör ge en hög effekt för möjligheterna att ställa nödvändiga personella resurser till förfogande för internationella insatser. Detta kräver dock, enligt Försvarsmakten, att ett antal lagändringar genomförs. Försvarsmakten föreslår att ändringar i 5 kap. 3 § lagen (1994:1809) om totalförsvarspflicht genomförs så att grundutbildningsförband skall kunna öva utomlands inför internationella uppgifter och inte – som idag – endast mot nationell krigsuppgift. Vidare föreslår Försvarsmakten att det bör bli möjligt att direktutbilda totalförsvarspflichtiga mot internationella insatser samt att allmän mönstringsplicht införs även för kvinnor.

För att få en ökad rekrytering till internationella registerförband föreslår Försvarsmakten att de totalförsvarspflichtiga som redan i samband med mönstring visar intresse för internationell tjänst – och som uppfyller befattningskraven och anses vara lämpliga – tas ut för utbildning till befattningar i bl.a. de förband som regeringen avser anmäla till internationella styrkeregister. För att få så många frivilliga som möjligt krävs att ett omfattande informationsarbete genomförs före och under mönstring, exempelvis i skolorna.

Försvarsberedningen delar i många avseenden Försvarsmaktens uppfattning och anför i rapporten Försvar för en ny tid (Ds 2004:30) att Försvarsmakten och Totalförsvarets pliktverk i samråd bör förbättra mönstrings- och rekryteringsförfarandena. I detta ingår en betydligt större grad av frivillighet till tjänstgöring, men även att metoderna förenklas och att kostnaderna minskas. Enligt Försvarsberedningen behövs detta för att klara Försvarsmaktens målsättning att minst 30 procent av soldaterna efter grundutbildning skall rekryteras för att delta i inter-

nationella insatser. För att nå detta mål måste även andelen avgångar minska drastiskt (i dag ca 14 procent). Dessutom måste incitamenten för att delta i internationella insatser öka. Försvarsberedningen menar att Försvarsmakten bör samordna utbildning och rekrytering bättre på samtliga grundutbildningsförband för att uppnå detta. Annars är risken att internationella åtaganden inte kan uppfyllas fullt ut. Försvarsberedningen anser vidare att möjligheterna till att under grundutbildningen genomföra sådan utbildning som både behövs för krigsuppgiften och som är till nytta för internationell tjänstgöring skall tillvaratas fullt ut och att pliktlagstiftningen redan idag gör detta möjligt. Regeringen delar i stort Försvarsberedningens uppfattning i denna del.

Försvarsberedningen anför vidare i rapporten Försvar för en ny tid (Ds 2004:30) att stora delar av Försvarsmaktens förslag är positiva. Som exempel kan nämnas möjligheterna att skapa förband för internationella insatser och förbättrade möjligheter till samövning mellan förband ur olika stridskrafter. Däremot anser beredningen att ett framtida utbildningssystem om 11 månader även behöver innehålla flexibilitet, bl.a. en möjlighet till en kortare utbildning för den som efter en termin vill avsluta sin grundutbildning. På samma sätt anser beredningen att det kan finnas skäl att för vissa befattningar ges en längre utbildning.

Försvarsmaktens förslag baseras på förhållandevis låga värnpliktskullar under överskådlig framtid (ca 8 000 – 10 000 totalförsvarspliktiga per år) och bygger på att alla uttagna till värnpliktsutbildning måste utbildas i 11 månader. Regeringen stödjer de principer för ett nytt förbandsutbildningssystem som Försvarsmakten har ställt upp. Regeringen delar emellertid Försvarsberedningens uppfattning att systemet bör göras flexibelt när det gäller grundutbildningstid. Försvarsmakten skall dock, med utgångspunkt i de krav som ställs på insatsorganisationen och i enlighet med gällande författningar, själv avgöra utbildningstidens längd.

Regeringen ser det som positivt att den terminsindelning som det föreslagna förbandsutbildningssystemet bygger på gör det möjligt för Sverige att delta i utvecklingen av EU:s snabbinsatsstyrkor. Efter grundutbildning bör de soldater och sjömän som skall ingå i förbandsenheter med internationella uppgifter ges kompletterande frivillig utbildning under en tredje termin.

I prop. 2001/02:11 Bättre villkor för totalförsvarspliktiga anförde regeringen att utbildning för fredsfrämjande verksamhet kan ingå i grund- och repetitionsutbildning under förutsättning att den ger eller vidmakthåller och utvecklar sådana kunskaper och färdigheter som krigsuppgiften kräver. De nuvarande reglerna ger, enligt regeringen, en mycket stor handlingsfrihet vad gäller utbildningens innehåll. Detta innebär bl.a. att utbildningsmoment som ingår i förberedelserna för en eventuell internationell tjänstgöring får genomföras under grund- och repetitionsutbildning om de också stärker den totalförsvarspliktiges förmåga att fullgöra de uppgifter som kan komma att krävas under tjänstgöring i krig.

Övningar för fredsfrämjande verksamhet kan även genomföras utomlands utan att samtycke krävs från de totalförsvarspliktiga om detta vidmakthåller eller utvecklar sådana färdigheter och kunskaper som krigsuppgiften kräver. Utbildning enbart mot internationella insatser kan inte

ske, men dagens lagstiftning tillåter utbildning för sådana uppgifter så länge de är till nytta för krigsuppgiften.

Enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarspikt innebär inte totalförsvarspikten någon skyldighet att tjänstgöra i internationell fredsfrämjande verksamhet. Uppgiften att tjänstgöra internationellt bygger på ett frivilligt åtagande från den enskilde. Regeringen betonar därför vikten av att rekrytering till utlandsstyrkan även fortsatt skall ske med frivilligheten som grund.

Försvarsmakten framhåller att de föreslagna förändringarna kräver fortsatt utveckling, bl.a. med anledning av de inom EU föreslagna snabbinsatsstyrkorna. Regeringen delar denna uppfattning och anser att Försvarsmakten fortlöpande bör redovisa hur förbandsutbildningssystemet utvecklas. Regeringen delar också Försvarsberedningens och Försvarsmaktens uppfattning att det krävs bättre rekryterings- och urvalsprocesser för att kunna upprätthålla värnpliktsystemet samt att förbandsutbildningssystemets effektivitet förbättras. Någon lagändring ser dock regeringen inget behov av. Den handlingsfrihet som nuvarande regelverk ger anses vara tillräcklig. Det behov av insatsinriktad utbildning som inte faller inom ramen för vad som är tillåtet enligt pliktlagstiftningen får genomföras under den frivilliga tredje terminen som ingår i det föreslagna systemet.

Regeringen avser att ge Försvarsmakten i uppdrag att redovisa hur arbetet med befattningskraven för grundutbildningen skall fortgå.

Könsneutral plikt

Regeringen har vid ett flertal tillfällen tydligt uttalat att det är av stor vikt att kvinnor i större utsträckning engageras i totalförsvaret. Det kan bl.a. ske inom ramen för totalförsvarspikten och frivilligverksamhet på olika sätt. Det har ett stort värde att kvinnor frivilligt genomgår antagningsprovning och fullgör värnplikt.

Försvarsutskottet har uttalat (bet. 2001/02:FöU7) att antalet kvinnor i Försvarsmakten borde öka, men de förordade inte en könsneutral mönstringsplikt. I rapporten Försvar för en ny tid (Ds 2004:30) anför Försvarsberedningen att Försvarsmaktens förslag om en allmän mönstringsplikt har flera juridiska implikationer. Detsamma gäller även en allmän värnplikt för kvinnor. Enligt Försvarsberedningens uppfattning vore det mer fördriktigt att ha ett könsneutralt pliktsystem fullt ut. Eftersom behovet av totalförsvarspiktiga är lågt skulle emellertid en utökning med könsneutral plikt kunna medföra legitimitetsproblem. Försvarsberedningen vill därför särskilt understryka betydelsen av rekrytering på frivillig basis både för män och kvinnor. Ökade informationsinsatser bör kunna bidra till att öka andelen kvinnliga totalförsvarspiktiga samt på sikt andelen yrkes- och reservofficerare.

Försvarsberedningen anser att det är positivt att andelen kvinnor som genomför värnpliktsutbildning har ökat. De informationsinsatser som Försvarsmakten och Totalförsvarets pliktverk har genomfört de senaste åren verkar ha haft en god genomslagskraft. Under 2003 antagningsprovades fler kvinnor än någonsin (drygt 1 000). Av dessa bedömdes de flesta (ca 90 procent) som lämpliga för att genomföra grundutbildning. Av dessa valde dock endast hälften att medge inskrivning då många inte

fyllde kraven till de önskade grundutbildningsbefattningarna. Det är positivt att avgångarna bland kvinnor har minskat, men det är fortfarande en allt för stor andel av de totalförsvarspliktiga kvinnorna som inte slutför grundutbildningen.

Totalförsvarets pliktverk bedömer att en allmän mönstringsplikt innebär en årlig kostnadsökning med ca 125 miljoner kronor med dagens system för mönstring. Myndigheten anser även att en mönstringsplikt utan tjänstgöringsplikt är orimlig. Minskade behov av värnpliktiga tillsammans med fördubblad mönstringsvolym riskerar att leda till att färre antal kvinnor tas in, då särbehandlingen av kvinnor avskaffas och de fysiska prestationskraven står kvar. Totalförsvarets pliktverk planerar att genomföra olika försök för att öka andelen kvinnor som gör värnplikt, bl.a. genom en personlig inbjudan till mönstring. Ett sådant försök kan genomföras på vissa orter och sedan utvärderas. Detta initiativ anser regeringen är lovvärt.

Regeringen konstaterar inledningsvis att rätten till rörelsefrihet är en grundlagsfäst rättighet. Enligt 2 kap. 8 § regeringsformen är varje medborgare gentemot det allmänna skyddad mot frihetsberövande. Han är även i övrigt tillförsäkrad frihet att flytta sig inom riket och att lämna detta. Denna rättighet får begränsas genom lag. En sådan begränsning får endast göras för att tillgodose ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhället. Begränsningen får dock aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den. Totalförsvarsplikten är en sådan begränsning av rörelsefriheten. En utökad inskränkning av rörelsefriheten förutsätter därför att de krav som ställs upp i grundlagen är uppfyllda. Innan det överhuvudtaget kan bli aktuellt att gå vidare och pröva om så är fallet, måste det först kunna konstateras att de alternativa vägar som finns att tillgå för att uppnå målet, t.ex. värningskampanjer, information, förbättrade arbetsvillkor och anställningsvillkor m.m., inte är tillräckliga för att uppnå målet. Enligt regeringens åsikt kan det inte anses vara fallet i nuläget. Försvarmaktens förslag om införande av endast en kvinnlig mönstringsplikt som inte är kopplad till en tjänstgöringsplikt anser regeringen strider mot grundtanken i systemet. Regeringen ser i dag inte heller ett införande av en könsneutral plikt som en lämplig väg. Regeringen håller med Försvarsberedningen om att det i första hand är nödvändigt att fortsätta arbetet med att på frivillig väg skapa ett intresse för både kvinnor och män att tjänstgöra i det svenska försvaret.

Därutöver konstaterar regeringen att Försvarmaktens förslag innebär att ungefär 55 000 – 60 000 kvinnor årligen under plikt skulle mönstra för att, tillsammans med lika många män, utgöra rekryteringsunderlag för ungefär 8 000 – 10 000 grundutbildningsplatser fr.o.m. 2008. Det skulle inte vara kostnadseffektivt att mönstra samtliga 18-åringar för att endast ta ut ca 7 – 10 procent av dem till tjänstgöring.

Förutom de konstitutionella skäl som anförts ovan anser regeringen även att det, utifrån det gynnsamma omvärldsläge som för närvarande råder, vore motsägelsefullt att nu föra en diskussion om det skulle kunna vara ett alternativ att införa mönstrings- eller värnplikt för kvinnor då det för att klara det bedömda personalförsörjningsbehovet endast behöver utbildas upp till ca 10 000 totalförsvarspliktiga per år.

Regeringen kan konstatera att andelen totalförsvarspliktiga som inte slutför grundutbildningen är fortsatt allt för hög. Under innevarande försvarsbeslutsperiod har av i genomsnitt ca 15 000 årligen inryckande totalförsvarspliktiga endast ca 85 procent fullföljt grundutbildningen. Inom vissa förband har avgångarna varit ännu högre. Under åren 2005 – 2007 beräknas omkring 8 000 – 10 000 totalförsvarspliktiga årligen kallas in till värnplikstjänstgöring. Av dessa bör minst 30 procent vara villiga att teckna avtal för tjänstgöring i utlandsstyrkan. För att kunna upprätthålla en fullgod kompetens och samtidigt även få ett tillräckligt rekryteringsunderlag till internationella insatser måste Försvarsmakten intensifiera sina ansträngningar att se till att andelen totalförsvarspliktiga som inte slutför sin grundutbildning minskar.

Verksamhetssäkerhet

Försvarsmakten har under de senaste åren reviderat sina säkerhetsinstruktioner. På ett mer grundligt sätt följs alla allvarigare incidenter upp och ansträngningar har gjorts för att öka säkerhetsmedvetandet hos den anställda personalen samt bland de totalförsvarspliktiga och de frivilliga. Det sker även en internationell samverkan för att förebygga olycksfall och skador. Olycksfallsfrekvensen med personskador bland totalförsvarspliktiga har minskat sedan 1999 och arbetet för att förbättra arbetsmiljön har prioriterats ytterligare, bl.a. avseende trafiksäkerhet och handhavande av vapen och ammunition. Även rutinerna för krishantering har förbättrats.

Regeringen kommer att fortsatt verka för sådana förutsättningar som gör att unga män och kvinnor kan genomföra sin värnpliktsutbildning på ett så säkert sätt som möjligt. Än större vikt behöver läggas vid förebyggande verksamhet, som t.ex. utbildning.

Regeringen behandlar frågor om Försvarsmaktens säkerhetsinspektion också i avsnitt 7.7.1.

Civilt meritvärde

Det är viktigt att den som tas ut till plikttjänstgöring vid sidan av vitsord och betyg om möjligt kan få ut något, utöver själva tjänstgöringen, som personen kan ha nytta av efter avslutad tjänstgöring. Regeringen har genomfört olika åtgärder för att förbättra de totalförsvarspliktigas situation. Bl.a. har dagersättningen höjts samtidigt som en utbildningspremie införts. Även stora förbättringar i personskadeskyddet har införts. Att höja den ekonomiska ersättningen är ett sätt att öka attraktionskraften i att genomföra en pliktutbildning. Ett annat sätt är att öka det civila meritvärdet av att ha genomfört en totalförsvarsutbildning.

Civilt meritvärde är sådana kunskaper som den totalförsvarspliktige får under sin tjänstgöring och utbildning och som han eller hon kan ha nytta av även i arbetslivet och vid studier efter plikttjänstgöringen. Det är viktigt att utbildningsmålen inte eftersätts eller att utbildningen förlängs för att ge ett civilt meritvärde. Det är behovet av den militära befattningen och de krav som ställs på befattningen som bör avgöra utbild-

ningens längd och innehåll. Arbetet med att lyfta fram och ta till vara civil- och värnpliktsutbildningens civila meritvärde har pågått under flera år och är en del i arbetet med att förbättra situationen för pliktiga efter genomförd grundutbildning. Inom Försvarsdepartementet tillsattes 2003 en arbetsgrupp med representanter från bl.a. Försvarsdepartementet och Försvarsmakten. Arbetsgruppen hade till uppgift att ta fram ett underlag för Försvarsdepartementets samlade syn på civilt meritvärde vilket redovisades i promemorian ”En samlad syn på civilt meritvärde” (Fö2004/386/MIL). Resultatet från arbetsgruppens arbete presenterades också för riksdagen den 19 februari 2004. Samma dag uppdrog regeringen åt Försvarsmakten att utreda och lämna förslag på åtgärder för att utveckla det civila meritvärdet av värnpliktsutbildningen (Fö2004/378/MIL).

Försvarsmakten redovisade sitt uppdrag den 3 maj 2004. I sin redovisning skriver Försvarsmakten bl.a. att myndigheten skall hålla en årlig konferens om civilt meritvärde och att det vid varje förband skall finnas en verksamhetsansvarig för arbetet med civilt meritvärde. Vidare föreslår myndigheten att försvarsmaktsgemensamma certifieringar införs på ett antal områden. Dessutom påbörjar Försvarsmakten ett arbete med att se över betygen i syfte att göra dem mer relevanta för framtida arbetsgivare såväl som för studier. Regeringen har för avsikt att fortlöpande följa utvecklingen inom området och hålla riksdagen informerad.

Ekonomiska förmåner för totalförsvarspliktiga

Reglerna för ersättning till totalförsvarspliktiga som fullgör grundutbildning anges i förordningen (1995:239) om förmåner till totalförsvarspliktiga. Regeringen konstaterar att de ekonomiska förmånerna för totalförsvarspliktiga inte har ändrats sedan den 1 juli 2002. Regeringen överväger att pröva en princip med årlig omräkning för de totalförsvarspliktigas ersättningar. Det är regeringens avsikt att återkomma till riksdagen i denna fråga.

Bevakningssoldater

Regeringens målsättning är att de totalförsvarspliktiga som fullgör värnplikt bör ges en ändamålsenlig och effektiv grundutbildning vid förband, staber eller centra väl avpassad efter insatsförsvarets behov. Ett stort antal totalförsvarspliktiga fullgör årligen grundutbildning som bevakningssoldater. I många fall inleds grundutbildningen med en kort allmän militär utbildning följt av att resterande värnpliktstid fullgörs i form av vaktjänst t.ex. inom kasernvakt. Under de månader som de totalförsvarspliktiga tjänstgör som vakter ges i många fall endast sporadisk utbildning. Detta förhållande har kritiserats av bl.a. Värnpliktsrådet.

Regeringen har gett Försvarsmakten i uppgift att redovisa vilket behov av bevakningssoldater myndigheten ser. Försvarsmakten har redovisat att ett behov av ca 1 800 totalförsvarspliktiga bevakningssoldater kommer att finnas minst intill 2007. Dock anger Försvarsmakten att endast ca 1 100 av dessa fyller behov i insatsorganisationen. Resterande, närmare 700 personer årligen, utbildas således enbart för att lösa uppgifter i

grundorganisationen. Försvarsmakten menar att de totalförsvarspliktiga under sin tjänstgöring genomför bevakningsverksamhet som inte utan betydande kostnadsökningar kan ersättas av civila vaktbolag, anställd personal eller polis. Myndigheten anger också att bevakningsvärnpliktiga utgör rekryteringsgrund för internationella insatser.

Regeringen delar Försvarsmaktens uppfattning att ett fortsatt behov finns av bevakningsvärnpliktiga och detta mot bakgrund av att de fyller en viktig uppgift i händelse av krig. Dock bör dimensioneringen av volymen utgå från insatsorganisationens behov. Totalförsvarspliktiga bör inte utbildas mot produktionsbehov i grundorganisationen. Regeringen vill i detta sammanhang framhålla att kostnadsskäl inte i sig är grund för att ha bevakningsvärnpliktiga. Dessa soldater och sjömän måste erhålla ändamålsenlig och motiverad utbildning för att kunna lösa en eventuell framtida krigsuppgift. Därmed kan de också utgöra rekryteringsgrund för internationella insatser.

7.5.4 Yrkesofficerare

Regeringens bedömning: Yrkesofficerare bör företrädesvis placeras i befattningar som kräver det yrkeskunnande som är unikt för militär personal. Alternativa karriärvägar bör skapas och militära befattningar bör i ökande omfattning tillsättas med stöd av ett ansökningsförfarande. De åtgärder som vidtas för att minska antalet anställda bör bidra till att frigjord kompetens kommer andra arbetsgivare tillgodo. Personalavvecklingen bör genomföras på ett mer kostnadseffektivt sätt än under 2001 – 2004. Myndighetens bemanningsarbete bör styras på ett sådant sätt att befälsbrist undviks i de delar av verksamheten som inte avvecklas.

Skälen för regeringens bedömning

Försvarsmaktens underlag inför 2004 års försvarsbeslut

Av den fortlöpande återrapportering som Försvarsmakten lämnat och av underlaget inför denna proposition framgår att myndigheten i allt väsentligt står bakom den inriktning som tidigare beslutats för yrkesofficerarna. Förändringsarbetet har däremot varit betydligt mer tids- och resurskrävande än vad som tidigare bedömts. Försvarsmakten menar att det behövs ytterligare studier av åldersproblematiken. Regeringen utvecklar detta nedan i avsnittet Åldersstrukturen hos Försvarsmaktens yrkesofficerare m.m.

Försvarsmakten har jämfört tillgången till personal inom olika kompetensområden med det behov som kan förutses under perioden 2005 – 2007. Försvarsmaktens bedömning är att tillgången till kompetens inte kommer att bli gränssättande för myndighetens möjligheter att utföra sina uppgifter. Försvarsmakten konstaterar dock att detta är svårförutsägbart i ett längre perspektiv.

Den 12 juni 2003 överlämnade Riksrevisionsverket sin granskningsrapport *Försvarmaktens omstrukturering – Granskning av planering och genomförande (RRV 2003:20)*. Riksrevisionsverket redovisade en rad personella aspekter på genomförandet av försvarsreformen. Bl.a. konstaterades att ett lämpligt personal- och kompetensförsörjningssystem inte kommer att vara infört vid utgången av 2004. Riksrevisionsverket bedömde att Försvarmakten kan minska antalet yrkesofficerare i enlighet med planeringen, men till höga kostnader. Vidare konstaterades att Försvarmakten skyndsamt behöver införa en tydlig personal- och personalkostnadsredovisning och att de korta tjänstgöringstiderna för yrkesofficerarna inte är bra för verksamheten. Riksrevisionsverket framförde att Försvarmakten bör fortsätta att påverka statsmakterna för att få möjlighet till visstidsanställningar och att arbetsgivarrollen bör stärkas.

I budgetpropositionen för 2005 (prop. 2004/05:1, utg.omr. 6, avsnitt 3.9) redovisas ett mer fylligt referat av rapporten, Försvarmaktens svar och regeringens slutsatser.

Försvarsberedningens rapport Försvaret för en ny tid (Ds. 2004:30)

Försvarsberedningen har lämnat en omfattande redogörelse för sin syn på yrkesofficerarna. Bland de frågor som beredningen belyst vill regeringen särskilt peka på följande: Yrkesofficerare bör först och främst tjänstgöra i befattningar som kräver det yrkeskunnande som är unikt för militär personal. Att delta i internationell verksamhet kommer att vara ett återkommande och normalt inslag i officerens yrkesliv. Högre officerare bör tjänstgöra längre tider på sina befattningar. Möjligheterna att direktrekrytera officerare med särskild kompetens bör förbättras. Det behövs fler rekryteringsvägar in i officersyrket och hänsyn måste tas till kostnaderna när olika åtgärder för att minska antalet anställda övervägs. Officerare som är anställda med fullmakt och som inte väljer att avvecklas bör tjänstgöra på de platser inom myndigheten där lämpligt arbete finns.

Regeringen delade Försvarsberedningens syn i dessa delar.

Förändringsarbetet bör intensifieras

Regeringen noterar de iakttagelser och analyser som Riksrevisionsverket och Försvarsberedningen gör. Regeringen anser att det är nödvändigt att Försvarmaktens arbete med att minska antalet anställda beaktar de arbetsrättsliga reglerna och sker på ett sådant sätt att verksamheten främjas samtidigt som avvecklingskostnaderna minimeras. Försvarmakten bör också intensifiera sitt arbete med att genomföra den inriktning för yrkesofficerarna som regeringen tidigare redovisat för riksdagen. Det handlar om att skapa alternativa karriärvägar, att frikoppla befordran från formella utbildningskrav och att anställa personer med särskild kompetens. I de fall där detta gäller anställning som officer bör anställningarna vara kopplade till en anpassad yrkesofficersutbildning. Regeringen menar att Försvarmakten i en ökande omfattning bör

tillsätta militära befattningar med ett ansökningsförfarande. Det skulle skapa ett bemanningssystem som är effektivare för myndigheten och mer attraktivt för den enskilde. Regeringen noterar att Försvarmakten i sin delårsrapport för 2004 uppgett att detta tidigast kan inledas hösten 2005.

Regeringen har beslutat om ändringar i officersförordningen (1994:882) för att underlätta Försvarmaktens utvecklingsarbete i dessa avseenden. Ändringarna trädde i kraft den 1 juni 2004.

Arbetsgivarpolitiska aspekter

I budgetunderlaget för 2005 bedömde Försvarmakten att behovet av yrkesofficerare kommer att minska från ca 11 600 till ca 9 100 under åren 2005 – 2007. Underlaget grundades på de förslag till fortsatt utveckling som myndigheten lämnade och tog hänsyn till behovet av militär kompetens i insatsorganisationen, grundorganisationen, den internationella verksamheten och andra myndigheter, som t.ex. Försvarets materielverk och Försvarshögskolan. För att nå detta nettoresultat räknar Försvarmakten med att nyrekrytera ca 500 och att avveckla ca 3 000 officerare. Försvarmakten menar att minskningen kommer att vara möjlig att uppnå genom en kombination av naturlig avgång, olika åtgärder som yrkesväxlingsstöd och fortsatt tillämpning av systemet med särskild pension. Däremot kan det enligt Försvarmakten bli nödvändigt med uppsägningar på grund av arbetsbrist om avtalet om särskild pension inte förlängs eller ersätts av ett liknande system när det går ut den 31 december 2004.

Arbetsgivarpolitiken i staten är långtgående delegerad och därför bör det enligt regeringen vara myndigheten som avgör vilket behov det finns av personal med olika kompetens. Det är myndigheten som i samverkan med Arbetsgivarverket och arbetstagarorganisationerna skall avgöra hur personalminskningen bör genomföras.

I några avseenden vill dock regeringen uttala sin principiella syn. Det första är att det är viktigt att i omstruktureringen så långt som möjligt ta hänsyn till behovet av att få en personalstyrka med rätt kompetens och en rimlig åldersstruktur för verksamheten. Det andra är att Försvarmakten bör styra de personella resurserna till den verksamhet där de behövs bäst. Nu finns det för många yrkesofficerare samtidigt som delar av organisationen lider av befälsbrist. Det kommer att behövas en tydligare styrning från myndigheten för att få tillräckligt med personal i t.ex. värnpliktsutbildningen under omstruktureringen. De planerade nyanställningarna under perioden 2005 – 2007 utgör endast en begränsad del av dem som behövs på längre sikt för att få en personalförsörjning i balans. Utan sådan styrning finns det en uppenbar risk för att situationen förvärras vid de enheter som redan nu har brist på officerare. Den tredje aspekten som regeringen vill peka på är kostnaderna för personalavvecklingen. De har varit betydande och tidvis svåra att prognostisera. Enligt Försvarmaktens delårsredovisning för 2004 uppgick kostnaderna för avveckling av personal till ca 2,9 miljarder kronor under åren 2001 – 2003. Försvarmakten måste därför fortsätta att utveckla sina prognosinstrument och noga väga kostnaderna för olika avvecklingsåtgärder mot de effekter som åtgärderna ger.

Regeringen är positiv till Försvarsmaktens inriktning att lämna stöd till den personal som är beredd att byta yrke. Särskilt angeläget är det att stöd ges till dem som visar intresse för annan offentlig verksamhet som polis-, kriminalvårds- eller utbildningsväsendet. Officerarnas erfarenheter av utbildning och ledarskap bör, med nödvändig komplettering i yrkes- och ämnesutbildning, vara lämpliga kvalifikationer. Då tillvaratas personalens kompetens på ett sätt som är konstruktivt både för den enskilde och för samhället.

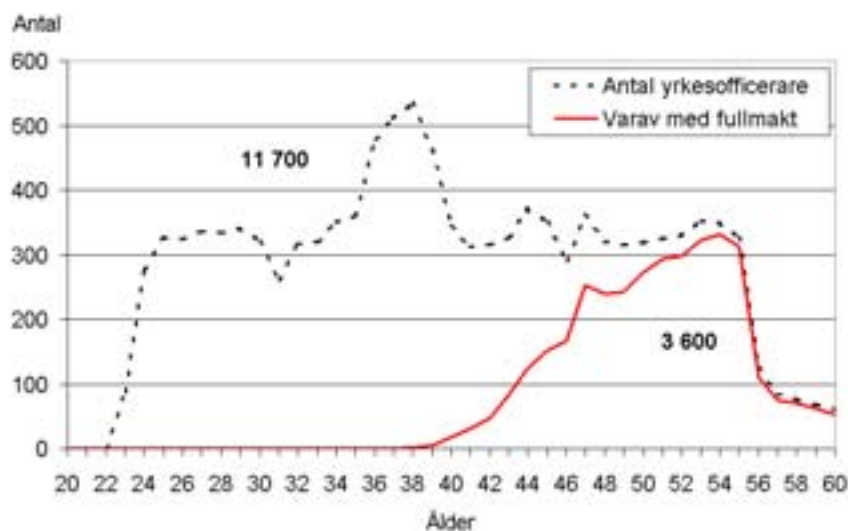
Sammantaget konstaterar regeringen att minskningen av officerskåren kommer att ställa stora krav på Försvarsmakten. Läget kompliceras dessutom av att ca en tredjedel av officerarna är anställda med fullmakt.

Fullmakter och särskild pension

I ett historiskt perspektiv har staten använt fullmakter för att anställa tjänstemän som ansetts behöva en särskilt trygg och oberoende ställning. Detta gäller t.ex. domare och tidigare officerare. En fullmaktsanställning ger ett mycket starkt anställningsskydd, t.ex. är inte arbetsbrist en saklig grund för uppsägning.

Vid början av 1990-talet fanns det ca 10 000 yrkesofficerare med fullmakt. Den 1 juli 1992 trädde förordningen (1992:538), om inrättande och indragning av vissa tjänster vid myndigheter som hör till Försvarsdepartementet, i kraft. Där reglerades att en fullmaktstjänst skulle dras in av myndigheten om tjänsten var vakant eller skulle bli ledig. De yrkesofficerare som redan var anställda med fullmakt fick behålla anställningsformen.

Diagram 7.4.5 Yrkesofficerare med fullmakt den 1 juni 2004



Diagrammet visar att det finns ca 3 600 officerare kvar med fullmakt. Den absoluta majoriteten av officerarna som är 47 år eller äldre har denna anställningsform.

Om man utgår från officerarnas nuvarande pensionsålder (60 år) så kommer fullmaktssituationen att påverka Försvarsmaktens möjligheter att avveckla äldre officerare under ytterligare ca 15 år. Därefter kommer

konsekvenserna att avta tills de sista fullmaktshavarna pensioneras, omkring 2025.

Under försvarsbeslutsperioden har systemet med särskild pension kritiserats. Regeringen vill därför beskriva systemet utifrån ett statligt, arbetsgivarpolitiskt perspektiv. Beskrivningen utgår från Arbetsgivarverkets skrivelse Hemställan från Försvarsmakten om vissa pensionsåtgärder (1999-10-13, dnr 9909-0488-Centro-65).

I samband med 1992 års försvarsbeslut beslutade regeringen förordningen (1992:96) om pension för vissa yrkesofficerare. Den innebar att fullmaktsanställda officerare i vissa fall kunde lämna anställningen med pension när de fyllde 55 år. Förordningen gällde till utgången av 1994.

Regeringen beslutade i november 1994 att Försvarsmakten fick välja de metoder och den omfattning som verksamhetsmålen krävde för att avveckla yrkesofficerare (dnr Fö94/1954/MIL) och betonade att personalåtgärder av principiell betydelse för de statliga arbetsgivarna skulle behandlas av Arbetsgivarverket. Arbetsgivarverket bemyndigade i december 1994 Försvarsmakten att besluta om åtgärder i enlighet med regeringsbeslutet. Bemyndigandet gällde till utgången av 1996.

I juni 1996 hemställde Arbetsgivarverket, på begäran av Försvarsmakten, om att regeringen skulle reglera hur man fortsatt skulle tillämpa systemet med särskild pension. Regeringen beslutade att inte vidta någon åtgärd (dnr Fi 96/2864, Z 3) med anledning av hemställan eftersom det är Arbetsgivarverket som på statens vägnar sluter avtal om anställnings- och arbetsvillkor. Regeringen framförde att myndigheterna skulle bära ansvaret för kostnaderna.

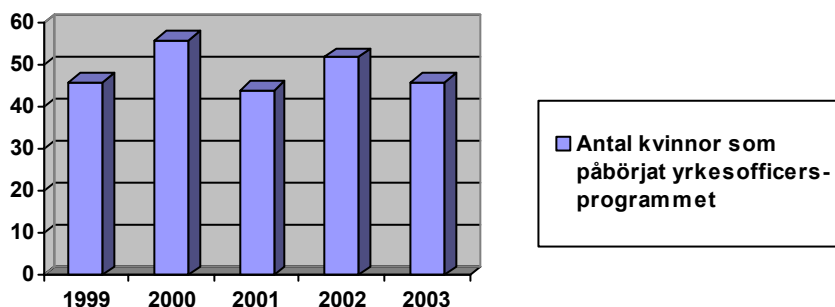
Arbetsgivarverket delegerade i september 1996 befogenheten att sluta kollektivavtal avseende särskild pension till Försvarsmakten. Delegeringen avsåg tiden t.o.m. 2001. Befogenheten förlängdes sedan till utgången av 2004.

Kvinnor som yrkesofficerare

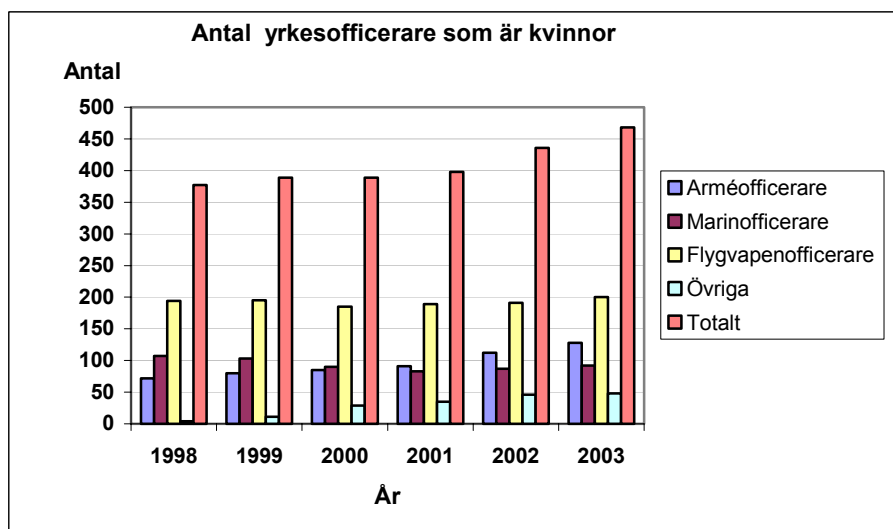
Regeringens bedömning: Den omfattande avvecklingen av personal och det tillfälliga rekryteringsstoppet till officersutbildningen riskerar att få negativa konsekvenser för uppgiften att successivt öka andelen kvinnor inom officersyrket. Det ställs högre krav på Försvarsmaktens förmåga att bibehålla de kvinnor som i dag är anställda som yrkesofficerare. Försvarsmakten bör, när officersutbildningen återupptas, genom fortsatt tillämpning av särskilda rekryteringsåtgärder utnyttja fler värnpliktskullar som rekryteringsbas för att säkerställa att andelen kvinnor på den grundläggande yrkesofficersutbildningen ökar väsentligt.

Skälen för regeringens bedömning: Regeringen uppdrog den 10 oktober 2002 åt Försvarsmakten att redovisa mål för rekryteringen av kvinnor till officersyrket. Myndigheten vidtog därefter åtgärder för att öka andelen kvinnor på yrkesofficersprogrammet, bl.a. genom positiv särbehandling. Bilden nedan visar resultatet av Försvarsmaktens ansträngningar att rekrytera kvinnor till officersyrket under de senaste åren. Den åskådliggör dessutom att den positiva särbehandlingen inte tillämpats på ett sådant sätt att den bidragit till någon ökning av antalet

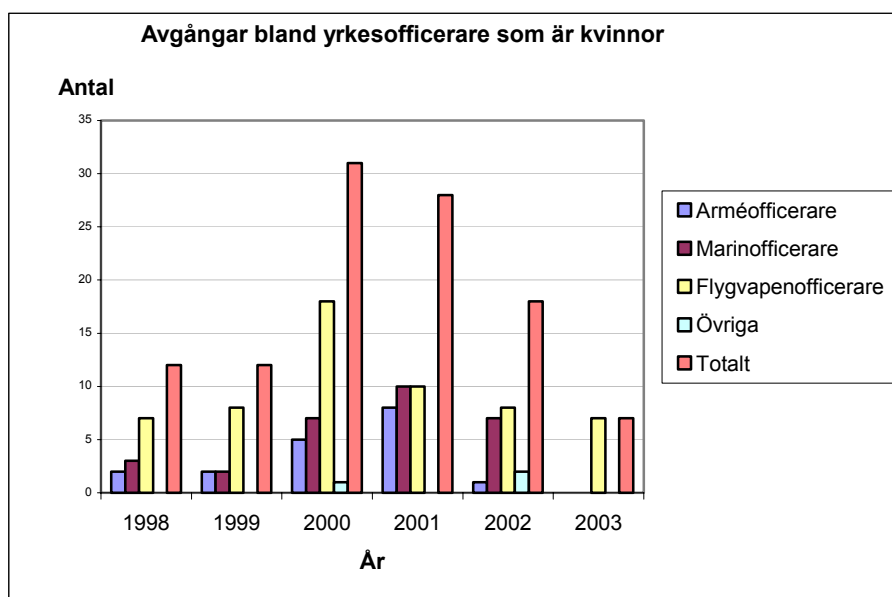
kvinnor. Istället har antalet kvinnor bland yrkesofficersaspiranterna sjunkit något i fasta tal och procentuellt är det oförändrat i förhållande till föregående år.



Däremot har det totala antalet kvinnor inom yrket genomgått en positiv utveckling sedan förra försvarsbeslutet (se tabellen nedan). Samtidigt kan regeringen konstatera att dagens mycket stora obalans mellan män och kvinnor i officersyrket gör att arbetet med att öka andelen kvinnor måste ses i ett långsiktigt perspektiv. Till och med i en situation där Försvarsmakten kontinuerligt skulle lyckas rekrytera lika många kvinnor som män till yrkesofficersprogrammet skulle andelen kvinnor inom officerskåren först efter flera årtionden kunna närma sig hälften. Regeringen ser därför med oro på det negativa utfall som rekryteringen gav 2003 och konstaterar vidare att såväl avvecklingen av personal som rekryteringsstoppet till officersutbildningen riskerar att få negativa konsekvenser för inriktningen att successivt öka andelen kvinnor inom yrket.



Samtidigt ser regeringen det som glädjande att Försvarsmakten lyckats väl i sitt arbete med att minska de förtida avgångarna bland officerare som är kvinnor. Regeringen bedömer att de låga förtida avgångarna under de senaste åren utgjort ett trendbrott.



Försvarsberedningen konstaterar i sin rapport Försvar för en ny tid (Ds 2004:30) att det ur ett kvalitets- och kompetensperspektiv är centralt att öka andelen kvinnor inom försvaret. Beredningen anser därför att det är viktigt att Försvarsmakten utvecklar rekryteringsvägarna så att inte dessa begränsas till de som tjänstgör som befälselever. Regeringen har tidigare anfört att Försvarsmakten bör ges möjlighet att anställa personer med särskild kompetens som officerare efter en anpassad officersutbildning. Denna möjlighet infördes den 1 juni 2004 efter det att regeringen beslutat om omfattande ändringar i officersförordningen (1994:882). Regeringen anser att Försvarsmakten med detta beslut som grund bör utveckla rekryteringsvägarna på ett sådant sätt att det bidrar till att öka andelen kvinnor inom officerskåren.

Regeringen bedömer därutöver att Försvarsmakten parallellt med eventuella uppsägningarna av personal särskilt måste fortsätta verka för att begränsa de frivilliga avgångarna bland kvinnliga yrkesofficerare. Regeringen anser det slutligen vara nödvändigt att Försvarsmakten vidtar åtgärder för att bibehålla intresset för officersyrket hos de unga kvinnor som genomfört värnplikt tills dess att de, när utbildningsstoppet hävts, ges en ny möjlighet att söka till officersutbildningen. Regeringens bedömning är att Försvarsmakten då får möjligheten att nå ut till ett större antal kvinnor som rekryteringsbas än tidigare och därmed får större möjligheter till en radikal ökning av andelen kvinnor som genomgår officersutbildning. Sammanfattningsvis konstaterar regeringen att Försvarsmakten alltjämt måste fortsätta verka för att rekrytera fler kvinnor till officersyrket. Regeringen kommer att följa resultatet av de fortsatta ansträngningarna.

Regeringens bedömning: För att uppnå en lämplig åldersstruktur inom yrkesofficerskåren i Försvarsmakten krävs ytterligare åtgärder. Försvarsmakten bör därför tillsammans med Arbetsgivarverket och arbetstagarorganisationerna fortsätta att analysera denna fråga. Regeringen kommer att noga följa processen.

Skälen för regeringens bedömning

Försvarsmaktens underlag

I budgetunderlaget för 2005 framhåller Försvarsmakten att det behövs ett fortsatt reformarbete inom personalförsörjningsområdet främst för att ge större frihet och förmåga att möta de krav som det flexibla insatsförsvaret och de internationella uppgifterna ställer. De internationella ambitionerna förutsätter nya regler som omfattar alla personalkategorier. De ökande beredskapskraven förstärker ytterligare behovet av reformarbete.

Ett alternativ som kan bli aktuellt är möjligheten till en tidsbegränsad anställning (10 – 15 år) för yrkesofficerare. Nuvarande kompetens- och åldersstruktur är enligt Försvarsmakten oacceptabel för ett insatsförsvaret där internationella insatser blir allt viktigare. En väl avvägd balans mellan yngre och äldre officerare är nödvändig, framför allt med hänsyn till kraven på tillgänglig insatsförmåga. Därför krävs ett mer flexibelt system, där förberedelser för övergång till en civil karriär blir ett integrerat element i den militära karriären.

I dag är enligt Försvarsmakten en alltför stor andel av yrkesofficerarna i nivån löjtnant och kapten äldre än 40 år. Försvarsmakten bedömer att framtidens insatser såväl nationellt som internationellt i hög grad kommer att kräva en fysisk uthållighet i kombination med en ständigt förändrad kompetens, framför allt med tanke på införandet av tekniskt avancerad materiel. Detta innebär att nuvarande åldersstruktur behöver förändras, i synnerhet för den personal som är direkt kopplad till insatsorganisationen.

Försvarsmakten framhåller särskilt att nuvarande regelverk för yrkesofficerare innebär att den omfattande personalavvecklingen de närmaste åren måste upprepas i framtiden, allteftersom yrkesofficerarna åldras eller för att anpassa organisationens storlek efter förändrade krav. Nya officerare måste ständigt rekryteras till den större andelen befattningar i de lägre nivåerna i organisationen. Möjligheterna att vid behov öka rekryteringen begränsas av att detta på sikt skapar en ogynnsam åldersstruktur om inte de naturliga avgångarna är större än rekryteringen. Om rekryteringarna skulle behöva öka på grund av långsiktigt höjd beredskap kommer stora obalanser i Försvarsmaktens ålderssammansättning skapas på sikt. Enligt Försvarsmakten är det viktigt att undvika en situation där myndigheten är beroende av naturliga avgångar och återkommande avvecklingspaket för att kunna bevara en bra åldersspridning bland yrkesofficerarna. Om ingenting görs kan Försvarsmakten hamna i en situation där man måste hantera övertalighet och ogynnsam åldersstruktur med återkommande åtgärdsprogram och kanske uppsägningar, samtidigt som de naturliga avgångarna gör att Försvarsmakten förlorar viktig och i vissa fall avgörande kompetens.

Försvarsmakten menar i en särskild skrivelse den 27 februari 2004 att det framtida insatsförsvaret behöver en befälskår med tyngdpunkt i åldersläget 20 – 40 år. Huvuddelen av officerskåren bör därför ha tidsbegränsad anställning med karriärväxling till civila yrken vid mellan 35 och 40 års ålder. Långsiktigt verkande åtgärder och incitament behövs för att få de yngre officerarna att stanna inom försvaret till denna ålder och skapa goda möjligheter till karriärväxling efter fullgjord anställningstid som officer. Parallellt behöver omedelbart verkande åtgärder vidtas för att främja motsvarande karriärväxling bland dagens övertaliga äldre officerare. Försvarsmakten har också framhållit att möjligheten till tidsbegränsad anställning av officerare finns i flera andra länder. Nyligen har Stortinget i Norge godkänt ett förslag om en ny kategori av befäl, s.k. avdelningsbefäl, som skall ges en tidsbegränsad anställning till 35 års ålder.

I ett kompletterande underlag den 30 april 2004 till budgetunderlaget för 2005 framför Försvarsmakten att för att få ett framtida personalförsörjningssystem för yrkesofficerare i balans, dvs. yrkesofficerare i rätt antal, med rätt kompetens och i rätt åldersläge, behövs ett nytt system med tidsbegränsade anställningar i någon form. För detta krävs ytterligare analyser och Försvarsmakten hemställer om att regeringen stöder Försvarsmaktens fortsatta arbete med att pröva och utveckla olika former för tidsbegränsad anställning.

I underlaget finns beskrivet flera exempel på sådana system. Försvarsmakten konstaterar att myndighetens tidigare förslag om tidsbegränsad anställning upp till 10 – 15 år skapar låsningar.

Alternativen är i stället utformade med kortare tidsbegränsade anställningar 3 – 5 år som kan upprepas i flera perioder. Ett system är att efter tvåårig yrkesofficersutbildning anställas tidsbegränsat i en period om 3 – 5 år. Därefter kommer en livs- och karriärplanering som kan leda till ytterligare anställningar i 5-årsperioder.

Ett annat system bygger på en ökad rekrytering och användning av reservofficerare. Det innebär att yrkesofficerare anställs tills vidare medan man anställer reservofficerare i grundorganisationen med tidsbegränsade anställningar om 3 – 5 år.

Ett tredje förslag bygger på att reservofficerare och yrkesofficerare ges en ettårig gemensam officersutbildning. Samtliga anställs tidsbegränsat i 5 år. Därefter får vissa en ytterligare, ettårig, yrkesofficersutbildning och anställs tills vidare. Övriga kan fortsatt anställas som reservofficerare eller övergå till en civil karriär.

Försvarsberedningens rapport Försvar för en ny tid

Försvarsberedningen bedömer att två faktorer är centrala för den framtida Försvarsmakten. Dels att den militära personalen inriktas på att först och främst tjänstgöra i verksamhet som är direkt kopplad till insatsorganisationens utbildning, övning och insatser, dels att Försvarsmakten inte skall ha permanenta avvecklingskostnader för militär personal som passerat ett visst åldersläge. För att uppnå detta bedömer Försvarsberedningen det vara motiverat att pröva ett system med tidsbegränsade anställningar för militär personal. Hur ett sådant system skall se ut i detalj bör Försvarsmakten utreda.

Grundläggande för ett system med tidsbegränsade anställningar är, enligt Försvarsberedningen, att det är insatsorganisationens förband och beredskapssättning som skall vara utgångspunkten för behovet av personal. Villkoren för den tidsbegränsade anställningen skall framgå tydligt för bägge parter. Det bör finnas utvecklade former för att underlätta yrkesväxlingen när anställningen i Försvarsmakten upphör. Vägledning för systemets utformning bör enligt Försvarsberedningen t.ex. kunna sökas bland de nordiska länderna, där Finland och Danmark tillämpar varianter av tidsbegränsade anställningar, och där den norska regeringen nyligen har lämnat ett förslag i frågan till stortinget. Vissa av de s.k. avvecklingsverktyg som redan i dag förekommer skulle även kunna vara aktuella i ett system med tidsbegränsade anställningar.

Försvarsberedningen vill understryka vikten av att övervägandena kring ett sådant system baseras på militära sakskalet och att formerna för de tidsbegränsade anställningarna anpassas till detta. Efter att officeren uppnått den ålder där tjänstgöringen upphör bör det självfallet, om den enskilde och Försvarsmakten så önskar, finnas möjlighet att fortsätta anställningen som officer. Främst gäller det officerare som är lämpade för tjänstgöring i insatsorganisationen även efter 35 eller 40 års ålder.

Regeringens överväganden

Regeringen delar i princip Försvarsberedningens uppfattning att de strukturella problemen inom officerskåren rör åldersfördelningen, inte minst kopplat till officerarnas förmåga för tjänstgöring i internationella insatser. Att det är lämpligt av sakskalet att ha en relativt stor andel yngre officerare i trupptjänst och ett mindre antal högre och äldre officerare i stabstjänst m.m. anser regeringen liksom Försvarsberedningen också vara oomtvistligt. Regeringen bedömer att två faktorer är centrala för den framtida Försvarsmakten. Dels att den militära personalen inriktas på att först och främst tjänstgöra i verksamhet som är direkt kopplad till insatsorganisationens utbildning, övning och insatser, dels att Försvarsmakten bör undvika att ha permanenta avvecklingskostnader för militär personal som passerat ett visst åldersläge. Regeringen delar Försvarsberedningens uppfattning att Försvarsmakten bör fortsätta att analysera frågan. Det är viktigt att detta sker tillsammans med Arbetsgivarverket och arbetstagarorganisationerna. Regeringen avser att noga följa denna process.

7.5.5 Civilanställda

Regeringens bedömning: Den civilanställda personalen bör kunna ges bättre karriär- och utvecklingsmöjligheter utifrån Försvarsmaktens verksamhetsbehov och i ökande omfattning komma i fråga för befattningar som tidigare i allt väsentligt bemannats av yrkesofficerare.

Skälen för regeringens bedömning: I olika redovisningar och underlag har Försvarsmakten bl.a. anfört att sedan 1998 har Försvarsmakten i nära samarbete med de fackliga organisationerna haft ett kompetensutvecklingsprojekt för den civila personalen benämnt Kompetens i Centrum.

Med erfarenheterna från ett pilotprojekt som grund har en arbetsgrupp tagit fram ett utbildningsmaterial som delats ut till samtliga civilanställda. Avsevärd kraft har lagts ned på att sprida kunskap om materialet i organisationen.

För att det skall vara möjligt att förverkliga den vision som regeringen beskrivit i prop. 2001/02:10 krävs enligt Försvarmakten bl.a. en systematiserad kompetensutveckling för den personal som redan är anställd i Försvarmakten. I fråga om möjligheterna för den civilanställda personalen att komma i fråga för befattningar som tidigare i allt väsentligt bemannats av yrkesofficerare har dessa hittills inte utvecklats i någon nämnvärd utsträckning. Försvarmakten har förklarat att det under den nu pågående omstruktureringen inte har varit möjligt att göra detta.

Förbättrade förutsättningar för kompetensutveckling av civil personal skall skapas enligt vad Försvarmakten angett i budgetunderlaget. Vidare skall möjligheterna för den civila personalen att delta i lämpliga delar av utbildningen vid Försvarmaktens skolor samt vid Försvarshögskolan ytterligare tillvaratas.

För att tydliggöra den civila personalens karriär- och utvecklingsmöjligheter avser Försvarmakten skapa ett gemensamt system för myndighetens interna arbetsmarknad. Häri ligger att beskriva kompetenser och befattningskrav i ett gemensamt system och att dessutom arbeta efter gemensamma metoder och regler vad gäller befattningstillsättningar och urval.

För att skapa stabilitet i bedömningen av personalvolymen har Försvarmakten genomfört en djupanalys. Förändringsförslag har identifierats och differenserna mellan planerade värden och reella utfall har analyserats. Försvarmakten har tagit fram ett internt planeringsdokument som skall tjäna som ett stöd i hela kedjan från försvarsmaktsplanering till fördelning av uppdrag och analys av genomförd verksamhet. Personalkostnadsutvecklingen är enligt budgetunderlaget genom flera centrala beslut under kontroll och följer Försvarmaktens planeringsinriktning enligt tidigare lämnade redogörelser.

Enligt Försvarmakten har de stora avvecklingarna som följt av flera försvarsbeslut medfört att åldersstrukturen för civilanställda inte blivit optimal i förhållande till Försvarmaktens verksamhet.

När det gäller kompetensutvecklingen är det enligt regeringen väsentligt att den nu gjorda utvärderingen av projektet Kompetens i Centrum ger den civila personalen bättre möjligheter till kompetensutveckling och att en systematiserad kompetensutveckling införs för den civila personalen.

Försvarmakten har inte kunnat redovisa vilka befattningar – som i dag innehas av militär personal – som har kunnat eller kommer att kunna ersättas av civilanställda. Försvarmakten har förklarat att det under den pågående omstruktureringen inte varit möjligt att göra detta.

Försvarsberedningen (Ds 2004:30) har anfört i denna del att för handläggande uppgifter av generell förvaltningskaraktär bör civil personal användas i ökad utsträckning. Det är enligt regeringens mening angeläget att Försvarmakten vidtar åtgärder för att komma till rätta med detta. Det är dock positivt att Försvarmakten har inrättat en befattning som chefsutvecklare för den civila personalen.

Försvarsmakten har under flera år i olika underlag till regeringen angett planeringsvärden för civil personal som sedan överskridits såväl till antal som till kostnadsnivåer. Enligt regeringens mening synes det som om Försvarsmakten nu vidtagit och avser vidta åtgärder för att komma till rätta med detta problem. Regeringen avser att, i likhet med vad som gäller för yrkesofficerare, fortsätta följa upp denna fråga.

I fråga om avveckling av civil personal har Försvarsmakten bedömt att antalet civilanställda under 2005 – 2007 behöver minska med ca 2 500, främst genom uppsägning av övertalig personal. Enligt regeringen är det Försvarsmakten som avgör vilket behov som det finns av personal med olika kompetens. I likhet med vad som gäller för yrkesofficerare är det Försvarsmakten, som i samverkan med Arbetsgivarverket och arbetstagarorganisationerna skall avgöra hur denna personalminskning bör genomföras.

7.5.6 Reservofficerare

Regeringens bedömning: Reservofficerarna fyller en viktig funktion i personalförsörjningssystemet och bör i större utsträckning än i dag kunna bidra genom sina civila kunskaper och erfarenheter till en ökad kompetens i Försvarsmakten. Försvarsmakten bör därför i högre utsträckning kartlägga och ta tillvara reservofficerarnas civila erfarenhet och kompetens.

Reservofficerare bör nyttjas i större omfattning i såväl insatsorganisationen, grundorganisationen, internationell tjänst och den centrala ledningen som inom hemvärnet. Försvarsmakten bör vid behov även rekrytera personal med efterfrågad civil kompetens och ge dessa särskild officersutbildning för att kunna anställas som reservofficerare.

Det är viktigt att reservofficerare erbjuds möjlighet att medverka i internationella insatser. Reservofficerarna bör ges nödvändig kompetensutveckling för detta.

Skälen för regeringens bedömning: Regeringen anser att reservofficerssystemet står under betydande prövningar. Reservofficerarna är en personalgrupp som de senaste åren upplevt stora förändringar beträffande uppgifter och tjänstgöringsförhållanden. Under försvarsbeslutsperioden har dessutom ett nytt utbildningssystem införts med ett obligatoriskt tjänstgöringsår för nyexaminerade reservofficerare. I takt med att repetitionsövningar och andra övningstillfällen minskat i omfattning har reservofficerarnas möjligheter att få den övning som de behöver för sin kompetensutveckling nästan försvunnit. Inställd tjänstgöring – ibland med mycket kort förvarning – kan ge ett intryck av att reservofficerarnas betydelse för Försvarsmakten är mindre än den är, vilket inte gynnar reservofficerssystemets framtid.

Reservofficerarna bidrar med sina civila kunskaper och erfarenheter till en ökad kompetens i Försvarsmakten. Deras betydelse för Försvarsmaktens anpassningsförmåga kommer att vara stor även i framtiden. Det bör därför även vara möjligt att anställa personer med särskild kompetens som reservofficer. Regeringen vill särskilt framhålla reservofficerarnas stora betydelse när det gäller att tillföra civil kompetens till det militära

försvaret. Det är viktigt med en god kompetensutveckling för reservofficerarna och denna ges bäst genom att erbjuda möjligheter till tjänstgöring. Regeringen delar Försvarmaktens uppfattning att reservofficerarna bättre bör kunna nyttjas för tjänstgöring i grundorganisationen. En fortsatt rekrytering är nödvändig dels för att kunna utjämna reservofficerarnas åldersstruktur och kunna uppfylla insatsorganisationens behov, dels för att kunna bemanna internationella insatser och behålla Försvarmaktens förankring i samhället.

Regeringen anser att det är behovet som skall styra antalet reservofficerare och att det i likhet med andra personalkategorier ligger i Försvarmaktens arbetsgivaransvar att bestämma hur många reservofficerare det behövs. Vid utgången av 2003 fanns nära 15 000 reservofficerare, varav ca 200 kvinnor. Med aktuellt reservofficersavtal finns det ca 12 100 personer, varav ungefär 180 kvinnor. Det stora flertalet reservofficerare är över 35 år (ca 85 procent) med en tyngdpunkt i ålderskategorin 35 – 45 år. Flertalet av de nu gällande reservofficersavtalen går ut under 2005. Försvarmakten har under innevarande försvarsbeslutsperiod fortsatt arbetat för att klarlägga behoven av reservofficerare i insatsorganisationen i framtiden. Antalet reservofficerare i Försvarmakten kommer att reduceras till 2007, varför ett arbete med att avveckla övertaliga reservofficerare har igångsatts.

Under de senaste åren har reservofficerarna utgjort en väsentlig del av utlandsstyrkans befälskader. Drygt en tredjedel av alla officersbefattningar i utlandsstyrkan eller annan internationell tjänst har bemannats av reservofficerare. I grundorganisationen har i genomsnitt ca 200 reservofficerare årligen tjänstgjort. Regeringen vill alltså understryka betydelsen av att reservofficerare erbjuds möjlighet att medverka i internationella insatser. Behovet av befäl vid utlandsmissioner är stort, varför regeringen anser att ansträngningar bör göras för att öka andelen reservofficerare i dessa sammanhang ytterligare. Inte minst viktigt är att nyttja reservofficerarnas dubbla kompetens, t.ex. förvärvade akademiska kvalifikationer inom t.ex. språk, ekonomi, statsvetenskap, teknologi, kultur, religion och beteendevetenskap.

Regeringen delar Försvarmaktens uppfattning att reservofficerare framgent kommer att behövas i högre befattningar i såväl insatsorganisationen, grundorganisationen, internationell tjänst och den centrala ledningen som inom hemvärnet. Vad gäller insatsorganisationen konstaterar Försvarmakten att för befattningar som kräver aktuell och god kunskap i handhavande av försvarsspecifika system är det svårt att växla yrkesofficersbefattningar till reservofficersbefattningar. Inom framför allt funktionerna verksamhetsledning, logistik samt drift ser Försvarmakten större möjligheter att växla yrkesofficersbefattningar mot reservofficersbefattningar. Försvarmakten menar att reservofficerarna bör ges kompetensutveckling som medför kvalifikationer för befattning motsvarande yrkesofficers och de för befattningarna gällande tjänstegraderna.

När det gäller tjänstgöring för reservofficerare i grundorganisationen är denna i dag främst knuten till lägre befattningar såsom instruktörs-tjänster. I framtiden bedömer Försvarmakten att reservofficerare i större utsträckning kan placeras på chefsnivåer i grundorganisationen, främst där deras civila kompetens i kombination med reservofficerens kompetens inte återfinns i Försvarmakten. Detta kan åstadkomma frigörande

av yrkesofficerare för andra uppgifter. Det kan också bidra till att Försvarsmakten i mindre omfattning anställer konsulter, t.ex. inom IT-, juridik- och ekonomifunktioner. Försvarsmakten har inlett ett arbete med att tydligare kartlägga reservofficerarnas civila kompetens. Försvarsmakten konstaterar emellertid att det är svårt att ur ett arbetsrättsligt perspektiv kombinera ett utökat användande av reservofficerare i såväl högre som lägre befattningar samtidigt som det finns en övertalighet av civilanställda och yrkesofficerare.

Regeringen har efterlyst en tydligare inriktning av Försvarsmaktens arbete för att få fler reservofficerare till hemvärnet. Detta i takt med att hemvärnet inom de nationella skyddsstyrkorna tillförs mer kvalificerade uppgifter och mer avancerad materiel. Försvarsmakten har därför påbörjat ett arbete rörande detta. Myndigheten konstaterar att reservofficerarnas kompetens är efterfrågad inom hemvärnsförbanden, framförallt i kompanichefs- och bataljonschefsbefattningar, men även i staber. För att stimulera och öka antalet reservofficerare i hemvärnet genomför Försvarsmakten ett antal åtgärder, bland annat utökade marknadsföringsinsatser och utbildning av reservofficerare för att öka rekryteringen. Enligt Försvarsmaktens målsättning skall hemvärnet inom fem år ha en reservofficersandel på 10 procent inom högre chefsbefattningar. Vid den därpå kommande femårsperiodens slut skall en andel på 15 – 20 procent ha uppnåtts. Utöver detta tillkommer ett antal instruktörsbefattningar. Regeringen ser positivt på denna målsättning.

7.5.7 Personal som nyligen fullgjort värnplikt

Regeringens bedömning: Försvarsmakten bör ges möjlighet att anställa personal som nyligen fullgjort värnplikt i de fall där detta är en förutsättning för att uppfylla de beredskapskrav som ställs i den internationella verksamheten. Anställningar bör i begränsad omfattning också kunna förekomma när det är uppenbart att de ökar effekten av de utbildningsinvesteringar som görs i pliktssystemet. Personalens anställningsvillkor m.m. bör regleras i avtal.

Skälen för regeringens bedömning: Försvarsmakten har redovisat ett förslag till hur kompetensen hos dem som nyligen fullgjort värnplikt bör tillvaratas. Förslaget ligger så nära den syn som regeringen tidigare redovisat för riksdagen att det nu bör vara möjligt att införa ett sådant system.

Försvarsberedningen framhåller i sin rapport Försvar för en ny tid (Ds 2004:30) behovet av att tillvarata den kompetens som de som nyligen fullgjort grundutbildning fått. Regeringen delar Försvarsberedningens syn.

Personell tillgänglighet – en förutsättning för den internationella verksamheten

Bemanningen av den internationella verksamheten är enligt regeringen det kanske tydligaste exemplet på att förutsättningarna för Försvarsmaktens personalförsörjning behöver förbättras. Det finns en stark

koppling mellan de beredskapskrav som ställs på de förband som anmäls till internationella styrkeregister och behovet av olika kontrakts- och anställningsformer för den personal som bemannar dem. I underlaget inför 2004 års försvarsbeslut har Försvarsmakten beskrivit de krav på personell tillgänglighet som följer med de olika internationella beredskapsnivåerna. Utgående från Försvarsmaktens underlag drar regeringen följande slutsatser.

All personal som ingår i förband som skall kunna vara verksamma i ett annat land inom 10 – 15 dagar från ett politiskt beslut bör vara anställd och tjänstgöra i sina befattningar. Ställningstagandet grundas på behovet av att omedelbart kunna påbörja missionsförberedelser och de kompetenskrav som ställs. Förbanden bör ha kapacitet att verka i såväl fredsbevarande som fredsframtvingande verksamhet vilket i sin yttersta förlängning kan innebära väpnad strid i ett annat land. Förbanden bör således ges förutsättningar för att bygga upp en sådan förmåga att de blott efter några dagars förberedelser kan lösa uppgifter inom hela spektrumet av konfliktnivåer. För att en sådan ambition skall vara trovärdig och för att inte utsätta personalen för en oacceptabel risknivå är det enligt regeringen nödvändigt att ge förbanden möjlighet till fortlöpande utbildning och samträning. Detta ställer i sin tur så höga krav på tillgänglighet hos personalen på soldatnivå att den i praktiken bara kan nås genom ett anställningsförhållande.

Enligt Försvarsmaktens uppfattning behöver myndigheten anställa ett hundratal soldater för att det skall vara möjligt att tillgodose de beredskapskrav som ställs på de förband som myndigheten föreslagit bli anmälda till internationella styrkeregister. Försvarsmakten menar vidare att antalet bör kunna förändras i takt med att förbandsanmälningarna revideras.

Behovet av anställda soldater kommer att påverkas av den svenska ambitionsnivån när det gäller resurser till EU:s militära snabbinsatsförmåga. Denna bygger bl.a. på att ett antal stridsgrupper av bataljonsstorlek sätts upp. Stridsgrupperna ges en insatsberedskap om ca 10 dagar under en del av en tvåårsperiod enligt ett roterande schema. För Sveriges vidkommande skulle en sådan utveckling innebära att antalet anställda soldater behöver kunna ökas temporärt under den tid då svensk personal endera förbereder sig eller upprätthåller den högsta beredskapen. Under resterande delar av tvåårsperioden bedöms behovet av anställda soldater vara litet eftersom de svenska enheterna då har en lägre beredskap. Ytterst avgörs därmed antalet anställda soldater för detta syfte av hur stor del av en stridsgrupp som Sverige kommer att ta ansvar för. I detta sammanhang bör noteras att Försvarsmakten uppgett att en hel stridsgrupp med nödvändiga förstärkningsförband innehåller ca 1 800 befattningar varav ca 1 500 på soldatnivå. För att det skall vara möjligt att nå den säkerhetspolitiska handlingsfrihet som är önskvärd när det gäller svenska bidrag till EU:s snabbinsatsförmåga och olika styrkeregister, är det enligt regeringens mening nödvändigt att ha ett flexibelt synsätt på hur många anställda soldater det får finnas vid olika tillfällen.

Försvarsmakten har redovisat att förband med ca 30 dagars beredskap kan bygga sin personalförsörjning på beredskapskontrakt och regelbundet återkommande, kortare utbildningsperioder. Regeringens slutsats

är att det system med beredskapssoldater som tidigare redovisats för riksdagen är lämpligt utformat och fyller sin plats som en av många komponenter i Försvarsmaktens personalförsörjningssystem. Regeringen vill i detta sammanhang framhålla vikten av att beredskapskontrakten utformas på ett sätt som skapar incitament för att fullfölja de åtaganden som den kontrakterade personalen står i beredskap för.

Förband som har en beredskap om 90 dagar eller mer kräver en rekryteringsbas men ställer i övrigt inte några särskilda krav på personell tillgänglighet. De lågt ställda beredskapskraven gör det möjligt att påbörja rekryteringen i samband med ett beslut om insats. Försvarsmakten menar att de som genomfört grundutbildning bör tillfrågas om de, vid behov, är villiga att ingå i förband med 90 dagars beredskap eller mer. Såvitt regeringen kan bedöma skulle en sådan villighetsförklaring vara en kostnadseffektiv metod för att identifiera den viktigaste rekryteringsbasen för förband med lågt ställda beredskapskrav.

Kompetensen i utbildningsverksamheten

Regeringen konstaterar i likhet med tidigare att de generella kraven på kompetens inom Försvarsmakten tilltar. Vidare ställer den ofta högteknologiska materielns krav på välutbildad personal för att över huvud taget kunna användas effektivt och säkert. I många fall får totalförsvarspliktiga en sådan utbildning att de utgör en förutsättning för effekten i insatsorganisationen. Regeringen menar att de totalförsvarspliktigas kompetens inte tillvaratas i tillräcklig omfattning eftersom de lämnar Försvarsmakten i den stund som en många gånger dyr och kvalificerad utbildning slutförts. Det finns därmed tydliga verksamhets- och effektivitetsskäl som talar för att införa ett system som gör det möjligt för Försvarsmakten att bättre tillgodogöra sig de utbildningsinvesteringar som görs i pliktssystemet. Huvudsyftet med värnpliktsutbildningen bör dock fortfarande vara att den enskilde skall bli så skicklig att han eller hon kan klara sin uppgift i insatsorganisationen.

Regeringen framhåller att det är angeläget att den personal som anställs i utbildningsverksamheten ges den utbildning som behövs för att kunna verka som biträdande instruktörer eller liknande. Grundläggande kunskaper i t.ex. ledarskap och verksamhetssäkerhet är en förutsättning för en god och säker utbildningsmiljö som präglas av ömsesidig respekt. Det är också väsentligt att arbetsuppgifterna för denna delvis nya personalkategori anpassas och att mer kvalificerad verksamhet leds av officerare.

Med denna inriktning som grund menar regeringen att Försvarsmakten bör ha möjlighet att under begränsad tid anställa personal som kan bidra till att bl.a. föra över kompetens mellan åldersklasserna. I andra fall kan det vara frågan om att anställa personal för att tekniska system skall kunna vara operativa under den tid det tar att utbilda nästa omgång totalförsvarspliktiga. Totalt bedömer Försvarsmakten att det vore lämpligt att anställa personal som motsvarar ca 400 årsarbetare. Regeringen gör ingen annan bedömning men menar samtidigt att det bör vara myndigheten som slutligt avpassar antalet utifrån behoven och de ekonomiska förutsättningarna.

Enligt regeringens mening är totalförsvarsplikten alltjämt en viktig förutsättning för den personella kvaliteten i insatsorganisationen. Att svenska förband väl mäter sig med andra länders är oomtvistligt. Det ställs således krav på att ett system med anställda soldater hanteras varligt och inte ges en större omfattning än vad som är nödvändigt. Ytterst handlar det om att värna totalförsvarsplikten och principen att personalförsörjningen av insatsorganisationen bygger på grundutbildning med plikt. Anställningarna får inte heller ersätta utbildningen av totalförsvarspliktiga. I stället handlar det om att kunna genomföra fredsfrämjande insatser med snäva tidsförhållanden och att få effekt av de utbildningsinvesteringar som görs. Intresserade och lämpliga personer bör kunna ges möjlighet att ta anställning på soldatnivå under en kortare period för att därefter studera eller söka sig mot andra yrken, inom eller utom Försvarmakten.

Det är också väsentligt att den personal som anställs eller kontrakteras inte upplevs som något av ett mellanting mellan totalförsvarspliktiga och anställda. Kontraktsformer, anställningsvillkor och anställningstider m.m. bör regleras i kollektivavtal i likhet med vad som gäller för annan anställd personal. Det kan övervägas om tvåårsprincipen för EU:s stridsgrupper bör vara vägledande för kontrakts- och anställningstidernas längd. Regeringen menar att det är värdefullt om de personalförsörjningsåtgärder som vidtas kan härledas till de krav som ställs, i detta fall EU:s beredskapskrav.

Arbetsgivarverket och de centrala, fackliga organisationerna har ingått ett ramavtal om vissa anställningar inom Försvarmakten. Parterna konstaterar att Försvarmaktens möjligheter att uppfylla ålagda uppgifter och mål till stor del är beroende på hur myndigheten kan personalförsörjas. Avtalet ger Försvarmakten möjlighet att under högst två år anställa den som fullgjort värnplikt. Avtalet gäller från den 1 januari 2005 till och med den 30 juni 2006. Parterna har enats om att noggrant följa utvecklingen och att en utvärdering skall ske före avtalsperiodens slut. Parterna är vidare ense om att avtalet är en partsgemensam avsiktsförklaring och att förhandlingarna skall återupptas hösten 2004 i anslutning till riksdagsbehandlingen av försvarsbeslutet.

Personal i flygtidsproduktionen

I prop. 2001/02:10 konstaterade regeringen att kompetensen hos dem som nyligen fullgjort värnplikt borde tillvaratas för att säkerställa en rationell flygtidsproduktion. Regeringen menade att denna del av Försvarmaktens verksamhet borde kunna tillgodoses genom bemanning med civilanställd personal. Så har också skett inom Försvarmakten.

7.5.8 Frivillig personal

Regeringen anser att behovet av frivillig personal i grund- och insatsorganisationen skall vara styrande för det organisationsstöd och de uppdrag som lämnas till de frivilliga försvarsorganisationerna. Försvars-

makten har inför försvarsbeslutet inte gjort en fullständig bedömning av myndighetens behov av stöd från frivilliga. Regeringen har därför uppdragit åt Försvarsmakten att redovisa behovet av frivillig personal inom ramen för den grund- och insatsorganisation som föreslås i denna proposition. Regeringen återkommer i avsnitt 7.5.13 till frågan rörande frivillig försvarsverksamhet.

7.5.9 Den internationella verksamheten och tjänstgörings- skyldighet för anställd personal

Regeringens bedömning: Även andra kategorier av anställda i Försvarsmakten än nyanställda yrkesofficerare bör vara skyldiga att tjänstgöra i utlandsstyrkan. Den internationella verksamheten ställer krav på att Försvarsmakten vidtar åtgärder som gör sådan tjänst attraktiv.

Skälen för regeringens bedömning: Riksdagen beslutade i april 2003 i enlighet med regeringens förslag i propositionen Tjänstgöring i utlandsstyrkan (prop. 2002/03:26, bet. 2002/03:FöU2, rskr. 2002/03:141). Ändringen i lagen (1999:568) om utlandsstyrkan inom Försvarsmakten möjliggjorde för Försvarsmakten att agera för att fr.o.m. ikraftträdandet den 1 juni 2003 utöka arbetsskyldigheten för anställda i Försvarsmakten till att omfatta tjänstgöring i utlandsstyrkan. Kravet på särskild anställning i utlandsstyrkan togs bort när det gäller anställda i Försvarsmakten som har en skyldighet att tjänstgöra i utlandsstyrkan.

Regeringen har därefter beslutat om ändringar i officersförordningen (1994:882) med ikraftträdande den 1 juni 2003. Ändringarna innebär att då en yrkesofficer anställs i Försvarsmakten skall det framgå av det enskilda anställningsavtalet om arbetsskyldigheten omfattar tjänstgöring i internationell verksamhet utomlands för de syften som anges 1 § tredje stycket lagen om utlandsstyrkan inom Försvarsmakten.

Försvarsmakten har i budgetunderlaget för 2005 framfört att efter nämnda förordningsändring har Försvarsmakten reglerat hur förbandscheferna skall hantera förändringen. Av dessa regler framgår att de yrkesofficerare som anställdes under juni månad 2003 skulle ges möjlighet att själv ta ställning till om dessa ville eller inte ville omfattas av det nya anställningsavtalet som innebar internationell tjänstgörings-skyldighet. För kommande yrkesofficerskurser kommer det inte föreligga någon sådan valmöjlighet utan ett anställningskontrakt innebär krav på internationell tjänstgöringsskyldighet.

Försvarsmakten framför vidare i budgetunderlaget att det finns andra personalkategorier av anställda som inom ramen för sin anställning bör kunna omfattas av internationell tjänstgöringsskyldighet. I budgetunderlaget föreslås att de soldater som anställs skall ges en internationell tjänstgöringsskyldighet. Även reservofficerare bör ges en sådan skyldighet vilket skall övervägas inom ramen för den översyn av reservofficerssystemet som föreslås ske inom Försvarsmakten.

Tjänstgöringsskyldighet för civila bör enligt Försvarsmaktens uppfattning främst omfatta civila som anställs på befattningar i insatsförband avsedda för internationella insatser eller som har en avgörande påverkan på Försvarsmaktens förmåga att delta i internationella insatser. En

förändring i anställningsavtalet för denna kategori bör i likhet med den nyanställda yrkesofficeren ske genom att det vid en nyanställning i anställningsavtalet klargörs att befattningen ställer krav på internationell tjänstgöringsskyldighet.

Försvarsberedningen har i rapporten Försvar för en ny tid (Ds 2004:30) understrukit vikten av att internationell tjänstgöring skall vara ett obligatorium för officerare. Försvarsberedningen menar också att om inte Försvarsmakten inom en snar framtid kan lösa frågor om internationell tjänstgöringsskyldighet och andra anställnings- och tjänstgöringsfrågor inom ramen för det delegerade arbetsgivaransvar som myndigheten har bör statsmakterna överväga nödvändig författningsreglering. Försvarsberedningen har också anfört att ett villkor för befordran bör vara att ha tecknat ett anställningsavtal som inkluderar tjänstgöringsskyldighet vid internationella insatser.

Regeringen finner av vad som framförts av Försvarsmakten i budgetunderlaget för 2005 att Försvarsmakten tagit sig an frågan om skyldighet att tjänstgöra i internationella insatser och att myndigheten bör fortsätta arbetet med att utöka skyldigheten även till andra kategorier av anställda. Regeringen delar Försvarsberedningens uppfattning att ytterligare åtgärder bör övervägas om inte frågan får en snar lösning. Regeringen avser därför att återkomma i Försvarsmaktens regleringsbrev för budgetåret 2005. Regeringen erinrar vidare om vad som framhölls i propositionen Fortsatt förnyelse av totalförsvaret (prop. 2001/02:10) om att Försvarsmakten vidtar åtgärder som gör tjänstgöring utomlands attraktiv.

7.5.10 Försvarsmaktens arbetsgivarroll, m.m.

Regeringens bedömning: Försvarsmakten bör intensifiera arbetet med att stärka sin arbetsgivarroll. Regeringen avser att följa utvecklingen. Möjligheten att skapa en avvecklingsorganisation för personal bör prövas.

Skälen för regeringens bedömning: I olika redovisningar och underlag har Försvarsmakten bl.a. anfört att myndigheten gjort en medveten satsning för att stärka chefers förutsättningar att företräda arbetsgivaren. För varje ny förbandschef m.fl. klargörs förväntningarna på rollen som arbetsgivarföreträdare bl.a. i utbildningen för dessa nya chefer. På förbandschefsmötena har huvudsakligen frågor om löneutveckling, personalkostnadsutveckling och chefers ansvar som arbetsgivare tagits upp. Försvarsmakten fastställde och distribuerade 2001 ett 10-punktsprogram rörande personalfrågor. Därutöver har under samma tid utarbetats direktiv till staber och förbandsledningar.

Försvarsmaktens 10-punktsprogram är uppdelat i följande områden: ledarskap, rörlighet, decentralisering, internationell tjänst, rekrytering, individuell utveckling, kompetensutveckling, lönebildning, prestationsvärdering och meritvärdering. I den långsiktiga planeringen har Försvarsmakten reserverat medel för programmets införande och utveckling.

Inom Försvarsmakten analyseras kontinuerligt ekonomiska och personalpolitiska konsekvenser av förändringar av anställningsvillkoren. Avsevärda avtalsförändringar har enligt Försvarsmakten genomförts. I

lönefrågorna har Försvarsmakten förändrat vissa delar i anställningsvillkoren. De flesta fasta och en del rörliga tillägg som inte är arbetstidsberoende har tagits bort. Ett nytt befattningsvärderingssystem har införts. Även ett nytt arbetstidsavtal har börjat gälla från den 1 februari 2002, innehållande ett förenklat sätt att beräkna ersättning för övningsdygn. Övertidskostnaderna för personalen har minskat.

Försvarsmakten har vidare anfört att 10-punktsprogrammet har genomförts till stora delar och skall utvecklas vidare. Försvarsmaktens uppfattning är att det fortfarande finns ett behov av att stärka arbetsgivarrollen. I fråga om tjänstgöringstiderna för yrkesofficerarna strävar Försvarsmakten att minska rotationen, inte minst för chefer.

För att öka erfarenheten som arbetsgivarföreträdare har bemanningsarbetet inriktats på att undvika täta befattningsbyten för officerare. Under 2003 har ett nytt förhållningssätt till rörlighetsfrågorna introducerats. Ett nytt avtal om rörlighet och kostnadsersättning har förhandlats fram under året och stöder det nya förhållningssättet.

Försvarsmaktens uppföljning under 2003 av 10-punktsprogrammet har visat vilka åtgärder som är genomförda helt eller delvis och vilka som återstår. Som exempel kan följande nämnas.

Metoderna för utvecklingssamtal och arbetsplatsträffar har utvecklats och överförts till förband. Policy och riktlinjer är utgivna för att underlätta pendling, flyttstimulans och distansarbete. Frågan om direktrekrytering till vissa officersbefattningar och ansökningsförfarande till befattningar samt flerkarriärsystem hanteras inom ramen för ett nytt kompetensförsörjningssystem. Projektet ”Kompetens i Centrum” för civilanställda har genomförts och utvärderats.

Försvarsmaktens uppfattning är att det fortfarande finns ett behov av att stärka arbetsgivarbeteendet hos myndighetens chefer. Arbetet har fortsatt med att stärka chefers förutsättningar att företräda arbetsgivaren. Förtroendet för myndigheten i frågor som rör arbetsgivarrollen kan förbättras om omvärlden konstaterar att arbetsgivarfrågorna bl.a. hanteras konsekvent över tiden och utifrån hela myndighetens verksamhetsbehov och enligt god sed på svensk arbetsmarknad. Inom Försvarsmakten har arbete bedrivits för att detta synsätt skall präglade budskapet i utbildningsprogram för Försvarsmaktens anställda.

Enligt Försvarsmakten har stora förändringar gjorts i avtalsbestämmelserna för såväl löner som arbetstid för att bättre stödja verksamheten. Lokala avtal och policy skall genomgå och följas upp efterhand. En modell för kontinuerlig lönekostnadsuppföljning kommer att tas fram.

I budgetunderlaget för 2005 har Försvarsmakten analyserat den kritik som riktats mot myndigheten i arbetsgivarfrågor. Försvarsmakten har bl.a. anfört att analysen har visat att vissa punkter i kritiken är överspelade men att erfarenheterna bör tas tillvara för likartade framtida situationer. Andra punkter arbetar Försvarsmakten med samt har i några fall kommit fram till förändrat regelverk och därmed förändrat agerande. Försvarsmakten fortsätter att arbeta med arbetsgivarfrågorna. Den stora rörligheten av officerare har åter förklarats av den stora omorganisationen som påbörjades 2000 och behovet av att med kort varsel bemanna befattningar utomlands. I den pågående reformeringen av Försvarsmaktens personalförsörjningssystem är avsikten att utforma systemet så att tjänstgöringstiderna i befattning ökar.

Riksdagen fattade i mars 2004 beslut om Försvarsmaktens arbetsgivarpolitik och vissa personalfrågor i försvaret (bet. 2003/04:FöU3, rskr. 2003/04:168). Utskottet konstaterar att det är viktigt att regeringen fortsätter att stärka sin uppföljning och styrning när det gäller arbetsgivarpolitiken inom Försvarsmakten. Försvarsutskottet anför vidare bl.a. att de åtgärder som regeringen vidtar därför bör redovisas för riksdagen i den kommande försvarsbeslutspropositionen.

I budgetunderlaget för 2005 har Försvarsmakten i fråga om placering av yrkesofficerare i längre tider i befattning anfört att ansvarsfördelningen för vidare hantering av dessa frågor har fastställts och ett nytt avtal i denna fråga har slutits med arbetstagarorganisationerna. En policy för flyttstimulans har börjat tillämpas för att stimulera till flyttning i stället för pendling. Även tidigare krav på att en yrkesofficer måste ha tjänstgjort på många ställen för en fortsatt karriär har nu tagits bort. Försvarsmakten menar dock att det är flera faktorer som innebär svårigheter med längre placeringar på befattning. Omorganisationen är en väsentlig faktor, en annan är att officerare slutar sin tjänst med yrkesväxling eller den särskilda pensionen. Försvarsmakten har dock börjat placera främst chefer i längre befattningstider. Regeringen anser att i denna fråga har Försvarsmakten gjort ett väsentligt arbete för att komma tillrätta med dessa problem. Ytterligare åtgärder bör dock kunna vidtas av Försvarsmakten.

Enligt regeringens bedömning har Försvarsmakten fortsatt att arbeta på ett förtjänstfullt sätt med att förbättra sin arbetsgivarroll som inleddes efter kritik som främst Riksrevisionsverket riktat mot myndigheten. Försvarsmakten bör dock intensifiera arbetet med att stärka sin arbetsgivarroll. Regeringen avser att fortsatt följa upp utvecklingen.

Försvarsmakten har haft i uppdrag att utreda möjligheten att skapa en separat avvecklingsorganisation för personal. Av budgetunderlaget för 2005 framgår att myndigheten anser att en separat avvecklingsorganisation inte bör inrättas inom myndigheten. Försvarsmakten menar att det bör vara chefer för nedläggningsenheter som skall leda avvecklingen och bl.a. utnyttja de lokala förutsättningarna för yrkesväxling. Försvarsmakten menar vidare att detta tillvägagångssätt är mindre resurskrävande än med en separat avvecklingsorganisation.

Försvarsberedningen har i rapporten Försvar för en ny tid (Ds 2004:30) konstaterat att avvecklingen av personal måste ägnas stor uppmärksamhet under de kommande åren. Bland annat förslår beredningen att Försvarsmakten bör pröva möjligheten att skapa en separat organisation dit övertalig personal hänförs för att ges möjligheter till ny sysselsättning utanför myndigheten.

I likhet med Försvarsberedningen anser regeringen att, vid sidan av att utnyttja befintliga verktyg som Trygghetsstiftelsen, det är viktigt att pröva möjligheten att skapa en separat organisation dit övertalig personal hänförs för att ges möjligheter till ny sysselsättning utanför myndigheten. En sådan organisation kan på ett professionellt och systematiskt sätt ägna sig åt överföra personal till studier, nytt arbete eller företagande, samtidigt som den ordinarie verksamheten vid myndigheten inte behöver fokuseras på detta. Det är dock Försvarsmakten själv som måste definiera vad som skall utvecklas respektive avvecklas, samt vilken personal som

är övertalig eller inte, utifrån de krav på verksamheten som statsmakterna ställer. Prop. 2004/05:5

Regeringen vill peka på att det är Försvarmaktens kompetensbehov som skall vara styrande. Officerare som har fullmakt, som inte väljer att avvecklas, bör enligt vad som sagts ovan tjänstgöra på de platser inom myndigheten där lämpligt arbete finns.

7.5.11 Personalkostnadsutveckling

Regeringens bedömning: Försvarmakten bör ytterligare utveckla sina metoder för att kunna bedöma personalkostnadsutvecklingen.

Skälen för regeringens bedömning: Förvarsutskottet konstaterade i betänkandet (bet. 2003/04:FöU3) bl.a. att personalkostnaderna utgör en väsentlig del av anslagen till Försvarmakten. Enligt utskottets uppfattning har personalkostnaderna fått en sådan omfattning att det gått ut över verksamheten.

Även Förvarsberedningen konstaterar i sitt betänkande (Ds 2004:30) att personalkostnaderna är höga och att åtgärder måste vidtas för att kunna begränsa avvecklingskostnaderna för officerare och få ut mer effekt av nedlagda personalkostnader.

Försvarmakten har i budgetunderlaget för 2005 bl.a. anfört att det finns prognos- och uppföljningsverktyg för personal- och avvecklingskostnader inom Försvarmakten. Dessa har använts under ett flertal år och kommer även i framtiden stå för den personalekonomiska prognostiseringen och uppföljningen. Metoderna kommer att användas under de närmaste åren då dessa enligt Försvarmakten kan anses väl genomarbetade med stor noggrannhet. Enligt Försvarmakten kommer det att bli möjligt att jämföra utfallen mellan åren genom att använda sig av samma metoder under en längre tidsperiod.

Försvarmakten har vidare anfört att den avser att årligen uppdatera prognoser kring de avvecklingskostnader som rör yrkesofficerare och civila. Prognoserna sträcker sig för närvarande till 2010. Uppföljningen görs därefter månadsvis och presenteras i en månadsrapport. Prognoser görs också för lönerelaterade kostnader som följs upp månadsvis.

Enligt regeringens mening har Försvarmakten utvecklat bättre metoder för att säkrare kunna göra bedömningar av personalkostnadsutvecklingen. Det finns dock ett fortsatt behov av att utveckla metoderna och att ensa de sätt som olika underlag beräknas på.

Regeringens bedömning: Officersutbildning bör så långt det är möjligt jämföras med högskoleutbildning både vad gäller meritvärde och finansieringsformer. Högskoleverket kommer därför att ges i uppdrag att granska vilka delar av officersutbildningen som kan få samma meritvärde som utbildningar vid universitet och högskolor.

I samband med detta uppdrag bör även formerna för införandet av studiemedelsfinansiering övervägas.

Skolreformutredningens förslag: Den principiella grunden för reformeringen av utbildningssystemet var i betänkandet Ett reformerat skolsystem för Försvarsmakten (SOU 2003:43) att skapa ett mer flexibelt, självföryande, individuellt och differentierat system.

Utredningen föreslog att officersutbildningen skulle akademiseras för att få en fortsatt kvalitetsutveckling samt att yrkesofficersexamen skulle avläggas efter fullgjord grundläggande utbildning och inte vid ett gemensamt examenstillfälle efter två år. Däremot delade inte utredningen tidigare förslag om att delar av det taktiska programmet skulle föras över till yrkesofficersprogrammet för att bli stommen i en treårig utbildning. Avseende det taktiska programmet och fackprogrammet ansåg utredningen istället att de borde utgå och ersättas med ett flexiblare utbud av fristående kurser av varierande längd. Däremot föreslog utredningen ingen förändring av stabs- och chefsprogrammen, utan ansåg att de bör finnas kvar som sammanhållna program. Även reservofficersprogrammet borde enligt utredningen fortsätta oförändrat. För de sökande till officersutbildningen ansåg utredningen att kravet på tio månaders värnpliktsutbildning borde utgå.

Utredningen föreslog att aspirantskolor med tydlig inriktning mot kommande officersutbildning skulle införas som komplement till värnpliktstjänstgöring. Utredningen föreslog även att en anpassad officersutbildning skulle införas för ett begränsat antal individer samt att försvarsmaktsingenjörer och meteorologer bör anställas först efter att civila studier slutförts och de genomgått den anpassade officersutbildningen.

Utvecklingen av Försvarshögskolans akademiska status såg utredningen som ett första steg i en akademisering av officersutbildningen och två alternativa möjligheter föreslogs, nämligen:

- Försvarshögskolan som sektorshögskola med anslagsfinansierad utbildning eller
- Försvarshögskolan som en del av en civil högskola med uppdragsfinansiering.

Utredningen föreslog vidare en akademisering av den grundläggande utbildningen som leder till akademisk yrkesexamen. Enligt modellen skulle officersaspiranterna antas som studenter vid en högskola på orten eller vid Försvarshögskolan. De delar av utbildningen som uppfyller kvalitetskraven för akademisering ges i detta fall i samverkan mellan militärhögskolorna och Försvarshögskolan eller annan högskola.

Utredningen hade även i uppgift att ta ställning till frågan om en eventuell studiemedelsfinansiering av yrkesofficersutbildning, men in-

hämtade inte underlag för en bedömning av lämplig finansieringsmodell.

Prop. 2004/05:5

Remissinstanserna: Av de sju remissinstanser som behandlade utredningens förslag om fortsatt akademisering av officersutbildning delade tolv instanser förslaget.

Sex instanser behandlade frågan om studiemedelsfinansiering även om utredningen inte lämnade något förslag om de ekonomiska villkoren. Två av instanserna, Centrala studiestödsnämnden och Statskontoret, var för en studiemedelsfinansiering av rättviseskäl. Försvarmakten och Officersförbundet var emot en studiemedelsfinansiering främst av rekryteringsskäl och de två övriga ansåg att utbildningens status skall avgöra frågan, något som också fick stöd av Försvarmakten.

Avseende frågan om examenstidpunkt var Försvarmakten den enda av remissinstanserna som till skillnad från utredningen föreslog att examen borde avläggas vid ett gemensamt examenstillfälle för samtliga studenter.

Fem instanser har behandlat frågan om anpassad officersutbildning vilken regeringen redan tidigare lyft fram. Försvarmakten, Försvarshögskolan och Totalförsvarets forskningsinstitut bejakade förslaget. Sveriges Reservofficersförbund ansåg att frågan behöver utredas ytterligare. Officersförbundet motsatte sig utredningens förslag och menade att krav på avlagd yrkesofficersexamen borde bibehållas.

Av de sju remissinstanser som behandlade utredningens förslag att införa aspirantskolor delade sex av instanserna förslaget. Officersförbundet avvisade det och föreslog istället att ordinarie grundutbildning dimensioneras för att utbilda befäl för Försvarmaktens samlade behov.

Försvarmakten och Försvarshögskolan var positiva till förslaget att ersätta fackprogrammet med fristående kurser. De två remissinstanser som var negativa grundade detta på farhågan att det skulle ge sämre kompetens och begränsa utvecklingsmöjligheterna för officerarna. Fem remissinstanser har behandlat frågan om stabs- och chefsprogram. Fyra var positiva till utredningens förslag om bibehållna stabs- och chefsprogram.

Skälen för regeringens bedömning: För att genomföra vad regeringen tidigare anfört avseende en fortsatt utveckling av det militära skolsystemet och vissa av Skolreformutredningens förslag i betänkandet Ett reformerat skolsystem för Försvarmakten (SOU 2003:43) har regeringen beslutat omfattande ändringar i officersförordningen (1994:882). Ändringarna, som trädde i kraft den 1 juni 2004, innebar i huvudsak att den tidigare programbundenheten som fanns för de olika officersutbildningarna togs bort och att beslut om utbildningarnas längd delegerades till Försvarmakten och Försvarshögskolan med ökade möjligheter till individanpassning. Vidare infördes en möjlighet för Försvarmakten att anställa den som inte avlagt officersexamen som officer efter en anpassad officersutbildning. Kopplingen mellan nivåhöjande utbildning och befordran togs bort, vilket innebär att Försvarmakten kan befordra en officer utan att officeren genomgått vissa utbildningar. Detta möjliggör exempelvis expertkarriärer. Dessutom utgick det tidigare behörighetskravet på att ha genomgått minst tio månaders värnpliktsutbildning för att söka till officersutbildningen. Utökade möjligheter för

Försvarsmakten att utveckla och pröva nya flexibla rekryteringsformer gavs därmed. I propositionen Fortsatt förnyelse av totalförsvaret (prop. 2001/02:10) bedömde regeringen att det fanns skäl för Försvarsmakten att pröva behovet och möjligheterna att införa aspirantskolor. Bakgrunden var Försvarsmaktens svårigheter att kunna placera yrkes- och reservofficersaspiranter i befälsbefattningar med det begränsade antalet totalförsvarspliktiga och detta problem har sedan det förra försvarsbeslutet närmast accentuerats. Det är Försvarsmakten som själv har att besluta om att införa aspirantskolor.

Försvarsutskottets bedömning är att Försvarshögskolans centrala roll är att utbilda officerare till att leda förband i väpnad strid och att det därför inte ligger i totalförsvarets intresse att ge Försvarshögskolan en ställning som statlig högskola underställd (SFS 1992:1434) högskolelagen (bet. 2000/01:FöU4). Regeringen delar utskottets bedömning att Försvarshögskolans centrala uppgift är att utbilda officerare till att leda förband i väpnad strid. Grunden till förmågan att leda väpnad strid läggs redan under utbildningen vid våra militärhögskolor och sammantaget är utbildningen av officerare med dagens system den i särklass mest kostnadskrävande delen av Försvarsmaktens kompetensförsörjning när det gäller anställd personal. Enligt regeringen är det nödvändigt att officersutbildningen i sin helhet bedrivs på ett kostnadseffektivt sätt och med samma krav på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet som utbildningar vid universitet och högskolor.

Inriktningen för regeringens arbete inom området är att klargöra huruvida det är lämpligt och möjligt att jämställa officersutbildningen med högskoleutbildning i dessa avseenden. Det har därför varit nödvändigt att inhämta kompletterande underlag till förslagen i Skolreformutredningens betänkande som redovisats ovan. Såväl Försvarsmakten som Försvarshögskolan har bidragit i denna process. En gemensam arbetsgrupp mellan Försvarsmakten och Försvarshögskolan har under våren 2004 bearbetat beslutsunderlaget. Av det kompletterade och fördjupande underlaget från myndigheterna framkommer bl.a. att det nuvarande yrkesofficerprogrammet bör byggas upp i två steg där det första är gemensamt för alla reserv- och yrkesofficerare. I det andra steget fortsätter utbildningen för yrkesofficerare. Båda stegen förslås ge högskoleexamina med möjlighet till studiemedelsfinansiering för den enskilde. För de högre stegen av officersutbildningen är skillnaderna mellan myndigheternas fördjupande förslag och Skolreformutredningens förslag om utbildningens utformning något mindre.

Nästa steg i reformeringen av det militära utbildningssystemet blir därför att ge Högskoleverket i uppdrag att granska vilka delar av officersutbildningen som på sikt kan få samma meritvärde som utbildningar vid andra högskolor och universitet. I samband med detta uppdrag skall även formerna för införandet av studiemedelsfinansiering övervägas. Efter det att Högskoleverkets uppdrag redovisats avser regeringen att återkomma till riksdagen.

Regeringens bedömning: De frivilliga försvarsorganisationerna står inför en ny situation. I det framtida insatsförsvaret har de frivilliga försvarsorganisationerna en mer begränsad roll. Detta understryks av den kraftfulla reduktion som genomförs av Försvarsmaktens organisation. Stöd från frivilliga försvarsorganisationer kommer fortsatt att behövas för t.ex. bemanning av hemvärnet, utbildningsstöd till Försvarsmakten, rekrytering och stöd till samhället. Volymerna kommer dock att minska. Även i framtiden måste det engagemang och kunnande som finns hos personer inom de frivilliga försvarsorganisationerna tas till vara. En viktig del av totalförsvarets folkförankring går annars förlorad.

De nya regler för fördelning av organisationsstöd som gemensamt har tagits fram av Försvarsmakten och Krisberedskapsmyndigheten är nödvändiga för ge ett flexiblere och mer kostnadseffektivt stöd som är bättre anpassat för det moderna totalförsvarets behov. Regeringen finner även att de nya handlingsregler och kriterier rörande frivilliga försvarsorganisationer som tagits fram av myndigheterna är ändamålsenliga.

Försvarsmakten och Krisberedskapsmyndigheten kommer att få i uppdrag att redovisa myndigheternas framtida behov av frivillig personal och vilka organisationer som skall tillhandahålla dessa.

Skälen för regeringens bedömning: Den frivilliga försvarsverksamheten omfattar de frivilliga försvarsorganisationerna samt hemvärnet. De har bl.a. genom sin kompetens inom skilda samhällsområden och sin breda geografiska spridning och lokalkännedom utgjort en betydelsefull del av vårt totalförsvaret. Inriktningen av verksamheten har utgått från hotet om ett väpnat angrepp i form av en militär invasion. Regeringen anförde i propositionen Det nya försvaret (prop. 1999/2000:30) att det är av stor vikt att den frivilliga försvarsverksamheten förnyas i takt med ominriktningen av totalförsvaret.

Regeringen konstaterade i propositionen Frivillig försvarsverksamhet inom totalförsvaret (prop. 2001/02:159) att de frivilliga försvarsorganisationerna och hemvärnet fortsatt utgör en viktig del av det medborgar-engagemang som finns i landet och de har under efterkrigstiden utgjort en väsentlig resurs för det svenska totalförsvaret. Regeringen anförde vidare att stödet till de frivilliga försvarsorganisationerna måste anpassas till de förändringar som sker i övrigt inom totalförsvaret. Reformbehovet inom de frivilliga försvarsorganisationerna är lika påtagligt som inom totalförsvaret i övrigt. Myndigheternas uppdrag till de frivilliga försvarsorganisationerna behöver därför successivt utvecklas. Regeringen slog fast att det bör göras återkommande översyner av vilka organisationer som skall få del av stödet. Stödet bör ges till ideella organisationer med demokratisk struktur som bedriver verksamhet som är angelägen och betydelsefull utifrån målen för totalförsvarets förmåga.

Utifrån vad riksdagen beslutade med anledning av propositionen Frivillig försvarsverksamhet inom totalförsvaret (prop. 2001/02:59) har regeringen uppdragit åt Krisberedskapsmyndigheten och Försvarsmakten att bl.a. utarbeta nya finansieringsformer och handlingsregler för de frivilliga försvarsorganisationerna. Enligt myndigheternas metod skall stödet fördelas i tre delar; organisations-, ungdoms- och verksamhets-

bidrag. Det två förstnämnda utifrån kriterierna antalet medlemmar och antalet utbildade, med en särskild tonvikt mot ungdomar, och det sistnämnda utifrån organisationernas grund-, anpassnings- och insatsförmåga samt deras bidrag till totalförsvarets folkförankring. De reformerade finansierings- och handlingsreglerna redovisades under 2003 och införs successivt fr.o.m. 2004. Till detta har regeringen uppdragit åt Krisberedskapsmyndigheten och Försvarmakten att göra en översyn om nuvarande frivilligorganisationer skall behållas eller om vissa organisationer skall erhålla förändrad status. Försvarmakten och Krisberedskapsmyndigheten har härav föreslagit att av de 23 nuvarande frivilliga försvarsorganisationerna bör fyra organisationer (Förbundet Sveriges reservofficerare, Hemvärnsbefälens riksförbund, Svenska flottans reservofficersförbund och Svenska värnpliktofficersförbundet) utgå som stödberättigade fr.o.m. den 1 januari 2007. Detta med anledning av de nya stöd- och handlingsregler som har introducerats.

Regeringen delar myndigheternas uppfattningar och de förslag till stöd- och handlingsregler som dessa gemensamt har utarbetat. Myndigheterna har vidare lämnat förslag på tänkbara nya uppgifter för de frivilliga försvarsorganisationerna, bl.a. avseende stöd till samhället, utbildningsstöd till Försvarmakten och totalförsvarsinformation.

Enligt Försvarmaktens förslag bör de frivilliga försvarsorganisationerna fortsatt bidra till att höja Försvarmaktens förmåga att föra väpnad strid och det är Försvarmaktens behov som skall styra uppdragen till de frivilliga försvarsorganisationerna. När det gäller bemanning av avtalsbefattningar inom hemvärdet är för närvarande behovet ca 13 000 personer fördelat på olika befattningar som lednings- och stabspersonal, sambandspersonal, förplägnadspersonal, sjukvårdspersonal, bilförare, båtförare, hundförare samt piloter för att bemanna Frivilliga flygkårens flygplan. Försvarmakten har redovisat delvis nya uppgifter för organisationerna. I grundorganisationen bör dess medlemmar finnas tillgängliga i resurspooler bestående av instruktörer avsedda för grundutbildning av totalförsvarspliktiga. I insatsorganisationen skall de kunna verka såväl nationellt som internationellt. Försvarmakten anser även att frivilliginstruktörernas kompetens skall, på ett bättre sätt än i dag, utnyttjas för de internationella uppgifterna. Till detta framhåller myndigheten organisationernas vikt för folkförankring och försvarsvilja och därmed också vikten av att en intern och extern totalförsvarsinformation sker genom organisationernas försorg. Organisationernas verksamhet bidrar även till rekryteringen av anställda till Försvarmakten, inte minst kvinnor. Detta bör beaktas och utvecklas, enligt Försvarmakten. Detsamma gäller organisationernas ungdomsverksamhet, som har stor betydelse för rekryteringen men också för samhällsförankringen i sin helhet, vilket Försvarmakten anser bör beaktas. Försvarmakten föreslår också en översyn av tjänstgöringsvillkoren för den frivilliga personalen, främst beträffande ianspråktagande i grundorganisationen och i den internationella verksamheten.

Regeringen anser att det är betydelsefullt att även i framtiden ta tillvara det engagemang och kunnande som finns i de frivilliga försvarsorganisationerna. Emellertid står det militära försvaret inför ett vägval när det gäller frivillig personal, både vad avser omfattning och inriktning. Organisationerna byggdes upp under invasionsförsvarets tid och har inte

kunnat ställa om sin verksamhet till dagens hotbild och efterfrågade kompetens. Dagens militära insatsförsvaret ställer högre krav på personalen, både när det gäller personlig duglighet och fysisk prestationsförmåga. De materielsystem som används inom Försvarmakten är ofta kvalificerade och kräver i många fall hantering av anställd personal med ett större yrkeskunnande. Många av de frivilliga försvarsorganisationerna saknar sådan grundförmåga som totalförsvaret idag efterfrågar. Till detta kommer att behovet av frivillig avtalspersonal för att bemanna vissa specialistbefattningar inom hemvärnet kommer att bli betydligt mindre i den framtida kraftigt reducerade insatsorganisationen. Regeringen bedömer att de frivilliga försvarsorganisationerna även framgent bör kunna bemanna ett reducerat hemvärn med avtalspersonal. Då de frivilliga försvarsorganisationerna har en stark lokal förankring bör de även fortsättningsvis – efter förfrågan – liksom hemvärnet kunna tas i anspråk för stöd till samhället, t.ex. vid naturolyckor.

Regeringen konstaterar även att det kommer att finnas ett fortsatt behov av frivilliga specialister till stöd för bland annat värnpliktsutbildning, men betonar att då antalet grundutbildningsförband och antalet totalförsvarspliktiga kommer att minska drastiskt torde även behoven av frivillig personal reduceras. Den specialistkompetens som kan komma gå förlorad (t.ex. kok-, vapen-, mc- och skytteinstruktörer) torde kunna kompenseras med en bättre resursallokering från Försvarmaktens sida.

Stödet till de frivilliga försvarsorganisationerna utgör procentuellt sett inte någon stor andel av Försvarmaktens anslag. Jämför man däremot med andra statliga organisationsstöd är beloppen omfattande. Under 2003 utbetalades drygt 88 miljoner kronor i organisationsstöd och 205 miljoner kronor i uppdragsersättningar till de frivilliga försvarsorganisationerna från Krisberedskapsmyndigheten och Försvarmakten.

Regeringen bedömer att Försvarmaktens operativa förmåga inte väsentligt skulle påverkas vid en omfattande reduktion av organisationsstöd eller uppdragsmedel till de frivilliga försvarsorganisationerna. Då övriga verksamheter inom Försvarmakten reduceras ter det sig följdriktigt att även minska utgifterna för frivilligorganisationerna. Dessa har heller inte minskats i nämnvärd omfattning i tidigare försvarsbeslut. Till skillnad från avancerade materielsystem och utbildningsplattformar torde det under relativt kort tid gå att reorganisera frivilliga försvarsorganisationer vid ett försämrat omvärldsläge med en ökad hotbild. Enligt regeringen är risktagningen i att reducera stödet till frivilligorganisationerna därför begränsad. Inte heller ur arbetsmarknadshänseende skulle en sådan reduktion få någon negativ effekt.

Regeringen har därför i budgetpropositionen för 2005 föreslagit en reduktion på 12,6 miljoner kronor av anslaget 6:9 *Stöd till frivilliga försvarsorganisationer inom totalförsvaret*. Därutöver avser regeringen att reducera uppdragsmedlen under 2005 med ca 20 procent.

Regeringens bedömning: Jämställdhetsarbetet har utvecklats på ett positivt sätt under den senaste försvarsbeslutsperioden, men fortfarande finns stora brister att åtgärda. Den långsiktiga vidareutvecklingen bör därför fortsätta.

Inriktningen för det fortsatta arbetet är att forma ett försvar som med respekt för mänskliga rättigheter som grund välkomnar alla individer oavsett t.ex. etnisk tillhörighet eller sexuell läggning. Attityd- och ledarskapsfrågor bör ges särskild vikt. Till detta kommer uppgiften att formulera jämställdhetsintegrerade mål och resultatindikatorer i syfte att ytterligare tydliggöra de enskilda myndigheternas ansvar och möjligheter att bidra till förverkligandet av regeringens jämställdhetspolitik.

Skälen för regeringens bedömning

Försvarsberedningen har i rapporten Försvar för en ny tid (Ds 2004:30) inte redovisat någon syn på det övergripande arbetet med jämställdhet och mångfaldsfrågor inom det militära försvaret. Försvarsberedningen har däremot uppmärksammat frågan om genderperspektiv på internationell krishantering och vikten av att utveckla ledarskapsämnet inom all militär utbildning med ett könsperspektiv. Regeringens syn på de internationella insatserna utgående från ett könsperspektiv återfinns i avsnitt 7.2.5.

Jämställdhet och arbete mot diskriminering på grund av kön

Försvarsmakten har åstadkommit en viss minskning av förekomsten av anmälda sexuella trakasserier, men problemet är alltjämt omfattande och nivån är betydande i jämförelse med andra samhällssektorer. Antalet kvinnliga yrkesofficerare och kadetter som ansåg sig ha blivit sexuellt trakasserade minskade under perioden 1999-2002 från 59 procent till 47 procent (dvs 12 procentenheter). För civilanställda kvinnor var minskningen sju procentenheter från 43 procent till 36 procent. Den första undersökningen från 1999 omfattade endast kvinnor. Däremot riktades 2002 års enkät även till män och ca två procent av dem ansåg sig ha blivit sexuellt trakasserade under perioden, vilken kan jämföras med 47 procent av de kvinnliga yrkesofficerarna och kadetterna.

Sammantaget visar de två kartläggningar som gjorts att kunskapen i organisationen ökar tillsammans med tilliten till myndighetens förmåga att hantera problemen, även om det i vissa fall är från relativt låga nivåer. Utbildning och vidtagna åtgärder för att förebygga trakasserier på grund av kön har alltså börjat ge önskad effekt bl.a. genom en ökad medvetenhet och sjunkande nivåerna avseende förekomsten av sexuella trakasserier.

Myndighetens översyn av de fysiska baskraven har lett till att Försvarsmakten beslutat om ett krav på regelbunden träning och detta ersätter gradvis tidigare fysiska baskrav fr.o.m. den 1 juli 2004. Risken för att kvinnor som söker sig till officersyrket utsätts för indirekt diskriminering har därigenom minskats. Samtidigt pågår om- och nybyggnation enligt fastställd plan i syfte att separera hygien- och

omklädningsutrymmen och det arbetet fortsätter även de kommande åren.

Under den gångna försvarsbeslutsperioden har ett högt prioriterat område varit att förändra negativa attityder på ett sådant sätt att kvinnor inom det militära försvaret även i realiteten ges samma möjligheter och förutsättningar att utvecklas som sina manliga kollegor. Detta arbete har även involverat de totalförsvarsgemensamma myndigheterna (Försvarets materielverk, Totalförsvarets pliktverk, Förvarshögskolan, Försvarets radioanstalt och Totalförsvarets forskningsinstitut). Myndigheterna har i olika utsträckning anordnat jämställdhetsutbildningar och genomfört kartläggningar av bl.a. arbetsmiljö utgående från ett jämställdhetsperspektiv. Arbetet har sett olika ut beroende på om den enskilda myndigheten har omfattande externa kontakter där ett könsperspektiv bör anläggas eller om myndighetens ansvar i första hand är avgränsat till ett arbetsgivaransvar. Denna skillnad har även legat till grund för regeringens inriktning av jämställdhetsarbetet. Särskild vikt har därmed lagts vid Försvarmaktens och Totalförsvarets pliktverks gemensamma ansvar för bemötandet av mönstranden och totalförsvarspiktiga tillsammans med Förvarshögskolans och Försvarmaktens utveckling av ett ledarskap som främjar jämställdhet och ökad mångfald.

Regeringen bedömer att jämställdhetsarbetet vidareutvecklats på ett positivt sätt under den senaste försvarsbeslutsperioden. Försvarsdepartementet har kontinuerligt stärkt sin förmåga att arbeta med jämställdhetsintegrering. Under försvarsbeslutsperiodens början inrättades en funktion för samordning av jämställdhetsfrågor inom det militära försvaret. Denna funktion har utvidgats till att omfatta all försvarsverksamhet och dessutom åtföljts av jämställdhetsutbildning för samtliga myndighetschefer och myndighetshandläggare. Regeringens inriktning för det fortsatta arbetet är att formulera jämställdhetsintegrerade mål och resultatindikatorer i syfte att ytterligare tydliggöra de enskilda myndigheternas ansvar och möjligheter att bidra till förverkligandet av regeringens jämställdhetspolitik.

Mångfald och arbete mot diskriminering

Inom HBT-området (homo- och bisexuella samt transpersoner) har projektet Normgivande mångfald bidragit till en förbättrad nulägesbeskrivning av situationen inom Försvarmakten och åskådliggjort attityder inom området. En kartläggning omfattande 3 000 totalförsvarspiktiga och försvarsmaktsanställda utgör en viktig grund för Försvarmaktens fortsatta utformning av lämpliga åtgärder. Inom ramen för projektet har även en informationskampanj genomförts som hittills har resulterat i att samtliga förbandsledningar utbildats i HBT-frågor. Försvarmakten och samtliga totalförsvarsgemensamma myndigheter fick genom beslut i regleringsbrevet i december 2003 uppdrag att utforma strategier för att motverka diskriminering på grund av sexuell läggning.

Ett regeringsuppdrag att upprätta handlingsplaner för att främja etnisk och kulturell mångfald gick 1999 till samtliga statliga myndigheter. Regeringen anser att andelen statsanställda med annan etnisk och kulturell bakgrund än den svenska är för låg och bedömer att statliga

myndigheter skulle vara bättre rustade att möta dagens och morgondagens medborgarbehov om de hade en större etnisk och kulturell mångfald bland de anställda. Statskontorets kartläggning visade därefter hur de statliga myndigheternas arbete med etnisk och kulturell mångfald fortlöpt. Undersökningen visade att Försvarmakten, Försvarets materielverk och Totalförsvarets pliktverk vidtagit åtgärder och utformat handlingsplaner för detta arbete. Däremot saknade Förvarshögskolan, Totalförsvarets forskningsinstitut och Försvarets radioanstalt handlingsplaner, vilket föranlett att frågan särskilt tagits upp i dialog med berörda myndighetschefer.

Regeringen anser att de reella möjligheterna för totalförsvarspliktiga med invandrarbakgrund att utbildas för uppgifter i det militära försvaret måste förbättras. Regeringen har därför uppdragit åt Totalförsvarets pliktverk att under åren 2004 – 2006 bedriva ett projekt i syfte att genom information bättre förbereda ungdomar med utländsk bakgrund inför mönstring, antagningsprövning och plikttjänstgöring samt att öka kännedomen om försvaret.

Avseende såväl diskriminering på grund av sexuell läggning som etnisk och religiös tillhörighet har arbetet skett med fokus på Försvarmaktens och Totalförsvarets pliktverks gemensamma ansvar. Bemötandet av mönstranden och totalförsvarspliktiga tillsammans med Förvarshögskolans och Försvarmaktens utveckling av ett ledarskap som främjar en ökad mångfald har stått i fokus. I flera fall sker jämställdhetsarbetet och mångfaldsarbetet integrerat och regeringens inriktning är att även fortsättningvis värna om ett försvar som med respekt för mänskliga rättigheter som grund respekterar och välkomnar alla individer oaktat t.ex. etnisk tillhörighet eller sexuell läggning. Regeringen anser därför att attityd- och ledarskapsfrågor bör ges en särskild vikt.

7.6 Materieförsörjning

Materieförsörjningen för det militära försvaret, inklusive forskning och teknikutveckling, har utvecklats och förändrats sedan Materieförsörjningsutredningen (SOU 2001:21) och Översynen av forskning och utveckling inom totalförsvaret (SOU 2001:22) redovisades 2001.

Regeringen redovisade för riksdagen i prop. 2001/02:10 Fortsatt förnyelse av totalförsvaret sin bedömning att en samlad strategi för det militära försvarets materieförsörjning och forskning bör tas fram. Försvarsutskottet anslöt sig till denna bedömning i betänkande 2001/02:FöU2. Chefen för Förvarsdepartementet tillsatte den 4 september 2002 ett projekt för att ta fram en samlad materieförsörjningsstrategi. Projektets förslag till strategi framgår av Regeringskansliets promemoria daterad den 17 september 2004 (Fö 2004/1894/MIL). Regeringen beskriver i detta avsnitt sin samlade materieförsörjningsstrategi. Strategin bygger på den successiva utveckling som genomförts sedan 2002 avseende bl.a. stegvisa anskaffningsbeslut, spårbarhet till funktioner, utnyttjande av internationella samarbeten, försvarmaktsgemensamma och interoperabla lösningar samt kortare serier. Försvarmakten, Försvarets materielverk och Totalförsvarets forskningsinstitut har också tagit fram strategier för

forskning och teknikutveckling (FoT), anskaffning, internationella samarbeten och övrig forskning. Enligt regeringens mening bör den samlade materielförsörjningsstrategin fortsätta att utvecklas för att kontinuerligt anpassas till förändrade förutsättningar, inte minst när det gäller den internationella och industriella utvecklingen.

Regeringens förslag: Regeringen bemyndigas att i exportstödjande eller i säkerhetsfrämjande syfte genom internationella samarbeten, överlåta eller upplåta materiel som inte behövs för Försvarmaktens operativa förmåga eller som annars kan avvaras för en begränsad tid.

Regeringens bedömning: Den förändrade omvärlden och de därmed förändrade kraven på det omdanade försvaret har i grunden ändrat utgångspunkterna för materielförsörjningen. Försvarmakten bör vara utrustad med modern materiel för insatsorganisationens behov, och för att kunna bedriva en rationell grundutbildning, inom ramen för utvecklingen mot ett nätverksbaserat försvar. Det militära försvarets förmåga att genomföra internationella insatser bör tillsammans med nödvändiga resurser för territoriell integritet (främst incidentberedskap) vara styrande för materielförsörjningen.

Förmågan att göra vägval, att vidmakthålla kompetenser och förmåga till långsiktig utveckling bör tillgodoses genom satsningar på utvecklingsprojekt, forskning och teknikutveckling, demonstratorer samt studier och försök. Projekt m.m. bör endast i undantagsfall genomföras utan samverkan med andra länder. Handlingsfriheten i materielförsörjningen bör vidare utvecklas genom att ekonomiska resurser i mindre utsträckning än tidigare binds upp i beställningar på längre sikt, samt genom en stegvis utveckling och modulär uppbyggnad av system.

Strategiska vägval i materielförsörjningen bör uppmärksammas tydligare, spårbarheten bör förbättras och underlag för att beskriva olika funktioners och nischers utveckling bör tas fram. En resurs bör organiseras i syfte att ge analys- och ledningsstöd åt bl.a. Regeringskansliet.

Forskningen och teknikutvecklingen bör i ökad omfattning inriktas mot vissa nischområden och i växande grad ske i internationell samverkan bl.a. med hänsyn till behovet av interoperabilitetsutveckling. Sambandet med olika funktioner och materielplaneringen liksom till insatsorganisationens behov bör redovisas tydligare.

Med utgångspunkt i Försvarmaktens operativa förmågebehov bör sådan kompetens vid myndigheter och vid i Sverige verksam försvarsindustri utvecklas som är internationellt ledande, konkurrenskraftig och som kan bidra till att skapa internationella samarbeten. Ett begränsat antal nationella nischer bör prioriteras vid beslut om resurser för kompetensuppbyggnad och materielutvecklingsprojekt. Nischkompetens bör också erbjudas i olika organisatoriska sammanhang, t.ex. till EU. I ett första steg bör satsningar på följande områden ha bäst förutsättningar för att ge Sverige en önskad position inom försvarsmaterielområdet: nätverksbaserade ledningssystem, flygfarkoster, stridsfordonssystem, korträckviddiga bekämpningssystem samt robusta telekommunikationssystem. I dessa områden ingår

sensor- och datafusion, signatur-, skydds- och systemdesign. Med denna inriktning mot nischer kan regeringens styrning genom s.k. strategiska kompetenser upphävas. Försvarsindustriell kompetens bör, när det är kostnadseffektivt, i högre grad än idag utnyttjas för systemintegration, underhåll och tillgänglighet samt i vissa fall även som systempartner.

Sveriges internationella materielsamarbete bör ytterligare fokuseras på de länder som bäst kan tillgodose vårt nationella behov av internationell kompetens för materielförsörjningen. Främst länderna inom sexnationerssamarbetet (FA/LOI)⁴, de nordiska länderna samt USA bedöms kunna tillgodose dessa behov. Sverige bör också delta i gemensam uppbyggnad av de resurser som behövs för EU:s krishanteringsförmåga, inklusive s.k. pooling. Möjlig samverkan i andra former, inklusive s.k. gemensamt ägande, bör studeras ytterligare. Den Europeiska försvarsbyrån bedöms kunna skapa goda förutsättningar för materiel- och forskningssamarbetet i Europa. Sverige bör vidare delta i EU:s program för säkerhetsrelaterad forskning.

Utvecklingsprojekt bör fullföljas och nya initieras under förutsättning att de bedöms vara kostnadseffektiva ur ett livscykelperspektiv och att internationella samarbetspartners finns. Valet mellan utveckling i internationell samverkan eller direktanskaffning måste avgöras från fall till fall. I sådana fall då alternativen från kostnadseffektivitets- och från internationell samarbetssynpunkt m.m. anses vara likvärdiga bör de alternativ väljas som bedöms medföra störst positiv betydelse för den i Sverige verkande industrins kompetens och utvecklingsförmåga.

Exportstödet bör bl.a. utvecklas när det gäller former för stöd till internationell samverkan och tjänsteexport. Stödet bör främst koncentreras mot valda nischområden.

Områden där Försvarsmakten, Försvarets materielverk, Totalförsvarets forskningsinstitut, civila myndigheter inklusive universitet och högskolor, inhemsk industri samt forskningsinstitut har gemensamma möjligheter bör identifieras. Genom utvecklad samverkan mellan dessa aktörer kan möjligheterna till innovationsspridning, synergieffekter och tillvaratagande av kommersiell teknik stärkas. Frågan om civil-militär synergi avses även beröras i den kommande forskningspolitiska propositionen.

Materiel som inte svarar mot de operativa kraven eller de långsiktiga behoven av kompetenser bör avvecklas, såvida inte materielen behövs för en rationell drift av förband i insatsorganisationen. Den ekonomiskt mest fördelaktiga avvecklingstakten för olika typer av materiel bör användas.

⁴ Framework Agreement/Letter Of Intent. Samarbete avseende materielförsörjning mellan Sverige, Tyskland, Frankrike, Storbritannien, Italien och Spanien.

Förändrade förutsättningar för materieförsörjningen

Den förändrade omvärlden och de därmed förändrade kraven på det omdanade försvaret har i grunden ändrat utgångspunkterna för materieförsörjningen. Dels innebär frånvaron av ett tydligt angreppshot att antalet förband i insatsorganisationen minskar, dels innebär ökade ambitioner för internationella krishanteringsinsatser att kraven på materieförsörjningen har förändrats. Inom det europeiska försvarssamarbetet, där Sverige aktivt deltar, finns en vilja att påskynda utvecklingen mot en utvecklad krishanteringsförmåga, en mer integrerad marknad och en förbättrad interoperabilitet. Det finns också en vilja att skynda på utvecklingen mot en gemensam upphandlingsprocess för försvarsmateriel i Europa med en gemensam försvarsmaterielpolitik som mål. Etablerandet av den Europeiska försvarsbyrån, införandet av ett särskilt program för säkerhetsrelaterad forskning samt det påbörjade arbetet med framtagandet av ett harmoniserat regelverk för försvarsupphandlingar är exempel på denna vilja.

Handlingsfrihet

Reformeringen av det svenska försvaret från ett invasionsförsvar mot ett högteknologiskt och nätverksbaserat försvar motiveras av förändrade krav på operativ förmåga. För att Försvarsmakten skall ha förmåga till anpassning krävs handlingsfrihet i materieförsörjningsprocessens olika faser. Detta gäller såväl möjligheterna att lösa uppgifter i närtid, som att möjliggöra anpassning av materielen på längre sikt med hänsyn till förändrade behov. Genom att öka kraven på handlingsfrihet och flexibilitet avseende nyanskaffning och modifiering av befintlig materiel förbättras förutsättningarna för att kunna möta nya uppgifter och förändrade hot.

Såväl Försvarsutskottet (bet. 1999/2000:FöU2) som Försvarsberedningen (Ds 2004:30) har betonat betydelsen av att handlingsfriheten i materieförsörjningen ökar. Regeringen anser att förbättringar har skett sedan förra försvarsbeslutet. Till exempel beställs inte längre några längre serier av materiel, stegvisa projektbeslut tas och i vissa fall genomförs demonstratorverksamhet före beslut om utveckling. Ytterligare åtgärder behöver dock vidtas, bland annat för att säkerställa att redan anskaffad materiel passar in i det framtida nätverksbaserade försvaret och kan användas för internationella insatser. I vissa fall måste omförhandlingar genomföras med industrin för att förändra lagda beställningar så att de svarar mot nya operativa behov. Då så är lämpligt bör optioner för såväl minskningar som öknings av beställningarna utnyttjas. Vidare måste materieförsörjningsprocessen ge möjligheter att i olika faser välja mellan olika alternativa handlingsvägar.

En ökad handlingsfrihet bör enligt regeringens uppfattning åstadkommas inom materieförsörjningen. Till exempel bör medel i ökad utsträckning avsättas för utveckling inom olika funktionsområden, snarare än för specifika projekt. Direktanskaffning kan också öka handlingsfriheten genom kortare ekonomiska bindningar. En ökad

handlingsfrihet bör även åstadkommas genom satsning på forskning och teknikutveckling samt demonstratorer. Denna satsning kan ske genom forskningssatsningar i materielförsörjningens tidiga faser kompletterad med generisk forskning för att få fram kunskap om framtida tekniska angreppssätt och operativa koncept. En stegvis och evolutionär utveckling bör ske och nya system byggas upp modulärt med potential för att kunna anpassas till nya hot och uppgifter. Optioner, både för ett ökat och ett minskat behov, bör eftersträvas i vissa fall. Tillfällen till internationella samarbeten, inom EU genom Europeiska försvarsbyrån, inom FA/LOI samt med civil forskning bör sammantaget lättare därmed kunna utnyttjas. Regeringen vill dock understryka att fullständig handlingsfrihet i alla av materielförsörjningens faser inte kan finnas. En viss stabilitet måste alltid finnas för att leveranser skall komma till stånd och för att internationella samarbeten skall kunna genomföras.

Styrning och uppföljning

Enligt regeringens uppfattning måste strategiska vägval, främst i materiel-försörjningens tidiga faser, uppmärksammas tydligare. Fokus bör förskjutas från enskilda materielsystem till förhållanden av större försvarspolitiskt principiell betydelse. För att utveckla styrningen av Försvarsmakten bör den i budgetunderlagen även beskriva utvecklingen inom olika funktioner, till exempel strid mot markmål. Underlaget bör visa på spårbarheten mellan Försvarsmaktens uppgifter, krav på operativ förmåga, funktionsutveckling, och omsättning i planering för materielförsörjning och slutligen i insatsförband. Viktigare vägvalsfrågor och alternativa handlingsvägar i olika tidsperspektiv samt kompetensaspekter bör framgå. Försvarets materielverk har på uppdrag av Försvarsmakten utarbetat s.k. produktområdesstrategier för olika systemområden. Enligt regeringens mening bör sådana strategier även fortsättningsvis tas fram.

Regeringen menar också att Försvarsmaktens planering för materiel samt forskning och teknikutveckling systematiskt bör genomlysas när det gäller vissa styrande faktorer. Sådana faktorer kan vara användbarhet vid internationella insatser, utveckling mot ett nätverksbaserat försvar, krav på ökad handlingsfrihet och flexibilitet, avvägningen mellan direktanskaffning respektive utveckling i internationellt samarbete, utnyttjande av poolingmöjligheter, behov av kompetens för att kunna göra strategiska vägval samt förutsättningarna för utveckling av olika nischer.

Försvarsutskottet menar att olika aktörers roller och uppgifter i materielförsörjningen borde preciseras (bet. 2002/03:FöU1). Riksrevisionen menar i sin rapport RiR 2004:6 Materiel för miljarder att kompetensen och kapaciteten för att hantera materiel- och försvarsindustri-frågor behöver förstärkas. Regeringen anser därför att en resurs bör organiseras vid Försvarets materielverk med uppgift att bl.a. till Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) tillhandahålla kompetens för analys- och ledningsstöd inom materielförsörjningen.

Anslaget 6:2 Materiel, anläggningar samt forskning och teknikutveckling är i huvudsak ett investeringsanslag och indelas i:

- försörjning med materiel och anläggningar samt
- forskning och teknikutveckling.

Försörjningen med materiel kan i sin tur indelas i:

- utveckling,
- anskaffning,
- vidareutveckling,
- vidmakthållande samt
- avveckling.

Vidmakthållandet består till exempel av halvtidsmoderniseringar, vidareutveckling av IT-system samt anskaffning av drivmedel och reservdelar som sedan förbrukas inom förbandsverksamheten. Även Försvarets materielverks och Totalförsvarets forskningsinstituts kostnader för medverkan i materielförsörjningsprocessen är inkluderade i anslaget. Anslagsstrukturen ger inte en tydlig ekonomisk bild av vilka samlade nyinvesteringar som görs. Förvarsberedningen har i sin rapport Försvaret för en ny tid (Ds 2004:30) pekat på att strukturen på drifts- och materielanslagen i olika länder kan skilja sig åt, vilket enligt regeringens uppfattning försvårar internationella jämförelser. Beredningen lyfter också fram kostnaderna vid Försvarets materielverk och Totalförsvarets forskningsinstitut. Regeringen anser att satsningar på förnyelse i form av nyutveckling, nyanskaffning, vidareutveckling, forskning och teknikutveckling samt de kostnader som Försvarets materielverk och Totalförsvarets forskningsinstitut har för materielförsörjningen bör framgå tydligare än idag. En översyn av hur tydligheten kan förbättras har initierats inom Regeringskansliet.

Forskning och teknikutveckling

Den del av materielförsörjningen som består av forskning och teknikutveckling (FoT) är främst inriktad mot att bidra till uppbyggnaden av kompetenser för det militära försvarets anpassningsförmåga på kortare och längre sikt samt att kunna utnyttja materielen på bästa sätt vid insatser. Regeringen menar att forskning och teknikutveckling, särskilt i tidiga faser av materielförsörjningen, bidrar till resurseffektivitet genom att tiden för utveckling och realisering av olika materielprojekt kan reduceras. Forskning och teknikutveckling bedöms utgöra en allt viktigare del i att skapa handlingsfrihet i materielförsörjningen. Vidare utgör den en viktig förutsättning för en konkurrenskraftig inhemsk industri som kan vara leverantör till Försvarsmakten. Forskning och teknikutveckling ger också kompetens för att följa utvecklingen i omvärlden, att inrikta Försvarsmakten och att ta fram nya system. Regeringen bedömer att verksamheten i ökad omfattning bör fokuseras mot valda nischer inom de områden där så är möjligt, och i allt högre grad genomföras i internationell samverkan, inte minst avseende krav på interoperabilitet. Sådan samverkan förutsätter dock att Sverige har utvecklat en attraktiv kompetens.

Kopplingen mellan materielplaneringen, planeringen för forskning och teknikutveckling och den framtida insatsorganisationen är idag inte tillräckligt tydlig. Regeringen menar, i likhet med Förvarsberedningen (Ds 2004:30), att materielutvecklingen bör vara direkt spårbar till den nuvarande och den framtida insatsorganisationens behov, vilket så långt som möjligt även bör gälla för forskningen och teknikutvecklingen.

Materieförsörjningens utveckling bör stödjas av den kompetens, omvärldskunskap och kunskap om nya handlingsalternativ som satsningar på forskning och teknikutveckling ger.

Det är också viktigt att uppmärksamma att den kompetens som genereras för militära behov även kan nyttjas utanför försvarssektorn. Här bör också det omvända noteras, d.v.s. att den civila tekniska och vetenskapliga utvecklingen är av växande betydelse för försvarstillämpningar och ger nya förutsättningar för försvarsrelaterad forskning och teknikutveckling. Frågan om civil-militär synergi inom forskning och teknikutveckling avses även beröras i den kommande forskningspolitiska propositionen.

Inhemsk kompetens – nationella nischer

Det tidigare behovet av en inhemsk försvarsindustri för att säkerställa tillgång till materiel mot bakgrund av den militära alliansfriheten och förmågan att möta ett invasionshot har i grunden förändrats. Nu har kompetensen vid försvarsindustrin och vid myndigheterna inom försvarssektorn fått en allt viktigare roll för övergången till ett insatsförsvar och för att Sverige skall få ta del av internationell kompetens. Att välja att behålla och att utveckla viss kompetens i Sverige innebär även en möjlighet att dela kostnader för utveckling och anskaffning av materiel. Inhemsk kompetens kan även bidra till att öka leveranssäkerheten genom att skapa ömsesidiga beroenden och förtroenden i internationella samarbeten. Satsningar på viss försvarspolitiskt viktig kompetens vid inhemsk industri och myndigheter bedöms utgöra en förutsättning för Försvarsmaktens förmåga till långsiktig utveckling. I sammanhanget bör kompetensen vid små och medelstora företag inom försvarssektorn uppmärksammas. Tillgång till inhemsk kompetens kan i vissa fall också utgöra en förutsättning för att få ta del av den internationella utvecklingen och att få köpa vissa typer av system. Utöver syftet att tillgodose Försvarsmaktens behov kan det finnas andra utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska skäl för att upprätthålla en inhemsk försvarsindustriell förmåga. Sverige blir exempelvis en attraktiv internationell samarbetspartner och viss spetsteknologi kan också utvecklas nationellt. I ett övergripande nationellt perspektiv borde det vara möjligt att i ökande grad väga in och samordna Sveriges samlade intressen.

Ett minskat antal insatsförband, reformeringen av Försvarsmakten mot ett nätverksbaserat försvar och alltmer begränsade ekonomiska resurser kommer att ställa krav på fokusering och prioritering av utvecklingsuppdrag till inhemsk försvarsindustri. Ett antal försvarsindustriella områden kan komma att nedprioriteras, där fortsatt inhemsk försvarsindustriell kompetens inte kan eller behöver upprätthållas framöver. Andra områden bör kunna utvecklas utifrån Försvarsmaktens operativa förmågebehov och insatsförbandens utveckling på kortare eller längre sikt. Det bör då finnas goda förutsättningar för kostnadseffektiva lösningar, för internationella samarbeten, export, ömsesidiga beroenden och förtroenden samt visad internationell konkurrenskraft hos företagen. Den utveckling som Sverige är med om att driva inom EU avseende samarbeten inom kapacitets- och materielområdet påverkar också möjligheterna att utveckla vår inhemska försvarsindustriella kompetens. Val måste göras av

ett antal nischer som på ett kostnadseffektivt sätt bedöms kunna bidra till materielförsörjningen. Svenskt deltagande i internationella samarbeten bör sökas främst inom dessa nischer. Nuvarande inriktning avseende s.k. strategisk kompetens är inte anpassad till de förändrade förhållandena för materielförsörjningen och bör ersättas med en utveckling av nischerna. Förutsättningarna för, och behoven av att upprätthålla kompetens inom olika nischer kommer att variera över tiden. Myndigheterna behöver även framöver ha kompetens med tillräcklig bredd för att kunna anskaffa system på ett kostnadseffektivt sätt och att kunna använda dessa.

Utifrån Försvarmaktens operativa förmågebehov för insatsorganisationen bör sådan kompetens som är internationellt ledande eller konkurrenskraftig, och som kan bidra till att skapa internationella samarbeten, utvecklas vid myndigheter och vid i Sverige verksam industri. Ytterligare förutsättningar för ömsesidiga beroenden och förtroenden kan därmed skapas. Ett begränsat antal nationella nischer av detta slag bör därmed prioriteras vid beslut om resurser för kompetensuppbyggnad och materielprojekt. Regeringen bedömer i ett första steg att satsningar på följande områden för närvarande har bäst förutsättningar för att ge Sverige en önskad position inom försvarsmaterielområdet: nätverksbaserade ledningssystem, flygfarkoster, stridsfordonssystem, korträckviddiga bekämpningssystem samt robusta telekommunikationssystem. I dessa områden ingår funktionsövergripande sensor- och datafusion, signatur-, skydds- och systemdesign. Med denna inriktning upphör regeringens styrning genom s.k. strategiska kompetenser. Regeringen menar, i likhet med Försvarsberedningen, att Försvarmaktens underlag till regeringen den 30 april 2004⁵ om val av nischer är alltför brett och att förutsättningarna för val av dessa kan förändras. Regeringen har därför begränsat antalet nischer i förhållande till Försvarmaktens underlag. Urvalet av nischer behöver kontinuerligt ses över med hänsyn till att kraven på operativ förmåga kan komma att förändras över tiden.

Regeringen har mot bakgrund av flyg- och rymdindustrins nationella betydelse tillsatt en arbetsgrupp som till den 31 december 2004 skall utarbeta en vision och en handlingsplan för flyg- och rymdindustrins fortsatta utveckling. Handlingsplanen kommer bland annat att, utgående från en helhetssyn på flyg- och rymdverksamheten, att innehålla konkreta förslag inom områden som forskningssamverkan mellan staten och näringslivet, utveckling av nätverk och internationella samarbeten, konkurrensvillkor samt utnyttjande av synergier mellan den civila och militära verksamheten. Regeringen avser att behandla bl.a. den i Sverige verkamma kompetensen inom flyg- och rymdområdet i kommande forskningspolitiska proposition. Den svenska flyg- och rymdindustrin har även kopplingar till den innovationsstrategi som regeringen presenterat (Ds 2004:36). Vidare har flyg- och rymdindustrin samt vissa myndigheter en speciell såväl försvars- som näringspolitisk betydelse genom sin kompetens, teknologiska bredd och innovationskraft på området. Efter som även försvaret berörs vill regeringen här redovisa sin syn på denna kompetens.

⁵ Försvarmaktens förslag till fortsatt reformering samt kompletterade underlag till försvarsbeslutet 2004. (Skrivelse 2004-04-30 23 383:66707)

Flyg- och rymdindustrin bidrar bland annat genom sin forsknings-intensiva verksamhet till Sveriges tillväxt och internationella position som högteknologisk nation. Det finns vidare goda möjligheter att utnyttja synergier och spridningseffekter mellan civil och militär verksamhet. Den svenska flyg- och rymdindustrin har visat att den är internationellt konkurrenskraftig och ledande inom vissa områden. Flyg- och rymdindustrin står inför stora förändringar, inte minst mot bakgrund av ökade krav på Försvarsmakten avseende förmåga till internationella insatser i samverkan med andra nationer, minskande försvarsanslag, utvecklingen mot ett nätverksbaserat försvar, en global strukturomvandling och krav på utveckling av förmåga att möta nya hot som inte kan definieras som enbart militära. Export av materiel medför att andra nationer under lång tid blir beroende av Sverige för att kunna driva och utveckla sina system. Regeringen menar att det är viktigt att identifiera flyg- och rymdindustrins nuvarande styrkeområden samt de förutsättningar som är nödvändiga för att upprätthålla och utveckla dessa. Beställningar som läggs vid flyg- och rymdindustrin bör även understödja tillväxt och kunskapspridning. Svensk medverkan i internationella projekt bör ske genom partnerskap och inte i form av underleverantörsskap.

Utvecklingen mot det nätverksbaserade försvaret ställer högre krav på förmåga att kunna integrera nya eller befintliga system. För att nå en större kostnadseffektivitet i materielförsörjningen bör det undersökas om integreringen av materielsystem i större utsträckning kan utföras av industrin. På så sätt kan upphandling av system ske på högre systemnivåer, det vill säga av integrerade system. Det bör därför prövas om relationerna med industrin kan utvecklas så att denna tar ett utökat ansvar för integration av system och utvecklas mot att bli så kallade systemhus⁶. Dock måste risken för monopoleffekter uppmärksammas. Möjligheterna att använda leverantörsoberoende företag, så kallade systempartners, som under en längre tid stöder myndigheterna med systemintegration samt samordning av löpande drift och underhåll bör enligt regeringens mening också beaktas. Likaså menar regeringen att tillämpning av s.k. Supply Chain Management (SCM) inklusive utkontraktering bör kunna prövas i högre grad än idag. Försvarsmakten behöver dock behålla viss kompetens för underhåll inom stridsområden, till exempel under genomförande av internationella insatser. Ett utökat ansvar för industrin måste medföra en ökad kostnadseffektivitet i materielförsörjningen.

Genom att industrin tar ett större ansvar bör Försvarets materielverk kunna inriktas mot upphandling på högre systemnivåer med åtföljande konsekvenser för organisationens kompetens, utformning och omfattning.

Internationella samarbeten

Liksom Riksrevisionen (RiR 2004:6) menar regeringen att det behövs en tydlig svensk strategi för internationellt materielsamarbete. Ur ett säkerhets- och försvarspolitiskt perspektiv bör internationellt materiel-

⁶ Med systemhus avses att industrin kan ges ett helhetsansvar för systemens utformning och funktion. Till exempel skulle industrin kunna överta delar av det ansvar som Försvarets materielverk har idag.

samarbete ses som en del av det europeiska och det euroatlantiska samarbetet med syftet att utveckla förmågan till krishantering och säkerhetsfrämjande verksamhet. Regeringen menar att denna utveckling även stärker den teknologiska industriella basen i Europa och skapar möjligheter till samordning av kompetens och kostnadseffektiva materielsamarbeten. Genom internationella materielsamarbeten kan Sverige få tillgång till internationell teknisk kompetens, vilken har stor betydelse för utveckling av förmågan till interoperabilitet samt för att kunna dela kostnader för utveckling och anskaffning. Regeringen bedömer att samarbetet inom NORDAC och sexnationerssamarbetet (FA/LOI) samt pågående bi- och multilaterala samarbeten är värdefulla för den svenska materielförsörjningen. Satsningar bör därför göras inom områden där Sverige kan vara framgångsrikt internationellt för att skapa internationella samarbeten och därigenom ömsesidiga beroenden och förtroenden.

Sverige bör ytterligare fokusera det internationella samarbetet till de länder och organisationer som bäst kan tillgodose vårt behov. Sverige bör därför främst söka samarbete när det gäller utvecklingsprojekt och forskning och teknikutveckling med länderna inom sexnationerssamarbetet (FA/LOI), USA samt de nordiska länderna. Dessa länder bedöms i flertalet fall kunna tillgodose de svenska behoven av teknik- och interoperabilitetsutveckling.

Myndigheterna har tagit fram landvisa strategier för bilaterala samarbeten. Regeringskansliet har sedan tidigare tagit fram en nationell strategi avseende USA. Enligt regeringens uppfattning bör nu nästa steg vara att ta fram nationellt samordnade strategier för länderna inom sexnationerssamarbetet och inom Norden. Sammantaget menar regeringen att styrningen och uppföljningen av det materielrelaterade internationella samarbetet därmed förbättras.

Inom EU beslutade ministerrådet (GAERC) i november 2003 att under 2004 skapa den Europeiska försvarsbyrån (EDA, European Defence Agency) för utveckling av militär förmåga, forskningssamarbete och materiel samt att inrätta en arbetsgrupp för de förberedelser som krävs för att inrätta byrån. Arbetsgruppen slutredovisade den 3 maj 2004 sitt arbete till den särskilda rådsarbetsgrupp, ad hoc preparatory group (AHPG), som inrättats för att hantera byråfrågan. Beslut om att formellt etablera byrån fattades av ministerrådet den 12 juli 2004.

Regeringen bedömer att byrån kommer att bidra till en effektivare kapacitetsbristtäckning och krishanteringsförmåga. Byrån bör tydligare kunna fånga upp och påskynda de politiska ambitionerna på området än de mer splittrade former för bristtäckning och materielsamarbete som hittills funnits i Europa. Vidare är möjligheter att samordna olika typer av materiella resurser tillsammans med andra nationer, så kallad pooling, en naturlig följd av utvecklingen av EU:s krishanteringsförmåga, inte minst avseende utvecklingen av snabbinsatsförmågan. Genom etableringen av byrån kan det enligt regeringens mening bli aktuellt även för Sverige att delta i gemensam internationell anskaffning av försvarsmateriel. Detta kan ske med delad finansiering och med fördelat ägaransvar kopplat till vårt deltagande i internationella insatser. Regeringen menar att formerna behöver utredas ytterligare, men konstaterar att

någon slags gemensam anskaffning är nödvändig för att utveckla EU:s förmåga till krishantering.

Den koordinering byrån ska bidra till kan i sin tur även bidra till att göra de svenska myndigheternas internationella forsknings- och materiel-samarbete mer effektivt. Det är därför av vikt att myndigheterna i mesta möjliga mån söker utnyttja byråns möjligheter till koordinering och prioriteringar och att det internationella materielsamarbetet inte fördras av deltagandet i byrån.

I februari 2004 presenterade Europeiska kommissionen ett meddelande⁷ där det framgår att kommissionen under våren 2004 inledde ett förberedande projekt, i syfte att 2007 skapa ett särskilt program för säkerhetsrelaterad forskning. Initiativet syftar till att öka säkerheten i Europa, men kommissionen har även fört fram syftet att projektet skall komma att bidra till att stärka den europeiska industriella basen och öka dess konkurrenskraft. Regeringen menar att det är positivt att kommissionen har tagit ett initiativ inom forskningsområdet vars syfte bl.a. är att öka beredskapen för de säkerhetshot som medlemsstaterna i EU står inför. Regeringen delar även kommissionens uppfattning om vikten av att tillvarata de synergier som finns mellan den civila och den militära industrin. Sverige bör därför följa utvecklingen av det framtida programmet för säkerhetsrelaterad forskning, samt delta i arbetet inom för Sverige relevanta områden. Utvecklingen inom EU som syftar till att minska den europeiska fragmenteringen inom försvarsrelaterad forskning och industri, där programmet för säkerhetsrelaterad forskning är en del, kan ses som ett led i att öka europeisk förmåga att bli en jämbördig partner till USA. Detta kan i ett långsiktigt perspektiv snarast betraktas som en förutsättning för USA:s vilja att samarbeta med Europa eftersom samarbetet bygger på ömsesidig nytta och utveckling av kompetens. Programmet bör utvecklas och harmoniseras med den säkerhetsstrategi (A secure Europe in a better world) som Europeiska rådet antog i december 2003. Regeringen har gett uppdrag till VINNOVA, Försvarsmakten, Försvarets materielverk, Totalförsvarets forskningsinstitut och Krisberedskapsmyndigheten att utarbeta ett gemensamt förslag till nationell strategi för säkerhetsforskning.

Inriktningen av materieförsörjningen

Försvarsmakten bör vara utrustad med modern materiel för insatsorganisationens behov och för att kunna bedriva en rationell grundutbildning, inom ramen för utvecklingen mot ett nätverksbaserat försvar. Det militära försvarets förmåga att genomföra internationella insatser bör tillsammans med nödvändiga resurser för territoriell integritet (främst incidentberedskap) vara styrande för materieförsörjningen.

Regeringen menar att utvecklingen mot ett nätverksbaserat försvar som skall kunna verka såväl internationellt som nationellt kan tillgodoses genom satsningar på utveckling av modern materiel i internationell sam-

⁷ Communication on the Implementation of the Preparatory Action on the enhancement of the European Industrial Potential in the field of Security Research, towards a Programme to advance European Security through Research and Technology.

verkan. Sverige kan då få tillgång till teknisk kompetens, utveckla förmågan till interoperabilitet och dela kostnader. I andra fall kan det vara mer kostnadseffektivt att upphandla materiel i internationell konkurrens.

Regeringen bedömer att Försvarsmaktens planering innehåller utveckling av materiel i internationella samarbeten som ligger i linje med regeringens uppfattning om behovet för att tillgodose krav på operativ förmåga. Utvecklingsobjekten i materielplaneringen bedöms vara relevanta för den fortsatta uppbyggnaden av det flexibla insatsförsvaret, inte minst internationellt. Utvecklingsobjekten bedöms även vara relevanta ur ett bredare nationellt kompetens-, innovations-, spin-off- och tillväxtperspektiv. Dessa måste dock prövas kontinuerligt mot bakgrund av Försvarsberedningens inriktning och de delvis förändrade kraven på operativ förmåga.

Regeringens inriktning för materielförsörjningen bör resultera i satsningar på nyutveckling av materiel och forskning och teknikutveckling med en fokusering på att framförallt tillgodose Försvarsmaktens behov för internationella insatser. Regeringen vill understryka att det vid val mellan direktanskaffning och utveckling i internationell samverkan från fall till fall bör analyseras vilka alternativ som blir mest kostnadseffektiva i ett livscykelperspektiv. I sådana fall då alternativen från kostnadseffektivitetssynpunkt, från internationell samarbetsynpunkt m.m. anses vara likvärdiga, bör de alternativ väljas som bedöms medföra störst positiv betydelse för den i Sverige verksamma industrins kompetens och utvecklingsförmåga. Vid direktanskaffning anser regeringen, i likhet med Försvarsberedningen, att möjligheter till industriell samverkan bör utnyttjas. Unika svenska krav bör undvikas och materielen skall vara interoperabel i internationella sammanhang. Exempel på ny materiel och teknik som enligt regeringens mening bör kunna utvecklas om de operativa behoven är prioriterade och ekonomiska förutsättningar finns är nätverksbaserade ledningssystem, splitterskyddad enhetsplattform, radarteknik för försvarsmaktsgemensam operativ tillämpning, obemannade flygfarkoster för strid och spaning, system för indirekt eld, lätt enhetsrobot för bekämpning av mark- och sjömål, gemensamt taktiskt radiosystem (GTRS), samt soldatburna understödsvapen. Former för fortsatt utveckling och säkerställande av kompetens inom sjöstrids- och undervattenssystem i grunda vatten för spaning och verkan bör studeras vidare. Avseende utveckling av ubåtssystem krävs internationellt samarbete. Beroende på ekonomiska möjligheter kan även utveckling av långräckviddiga precisionsvapen mot markmål, flygburen spaning mot markmål (Carabas) samt utveckling av JAS 39 Gripens telekrigförmåga komma att övervägas. Regeringen menar också att direktanskaffning av ett luftvärnsrobotsystem till korvett Visby bör övervägas. Bland de projekt som påbörjats och som regeringen fortfarande bedömer som relevanta för den framtida Försvarsmakten kan nämnas splitterskyddad granatkastare (SSG 120/Amos), långräckviddig precisionsgranat (Excalibur), IR-jaktroboten IRIS-T, radarjaktroboten Meteor och helikopter 14 och 15.

Enligt Försvarsberedningen bör besparingarna bl.a. tas på totalförsvarsgemensamma myndigheters budgetar och materielförsörjningen. Oavsett om besparingarna inom materielförsörjningen rör myndigheterna

eller beställningar till industrin, kommer de enligt regeringens mening att få direkta konsekvenser för materielförsörjningen samt forskningen och teknikutvecklingen.

Regeringen bedömer att inriktningen mot objekt och nischer är rimlig inom angiven ekonomisk ram. Det kan dock inte uteslutas att en anpassning kan behöva göras framöver, inte minst med hänsyn till det svenska bidraget till EU:s snabbinsatsförmåga.

Exportstöd

Regeringen anser att det grundläggande syftet med att främja export av krigsmateriel även fortsättningsvis är att säkerställa försörjning av materiel och kompetens till det svenska försvaret. Även möjligheter till civila tillämpningar av militär teknik, s.k. spin-off och civila synergieffekter motiverar exportstödet.

Med Försvarmaktens operativa förmågebehov som grund bör exportmöjligheterna tidigt vägas in som en faktor i materielförsörjningen. Exportmöjligheterna bör också beaktas och lyftas fram vid deltagande i olika internationella fora, exempelvis inom ramen för den Europeiska försvarsbyrån (EDA) samt inom FA/LOI och vid andra internationella samarbeten.

Bland annat minskande materielbeställningar har gjort att företagen ökat sin exportandel av omsättningen. En ökad exportandel är nödvändig för att företagen skall kunna vidmakthålla och utveckla teknik och kompetens för Försvarmaktens räkning. Export av materiel eller tjänster som inte också beställts av svenska myndigheter är dock ovanlig. Harmonisering av svenska krav med andra nationer bör eftersträvas av kostnadseffektivitets- och interoperabilitetsskäl. Då kan också kostnaderna för svenska versioner av materielen, liksom för exportkundernas, hållas nere. Regeringen bedömer att det ökade inslaget av demonstratorverksamhet inom Försvarmakten kommer att medföra ett behov av att stödja export eller internationell samverkan av tjänster och produkter som inte är helt färdigutvecklade. Behovet av stöd när det gäller möjligheter till internationella materielsamarbeten bedöms också komma att öka framöver. Tjänsteexporten bedöms ha potential för att öka, exempelvis genom att man utnyttjar svenska test- och övningsfält, simulatoranläggningar m.m. Förslag på hur internationell militär test- och övningsverksamhet på svenskt territorium kan utvecklas har lämnats av en särskild utredare (SOU 2004:77). Förslagen bör beaktas i fortsatt exportstödsarbete. Regeringen anser att former för att stödja tjänster och demonstratorverksamhet behöver utvecklas. Vidare bör fokusering ske mer på marknadsföring av systemkoncept, snarare än enskilda vapensystem, samt på potentialen för internationella samarbeten. Regeringen avser också att, med Försvarmaktens operativa förmågebehov som grund, utveckla ledningen och styrningen av exportstödet och låta myndigheterna hantera mer av genomförandet av exportstödet.

Uthyrning eller försäljning av försvarsmateriel, som på kortare eller längre sikt inte behövs för Försvarmaktens operativa förmåga, blir allt vanligare till exportkunder. En uthyrning kan också vara ett sätt att inleda ett mer omfattande köp av utrustning. I prop. 2001/02:10 föreslog regeringen att materiel som inte långsiktigt behövdes för Försvars-

maktens operativa förmåga skulle kunna säljas eller hyras ut i exportstödande syfte. Forsvarsutskottet ställde sig i betänkande 2001/02:FöU2 bakom detta förslag. Regeringen menar att de skäl som togs upp i denna proposition fortfarande är giltiga, men att omfattningen av försäljning och uthyrning kan komma att öka på grund av en minskande insatsorganisation. Regeringen bedömer att till exempel ett antal stridsfordon 90 och stridsvagnar också skulle kunna bli aktuella. Forsvarsmaktens behov av flygplan JAS 39 i insats- och grundorganisationen är enligt regeringens bedömning ca 143 stycken. Därmed bör något fler flygplan kunna användas i exportstödande eller säkerhetsfrämjande syfte än regeringen angav i prop. 2001/02:10. Forsvarsmakten bör också ha möjlighet att under begränsad tid kunna upplåta materiel till andra nationer i syfte att etablera eller underlätta internationella samarbeten. Regeringen menar vidare att leasing och försäljning av kvalificerad materiel som inte behövs för den operativa förmågan även bör kunna ske till i Sverige verksam industri i exportstödande syfte. Enligt regeringens mening bör försäljning eftersträvas före leasing oavsett om köparen är ett annat land eller i Sverige verksam försvarsindustri.

Exportstödet bör enligt regeringens mening främst koncentreras mot valda nischområden.

Militära och civila synergimöjligheter

Forsvarsberedningen har i sin rapport *Försvaret för en ny tid* (Ds 2004:30) pekat på betydelsen av att bredda samarbetet mellan försvarsinriktad och civil forskning och utveckling samt att möjligheterna till att initiera nationella samarbetsprojekt mellan stat och industri bör undersökas. Regeringen gav därför Försvarets materielverk i uppdrag att i samverkan med bland andra Forsvarsmakten och Totalförsvarets forskningsinstitut utreda nuvarande och potentiella synergieffekter mellan civila och militära ändamål inom materielförsörjningsområdet.

Mot bakgrund av Försvarets materielverks rapport från den 15 december 2003⁸ är det regeringens uppfattning att det bör finnas områden där myndigheter inom försvarssektorn och civila myndigheter (inkl. universitet och högskolor), forskningsinstitut och industrin har gemensamma intressen. Regeringen menar att möjligheter till innovationsspridning och synergieffekter genom samverkan mellan dessa olika aktörer bör kunna utökas, bland annat genom att ytterligare utveckla forsknings- och tekniknätverk. Dessa nätverk blir även en viktig resurs i det internationella forsknings- och utvecklingssamarbetet. Ökad samverkan bör kunna bidra till att stärka den nationella FoU-basen genom att dra nytta av att den forskning och teknikutveckling som bedrivs inom totalförsvaret huvudsakligen är av behovsinriktad och tillämpad karaktär. Förmågan till innovationsspridning och duala tillämpningar bör således ses i ett nationellt tillväxtperspektiv. Exempel på sådana områden och forskningsmiljöer kan vara hantering och presentation av information, modellering och simulering, flygteknik, NBC samt logistik. Regeringen menar att bl.a. inriktningen mot ett nätverksbaserat försvar

⁸ Försvarets materielverks skrivelse *Analys och förslag avseende utvecklingen av materielförsörjningen till det militära försvaret, 2003-12-15 GD 21 800:69883/03.*

kan skapa möjligheter till synergieffekter i utvecklingen och möjligheter till ökad samordning mellan militära och civila myndigheter. Det bör därför skapas en handlingsfrihet inom Försvarsmaktens forskning och teknikutveckling som medger nya möjligheter till samverkan med civila aktörer eller genom internationella projekt. Regeringen vill betona att statligt finansierad forskning som beställs vid industrin är betydelsefull för utvecklingen av dess konkurrenskraft. En betydande del av denna statligt finansierade forskning är knuten till behovet av försvarsmateriel. Utnyttjande av synergieffekter bör bl.a. sökas inom de områden som valts som nationella nischer.

Inom forskningen och teknikutvecklingen på försvarsområdet finns idag ett omfattande samverkansnät såväl nationellt som internationellt med forskningsaktörer utanför försvarssektorn. Inom såväl myndigheter som industrin finns således utvecklade former för att samverka med civila aktörer. Denna samverkan har stärkt försvarsforskningens attraktivitet och industrins konkurrenskraft. Det nationella flygtekniska forskningsprogrammet (NFFP) är ett exempel på en ledningsform för samverkan mellan industrin och staten där industri, universitet, högskolor och forskningsinstitut nära samarbetar. Fokus för forsknings-samverkan i NFFP har främst varit nationell och bl.a. inneburit att den kompetens som byggts upp genom omfattande satsningar från staten utanför programmet har nyttiggjorts, t.ex. avseende forskning och teknikutveckling. Syftet är att NFFP, som del av den flygtekniska forskningen inom landet bl.a. skall bidra till att stärka den svenska flygindustrins konkurrensförmåga och landets förmåga att aktivt delta i, och dra nytta av, internationellt forsknings- och teknologisamarbete. Programmet omfattar således forskning som är av både civilt och militärt intresse och där goda möjligheter till synergieffekter finns. Regeringen anser att programmet bör fortsätta under perioden 2005-2008, inte minst mot bakgrund av vad regeringen anfört avseende nationella nischer. NFFP avses även behandlas i kommande forskningspolitiska proposition.

Avveckling

Materiel som inte svarar mot de operativa kraven eller de långsiktiga behoven av kompetenser bör avvecklas, såvida inte materielen behövs för en rationell drift av förband i insatsorganisationen. Försvarsmaktens överskotts-förnödenheter har i första hand utnyttjats inom de frivilliga försvarsorganisationerna, för humanitära insatser, för museala ändamål, för militärt och civilt säkerhetsfrämjande materielsamarbete och för att stärka det svenska samhället vid svåra påfrestningar i fred. I andra hand har överskotts-förnödenheter erbjudits till försäljning till civila företag där det bedömts finnas en tydlig efterfrågan på marknaden. Förnödenheter som inte har varit efterfrågade för bistånd och humanitära åtgärder, säkerhetsfrämjande åtgärder eller för försäljning har återvunnits eller förstörts. Detta gäller även de förnödenheter som av profil-, sekretess-, miljö- eller systemsäkerhetsskäl inte bör exponeras på marknaden. Med hänsyn till Försvarsmaktens kostnader för förrådshållning har även förnödenheter, som inte bedömts kunna överlåtas tillräckligt skyndsamt, återvunnits eller förstörts. Det kommer även i fortsättningen att finnas ett behov av att avveckla materiel. Regeringen delar Försvarsberedningens

uppfattning om att avvecklingen blivit mer kostsam än beräknat varför vissa ändringar av nuvarande inriktning är nödvändiga för att minska kostnaderna.

Tidigare har inriktningen varit att övertalig materiel skall avvecklas skyndsamt. I framtiden bör avvecklingen ske på ett mer flexibelt sätt. I vissa fall kan det vara befogat att avveckla skyndsamt medan det i andra fall kan vara mer lönsamt att låta avvecklingen ta längre tid. Alla påverkande faktorer, exempelvis personalkostnader för avveckling och lagerkostnader för fortsatt förrådshållande, skall vägas in vid beslut om avveckling. Detta bör genomföras så att den mest ekonomiskt fördelaktiga avvecklingstakten för olika typer av materiel eller för ett specifikt materielsystem kan avgöras. Detta kan innebära att viss materiel avvecklas under en förhållandevis kort period, medan annan avveckling kan sträcka sig över en längre tid. Försvarsberedningen har i rapporten Försvar för en ny tid (Ds 2004:30) konstaterat att avvecklingen av materiel måste ägnas fortsatt stor uppmärksamhet under de kommande åren. Bland annat föreslår beredningen att Försvarsmakten bör pröva alternativa sätt, som utkontraktering av verksamheten. I likhet med Försvarsberedningen anser regeringen att det är viktigt att pröva alternativ till verksamheten, så att Försvarsmakten arbetar på det sätt som medför största möjliga kostnadseffektivitet för staten. Det är därför viktigt att pröva möjligheterna att utnyttja en separat organisation för avveckling. En sådan organisation kan på ett professionellt och systematiskt sätt ägna sig åt avveckling av materiel, samtidigt som den ordinarie verksamheten vid myndigheten inte behöver fokusera på detta. Det är dock fortfarande Försvarsmakten själv som måste definiera vad som skall avvecklas utifrån de krav som riksdag och regering ställer på myndigheten.

7.7.1 Förändringar i grundorganisationen

Regeringens förslag: Beslut om Försvarsmaktens grundorganisation skall inte fattas av riksdagen.

Regeringens bedömning: Försvarsmaktens grundorganisation bör ges följande utformning för att Försvarsmaktens förmåga och insatsorganisation m.m. skall kunna få den inriktning som redovisas och föreslås tidigare i detta kapitel.

1) Följande organisationsenheter bör läggas ned

- | | |
|---|---------------|
| – Jämtlands fältjägarregemente (I 5) | Östersund |
| – Norrlands dragonregemente (K 4) | Arvidsjaur |
| – Södermanlands regemente (P 10) | Strängnäs |
| – Gotlands regemente (P 18) | Gotland/Visby |
| – Andra ytstridsflottiljen (2. ysflj) | Haninge/Berga |
| – Älvsborgs amfibieregemente (Amf 4) | Göteborg |
| – Sydkustens marinbas (MarinB S) | Karlskrona |
| – Ostkustens marinbas (MarinB O) | Haninge/Berga |
| – Jämtlands flygflottilj (F 4) | Östersund |
| – Gotlands militärdistriktsstab (MDG) | Gotland/Visby |
| – Försvarsmaktens Halmstadskolor (FMHS) | Halmstad |
| – Örlogsskolorna (ÖS) | Karlskrona |
| – Amfibiestridsskolan (AmfSS) | Vaxholm |
| – Arméns tekniska skola (ATS) | Östersund |
| – Militärhögskolan (MHS Ö) | Östersund |
| – Flygvapnets Uppsalaskolor (F 20) | Uppsala |

2) Följande andra enheter bör läggas ned

- | | |
|--|--------------|
| – Militärdistriktsgrupper | |
| – Skånska dragongruppen | Hässleholm |
| – Kalmargruppen | Kalmar |
| – Älvsborgsgruppen | Borås |
| – Värmlandsgruppen | Kristinehamn |
| – Västmanlandsgruppen | Västerås |
| – Västernorrlandsgruppen | Sollefteå |
| – Norrbottens gränsjägargrupp | Kalix |
| – Norrlands trängbataljon vid I 5 i Östersund | |
| – Norrlands luftvärnsbataljon vid I 19 i Boden | |
| – Norrlands signalbataljon vid I 19 i Boden | |
| – Norrlands artilleribataljon vid I 19, varvid verksamheten inordnas i A 9 i Boden | |

Inriktningen är att organisationsenheterna och de andra enheterna skall läggas ned den 31 december 2004 samt att förekommande verksamhetsförändringar skall vara avslutade senast den 30 juni 2006.

3) Följande organisationsenheter bör inrättas

- Marinbasen (MarinB) Karlskrona
- Försvarsmaktens tekniska skola (FMTS) Halmstad
- Sjöstridsskolan (SSS) Karlskrona
- Luftstridsskolan (LSS) Uppsala

Inriktningen är att organisationsenheterna skall inrättas den 1 januari 2005.

4) Följande organisationsenheter bör omlokaliseras

- Artilleriregementet (A 9) från Kristinehamn till Boden
- Första utbåtsflottiljen (1. ubflj) från Haninge/Berga till Karlskrona
- Vaxholms amfibieregemente (Amf 1) från Vaxholm till Haninge/Berga
- Försvarsmaktens logistik (FMLOG) från Karlstad till Stockholm
- Försvarsmaktens sjukvårdscentrum (FSC) från Hammarö till Göteborg
- Försvarsmusikcentrum (FöMusC) i Strängnäs till Upplands-Bro/Kungsängen

Inriktningen är att omlokaliseringarna skall inledas den 1 januari 2005 och vara avslutade senast den 30 juni 2006.

5) Följande organisationsenhet bör omorganiseras

- Redovisningsavdelning Bergslagen till Försvarsmaktens telenät- och marktelefonförband (FMTM) i Örebro

Inriktningen är att omorganiseringen skall inledas den 1 januari 2005 och vara genomförd den 31 december 2005.

6) Följande verksamheter bör flyttas

- Marinbasverksamheten från Haninge/Berga till Haninge/Muskö
- Verksamheten inom Fjärde minkrigsflottiljen från Haninge/Berga till Haninge/Muskö
- Helikopterverksamheten från Haninge/Berga till Ronneby/Kallinge
- Motorskolan från Östersund till Skövde

Inriktningen är att flyttningen av verksamheterna skall inledas den 1 januari 2005 och vara avslutad den 30 juni 2006.

7) Övriga förändringar inom vissa enheter

- Militärdistriktsgruppen Gotlandsgruppen bör samlokaliseras med F 17:s enhet i Visby
- Den kvalificerade sjukvårdsutbildningen bör samlas till Försvarsmaktens sjukvårdscentrum (FSC) i Göteborg

Inriktningen är att förändringarna skall inledas den 1 januari 2005 och vara avslutade den 30 juni 2006.

*Bakgrund**Inledning*

Riksdagen beslutade i mars 2000 om omfattande förändringar i Försvarsmakten (prop. 1999/2000:30, bet. 1999/2000:FöU2, rskr. 1999/2000:168). Beslutet innebar bl.a. att ett stort antal organisationsenheter i grundorganisationen skulle läggas ned. Vidare skulle ledningsstrukturen förändras och en militärdistriktsorganisation införas. I juni samma år beslutade riksdagen om ytterligare förändringar i grundorganisationen (prop. 1999/2000:97, bet. 1999/2000:FöU7 och bet. 1999/2000:FöU8, rskr. 1999/2000:250 och rskr. 1999/2000:251). Viktiga delar i det beslutet gällde Försvarsmaktens underhållstjänst samt skolor och centrum.

Genom ändringar av regleringsbrevet för Försvarsmakten i mars respektive juni 2000 uppdrog regeringen åt Försvarsmakten att den 30 juni 2000 lägga ned organisationsenheterna, dock skulle några organisationsenheter läggas ned vid en senare tidpunkt. I besluten uppdrog regeringen vidare åt Försvarsmakten att den 1 juli 2000 inrätta bl.a. militärdistriktsorganisationen.

Försvarsmakten har i sin årsredovisning för respektive år redovisat arbetsläget när det gäller förändringarna i grundorganisationen. I allt väsentligt har Försvarsmakten kunnat genomföra förändringarna inom den tidsram regeringen bestämt.

Efter dessa förändringar har reformeringen av Försvarsmakten fortsatt, med bl.a. riksdagens beslut i november 2001 om försvarsbeslut 2002 – 2004 (prop. 2001/02:10, bet. 2001/02:FöU2, rskr. 2001/02:91).

Inriktande regeringsbeslut

Regeringen har tidigare fattat olika beslut som direkt eller indirekt har betydelse för arbetet med grundorganisationens utformning. I maj 2003 beslutade regeringen om differentierad beredskap för Försvarsmakten.

I juni 2003 beslutade regeringen om planeringsanvisningar för Försvarsmaktens budgetunderlag för 2005 inför denna proposition enligt följande. Regeringens beslut innebar bl.a. att Försvarsmakten i de fyra ekonomiska nivåerna skulle redovisa förslag till en från militära utgångspunkter optimal grundorganisationsstruktur. Strukturen i de olika nivåerna skulle utgå från de krav insatsorganisationen och andra militärt styrande faktorer ställde, bl.a. skolor och utbildning, bemanning av skolor m.m, behov av kompetens, internationell verksamhet samt exportstöd. Redovisningen skulle också innehålla principiella grundorganisatoriska strukturer och avse myndighetens samtliga delar och nivåer samt behandla även de organisatoriska konsekvenserna på central, regional och lokal nivå. Redovisningen skulle däremot inte behandla enskilda organisationsenheter eller lokalisering av dessa. Utöver detta skulle Försvarsmakten redovisa förslag till en förbättrad planerings-, besluts- och uppföljningsprocess för förändringar i grundorganisationen.

I augusti 2003 beslutade regeringen att ett underlag inför 2004 års försvarsbeslut om förändringar i Försvarsmaktens grundorganisation skulle utarbetas av en arbetsgrupp inom Regeringskansliet (Försvars-

departementet). Vidare bestämdes att Fortifikationsverket skulle biträda arbetsgruppen samt bemyndigades chefen för Försvarsdepartementet att besluta om arbetsgruppen, dess arbete samt de ytterligare anvisningar som behövdes.

När det gällde gruppens arbetssätt beslutade chefen för Försvarsdepartementet att arbetsgruppen nära skulle följa Försvarsmaktens arbete med att utarbeta budgetunderlaget för 2005. Vidare skulle gruppen fortlöpande beakta Försvarsmaktens arbete när det gällde uppdraget i planeringsanvisningarna om att redovisa förslag till en förbättrad planerings-, besluts- och uppföljningsprocess för förändringar i grundorganisationen. Vidare skulle gruppen pröva de grundorganisatoriska delarna av Försvarsmaktens redovisning i budgetunderlaget för 2005 samt de andra redovisningar rörande grundorganisationen som myndigheten skulle lämna inför försvarsbeslutet.

I sitt beslut i augusti 2003 bestämde regeringen även om riktlinjer för arbetsgruppens arbete och anförde att arbetsgruppens förslag bl.a. skulle omfatta hela Försvarsmakten, vara sammanhållet och innehålla en helhetslösning, vara spårbart, vara motiverat så att skälen för varje förslag kan utläsas samt vara kostnadsberäknat så att förändringar som genomförs kan följas upp. Gruppen skulle också väga in ett antal försvarspolitiska, ekonomiska, regionalpolitiska, arbetsmiljömässiga och miljöpolitiska aspekter i sitt arbete.

När det gällde de försvarspolitiska aspekterna angavs bl.a. följande. Gruppens förslag skulle skapa rationella produktionsförutsättningar och en långsiktigt hållbar organisationsstruktur som kan svara mot de krav som den nya strukturen med bl.a. insatsförband ställer. Förslag till reduceringar skulle i första hand innebära att organisationsenheter avvecklas eller integreras med andra organisationsenheter. De grundorganisatoriska resurser som bibehålls skulle så långt möjligt inrymma även eventuellt tillkommande verksamhet från avvecklade eller omlokaliserade organisationsenheter. För att svara mot de krav som den framtida Försvarsmaktens organisation ställer avseende bl.a. rationella utbildningsvolymerna skulle grundorganisationen omfatta främst större och integrerade organisationsenheter. Gruppen skulle så långt möjligt undvika att lämna förslag som innebar att det blir endast begränsad verksamhet på en ort. Med undantag för dimensionerande övnings- och skjutfält skulle särskild infrastruktur för anpassning inte ligga till grund för utformningen av grundorganisationen. Konsekvenserna och effekterna för Försvarsmaktens logistik skulle belysas särskilt. Möjligheterna till samverkan mellan Försvarsmakten och annan statlig verksamhet på en ort för att åstadkomma en för staten sammantaget rationell verksamhet skulle beaktas. Vidare skulle förslaget till grundorganisation utformas så att nödvändiga kompetenser kan vidmakthållas och utvecklas. Grundorganisationen skulle vidare medge förutsättningar för den egna personalens utveckling och kompetensuppbyggnad. Slutligen skulle Försvarsmaktens förmåga att kunna hantera specialfunktioner beaktas.

I fråga om ekonomiska aspekter skulle det samlade grundorganisatoriska förslaget rymmas inom de anslagsnivåer som angavs i regeringens beslut i juni 2003 med planeringsanvisningar för Försvarsmakten. Grundprincipen skulle vara att förändringarna på sikt skall leda till lägre driftskostnader. Kostnader för nyinvesteringar och omlokalisering

ringar skulle minimeras. I fråga om regionalpolitiska aspekter angav regeringen att de berörda lokala arbetsmarknadsregionernas sårbarhet ur regionalpolitiska och arbetsmarknadspolitiska synvinklar skulle beaktas, liksom att särskild hänsyn skulle tas till försvarsmaktsberoendet, dvs. andelen sysselsatta i Försvarsmakten i förhållande till det totala antalet sysselsatta. För arbetsmiljöaspekter angavs att frågor om skydd mot olycksfall och ohälsa för anställda och totalförsvarspliktiga som verkar inom Försvarsmakten samt frågor om en god arbetsmiljö i övrigt skulle beaktas. Slutligen angavs i riktlinjer avseende miljöpolitiska aspekter att grundorganisationen skulle utformas så att Försvarsmakten svarar mot sitt ansvar som sektormyndighet för ekologisk hållbarhet.

Regeringen angav i sina riktlinjer bl.a. också att gruppen i sin redovisning skulle ange när förändringen av grundorganisationen bör inledas och när den bedöms kunna vara avslutad.

Förbättrad planerings-, besluts- och uppföljningsprocess

Av regeringens planeringsanvisningar till Försvarsmakten i juni 2003 framgick att Försvarsmakten skulle redovisa ett förslag till förbättrad planerings-, besluts- och uppföljningsprocess för förändringar i grundorganisationen.

Försvarsmakten redovisade uppdraget i mars 2004. Myndigheten anförde att redovisningen inom den utvecklade processen skall göras genom ett antal grundläggande termer som visar på utveckling per ort och förband. Exempel på sådana grundläggande termer är anslagsförbrukning, personal, totalförsvarspliktiga och avvecklingskostnader. Försvarsmakten har börjat ta fram ett förslag till modell för budget- och redovisningsdokumentation i väsentliga termer. Förslaget behandlar modell och process för framtagning av rapporter avseende budget och redovisning.

Processen för planering, beslut och uppföljning skall inarbetas i de ordinarie processerna inom myndigheten. Myndighetsinterna anvisningar har utarbetats för att möjliggöra att kostnads- och personårsutvecklingen skall kunna redovisas konsekvent och spårbart över flera år, liksom att redovisningen skall kunna göras inklusive respektive exklusive kostnader för avveckling/omstrukturering.

Efter redovisningen i mars 2004 har Försvarsmakten vidareutvecklat dessa interna anvisningar för att ytterligare tydliggöra hela processen och dess delar med delansvar.

Regeringen bedömer att denna nya process för planering, beslut och uppföljning – tillsammans med andra redovisningsmodeller som Försvarsmakten har redovisat i sin årsredovisning för 2003 – kommer att lägga grund för betydligt förbättrade möjligheter att följa upp grundorganisatoriska förändringar i Försvarsmakten.

Arbetets bedrivande

Arbetsmetod

Varje förändring som gäller Försvarsmaktens grundorganisation berör ett mindre eller större antal personer, både inom och utom Försvarsmakten. Vid större förändringar berörs även kommuner och regioner. Det är

därför viktigt att regeringens bedömning om grundorganisationen är spårbar och förståelig för dem som berörs, även om de inte delar regeringens uppfattningar och slutsatser. En annan sida av denna sak är att det är viktigt att alla berörda får möjlighet att redovisa sina förslag och uppfattningar.

För att tillgodose dessa utgångspunkter valde den av regeringen tillsatta arbetsgruppen följande arbetsmetod. Under perioden mars – juni 2004 besökte arbetsgruppen det absoluta flertalet av Försvarmaktens organisationsenheter. Vid varje sådant besök erbjöds aktuell enhet möjlighet att redovisa förhållandena vid enheten samt utvecklingsmöjligheter m.m. Vid de flesta av dessa besök deltog även representanter för kommunen och i några fall t.ex. länsstyrelsen och lokal högskola. Utöver detta gavs cheferna för respektive enhet möjlighet att vid särskilda möten med arbetsgruppen på Försvarmaktens högkvarter i april 2004 redovisa sin enhets syn, antingen individuellt eller inom ramen för en gemensam funktionsredovisning. På detta sätt har Försvarmaktens förband, skolor och centrum givits möjlighet att redovisa sina uppfattningar direkt till arbetsgruppen, samtidigt som gruppen på plats har kunnat bedöma bl.a. produktionsförutsättningarna.

Vid sidan om detta har kommuner och länsstyrelser i mars och i augusti 2004 fått möjlighet att till försvarsministern, med deltagande ur arbetsgruppen, framföra sina synpunkter.

En viktig del i arbetsgruppens arbete, vilket regeringen också framhöll i sina riktlinjer, har varit att löpande hålla de berörda centrala arbetstagarorganisationerna informerade om gruppens arbete och ge dem tillfälle att framföra synpunkter. Arbetsgruppen har därför återkommande redovisat arbetsläget m.m. för arbetstagarorganisationerna under perioden december 2003 – augusti 2004. Arbetstagarorganisationerna har vid dessa tillfällen lämnat värdefulla synpunkter och varit ett gott stöd för gruppen i dess arbete.

Utöver detta har skriftliga synpunkter och uppfattningar redovisats från ett stort antal myndigheter, organisationer och enskilda. Dessa skrivelser m.m. finns i Försvarsdepartementets akt (Fö2003/2621/MIL, m.fl. diarienummer). Bl.a. följande skrivelser har kommit in. Länsstyrelsen i Blekinge har i en skrivelse i mars 2004 om försvarets verksamhet och närvaro i Blekinge framhållit bl.a. Blekinges geografiska läge, materieförsörjningen vid Kockums AB samt de goda övningsbetingelserna. Bodens kommun har i mars 2004 överlämnat information om garnisonens betydelse för kommunen och för Sverige. Kommunen redovisar översiktligt det man anser vara de stora fördelarna med kommunen och regionen. Det gäller bl.a. den integrerade garnisonen, den positiva personalrekryteringen, garnisonens och övningsfältens klimatologiska läge samt de totalförsvarspiktigas positiva omdömen. I en skrivelse i mars 2004 om förutsättningarna för samarbete på utbildningsområdet påpekar Halmstads kommun att det i dag redan finns ett välutvecklat samarbete mellan kommunen, högskolan och garnisonen. Kommunen framhåller att stora steg redan har tagits i syfte att binda samman gymnasieskolor och vuxenutbildning med högskolans program och kurser respektive militärhögskolan i Halmstad. Eksjö kommun och länsstyrelsen i Jönköpings län har i en gemensam skrivelse i maj 2004 redovisat förhållanden om Eksjö garnison och garnisonens betydelse för

kommunen och regionen samt om garnisonens utvecklingsmöjligheter. De två instanserna pekar särskilt på den internationella betydelse som verksamheten vid Totalförsvarets ammunitions- och minröjningscentrum (SWEDEC) och Ingenjörregementet har. De framhåller att fältarbetsutbildningen på många sätt är unik och att garnisonen har unika utbildningsmöjligheter bl.a. inom området ammunitions- och minröjningsverksamhet. Skövde kommun har i en skrivelse i maj 2004 om förutsättningarna för militär verksamhet i Skövde särskilt pekat på de ekonomiska fördelarna av en fortsatt omfattande militär verksamhet i regionen, samverkan med Högskolan i Skövde, goda arbetsmöjligheter för officersfamiljens medflyttande och karriärväxling samt regionens utbyggda infrastruktur.

Metod för grundorganisationsanalys

Försvarsmakten redovisade i budgetunderlaget för 2005 i stort det underlag som regeringen hade begärt i planeringsanvisningarna. Regeringen vill understryka vikten av att inriktningen till ny grundorganisation för Försvarsmakten kan hänföras till bl.a. insatsorganisationen. Det förslag till principiell organisation som Försvarsmakten redovisade i budgetunderlaget för 2005 hade utarbetats i enlighet med en metod som skulle tillförsäkra denna eftersträlvade spårbarhet. Denna planeringsprocess har följande steg:

- 1) Omvärldsutveckling
- 2) Säkerhetspolitiska mål
- 3) Inriktning av försvarspolitik och ekonomiska förutsättningar
- 4) Krav på operativ förmåga
- 5) Stridskrafternas utformning
- 6) Insatsorganisationen
- 7) Dimensionerande faktorer
- 8) Grundorganisationshypotes med produktionsutlägg
- 9) Beräkning av personal- och hyreskostnader
- 10) Beräkning av den totala kostnaden för verksamheten vid grundorganisationen.

Med omvärldsutvecklingen, säkerhetspolitiska mål samt inriktning av försvarspolitiken inklusive ekonomiska förutsättningar som grund har krav på operativ förmåga identifierats. Därefter har stridskrafternas olika delar utformats och detta har resulterat i en detaljerad insatsorganisation.

Med denna insatsorganisation som grund, innehållande bl.a. personal, materiel och anläggningar, har Försvarsmakten beräknat och fastställt de för grundorganisationen dimensionerande faktorerna. Dessa är för markstridsförbanden och amfibieförbanden den årliga volymen totalförsvarspliktiga, för sjöstridskrafternas enheter antalet fartyg i drift samt för flygstridskrafterna antalet flygtimmar för de kvalificerade flygsystemen. Därefter har en grundorganisationshypotes med ett principiellt produktionsutlägg utformats för att bedöma om det är möjligt att utbilda och öva den föreslagna insatsorganisationen inom den givna grundorganisationshypotesen. Efter detta har de kostnadsdrivande produktionsfaktorerna, dvs. personal- och hyreskostnaderna, beräknats och fastställts. Personalbehovet grundar sig på insatsorganisationens behov, behovet av personal för internationella uppgifter samt behovet av personal för att bibehålla och utveckla nödvändig kompetens. Detta gör att det totala personal-

behovet i Försvarsmakten överstiger insatsorganisationens behov. Avslutningsvis har Försvarsmakten beräknat samtliga kostnader för grundorganisationen, inklusive utbildnings- och övningskostnaderna.

Regeringen har haft denna planeringsprocess och metod som utgångspunkt i beredningen av denna fråga.

Utgångspunkter

Försvarsmaktens budgetunderlag för 2005

I budgetunderlaget för 2005 redovisade Försvarsmakten följande ekonomiska fördelning för perioden 2005 – 2007 (2008).

(Miljoner kronor i prisläge genomförandepris 2004).

<i>Anslag/Anslagspost/</i>	<i>2004 Prognos</i>	<i>2005</i>	<i>2006</i>	<i>2007</i>	<i>2008- 2014 per år</i>
6:1:1 Förbandsverksamhet och beredskap	20 567				
Plus 3 mdkr					19 517
+ - 0 mdkr		21 265	20 726	19 486	19 117
Minus 3 mdkr		21 265	20 108	18 429	18 034
Minus 6 mdkr					17 034

Tabellen visar enbart anslagsposten 6:1:1 *Förbandsverksamhet och beredskap*. Övriga reduceringar för att hålla de angivna planeringsramarna avsågs bli genomförda inom materielområdet (anslaget 6:2 *Materiel, anläggningar samt forskning och teknikutveckling*).

För varje ekonomisk nivå har först ett förslag till en insatsorganisation tagits fram. Kostnaderna för förbandsverksamhet och materiel har därefter beräknats och avvägts för att inrymmas inom ekonomisk ram.

Skälet till den trappvisa minskningen av förbandsanslaget är att reduceringar avseende personal- och hyreskostnader faller ut först efter en uppsägningstid som enligt gällande författningar och avtal kan variera från någon månad upp till minst ett år.

Regeringen konstaterar att planeringsalternativen minus 6 miljarder kronor och plus 3 miljarder kronor i budgetunderlaget endast är överslagsmässigt beräknade. Dessa nivåer är därmed inte produktionsplanerade i samma utsträckning som alternativet oförändrad ekonomisk nivå och alternativet minus 3 miljarder kronor. Vidare framgår det av budgetunderlaget att reduceringarna i förbandsverksamheten främst består av personal-, totalförsvarsplikts- och hyreskostnader.

I Försvarsmaktens budgetunderlag för 2005 med särskilda redovisningar, som lämnades till regeringen den 27 februari 2004, redovisas bl.a. följande om grundorganisationsutvecklingen. Försvarsmakten framhåller att långsiktighet och effektivitet bör vara styrande för grundorganisationsutvecklingen. Med långsiktighet avses att organisationen är hållbar i mer än en treårsperiod under förutsättning att likartad verksamhet genomförs. Integration av funktioner och system utgör viktiga

element i den framtida strukturen. Vidare anför myndigheten att grundprincipen för utveckling av grundorganisationen bör vara att driftkostnaderna successivt skall minska. Detta kan innebära att det på kort sikt krävs investeringar och andra kostnadsdrivande åtgärder för att principen skall kunna realiserats. Grundorganisationen bör enligt myndigheten innehålla kompetens och förmåga att skapa förutsättningar att realisera intentionerna i det nätverksbaserade insatsförsvaret.

För att åskådliggöra kopplingen mellan förbanden i insatsorganisationen och de grundorganisatoriska utbildningsplattformarna redovisar regeringen i nedanstående tabell vid vilken typ av plattform olika förband utbildas och övas. Det skall påpekas att de förband som anges i tabellen endast är en exemplifiering. Det är alltså inte fråga om en fullständig redovisning av insatsorganisationens förband.

Ledningsenheter m.m.

Operativa lednings- och underhållsförband	Plattform
HKV med operativ insatsledning och stabsförband	Ledning
Insatsledning Mark, Sjö, Luft, Info, Log	Ledning
Operativ ledningsbataljon	Ledning
Signalspaningsbataljon	Ledning
Telekrigsbataljon	Ledning
Marktelebataljon	Teknisk skola
Teknisk bataljon	Teknisk skola
Logistiktransportkompani mark	Logistik
Operativ underhållsledningsstab	Logistik

Divisionsförband	Plattform
Underrättelsebataljon	Kavalleri
Fallskärmsjägarbataljon/Specialförband	Kavalleri
Jägarbataljon	Kavalleri
Säkerhetsbataljon	Mekaniserad
Luftvärnsbataljon 97/70	Luftvärn
Ingenjörbataljon	Ingenjör
Förbindelsebataljon	Ingenjör
Ammunitionsröjningskompani	Ingenjör
Stridsvagnstransportkompani	Mekaniserad
Televapenkompani	Ledning
NBC-kompani	Logistik/SkyddC

Armébrigadförband	Plattform
Mekaniserad bataljon	Mekaniserad
Mekaniserad bataljon lätt	Mekaniserad
Haubitsbataljon 77B	Artilleri
Haubitsbataljon 77BD	Artilleri
Luftvärnsbataljon 70 M (mod)	Luftvärn
Underhållsbataljon	Logistik
Luftburen bataljon	Kavalleri

Sjöstridsenheter

Marina lednings- och underhållsförband	Plattform
Sjöinformationsbataljon	Marinbas
HMS Orion	Marinbas
Marin basbataljon	Marinbas

Stridsfartygsförband	Plattform
Ytstridsflottilj	Flottilj
Minkrigsflottilj	Flottilj
Ubåtsflottilj	Flottilj

Amfibieförband	Plattform
Amfibiebataljon	Amfibie- regemente

Luftstridsenheter

Flygvapnets lednings- och underhållsförband	Plattform
Strilbataljon 04	Flygflottilj
Radarflyggrupp (FSR 890)	Flygflottilj
Flygbasbataljon	Flygflottilj
JAS 39-förband	Plattform
JAS 39-division	Flygflottilj
Transportflygförband	Plattform
Central transportflygdivision	Flygflottilj
Regional transportflygdivision	Flygflottilj
Försvarmaktens helikopterförband	Plattform
Helikopterbataljon – mark/sjöoperativa inklusive ubåtsjaktförmåga	Helikopterflottilj

Försvarmakten redovisar i budgetunderlaget också målen för grundorganisationen 2008 i de fyra ekonomiska nivåer som regeringen hade angivit i planeringsanvisningarna. Därutöver redovisar Försvarmakten

vilka allmänna faktorer i form av kompetens (operativa krav) som styr grundorganisationsutvecklingen, nämligen ekonomi, försvarsmakts-gemensam utbildning samt verksamhetsvisa faktorer i form av lednings-, markstrids-, sjöstrids-, luftstrids- och logistikförband samt hemvärns- och frivilligverksamhet.

Myndigheten redovisar vidare, för samtliga ekonomiska nivåer, den årliga volymen totalförsvarspliktiga som ligger till grund för planering och beräkning av grundorganisationen.

Med detta som grund utarbetade Försvarsmakten en övergripande dimensionering av grundorganisationen i de fyra ekonomiska nivåerna.

Plattformer	Nuläge	+3	0	-3	-6
Mekaniserat regemente inkl inter-nationell	7	} 5-6	} 5-6	} 5	} 4/3
Kavalleri/jägarregemente	2				
Artilleriregemente	1				
Luftvärnsregemente	1	1	1	1	1/0
Ingenjörregemente	1	1	1	1	0/1
Signalregemente	1	1	1	1	1
Trängregemente	1	1	1	1	1
Flottiljledning stridsfartygsflottilj	4	3	3	3	2
Marinbas ¹⁾	2	1 (H+S)	1 (H+S)	1 (H+S)	1 (H+S)
Amfibieregemente	2	1	1	1	0/1
Helikopterflottilj	1	1	1	1	1
Flygflottilj	4	3	3	3	2
Militärhögskola	3	1	1	1	1
Summa plattformar	30	19-20	19-20	19	14

¹⁾ H = huvudbas, S = sidobas

Övriga redovisningar från Försvarsmakten

I sitt budgetunderlag för 2005 redovisar Försvarsmakten bl.a. en utredning rörande militärdistriktsorganisationen (MD). Utredningen har sett över ansvaret för territoriell ledning, beredskap, insatser, lokal och regional samverkan med civila myndigheter samt utbildningen av hemvärn och frivilligorganisationer. Utredningen har också lämnat förslag om hur en anpassning kan göras till nya krav och förutsättningar. Denna anpassning innebär att kostnaderna för MD-organisationen skulle reduceras. Utredningen har redovisat tre handlingsvägar.

Den första handlingsvägen innebär att MD-organisationen bibehålls, men med vissa personella reduktioner. Den andra handlingsvägen innebär att MD-organisationen bibehålls, men att MD-staberna sammanförs med något förband och att utbildningsansvaret för hemvärnsförband och stödet till frivilligorganisationerna förs över till aktuell förbandschef. Den tredje handlingsvägen innebär att MD-organisationen avvecklas och att operativa insatsledningen (OPIL) inom Högkvarteret tar över ansvaret för den territoriella verksamheten.

Försvarsmakten förordar i budgetunderlaget att militärdistrikten utvecklas till en ledningsorganisation för territoriell verksamhet, men med en lägre ambitionsnivå än tidigare. Härvid skall:

- de kvarvarande militärdistriktens stabsfunktioner samordnas inom garnison,
- antalet militärdistrikt reduceras,
- militärdistriktsgrupperna utgå ur insatsorganisationen samt överförs till förband och enbart ges utbildningsuppgifter och
- sex till sju militärdistriktsgrupper avvecklas/alternativt sammanslås med annan grupp samt
- ansvaret för mobiliseringsledning överförs till förband.

Försvarsmakten kompletterade budgetunderlaget för 2005 med ytterligare redovisningar den 30 april 2004. I detta underlag lämnar Försvarsmakten sin syn på den fortsatta reformeringen. Förslaget innehåller bland annat en redovisning av konsekvenserna av en utveckling av en snabbinsatsförmåga inom Europeiska unionen, personalförsörjning, totalförsvarsppliktsutbildning och förbandsutbildningssystem, materieförsörjning, försvar mot terrorism, ekonomi samt Försvarsmaktens syn på den fortsatta processen.

Vissa tidigare utredningar

Under 2003 och 2004 har Försvarsmakten utrett vissa frågor som är av betydelse för utformningen av den framtida grundorganisationen. Regeringen vill i detta avsnitt kort peka på några av dessa utredningar.

I februari 2003 redovisade Försvarsmakten förslag till regeringen om baseringen av Försvarsmaktens helikoptrar. I en debatt i riksdagen i mars samma år anförde försvarsministern att baseringen av Försvarsmaktens helikoptrar skall ses i ett större sammanhang och att denna prövning bör ske i 2004 års försvarsbeslut. På det sättet, framhöll försvarsministern, kan frågan om helikoptrarnas basering få en med försvaret i övrigt samordnad lösning.

Under hösten 2003 utredde Försvarsmakten förutsättningarna för och konsekvenserna av att organisera ett försvarsmaktsgemensamt underhållsregemente och ett försvarsmaktsgemensamt ledningsregemente. Grundat på utredningens resultat anser Försvarsmakten att utvecklingen långsiktigt skall riktas in mot att dessa försvarsmaktsgemensamma enheter organiseras.

Under 2003 utredde Försvarsmakten också dels förutsättningarna för och konsekvenserna av att utbilda till samtliga säkerhetsförband vid en utbildningsplattform, dels förutsättningarna för att skapa ett framtida markstridscentrum som under Högkvarteret har ett samlat ansvar för utveckling, utbildning och träning av chefer, staber och förband inom markstridsfunktionen. Härutöver utredde Försvarsmakten under 2003 och 2004 Försvarsmaktens centrala ledning samt militärdistriktsorganisationen. Vidare slutfördes under vintern 2003/04 utredningen om förutsättningarna för att koncentrera försvarsmaktsgemensam teknisk utbildning till en gemensam teknisk skola.

Regeringen återkommer till dessa frågor i senare avsnitt.

Den 1 juni 2004 redovisade Försvarsberedningen sin rapport Försvar för en ny tid (Ds 2004:30). För att möjliggöra en god förståelse för resonemangen om grundorganisationens utformning redovisar regeringen här relevanta delar av Försvarsberedningens rapport.

I rapporten behandlar Försvarsberedningen insatsorganisationens utveckling och framhåller följande. Det är viktigt att Sverige medverkar i uppbyggnaden av EU:s krishanteringsförmåga, inklusive förmågan till snabba insatser. I arbetet med att höja ambitionen för Försvarsmaktens förmåga till internationella insatser bör det svenska bidraget till utvecklingen av en europeisk snabbinsatsförmåga, på kort sikt, ses som det enskilt viktigaste inslaget. Uppbyggnaden av insatsförband med hög tillgänglighet förstärker också en mycket viktig kvalitativ aspekt av utvecklingen av insatsorganisationen och förmågan till väpnad strid.

Det konkreta målet för Försvarsmaktens verksamhet på kort och medellång sikt, är att skapa användbara och tillgängliga insatsförband. Förändringar bör kunna göras jämfört med den insatsorganisation som är beslutad för försvarsbeslutsperioden 2001 – 2004. Detta gäller såväl antalet förband som typer av förband. Vidare är förmågan att göra insatser, främst internationella, på kort och medellång sikt den enskilda faktor som mest kommer att påverka Försvarsmaktens verksamhet.

Försvarsberedningen anser att det är vanskligt att göra närmare bedömningar av den långsiktiga utvecklingen i insatsorganisationen i termer av antal förband inom existerande förbandstyper och utveckling av nya förband. Dock ingår redan flera nya förband som är tänkta att utveckla helt eller delvis ny förmåga, bl.a. säkerhetsbataljon, IT-säkerhet, luftburen bataljon och NBC-kompani. Det är enligt beredningen särskilt viktigt att fortsätta utvecklingen av dessa förband för att Försvarsmakten bättre skall kunna möta en mer mångfacetterad hotbild. Vidare anser beredningen att det är nödvändigt att fortlöpande kritiskt pröva behovet av de förbandstyper som finns i dag, relaterat till den säkerhetspolitiska utvecklingen och de ekonomiska restriktionerna.

I rapporten redovisar Försvarsberedningen bl.a. följande om grundorganisationen. Även om nedläggning av kaserner och flyttning av verksamhet till större garnisonsenheter ger små nettobesparingar på kort sikt, är de ändå – enligt beredningen – nödvändiga för att undvika de framtida kostnader för underhåll och renoveringar m.m. som skulle finnas om alla nu befintliga fastighetsbestånd, övningsfält m.m. skulle behållas. Ett högre utnyttjande av befintliga fastigheter, personella resurser och infrastruktur bör i sin tur leda till ökad effektivitet. I Försvarsmaktens budgetunderlag, fortsätter Försvarsberedningen, anges att sammanslagning av verksamheter på kort sikt kan komma att kräva investeringar. Detta överensstämmer med erfarenheterna från de senaste åren. Strävan är dock att sänka driftkostnaderna långsiktigt.

Försvarsberedningen konstaterar att det inte finns tillräckligt underlag för att beredningen skall göra några närmare analyser av Försvarsmaktens budgetunderlag avseende behovet av utbildningsplattformar. Beredningen inskränker sig därför till att konstatera att den kraftiga reduktion av insatsförband som Försvarsmaktens förslag innebär kommer att medföra tillhörande reduceringar av grundorganisationen. På många platser där Försvarsmakten funnits under lång tid kommer verksamheter

att försvinna. Försvarsberedningen betonar vikten av att den lösning som presenteras av regeringen är långsiktigt hållbar. Antaganden inför omstruktureringen om besparingar och effektivitetsvinster borde, enligt beredningen, vara dokumenterade så att de går att följa upp.

Försvarsberedningen pekar vidare på kopplingen mellan grundorganisationen och utbildnings- och övningsverksamheten samt på att färre förband i insatsorganisationen kommer att innebära färre etablissemang i grundorganisationen. Kvarvarande delar av grundorganisationen måste enligt beredningen vara lokaliserade så att goda övnings- och utbildningsförutsättningar kan skapas. Enligt beredningen bör förmåga att uppträda i förband på lägst bataljonsnivå och stridskraftsgemensamt uppträdande samt kompetens att leda förband prioriteras. Vidare bör större och stridskraftsgemensamma förbandsenheter övas regelbundet, då även kontrakterad och färdigutbildad personal bör kunna kallas in. I dag, anför beredningen, utbildas inte en hel bataljon på någon plats i arméstridskrafterna och stridskraftsgemensamma övningar, exempelvis mellan flyg och arméförband, sker i liten eller ingen omfattning. Detta måste enligt Försvarsberedningen betraktas som ett systemfel.

Försvarsberedningen delar Försvarsmaktens uppfattning att militär-distriktsorganisationen behöver förändras och reduceras. Beredningen anser att huvudalternativet bör vara att lägga ned hela militär-distriktsorganisationen och föra över de återstående uppgifterna till andra delar av Försvarsmakten såsom utbildningsförbanden i grundorganisationen och den operativa insatsledningen. Den regionala territoriella verksamheten och försvarsplaneringen bör enligt beredningen i reducerad omfattning föras över till andra delar av Försvarsmakten, liksom utbildningsverksamhet för hemvärnet och stödet till frivilligorganisationerna.

I fråga om ledningsorganisationen anför Försvarsberedningen bl.a. att betydande rationaliseringar och besparingar bör göras inom ledning och försvarsförvaltning. I Försvarsmaktens underlag är 30 procents personalreduktion vid Försvarsmaktens centrala ledning en förutsättning i alla ekonomiska nivåer. Enligt Försvarsberedningens uppfattning bör dock nivån för reduktionen vara högre än så.

Eftersom den insatsorganisation som i framtiden skall övas och utbildas samt personal- och materielförsörjas kommer att bli avsevärt mindre än dagens insatsorganisation bör det ske en anpassning av de samlade resurserna för förvaltningen. Betydande besparingar och rationaliseringar bör kunna ske, anser Försvarsberedningen.

Sammanfattning

Med Försvarsmaktens budgetunderlag och övriga redovisningar, Försvarsberedningens rapport samt det övriga underlag som arbetsgruppen har utarbetat, inhämtat eller tillställts, och som ingår i regeringens beslutsunderlag, kan regeringen nu redovisa en inriktning avseende utformningen av den framtida grundorganisationen.

Regeringen redovisar på annan plats i denna proposition överväganden och förslag om ekonomi och om utformningen av insatsorganisationen m.m. Med detta som grund och med tillämpning av den arbetsmodell som redovisats tidigare har inriktningen avseende den framtida grundorganisationen kunnat utformas.

Inledning

Traditionellt har frågor om Försvarsmakten behandlats i ordningen ledningsförband, arméstridskrafter, marinstridskrafter och flygstridskrafter inklusive helikopterförband. Efter ett omfattande utredningsarbete inrättades den 1 juli 1994 myndigheten Försvarsmakten. De tidigare omkring 100 myndigheterna under regeringen slogs ihop till en enda myndighet. Statsmakterna har sedan dess betonat att Försvarsmakten inte längre består av olika försvarsgrenar utan utgörs av en gemensam försvarsmakt. Som en följd av detta har statsmakternas strävan varit att åstadkomma försvarsmaktsgemensamma lösningar och därmed integrering av likartade verksamheter mellan de tidigare försvarsgrenarna.

Regeringen anser att ett samlat försvarsmaktsperspektiv måste genomgå inte bara verksamhetens bedrivande utan också hur frågor om Försvarsmaktens grundorganisation behandlas och redovisas. Integrationen av myndighetens olika delar måste bli uppenbar både i teorin och i praktiken. Regeringen vill åter understryka betydelsen av det försvarsmaktsgemensamma. En strävan har därför varit att söka möjligheter att genom integrering skapa en mer rationell och effektiv verksamhet och försvarsmakt.

Regeringen anser vidare, som en utgångspunkt, att effektivitet och långsiktighet skall vara styrande för utvecklingen av Försvarsmaktens grundorganisation. Med långsiktighet avses att organisationen är hållbar under överskådlig tid under förutsättning att likartad verksamhet genomförs. Integration av funktioner och system utgör viktiga element i den framtida strukturen. I framtiden behövs det färre organisationsenheter än i dag för att försörja insatsorganisationen och därutöver nödvändiga kompetenser. Med ett färre antal utbildningsplatser ökar betydelsen av att de kvarvarande enheterna erbjuder goda utbildningsbetingelser inom ramen för låga fasta kostnader och att de klarar framtida miljökrav.

Metod och geografisk viljeinriktning

Det är viktigt att inriktningen avseende grundorganisationen är spårbar i meningen att de olika delarna kan härledas till de faktorer som skall styra grundorganisationens utformning. För att göra denna spårbarhet tydlig har regeringen använt följande analysmetod.

Inledningsvis har alla organisationsenheter granskats mot följande faktorer. De två sist nämnda faktorerna nedan utgör en sammanfattande värdering av de sex första faktorerna.

- Utbildningsförutsättningar,
- Integrerad garnison/organisationsenhet,
- Kompetenscentrum,
- Hyreskostnad 2008,
- Behov av nyinvesteringar,
- Miljöfrågor samt
- Sammanfattande faktorer:
 - * Rationell och effektiv plattform,
 - * Långsiktigt hållbar enhet.

Arbetet har därefter bedrivits i två steg.

I ett första steg i analysarbetet har regeringen utgått bl.a. från de krav som ställs på insatsorganisationens förband att kunna uppträda i de olika miljöer när det gäller klimat, geografi och hydrografi som landet representerar samt det förhållandet att de för Försvarsmakten nödvändiga kompetenserna måste kunna vidmakthållas och utvecklas.

Med utgångspunkt i de olika geografiska förutsättningar som råder avseende bland annat terrängens utseende, klimatologiska och hydrografiska förhållanden anser regeringen att utbildning och övrig verksamhet skall genomföras i olika regioner för att insatsorganisationens personal sammantaget skall ha kompetens och förmåga att uppträda i hela landet. För markstridsförbanden innebär detta att verksamhet skall kunna genomföras i såväl norra och mellersta som södra Sverige. För de marina förbanden innebär detta att verksamheten skall kunna genomföras i såväl Östersjön som Västerhavet. För flygförbanden innebär detta att verksamheten skall kunna genomföras i såväl norra som södra Sverige. Det är särskilt viktigt att förmåga och kompetens att genomföra väpnad strid i eller i anslutning till bebyggd miljö och i subarktisk miljö ges prioritet.

För att uppnå de operativa kraven när det gäller att övervaka Sveriges territorium är det enligt regeringen nödvändigt att marina förband har baseringsmöjligheter för att kunna lösa uppgifter främst i Östersjön och i Västerhavet. Flygförband skall, med motsvarande krav som grund, vara baserade i norra och södra Sverige.

Regeringen anser vidare att grundorganisationen skall utformas så att de för Försvarsmakten nödvändiga kompetenserna vidmakthålls och utvecklas. Detta bör ske vid särskilda plattformar för att skapa förutsättningar för att kunna utvecklas mot för funktionen specifika kompetenscentrum.

Regeringen vill framhålla ytterligare en aspekt som är av grundläggande betydelse. Regeringen har tidigare i denna proposition redovisat sina säkerhetspolitiska utgångspunkter och frågor om framtida hot. Dessa förhållanden måste också i nödvändig utsträckning återspeglas när det gäller utformningen av grundorganisationen. Frågeställningen har enligt regeringen särskild aktualitet när det gäller militära förband och Sveriges två största städer. Stockholm och Göteborg är på olika grunder av stor betydelse för Sverige. Regeringen nöjer sig här med att peka på två sådana väsentliga grunder. Den ena är att Stockholm är huvudstad med säte för bl.a. regering och riksdag. Den andra är att Göteborg har Sveriges största hamn. Den förändrade hotbilden innebär bl.a. att de s.k. nya hoten fått en allt större aktualitet. Hotutvecklingen och de två storstädernas position leder enligt regeringen till att det är nödvändigt att tillförsäkra att det finns utbildade militära förband och resurser med uppgift att kunna uppträda i de två nämnda storstadsområdena.

Sammantaget leder detta till att regeringen redan i det första steget av analysarbetet har kunnat fastslå att ett antal organisationsenheter för arméstridskrafterna och flygstridskrafterna bör bibehållas och således ingå i den framtida grundorganisationen.

I ett andra steg har sedan övriga organisationsenheter ytterligare värderats mot de nämnda faktorerna. Regeringen har efter detta steg

kunnat fastslå vilka övriga organisationsenheter som bör bibehållas och ingå i den framtida grundorganisationen.

Det bör redan här påpekas att regeringen anser att organisationsenheten Högkvarteret skall bibehållas och vara fortsatt lokaliserad till Stockholm. Frågor om Högkvarteret eller denna organisationsenhetens inre organisation och uppgifter kommer fortsättningsvis inte att behandlas i detta sammanhang.

Överväganden kring vissa dimensionerande förutsättningar

Utbildning och övningar

Regeringen anser det är av central betydelse att grundorganisationens kapacitet medger att insatsförbandens operativa förmåga kan skapas genom utbildning och övningar. Det är vidare nödvändigt att utbildningen kan genomföras inom ramen för den stridsenhet i vilken förbanden skall verka. Det är för arméstridskrafterna och amfibiekåren som regel inom allsidigt sammansatt bataljonsstridsgrupp, för sjöstridskrafterna inom division/stridsgrupp och för flygstridskrafterna inom divisions ram.

Det framtida utbildnings- och övningssystemet bör vara utformat så att statsmakternas krav på insats och beredskap och Försvarmaktens behov av kompetenser därutöver kan innehållas. Kraven på personaluppfyllnad av insatsorganisationen, internationella insatser, beredskap, territoriell integritet och kompetensutveckling bör vara styrande för den årliga produktionen av totalförsvarspiktiga. Den grundorganisationsstruktur som regeringen redovisar är inriktad mot en volym om ca 10 000 totalförsvarspiktiga.

Markstridsförband

Inom ramen för utbildningssystemet vill regeringen inleda med att behandla frågan om funktionsutbildning inom markstridsförbanden i förhållande till en med de mekaniserade förbanden integrerad utbildning. Regeringen konstaterar att det vid utbildningsplattformarna har gjorts – ibland omfattande – investeringar för den specifika utbildningen. Plattformarna är vidare utformade för en viss volym totalförsvarspiktiga. Inom ramen för den framtida volymen totalförsvarspiktiga som skall gälla är det väsentligt att skapa en rationell utbildningsverksamhet. Detta innebär att kapaciteten måste utnyttjas optimalt. Regeringen anser att ett system med separata utbildningsplattformar för respektive funktion principiellt bättre sörjer för att kompetensen bibehålls och utvecklas än ett system med integrerade plattformar. I en försvarsmakt som kommer att reduceras skapas bäst förutsättningar för kompetensutveckling m.m. om den ifrågasatt verksamheten samlas på ett ställe och inte sprids ut på flera ställen. Sammantaget anser regeringen att fördelarna blir större med ett system med separata utbildningsplattformar för respektive funktion än ett system med plattformar med verksamhet integrerad med mekaniserad utbildning. Utgångspunkten bör därför vara att denna inriktning tillämpas. Samtidigt skall understrykas att när det gäller funktioner med begränsad verksamhetsvolym kan det vara mer fördelaktigt med en integrerad verksamhet.

Synsättet medför således att funktionen i allmänhet prioriteras före en integrerad verksamhet. Detta innebär emellertid inte att olika enheter inte kan lokaliseras till samma ort för att därmed skapa förutsättningar för samövning och samträning mellan mekaniserade förband och andra delar av främst markstridsfunktionen. Regeringen har dock bedömt att det är av större betydelse att kompetensen inom funktionen hålls samman.

För respektive truppslag inom markstridsförbanden bör målet att uppnå full duglighet för funktionen inom ramen för bataljons nivå prioriteras. Volymen inom en funktion bör därför sammantaget över landet vara tillräcklig för att utgöra en minsta bas för kompetensbevarande och för att möjliggöra övning i minst halv bataljon. Detta innebär för respektive funktion en volym på i genomsnitt minst ca 500 totalförsvarspliktiga/år. Regeringen anser att utbildningen bör genomföras vid en plattform för de funktioner som har en årlig volym totalförsvarspliktiga som uppgår till ca 800. För funktioner som endast behöver ca 350-500 totalförsvarspliktiga bör utbildningen av rationalitetsskäl däremot samordnas och integreras med en mekaniserad plattform.

När det gäller jägarplattformar kan följande anföras. Det är angeläget att jägar- och underrättelseutbildning kan bedrivas på en plats vid en särskild utbildningsplattform med hänsyn till tjänstens särart. För utbildning av detta slag erfordras goda utbildningsförutsättningar och infrastruktur bl.a. för fallskärmsutbildning och närhet till transportflyg samt helikopterenheter. Denna plattform kan lokaliseras till någon av de nuvarande plattformarna vilka finns i södra respektive norra Sverige. Om den kvarvarande plattformen skall lokaliseras till södra Sverige krävs utbildningskapacitet och kompetens i norra Sverige för att säkerställa möjlighet att genomföra utbildning i subarktiskt klimat.

Regeringen vill i samband med diskussionen om plattformar för funktionerna också erinra om kravet på vinterförmåga för funktionerna artilleri-, jägar- och ingenjörförband. Regeringen återkommer till frågan om vinterförmåga för luftvärns- och underhållsfunktionerna i senare avsnitt. Utbildningskapacitet för att kunna innehålla kravet på vinterförmåga bör i första hand lokaliseras i anslutning till den norra mekaniserade plattformen för att möjliggöra samordning. Ur den totala volymen totalförsvarspliktiga för nämnda funktioner bör därför en viss del avdelas för denna utbildning.

Sjöstridsförband

Reduceringen av de marina förbanden i insatsorganisationen leder till att en rationell utbildning behöver färre platser än i dag.

I fråga om sjöstridskrafterna bör division/stridsgrupp vara lägsta enhet. Sjöstridskrafterna bör därför inriktas mot att kunna uppträda i division inom flottiljs ram och att svara mot det operativa förmågekravet att övervaka Sveriges territorium, kunna upptäcka och avvisa kränkningar samt hävda Sveriges integritet. Mot bakgrund av sjöstridsförbandens uppgifter och förändringarna i insatsorganisationen anser regeringen att dagens organisationsstruktur med två likvärdiga marinbaser inte längre är lämplig. Försvarsmakten har i sitt budgetunderlag redovisat att det behövs en marinbas, innefattande en huvudbas och en sidobas. Regeringen delar Försvarsmaktens principiella inriktning att det behövs en marinbas. Samtidigt anser regeringen att en konstruktion med en

huvudbas och en sidobas kan leda till oklarheter och en mindre rationell verksamhet. Enligt regeringens uppfattning bör den marina strukturen utgöras av en marinbas. Denna marinbas skall svara för att den geografiska viljeinriktningen kan uppfyllas och att den här redovisade verksamheten kan genomföras. Detta innebär att det inom ramen för marinbasen bör finnas möjlighet till marin verksamhet och basering på två ytterligare orter. Vid marinbasens huvudenhet bör det finnas bl.a. varvsresurser för tungt fartygsunderhåll. Vid ett av de andra verksamhetsställena kan det finnas vissa begränsade varvsresurser. Marinbasens verksamhetsställen bör innehålla dimensionerande infrastruktur i form av kajer och förtöjningsanordningar.

Amfibieförbanden bör enligt regeringen inriktas mot utbildning av allsidigt sammansatta stridsgrupper. Det är angeläget att amfibieutbildning kan bedrivas på en plats vid en för utbildningens ändamål särskild utbildningsplattform, om möjligt samordnad med annan marin verksamhet. För utbildning av detta slag är det nödvändigt med goda utbildningsförutsättningar och infrastruktur för mark- och sjöstrid samt kajer och förtöjningsområden.

Flygstridsförband

I fråga om flygstridsförbanden anser regeringen att så många funktioner som möjligt bör utbildas vid de flygflottiljer som utbildar och övar insatsförband. Regeringen delar Försvarmaktens uppfattning att tre flygflottiljer bör vidmakthållas för utbildning av flygförband, skolverksamhet och exportstöd. Flygstridskrafternas grundorganisation långsiktigt bör således bestå av tre flygflottiljer.

När det gäller helikopterförbanden konstaterar regeringen att Försvarmakten kommer att ha ca 50 helikoptrar i framtiden. För att rationellt kunna utbilda och leda helikopterverksamheten bör antalet platser för permanent basering kunna reduceras till två större plattformar ingående i en organisationsenhet. I sammanhanget måste beaktas att verksamheten skall kunna genomföras både med markoperativa och sjöoperativa uppgifter. Till detta kommer behovet av flygräddningskapacitet på ett antal platser kopplat till respektive flygflottilj.

Officersutbildning

Den dimensionering av grundorganisationen som regeringen redovisar nedan leder till att det behövs ca 9 100 yrkesofficerare. I juni 2004 fanns det ca 11 700 yrkesofficerare. I detta sammanhang kan erinras om att Försvarmaktens sammantagna behov av yrkesofficerare grundas på behovet för insatsorganisationen, behovet för internationella uppgifter och behovet för att bibehålla och utveckla nödvändig kompetens. För att kunna personalförsörja denna organisation behöver det utbildas sannolikt 450-500 officerare per år.

Regeringen anser att det tills vidare behövs två militärhögskolor för att personalförsörja grundorganisationen med officerare. Det främsta skälet till denna uppfattning, som skiljer sig från Försvarmaktens budgetunderlag, är att det enligt regeringen är viktigt att utgå från den befintliga organisationen och dess kapacitet samt minimera kostnaderna för nyinvesteringar och omlokaliseringar. Till detta kommer de osäkerheter

om vilka elevvolymerna som det framtida personalförsörjningssystemet kommer att kräva. I ett alternativ med endast en militärhögskola konstaterar regeringen dessutom att det blir nödvändigt med omfattande investeringar på denna kvarvarande skola, främst nya elevförläggningar. Regeringen är således tveksam till om dessa investeringar skulle vara kostnadseffektiva, ens på lång sikt.

Beredskap

Regeringen vill erinra om att beredskap även framdeles utgör en viktig del av Försvarsmaktens ansvar och verksamhet. Nödvändig beredskap skall upprätthållas genom att förband finns tillgängliga i insatsorganisationen. Detta innebär att enheter ur insatsorganisationen, som i huvudsak består av kontraktbunden personal, är insatta utomlands, löser nationella beredskapsuppgifter, genomför övningar eller är hemförlovade men beredda att träda i tjänst i enlighet med tecknade kontrakt. Vidare måste förband med hög beredskap kunna organiseras genom att utnyttja förband i slutfasen av grundutbildningen.

Dimensionering

Mot bakgrund av dessa övergripande resonemang och insatsorganisationens krav på utbildningsplattformar enligt det föregående avsnittet, förordar regeringen att följande dimensionering ligger till grund för detaljutformningen av Försvarsmaktens grundorganisation. Dessa slutsatser överensstämmer i huvudsak med slutsatserna i Försvarsmaktens förslag till framtida struktur i budgetunderlaget i februari 2004.

- Sex enheter för utbildning av mekaniserade bataljoner, artilleriförband, jägar- och specialförband samt för internationell utbildning och statsceremoniell verksamhet. För att säkerställa kompetens att kunna uppträda i subarktisk miljö är det nödvändigt att ett av dessa förband är lokaliserat till norra Sverige.
- En enhet för truppslagen inom armétridskrafterna, luftvärns-, ingenjör-, signal- respektive trängförband. För att säkerställa kompetens för att kunna uppträda i subarktisk miljö behövs utbildningskapacitet i norra Sverige för utbildning av ingenjörförband.
- En enhet för utbildning av amfibieförband.
- En marinbas för utbildning av sjöstridskrafter. Inom marinbasen skall finnas möjlighet till basering på tre platser.
- Tre flygflottiljer.
- En enhet för helikopterförbanden samt ett antal detachement.
- Två militärhögskolor.

Till detta kommer Försvarsmaktens logistik samt funktionskolor och centrum.

Överväganden kring val av enheter

Med utgångspunkt i de principiella resonemang och överväganden som redovisats i tidigare avsnitt redovisar regeringen i de följande avsnitten inriktningen avseende den framtida grundorganisationen.

Redovisningen görs stegvis med utgångspunkt i den geografiska viljeinriktningen och det behov av olika kompetenser som redovisats tidigare.

För att göra organisationen tydlig och för att beskriva hur de olika organisationsenheterna korresponderar inom Försvarsmakten görs redovisningen så långt möjligt i ordningen armé-, marin- och flygvapenenheter, militärdistriktsorganisationen, skolor och centrum, samt slutligen övriga enheter.

Regeringen vill betona att inriktningen skall ses som en helhet och att långsiktighet är det bärande elementet i utformningen.

Regeringen har vägt samman verksamhetsutövandet, rationalitetsfrågor och besparingsfrågor samt de övriga särskilda aspekter som är av betydelse. Regeringen vill framhålla att inriktningen bygger på ett samspel mellan skilda faktorer och att åtgärder som vidtas på en ort kan påverka verksamheten på en eller flera andra orter.

Regeringen vill också understryka att den inriktning regeringen redovisar lägger grunden för en flexibel grundorganisation som kommer att kunna utveckla de nya förbandstyperna och hantera i framtiden förändrade krav på såväl insatsorganisationen som enskilda förband.

Överväganden och val i steg 1

Med utgångspunkt i resonemangen i föregående avsnitt gör regeringen i steg 1 överväganden och val endast avseende armé- och flygvapenenheter. I det därpå följande steg 2 görs överväganden och val avseende såväl armé- som marin- och flygvapenenheter.

Arméenheter

Regeringen anser att val av plats för den mekaniserade utbildningen utgör en av hörnpelarna i markstridskrafternas grundorganisation. Lokaliseringen av plattformarna för mekaniserad utbildning bör därför vara en styrande faktor i utformningen av grundorganisationen då den mekaniserade utbildningen kräver infrastruktur som är särskilt kostnadsdrivande. Regeringen har tidigare redovisat att det är angeläget att kompetensen inom funktionerna hålls samman. Regeringen vill också erinra om att utbildning av en funktion på flera platser bl.a. är kostsamt från såväl materielförsörjnings- som underhållssynpunkt. Förutom de mekaniserade plattformarna behandlas i detta sammanhang även utbildningen av artilleriförband, jägarförband, underrättelse- och säkerhetsförband samt frågor om internationell utbildning och statsceremoniell verksamhet. Avslutningsvis behandlas även plattformar för utbildning av luftvärnsförband, ingenjörförband, ledningsförband samt underhållsförband.

I dag finns följande plattformar.

Livgardet i Upplands-Bro/Kungsängen

Säkerhets- och stadsskytteförband, internationellt utbildningscentrum, Försvarsmaktens hundtjänst-enhet samt statsceremoniell verksamhet

Jämtlands fältjägarregemente (I 5) i Östersund	Mekaniserad utbildning och underhålls-utbildning
Norrbottnens regemente (I 19) i Boden	Mekaniserad utbildning, artilleriutbildning, luftvärnsutbildning, signalutbildning, ingenjörutbildning, utvecklingsenhet vinter
Livregementets husarer (K 3) i Karlsborg	Underrättelseutbildning, utbildning av luftburen bataljon, enhet för överlevnadsutbildning, fallskärmsjägarutbildning samt specialförband.
Norrlands dragonregemente (K 4) i Arvidsjaur	Jägarutbildning
Skaraborgs regemente (P 4) i Skövde	Mekaniserad utbildning
Södra skånska regementet (P 7) i Lund	Mekaniserad utbildning
Södermanlands regemente (P 10) i Strängnäs	Mekaniserad utbildning
Gotlands regemente (P 18) i Visby	Mekaniserad utbildning
Artilleriregementet (A 9) i Kristinehamn	Artilleriutbildning
Luftvärnsregementet (Lv 6) i Halmstad	Luftvärnsutbildning
Göta ingenjörregemente (Ing 2) i Eksjö	Ingenjörutbildning
Upplands regemente (S 1) i Enköping	Ledningsutbildning
Göta trängregemente (T 2) i Skövde	Underhållsutbildning

Utgångspunkten enligt den övergripande dimensioneringen är att den framtida Försvarsmakten skall bestå av sex plattformar för utbildning av mekaniserade bataljoner, säkerhetsbataljoner, artilleriförband, jägar- och specialförband samt inneha kapacitet för internationell utbildning och statsceremoniell verksamhet. Av kompetensskäl och för att möjliggöra ett effektivt utnyttjande av övnings- och skjutfält bör plattformarna vara

lokaliserade till norra, mellersta respektive södra Sverige. Det är enligt regeringen också nödvändigt att mekaniserad utbildning och jägarutbildning genomförs i dimensionerande klimat- och terrängförhållanden.

Med detta som grund anser regeringen i ett första steg att Livgardet, I 19 och P 4 bör behållas för detta slag av utbildning.

Mot bakgrund av de klimatologiska förutsättningar som råder i norra Sverige bör minst en utbildningsplattform vara lokaliserad till övre Norrland. I 19 i Boden har kapacitet för mekaniserad utbildning av hel bataljon samt utbildningskapacitet för delfunktioner såsom artilleri, luftvärn, ingenjör och signal/ledning. I 19 har också mycket goda övnings- och skjutfält samt tillgång till nödvändiga verkstadsresurser. Även i ett långsiktigt perspektiv har I 19 en infrastruktur som lämpar sig för utbildning av i stort sett samtliga typer av mekaniserade förband inom insatsorganisationen.

En utgångspunkt för regeringen är att integrera verksamheter och skapa en för Försvarmakten sammantaget rationell verksamhet. Detta blir särskilt tydligt när det gäller specialfunktionerna. Regeringen fäster stor vikt vid att I 19 är en integrerad plattform med utbildning av flera funktioner. Av betydelse är också närheten till F 21 i Luleå. Vid I 19 finns vidare den s.k. Utvecklingsenhet Vinter. Denna enhet utvecklar medel och metoder för att höja förmågan hos enskilda soldater och hos förband att kunna uppträda i subarktiskt klimat.

Vid I 19 bedrivs i dag även artilleriutbildning. Regeringen konstaterar också att det har bedrivits utbildning av artilleriförband i Boden under lång tid. Fram till 2000 bedrevs utbildningen inom ett självständigt regemente och därefter har den bedrivits som en integrerad del i det mekaniserade regementet. Vidare kan konstateras att det i Boden därför finns lämplig infrastruktur och generell kompetens för artilleriutbildning. A 9, med Artilleriets stridsskola, är lokaliserat till Kristinehamn. Förbandet har ett bra skjutfält (Villingsberg) inom rimligt avstånd samt landets största artilleriskjutfält (Älvdalen) inom 300 km. I Kristinehamn genomförs enbart utbildning och utveckling av artillerifunktionen. Detta innebär att A 9 är en begränsad verksamhet på en ort. A 9 har således begränsade möjligheter till samövning med andra funktioner inom armétridskrafterna. Regeringen anser att detta slag av organisatoriska lösningar bör undvikas. Regeringen noterar också att A 9:s närövningsfält har vissa begränsningar när det gäller verksamhet med artilleriförband.

Regeringen anser vid en sammanvägning att det för Försvarmakten mest rationella vore att samla armétridskrafternas artilleriutbildning till en plats. Denna plats bör vara Boden. A 9 bör därför omlokaliseras från Kristinehamn till Boden. I Boden och inom ramen för Bodens garnison ges utmärkta förutsättningar för samövning mellan artilleriet och andra funktioner. Genom en lokalisering till Boden tillförsäkras också att förbandet ges nödvändig subarktisk förmåga. Det är enligt regeringen angeläget att armétridskrafternas olika kompetenscentrum bibehålls som egna organisationsenheter. Endast på det viset kan verksamheten ges den tyngd och ställning som är nödvändig för att utveckla funktionen. Regeringen anser således, i motsats till Försvarmakten i myndighetens budgetunderlag för 2005, att A 9 därför bör bibehållas som en egen organisationsenhet. Regeringen kommer att redovisa de ekonomiska

konsekvenserna av en omlokalisering till Boden i senare avsnitt. Regeringen kan dock redan här peka på att denna förändring kommer att leda till sammantaget lägre årliga hyreskostnader för Försvarsmakten. Regeringen anser vidare att artilleriutbildningen av rationalitetsskäl bör inordnas i Bodens garnison. På detta sätt vidmakthålls och utvecklas den integrerade garnison som Boden är i dag. Vid omlokaliseringen av A 9, inkl. Artilleriets stridsskola, till Boden bör det i dag befintliga detachementet för artilleriutbildning inom I 19 läggas ned och verksamheten inordnas i A 9.

I sammanhanget vill regeringen erinra om att artilleriutvecklingskompetensen i dag är begränsad i Boden. Det är angeläget att denna kompetensaspekt beaktas i det fortsatta arbetet och särskilt när den konkreta omlokaliseringen från Kristinehamn till Boden genomförs. Avslutningsvis kan konstateras att eftersom det redan bedrivs artilleriutbildning i Boden krävs det inte några omfattande nyinvesteringar för att genomföra denna förändring.

P 4 i Skövde har, liksom I 9 i Boden, kapacitet för mekaniserad utbildning av hel bataljon. P 4 har också tillgång till goda övnings- och skjutfält samt nödvändiga verkstadsresurser. Regeringen fäster särskild vikt vid att mekaniserad utbildning kan samlokaliseras med Markstridsskolan i Skövde. P 4 är i realiteten en förutsättning för att bedriva en effektiv utbildningsverksamhet vid Markstridsskolan. Även i ett långsiktigt perspektiv har P 4 en infrastruktur som är lämplig för utbildning av i stort sett samtliga typer av mekaniserade förband inom insatsorganisationen. Som regeringen kommer att redovisa nedan anser regeringen att K 3 i Karlsborg och Göta trängregemente (T 2) i Skövde bör bibehållas. Detta skapar mycket goda förutsättningar för samordning mellan underrättelsefunktionen, underhållsfunktionen och mekaniserade förband. Vidare bibehålls en stor garnison vilket är rationellt för Försvarsmakten sammantaget.

Livgardet i Upplands-Bro har kapacitet för utbildning av säkerhetsförband, statsceremoniella uppgifter samt internationell verksamhet. Livgardet har tillgång till mycket goda övnings- och skjutfält samt tillgång till nödvändiga verkstadsresurser. Om kompetens tillförs Livgardet, utöver den som finns i dag, har enheten möjligheter att vid ett förändrat behov utbilda och öva mekaniserade enheter i framtiden. Regeringen vill peka på att det sedan tidigare finns erfarenhet av att utbilda mekaniserade enheter vid Livgardet. Även i ett långsiktigt perspektiv har plattformen en infrastruktur som lämpar sig för utbildning av förband med speciella uppgifter. Det är vidare av särskild betydelse att ha ett militärt utbildningsförband med markstridsinriktning nära huvudstaden.

Regeringen bedömer att på lång sikt bör huvuddelen av personalen till säkerhetsförbanden grundutbildas vid Livgardet. Det är dock inte möjligt att nå detta långsiktiga mål de närmaste åren eftersom insatsorganisationen ännu inte fått sin slutgiltiga utformning.

Härefter kommer regeringen in på behovet av särskilda kompetenser för vissa funktioner.

Kapacitet för utbildning av luftvärnsförband finns i dag vid Luftvärnsregementet (Lv 6) i Halmstad samt vid I 19 i Boden. Inom Lv 6 finns också Luftvärnets stridsskola.

Regeringen anser att all luftvärnsutbildning bör lokaliseras till Lv 6 för att på detta sätt uppnå en rationell utbildningsvolym för luftvärnsfunktionen. Detachmentet för luftvärn vid I 19 bör därför avvecklas. Därmed skapas förutsättningar för att Lv 6 skall kunna fortsätta att utvecklas till ett kompetenscentrum för strid mot luftmål.

I Halmstad finns goda övnings- och skjutfält för utbildning av luftvärnsenheter. Vidare är Försvarens Halmstadskolor lokaliserade i garnisonen. Regeringen kommer senare att redovisa att Försvarens tekniska skola bör inrättas i Halmstad. Detta kommer att skapa goda förutsättningar för samordning mellan skolor och förband. I avvägningen mellan å ena sidan en rationell utbildningsvolym och å andra sidan förmåga att uppträda i subarktisk miljö anser regeringen att strävan efter en rationell utbildningsvolym skall prioriteras. Den subarktiska förmågan för denna funktion kan upprätthållas dels hos delar av officerskåren, dels inom ramen för Utvecklingsenhet Vinter i Boden.

Kapacitet för utbildning av ingenjörförband finns i dag vid Göta ingenjörregementet (Ing 2) i Eksjö och vid I 19 i Boden. Inom Ing 2 finns också Fältarbetsskolan.

Regeringen anser att huvuddelen av ingenjörutbildningen bör lokaliseras till Ing 2 för att på detta sätt uppnå en rationell utbildningsvolym. Därmed skapas förutsättningar för att Ing 2 skall kunna utvecklas till ett kompetenscentrum för ingenjörfunktionen. I Eksjö finns mycket goda övnings- och skjutfält för utbildning av ingenjörenheter. Vidare finns i Eksjö Totalförsvarets ammunitions- och minröjningscentrum, SWEDEC. Regeringen anser att det finns mycket goda övnings- och skjutfält även i Boden samtidigt som det där finns en närhet till mekaniserade förband. Det sistnämnda innebär att det finns goda samövningsmöjligheter. Vid en sammanvägning anser regeringen dock att Eksjö bör förordas. För att bibehålla och utveckla vinterkompetens inom funktionen bör det finnas viss kompetens- och utbildningskapacitet för ingenjörutbildning i subarktisk miljö i Boden. Utbildningen i Boden bör dock vara mindre än vad den är i dag. Vid utformningen av ingenjörutbildningen i Boden bör officerskompetensen vara dimensionerande.

Kapacitet för utbildning av ledningsförband finns i dag vid Upplands regemente (S 1) i Enköping och vid I 19 i Boden. Inom S 1 finns också Ledningsskolan och Totalförsvarets signalskyddsskola.

Regeringen anser att all ledningsutbildning bör lokaliseras till S 1 för att uppnå en rationell utbildningsvolym. Detachmentet för signalutbildning vid I 19 bör därför avvecklas. Därmed skapas också förutsättningar att S 1 skall kunna utvecklas till ett kompetenscentrum för ledningsfunktionen. Regeringen bedömer att på lång sikt bör huvuddelen av all personal till ledningsförbanden grundutbildas vid ledningsregementet. Det är dock inte möjligt att nå detta långsiktiga mål de närmaste åren eftersom insatsorganisationen ännu inte fått sin slutgiltiga utformning. Regeringen menar dock att redan nu bör vissa åtgärder vidtas för att lägga grunden för en sådan långsiktig utveckling.

I Enköping finns goda övnings- och skjutfält för utbildning av ledningsenheter. Vidare är närheten till Försvarens centrala ledning i Stockholm och Uppsala samt Försvarets materielverk av stor betydelse när det gäller utveckling av ledningssystemet i det nätverksbaserade försvaret. I avvägningen mellan å ena sidan en rationell utbildningsvolym

och å andra sidan förmåga att uppträda i subarktisk miljö anser regeringen att strävan efter att uppnå en rationell utbildningsvolym skall prioriteras. Den subarktiska förmågan för denna funktion kan upprätthållas dels hos delar av officerskåren, dels genom Utvecklingsenhet Vinter i Boden.

Kapacitet för utbildning av underhållsförband finns i dag vid Göta trängregemente (T 2) i Skövde och vid I 5 i Östersund.

Regeringen anser att all underhållsutbildning bör lokaliseras till T 2 för att uppnå en rationell utbildningsvolym. Detachmentet vid I 5 bör därför avvecklas. I Skövde finns i huvudsak alla de resurser som behövs för att utbilda i samtliga delar inom underhållsfunktionen. Möjligheterna att fortsätta att utveckla funktionen är mycket goda genom tillgången till mekaniserade förband och Markstridsskolan. Därmed skapas förutsättningar för att T 2 skall kunna utvecklas till ett kompetenscentrum för underhållsfunktionen. På lång sikt bör huvuddelen av all personal till underhållsförbanden grundutbildas vid underhållsregementet. Det är enligt regeringen dock inte möjligt att nå detta långsiktiga mål de närmaste åren eftersom insatsorganisationen ännu inte fått sin slutgiltiga utformning. Redan nu bör dock vissa åtgärder vidtas för att lägga grunden för en sådan långsiktig utveckling.

För att bibehålla och utveckla vinterkompetens inom funktionen anser regeringen att den underhållsutbildning som bedrivs, dels inom ramen för utbildning av mekaniserade enheter vid I 19, dels vid Utvecklingsenhet Vinter i Boden, utgör en lämplig grund för att säkerställa subarktisk förmåga.

I Skövde finns mycket goda övnings- och skjutfält för utbildning av underhållsenheter. Vidare finns P 4 och Markstridsskolan i Skövde, K 3 i Karlsborg vilket innebär att det även finns goda samövningsmöjligheter i närområdet.

Flygvapenenheter

I dag finns följande flygflottiljer: Jämtlands flygflottilj (F 4) i Östersund, Skaraborgs flygflottilj (F 7) i Såtenäs/Lidköping, Blekinge flygflottilj (F 17) i Ronneby/Kallinge och Norrbottens flygflottilj (F 21) i Luleå. Den övergripande dimensioneringen av grundorganisationen anger att det bör vara tre flottiljer.

En utgångspunkt i fråga om flygflottiljerna är att verksamheten skall kunna bedrivas i hela landet. Regeringen anser därför att flottiljerna bör vara lokaliserade till norra och södra Sverige. I dag är två flottiljer lokaliserade till norra Sverige, en till södra Mellansverige och en till södra Sverige.

Regeringen anser i ett första steg att F 7 och F 17 bör bibehållas.

F 7 har goda övningsbetingelser och miljötillstånd för tre divisioner. Flottiljen är av avgörande betydelse för utveckling av Gripen-systemet. Flottiljen har en egen verkstad för JAS 39 Gripen. F 7 har vidare särskild kompetens och infrastruktur för Tp 84-systemet, ett system som är baserat där. Vidare har F 7 ett bansystem med flera rullbanor.

F 17 har mycket goda övningsbetingelser i form av närhet till flygövningsområden, miljötillstånd för två divisioner samt tillgång till egen JAS 39 Gripenverkstad. Ytterligare en faktor att beakta är närheten till de

marina enheterna i Karlskrona. Detta innebär goda samövningsmöjligheter inom det operativa systemet. Regeringen konstaterar vidare att synergieffekter uppstår inom F 17 när helikoptrarna med sjöoperativa uppgifter baseras inom flottiljmrådet. Regeringen återkommer till denna fråga nedan.

Sedan regeringen i detta första steg av urvalsprocessen funnit att vissa befintliga organisationsenheter bör bibehållas, övergår regeringen till att behandla vilka övriga enheter som bör bibehållas i den framtida grundorganisationen.

Överväganden och val i steg 2

Arméenheter

Regeringen anser att K 3 och P 7 bör bibehållas som plattformar för utbildning av underrättelseförband och specialförband respektive mekaniserade förband.

Jägarutbildning bedrivs i dag vid K 4 i Arvidsjaur. Underrättelseutbildning samt utbildning av luftburna enheter (luftburen bataljon, fallskärmsjägare) och specialförband bedrivs i dag vid K 3 i Karlsborg. Den verksamhet som bedrivs vid de två enheterna är enligt regeringen inte helt jämförbar, även om det finns likheter mellan de båda förbanden. K 3 är en integrerad enhet med utbildning av underrättelseförband inklusive fallskärmsjägare och luftburna enheter. Till detta kommer att den särskilda skyddsgruppen är lokaliserad till Karlsborg. K 4 är en plattform med utbildning av enbart jägarförband. K 3 har tillgång till goda övnings- och skjutfält, närhet till mekaniserade förband och underhållsförband i Skövde samt en militär flygplats inom kommunen, dvs. f.d. F 6. Eftersom den framtida utvecklingen av specialförband går mot en utökning i förhållande till nuvarande organisation behövs enligt regeringen ytterligare övningsområden för K 3 och de enheter som skall utbildas och övas där. Övnings- och skjutfältet på Kvarn norr om Borensberg är enligt regeringen ett lämpligt övningsområde, särskilt för specialförbanden. Detta innebär att den tyngdpunktsförskjutning av Markstridsskolans administrativa verksamhet från Kvarn till Skövde som regeringen senare kommer att förorda, ger K 3 tillsammans med Helikopterflottiljen på Malmen förbättrade möjligheter att i större omfattning utnyttja Kvarn i framtiden. Regeringen vill dock erinra om att Markstridsskolan, trots en förändrad framtida inriktning, även framdeles kommer att utnyttja övningsfältet på Kvarn. Regeringen återkommer i senare avsnitt till denna fråga.

Regeringen vill också framhålla en annan aspekt. K 3 är centralt lokaliserat i Sveriges södra del. Denna lokalisering av specialförbanden är mycket gynnsam om Försvarsmakten ges en roll när det gäller de s.k. nya hoten. Förbanden kan markvägen nå stora delar av södra Sverige på en begränsad tid. K 3 är också lokaliserat relativt nära Helikopterflottiljen på Malmen i Linköping och samövar med helikopterförbanden. När förbanden utnyttjar Helikopterflottiljens resurser ökas det område som kan nås på en begränsad tid betydligt. På detta sätt kan t.ex. flera av de viktiga hamnarna på både Väst- och Östkusten nås inom en till två timmar.

K 4 har tillgång till mycket goda övnings- och skjutfält i direkt anslutning till regementsområdet. Det finns en kommunal flygplats i kommunen.

Regeringen anser att värdefulla synergieffekter från kompetenssynpunkt uppnås om nuvarande enheter vid K 3, såsom den särskilda skyddsgruppen och fallskärmsjägarkåren, och den planerade luftburna bataljonen utvecklas i nära anslutning till varandra. Med hänsyn främst till gjorda investeringar i Karlsborg, behovet av transportflyget vid F 7 samt närheten till Helikopterflottiljen på Malmen bör fallskärmjägerutbildningen inte omlokaliseras. Den framtida jägarutbildningen bör även fortsättningsvis bedrivas i norra Sverige med hänsyn till de klimatförhållanden som råder där. Regeringen konstaterar att K 4 dels utgör en begränsad verksamhet på en ort – vilket regeringen anser skall undvikas så långt möjligt, dels är en plattform som är speciellt skapad för att bedriva utbildning av jägarförband. Det är emellertid sett i ett försvarsmaktsperspektiv inte rationellt att utbilda enbart en typ av förband på K 4, med hänsyn till de små utbildningsvolymerna som detta innebär. Trots de goda förutsättningar för jägarutbildning som erbjuds vid K 4 i Arvidsjaur anser regeringen att det ur ett samlat försvarsmaktsperspektiv är mer rationellt att samordna den framtida jägarutbildningen med annan utbildningsverksamhet i norra Sverige. Den jägarutbildning som skall bedrivas i framtiden, och som kommer att vara av väsentligt mindre omfattning än i dag, bör därför genomföras i Boden och inordnas i I 19. Regeringen anser att K 4 bör läggas ned.

I detta sammanhang vill regeringen erinra om betänkandet (SOU 2004:77) Snö, kyla och mörker av utredningen om utveckling av internationella militär test- och övningsverksamhet på svenskt territorium. Utredaren pekar i sitt betänkande bl.a. på att det framtida nätverksbaserade försvaret i allt högre grad kommer att bygga på en långtgående integration, även internationellt, och en samverkan mellan olika typer av stridskrafter. Denna samverkan kommer att behöva samordnas i tid och rum. Det gäller i luften, på marken och till sjöss. Detta ställer nya krav på möjligheterna till storskalig samövning samtidigt som kraven på ledningsförmåga ökar väsentligt. I detta perspektiv, framhåller utredaren, kan de stora ytorna och avstånden i och kring övningsområdena i Norrland komma att vara övningsmässiga tillgångar. Regeringen har redovisat vissa av betänkandets grundfrågor i tidigare avsnitt i denna proposition. I övrigt bereds betänkandet i Regeringskansliet.

Mekaniserad utbildning genomförs i dag vid I 5, P 7, P 10 och P 18. Vid I 5 bedrivs dessutom underhållsutbildning för markstridsförband. Detta innebär att I 5, i likhet med I 19, är en plattform med utbildning av flera funktioner. I 5 har tillgång till goda övnings- och skjutfält samt nödvändiga verkstadsresurser.

P 7 har mekaniserad kapacitet och tillgång till goda övnings- och skjutfält samt nödvändiga verkstadsresurser. Vidare är P 7 ett av de förband som har de bästa förutsättningarna för att utbilda och öva strid i öppen terräng med mekaniserade förband på eget övningsfält (Revinge). Detta är ett övningsfält som är av central betydelse för Försvarsmakten då det medger mycket goda förutsättningar att genomföra övningar med mekaniserade enheter i öppen terräng. Regeringen vill också peka på

P 7:s geografiskt fördelaktiga lokalisering bl.a. när det gäller de s.k. nya hoten. Regeringen fäster särskild vikt vid betydelsen av att ha ett militärt utbildningsförband med markstridsinriktning i Skåne-regionen. Enheten är lokaliserad mitt i Skåne med korta avstånd till bl.a. Öresundsbron och Barsebäcksverket.

P 10 och P 18 har mekaniserad kapacitet och tillgång till goda övnings- och skjutfält samt nödvändiga verkstadsresurser. Båda enheterna ligger i direkt anslutning till sina övningsfält och kan från dessa fält förflytta sig i förband till sina skjutområden. Där har P 18 en särställning med hänsyn till närheten till Tofta skjutfält vilket medger skjutning med stridsvagnskanon. Regeringen vill peka på att regeringen i 2000 års försvarsbeslut ansåg att det av kostnads- och underhållsskäl inte bör genomföras någon stridsvagnsutbildning på Gotland (prop. 1999/2000:30, s. 75). Enligt regeringens mening gäller denna syn även i dag. Sammantaget gäller att såväl I 5 som P 10 och P 18 innehar goda produktionsförhållanden m.m. I 5:s övningsfält har dock vissa begränsningar när det gäller kapacitet och möjligheter till manöverstrid.

När förbanden vägs mot varandra kan regeringen konstatera att förbanden var för sig har goda förutsättningar. Enligt regeringen har dock P 7 de bästa övningsbetingelserna.

Det är enligt regeringen angeläget att skapa rationella produktionsförutsättningar och en långsiktigt hållbar organisationsstruktur som kan svara mot de krav som den nya strukturen med bl.a. insatsförband och utvecklings- och kompetensresurser ställer. Förändringarna skall på sikt leda till lägre driftskostnader och den förändrade grundorganisationen ekonomiskt rymmas inom en försvarsmakt med reducerade anslag. Inriktningen av Försvarsmakten förändras genom utvecklingen av ett insatsförsvar. En allt större tonvikt läggs vid internationaliseringen. De s.k. nya hoten har blivit allt tydligare. Detta perspektiv tillsammans med inriktningen att skapa en för hela Försvarsmakten väl balanserad grundorganisation leder till att regeringen anser att P 7 bör bibehållas. I linje med detta anser regeringen att I 5, P 10 och P 18 bör läggas ned.

Marinenheter

I fråga om sjöstridskrafterna bör det enligt den övergripande dimensioneringen finnas en marinbas. Inom ramen för denna marinbas bör det finnas baseringsmöjlighet på ytterligare två platser. Det ena av dessa två ytterligare verksamhetsställen bör enligt regeringen kunna svara för en något mer omfattande verksamhet. Sjöstridskrafterna är i dag baserade i två i stort sett likvärdiga baser dels i Hanninge/Berga med Första ubåtsflottiljen, Andra ytstridsflottiljen och Fjärde minkrigsflottiljen, dels i Karlskrona med Tredje ytstridsflottiljen. Vidare är helikoptrar med sjöoperativ förmåga baserade i Hanninge/Berga. I Hanninge finns också Muskö örlogsvarv. Övriga varvsresurser av betydelse i detta sammanhang finns i Karlskrona vid Kockums AB, Karlskronavarvet. Vid val av basering för sjöstridskrafterna är de dimensionerande resurserna främst tillgång på infrastruktur i form av kajer/förtöjningsanläggningar, kvalificerade underhållsresurser och närhet till lämpliga övnings- och skjutområden. Regeringen vill dessutom understryka vikten av att sjöstridskrafterna, främst i Östersjön och i Västerhavet, långsiktigt skall

kunna svara för uppgifter inom ramen för det operativa förmågekravet att övervaka Sveriges territorium, kunna upptäcka och avvisa kränkningar samt hävda Sveriges integritet. Regeringen noterar i sammanhanget att det inom Försvarsmakten pågår ett utvecklingsarbete om sjöstridskrafternas framtida flottiljorganisation. Detta arbete rör inte antalet flottiljer utan flottiljernas innehåll.

Regeringen anser att tyngdpunkten i verksamheten bör finnas i sydöstra Sverige. Marinbasens ledning bör därför lokaliseras till Karlskrona. Marinbasen bör bedriva verksamhet i Karlskronaregionen, i Stockholmsregionen och på Västkusten. Inom ramen för marinbasen bör det finnas möjlighet till basering av fartygsförband på Västkusten i minst samma omfattning som hittills.

Det främsta skälet för denna inriktning är att regeringen anser att Karlskrona med sitt geografiskt centrala läge har de bästa förutsättningarna även i ett långsiktigt perspektiv. I Karlskrona finns tillgång till lämplig infrastruktur avseende kaj- och förtöjningsanordningar, tillgång till nödvändiga verkstads- och varvsresurser samt närhet till goda övnings- och skjutområden. Att regeringen anser att tyngdpunkten skall vara i Karlskrona innebär också att merparten av fartygsförbanden bör finnas där. Detta innebär i sin tur att organisationsenheten Första ubåtsflottiljen bör omlokaliseras från Haninge/Berga till Karlskrona. Flottiljledningarna för Första ubåtsflottiljen och Tredje ytstridsflottiljen och delar av fartygsförbanden skall därmed finnas i Karlskrona. Organisationsenheten Fjärde minkrigsflottiljen bör däremot bibehållas i Haninge. Det är Försvarsmakten som skall bestämma den närmare fördelningen av fartyg ingående i Första ubåtsflottiljen, Tredje ytstridsflottiljen och Fjärde minkrigsflottiljen mellan marinbasens olika verksamhetsställen. Mot bakgrund av reduktionerna i insatsorganisationen anser regeringen att organisationsenheten Andra ytstridsflottiljen bör läggas ned.

Regeringen kommer senare att redovisa förändringar i den marina skolverksamheten, vilket kommer att leda till en ökad utbildning av totalförsvarspiktiga vid marinbasen i Karlskrona.

Enligt regeringen innebär dessa förändringar att Ostkustens marinbas och Sydkustens marinbas bör läggas ned. Vidare anser regeringen att en ny organisationsenhet, Marinbasen, bör inrättas i Karlskrona. Härigenom skapas också ensade och tydliga ledningsförhållanden inom sjöstridskrafterna. Detta lägger i sin tur grunden för en effektivare verksamhet inom området. Långsiktigt kommer kostnaderna för marinbasverksamheten att minska i och med att en organisationsenhet läggs ned.

Marinbasens verksamhetsställe i Stockholmsregionen och Fjärde minkrigsflottiljen bör enligt regeringen lokaliseras till Muskö-Berga och respektive ledning finnas i Muskö. Regeringen anser vidare att Muskö i så stor utsträckning som möjligt bör utnyttjas för basering av fartygen. Vid Muskö finns de resurser som behövs för en ändamålsenlig basering av de enheter som bör inrymmas där. Tyngdpunkten i baseringen bör således vara Muskö och lokaliseringen bör benämnas Haninge/Muskö.

Regeringen anser också att det av olika skäl, bl.a. den förändrade hotutvecklingen, är väsentligt att det finns möjlighet att basera fartyg på Västkusten. Det är angeläget att tillgodose ett utvecklingsbehov i detta sammanhang, liksom att markera en viss militär närvaro med Försvars-

maktens fartyg. Marinbasens verksamhetsställe på Västkusten bör vara lokaliserat till nuvarande Amf 4:s område i Göteborg.

I sammanhanget vill regeringen peka på att Marinbasen har ansvaret för att utbilda de marina delarna av säkerhetsbataljonerna. Enligt regeringens mening kan denna utbildning genomföras i Karlskrona och/eller i Göteborg.

Enligt den övergripande dimensioneringen av den framtida grundorganisationen bör det finnas en plattform för utbildning av amfibieförband. Amfibieutbildning bedrivs i dag vid Vaxholms amfibieregemente (Amf 1) och Älvsborgs amfibieregemente (Amf 4).

Regeringen anser att Amf 1 bör bibehållas och att förbandet bör omlokaliseras till Haninge/Berga.

Det främsta skälet till att bibehålla Amf 1 är närheten till Stockholms skärgård, vilken innehåller mycket goda övnings- och skjutfält i de för amfibieförband dimensionerande terrängtyperna. Regeringen konstaterar vidare att genom en sådan lokalisering bibehålls goda möjligheter till samordning dels med bl. a. marina fartygsförband i Stockholmsområdet, dels av stödverksamhet. Regeringen vill också peka på att den i försvarsbeslutet 2000 i prop. 1999/2000:30 redovisade sin syn på den framtida kustartilleriutbildningen (numera amfibieutbildningen). Regeringen ansåg då, främst med hänsyn till den befintliga infrastrukturen och närheten till Stockholms skärgård med bl.a. övnings- och skjutfält, att nuvarande Amf 1 skulle utgöra huvudenheten för kustartilleriutbildningen. Regeringen bedömde också att nuvarande Amf 4 har begränsade övningsförutsättningar, bl.a. vad gäller tillgång till lämpligt närövningsfält. Vidare skulle det krävas investeringar vid Amf 4 om enheten skulle utgöra en rationell huvudenhet. Amf 4 skulle däremot ha förutsättningar att utgöra den andra enheten vid sidan om Amf 1 som huvudenhet. Regeringen anser att den värdering av Amf 1 och Amf 4 som regeringen gjorde hösten 1999 fortfarande gäller. Detta leder till att när amfibieenheter skall minskas från två enheter till en enhet Amf 1 bör bibehållas. Med en lokalisering till Haninge/Berga bibehålls också inriktningen med förband som är utbildade för att kunna verka i Stockholmsregionen. I linje med denna inriktning anser regeringen att Amf 4 bör läggas ned. Regeringen vill samtidigt understryka att Amf 1 bör ansvara för att utbilda förband som kan uppträda och verka även på Västkusten och i den särskilda miljö som Göteborgsområdet utgör. För att säkerställa detta anser regeringen att anläggningen på Käsö utanför Göteborg bör bibehållas.

Regeringen har ovan redovisat att det bör finnas bara en marinbas i framtiden. Ledningen bör vara lokaliserad till Karlskrona. Karlskrona kommer därmed att utgöra tyngdpunkten i den marina verksamheten i Sverige. Regeringen kommer senare att redovisa att verksamheten vid Örlogsskolorna bör fördelas på den nya organisationsenheten Försvarsmaktens tekniska skola, den nya organisationsenheten Sjöstridsskolan och Marinbasen i Karlskrona. De delar av Örlogsskolorna som i dag finns i Haninge/Berga bör därför flyttas därifrån. Som redovisats ovan anser regeringen vidare Marinbasens verksamhetsställe på Ostkusten bör lokaliserats till Muskö-Berga med en tyngdpunkt i baseringen till Muskö.

I och med att Marinbasen inrättas och den marina verksamheten får en tyngdpunkt i Karlskrona anser regeringen att helikoptrarna med sjö-

operativa uppgifter bör lokaliseras till Kallinge och helikopterverksamheten där samordnas med Blekinge flygflottilj, F 17. Regeringen återkommer till detta nedan.

Sammantaget innebär dessa förändringar att utrymme frigörs på Haninge/Berga, vilket kan utnyttjas för att inrymma Amf 1. Genom en omlokalisering av detta slag kan Försvarsmakten helt lämna Rindöområdet och därmed koncentrera verksamheten till större etablissemang. Chefen för Amf 1 blir också på ett naturligt sätt garnisonschef för Berga-Musköområdet.

En konsekvens av att Amf 4 avvecklas är att det frigörs utrymme för basering av enheter ur sjöstridskrafterna inom Amf 4:s nuvarande område. Efter nödvändig anpassning av Amf 4:s kajanläggningar kommer de kajanläggningar som Försvarsmakten i dag förhyr i direkt anslutning till Amf 4:s område vid Tångudden inte längre att behövas. Vidare anser regeringen att anläggningen på Känso utanför Göteborg bör bibehållas för att möjliggöra för amfibieförband att även framdeles utbilda och öva i anslutning till Göteborgs hamn och i Göteborgs skärgårds speciella miljö, och därmed upprätthålla denna kompetens. Inom Amf 4:s nuvarande område skall också besättningar till bevakningsbåtarna kunna utbildas.

Flygvapenenheter

Regeringen anser att F 21 bör bibehållas.

Regeringen vill inleda med att peka på att F 4 och F 21 belystes ingående i underlaget inför regeringen besluts i december 2001 om lokaliseringen av den militära flygutbildningen. Mot bakgrund av riksdagens beslut våren 2001 om bl.a. den militära flygutbildningen skulle Försvarsdepartementets och Försvarsmaktens arbetsgrupp Flygskola (Ag Flygskola) lämna förslag om var den militära flygskolan skulle lokaliseras. Ag Flygskola redovisade i sin rapport Lokaliseringen av den militära flygutbildningen m.m. hösten 2001 en ingående bedömning av flottiljernas förutsättningar för att kunna bedriva flygutbildning. Regeringen konstaterar nu att även om Ag Flygskola skulle bedöma flygflottiljerna utifrån ett flygutbildningsperspektiv, innehåller den rapporten bedömningar av respektive flottilj som är tillämpliga också i detta sammanhang.

F 21 har mycket goda övningsbetingelser i form av närhet till flygövningsområden. Flottiljen har miljötillstånd för tre divisioner och tillgång till egen JAS 39 Gripenverkstad. Vidare har F 21 mycket goda möjligheter att svara för uppgifter inom ramen för det operativa förmågekravet att övervaka Sveriges territorium, kunna upptäcka och avvisa kränkningar samt hävda Sveriges integritet i norra Sverige. Närheten till Boden och I 19 bidrar enligt regeringen ytterligare till att F 21 har goda utbildningsbetingelser. F 21 har begränsat avstånd till skjutmål vid Junkön och Vidsele.

F 4 har goda övningsbetingelser i form av närhet till flygövningsområden, dock med den reservationen att F 4 har ett stort avstånd – omkring 20 minuters flygtid enkel väg – till flygövningsområden över hav. F 4 har miljötillstånd för tre divisioner. Det är begränsningar när det gäller skjutmål nära flottiljen. I en sammanvägning anser regeringen att

förutsättningarna vid F 21 är bättre än vid F 4. Regeringen anser därför att F 4 bör läggas ned.

Helikopterverksamheten är i dag lokaliserad till Linköping/Malmen, Boden, Östersund, Haninge/Berga, Lidköping/Såtenäs, Ronneby/Kallinge och Göteborg/Säve. Tidigare fanns inom Försvarsmakten drygt 100 helikoptrar. Efter den pågående omsättningen av helikopterparken kommer det att finnas knappt 50 helikoptrar. Detta innebär enligt regeringen att det är nödvändigt att minska antalet baseringar för helikoptrarna för att kunna bibehålla en rationell organisation.

Regeringen anser att Helikopterflottiljen bör bibehållas på Malmen/Linköping. Den markoperativa helikopterverksamheten bör lokaliseras till Malmen och den sjöoperativa helikopterverksamheten till Ronneby. Försvarsmakten har tidigare föreslagit att helikoptrar med sjöoperativa uppgifter skulle baseras på Berga. Regeringen konstaterar att det vid Berga finns stora begränsningar när det gäller möjligheterna att utveckla Berga till en modern helikopterbas som kan uppfylla de krav som de nya helikoptrarna ställer, inte minst gäller detta från säkerhets-synpunkt. En utgångspunkt för regeringen är att öka integrationen och samordningen mellan helikopterverksamheten och övrig flygverksamhet samt mellan marina enheter och helikoptrar med sjöoperativ förmåga.

För att upprätthålla förmågan att uppträda i subarktisk miljö bör det finnas möjlighet att basera helikoptrar med markoperativa uppgifter vid F 21. Den helikopterverksamhet som i dag finns i Boden bör flyttas till Luleå och F 21. Regeringen anser också att det bör finnas helikoptrar för militär flygräddning baserade vid flygflottiljerna, F 7, F 17 och F 21. En konsekvens av denna inriktning och förhållandet att antalet helikoptrar inom Försvarsmakten kommer att halveras är att helikopterverksamheten vid Göteborg/Säve bör avvecklas.

Överväganden och val inom militärdistriktsorganisationen

Militärdistriktsorganisationens främsta uppgifter har hittills varit territoriell verksamhet, utbildning av hemvärns- och frivillig personal samt insatser, i första hand inom ramen för stöd till samhället. I dag är militärdistriktsstaberna och militärdistriktsgrupperna lokaliserade till följande orter.

Södra militärdistriktet (MD S) stab	Göteborg
* Ledningsgrupp Malmö	Malmö
* Södra skånska gruppen	Lund/Revinge
* Skånska dragongruppen	Hässleholm
* Blekingegruppen	Karlskrona
* Hallandsgruppen	Halmstad
* Kalmargruppen	Kalmar
* Kronobergsgruppen	Växjö
* Norra Smålandsgruppen	Eksjö
* Älvsborgsgruppen	Borås
* Göteborgsgruppen	Göteborg
* Skaraborgsgruppen	Skövde
* Bohus-Dalsgruppen	Uddevalla/Skredsvik

Mellersta militärdistriktet (MD M) stab	Strängnäs
* Ledningsgrupp Stockholm	Stockholm
* Livgrenadjärgruppen	Linköping
* Södertörnsgruppen	Haninge
* Livregementets grenadjärgrupp	Örebro
* Södermanlandsgruppen	Strängnäs
* Värmlandsgruppen	Kristinehamn
* Livgardesgruppen	Stockholm
* Västmanlandsgruppen	Västerås
* Upplandsgruppen	Enköping
* Dalregementsgruppen	Falun
* Gävleborgsgruppen	Gävle
Norra militärdistriktet (MD N) stab	Boden
* Härnösandsgruppen	Härnösand
* Jämtlandsgruppen	Östersund
* Västernorrlandsgruppen	Sollefteå
* Västerbottensgruppen	Umeå
* Norrbottensgruppen	Boden
* Norrbottens gränsjägargrupp	Kalix
* Lapplandsjägargruppen	Kiruna
Gotlands militärdistrikt (MD G) stab	Visby
* Gotlandsgruppen	Visby

Försvarsmakten har i sin utredning av militärdistriktsorganisationen föreslagit att militärdistriktsstaberna och militärdistriktsgrupperna skall reduceras eller läggas ned. Försvarsberedningen delar i sin rapport Försvarsmaktens uppfattning att militärdistriktsorganisationen behöver förändras, liksom att dessa frågor behöver övervägas ytterligare.

Regeringen delar Försvarsmaktens och Försvarsberedningens syn att militärdistriktsorganisationen behöver förändras. Regeringen anser, liksom Försvarsberedningen, också att det behövs ytterligare överväganden innan det är möjligt att fatta definitiva beslut om militärdistriktsorganisationens framtid. I regeringens fortsatta överväganden är nedläggning av MD-organisationen huvudalternativet.

Utöver detta anser regeringen, med utgångspunkt i Försvarsmaktens lämnade förslag, att vissa förändringar inom MD-organisationen bör genomföras redan nu. Inom respektive militärdistrikt har de olika MD-grupperna värderats inbördes med följande urvalsfaktorer: rekrytering, förutsättningar för ledning, territoriell närvaro, personalförsörjning, antal hemvärnsmän samt området storlek. Med dessa faktorer som grund har regeringen vägt samman verksamhetsutövandet, rationalitetsfrågor och besparingsfrågor.

Regeringen anser att Södra militärdistriktsstaben bör bibehålla sin lokalisering inom nuvarande Amf 4:s område i Göteborg. Regeringen kommer senare att redovisa att Försvarets sjukvårdscentrum bör omlokaliseras till Göteborg och Amf 4:s område.

Följande militärdistriktsgrupper bör vidmakthållas.

* Ledningsgrupp Malmö	Malmö
* Södra skånska gruppen	Lund/Revinge
* Blekingegruppen	Karlskrona
* Hallandsgruppen	Halmstad
* Kronobergsgruppen	Växjö
* Norra Smålandsgruppen	Eksjö
* Bohus-Dalsgruppen	Uddevalla/Skredsvik
* Göteborgsgruppen	Göteborg
* Skaraborgsgruppen	Skövde

Regeringen anser vidare att Mellersta militärdistriktsstaben i avvaktan på beslut om den framtida militärdistriktsorganisationen bör bibehållas i Strängnäs. Om militärdistriktsstaber skall finnas även framtiden bör staben i Strängnäs omlokaliseras till en ort där det finns annan militär verksamhet. Inriktningen bör vara lokalisering till Enköping, Örebro eller Upplands-Bro/Kungsängen.

Följande militärdistriktsgrupper bör vidmakthållas

* Ledningsgrupp Stockholm	Stockholm
* Livgrenadjärgruppen	Linköping
* Södertörnsgruppen	Haninge
* Livregementets grenadjärgrupp	Örebro
* Södermanlandsgruppen	Strängnäs
* Livgardesgruppen	Stockholm
* Upplandsgruppen	Enköping
* Dalregementsgruppen	Falun
* Gävleborgsgruppen	Gävle

Regeringen anser också att Norra militärdistriktsstaben bör bibehållas i Boden och att verksamheten samordnas med I 19.

Följande militärdistriktsgrupper bör vidmakthållas.

* Härnösandsgruppen	Härnösand
* Jämtlandsgruppen	Östersund
* Västerbottensgruppen	Umeå
* Norrbottensgruppen	Boden
* Lapplandsjägargruppen	Kiruna

Regeringen anser att Gotland militärdistriktsstab bör läggas ned. Gotlandgruppen bör däremot bibehållas och samlokaliseras med F 17:s enhet i Visby.

Regeringens inriktning leder till att följande militärdistriktsgrupper bör läggas ned.

Södra militärdistriktet

* Skånska dragongruppen	Hässleholm
* Kalmargruppen	Kalmar
* Älvsborgsgruppen	Borås

Mellersta militärdistriktet

* Värmlandsgruppen	Kristinehamn
* Västmanlandsgruppen	Västerås

Norra militärdistriktet

* Västernorrlandsgruppen	Sollefteå
* Norrbottens gränsjägargrupp	Kalix

Försvarsmaktens skolor och centrum utgör basen för utbildning till och av officerare samt kompetensutveckling av den civila personalen. Vid dessa enheter genomförs också omfattande praktisk och teoretisk utvecklingsverksamhet som är ett nödvändigt element för Försvarsmaktens utveckling.

De tekniska skolorna

Utbildning i teknisk tjänst genomförs i dag vid Försvarsmaktens Halmstadskolor (FMHS) i Halmstad, Arméns tekniska skola (ATS) i Östersund och vid Örlogsskolorna (ÖS) i Karlskrona och Haninge/Berga. Dessutom utbildar Försvarsmakten totalförsvarspliktiga i teknisk tjänst vid utbildningsplattformarna, liksom vid S 1 och Flygvapnets Uppsala-skolor (F 20).

Enligt regeringen är detta utbildningssystem orationellt och kostnadsdrivande. I stället bör utbildningen samlas till en skola för teknisk utbildning i Försvarsmakten. Regeringen anser därför att Försvarsmaktens tekniska skola (FMTS) bör inrättas. Skolan bör vara lokaliserad till Halmstad. I FMTS bör verksamheten vid FMHS, ATS och relevanta delar av ÖS inordnas. Organisationsenheterna FMHS och ATS bör läggas ned. Regeringen vill inledningsvis belysa några aspekter som rör ATS. ATS kan i likhet med övriga organisationsenheter i Östersund läggas ned den 31 december 2004 och vara avvecklad senast den 30 juni 2006. Den del av den grundläggande tekniska utbildningen vid ATS som skall bibehållas kan överföras till FMTS till nämnda tidpunkt och alltså genomföras i Halmstad från halvårsskiftet 2006. Den del av den materielsystemspecifika utbildningen vid ATS som skall bibehållas kommer senast den 30 juni 2006 att ha överförts till antingen aktuell funktionsplattform eller FMTS. Regeringen delar Försvarsmaktens uppfattning att det är nödvändigt att utreda den exakta utformningen av den framtida materielsystemspecifika utbildningen ytterligare. Först när Försvarsmakten har slutfört det utredningsarbetet 2005 är det möjligt att bestämma det slutliga behovet av infrastruktur för det samlade FMTS. Då kan också det slutliga investeringsbehovet bestämmas. Regeringen anser att det är bättre att beslut att inrätta FMTS och lägga ned ATS fattas nu än att avvakta med dessa organisationsförändringar intill dess att detaljutformningen av den tekniska utbildningen blir klar nästa år. Om utredningsresultaten först skulle inväntas kommer hela omstrukturen och möjligheterna att forma en mer rationell teknisk utbildning att försenas minst ett år. En försening skulle också innebära att de planerade hyresbesparingarna i Östersund kommer att minska.

Regeringen kommer nedan att redovisa att även organisationsenheten ÖS bör läggas ned. Regeringen anser att de berörda verksamheterna i organisatoriskt hänseende snarast bör inordnas i FMTS. Efter hand och i samband med att t.ex. nya utbildningshjälpmedel införs bör verksamheterna omlokaliseras till Halmstad. Regeringen anser således att verksamheten vid FMTS skall genomföras under en ledning som är lokaliserad till Halmstad. Under en övergångstid kommer skolans verksamhet dock att genomföras på flera platser, för att successivt

omlokaliseras till Halmstad. Inriktningen bör vara att FMFS i sin helhet skall vara lokaliserad till Halmstad senast den 31 december 2009.

Regeringen vill i detta sammanhang erinra om vikten av att så långt möjligt skapa bärkraftiga garnisoner. Regeringen underströk denna aspekt redan i försvarsbeslutet 2000 när det gällde luftvärnsfunktionens centralisering till Halmstad (prop. 1999/2000:30, s. 78 – 79). Regeringen betonade i den propositionen vikten av att ett helhetsperspektiv anlades när det gällde utformningen av grundorganisationen. Regeringen konstaterade vidare att från ett rent luftvärnsperspektiv Lv 3 i Norrtälje hade bättre förutsättningar än Lv 6 i Halmstad. Bl.a. möjligheterna till garnisonssamordning i Halmstad ledde emellertid till att regeringen ansåg att helhetsperspektivet borde väga tyngre. Regeringen kan således konstatera att försvarsbeslutet 2000 innebar att garnisonen i Halmstad skulle stärkas. I och med att FMFS bör lokaliseras till Halmstad förstärks denna inriktning ytterligare.

Regeringen anser vidare att fördelningen av verksamheter mellan FMFS, S 1 och F 20 bör övervägas ytterligare. Detta bör i första hand göras av Försvarsmakten. Regeringen vill särskilt peka på den tekniska verksamheten vid F 20 och att det noga prövas om denna verksamhet bör inordnas i den kommande Luftstridsskolan (se nedan) eller om den bör inordnas i FMFS eller S 1.

Vid Motorskolan, som är en del av ATS, samordnas och kvalitets-säkras motortjänsten i Försvarsmakten. Regeringen har tidigare redovisat att organisationsenheterna P 4, T 2 och Markstridsskolan bör bibehållas i Skövde. Inom dessa enheter, främst P 4 och T 2, bedrivs en omfattande fordonsutbildning. Detta innebär att det inom Skövde garnison finns en bred och djup kompetens inom denna funktion. Motorskolan bör därför omlokaliseras från Östersund till Skövde och inordnas som en del i T 2. Denna förändring bör vara genomförd senast den 30 juni 2006.

Som regeringen pekat på ovan är det för närvarande inte möjligt att ange det exakta behovet av investeringar för FMFS i Halmstad. Det krävs ytterligare utredning avseende vissa delar av den utbildning som skall bedrivas vid FMFS. Regeringen bedömer emellertid det kommer att behöva byggas ett teknikhus i Halmstad. Försvarsmakten beräknar att detta kommer att kosta högst ca 320 miljoner kronor. Mot bakgrund av behovet av fortsatt utredning innan investeringsbehovet är helt klarlagt och det därefter behövs tid för att bygga nödvändiga lokaler, bedöms kostnaderna för Försvarsmakten i form av hyreskostnader komma att falla ut först i slutet av den kommande treårsperioden.

Regeringen bedömer vidare att det samlade behovet av elevförläggningar i Halmstad för FMFS och MHS ökar med 200 elevförläggningsplatser. Investeringskostnaden beräknas till ca 70 miljoner kronor. Regeringen bedömer att denna investering kommer att behöva göras först sent i den kommande treårsperioden eller därefter. Bedömningen grundar sig på att behovet av kompletterande elevförläggningar uppstår först då FMFS är helt uppbyggd i Halmstad. Regeringen vill i detta sammanhang peka på att Försvarsmakten har beslutat att inte genomföra utbildning till officer vid militärhögskolorna utbildningsåren 2004 – 2006. Till detta kommer att utbildning till officer 2005 – 2007 sannolikt kommer att genomföras med en elevvolym som är reducerad i förhållande till det bedömda behovet. Detta innebär att det under dessa år redan finns

tillräckligt med elevförläggningar i Halmstad för FMSTs behov. Detta innebär i sin tur att investeringen för de kompletterande elevförläggningarna kommer att falla ut i hyreskostnader för Försvarsmakten först efter den kommande treårsperioden.

Militärhögskolorna

Regeringen gör följande bedömning om Försvarsmaktens militärhögskolor.

Dagens tre militärhögskolor är lokaliserade till Halmstad, Solna/Karlberg och Östersund. I den övergripande dimensioneringen har konstaterats att den volym som Försvarsmakten redovisar, 450 – 500 elever, utbildningsmässigt kan genomföras vid två av de nuvarande militärhögskolorna utan större investeringar i utbildningslokaler m.m. Vidare kan regeringen konstatera att oavsett alternativ, innebärande samlad utbildning vid en av dagens tre militärhögskolor, krävs investeringar i elevförläggningar, dock i varierande omfattning. Detta skiljer sig från den uppfattning Försvarsmakten redovisat i budgetunderlaget för 2005. Försvarsmakten skulle i budgetunderlaget redovisa det teoretiska behovet av en framtida grundorganisation. Regeringen gör sin bedömning utifrån dagens organisation och kapacitet för att skapa den mest optimala lösningen.

Reduceringar i organisationen bör enligt regeringen i första hand innebära att organisationsenheter avvecklas eller integreras med andra. Vidare anser regeringen att det är angeläget att kostnaderna för nyinvesteringar och omlokaliseringar minimeras. Mot bakgrund av det av Försvarsmakten angivna utbildningsbehovet och nuvarande militärhögskolors kapacitet anser regeringen att det mest rationella och effektiva är att bedriva utbildningen på två platser. Med en sådan lösning undviks de investeringar som annars blir nödvändiga.

Till detta kommer de osäkerheter om vilka elevvolymerna som det framtida personalförsörjningssystemet kommer att kräva. En av dessa osäkerheter gäller frågan om visstidsanställning av officerare och vad detta kan komma att kräva i utbildningshänseende. En annan osäkerhet gäller den framtida utbildningen av reservofficerare.

En framtida akademisering av Försvarsmaktens officersutbildning kommer att kräva bl.a. ett nära samarbete med det civila utbildningsväsendet, främst universitet och högskolor.

Regeringen har tidigare redovisat dels att Försvarsmakten bör samla all utbildning i teknisk tjänst till en gemensam skola, FMST, dels att FMST bör lokaliseras till Halmstad. Regeringen har funnit att det finns goda möjligheter att samordna vissa delar av utbildningsverksamheten vid FMST med annan skolverksamhet.

Regeringen konstaterar att det i Halmstad finns en väl utvecklad garnison i vilken Militärhögskolan ingår. I Halmstad finns vidare en viktig komponent i Försvarsmaktens skolverksamhet, för närvarande Försvarsmaktens Halmstadsskolor och i framtiden Försvarsmaktens tekniska skola. Regeringen kan också peka på att elevbostäderna ligger inom eller i omedelbar anslutning till skolområdet. Detta främjar enligt regeringens mening sammanhållningen och utbildningsförutsättningarna. Halmstad är lämplig för skolverksamhet när det gäller elevrekrytering

från samtliga funktioner. Militärhögskolan i Halmstad har ett väl utvecklat samarbete med den civila högskolan som finns i Halmstad.

Även Militärhögskolan i Karlberg har en lämplig lokalisering när det gäller såväl elev- som lärarekrytering. Närheten till staber, andra myndigheter och Försvarshögskolan ger vidare goda möjligheter att på ett enkelt sätt utnyttja externa föreläsare och experter. När det gäller det framtida personalförsörjningssystemet anser regeringen att övervägande skäl talar för att den utbildning som genomförs vid militärhögskolorna och Försvarshögskolan framöver kommer att behöva samordnas bättre. Detta talar för att det bör finnas en militärhögskola på Karlberg i framtiden. Regeringen kan också peka på att elevbostäderna ligger inom eller i omedelbar anslutning till skolområdet. Detta främjar enligt regeringens mening sammanhållningen och utbildningsförutsättningarna.

I Östersund finns en garnison genom vilken samordningsvinster kan uppnås. I Östersund bedrivs vidare annan skolverksamhet genom ATS och Motorskolan. Militärhögskolan har också ett utvecklat samarbete med Mitthögskolan. Militärhögskolans förutsättningar för en bred elevrekrytering från samtliga funktioner är enligt regeringen dock mindre gynnsamma. Regeringen anser att Östersund saknar naturlig anknytning till marin utbildning. Regeringen har tidigare redovisat att I 5, F 4 och ATS i Östersund bör läggas ned. Detta leder till att förutsättningarna för att bibehålla en militärhögskola i Östersund begränsas påtagligt eftersom den i så fall skulle bli den enda militära verksamheten i Östersund. Det är enligt regeringens mening angeläget att så långt möjligt undvika lösningar som innebär att det endast skall finnas begränsad verksamhet på en ort. En lösning som innebär att det finns endast begränsad verksamhet på en ort leder till ökade kostnader för förbandsverksamheten och det försämrar utbildningsverksamheten. På motsvarande sätt fördyras och försämras verksamheten vid en skola eller ett centrum. Det är därför av ekonomiska och rationella skäl olämpligt att bibehålla Militärhögskolan i Östersund.

Ett i sammanhanget viktigt ingångsvärde är också att regeringen anser att den tekniska utbildningen inom Försvarsmakten bör effektiviseras, både vad avser utbildning till och av yrkesofficerare och viss totalförsvarspliktsutbildning. Detta bör, enligt vad regeringen redovisat tidigare, åstadkommas genom att den tekniska utbildning som i dag sker inom alla försvarsgrenar på flera platser i framtiden samlas till en plats – Halmstad – i Försvarsmaktens tekniska skola.

Även det faktum att FMTS successivt skall byggas upp i Halmstad och att det finns osäkerhet om framtida elevvolymen talar för att bibehålla militärhögskolorna i Halmstad och Karlberg. På detta sätt utnyttjas befintliga lokaler m.m. och undviks omfattande nyinvesteringar. Regeringen gör den samlade bedömningen att Militärhögskolorna i Solna/Karlberg och Halmstad bör bibehållas och regeringen anser i linje med detta att Militärhögskolan i Östersund bör läggas ned.

Övrig skol- och centrumverksamhet

Regeringen kan konstatera att de försvarsgrens-specifika stridsskolorna i dag inte är utformade på ett likartat sätt. Detta är varken rationellt eller hållbart i förhållande till framtida krav på Försvarsmakten. På lång sikt bör utvecklingen gå mot en gemensam stridsskola för hela Försvars-

makten. Det är enligt regeringen dock inte möjligt att nå detta långsiktiga mål de närmaste åren – och sannolikt heller inte lämpligt – med hänsyn till framtida kompetensförsörjningssystem samt de omfattande investeringar som detta skulle kräva. Regeringen menar dock att redan nu bör vissa åtgärder vidtas för att lägga en grund för en sådan långsiktig utveckling. I det omedelbara perspektivet anser regeringen att de nuvarande stridsskolorna bör utformas enligt följande.

Markstridsskolan (MSS) i Skövde bör bibehållas. Till viss del bör, enligt regeringen, utnyttjandet av Kvarn förändras. Utbildningsverksamheten vid MSS, främst utbildning med skarp ammunition, bör fortsatt bedrivas vid Kvarn. Däremot bör annan verksamhet, främst av administrativ art, föras över till Skövde. På detta sätt skulle verksamheten vid Kvarn renodlas. Regeringen vill i sammanhanget erinra om att Kvarn kommer att ha en fortsatt stor betydelse för utvecklingen av framförallt markstridskrafterna. En inriktning bör vidare vara att det vid Kvarn inrättas en riksanläggning – s.k. nivå 3-anläggning – för strid i bebyggelse.

Regeringen anser att en marin stridsskola – Sjöstridsskolan (SSS) – bör inrättas genom att delar av ÖS slås ihop med Amfibiestridsskolan. SSS bör lokaliseras till Karlskrona för att därmed erhålla samordningsvinster kopplat till Marinbasen. Lokaliseringen utesluter dock inte att enskilda delar av utbildningen kan bedrivas på annan ort för att medge en rationell och effektiv utbildning och utvecklingsverksamhet. Den utbildning av totalförsvarspliktiga som genomförs vid ÖS i dag bör föras över till och bedrivas vid Marinbasen i Karlskrona. Dock bör utbildningen av besättningar till bevakningsbåtarna genomföras i Göteborg. Som regeringen redovisat tidigare bör den tekniska utbildningen vid ÖS inordnas i den nya FMTS. Inriktningen är att SSS skall svara för utbildning till och av officerare för marinstridskrafternas behov. I samband med att SSS inrättas bör ÖS läggas ned.

För flygstridskrafterna anser regeringen att den verksamhet som genomförs vid Flygvapnets Uppsalaskolor (F 20) i Uppsala bör renodlas. Som regeringen redovisat i föregående avsnitt bör fördelningen av verksamheter mellan F 20, FMTS och S 1 övervägas ånyo. F 20 bör inriktas mot utbildning med direkt knytning till flygstridskrafterna. Vidare bör F 20 ta över ansvaret för Försvarsmaktens flygförarutbildning från F 17, dvs. ta över ansvaret för Flygskolan på Linköping/Malmen. Flygskoleverksamheten bör dock även fortsättningsvis bedrivas på Malmen. På motsvarande sätt bör Försvarsmaktens helikopterutbildning organisatoriskt inordnas i F 20. Mot bakgrund av att den samlade utbildningsverksamheten för flygstridskrafterna härigenom skulle komma att inordnas i skolan anser regeringen att skolan skall benämnas Luftstridsskolan. På detta sätt undviker man också den vilseledande kortbenämningen F 20, vilken kan leda tankarna till en flygflottilj. Sammanfattningsvis anser regeringen således att Luftstridsskolan (LSS) bör inrättas och att denna skola skall inrymma de verksamheter som redovisats här. Vidare anser regeringen att F 20 bör läggas ned.

Totalförsvarets ammunitions- och minröjningscentrum (SWEDEC) bör bibehållas. Enheten ingår tillsammans med Ing 2 i Eksjö garnison. I Eksjö bedrivs all verksamhet inom specialområdet vilket innebär att orten är landets kompetenscentrum för denna funktion.

Totalförsvarets skyddscentrum (SkyddC) i Umeå bör bibehållas. Tillsammans med delar av Totalförsvarets forskningsinstitut, som är lokaliserade till denna ort, utgör Umeå landets kompetenscentrum för funktionen.

Försvarmaktens underrättelse- och säkerhetscentrum (FMUndSäkC), inklusive Försvarets tolkskola, bör bibehållas. Enheten kommer tillsammans med Luftstridsskolan och OPIL att utgöra Uppsala Garnison.

För dessa tre enheter utgör gjorda investeringar ytterligare ett skäl till att de även i framtiden bör vara kvar på nuvarande orter.

Försvarmaktens rekryteringscentrum (RekryC) bör bibehållas tills vidare. RekryC är lokaliserat i Stockholm där huvudparten av enhetens samverkanspartners finns, t.ex. Flygmedicincentrum, Högkvarteret med informations- respektive personalavdelningen och Försvarmaktens idrotts- och friskvårdsenhet, FM IF. Regeringen avser att ge Försvarmakten i uppdrag att utreda förutsättningarna för att organisera ett s.k. Humancentrum där all verksamhet inom Försvarmakten rörande rekrytering och uttagning m.m. av personal samlas.

I Försvarmakten genomförs sjukvårdsutbildning av totalförsvarspliktiga vid ett stort antal utbildningsförband och av anställd personal vid Försvarmaktens sjukvårdscentrum (FSC), som är lokaliserat till Hammarö. Vid FSC genomförs även viss totalförsvarspliktsutbildning. Det är enligt regeringen orationellt och kostsamt att bedriva en likartad utbildning utspridd på ett antal olika ställen. Regeringen konstaterar också att vid FSC genomförs studier, försök och utveckling samt anskaffning av sjukvårdsförnödenheter. För att skapa en bättre rationalitet och effektivitet både i utvecklingshänseende och utbildningshänseende bör den kvalificerade sjukvårdsutbildningen av totalförsvarspliktig personal och anställda så långt möjligt samlas till en plats. Regeringen har tidigare redovisat att Amf 4 i Göteborg bör läggas ned. Detta innebär att det frigörs utbildningskapacitet i Göteborg. Regeringen har också redovisat att A 9 bör omlokaliseras från Kristinehamn till Boden. Detta innebär att FSC skulle bli den enda militära utbildningsenheten i Värmland. Detta är enligt regeringen mindre lämpligt och fördyrar långsiktigt Försvarmaktens sammantagna verksamhet. FSC bör därför omlokaliseras från Hammarö.

Regeringen vill i detta sammanhang erinra om diskussionerna om lokaliseringen av FSC till Karlstad/Hammarö när FSC inrättades 1994. I delbetänkandet Försvarmaktens hälso- och sjukvård (SOU 1992:101) redovisade utredningen om lednings- och myndighetsorganisationen för försvaret (LEMO) bl.a. följande. Ett försvarets sjukvårdscentrum borde bildas. Detta skulle tillföras verksamhet från marinens sjukvårdsskola i Göteborg, försvarets sjukvårdshögskola i Solna/Karlberg och Försvarets sjukvårdsstyrelse i Karlstad. Utredningen pekade på ett antal faktorer som borde påverka lokaliseringen, t.ex. närheten till Högkvarteret och till Socialstyrelsens beredskapsenhet, tillgången till kvalificerade militära och civila lärare, tillgången till förband för truppförsök samt tillgången till FOA och universitetssjukhus för forskningssamverkan. Utredningen kom fram till att verksamheten vid FSC kunde bedrivas på alla de tre aktuella orterna, dvs. Göteborg, Solna/Karlberg och Karlstad. I den efterföljande propositionen föreslog regeringen att FSC skulle lokaliseras till Karlstad (prop. 1992/93:100, bil. 5). Huvudskälet var att FSC:s

verksamhet till största delen motsvarade Sjukvårdsstyrelsens och denna enhet låg i Karlstad. För att säkerställa att Sjukvårdsstyrelsens kompetens bevarades förordade regeringen således en lokalisering till denna ort. Lokaliseringen senare kom att ändras till Hammarö.

Regeringen anser att en stor del av de argument som fördes fram i SOU 1992:101 fortfarande äger giltighet. Samtidigt gäller att Försvarsmakten och dess verksamhet har undergått betydande förändringar sedan myndigheten Försvarsmakten bildades den 1 juli 1994. Försvarets inriktning har förändrats och med detta bl.a. utbildningsbehovet och behovet av tillgång på kvalificerade lärare inom sjukvårdsområdet för Försvarsmaktens sjukvårdsverksamhet. Till detta kommer ett numera accentuerat behov av samverkan med universitetsforskningen och den sjukvård som är knuten till universiteten.

Mot denna bakgrund anser regeringen att FSC bör omlokaliseras till Göteborg. Regeringen anser vidare att FSC-verksamheten bör utökas genom att sjukvårdsutbildning av totalförsvarspliktiga genomförs vid enheten. Detta gäller även de totalförsvarspliktiga som i dag utbildas vid T 2 i Skövde. Utbildning av totalförsvarspliktiga tillsammans med utbildning av medicinalpersonal och det utvecklingsarbete som skall genomföras vid enheten samt kopplingen till Sahlgrenska sjukhuset gör att det skapas en nationell enhet som har långsiktigt goda förutsättningar.

Flygmedicincentrum (FMC) är lokaliserat till Stockholm med en mindre del i Linköping. Försvarsmakten har under 2003-2004 utrett möjligheterna att samla verksamheten till en plats. Myndigheten kom till slutsatsen att detta inte vore lämpligt. Huvudskälen mot en samlokalisering är dels gjorda investeringar i Linköping för den s.k. humancentrifugen, dels risken för kompetensbortfall av nyckelpersonal inom detta speciella sjukvårdsområde som i dag finns i Stockholmsområdet. Regeringen delar Försvarsmaktens uppfattning och anser således att FMC bör bibehållas på nuvarande verksamhetsorter.

Försvarsmusikcentrum (FöMusC) är lokaliserat till Strängnäs och ingår i Strängnäs garnison.

Livgardet ansvarar för den statsceremoniella verksamheten. I detta avseende lyder således chefen för FöMusC under chefen för Livgardet. Regeringen har tidigare redovisat att P 10 i Strängnäs bör läggas ned. Detta innebär att FöMusC bör flyttas. Regeringen anser att FöMusC bör omlokaliseras till Livgardet i Upplands-Bro/Kungsängen.

När Försvarsdepartementets arbetsgrupp utarbetade sitt underlag till regeringen noterade gruppen, inte minst vid förbandsbesöken, att likartad verksamhet bedrivs på ett flertal ställen i Försvarsmakten. Det gäller t.ex. sjukvårdsutbildning, kockutbildning och utbildning av hundar. Regeringen delar denna uppfattning och anser att Försvarsmakten i det fortsatta arbetet bör pröva rationaliteten i en på detta sätt utspridd verksamhet samt överväga om inte verksamheten i stället borde koncentreras till färre ställen eller att den ansvarsmässigt inordnas under en ledning.

Överväganden kring andra enheter

Försvarsmaktens infrastruktur för telekommunikationer och sensorer utgörs huvudsakligen av försvarets telenät, marinens telenät, satellitkommunikationssystem och radiosystem. Ansvaret för dessa system

ligger på ett flertal förbandschefer inom grundorganisationen. Det gäller främst marinbaser och flygflottiljer samt till en del även Redovisningsavdelning Bergslagen.

Försvarsmakten anser i sin redovisning den 30 april 2004 att ansvar och lednings- och lydnadsförhållanden inom telekommunikations- och sensorsystemfunktionen bör göras tydligare och att de ekonomiska och personella resurserna bör utnyttjas mer rationellt. Myndigheten föreslår att verksamheten därför skall samordnas inom en organisationsenhet. Detta skulle också leda till att Försvarsmaktens gränssytor mot andra myndigheter inom lednings- och informationsfunktionerna blir tydligare. Försvarsmakten anser att Redovisningsavdelning Bergslagen bör omorganiseras till Försvarsmaktens telenät- och marktelefonförband och att personella, materiella och ekonomiska resurser organisatoriskt förs över dit från Sydkustens marinbas, Ostkustens marinbas, Jämtlands flygflottilj, Blekinge flygflottilj, Norrbottens flygflottilj och Flygvapnets Uppsalaskolor. Genom denna förändring skapas ett förband som enligt taktiska och operativa krav tillhandahåller en försvarsmaktsgemensam telekommunikations- och sensorinfrastruktur för såväl nationella som internationella uppgifter.

Regeringen delar Försvarsmaktens uppfattning och anser därför att Redovisningsavdelning Bergslagen samt delar ur Sydkustens marinbas, Ostkustens marinbas, Jämtlands flygflottilj, Blekinge flygflottilj, Norrbottens flygflottilj och Flygvapnets Uppsalaskolor bör omorganiseras till Försvarsmaktens telenät- och marktelefonförband (FMTM).

Försvarsmaktens logistik

Regeringen konstaterar att det pågår en anpassning inom Försvarsmaktens logistik, FMLOG, till ett insatsförsvar bl.a. genom att organisationen reducerats kraftigt. Vidare har huvuddelen av den operativa underhållsorganisationen den 1 januari 2002 slagits samman med den lokala stödverksamheten. En utveckling mot att koncentrera produktionsresurserna och att öka upphandlingen av tjänster har påbörjats. Genom att insatsorganisationen minskar kommer även logistikorganisationen att behöva reduceras. Detta innebär att när Försvarsmakten lämnar en ort kommer även aktuella enheter ur FMLOG att lämna orten. På någon ort kan enligt regeringen dock avsteg från denna princip vara att föredra med hänsyn till gjorda investeringar och nyligen gjorda organisationsförändringar.

Regeringen anser att Försvarsmakten bör intensifiera de pågående processerna för att ytterligare koncentrera verksamheten och – där det är lämpligt – upphandla tjänster i stället för att producera dem i egen regi. Detta bör emellertid göras anpassat till logistikens olika områden. Inom vissa delområden finns en väl fungerande marknad där Försvarsmakten kan verka strikt affärsmässigt inom ramen för gällande bestämmelser medan andra förutsätter långtgående samarbete mellan Försvarsmakten och industrin. FMLOG:s organisation bör utvecklas och anpassas till dessa förändrade förutsättningar för verksamheten och produktionen. Härvid bör även formerna för styrningen inom FMLOG övervägas.

För att förbättra den övergripande styrningen av funktionen logistik inom Försvarsmakten anser regeringen att en logistikinspektör inordnas i

Försvarsmaktens centrala ledning i likhet med funktionerna ledning, mark, luft och sjö. Regeringen vill understryka att denna logistikinspektör inte skall ersätta ledningen för organisationsenheten FMLOG.

Regeringen bedömer personalstyrkan vid FMLOG, i förhållande till nuvarande personalramar, kommer att reduceras med ca 120 yrkesofficerare och antalet civila årsarbetskrafter kommer att reduceras med ca 1 600. FMLOG:s personal, såväl officerare som civila, kommer därmed att minskas med ca 30 procent under tiden fram till utgången av 2007. Regeringen anser att organisationsenheten FMLOG bör omlokaliseras från Karlstad till Stockholm. I praktiken innebär detta att FMLOG:s ledning flyttas från Karlstad till Stockholm.

Regeringen bedömer vidare att av den totala hyresreduktionen för Försvarsmakten – exklusive minskningen av hyreskostnaderna för övnings- och skjutfälten – om ca 400 miljoner kronor per år fr.o.m. den 1 januari 2008, utgör FMLOG:s del ca 30 procent. Detta motsvarar ca 125 miljoner kr. Regeringen återkommer i senare avsnitt till frågor om hyresbesparingarna.

Försvarsmaktens övnings- och skjutfält

Regeringen anser att övnings- och skjutfälten är av central betydelse för att Försvarsmakten skall kunna utbilda och öva den befintliga insatsorganisationen och en framtida insatsorganisation med de förhållanden och inriktningar som då kan råda. Detta innebär att Försvarsmakten nu och i framtiden behöver övnings- och skjutfält med skilda naturtyper, terrängförhållanden i övrigt och som är belägna i alla delar i landet för att möjliggöra utbildning och övning också i Sveriges olika klimattyper. Detta leder i sin tur till att övnings- och skjutfält kan behöva behållas även om det utbildningsförband som ligger i fältets närhet avvecklas. Regeringen vill i detta sammanhang erinra om regeringens uppfattning i propositionen Det nya försvaret i 2000 års försvarsbeslut (prop. 1999/2000:30, s 70f). Regeringen framhöll där att det är angeläget att behålla dimensionerande övnings- och skjutfält. Regeringen bedömde vidare att det även i en tillväxtsituation – trots det omvärldsläge som då råder – skulle vara förenat med betydande svårigheter att på kort tid anskaffa ytterligare övnings- och skjutfält. Regeringen anser att även om ominriktningen av Försvarsmakten är tydligare nu än 2000 bör dessa grundläggande principer om tillgången på övnings- och skjutfält fortfarande gälla.

Inom ramen för att genomföra det gällande försvarsbeslutet sägs för närvarande hyresavtalen till ett antal fält upp för att reducera både antalet mindre övnings- och skjutfält och Försvarsmaktens fasta kostnader.

Regeringen anser att Försvarsmakten vidare bör fullfölja den pågående översynen av vilka övnings- och skjutfält som bör vidmakthållas och utvecklas för framtida behov samt vilka områden som därmed kan avvecklas. För att underlätta en kontinuerlig uppföljning av utvecklingen på detta område avser regeringen att uppdra åt Försvarsmakten att årligen i årsredovisningen redovisa hur myndighetens fortsatta utredande av övnings- och skjutfälten fortskrider.

Innan beslut fattas om att avveckla framförallt ett skjutfält måste enligt Försvarsmakten ett antal faktorer beaktas. En viktig sådan faktor är om

det finns s.k. oexploderad ammunition på fältet. I dag är det förenat med stora osäkerheter och därmed stora kostnader att röja ett område från oexploderad ammunition. Detta leder enligt Försvarmakten till att det ibland kan vara lämpligare att behålla ett skjutfält än att säga upp det även om nyttjandegraden är låg. Regeringen delar denna uppfattning. Samtidigt understryker detta förhållande vikten av att de ansvariga myndigheterna utarbetar lösningar på detta problem så att inte försvaret för en längre tid behåller mark som egentligen inte behövs för verksamheten.

Regeringen anser därför att det är viktigt att det arbete som bedrivs av Försvarmakten tillsammans med Totalförsvarets forskningsinstitut och Fortifikationsverket om metoder för att röja oexploderad ammunition intensifieras. Det är enligt regeringen angeläget att den riskvärderingsmodell som myndigheterna utarbetar snarast kan bli färdig och börja tillämpas.

Sammanfattning av organisationsförändringarna

Inriktningen av Försvarmaktens grundorganisation är en sammanvägning av de utgångspunkter som gäller för förändringsarbetet. Regeringen vill understryka att utformningen skall ses som en helhet. Förändringarna kommer, enligt regeringens mening, att ge de mest ändamålsenliga produktionsförutsättningarna även långsiktigt för den utvecklade Försvarmakten.

Regeringen har i de föregående avsnitten redovisat sin inriktning avseende förändringarna i grundorganisationen. Redovisningen har gjorts för de olika stridskrafterna, militärdistriktsorganisationen samt skolor, centrum och andra organisationsenheter. I detta avsnitt redovisar regeringen förändringarna i ett samlat sammanhang. På detta sätt vill regeringen åskådliggöra helheten.

Följande organisationsenheter bör inrättas

- | | |
|--|------------|
| – Marinbasen (MarinB) | Karlskrona |
| – Försvarmaktens tekniska skola (FMTS) | Halmstad |
| – Sjöstridsskolan (SSS) | Karlskrona |
| – Luftstridsskolan (LSS) | Uppsala |

Följande organisationsenheter bör läggas ned

- | | |
|--|---------------|
| – Jämtlands fältjägerregemente (I 5) | Östersund |
| – Norrlands dragonregemente (K 4) | Arvidsjaur |
| – Södermanlands regemente (P 10) | Strängnäs |
| – Gotlands regemente (P 18) | Gotland/Visby |
| – Andra ytstridsflottiljen (2. ysflj) | Haninge/Berga |
| – Älvsborgs amfibieregemente (Amf 4) | Göteborg |
| – Sydkustens marinbas (MarinB S) | Karlskrona |
| – Ostkustens marinbas (MarinB O) | Haninge/Berga |
| – Jämtlands flygflottilj (F 4) | Östersund |
| – Gotlands militärdistriktsstab (MDG) | Gotland/Visby |
| – Försvarmaktens Halmstadskolor (FMHS) | Halmstad |
| – Örlogsskolorna (ÖS) | Karlskrona |

- | | | |
|------------------------------------|-----------|-----------------|
| – Arméns tekniska skola (ATS) | Östersund | Prop. 2004/05:5 |
| – Militärhögskolan (MHS Ö) | Östersund | |
| – Amfibiestridsskolan (AmfSS) | Vaxholm | |
| – Flygvapnets Uppsalaskolor (F 20) | Uppsala | |

Följande andra enheter bör läggas ned
 Militärdistriktsgrupper:

Inom Södra militärdistriktet

- | | |
|------------------------------------|--------------|
| – Skånska dragongruppen | Hässleholm |
| – Kalmargruppen | Kalmar |
| – Älvsborgsgruppen | Borås |
| – Inom Mellersta militärdistriktet | |
| – Värmlandsgruppen | Kristinehamn |
| – Västmanlandsgruppen | Västerås |

Inom Norra militärdistriktet

- | | |
|-------------------------------|-----------|
| – Västernorrlandsgruppen | Sollefteå |
| – Norrbottens gränsjägargrupp | Kalix |

Andra enheter:

- Norrland trängbataljon vid I 5 i Östersund
- Norrlands luftvärnsbataljon vid I 19 i Boden
- Norrlands signalbataljon vid I 19 i Boden
- Norrlands artilleribataljon vid I 19, verksamheten inordnas i A 9 i Boden

Följande organisationsenhet bör omorganiseras

- Redovisningsavdelning Bergslagen omorganiseras till Försvarsmaktens telenät- och markteleförband (FMTM) med lokalisering i Örebro

Verksamhet som flyttas

Följande organisationsenheter bör omlokaliseras

- Artilleriregementet (A 9) omlokaliseras från Kristinehamn till Boden
- Första ubåtsflottiljen (1.ubflj) omlokaliseras från Haninge/Berga till Karlskrona
- Vaxholms amfibieregemente (Amf 1) omlokaliseras från Vaxholm till Haninge/Berga
- Försvarsmaktens logistik (FMLOG) omlokaliseras från Karlstad till Stockholm
- Försvarsmaktens sjukvårdscentrum (FSC) omlokaliseras från Hammarö till Göteborg
- Försvarsmusikcentrum (FöMusC) omlokaliseras från Strängnäs till Upplands-Bro/ Kungsängen

Följande verksamheter och enheter bör flyttas

- Marinbasverksamheten flyttas från Haninge/Berga till Haninge/Muskö
- Verksamheten inom Fjärde minkrigsflottiljen flyttas från Haninge/Berga till Haninge/Muskö
- Helikopterverksamheten flyttas från Haninge/Berga till Ronneby/Kallinge
- Motorskolan flyttas från Östersund till Skövde

Enheter m.m. som bör förändras

- Militärdistriktsgruppen Gotlandsgruppen samlokaliseras med F 17:s enhet i Visby
- Den kvalificerade sjukvårdsutbildningen samlas till Försvarsmaktens sjukvårdscentrum (FSC) i Göteborg

Följande orter lämnas helt eller delvis

- Arvidsjaur
- Östersund
- Vaxholm
- Strängnäs, delvis
- Karlstad
- Hammarö
- Kristinehamn
- Göteborg/Säve
- Gotland/Visby, delvis

Härutöver läggs militärdistriktsgrupperna ned i Kalix, Sollefteå, Västerås, Kristinehamn, Borås, Kalmar och Hässleholm.

Övriga bedömningar

Regeringen vill i detta sammanhang återknyta till sin uppfattning om militära förband och Sveriges två största städer i den geografiska viljeinriktningen. Den inriktning regeringen redovisat innebär att det i Stockholm kommer att finnas flera förband som är särskilt utbildade att uppträda i Stockholmsregionens miljö och terrängtyper. Det gäller Livgardet i Upplands-Bro/Kungsängen, Amf 1 i Haninge/Berga och marinens fartyg baserade i Haninge/Muskö. Regeringen vill också peka på att K 3:s specialförband i Karlsborg, inkl helikopterresurser, på en begränsad tid kan nå och uppträda i Stockholmsregionen.

När det gäller Göteborg läggs visserligen Amf 4 ned, men till regementsområdet kommer Försvarsmaktens sjukvårdscentrum att flyttas. Inriktningen är att utbildningen av totalförsvarspliktiga inom sjukvårdsområdet skall lokaliseras till FSC. Vidare skall Försvarsmakten inom FSC:s markområde svara för att det finns möjlighet att basera fartygsförband i Göteborg. Den militära sjöbevakningscentralen – som skall ingå i den framtida sjöinformationsorganisationen – kommer att bibehållas i Göteborg. Likaså kommer anläggningen på Käsö utanför Göteborg att bibehållas för att kunna utbilda och öva amfibieförband i Göteborgs skärgårds speciella miljö. Inom nuvarande Amf 4:s område skall också besättningar till bevakningsbåtarna kunna utbildas. Regeringen bedömer vidare att Göteborgs hamn bör bli utskeppnings-

hamn i stället för Oxelösund när Försvarmakten avtransporterar internationella insatser sjövägen. Den gemensamma flyg- och sjöräddningscentralen kommer att bibehållas på sin nuvarande plats på Kåringberget. Regeringen har i tidigare avsnitt också pekat på att specialförbanden vid K 3, inkl helikopterresurser, har möjligheter att uppträda i bl.a. Göteborgsregionen. I sammanhanget kan också erinras om Fjärde minkrigsflottiljens röjdykare i Uddevalla/Skredsvik. Till detta kommer att markstridsförband finns tillgängliga inom rimligt avstånd i Västra Götalandsområdet, det gäller bl.a. P 4 i Skövde. Sammanfattningsvis kommer det enligt regeringen således även i framtiden att finnas en betydande militär närvaro i Göteborgsregionen samt ytterligare militära resurser som kan uppträda där. Mot denna bakgrund anser regeringen att den militära närvaron i Göteborg och Göteborgs omgivning kommer att motsvara de krav den förändrade hotutvecklingen ställer.

Beslutsbefogenheter

Frågor om beslut avseende statlig lokalisering har behandlats tidigare av riksdagen, bl.a. KU 1986/87:29, bet. 1989/90:AU13, bet. 1996/97:AU2, bet. 1998/99:NU7, bet. 1999/2000:NU10 och bet. 1999/2000:FöU7. I sammanfattning innebär ställningstagandena att frågor om lokalisering av statlig verksamhet som är av större vikt eller på annat sätt av principiellt intresse bör underställas riksdagen.

Enligt 1 kap. 6 § regeringsformen styr regeringen riket. Regeringen är ansvarig inför riksdagen.

I prop. 1999/2000:97 föreslog regeringen att regeringen skulle besluta om förändringar avseende vissa organisationsenheter. I sitt betänkande Organisations- och ledningsfrågor i Försvarmakten i maj 2000 ansåg Förvarsutskottet (bet. 1999/2000:FöU7) att organisationsbeslut medför stora påfrestningar för de anställda och att organisationsutredningar bör bedrivas öppet och ge tillfälle för berörda att lämna synpunkter. Den parlamentariska medverkan i beslutsprocessen var viktig. Utskottet sammanfattade med att det är angeläget att riksdagen även framdeles ges tillfälle att ta ställning till väsentliga förändringar som rör ett antal organisationsenheter. I betänkandet framhöll utskottet emellertid också att detaljnivån för riksdagens organisationsbeslut inte är given en gång för alla. Utskottet pekade på att det är sannolikt att flera av de enheter som aktualiserats av regeringen fortsättningsvis bör vara en angelägenhet för regeringen att besluta om.

För att åstadkomma ett i vid mening effektivare försvar anser regeringen att regeringen i större utsträckning än hittills bör kunna besluta om organisationsenheternas lokalisering. Detta kan enligt regeringen göras inom ramen för den inriktning från riksdagen som redovisats ovan genom att regeringen informerar riksdagen om nedläggning, omlokalisering eller inrättande av Försvarmaktens organisationsenheter.

Regeringen anser vidare att det är lämpligt att denna förändring av beslutsbefogenheten bestäms i anslutning till den förändring av Försvarmakten som redovisas i denna proposition.

Regeringen föreslår således att riksdagen inte skall besluta om Försvarmaktens grundorganisation. Den beslutsbefogenhet avseende t.ex. organisationsenheternas lokalisering som hittills har legat hos riks-

dagen bör fortsättningsvis ligga hos regeringen. Regeringen bör informera riksdagen om utvecklingen av Försvarsmaktens grundorganisation och om de större förändringar i grundorganisationen regeringen avser att göra.

Traditionsfrågor

Regeringens inriktning avseende Försvarsmaktens grundorganisation kommer att leda till omfattande förändringar. Flera förband kommer att läggas ned eller omorganiseras. En del i detta förändringsarbete utgörs av traditionsfrågorna för de enheter som läggs ned eller förändras på annat sätt.

Regeringen konstaterar att traditionsvården omfattar främst följande delar:

- allmänna traditionsärenden,
- ärenden rörande fälttecken,
- ärenden rörande heraldik och valspråk,
- tjänstetecken till uniform,
- ärenden rörande förbandsmarscher och igenkänningssignaler,
- ärenden rörande utmärkelsetecken,
- museiärenden,
- ärenden rörande militära kamratföreningar samt
- ceremoniella ärenden.

Med tiden har det vuxit fram gemensamma seder, ceremonier och symbolhandlingar inom förbanden. Dessa är ofta centrerade kring historiska händelser. Enligt regeringens mening förvaltas och förnyas ett förbands traditioner bäst av de människor som har en känsla för och vill levandehålla traditioner och som samtidigt accepterar nödvändigheten av förnyelse. Ett förbands traditioner skapar samhörighet, god förbandsanda och yrkesstolthet, vilket förbättrar möjligheterna att rekrytera och bibehålla skicklig personal samt ökar effektiviteten.

De synliga traditionerna vid ett förband utgörs bl.a. av fälttecken, heraldiskt vapen och valspråk, tjänstetecken till uniform, marsch och igenkänningssignal, högtidsdag, seder och bruk vid förbandet samt olika traditionsföremål. Vid förbanden finns också olika föremål med anknytning till respektive förband.

När ett förband läggs ned, organiseras om eller genomgår andra förändringar finns olika modeller för överföring av förbandets traditioner. Traditionerna kan föras vidare i befintlig förbandsorganisation antingen med oförändrad eller med ny benämning på förbandet. Det kan också vara så att ett eller flera förband slås samman i traditions hänseende. Den traditionsmässiga sammanslagningen återspeglas då t.ex. i benämningen av förbandet, fälttecknet eller tjänstetecken till uniform. En tredje modell är att förbandet läggs ned även avseende traditionerna. Ett annat förband kan i detta fall åläggas att bevara minnet av det nedlagda förbandet.

Vid överföring av traditioner från ett förband till ett annat sker detta företrädesvis inom samma truppslag/vapenslag och i yttersta undantagsfall till förband ur annan försvarsgren. Minnet av ett förband kan med fördel bevaras av annat förband, även ur annan försvarsgren, vapenslag eller truppslag, beläget i samma region som det nedlagda förbandet.

Regeringen anser att det är viktigt att traditionsfrågorna beaktas när Försvarsmakten förändras och att frågorna hanteras på ett lämpligt sätt. Enligt regeringens mening skall det vara Försvarsmakten som ansvarar för traditionsfrågorna, inklusive frågor om förbandens föremål.

Tidsförhållanden

Regeringen anser att de strukturella förändringarna skall genomföras enligt följande.

- Organisationsenheter och andra enheter läggs ned den 31 december 2004.
- Avvecklingen av organisationsenheter och andra enheter som läggs ned skall vara slutförd senast 30 juni 2006.
- Omlokaliseringen av organisationsenheter eller verksamhet inleds den 1 januari 2005 och skall vara slutförd senast den 30 juni 2006.
- Omorganiseringen av organisationsenheter inleds den 1 januari 2005 och skall, om inte annat anges i det särskilda fallet, vara genomförd den 31 december 2005.
- Nya organisationsenheter inrättas den 1 januari 2005.

Regeringen utgår från att Försvarsmakten snarast säger upp kontrakt för förhyrningar av mark, anläggningar och lokaler (MAL). Regeringen bedömer att besparingar med anledning av sådana uppsägningar senast kommer att kunna falla ut med början från och med andra halvåret 2006.

7.7.2 Ekonomiska frågor

De ekonomiska frågorna är av central betydelse i regeringens överväganden. Regeringen redovisar i detta avsnitt dels frågor om ekonomiska beräkningar och konsekvenser av den inriktning avseende grundorganisationen som regeringen redovisar, dels frågor om hyrestidens längd vad avser Försvarsmaktens förhyrningar av framförallt Fortifikationsverket. Dessa frågor har stor betydelse för att nå det långsiktiga målet om lägre fasta kostnader för den framtida grundorganisationen.

En utgångspunkt är att förändringarna i grundorganisationen skall leda till lägre driftskostnader. Vidare skall kostnaderna för nyinvesteringar och omlokaliseringar minimeras. Regeringen redovisar i detta avsnitt de hyreskostnadsminskningar och de nyinvesteringar regeringens inriktning sammantaget leder till. Vidare redovisas exempel på redan beslutade investeringar som kommer att påverka hyreskostnadsnivån under den kommande treårsperioden.

Regeringen bedömer att förändringarna av grundorganisationen kommer att innebära följande årliga hyresminskningar:

Orter som lämnas	Hyresbesparing/år i miljoner kronor
Arvidsjaur	22
Karlstad	5
Hammarö	11
Kristinehamn	51
Strängnäs	40
Säve	10
Vaxholm	40
Visby	55
Östersund	150
7 MD-grupper	10
Summa	394

Till dessa minskningar kommer hyresminskningar om ca 70 miljoner kronor per år genom att Försvarsmakten avvecklar vissa övnings- och skjutfält. Den sammanlagda hyresminskningen kommer därför att uppgå till drygt 460 miljoner kronor per år vid fullt utfall.

Regeringen bedömer vidare att de minskade hyreskostnaderna kan börja falla ut andra halvåret 2006. Vissa delar av FMLOG kommer under 2007 att finnas kvar för att slutföra avvecklingen. Hyresbesparingarna beräknas därför falla ut till fullo vid ingången av 2008.

Vissa av ovan redovisade hyresminskningar uppkommer när verksamhet flyttas till en annan ort. Konsekvenserna av de större omlokaliseringarna redovisas nedan.

Regeringen vill i detta sammanhang peka på att om det finns lokaler som inte kan avskiljas inom ett område, och därefter säljas, måste Försvarsmakten betala hyra också för dessa lokaler även om de inte används av myndigheten.

Den totala hyreskostnaden i Boden kommer, trots att A 9 omlokaliseras dit, att bibehållas på dagens nivå. Med den inriktning regeringen redovisar kommer lokalbeståndet i Boden att utnyttjas effektivare eftersom det inte längre kommer att finnas några tomma lokaler som Försvarsmakten måste betala hyra för.

Enligt regeringen kan det i Göteborg vara svårt att avskilja delar av området varför Försvarsmakten belastas med dessa hyreskostnader oavsett verksamhet. Regeringen bedömer att omlokaliseringen av FSC till Göteborg kommer att resultera i en ökad hyreskostnad för nuvarande Amf 4:s område om ca 6 miljoner kronor per år. Hyreskostnaden om ca 11 miljoner kronor i Hammarö sparas in. Den sammanlagda årliga hyreskostnaden för Försvarsmakten minskar därmed med ca 5 miljoner kronor. Till detta kommer att den årliga hyreskostnaden för Säve om ca 10 miljoner kronor sparas in när Säve lämnas.

För omlokaliseringen av Amf 1 till Haninge/Berga gäller följande. Genom de investeringar som måste göras i Haninge/Berga ökar de årliga hyreskostnaderna där från ca 70 miljoner kronor till ca 85 miljoner

kronor. Samtidigt sparas hyreskostnaderna i Vaxholm om ca 40 miljoner kronor. Totalt innebär detta en årlig hyresbesparing för Försvarsmakten om ungefär 25 miljoner kronor. Till detta kommer besparingar genom att FMLOG kan rationalisera och koncentrera sin verksamhet till Muskö-Bergaområdet.

Investeringskostnader

I Försvarsmaktens underlag ingår de i Försvarsmaktens fastighetsförsörjningsplan införda behoven av nyinvesteringar som förbands-, skol- och centrumchefer anmälde och fick antagna i de långsiktiga verksamhetsinriktningsdialoger vilka genomfördes inför framtagandet av försvarsbeslutsunderlaget. Det sammanlagda investeringsbehovet under 2005 – 2008 uppgår till ca 4,3 miljarder kronor. I detta belopp ingår både de kostnader som föranleds av regeringens inriktning i denna proposition och de kostnader som föranleds av tidigare identifierade investeringsbehov grundade på bl.a. föregående försvarsbeslut. Dessa förhållanden kommer att preciseras nedan.

Regeringen noterar att Fortifikationsverket har medverkat i utarbetandet av underlaget om hyreskostnader och investeringar.

Investeringskostnader med anledning av regeringens inriktning i denna proposition

Investeringskostnaderna föranledda av förändringar i Boden bedöms uppgå till ca 50 miljoner kronor. Investeringarna omfattar främst anpassning av befintligt bestånd.

Regeringen har redovisat att Marinbasen bör inrättas och att den bör bedriva verksamhet på tre orter. Ledningen bör vara lokaliserad till Karlskrona. Tyngdpunkten i den marina verksamheten kommer att vara Karlskrona och detta leder till ett investeringsbehov på totalt ca 110 miljoner kronor i Karlskrona. I dessa kostnader ingår bl.a. flyttning av viss verksamhet inom Örlogsskolorna samt Dyknavalcentrum till Karlskrona samt viss utbyggnad av kajer och anpassning i befintligt fastighetsbestånd.

Förändringarna i marinbasverksamheten i Haninge med flyttning till Haninge/Muskö leder till ett behov av smärre anpassningar i befintliga lokaler och flyttning av ubåtspontoner. Investeringskostnaderna beräknas uppgå till ca 10 miljoner kronor.

Investeringskostnaderna för omlokaliseringen av Amf 1 från Vaxholm till Haninge/Berga beräknas uppgå till totalt ca 165 miljoner kronor. I dessa kostnader ingår bl.a. utbyggnad för navigationssimulator, lednings träningsanläggning, hamn för stridsbåtar, upptagningsramp för stridsbåt, vågbrytare, anpassningar i lektionssalar/byggnader, stridshinderbana samt åtgärder för torrluftning av stridsbåt. Vidare ingår anläggningar för annan övningsverksamhet och anpassningar av dessa.

En flyttning av de sjöoperativa helikoptrarna till Ronneby bedöms inte föranleda andra investeringsbehov än de som skulle ha uppstått om de nya helikoptertyperna hade baserats på Haninge/Berga. Investeringen beräknas således till ca 220 miljoner kronor.

Regeringen har tidigare redovisat att FMTS bör inrättas i Halmstad. Regeringen pekade där på att vissa frågor om den tekniska utbildningen behöver utredas ytterligare innan beslut kan fattas om investeringar. Det

kan dock förutses att det kommer att bli nödvändigt att bygga ett nytt s.k. teknikhus för FMTS i Halmstad. Försvarsmakten beräknar att detta skall kosta högst ca 320 miljoner kronor.

Regeringen har också redovisat frågor om det framtida samlade behovet av elevförläggningar i Halmstad för FMTS och MHS. Regeringen bedömde att när FMTS är fullt uppbyggt i Halmstad kommer det att behövas ytterligare 200 elevförläggningsplatser i Halmstad till en kostnad om ca 70 miljoner kronor. Investeringen kommer således inte att behöva göras förrän sent under den kommande treårsperioden. Detta innebär att investeringen kommer att falla ut i hyreskostnader för Försvarsmakten mycket sent under treårsperioden eller därefter.

Omlokaliseringen av Motorskolan från Östersund till Skövde bedöms leda till ett investeringsbehov på ca 75 miljoner kronor.

Omlokaliseringen av FSC från Hammarö till Göteborg bedöms kräva ombyggnad av befintliga lokaler för ca 50 miljoner kronor.

FöMusC:s omlokalisering till Upplands-Bro/Kungsängen bedöms leda till ett investeringsbehov om ca 55 miljoner kronor. I beloppet ingår bl.a. lämplig övningslokal för orkestern. Regeringen konstaterar att detta redan tidigare identifierats som ett behov inom Försvarsmakten. Åtgärden är således nödvändig oavsett organisationsförändringarna i övrigt.

Kostnaderna för dessa investeringar kan beräknas till sammanlagt ca 905 miljoner kronor. I denna summa ingår inte kostnaderna för investeringar för de sjöoperativa helikoptrarna i Ronneby. De kostnaderna redovisas i stället i det totala beloppet för att införa helikopter 14 och 15 under avsnittet nedan.

Investeringskostnader för redan fattade beslut

Regeringen vill också peka på att det finns ett antal redan beslutade organisationsförändringar som kommer att leda till krav på investeringar. Vidare finns det redan beslutade investeringar som ännu inte genomförts och av den anledningen ännu inte fallit ut i hyreskostnader. Samtliga dessa investeringar kommer att leda till ökade hyreskostnader under den kommande treårsperioden. Exempel på nämnda slag av investeringar är följande.

- Flygskolan på Malmen, ca 250 miljoner kronor,
- OPIL:s flyttning till Uppsala, ca 70 miljoner kronor,
- etapp 2 av införandet av JAS 39 Gripen vid F 21, ca 110 miljoner kronor samt
- införandet av helikopter 14 och 15 med hangarer m.m, ca 550 miljoner kronor.

Kostnaderna för dessa investeringar kan beräknas till sammanlagt ca 980 miljoner kronor.

Övriga investeringskostnader

Utöver de ovan redovisade kostnaderna kommer investeringar att behöva göras oberoende av förändringarna i grundorganisationen enligt denna proposition. Exempel på sådana investeringar framgår nedan. De är hämtade ur Försvarsmaktens fastighetsförsörjningsplan för tiden 2005 – 2008. I planen finns ca 800 investeringsobjekt. Nedan redovisas sam-

manlagt investeringsbehov för delobjekt som kostar mer än 5 miljoner kronor.

- LG i Kungsängen, stall (Stockholm), utbildningshall, anpassningsåtgärder i lokaler för ca 100 miljoner kronor.
- I 19 i Boden, kasernrenoveringar, anpassningsåtgärder i garage och utbildningslokaler för ca 90 miljoner kronor.
- K 3 i Karlsborg, nytt motorområde, anpassningar i lokaler för ca 135 miljoner kronor.
- P 4 i Skövde, renovering av kasern, garage på Kvarn, vaktlokal på Kvarn, anpassningsåtgärder i lokaler för ca 90 miljoner kronor.
- P 7 i Revingehed, utbildningscentrum, anläggning för strid i ort, kassunbyggnader, utbildningshall för ca 80 miljoner kronor.
- Lv 6 i Halmstad, ny teknikhall för ca 20 miljoner kronor.
- Ing 2 i Eksjö, skärmtak, utbildningscentrum för ammunitionsröjning, ombyggnad av lokaler, väg till övningsfältet för ca 100 miljoner kronor.
- S 1 i Enköping, grupperingsplatser, studielokal för tolkar, skärmtak, anpassningar i lokaler för ca 130 miljoner kronor.
- T 2 i Skövde, utbildnings/vårdhall för ca 20 miljoner kronor.
- 4. minkrigsflottiljen, befälsförläggning i Skredsvik för ca 14 miljoner kronor.
- Marinbasen i Karlskrona, dyktank, anpassningsåtgärder i lokaler och kajer, ventilationsåtgärder för ca 70 miljoner kronor.
- F 7 i Såtenäs, ombyggnad för tillsynsplatser och personalutrymmen i en hangar för ca 110 miljoner kronor.
- F 17 i Ronneby, anpassning av hangar för Tp 100 för ca 16 miljoner kronor.
- F 21 i Luleå, nytt torn, tvätthall, nybyggnad för flygfältspluton, ombyggnad för utbildningsenheten för ca 82 miljoner kronor.
- Helikopterflottiljen i Linköping/Malmen, räddningsstation, anpassningar i lokaler, säkerhetshöjande åtgärder för ca 40 miljoner kronor.
- FMLOG försörjningsdivisionen, förrådsutbyggnad på ett antal platser för ca 165 miljoner kronor.
- FMLOG teknikdivisionen, åtgärder i tvätthallar, på kontrollstationer för hjulfordon, verkstäder och driftcentraler på ett antal platser för ca 230 miljoner kronor.
- FMLOG servicedivisionen, åtgärder i militärrestauranger samt diverse anpassningsåtgärder på ett antal platser för ca 60 miljoner kronor.
- Markstridsskolan i Skövde, anläggning för strid i ort på Kvarn, ombyggnad av skolhus på Kvarn, simulatorer i Skövde för ca 130 miljoner kronor.
- Sjöstridsskolan, ombyggnad för MIMER, anpassningar för simulatorer för ca 20 miljoner kronor.
- Uppsala, nytt torn och flygsäkerhetsåtgärder för ca 80 miljoner kronor.
- Försvarsmaktsgemensam konferensanläggning på Käsö, Göteborg, för ca 10 miljoner kronor.

Miljöåtgärder kommer att genomföras inom området övnings- och skjutfält genom att miljökulfång anläggs på skjutbanor och akustiska skjutbanor för ca 120 miljoner kronor.

Övriga åtgärder inom området övnings- och skjutfält såsom markinköp, rälsmålbånar och diverse utvecklingsåtgärder har planerats för ca 130 miljoner kronor.

Fortifikationsverket kommer att genomföra ägarrelaterade åtgärder för ca 370 miljoner kronor dels som en konsekvens av Försvarmaktens investeringar dels som ett led i att förbättra den tekniska försörjningen. Exempel på åtgärder är anpassning av kraftförsörjning och miljöanpassad energiförsörjning.

Kostnaderna för dessa investeringar kan beräknas till sammanlagt ca 2 400 miljoner kronor.

Sammanfattning

Regeringen konstaterar att den inriktning regeringen redovisat avseende förändringar i grundorganisationen, tillsammans med övriga här redovisade investeringskostnader sammantaget leder till att Försvarmaktens hyror från och med 2008 kommer att uppgå till ca 2 700 miljoner kronor per år. Regeringen vill samtidigt peka på att en prolongering av 2000 års försvarsbeslut skulle ha inneburit en årlig hyreskostnad från 2007 om ungefär 3 100 miljoner kronor.

Hyrestider

Regeringen anser att hyressättningssystemet och därmed hyresavtalens löptider måste anpassas till vad som i övrigt gäller inom den statliga fastighetsförvaltningen. Regeringen avser att ge Fortifikationsverket och Försvarmakten i uppdrag att omförhandla befintliga hyresavtal, förutom för de fastigheter som enligt kommande riksdagsbeslut skall avvecklas. De fastigheter som Försvarmakten hyr av Fortifikationsverket är s.k. ändamålsfastigheter d.v.s. det finns ingen eller begränsad alternativanvändning av lokalerna. Ett hyressättningssystem med längre hyrestider, anpassade till både verksamhetens behov och investeringens livslängd skulle, enligt regeringen, utveckla fastighetsförvaltningen och lokal-försörjningen. Erfarenheterna från andra statliga områden med motsvarande fastigheter visar på detta. Statsmakterna får också härigenom ett förbättrat beslutsunderlag genom att de faktiska hyreskostnaderna synliggörs och kan beaktas inför framtida investeringsbeslut.

7.7.3 Särskilda frågor

Under denna rubrik behandlar regeringen vissa frågor som är av försvarsmaktsövergripande karaktär och frågor som av andra skäl bör behandlas särskilt.

Regeringen anser att det är angeläget att skapa större enheter och att samordna verksamhet. Regeringen anser därför att begreppet garnisonschef bör belysas särskilt. En utgångspunkt i ett sådant fortsatt arbete kan vara att en garnisonschef skall samordna och besluta om ordnings- och säkerhetstjänst, vaktjänst, informationstjänst och gemensam ceremoniell verksamhet inom garnisonen samt även i övrigt i fråga om den verksamhet inom garnisonen som behöver samordnas. Garnisonschefen skall även samordna fastighetsförsörjningen inom garnisonen. Han skall vidare ansvara för den samverkan med andra myndigheter samt kommuner och landsting inom garnisonen som kan krävas samt i övrigt vara Försvarets representant gentemot samhället i övrigt på orten.

Vidare kan enligt regeringen övervägas om inte garnisonschefens roll bör tydliggöras och stärkas. Detta bör, utöver det som redovisats i föregående stycke, i första hand omfatta samordning av stödverksamheten inom garnisonen. I det sammanhanget kan garnisonsbegreppet ses över. I dag finns geografiska kopplingar mellan garnison och kommun. I en översyn bör även näraliggande kommuners geografiska område kunna inordnas när det gäller stödverksamheten. Ett synsätt av detta slag skulle skapa bättre förutsättningar för en fortsatt effektivisering av Försvarets verksamhet.

En inriktning på mycket lång sikt kan enligt regeringen vara att garnisonschefen ges ett utökat ansvar även för den övriga verksamheten, inklusive utbildning och övningar, inom garnisonen. Det är enligt regeringen i första hand Försvaretsmakten som skall hantera den frågan. Regeringen utgår från att Försvaretsmakten fortsätter att utveckla garnisonschefens roll m.m.

Anläggningar för strid i bebyggelse

Regeringen konstaterar att behovet av att kunna genomföra väpnad strid i bebyggelse har ökat påtagligt under de senaste åren, bl.a. med hänsyn till Försvarets internationella insatser. Denna miljö ställer mycket stora krav både på den enskilde soldaten och på förband samt på chefers förmåga att leda olika enheter i en sådan miljö. För att skapa förutsättningar för insatsorganisationen att lösa sådana uppgifter är det nödvändigt att Försvaretsmakten disponerar särskilda utbildningsanordningar. Dessa anläggningar är nivåindelade beroende på vilken förbandsstorlek som kan träna på respektive plats. I en nivå 3-anläggning kan ett kompani träna samtidigt, i en nivå 2-anläggning kan en pluton träna samtidigt och i en nivå 1-anläggning kan en till två grupper träna samtidigt.

För att säkerställa insatsorganisationens behov av utbildningsanordningar för strid i bebyggelse bör utvecklingen enligt regeringen gå mot att det skall finnas en nivå 3-anläggning. Denna bör ligga i Kvarn. Vidare bör en nivå 2-anläggning finnas vid Livgardet i Upplands-Bro/Kungsängen. Vid denna anläggning skall enheter som skall lösa internationella uppgifter kunna genomföra nödvändig utbildning. Slutligen bör det finnas nivå 1-anläggningar vid de mekaniserade utbildningsplattformarna. De enheter inom marinstridskrafterna och flygstrids-

krafterna som behöver förmåga att uppträda i bebyggelse skall genomföra nödvändig träning vid de anläggningar som utvecklas för arméstridskrafterna.

Konsekvenser för Fortifikationsverket

Förändringarna i Försvarsmaktens grundorganisation kommer att leda till att ett antal utbildningsplattformar lämnas och att verksamheten på flera av de kvarvarande garnisonsorterna utökas med ny-, till- och ombyggnad som följd. Dessa förändringar kommer att få konsekvenser för Fortifikationsverket och dess verksamhet.

För närvarande förvaltar Fortifikationsverket ungefär 4,6 miljoner kvm lokalyta. Verket beräknar att förändringarna i grundorganisationen kommer att leda till en minskning med 1 miljon kvm lokalyta. Till detta kommer avveckling av förråd om tillsammans ca 0,7 miljoner kvm lokalyta. Fortifikationsverkets beräkningar visar att verket 2010 således kommer att förvalta ca 2,9 miljoner kvm lokalyta. Under perioden 2004 – 2010 beräknas vidare antalet fortifikatoriska anläggningar minska från 14 800 stycken till 6 000 stycken.

Det är enligt regeringen viktigt att det finns ett nära samarbete mellan Försvarsmakten och Fortifikationsverket vid fastighetsavvecklingen för att underlätta en snabb avyttring av fastigheter som Försvarsmakten lämnar.

Fortifikationsverket bedömer att förändringarna i grundorganisationen kommer att leda till att ca 260 personer inom myndigheten kan sägas upp. Verket kommer också att behöva ändra sin organisation. Den största förändringen kommer att behöva göras inom den regionala organisationen, men även att huvudkontoret i Eskilstuna kommer att beröras. Myndigheten bedömer att antalet fastighetsområden kommer att minska från nio till tre-fem områden.

Andra konsekvenser

Regeringen kommer att behandla de regionala konsekvenserna av förändringarna i Försvarsmaktens grundorganisation i kapitel 11.

7.7.4 Grundorganisationens framtida utformning

Med den inriktning regeringen redovisat i de ovanstående avsnitten kommer Försvarsmaktens grundorganisation att bestå av följande organisationsenheter.

Ledning	
Högkvarteret	Stockholm
Södra militärdistriktsstaben	Göteborg
Mellersta militärdistriktsstaben	Strängnäs
Norra militärdistriktsstaben	Boden

Förband	
Livgardet	Upplands-Bro/Kungsängen
Norrbottnens regemente	Boden
Livregementets husarer	Karlsborg
Skaraborgs regemente	Skövde
Södra skånska regementet	Lund/Revinge
Artilleriregementet	Boden
Luftvärnsregementet	Halmstad
Göta ingenjörregemente	Eksjö
Upplands regemente	Enköping
Göta trängregemente	Skövde
Första ubåtsflottiljen	Karlskrona
Tredje ytstridsflottiljen	Karlskrona
Fjärde minkrigsflottiljen	Haninge/Muskö
Vaxholms amfibieregemente	Haninge/Berga
Marinbasen	Karlskrona
Skaraborgs flygflottilj	Lidköping/Såtenäs
Blekinge flygflottilj	Ronneby
Norrbottnens flygflottilj	Luleå
Försvarsmaktens helikopterflottilj	Linköping/Malmen
Försvarsmaktens logistik	Stockholm
Skolor och centrum	
Militärhögskolan Karlberg	Solna
Militärhögskolan Halmstad	Halmstad
Markstridsskolan	Skövde
Sjöstridsskolan	Karlskrona
Luftstridsskolan	Uppsala
Hemvärnets stridsskola	Salem/Vellinge
Försvarsmaktens tekniska skola	Halmstad
Totalförsvarets ammunitions- och minröjningscentrum	Eksjö
Totalförsvarets skyddscentrum	Umeå
Försvarsmaktens underrättelse- och säkerhetscentrum	Uppsala
Försvarsmaktens rekryteringscentrum	Stockholm
Försvarsmaktens sjukvårdscentrum	Göteborg
Flygmedicincentrum	Stockholm
Försvarsmusikcentrum	Upplands-Bro/Kungsängen
Försvarsmaktens telenät- och marktelefonförband	Örebro

Regeringen vill peka på att förteckningen tar upp respektive organisationsenhet och lokaliseringsorten för enhetens ledning. För ett antal organisationsenheter gäller att verksamhet bedrivs på flera orter. Som exempel kan nämnas att Högkvarteret är lokaliserat till Stockholm men har den operativa insatsledningen i Uppsala. Luftstridsskolan kommer att

vara lokaliserad till Uppsala. I skolan skall ingå Flygskolan som är lokaliserad till Linköping/Malmen och bedriver flygutbildningen där. Vidare gäller att i vissa organisationsenheter ingår verksamhet som tidigare varit en separat organisationsenhet. Ett exempel på detta är att inom Livgardet finns Swedint.

7.7.5 Försvarsmaktens säkerhetsinspektion

Regeringens bedömning: Den roll som chefen för Försvarsmaktens säkerhetsinspektion har inom myndigheten bör stärkas genom förändringar i förordningen (2000:555) med instruktion för Försvarsmakten. Chefen för Säkerhetsinspektionen bör ges möjlighet att i principiellt viktiga säkerhetsfrågor vända sig direkt till regeringen. Vidare bör det vara regeringen som beslutar om placering av chefen för Säkerhetsinspektionen efter anmälan av Försvarsmakten.

Skälen för regeringens bedömning: Försvarsmakten har samlat sitt arbete med att hantera risker för personal, arbetsmiljö och marin yttre miljö vid all verksamhet inom begreppet verksamhetssäkerhet. Detta arbete leds av Försvarsmaktens säkerhetsinspektion, som ingår i Försvarsmaktens högkvarter.

En viktig utgångspunkt i myndighetens säkerhetsarbete är systemet med avvikelserapportering. Alla olyckor och tillbud skall rapporteras. Syftet med rapporteringen är inte att straffa en felande utan att rätta till oklarheter och felaktigheter. Regeringen konstaterar att Försvarsmakten genom Säkerhetsinspektionen bedriver ett aktivt och i många avseenden framgångsrikt säkerhetsarbete. Olyckorna med personskador minskar successivt. Bland de totalförsvarspliktiga inträffade 1999 ca 65 olyckor med personskada per 100 000 tjänstgöringsdagar. År 2003 inträffade ca 40 olyckor. För anställda inträffade 1999 elva olyckor per 1 000 anställda medan antalet 2003 hade sjunkit till sju olyckor. Antalet totalförsvarspliktiga och anställda som omkommit i tjänsten är genomgående lågt. År 2003 innebar dock en tydlig förändring i detta avseende i och med att sammanlagt tio anställda och totalförsvarspliktiga omkom i fem olyckor.

Även om Försvarsmakten bedriver ett ambitiöst säkerhetsarbete anser regeringen att fortsatta åtgärder måste vidtas, framförallt för att minska antalet omkomna i tjänsten ännu mer. Inriktningen måste vara att ingen anställd eller totalförsvarspliktig skall dödas i tjänsten. Mot denna bakgrund ser regeringen mycket allvarligt på att så många anställda och totalförsvarspliktiga omkom under 2003.

Regeringen anser att säkerhetsarbetet inom Försvarsmakten är mycket viktigt. Betydelsen understryks bl.a. av det förhållandet att Sverige tillämpar en totalförsvarsplikt där unga människor kallas in till tjänstgöring. Regeringen anser därför att det är angeläget att Säkerhetsinspektionen har ändamålsenliga möjligheter för att på ett effektivt sätt kunna genomföra säkerhetsfrämjande åtgärder. I detta ligger att säkerhetsaspekten alltid måste väga tungt i de slutliga avvägningarna. Det är myndigheten och inte regeringen som skall ansvara för dessa avvägningar, men regeringen kan bidra till att skapa en avvägnings- och beslutsstruktur som stärker säkerhetsorganets ställning. Principiellt gäller

enligt regeringen att ett säkerhetsorgan bör ha en stark och så långt möjligt fristående ställning. Regeringen anser att den struktur som f.n. gäller för säkerhetsarbetet inom Försvarmakten i huvudsak är lämplig. Regeringen anser dock att några förändringar bör genomföras för att stärka chefens för Säkerhetsinspektionens roll inom Försvarmakten.

Säkerhetsinspektionen ingår enligt 17 § förordningen (2000:555) med instruktion för Försvarmakten som en enhet i Högkvarteret. Säkerhetsinspektionen är därmed i sin utövning underställd chefen för Försvarmakten. När det gäller tillsynsverksamhet både inom och utom Försvarmakten har tillsynsorganet ofta en självständig ställning i sin tillsynsroll. På detta sätt tillförsäkras objektivitet i tillsynen samtidigt som risken för påverkan från den över vilken tillsynen utövas minskar. Inom Försvarmakten gäller detta generalläkaren, se 24 § andra stycket myndighetens instruktion. Enligt denna bestämmelse är generalläkaren inte underställd överbefälhavaren i sin tillsynsfunktion. Regeringen behandlade generalläkarens tillsynsfunktion m.m. i prop. 1992/93:100 bil. 5, s. 27 – 32.

Regeringen anser att Säkerhetsinspektionens ställning inom myndigheten Försvarmakten bör stärkas. Chefen för Säkerhetsinspektionen bör sålunda ges en ställning i säkerhetsarbetet inom Försvarmakten som liknar generalläkarens i generalläkarens tillsynsfunktion. Detta skulle innebära att chefen för Säkerhetsinspektionen i säkerhetsfrågor av större betydelse för Försvarmaktens personal – såväl anställd som totalförsvarspiktig och frivillig personal – inte skall vara underställd chefen för Försvarmakten utan i stället ha möjlighet att vända sig direkt till regeringen. Genom en sådan ordning skulle chefen för Säkerhetsinspektionen alltid direkt och utan att ärendet beslutas av Försvarmaktens ledning kunna lämna förslag till regeringen eller informera om säkerhetsfrågor som är principiellt viktiga. Däremot bör chefen för Säkerhetsinspektionen inte ges någon föreskriftsrätt utöver den som redan finns enligt nuvarande bestämmelser.

I dag är det Försvarmakten som genom eget beslut tillsätter chefen för Säkerhetsinspektionen. För att ytterligare stärka Säkerhetsinspektionens roll inom myndigheten anser regeringen att det bör vara regeringen som, efter anmälan av Försvarmakten, beslutar placering av chefen för Säkerhetsinspektionen. En sådan ordning gäller för bl.a. chefen för Försvarmaktens internrevision. Regeringen anser att samma förhållande skall gälla avseende säkerhetsarbetet. Regeringen avser att genomföra dessa förändringar genom ändringar i förordningen (2000:555) med instruktion för Försvarmakten.

7.8 De totalförsvarsgemensamma myndigheterna

De totalförsvarsgemensamma myndigheternas huvudsakliga uppgifter är att stödja övriga verksamheter inom politikområdet Totalförsvar. Myndigheternas verksamhet omfattar bl.a. materieförsörjning, högre utbildning inom totalförsvaret, kompetensutveckling, forskning och utveckling, signalspaning samt mönstring och inskrivning av totalförsvarspiktiga. Dessa myndigheters kompetens kan även vara av värde utanför försvarssektorn. Verksamheten finansieras till största delen

genom avgifter, men även av anslag över statsbudgeten. Antalet anställda inom detta område är totalt 4 700 och de resurser som årligen avsätts för den verksamhet de bedriver uppgår till ca 4 miljarder kronor.

Som ett led i regeringens ägarstyrning har regeringen under den gångna försvarsbeslutsperioden låtit genomföra ett antal översyner av de totalförsvarsgemensamma myndigheterna. Översynerna har granskat verksamheten, men inte haft till uppgift att föreslå besparingar i myndigheternas verksamhet. Översynerna kan alltså inte i detta avseende utgöra underlag för de av Försvarsberedningen föreslagna kostnadsminskningarna inom utgiftsområdet. Nedan återges en sammanfattning av respektive översyn tillsammans med regeringens bedömning.

Regeringen gav den 26 juni 2003 de totalförsvarsgemensamma myndigheterna (Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt, Försvarshögskolan, Totalförsvarets forskningsinstitut och Totalförsvarets pliktverk) i uppdrag att bedöma konsekvenserna för den egna myndigheten i de fyra planeringsalternativ som Försvarsmakten redovisade utifrån de ekonomiska nivåer regeringen angett.

Redovisningen av de bedömda konsekvenserna skulle omfatta eventuella förändringar av personalbehov, konsekvenser för myndighetens verksamhetsplanering och övriga ekonomiska konsekvenser, bl.a. eventuella investeringsbehov eller avvecklingskostnader. Myndigheterna redovisade uppdraget den 1 april 2004 och redovisningen återges nedan.

Som framgått tidigare i denna proposition är det Försvarsberedningens bedömning att de förestående neddragningarna av Försvarsmaktens insats- och grundorganisation också skall återspeglas i den verksamhet som de totalförsvarsgemensamma myndigheterna bedriver idag. En sådan reducering bör enligt Försvarsberedningen omfatta besparingar i storleksordningen 1,5 miljarder kronor, dvs. 40 procent av myndigheternas samlade driftsbudgetar.

Regeringen har i avsnitt 10.3 Reducering av Försvarsmaktens anslag m.m. redovisat sin syn på Försvarsberedningens förslag på kostnadsminskningar inom det militära försvaret. Regeringen har för avsikt att tillsätta en utredning med uppgift att bl.a. pröva och lämna förslag till kostnadsminskningar inom de totalförsvarsgemensamma myndigheterna och de åtgärder i form av bl.a. ändrad lagstiftning som kan bli nödvändiga för att uppnå besparingarna.

7.8.1 Försvarets materielverk

STYROM – STYRning och Organisation av Materielförsörjningen för Försvaret (SOU 2002:39)

Följande större förslag lämnades av utredningen om översyn av Försvarets materielverk i betänkandet STYROM – STYRning och Organisation av Materielförsörjningen för Försvaret (SOU 2002:39) som överlämnades till regeringen i april 2002. Betänkandet har remissbehandlats och en sammanställning har gjorts (Fö2002/1087/MIL).

Utredningen föreslår att materielprojekten inom Försvarets materielverk skall bli styrande för verksamhetens ledning, dimensionering och utveckling. Projektorganisationen utformas så att varje projekt består av

ett antal delprojekt och sammanhålls i ett integrerat projektteam (IPT). Varje sådant IPT har ansvar för de samordnings- eller integrationsbehov, som finns för att säkerställa att en viss långsiktigt definierad förmåga uppnås, som Försvarsmakten eller annan myndighet har beställt. Projektgruppen bemannas av kompetenser från Försvarets materielverk, Försvarsmaktens högkvarter, förband eller skolor, från Totalförsvarets forskningsinstitut och andra forskningsorgan, berörda industrier m.fl.

Uppdrag från Försvarsmakten att genomföra anskaffning skall ledas av en funktionsdirektör. Funktionsdirektören är uppdragsgivare till en ledare för ett IPT. I uppdraget skall funktionsdirektören lämna befogenheter och resurser till IPT-ledaren att genomföra verksamheten.

Då IPT-ledaren har slutit avtal med funktionsdirektören disponerar hon eller han resurserna och rapporterar till funktionsdirektören om projektets utveckling i termer av tid, kostnad och uppnått resultat. Inom sina ramar skall IPT-ledaren själv avgöra vilka resurser och kompetenser som behövs för att lösa uppdraget.

Utredningen föreslår vidare att riksdagens insyn i frågor om försvarets materielförsörjning bör förstärkas. Årligen bör en granskningsrapport överlämnas till riksdagen om utvecklingen av effektiviteten i materielprocessen.

Materielprocessens utformning bör skapa förutsättningar för att regeringen skall kunna ha fullständig information och kontroll över alla avvägningar i materielplaneringen och över de avgörande besluten som långsiktigt påverkar totalförsvarets förmåga i ett anpassningsperspektiv. Regeringen bör därför besluta om alla väsentliga investeringar samt också årligen fastställa den tioåriga materielplanen i sin helhet.

Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) bör som stöd för regeringens fördjupade beredning införa ett värderingsorgan – materielberedningen. Beredningens värdering bör avse alla väsentliga materielfrågor som påverkar totalförsvarets långsiktiga förmåga att lösa sina uppgifter.

Utredningen föreslår vidare att de finansiella styrmedlen bättre än hittills skall främja en effektiv användning av resurserna och minska behovet av likviditetsstyrning. Försvarsmakten bör bemyndigas att få ta i anspråk en anslagskredit om högst tio procent av anvisat anslag till materielförsörjningen. Försvarsmakten bör också ges möjlighet att disponera ett anslagssparande om högst tio procent av anvisat anslag.

Utredningen för även fram att regeringen bör genom uppdrag i regleringsbrev styra de processer, som skall ta fram hotbilder för olika scenarier och alternativ för anpassningsperiodens längd.

Försvarsmakten bör för sina uppgifter genomföra hotbildsstudier och definiera de förmågor som krävs för att lösa ställda uppgifter. Styrning i förmågetermer bör utvecklas så att materielförsörjningen kan utgå från en beställning av materiell förmåga för att stödja en definierad operativ förmåga.

Försvarsmaktens funktion för strategisk och långsiktig utveckling bör förstärkas och ha ett sammanhållet ansvar för att leda materielförsörjningens inriktning. Denna funktion bör därmed svara för såväl den långsiktiga studieverksamheten och perspektivplaneringen som för kraven på förmåga på fem till tio års sikt.

Slutligen föreslår utredningen att Krisberedskapsmyndigheten bör få i uppdrag av regeringen att, mot bakgrund av föreliggande hotbilds-

bedömningar, genomföra hotbildsstudier och definiera de förmågor som krävs av totalförsvarets myndigheter på kort och lång sikt för att lösa ställda uppgifter. Studierna under Krisberedskapsmyndighetens ledning bör genomföras i samverkan med Försvarmakten.

Myndigheterna skall i inledningen av materielprocessen gemensamt analysera de krav på förmåga som bedöms vara likartade inom respektive verksamhetsområde. I den utsträckning som Försvarmakten och Krisberedskapsmyndigheten kan identifiera likartade funktionskrav på materielssystem skall dessa myndigheter samordna beställningar till Försvarets materielverk.

Regeringen anser att STYROM inte har redovisat den utförliga översyn av Försvarets materielverks resursutnyttjande och organisation som utredningen enligt sina direktiv skulle göra. Utredningen har i sin analys istället i hög grad fokuserat på övriga aktörer inom materieförsörjningsområdet, på bekostnad av den i direktiven efterfrågade utförliga översynen av Försvarets materielverk.

Flera av förslagets beslutsnivåer ligger inom respektive myndighets egen beslutskompetens. De förslag som ligger på statsmaktsnivå har beaktats i framtagandet av en samlad strategi för det militära försvarets materieförsörjning. Vissa av förslagen som utredningen har lämnat bör därför snarare betraktas som möjligheter till en vidareutveckling efterhand av befintligt system eller inom ramen för nu pågående verksamhetsutveckling, såväl inom Försvarmaktens högkvarter som inom Försvarets materielverk.

Försvarets materielverks konsekvensanalys av Försvarmaktens budgetunderlag

Analysen som Försvarets materielverk genomfört visar att Försvarmaktens förslag till reduktion inom materielområdet främst kommer att ske genom att färre materielssystem beställs, snarare än att vissa funktioner med tillhörande materielssystem, helt utgår.

Konsekvensen för Försvarets materielverk är att myndigheten måste behålla hela sin kompetensbredd. En reduktion av personalen inom Försvarets materielverk, motiverat av reduktioner i Försvarmaktens behov, försvåras därför avsevärt. Detta leder i sin tur till svårigheter att sänka Försvarets materielverks myndighetskostnad, då ca 75 procent av den består av personalkostnader.

Det som nämnts skall inte tolkas som att Försvarets materielverk saknar möjligheter att agera gentemot de förändrade förutsättningarna. Myndigheten kommer att analysera rollspelet mellan Försvarmakten, Försvarets materielverk och industrin. En viktig faktor är möjligheten för Försvarets materielverks leverantörer att ta ett mer omfattande industriellt systemåtagande. Innan verksamhet förs över till industri eller Försvarmakten, skall analyserna kunna påvisa att denna part har bättre förutsättningar än Försvarets materielverk att lösa verksamheten effektivt.

Vidare bedömer Försvarets materielverk att effektiviseringar kan göras om Försvarmakten i framtiden lägger färre men större beställningar samt minskar detaljeringsgraden i dessa. Om Försvarets materielverk får möjlighet att lägga beställningar där industrin tar ett större samman-

hållande ansvar kan myndigheten koncentrera sitt arbete på högre systemnivåer. Försvarets materielverk kan därmed fokusera på de delar av materielförsörjningsprocessen där myndighetens kompetens tillför störst nytta, dvs. koncentrera sig på sin kärnverksamhet. Regeringen anser, i likhet med Försvarets materielverk, att det är av stor vikt att myndigheten koncentrerar sin verksamhet till högre systemnivåer och därmed låter industrin ta ett större ansvar för de lägre system-nivåerna. Regeringen förutsätter vidare att ansvariga myndigheter utreder frågan. Regeringen delar även Försvarets materielverks bedömning att Försvarsmakten har en del av ansvaret för att öka effektiviseringsgraden inom Försvarets materielverk, bland annat genom att utveckla beställningsförfarandet.

Försvarets materielverk kommer också, i samverkan med Försvarsmakten, att införa eller vidareutveckla ett antal nya metoder inom Försvarets materielverks arbetssätt, i syfte att effektivisera och rationalisera verksamheten. Följande är exempel på sådana metoder:

- SCM (supply chain management) – Detta innebär dels utkontraktering av viss verksamhet som nu genomförs av Försvarets materielverk och Försvarsmakten till kommersiella leverantörer, dels att arbeta i partnerskap med leverantörer.
- COTS (commercial off the shelf) – Detta innebär att köp av standardprodukt som inte vidareanpassas. Detta minskar behovet av egen utvecklingskompetens.
- SBA (simuleringsbaserad anskaffning) – Detta innebär möjlighet att förkorta utvecklingstiden för framtagande av system.

Regeringen ser positivt på denna utveckling, vilken är i linje med de ökade effektiviseringskrav som de totalförsvargemensamma myndigheterna har fått sig ålagda.

7.8.2 Försvarets radioanstalt

Översyn av Försvarets radioanstalt (SOU 2003:30)

Betänkandet Försvarets radioanstalt – en översyn (SOU 2003:30), överlämnades den 14 mars 2003 av Utredningen om översyn av Försvarets radioanstalt. Betänkandet remissbehandlades inte. Utredningen hade till uppgift att göra en översyn av Försvarets radioanstalt och då framför allt i vilken mån radioanstalten följt den tyngdpunktsförskjutning som hade skett i underrättelseverksamheten mot nya säkerhetshot och mot ökade satsningar på det internationella säkerhetsarbetet. Utredningen skulle även granska organisatoriska förhållanden, behov av investeringar och en ökad grad av avgiftsfinansiering.

Utredningen ansåg att Försvarets radioanstalt hade påbörjat en anpassning till den underrättelsemässiga tyngdpunktsförskjutningen men att förändringen genomförts fullt ut. Orsaken till eftersläpningen skulle dock enligt utredningen bero på att regeringen, Regeringskansliet och Försvarsmakten inte givit Försvarets radioanstalt tillräckligt tydlig inriktning, varför även dessa bär ansvaret för denna eftersläpning.

Utredningen tog upp frågan om förutsättningarna för Försvarets radioanstalt att bedriva signalspaning mot trådbunden trafik. Detta skulle vara

en förutsättning för att Försvarets radioanstalt i framtiden skulle kunna bedriva en ändamålsenlig verksamhet. Man konstaterade att ett uttryckligt stöd genom lagstiftning behövdes. Frågan var komplicerad och borde därför bli föremål för överväganden i en annan ordning än inom föreliggande utredning.

Vad avser samordningen mellan Försvarets radioanstalt och andra myndigheter med underrättelseuppgifter så fann utredaren hos både Försvarets radioanstalt och Försvarsmaktens underrättelseorgan MUST ett uttalat behov av en ökad samordning dem emellan. Utredningen berörde också möjligheten att samla samtliga underrättelseresurser i en enda organisation. Man bedömde frågan som komplex och inte vara inom ramen för utredningens direktiv. Utredningen rekommenderade dock regeringen att låta se över frågan om en mer samlad organisation för underrättelsetjänsten.

Utredningen bedömde vidare att Försvarets radioanstalts stöd till Försvarsmakten med signalspaningsdata av teknisk natur som stöd till framtagande av motmedel för våra krigsförband hade blivit eftersatt. Ansvar för detta bedömdes åvila alla inblandade parter och att åtgärder hade vidtagits för att rätta till förhållandena.

Beträffande finansiering och finansieringsformer betonade utredningen vikten av att generellt öka investeringsvolymen. Vidare föreslog utredningen att Försvarets radioanstalt skulle övergå till ett system för lånefinansiering av investeringar i teknisk utrustning vilket bedömdes bli mer flexibelt än nuvarande system.

Från och med 2004 har Försvarets radioanstalt övergått till lånefinansiering av investeringar i teknisk utveckling. Denna förändring föregicks av ett uppdrag från regeringen till Ekonomistyrningsverket om att utreda följderna av en sådan övergång.

Frågan om signalspaning mot trådbunden trafik bereds för närvarande inom Försvarsdepartementet med avseende på frågans rättsliga reglering.

Försvarets radioanstalts konsekvensanalys av Försvarsmaktens budgetunderlag

Försvarets radioanstalt bedömer att de konsekvenser för verksamhetsplanering och investeringar som uppstår främst ligger inom Försvarsmaktens uppgifter territoriell integritet och internationella insatser. Konsekvenserna skiljer sig inte nämnvärt åt på de olika ekonomiska nivåerna.

Försvarets radioanstalt bedömer att en översyn bör göras av samarbets- och finansieringsformerna och ansvarsfördelningen inom den tekniska signalspaningen. Den tekniska signalspaningen har en huvudsaklig uppdragsgivare, Försvarsmakten. Försvarets radioanstalt anser att Försvarsmakten bör kunna påverka verksamheten i högre utsträckning och därmed dimensioneringen. Detta gäller t.ex. stöd avseende signalreferensbibliotek och territoriell integritet. Den nuvarande lösningen där avvägningar mot annan viktig produktion och andra angelägna investeringar görs inom Försvarets radioanstalt är inte alltid lyckad.

Regeringen bedömer det som viktigt att förutsättningarna för en ändrad ansvarsfördelning m.m. mellan Försvarsmakten och Försvarets radioanstalt vad avser teknisk signalspaning ses över.

Försvarets radioanstalt tar också upp frågan om signalspaningsflygplan S 102 B:s uppgifter och framtida roll. Man föreslår att frågan skall beredas i särskild ordning av representanter för Förvarsdepartementet, Förvarsmakten och Försvarets radioanstalt. Bakgrunden är den hotbildsförskjutning som skett och som inneburit att aktörer i internationella krishärदार blivit mer intressanta än de i Östersjöområdet. Ökat behov av signaltypsdata för JAS 39 Gripen för internationella insatser kräver att S 102 B kan frigöras för att användas i framtida missionsområden. Vidare behöver man anpassa utrustningen i och omkring S 102 B så att den kan delta i operativa och taktiska förlopp.

Regeringen delar uppfattningen att frågan behöver beredas ytterligare. Ett viktigt ingångsvärde blir hur regeringen avser att använda flygstridskrafter i framtida internationella insatser.

Försvarets radioanstalt lägger slutligen fram ett förslag om behovet av taktisk och operativ signalspaning för markförband i internationella insatser och anför följande. Tidigare har fokus legat på egenskyddet vid signalspaning vid internationella insatser. Det har möjligen varit tillräckligt när risken för nya konfrontationer varit liten. I besvärligare lägen i den högre delen av konfliktskalan behövs en fungerande taktisk och operativ underrättelseverksamhet som Sverige i dag inte har så stor erfarenhet av. Detta krav kan lösas genom att utveckla en markplattform som Förvarsmakten handhar på samma sätt som S 102 B och signalspaningsfartyget Orion. Denna måste integreras i systemet med spaning m.m. som bedrivs av andra förband och aktörer.

Regeringen anser att en sådan markplattform har ett värde för den taktiska, operativa och strategiska nivån. Regeringen bedömer att förslaget främst har inverkan på sammansättningen av funktioner inom ett markstridsförband på taktisk nivå vilket i första hand är en fråga för Förvarsmakten.

7.8.3 Förvarshögskolan

Förvarshögskolan – en översyn (SOU 2004:58)

Betänkandet Förvarshögskolan – en översyn (SOU 2004:58) överlämnades den 18 maj 2004 av utredningen. Utredningen hade bl.a. till uppgift att utvärdera regeringens och uppdragsgivarnas styrning av Förvarshögskolan, skolans organisation, effektivitet, flexibilitet och resursutnyttjande. Dessutom skulle utredningen redovisa uppdragsgivarnas egen utvärdering av den kompetens och den forskning som Förvarshögskolan tillför dem. Utredaren hade även i uppgift att lämna förslag till förbättringar inom ovan nämnda områden.

Utredningen menar att det inte finns skäl att förändra uppgiftsfördelningen mellan skolan och andra myndigheter, men att det är nödvändigt att precisera avgränsningen av Förvarshögskolans ansvarsområde. Ansvarsområdet bör på ett tydligt sätt avgränsas till att omfatta totalförsvarets och den fredstida krishanteringens behov.

Utredningens slutsats är att avgiftsfinansiering fortsatt bör vara skolans huvudsakliga finansieringsform, då strukturen och beställarkompetensen förbättrats avsevärt. Det framhålls att beställningarna av utbildning hos

Försvarshögskolan har fått en bättre stadga än tidigare och att processen för att beställa forskning är ändamålsenlig.

Avseende regeringens styrning av myndigheten konstaterar utredaren att den är relativt vag i övergripande frågor, men tydlig i detaljfrågor och att styrelsens roll sedan den fått fullt ansvar bör klargöras, så att den inte står vid sidan av de löpande kontakterna mellan regeringen och Försvarshögskolan. Utredningen föreslår samtidigt att regeringen bör uppdra åt uppdragsgivande myndigheter att redovisa vilken nytta och användning de har av beställd utbildning och forskning i sin verksamhet.

Utredningen bedömer att prissättningen vid Försvarshögskolan i huvudsak är konkurrenskraftiga, men att myndigheten bör minska sina personalkostnader och öka den debiterbara tiden. Vikten av att ta del av andra lärosätens erfarenheter av att effektivisera administrationen understryks också av utredaren.

Regeringens bedömning är att flera av utredningens förslag ligger inom myndighetens eget ansvarsområde och att några av dem dessutom ligger i linje med de förslag som myndighetens interna effektiviseringsarbete utmynnat i. Några av åtgärderna har därför redan vidtagits inom ramen för det pågående förändringsarbetet vid myndigheten.

I syfte att precisera avgränsningen för Försvarshögskolans ansvarsområden och att tydliggöra regeringens styrning avser regeringen se över myndighetens instruktion och regleringsbrev. Regeringen kommer även att överväga former för att bättre kunna utvärdera och följa uppdragsgivarnas nytta och användning av beställd utbildning och forskning. En ytterligare utveckling av regeringens styrning av myndigheten kommer att föras upp till dialog med styrelsen.

Försvarshögskolans konsekvensanalys av Försvarsmaktens budgetunderlag

De närmaste åren präglas av stora osäkerheter. Mycket talar för att utbildningsvolymerna inom Försvarshögskolans område totalt sett kommer att minska. Dessutom kan forskningen behöva ändra inriktning för att kunna möta de tekniska och konceptuella behoven. Försvarshögskolan gör samtidigt bedömningen att utbudet av exempelvis kortare kurser och civila kurser kan komma att öka. Sammanfattningsvis drar Försvarshögskolan slutsatsen att antalet helårsprestationer kommer att minska.

Tillsammans med den generella utbildning som Försvarshögskolan förmedlar krävs såväl ett ledningsorganisatoriskt ramverk som fortsatt övningsverksamhet för att ge blivande beslutsfattare i Försvarsmakten tillräcklig kompetens för att verka som chefer på dessa nivåer. Det gäller både nationellt och internationellt. Om inte övningsverksamheten fortsätter kommer Försvarshögskolan att behöva söka sig utomlands för att erhålla och utveckla dessa förmågor.

Försvarshögskolan kan inte dra några tydliga slutsatser när det gäller forskningen. Myndigheten vill dock uppmärksamma behovet av och möjligheten till ett förändrat och breddat synsätt när det gäller forsknings- och teknikutvecklingsstrategin. Forskningen bör ändra inriktning för att kunna stödja ett svenskt försvar med förändrade uppgifter. Exempelvis bör man förstärka den militärteoretiska utvecklingen, det

krigsvetenskapliga området samt ledningsmetodikerna med koppling till utvecklingen mot ett nätverksbaserat försvar.

Försvarshögskolan står inför en period de närmaste åren som kommer att ställa hårda krav på verksamhetsplanering och kostnadseffektiv administration. Bakgrunden är de förändringar som huvudkunden (Försvarsmakten) står inför. Detta gäller inte minst Försvarsmaktens förändringar av utbildningsbeställningarna. Försvarshögskolan måste därför samtidigt ställa om sin utbildningsadministration. Myndigheten har dock redan vidtagit vissa åtgärder för att anpassa sig till den allt hårdare ekonomiska situationen.

Regeringen bedömer att utbildningsvolymen kommer att minska mot bakgrund av de förslag som Försvarsmakten lämnar i budgetunderlaget för 2005.

7.8.4 Totalförsvarets forskningsinstitut

Översynen av Totalförsvarets forskningsinstitut (SOU 2004:41)

Betänkandet Totalförsvarets forskningsinstitut – En översyn (SOU 2004:41), överlämnades den 31 mars 2004 av utredningen. Utredningen hade till uppgift att göra en översyn av Totalförsvarets forskningsinstitut. I uppdraget ingick att utvärdera nuvarande styrning av myndigheten och hur myndigheten kan komma att påverkas av omvärldsförändringar, myndighetens resursutnyttjande och organisation. I uppdraget har vidare ingått att utvärdera Totalförsvarets forskningsinstituts nuvarande samverkan med civila aktörer (myndigheter, universitet och högskolor) liksom samverkan med internationella forskningsorgan. Spridningen till och utnyttjandet av forskningsresultat i samhället i övrigt har även behandlats.

Utredningen konstaterar att för en avgiftsfinansierad myndighet är kundernas uppfattning en nyckelfråga. Utredningens dominerande intryck av Totalförsvarets forskningsinstituts verksamhet och produktion har varit uppdragsgivarnas sammantaget tydligt positiva omdömen. Det är utredningens uppfattning att övergången från anslags- till avgiftsfinansiering för snart tio år sedan har lett till förbättringar i såväl relevans som produktkvalitet. Vad beträffar överföringen av Totalförsvarets forskningsinstituts forskningsresultat till användarna förefaller det enligt utredningen finnas brister. Utredningen konstaterar i sammanhanget att svårigheten att mäta resultat i statlig verksamhet gör att traditionella resultatindikatorer får kompletteras med diskussioner kring effektiviteten i produktionsapparaten.

Utredningen anser att det framtida behovet av Totalförsvarets forskningsinstituts tjänster kan komma att ändra karaktär på grund av omvärldsförändringar. Förändringarna i vår omvärld motiverar enligt utredningen en översyn av instruktionen där Totalförsvarets forskningsinstituts huvuduppgift, att bedriva forskning, metod- och teknikutveckling samt utredningsarbete till stöd för totalförsvaret, förtydligas så att det framgår att uppgiften även inkluderar skydd mot svåra påfrestningar på samhället i fred. Utredningen anser vidare att det i instruktionen finns uppgifter som inte, eller i begränsad omfattning, kan väntas finansieras

via uppdragsgivarna. Utredningen föreslår därför bl.a. att FOI bör tilldelas utökade anslagsmedel för att exempelvis sprida forskningsresultat på ett sådant sätt att de kan tillgodogöras av civila aktörer i samhället samt för att bättre ta tillvara möjligheter till internationella samarbeten. Regeringens styrning av Totalförsvarets forskningsinstitut präglas enligt utredningen av att huvuddelen av finansieringen utgörs av avgifter. Utredningen menar att avgiftsfinansiering även fortsättningsvis bör vara principen för Totalförsvarets forskningsinstituts finansiering. Ett i praktiken närmast fullständigt beroende av avgiftsfinansiering är dock enligt utredningen olyckligt, särskilt i en situation med pågående omvärldsförändringar i den säkerhetspolitiska utvecklingen och Försvarsmaktens förutsättningar. Vidare lämnas förslag till förändringar avseende bl.a. regleringsbrevet och styrelsens sammansättning.

Uppdragsstyrningen är den andra delen, vid sidan av regeringens styrning, av den externa styrningen av myndigheten. Totalförsvarets forskningsinstituts uppdrag kommer främst från Försvarsmakten och Försvarets materielverk och styrs via forsknings- och teknikutvecklingsprocessen. Utredningens sammanfattande intryck av forsknings- och utvecklingsprocessen är positivt, även om det finns vissa brister. Överlag fungerar dialogen mellan beställarna och Totalförsvarets forskningsinstitut bra. Avseende uppdragsstyrningen som rör samhällets krisberedskap inför svåra påfrestningar på samhället i fred finns enligt utredningen ett behov av en myndighetsgemensam process för systematisk samordning och inriktning av FoU (forskning och teknikutveckling) för civil krisberedskap. Bakgrunden är den säkerhetspolitiska och tekniska utvecklingen och den vidgning av Totalförsvarets forskningsinstituts ansvarsområde som utredningen anser bör bli följden av omvärldsförändringen.

Utredningens utvärdering visar att Totalförsvarets forskningsinstituts organisation ur ett styrningsperspektiv överlag fungerat väl, men att det finns ett antal brister som myndigheten föreslås hantera, bl.a. ur samverkans-, styrnings- och marknadssynpunkt. Utredningen ser dock ingen anledning att förändra huvudprincipen för organisationen.

Utredningen har funnit att Totalförsvarets forskningsinstituts kostnadsnivå är jämförbar med vad som gäller för motsvarande statlig verksamhet i övrigt, men civila aktörer uppfattar Totalförsvarets forskningsinstituts priser som höga jämfört med de priser som tas ut av universitet och högskolor. Utredningen drar slutsatsen att detta konkurrensproblem inte beror på att Totalförsvarets forskningsinstitut har anmärkningsvärt höga overheadkostnader, utan att det snarare till del kan bero på att frågan om full kostnadstäckning vid universitets och högskolors prissättning av externa uppdrag inte slutgiltigt lösts. Utredningen föreslår bl. a. att regeringen åter bör ta upp frågan om full kostnadstäckning för universitets och högskolors uppdragsforskning.

Utredningen konstaterar att Totalförsvarets forskningsinstitut har en väl utvecklad samverkan med universitet och högskolor inom landet som ökat under senare år mätt i antal samverkansprojekt. Även antalet internationella bilaterala och multilaterala forskningssamverkansprojekt har ökat. Här anser utredningen det viktigt att Totalförsvarets forskningsinstitut ges förutsättningar att delta i dessa internationella samverkansprojekt, bl.a. genom utökat anslag. Totalförsvarets forskningsinstituts

samarbete med försvarsindustrin syftar bl.a. till att överföra kunskap till industrin, men även att ta tillvara industrins kompetens och skapa förutsättningar för ett ömsesidigt lärande. Inte minst p.g.a. omvärldsförändringar, krympande försvarsanslag och ökande internationellt samarbete framstår det enligt utredningen som betydelsefullt att Totalförsvarets forskningsinstitut utvecklar sin samverkan med industrin och utredningen föreslår att Totalförsvarets forskningsinstitut och Försvarets materielverk utvecklar industrisamverkansformerna ytterligare.

Betänkandet har remissbehandlats och svaren sammanställts (Fö2004/804 /MIL).

Regeringen bedömer att förslagen som utredningen resulterat i är intressanta. Flera av dessa förslag ligger inom myndighetens eget ansvarsområde och några av åtgärderna är redan vidtagna inom ramen för utvecklingsarbetet inom myndigheten. Flera av förslagen kan även komma att innebära åtgärder från regeringen.

Totalförsvarets forskningsinstituts konsekvensanalys av Försvarsmaktens budgetunderlag

I Försvarsmaktens planering har den ekonomiska omfattningen av forskning och teknikutveckling (FoT) reducerats från 1 030 miljoner kronor 2005 (varav 491 miljoner kronor är forskning), till 865 miljoner kronor 2008 (varav 385 miljoner kronor är forskning). Detta innebär att den totala FoT reduktionen således planeras till ca 16 procent och forskningsreduktionen till ca 22 procent under samma period.

Totalförsvarets forskningsinstitut kommer som följd härav att beröras av en omfattande, relativt snabb och profilerad reduktion som i sig innebär att kapacitet och kompetens att stödja Försvarsmakten och Försvarets materielverk går ned påtagligt, särskilt inom den tekniska forskningen. De reducerade beställningarna från Försvarsmakten och Försvarets materielverk bedöms främst beröra teknikavdelningarna i Stockholmsområdet och i Linköping. Osäkerheterna är stora bl.a. avseende hur Försvarets materielverks beställningar kommer att påverkas (t.ex. Flyg FoT).

Extra löne- och pensionskostnader för avvecklad personal kommer att uppstå och vidare kommer troligen kostnader uppstå för direktavskrivning av anläggningar och tyngre investeringar som ej längre behövs i den reducerade verksamheten. Omställningskostnaderna för myndigheten blir således relativt omfattande. Enligt Totalförsvarets forskningsinstitut är det angeläget att hantera dessa kostnader på ett sätt så att forskningen inte drabbas utöver vad reduktionen i beställningsvolymen i sig innebär. Enligt myndigheten behövs bl.a. åtgärder för att skapa flexibilitet, ett utökat anslag och överläggningar med Försvarsmakten för att finna bästa sättet att genomföra produktionen under neddragningsperioden. Myndigheten framhåller som väsentligt att det vidtas åtgärder för att underlätta omställning av forskning mot nya typer av uppdrag och uppdragsgivare, exempelvis gentemot kunder utanför det militära försvaret.

Totalförsvarets forskningsinstitut anser att det kan komma att ske ett väsentligt kompetensbortfall vid industrin, vilket behöver kompenseras med åtgärder vid bl.a. Totalförsvarets forskningsinstitut och Försvarets materielverk. Myndigheten betonar vidare betydelsen av profilerade

nedskärningar inom ett antal forsknings- och teknikutvecklingsområden i kombination med en viss strävan att bibehålla bredd inför framtiden. Forsknings- och teknikutvecklingsprocessen bör anpassas för att ta tillvara nya prioriteringsgrunder som bl.a. starka nationella nischer och Totalförsvarets forskningsinstitut anser att det är av stor vikt att forsknings- och teknikutvecklingsprocessen även framgent sammanhålls som en samlad process. Det bedöms vara en viktig förutsättning för att Försvarsmakten skall kunna ta ett samlat strategiskt ansvar för försvarsforskningen.

Regeringen bedömer att myndighetens verksamhet kommer att påverkas betydligt genom minskad omfattning av forskningsbeställningar från huvudkunderna. Det är väsentligt att myndigheten vidtar åtgärder i syfte att skapa förutsättningar för att neddragningarna inte skall behöva innebära ett kompetensbortfall som försämrar myndighetens möjligheter att bidra till underlag för utveckling av det nya försvaret och samhällets krishantering. Exempelvis beslutsunderlag vad gäller försvarets operativa förmåga, materieförsörjningsprocessen och utvecklingen av starka nationella nischer men även avseende meranvändning av Totalförsvarets forskningsinstituts kompetens och resultat för forskningsbehoven utanför det militära försvaret.

7.8.5 Totalförsvarets pliktverk

Från klassificering till urval – en översyn av Totalförsvarets pliktverk (SOU 2004:5)

Betänkandet Från klassificering till urval – en översyn av Totalförsvarets pliktverk (SOU 2004:5) överlämnades den 27 januari 2004 av utredningen om översyn av Totalförsvarets pliktverk. Utredningen hade bl.a. till uppgift att genomföra en översyn av Totalförsvarets pliktverk i syfte att utvärdera myndighetens verksamhet och resursutnyttjande samt lämna förslag till eventuella förändringar.

Från 1995 till 2002 har utbildningsvolymen av totalförsvarspliktiga minskat från ca 35 000 till ca 17 000 per år. Med utgångspunkt från senare års utveckling finns det inte skäl att tro att utbildningsvolymerna kommer att öka den närmaste framtiden. Samtidigt ökar årskullarna av 17-åriga män. Fram till 2008 ökar åldersklasserna stadigt från dagens nivå på ca 45 000 män till drygt 60 000 män. Efter 2010 sjunker sedan åldersklasserna igen för att 2014 vara under 50 000 män. Intresset bland unga kvinnor att antagningspröva och fullgöra pliktjänstgöring har också ökat de senaste åren och det finns skäl att tro att det fortsätter.

En av slutsatserna från utredningen är att den framtida mönstrings- och uttagningsprocessen måste vara mer flexibel än dagens förfarande för att kunna hantera volymförändringar både på behovs- och urvalssidan. Utredningen föreslår ett reformerat mönstringsförfarande där Totalförsvarets pliktverk, genom ett ökat intygshanterande, bättre och tidigare kan sälla ut de totalförsvarspliktiga som av medicinska, psykologiska eller sociala skäl inte bör kallas till mönstring. Totalförsvarets pliktverk bör även, anser utredningen, begära att de mönstrande skickar in en hälsodeklaration i förväg för att möjliggöra en mer effektiv hantering. En

förutsättning för att en ökad intygshantering skall kunna tillämpas i större omfattning är att det finns en grundläggande kravprofil för uttagning till grundutbildning. I detta har Försvarsmakten ett stort ansvar enligt utredningen.

I dag bedöms alla totalförsvarspliktiga män som har förutsättningar att genomgå grundutbildning. Utredaren anser att det ter sig allt mindre viktigt att vidmakthålla nuvarande system där varje individ klassificeras. Mönstringen bör därför ändra karaktär från klassificering till urval och inskrivningsprovet bör utformas så att förutsättningar för en differentierad mönstringsprocess skapas. Den differentierade mönstringen bör utformas så att endast de mätvärden som är nödvändiga för att skapa ett tillräckligt beslutsunderlag för inskrivningen tas fram. Vidare föreslås att Totalförsvarets pliktverk får i uppdrag att i samråd med berörda parter utreda möjligheten att genomföra en form av inskrivningsprov i gymnasieskolor eller i andra lokaler i syfte att ytterligare öka möjligheterna att minska antalet som i framtiden behöver inställa sig vid regionkontoren för mönstring.

Slutligen föreslår utredningen att verksamheten Stöd under grundutbildning, dvs. den verksamhet då Totalförsvarets pliktverk stöder utbildningsanordnarna med psykologer m.m. för att minska antalet avhopp från grundutbildningen, fortsättningsvis finansieras via anslag.

Betänkandet har remissbehandlats och en sammanställning av svaren har upprättats (Fö2004/188/MIL).

Regeringen bedömer att förslagen som översynen resulterat i är intressanta. Flera av förslagen rör Totalförsvarets pliktverk interna arbete, och sådana förändringar kan genomföras utan regeringens medverkan. Totalförsvarets pliktverk fick i samband med remitteringen i uppdrag av utredningen att återkomma med beräkningar av de förslag som utredningen lämnat. Regeringen avser återkomma till Riksdagen vad avser de av översynens förslag som kräver lagändring.

Totalförsvarets pliktverks konsekvensanalys av Försvarsmaktens budgetunderlag

Enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt skall Totalförsvarets pliktverk mönstra alla 18-åriga män oavsett Försvarsmaktens behov av pliktiga. Demografin, dvs. årsklassens storlek, är avgörande för Totalförsvarets pliktverk, inte de utbildningsansvariga myndigheternas behov av civil- eller värnpliktiga. Detta innebär att Totalförsvarets pliktverks kostnader inte direkt påverkas av Försvarsmaktens minskade behov av totalförsvarspliktiga.

En förändring av mönstringen så att den omfattar även kvinnor skulle ge en årlig kostnadsökning om ca 125 miljoner kronor. För att hantera det större antalet prövande bedömer Totalförsvarets pliktverk att man behöver 3 – 4 år efter beslut om kvinnlig mönstringsplikt för att rekrytera personal och anskaffa nya lokaler. Totalförsvarets pliktverk anser att mönstringsplikt även för kvinnor är orimlig om den inte följs av tjänstgöringsplikt. Att Försvarsmaktens behov av inryckande minskar samtidigt som antalet prövande dubblas kan leda till att färre kvinnor skrivs in för tjänstgöring eftersom särbehandlingen av kvinnor avskaffas och de fysiska prestationskraven består.

Om antalet befattningar inom främst Försvarsmakten består kan det knappast leda till personalminskning inom Totalförsvarets pliktverk eftersom inskrivningsprocessen ändå tar lika lång tid. Motivationen för tjänstgöring kan sjunka om utbildningsvolymerna minskas. Totalförsvarets pliktverk anför att det är problematiskt att låta intresset för internationell tjänstgöring var mer styrande för inskrivningen än vad som sker i dag. Myndigheten menar att det dels kan verka menligt för urvalet av individer, dels kan individer som bedöms vara bäst lämpade för tjänst nekas inskrivning därför att de inte vill tjänstgöra internationellt.

En ökning av januariinryckningen bedöms leda till en ökning av antalet inskrivna för att kompensera det större bortfallet vid inryckning denna tid. Detta, bedömer Pliktverket, kommer att resultera i en ökning av antalet personärenden.

Regeringen delar bedömningen att minskade behov av inryckande inom framförallt Försvarsmakten inte innebär lägre kostnader för Totalförsvarets pliktverk inom ramen för nuvarande system för mönstring.

8 Fortsatt utveckling av den samlade krisberedskapen

8.1 Utgångspunkter för planeringen

Civil verksamhet inom totalförsvaret (civilt försvar) utgör en del av samhällets samlade krishanteringsförmåga. När hot och risker inte är förknippade med militära väpnade angrepp utan det i stället är fråga om andra hot och risker mot samhället i fred förändras också behoven av åtgärder. I denna proposition beskriver regeringen konsekvenser av detta för det civila försvaret. Regeringen avser att återkomma till vilka åtgärder i fred som det finns behov av för att kunna möta en förändrad hotbild i den proposition som regeringen avser att lägga fram hösten 2005.

Krishanteringsförmågan i samhället skapas med utgångspunkt i de åtgärder som vidtas i den normala fredsverksamheten. Kompletterande åtgärder vidtas därutöver för beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred samt för att kunna motstå krig. Strukturen för krishantering, med ansvarsprincipen som grund, bygger på ett tydligt myndighets- och områdesansvar. En ny planeringsstruktur för svåra påfrestningar på samhället i fred och för höjd beredskap infördes under 2002. Behovet av en förändring motiverades med det nya säkerhetspolitiska läget och en förändrad hot- och riskbild. Gemensam planering inom avgränsade samverkansområden ersatte den funktionsindelning som tidigare hade gällt.

I samverkansområdena planeras och samordnas verksamheter som anses särskilt viktiga för samhällets förmåga att hantera svåra påfrestningar på samhället i fred och höjd beredskap. Inom respektive samverkansområde finns det inbördes samband mellan myndigheters verksamheter och ansvar som är väsentliga att beakta. För att stärka samordningen av vidtagna beredskapsåtgärder utökades användningen av anslaget för det civila försvaret 2003 till att även omfatta insatser som stärker samhällets förmåga mot svåra påfrestningar på samhället i fred

under förutsättning att åtgärderna på ett väsentligt sätt även ökar förmågan under höjd beredskap.

Mot bakgrund av den säkerhetspolitiska utvecklingen anser regeringen att reformeringen av den civila beredskapen skall fortsätta. Försvarsberedningen har i sina senaste rapporter konstaterat att ett militärt väpnat angrepp i alla dess former från annan stat direkt mot Sverige är osannolikt under överskådlig tid. Kränkningar mot den territoriella integriteten och incidenter kan dock inte uteslutas. Samtidigt har terroristattacker i USA den 11 september 2001 och Madrid den 11 mars 2004 samt självmordsbombarna i Mellanöstern visat hur sårbart samhället är. Idag kan inget land dra sig undan och undgå att påverkas av världsutvecklingen. Den tekniska infrastrukturen, som det öppna och moderna samhället är beroende av, är i ökad grad transnationell och därmed en del av den gemensamma sårbarheten.

Bedömningen att ett väpnat angrepp i alla dess former från en annan stat direkt mot Sverige är osannolikt under överskådlig tid får konsekvenser för kraven på förmåga för det civila försvaret. Samtidigt har kraven på förmåga att kunna hantera svåra påfrestningar på samhället i fred inte på något sätt minskat. Tyngdpunktsförskjutningen mot fredstida händelser har medfört att den önskvärda förmågan alltmer går utanför vad som i traditionell mening varit försvarspolitik. De nu aktuella riskerna och hotens art gör att åtgärder för att få bästa effekt snarare behöver vidtas inom det politikområde till vilket en verksamhet normalt hör och inom ramen för svåra påfrestningar på samhället i fred än inom ramen för totalförsvaret.

Den övervägande delen av samhällets samlade säkerhet och beredskap skapas inom ramen för det löpande arbete som utförs av myndigheter, kommuner, landsting, företag och olika organisationer i deras vardagliga gärning. Den robusthet och förmåga att agera om något händer som på detta sätt byggs in i samhället utgör grunden för samhällets samlade säkerhet.

Vissa katastrofer och andra mycket extrema situationer kan få konsekvenser av en sådan dignitet att de utgör hot mot grundläggande värden i samhället, hotar befolkningens liv eller hälsa samt kan få miljömässiga eller ekonomiska konsekvenser. I propositionen Samhällets säkerhet och beredskap (prop. 2001/02:158) s. 72 angavs att en svår påfrestning inte utgör en enskild händelse i sig, exempelvis en olycka, ett sabotage osv., utan är ett tillstånd som kan uppstå när en eller flera händelser utvecklar sig eller trappas upp till att omfatta flera delar av samhället. Tillståndet är av sådan omfattning att det uppstår allvarliga störningar i viktigare samhällsfunktioner eller att det hotar grundläggande värden av olika slag i samhället och kräver att insatser från flera olika myndigheter och organ samordnas för att hantera situationen och därmed begränsa konsekvenserna.

Grundprincipen är att denna typ av händelser även i fortsättningen skall klaras inom ramen för respektive verksamhets ordinarie ansvar. Vissa sådana händelser kan komma att ställa extra höga krav bl.a. på samverkan och samordning på ett sätt som det inte rimligtvis kan begäras att varje myndighet m.fl. skall förbereda sig inför i sin vardagliga verksamhet. Därutöver kan även andra åtgärder behöva vidtas för att

förstärka samhällets förmåga att kunna hantera denna typ av situationer och händelser.

Krisberedskapsmyndigheten har den 26 februari 2004 i sitt underlag Nya villkor för samhällets beredskap redovisat slutsatser som i stort överensstämmer med vad regeringen ovan sagt.

Krisberedskapsmyndigheten redovisar inom vilka områden och i vilken omfattning en särskild förstärkt fredstida förmåga behövs vid svåra påfrestningar på samhället i fred. En sådan förmåga skall kunna hantera ett brett spektrum av mycket allvarliga händelser som sinsemellan har mycket olika karaktär. Inom beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred bör man utgå från att dessa händelser kan inträffa oväntat och mer eller mindre utan förvarning. I flera fall kan kravet vara att en tillräcklig förmåga skall kunna vara utvecklad inom några få timmar.

Enligt regeringen är det nödvändigt att eftersträva en generell förmåga att förebygga och hantera händelser som kan leda till svåra påfrestningar på samhället i fred. Nya hot och risker kräver förändrad verksamhet. Vissa åtgärder kan behöva vidtas för att förstärka samhällets förmåga att kunna hantera situationer och händelser som, utan att direkt hota landets fred och självständighet, likväl hotar befolkningens liv eller hälsa eller stora miljömässiga eller ekonomiska värden och ytterst hotar grundläggande värden i samhället. Regeringen har tidigare angett att de medel som satsats på det civila försvaret även skall vara till nytta för samhällets förmåga att hantera fredstida kriser av stor omfattning, svåra påfrestningar på samhället i fred. För dessa ändamål har riksdagen årligen anvisat ett anslag för det civila försvaret. När hotbilden alltmer förskjuts från väpnade militära hot mot andra fredstida hot i samhället bedömer regeringen att de åtgärder som är nödvändiga att genomföra för att kunna hantera en svår påfrestning på samhället i fred nu bör ställas i fokus. För att kunna skapa tillräcklig förmåga krävs ett långsiktigt arbete hos myndigheter, kommuner, landsting, organisationer och näringsliv där de åtgärder som ger högst effekt för samhällets krishanteringsförmåga vid en svår påfrestning på samhället i fred kan prioriteras. Den eftersträlvade förmågan sträcker sig över ett stort antal samhällsområden där avvägningar och prioriteringar mellan åtgärder kommer att bli nödvändiga. Krisberedskapsmyndigheten har i detta arbete en av sina viktigaste uppgifter. Som en följd av detta arbete kan samhället totalt sett få en hög krishanteringsförmåga. Det långsiktiga arbete som bedrivits inom det civila försvaret har skapat en förmåga att kunna värna civilbefolkningen, säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna och bidra till Försvarsmaktens förmåga vid ett väpnat angrepp och krig i vår omvärld. Nu sätts de fredstida förhållandena i stället i fokus, men det handlar fortfarande om att kunna skydda och värna medborgare genom att skapa ett robust samhälle där de nödvändiga samhällsfunktionerna kan fungera under en situation som motsvarar en svår påfrestning på samhället i fred. En i princip oförändrad ekonomisk ram för krisberedskapshöjande åtgärder kommer att ge ett betydande bidrag till sådan förmåga. Regeringen vill dock framhålla att de insatser som berörda aktörer gör i vardagen är grunden för och absolut nödvändiga för att kunna skapa en tillräcklig förmåga. Det handlar om ett långsiktigt arbete som bygger på en

helhetssyn. Helhetssynen innebär att aktörerna redan i vardagen beaktar de krav som kan ställas vid mer extrema situationer.

Regeringen avser att återkomma till vilka behoven är av att förstärka den fredstida förmågan inför svåra påfrestningar på samhället i fred i den proposition som regeringen avser att lägga fram hösten 2005.

8.2 Mål för det civila försvaret

Regeringens bedömning: Målet för verksamheten inom det civila försvaret och för utformningen av resurserna bör vara att värna civilbefolkningen, säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna och bidra till Försvarsmaktens förmåga vid ett väpnat angrepp eller krig i vår omvärld.

Skälen för regeringens bedömning: I fred är civilt försvar den verksamhet som genomförs för att höja samhällets förmåga att motstå ett väpnat angrepp. Det civila försvaret är inte en organisation utan avser den verksamhet som bedrivs av ett antal olika samhällsorgan och som syftar till att komplettera det fredstida samhällets krishanteringsförmåga. Det civila försvarets förmåga vid höjd beredskap bygger i allt väsentligt på de ordinarie åtgärder som i fredstid vidtas inom olika politikområden.

De förmågor som krävs för att säkerställa en grundläggande försvarsförmåga och kompetens för det civila försvaret, som en försäkring mot framtida osäkerheter och de väpnade hot som trots allt skulle kunna uppstå vid ett försämrat omvärldsläge, ryms i allt väsentligt inom den förmåga som behövs för att kunna hantera svåra påfrestningar på samhället i fred.

Krisberedskapsmyndigheten bedömer i myndighetens underlag inför 2004 års försvarsbeslut att en särskild förstärkt fredstida förmåga vid svåra påfrestningar på samhället i fred behövs och är väsentlig för den nationella säkerheten. Denna förmåga bör vara generell och handla om samhällets krishanteringsförmåga på en övergripande nivå, om operativa aktörers insatsförmåga och om den samhällsviktiga infrastrukturens förmåga att motstå störningar. Krisberedskapsmyndigheten bedömer att det civila försvarets behov vid ett väpnat angrepp i stor utsträckning kan tillgodoses inom ramen för de resurser som finns för samhällets beredskap för störningar förutsatt att det finns en förstärkt fredstida förmåga mot svåra påfrestningar. Alla behov för att säkerställa en grundläggande försvarsförmåga vid ett väpnat angrepp kan dock inte tillgodoses på detta sätt utan vissa medel behöver även i fortsättningen avsättas för det civila försvaret.

Enligt regeringen torde de åtgärder som krävs för att säkerställa en godtagbar förmåga inom ramen för beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred också i allt väsentligt säkerställa en grundläggande förmåga för det civila försvaret. Endast en mindre del av beredskapsåtgärderna är nödvändiga att genomföra specifikt med kriget som hotbild. Sådana åtgärder är de som behöver vidtas främst för att på längre sikt skapa möjligheter att möta ett väpnat angrepp mot Sverige.

Åtgärder som vidtas inom verksamhetsområdet Svåra påfrestningar får således konsekvenser för verksamhetsområdet Det civila försvaret och

vice versa. En första analys av beredskapskraven bör göras med en bedömning av vilken förmåga som krävs för att samhället skall kunna förebygga och hantera händelser som kan leda till svåra påfrestningar i fred. Därefter görs en bedömning av vilka ytterligare åtgärder som krävs för att skapa en tillräcklig förmåga inom det civila försvaret. Denna inriktning utgår från att beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred – tillsammans med den förmåga som finns i samhället att hantera mer vanligt förekommande fredstida olyckor och störningar – är grunden och att det civila försvaret omfattar de ytterligare tilläggsåtgärder som behövs för höjd beredskap.

I dag är målen för verksamheten inom det civila försvaret – och för utformningen av resurserna – att värna civilbefolkningen, trygga en livsnödvändig försörjning, säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna och bidra till Försvarmaktens förmåga vid ett väpnat angrepp och krig i vår omvärld, bidra till fred och säkerhet i omvärlden och att stärka samhällets förmåga att förebygga och hantera svåra påfrestningar på samhället i fred. Regeringen anser att målet att stärka samhällets förmåga att förebygga och hantera svåra påfrestningar på samhället i fred i fortsättningen inte bör kopplas till civilt försvar utan till samhällets fredstida förmåga respektive förstärkt fredstida förmåga. Inte heller bör det nuvarande målet att bidra till fred och säkerhet i omvärlden vara ett mål för det civila försvaret eftersom verksamheten och resurserna i allt väsentligt skapas inom andra verksamhetsområden. Det nuvarande målet att trygga en livsnödvändig försörjning bör anses omfattas av målet att värna civilbefolkningen.

Regeringen anser därför att det civila försvaret i fortsättningen bör ha som mål att värna civilbefolkningen, säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna och bidra till Försvarmaktens förmåga vid ett väpnat angrepp eller krig i vår omvärld.

8.2.1 Totalförsvarspliktiga som fullgör civilplikt

Regeringens bedömning: Möjligheten att vid behov utbilda och använda totalförsvarspliktiga för uppgifter inom det civila försvaret är en nödvändig del i landets beredskap. Dagens säkerhetspolitiska situation medger dock att inskrivning av totalförsvarspliktiga räddningsmän, sanerare och ammunitionsröjare för grundutbildning till kommunala krigsorganisationer kan avbrytas och att utbildningen kan upphöra senast den 1 september 2005. Vid ett förändrat säkerhetsläge kan utbildningen återupptas. Inom energiförsörjningen kan ett behov av civilpliktiga inte avskrivras. Utbildningen av totalförsvarspliktiga för att kunna förstärka eldistributionssystemet med grundutbildade totalförsvarspliktiga bör därför fortsätta.

Skälen för regeringens bedömning: Totalförsvarsplikten är knuten till personalförsörjning för det militära och civila försvaret under höjd beredskap och krig. Totalförsvar är verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig. Totalförsvarsplikten kan fullgöras som värnplikt, civilplikt eller allmän tjänsteplikt. Totalförsvarspliktiga uttagna med

civilplikt kompletterar redan befintliga strukturer inom det civila försvaret.

Civila organisationer i krig utgår från fredstida organisationer och den bemanning som följer av olika anställningsavtal. Om organisationerna behöver tillföras förstärkningsresurser inför höjd beredskap bör möjligheten till civilplikt tillgripas först om andra möjligheter i form av omfördelning av arbetsuppgifter, avtal om frivilligt engagemang eller rekrytering via arbetsförmedlingar inte bedöms som möjlig.

Krisberedskapsmyndigheten har i rapporten Nya villkor för samhällets beredskap angett civilpliktsutbildning inte kan motiveras med hänsyn till framtida behov inom det civila försvaret.

Regeringen bedömer att de personella resurser som skapas genom mönstring och inskrivning till grundutbildning med civilplikt bör ligga på minsta möjliga nivå och utgå från de krav som en grundläggande försvarsförmåga ställer på det civila försvaret.

Regeringen gör bedömningen att för att kunna upprätthålla en tillräcklig grundläggande försvarsförmåga inom energiområdet, och då främst eldistributionssystemet, bör det även framöver finnas möjligheter att personellt förstärka samhällets infrastruktur inom elberedskapen med grundutbildade totalförsvarspliktiga. Försörjningen med el är utslagsgivande för de flesta viktiga samhällsfunktioner och kan också bedömas utgöra mål i konflikter som inte nödvändigtvis har karaktär av mer storskaliga angrepp från annan stat. Avbrott i elförsörjningen kan leda till stora konsekvenser för samhället. De beredskapsåtgärder som vidtas inom elförsörjningen inför ett väpnat angrepp stärker också nätens robusthet i fredstid.

Ianspråktagandet och utbildningen av totalförsvarspliktiga för kommunala behov bör med utgångspunkt från nu rådande säkerhetspolitiska läge kunna upphöra under 2005. De behov den kommunala räddningstjänsten har av att förstärka sina organisationer under höjd beredskap bör kunna tillgodoses under en period av anpassning. De behov räddningstjänsterna har för annat än höjd beredskap skall utifrån nu rådande förhållanden säkerställas på andra sätt än med totalförsvarsplikt. Frivillig verksamhet bör i dessa avseenden uppmuntras och stödjas. Statens räddningsverk grundutbildar för närvarande cirka 300 totalförsvarspliktiga med civilplikt årligen för kommunala behov i krig.

Regeringen anser vidare att repetitionsutbildning av totalförsvarspliktiga utbildade med civilplikt bör användas mycket restriktivt. Det finns inte skäl att förlänga en krigsplacering för totalförsvarspliktiga utbildade med civilplikt över de tio år som lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt anger genom att kalla in till repetitionsutbildning förutsatt att ett förändrat omvärldsläge inte så kräver. Kvarvarande grundutbildningar bör kvalitetssäkras genom att en översyn görs av utbildningstider, utbildningsplaner, befattningar och befattningsbeskrivningar samt kravprofiler så att användbarheten av den totalförsvarspliktige kan säkerställas utifrån de krav som en grundläggande försvarsförmåga ställer.

Ansvariga myndigheter bör vidare verka för att de resurser som skapas på detta sätt också på frivillig grund kan mer användas inom samhällets övriga krishantering.

Om ett förändrat omvärldsläge skulle uppstå skall möjligheten att återuppta ett ianspråktagande av totalförsvarspliktiga finnas.

Regeringen kommer att följa detta förändringsarbete och i kommande propositioner återkomma till riksdagen. Prop. 2004/05:5

8.2.2 Frivillig försvarsverksamhet

Regeringens bedömning: Frivillig medverkan inom samhällets krisberedskap ger ett mycket värdefullt bidrag till förmågan att hantera allvarliga kriser.

Mot bakgrund av den förändrade hotbilden bör de uppdrag som för närvarande ges till de frivilliga försvarsorganisationerna för det civila försvarets behov förändras till uppdrag avseende behov för samhällets krisberedskap i fred. Även andra demokratiskt uppbyggda och ideella organisationer bör kunna användas. Förutsättningarna för detta bör klarläggas.

Skälen för regeringens bedömning

De frivilliga försvarsorganisationerna har under efterkrigstiden utgjort en väsentlig resurs för det svenska totalförsvaret. De verkar i allmänhet självständigt och fristående från varandra. Detta beror bl.a. på att var och en av dessa ideella organisationer har sin egen historiska bakgrund och därigenom har skapat sin egen identitet. Verksamheten som bedrivs bygger på medlemmarnas egna insatser. För några av organisationerna utgör insatser för totalförsvaret en relativt begränsad del av verksamheten men för de flesta är det den dominerande verksamheten. I takt med att försvarspolitiken har fått en ny inriktning från invasionsförsvar till ett modernt insatsförsvar samt att hotbilden för samhället har breddats har behovet av förändring av verksamheten blivit alltmer påtaglig. I propositionen Frivillig försvarsverksamhet inom totalförsvaret (prop. 2001/02:159) har regeringen också anfört att många av de uppgifter som organisationer tidigare utfört eller förberett sig på att utföra inte längre har samma relevans för de behov som samhället i fred eller totalförsvaret har i dag.

För att en organisation skall behandlas som frivillig försvarsorganisation och omfattas av förordningen (1994:524) om frivillig försvarsverksamhet (frivilligförordningen) krävs bl.a. att organisationen bidrar till att ge totalförsvaret en efterfrågad förmåga. Genom kriterier för utbetalning av organisationsstöd och genom att lämna utbildningsuppdrag till de frivilliga försvarsorganisationerna reglerar Krisberedskapsmyndigheten denna verksamhet inom det civila försvaret och Försvarsmakten motsvarande verksamhet för det militära försvaret. Den statliga finansieringen av de frivilliga försvarsorganisationernas försvarsverksamhet omfattar dels organisationsstöd, dels ersättning som ges för den verksamhet som bedrivs och den utbildning som genomförs på uppdrag av myndigheter för att tillgodose främst personalbehov inom olika delar av totalförsvaret.

Krisberedskapsmyndigheten har i sitt underlag inför 2004 års försvarsbeslut angett att det, mot bakgrund av Försvarsberedningens bedömning att ett militärt väpnat angrepp mot Sverige i alla dess former från en

annan stat direkt mot Sverige är osannolikt under minst en tioårsperiod, inte finns något behov av att utbilda frivilliga för framtida uppgifter inom det civila försvaret. Ett sådant behov kan uppstå om det säkerhetspolitiska läget skulle försämrats. Det är dock omöjligt att i dagens läge bedöma vilka utbildningsbehov som då skulle uppstå. Krisberedskapsmyndigheten föreslår att det inte bör läggas några utbildnings- eller rekryteringsuppdrag på de frivilliga försvarsorganisationerna vad gäller det civila försvarets behov.

Vid en svår påfrestning på samhället i fred finns det enligt Krisberedskapsmyndigheten ingen anledning att begränsa urvalsbasen för frivilligmedverkan till de frivilliga försvarsorganisationerna. Även andra frivilligorganisationer kan komma ifråga. Det är också väsentligt att skapa förutsättningar för individuell frivilligmedverkan genom att aktivt bidra till utvecklingen av kompetens och förmåga.

Regeringen anser att de frivilliga försvarsorganisationerna i flera fall har en kompetens som bör kunna användas i samhällets krishantering och vid svåra påfrestningar på samhället i fred. Det frivilliga, ideella engagemanget bör även fortsättningsvis uppmuntras och användas för att bidra till samhällets samlade förmåga att kunna hantera kriser.

Regeringen delar Krisberedskapsmyndighetens uppfattning att de uppdrag som ges till de frivilliga försvarsorganisationerna bör anpassas till den förändrade hotbilden och att även andra ideella och demokratiska organisationer aktivt bör kunna bidra till samhällets krishantering genom att erhålla riktade uppdrag för detta.

Regeringen avser låta klarlägga vilka behov det finns av förstärkningspersonal vid svåra påfrestningar på samhället i fred samt förutsättningarna för detta. Frivilligorganisationernas resurser och kompetens bör där kunna spela en viktig roll.

Information om samhällets säkerhet

Den 24 april 2003 beslutade regeringen om kommittédirektiv för en översyn av totalförsvarsinformationen. I uppdraget ingick bland annat att lämna förslag till hur ämnesområdet information om totalförsvar och säkerhetspolitik kan utvidgas till att även omfatta samhällets sårbarhet, säkerhet och skydd samt krishantering. Utredningen Översyn av totalförsvarsinformationen har den 27 mars 2004 lämnat betänkandet Informera om samhällets säkerhet (SOU 2004:25). Utredaren föreslår att området skall kallas information om samhällets säkerhet och omfatta hela skalan av hot, från olyckor som drabbar enskilda och krishantering till ett väpnat angrepp. Vidare föreslår utredaren att alla frivilliga försvarsorganisationer som vill delta skall knytas till arbetet med att informera om samhällets säkerhet och att organisationerna skall anpassa sin information till skolans villkor. Betänkandet och remissyttrandena bereds för närvarande i Regeringskansliet.

Regeringens bedömning: Utgiftsområde 6 Försvar samt beredskap mot sårbarhet bör när det gäller krisberedskapen kunna finansiera åtgärder

- som bibehåller och förbättrar samhällets robusthet mot och förmåga att hantera svåra påfrestningar på samhället i fred,
- som behöver genomföras i nuvarande omvärldsläge för att säkerställa samhällets beredskap inför ett väpnat angrepp och
- för att kunna stödja och ta emot stöd från andra länder vid svåra påfrestningar på samhället i fred.

Skälen för regeringens bedömning

Staten finansierar åtgärder som motiveras av behovet vid höjd beredskap över utgiftsområde 6 Försvar samt beredskap mot sårbarhet. Riksdagens beslut med anledning av propositionen Samhällets säkerhet och beredskap (prop. 2001/02:158) innebär att medel från utgiftsområdet även kan användas för åtgärder som stärker samhällets robusthet mot och förmåga att hantera svåra påfrestningar på samhället i fred under förutsättning att dessa åtgärder samtidigt stärker beredskapen inom det civila försvaret.

Enligt regeringen är det nödvändigt att eftersträva en generell förmåga att förebygga och hantera händelser som kan leda till svåra påfrestningar på samhället i fred. Vissa åtgärder kan behöva vidtas för att förstärka samhällets förmåga att förhindra och hantera situationer och händelser som, utan att direkt hota landets fred och självständighet, hotar befolkningens liv och hälsa, stora miljömässiga eller ekonomiska värden och som ytterst hotar grundläggande värden i samhället. Regeringen anser därför att det behöver avsättas särskilda medel för att åstadkomma en fredstida förstärkt förmåga. Den fredstida förstärkta förmågan byggs bl.a. upp genom att förebyggande och förberedande åtgärder genomförs. Syftet är att förbättra dels robustheten och flexibiliteten i samhällsviktiga system och funktioner, dels förmågan att hantera svåra påfrestningar på samhället i fred.

Den fredstida robustheten mot och förmågan att hantera svåra påfrestningar på samhället i fred utgör grunden för det civila försvarets förmåga vid höjd beredskap. Förutom detta bedömer regeringen att det behöver vidtas ett antal specifika beredskapsförberedelser för höjd beredskap. Regeringen anser således att utgiftsområde 6 Försvar samt beredskap mot sårbarhet, när det gäller samhällets beredskap mot svåra påfrestningar på samhället i fred och det civila försvaret, bör kunna finansiera;

- förberedande och förebyggande åtgärder för att bibehålla och förbättra samhällets robusthet mot och förmåga att hantera svåra påfrestningar på samhället i fred,
- åtgärder som behöver genomföras i nuvarande omvärldsläge för att säkerställa samhällets beredskap inför ett väpnat angrepp och
- åtgärder för att kunna stödja och ta emot stöd från andra länder vid svåra påfrestningar på samhället i fred.

Regeringen vill betona att det finns tydliga inbördes samband mellan de åtgärder som genomförs för att säkerställa en fredstida förstärkt förmåga och de åtgärder som avser höjd beredskap. En satsning på förebyggande och förberedande åtgärder som ökar robustheten och flexibiliteten i samhällsviktiga system och funktioner och som förstärker förmågan att hantera en svår påfrestning på samhället i fred, medför att mindre resurser behöver satsas på det civila försvaret. Kraven på det civila försvaret kan i stor utsträckning tillgodoses inom ramen för samhällets fredstida beredskap under förutsättning att en fredstida förstärkt förmåga skapas. I avsaknad av en tillräcklig fredstida förstärkt förmåga skulle det istället krävas en förstärkning av det civila försvaret för att kompensera för brister i fredsorganisationen. Finansieringsprinciperna bör därför tillgodose möjligheterna att säkerställa en sådan fredstida förstärkt förmåga.

Övergripande principer och avgränsningar för statliga åtgärder och finansiering

Samhällets samlade förmåga att förebygga och hantera allvarliga kriser består av den sammantagna effekten av den ordinarie förmågan, den fredstida förstärkta förmågan som utformas för att hantera svåra påfrestningar på samhället i fred och förmågan inom totalförsvaret att klara ett väpnat angrepp. Den klart övervägande delen av förmågan skapas inom ramen för det arbete som utförs av myndigheter, företag, olika organisationer etc. i deras vardagliga gärning. Grunden för samhällets säkerhet är alltså den robusthet, flexibilitet och motståndskraft som byggs in i samhällets ordinarie förmåga. Utgångspunkten är att de säkerhets- och sårbarhetsreducerande åtgärderna som inte avser åtgärder för höjd beredskap bör finansieras inom ramen för respektive myndighets eller annat organs ordinarie verksamhet. Regeringen vill stryka under att det övergripande ansvar som staten har för att skapa en fredstida förstärkt förmåga inte innebär att staten har ett finansieringsansvar för alla de åtgärder som behöver vidtas. Den grundläggande ansvarsfördelningen för finansiering av den fredstida förmågan kvarstår därmed.

Statens ansvar gentemot övriga aktörer bör endast avse de åtgärder där det inte rimligen kan förväntas att någon annan part skall eller kan vidta behövliga åtgärder. Samhället, dvs. allt från näringsliv och organisationer till myndigheter och kommuner, måste beakta vissa grundläggande krav i sin verksamhet för att skydda verksamheten mot olika typer av störningar. Statens ansvar därutöver bör endast omfatta extrema situationer, motsvarande en svår påfrestning på samhället i fred, där det inte finns någon annan aktör som kan tillse att det finns en tillräcklig förmåga i samhället och som inte på egen hand kan vidta effektiva åtgärder för att minska skadeverkningarna. Det handlar om förberedelser för ledning, samordning, information och förmågan att agera under ett allvarligt krisförlopp. Denna typ av förmåga kräver övning och utbildning men även andra typer av åtgärder kan komma ifråga. När det gäller händelser som fysiska eller juridiska personer kan skydda sig emot genom försäkringslösningar eller genom egna säkerhetsåtgärder skall staten i princip inte ta på sig finansieringsansvar.

Den finansiering som föreslås ske genom utgiftsområde 6 Försvar samt beredskap mot sårbarhet skall och kan bara avse sådana åtgärder som vidtas på marginalen av samhällets totala förmåga och som har stor betydelse på enskilda områden vars funktion är av väsentlig betydelse för den totala förmågan.

Grundprincipen är att de kostnader som utförs i direkt anslutning till krisberedskapshöjande åtgärder för svåra påfrestningar på samhället i fred får belasta anslaget för åtgärder inom beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred och inom det civila försvaret (anslaget 7:5 Krisberedskap). Kostnader för grundläggande administration och planering, generell kompetensutveckling och deltagandet i krisberedskapsarbetet bör i princip bäras av den ansvariga aktören själv. Löner och övriga personalkostnader gällande länsstyrelsernas områdesansvar på regional nivå får inte betalas ut från anslaget utan att arbetsinsatsen i fråga kan härledas till krisberedskapshöjande åtgärder som avser svåra påfrestningar på samhället i fred. På samma sätt bör statens finansieringsansvar för t.ex. lokaler och utrustning endast omfatta de direkta merkostnader som går att härleda till specifika åtgärder inom ramen för den fredstida förstärkta förmågan. Undantag från grundprincipen att kostnader för administration och planering av beredskapsåtgärder skall bäras av den verksamhetsansvariga bör kunna göras för de myndigheter som inte har något förvaltningsanslag.

I detta sammanhang kan nämnas att chefen för Försvarsdepartementet den 14 november 2003 beslutade att tillsätta en arbetsgrupp för översyn av principerna för finansiering av åtgärder inom beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred och det civila försvaret med uppgift att inför 2004 års försvarsbeslut och den särskilda propositionen 2005 om sårbarhets- och krishanteringsfrågor utarbeta ett underlag om hanteringen av vissa finansiella frågor.

Kommunernas åtgärder enligt det avtal som träffades mellan staten och Svenska Kommunförbundet den 23 juni 2004 finansieras också över anslaget för åtgärder inom beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred och inom det civila försvaret (anslaget 7:5 Krisberedskap). Överenskommelsen innebär att kommunernas uppgifter i krisberedskapen anpassas till den breddade hotbilden. Kommunerna skall bl.a. genomföra risk- och sårbarhetsanalyser för all verksamhet som måste upprätthållas vid en extraordinär händelse samt verka för en samordning av statens, landstingets, företags och organisationers förberedelser för hanteringen av en extraordinär händelse. Enligt avtalet skall kommunerna regelbundet utbilda och öva politiker och tjänstemän så att de kan lösa sina uppgifter vid extraordinära händelser. Avtalet kommer att ligga till grund för fortsatt arbete.

Finansiering av åtgärder för att bibehålla och förbättra samhällets robusthet mot och förmåga att hantera svåra påfrestningar på samhället i fred

Robustheten mot och förmågan att kunna hantera en svår påfrestning på samhället i fred kräver att berörda aktörer inom olika sektorer och på olika nivåer kan agera samordnat och i samverkan. Det bör finnas en förmåga att under ett krisförlopp kunna leda, samordna, samverka, informera och att operativt agera. Dessa åtgärder är av sådan karaktär att

de rimligtvis inte kan finansieras i sin helhet inom myndigheternas m.fl. ordinarie verksamhet. För att minska effekterna av en inträffad händelse är det samtidigt viktigt att förebyggande åtgärder genomförs så att det finns en robusthet och flexibilitet i den samhällsviktiga infrastrukturen.

Detta kräver bl.a. att det hos berörda aktörer finns en krisledningsorganisation, ett godtagbart tekniskt ledningsstöd, en förmåga att samverka samt utbildad personal. Därutöver kan det behövas vissa förstärkningsresurser samt vissa tekniska förstärkningsåtgärder i den samhällsviktiga infrastrukturen.

Finansiering av åtgärder som behöver genomföras i nuvarande omvärldsläge för att säkerställa samhällets beredskap inför ett väpnat angrepp

Genom att bygga upp en fredstida förstärkt förmåga tillgodoses i huvudsak de krav som ställs på det civila försvaret. Vissa kompletterande åtgärder kan dock behöva vidtas för att säkerställa att en grundläggande försvarsförmåga upprätthålls. Det är fråga om åtgärder som i huvudsak ökar det civila försvarets förmåga och omfattar omvärldsbevakning med inriktning på framtida krig och dessas konsekvenser för samhället, utveckling och vidmakthållande av viss krigsspecifik kompetens, bevarande av tidigare anskaffad utrustning och anläggningar som bedöms kunna ha ett stort värde i ett eventuellt framtida krig, utveckling och anskaffning av viss krigsspecifik utrustning och anläggningar som inte hinner anskaffas under en tioårsperiod, medverkan i utbildnings- och övningsverksamhet samt stöd till kommuner och andra icke-statliga organ som har uppgifter vid höjd beredskap.

Finansiering av åtgärder för att kunna stödja och ta emot stöd från andra länder vid svåra påfrestningar i fred

Som framgår nedan i avsnitt 8.4 pågår ett omfattande arbete med att utveckla vårt internationella samarbete inom krishanteringen. För att Sverige skall kunna ta emot internationellt stöd eller kunna bidra internationellt krävs planering, utbildning och övning. I avvaktan på att verksamheten finner mer slutliga former anser regeringen att viss kunskapsuppbyggnad och övningsverksamhet inom området skall kunna finansieras över utgiftsområde 6 Försvar samt beredskap mot sårbarhet.

Regeringen anser att internationella fredsfrämjande och humanitära insatser i vissa fall även fortsättningsvis bör kunna finansieras över utgiftsområde 6 Försvar samt beredskap mot sårbarhet. Vidare bör utgiftsområdet kunna finansiera Sveriges stöd med civila resurser till andra länder som befinner sig i tillstånd av en svår påfrestning på samhället i fred. Detta avser dock endast insatser i länder som inte kategoriseras som biståndsmottagande länder av Sida.

Avgiftssystem för elektroniska kommunikationer och elberedskapen

Riksdagen beslutade med anledning av proposition 1996/97:4 Totalförsvar i förnyelse att införa en särskild avgift för att finansiera vissa åtgärder inom telekommunikationsområdet. Avgiften tas ut av

operatörerna och redovisas mot inkomstitel på statsbudgeten och motsvarande belopp anvisas till Post- och telestyrelsen. Riksdagen har därefter årligen beslutat om storleken på den avgift som får tas ut av teleoperatörerna för finansiering av åtgärder mot allvarliga fredstida hot och påfrestningar på telekommunikationsområdet. I och med riksdagens beslut med anledning av regeringens proposition 2002/03:110 Lag om elektronisk kommunikation, m.m. breddades avgiftsuttaget till att avse finansiering av åtgärder mot allvarliga hot och påfrestningar rörande elektroniska kommunikationer.

Inom elberedskapen tas en avgift ut enligt elberedskapslagen (1997:288). Avgiften redovisas mot inkomstitel på statsbudgeten och motsvarande belopp anvisas till Affärsverket svenska kraftnät.

Anslagsstruktur

Det finns tydliga inbördes samband mellan åtgärder inom ramen för det civila försvaret och åtgärder som stärker beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred. Därför är det viktigt att behålla den flexibilitet som i dag finns genom att verksamheten finansieras över ett anslag. För att tydliggöra att beredskapen och krishanteringsförmågan byggs underifrån föreslår regeringen i 2005 års budgetproposition att anslaget 6:5 *Civilt försvar* beräknas under politikområdet Skydd och beredskap mot olyckor och svåra påfrestningar istället för under politikområdet Totalförsvar. Vidare bör anslaget byta namn till Krisberedskap.

Redovisningen av kostnader och verksamhet som enbart bidrar till det civila försvarets förmåga kommer även fortsättningsvis att redovisas under politikområdet Totalförsvar medan kostnader och verksamhet avseende beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred redovisas under politikområdet Skydd och beredskap mot olyckor och svåra påfrestningar.

8.4 Civil internationell fredsfrämjande, förtroendeskapande och humanitär verksamhet – civila aspekter på krishantering

Regeringens bedömning: Den civila internationella verksamheten inom ramen för krishanteringsområdet i vid mening bör ha tre tydliga syften;

- att stärka den svenska förmågan att hantera nationella kriser,
- att bidra till att skapa ökad säkerhet i vår omvärld samt
- att ha förmåga att hjälpa människor i nöd.

Ett ökat engagemang i internationell civil krishantering ger ett mervärde för den svenska förmågan att hantera svåra påfrestningar på samhället i fred – den nationella krishanteringsförmågan. Tillsammans med andra länder läggs grunden för en gemensam säkerhet för att möta olika typer av hot och risker. Den nationella verksamheten bör därför få en tydligare koppling till internationell verksamhet.

Regeringen konstaterade i propositionen Fortsatt förnyelse av totalförsvaret (prop. 2001/02:10) att krishantering blivit en allt viktigare del för civil internationell fredsfrämjande, förtroendeskapande och humanitär verksamhet. Enligt regeringen kan civil krishantering, beroende på sammanhang och organisation, omfatta verksamhet från hantering av större olyckor, naturkatastrofer och liknande till olika typer av civila insatser i samband med säkerhetspolitiska konflikter. Till detta bör läggas verksamhet i form av hantering av samhällets sårbarhet och säkerhet i nära samarbete med andra länder.

En satsning på vårt nationella krishanteringssystem skapar goda förutsättningar för Sveriges internationella deltagande. Det är, bl.a. mot denna bakgrund, regeringens uppfattning att den nationella verksamheten bör få en tydligare koppling till internationell verksamhet. Regeringen ser åtminstone tre övergripande syften med denna verksamhet nämligen, behovet att stärka den svenska förmågan att hantera nationella kriser, att bidra till att skapa ökad säkerhet i vår omvärld samt att ha förmåga att hjälpa människor i nöd.

Stärka den svenska krishanteringsförmågan

Ett ökat engagemang i internationell civil krishantering bör genom erfarenhetsutbyte och samarbete ge ett betydande mervärde för det svenska krishanteringssystemet. Såväl nationellt som internationellt är samverkansbehovet mellan civila och militära organ vid en kris betydande, liksom samverkansbehovet mellan civila organ. Nationellt bör effektiviteten i det svenska engagemanget öka om dessa aktiviteter i större omfattning samordnas mellan såväl departement som myndigheter. Detta bör ske i syfte att undvika dubbelarbete och för att samordna prioriteringar. Förberedelser och deltagande i internationella övningar öppnar för möjligheter att utveckla och anpassa metoder, utrustning och ledning till internationell standard inom centrala områden.

Regeringen anser att ett ökat internationellt engagemang även bör erbjuda viktiga tillfällen till kunskaps- och nätverksbyggande. Bland annat kan detta omfatta utbildningsfrågor, kompetensutveckling och interoperabilitet avseende t.ex. tekniska standarder. Vidare bör samarbetsformer för detta utvecklas.

Inom EU pågår sedan flera år planering och förberedelser, t.ex. inom ramen för den s.k. räddningstjänstmekanismen, för att underlätta för enskilda medlemsstater att bistå varandra om ett land skulle drabbas av en katastrof av något slag eller utsättas för en terroristattack. Regeringen anser att de åtgärder som vidtas inom ramen för detta samarbete kan förväntas öka det enskilda landets möjligheter att framgångsrikt hantera konsekvenser av mer omfattande kriser.

EU:s stats- och regeringschefer har enats om att skyndsamt stärka EU:s och medlemsstaternas förmåga att bekämpa terrorism och skydda befolkningen mot allvarliga händelser skapade av människor och naturkatastrofer. Regeringen gör bedömningen att denna utveckling kommer att få stor inverkan på det svenska arbetet både inom krisberedskapsområdet och hur Sverige arbetar med internationell civil krishantering.

Regeringen anser att samverkan med andra medlemsstater inom EU ökar förutsättningarna att nå vårt övergripande syfte att stärka vår krishanteringsförmåga. Detta är en viktig anledning till att fortsatt utveckla vårt EU-engagemang.

Sverige har deltagit aktivt i Partnerskap för fred (PFF) sedan starten 1994, inom det militära såväl som inom det civila området. Verksamheten ger Sverige ett brett erfarenhetsutbyte. Det civila samarbetet är den del av EAPR-samarbetet där partnerländer är mest integrerade och har störst möjlighet att påverka.

Vidare bör den svenska förmågan stärkas genom bilateralt och multilateralt konkret samarbete. Exempel på sådant samarbete är Helsingforskonventionen, som är ett etablerat samarbete mellan Östersjöstaterna om sjöfart och utsläpp från fartyg. Andra exempel är det nordiska räddningstjänst samarbetet – Nordred och samarbete inom ramen för det nordiska hälsoberedskapsavtalet.

Bidra till ökad säkerhet i vår omvärld

Sverige bidrar till att skapa ökad säkerhet i omvärlden genom samarbete inom ramen för det civila krishanteringsområdet i vid mening. Ökad säkerhet åstadkoms även genom att den svenska förmågan att hantera svåra påfrestningar på samhället i fred stärks.

Regeringen anser att Sverige fortsatt bör verka för att EU utnyttjar sin komparativa fördel gentemot många andra krishanteringsaktörer dvs. förekomsten av en bred uppsättning krishanteringsinstrument. Ambitionen bör vara att de civila aspekterna av krishantering inom EU utvecklas bl.a. genom att de successivt anpassas för olika typer av krissituationer och att operativ förmåga utvecklas. En närmare samverkan mellan EU och FN bidrar positivt till utvecklingen av den civila krishanteringsförmågan.

Sverige fäster särskild vikt vid att relationen mellan EU och Nato, med bibehållande av båda organisationernas integritet, fortsätter att fördjupas. Det är viktigt att det fortsatta deltagandet i övningar och i aktiviteter även bidrar till att stärka krishanteringsförmågan inom EU, inom såväl det militära som det civila området. Samverkansövningar EU-Nato med civila moment bör kunna utvecklas, bl.a. därför att det i en framtid inte kan uteslutas att organisationerna kan komma att samverka i en reell situation även inom det civila området. En närmare samverkan mellan EU och Nato kan också bidra till en utvecklad krishanteringsförmåga och att onödig duplicering undviks.

Regeringen anser att ambitionen bör vara att öka det bilaterala samarbetet inom det civila området. Prioriterade länder/områden i dag är, förutom EU och Norden, Ryssland, Balkan-regionen, USA och Kanada. Dessa länder återfinns även i EAPR-samarbetet, vilket gör att samarbetet inom ramen för PFF är befrämjande också för utveckling av de bilaterala kontakterna.

Det är angeläget att kunna hjälpa människor, som drabbats av katastrofer av olika slag. Därför upprätthålls en svensk förmåga att kunna genomföra hjälpinsatser. Det kan vara fråga om naturkatastrofer eller katastrofer orsakade av tekniska störningar likväl som katastrofer till följd av kriser eller väpnade konflikter. Det måste finnas en förmåga att med civila insatser kunna verka i områden där det pågår väpnade konflikter. Det är därför angeläget att civil-militär samverkan är ett naturligt inslag då krishanteringsfrågor diskuteras.

FN har en ledande roll när det gäller internationell samordning av katastrofinsatser och har under senare år arbetat med att stärka denna förmåga. Verksamheten vid FN:s kontor för samordning av humanitära frågor, Office for Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA) syftar till att driva och vidareutveckla humanitära policyfrågor samt till att stärka samordningen av FN:s humanitära verksamhet, såväl mellan olika humanitära aktörer som mellan det humanitära och det politiska arbetet. Enligt regeringens uppfattning bör Sveriges ambition vara att biträda och stödja FN/OCHA i detta arbete och att den internationella samordningen förbättras. Ett exempel är att genom civil-militär samverkan i ökad utsträckning använda luftrörliga resurser för humanitära insatser och bistånd som snabbt kan sättas in vid katastrofer när lokala eller regionala organ behöver stöd.

Ett särskilt arbete kommer att initieras inom Regeringskansliet för att utveckla den civila internationella verksamheten inom området.

9 Ekonomistyrning m.m. inom utgiftsområde 6 Försvar samt beredskap mot sårbarhet

9.1 Beslutsprocessen

<p>Regeringens bedömning: Försvarsplaneringen bör behandlas enligt normala rutiner i budgetprocessen. Långsiktiga beslut om försvarspolitikens inriktning bör således inte längre fattas i treåriga försvarsbeslut.</p>
--

Skälen för regeringens bedömning: Beslut om säkerhets- och försvarspolitik har under lång tid fattats i form av inriktningsbeslut för en tidsbegränsad period och därefter följande årliga budgetbeslut. Besluten har föregåtts av omfattande utredningsarbete. Strävan har varit att få så väl underbyggda beslut om försvarets långsiktiga utveckling som möjligt.

Försvarsberedningen ansåg redan 1999 att den säkerhetspolitiska situationen, med sin i grunden gynnsamma utveckling, men också större politiska dynamik än tidigare, luckrat upp förutsättningarna för den långsiktighet och stabilitet i försvarspolitik som de traditionella försvarsbesluten inneburit. Beredningen ansåg vidare att den fortsatta internationella säkerhetspolitiska utvecklingen skulle komma att innebära förändringar av en sådan omfattning och i sådan takt att den svenska

säkerhets- och försvarspolitikens inriktning behöver prövas oftare än i anslutning till de då femåriga försvarsbesluten.

Regeringen anser i likhet med vad Försvarsberedningen anförde i sin rapport i juni 2004 att de förhållanden som beskrevs 1999 i allt väsentligt fortfarande gäller. Regeringen anser vidare i likhet med Försvarsberedningen att det är nödvändigt att arbeta med långa tidshorisonter för att strukturella förändringar skall kunna genomföras på ett övervägt sätt. Sådana mer långsiktiga beslut bör fattas när riksdag och regering finner det nödvändigt. Därtill finns behov av beslut inom särskilda områden, där beslutstidpunkten inte nödvändigtvis är kopplad till de långsiktiga besluten. Försvarsplaneringen i övrigt kan behandlas enligt normala rutiner i budgetprocessen.

9.2 Uppföljning

Regeringen har i denna proposition primärt tagit ställning till vad försvaret på ett övergripande plan skall åstadkomma vid en given ekonomisk nivå – dvs. tillståndet i insatsorganisationen och eftersträvad operativ förmåga. Budgetpropositionen fokuserar istället på kopplingen mellan storleken på anslagen och ambitionsnivån för respektive år. Därigenom skapas förutsättningar för riksdagen att kontinuerligt följa upp beslutet och besluta om de omprioriteringar och avvägningar som är nödvändiga för att intentionerna skall kunna uppnås.

I kapitel 7 föreslår regeringen att riksdagen beslutar om inriktningen för insatsorganisationen vid ingången av 2008. Regeringen avser att årligen i budgetpropositionen redovisa för riksdagen hur utvecklingen av insatsorganisationen fortskrider och vilka korrigeringar som regeringen har gjort eller avser göra när det gäller utvecklingen av insatsorganisationen.

Regeringen kommer noggrant att följa omstruktureringen och avvecklingen inom utgiftsområdet i såväl finansiella som verksamhetsmässiga termer. Resultatet av de utredningar och uppdrag till myndigheter regeringen skrivit om i denna proposition kommer att redovisas för riksdagen.

9.3 Ekonomistyrning

Regeringens bedömning: Ekonomistyrningen inom utgiftsområde 6 Försvar samt beredskap mot sårbarhet bör utvecklas ytterligare för att tydliggöra kopplingen mellan mål, resultat och kostnader.

En insatsförbandsorienterad ekonomistyrningsmodell för Försvarsmakten bör successivt införas och vara fullt användbar senast vid ingången av 2008.

Skälen för regeringens bedömning: Under den senaste tioårsperioden har en rad reformer inom den ekonomiska styrningen i staten genomförts. Det övergripande syftet har varit att stärka budgetdisciplinen och åstadkomma en effektiv användning av statens resurser. Regeringen har bl.a. infört en resultatorienterad styrning av myndigheterna. Dessa

förändringar har ännu inte fått fullt genomslag inom utgiftsområde 6 Försvar samt beredskap mot sårbarhet. Regeringen anförde därför i budgetpropositionen för 2004 att den i samband med denna proposition skulle se över verksamhetsindelningen av utgiftsområde 6 Försvar samt beredskap mot sårbarhet och därtill hörande målstruktur.

Försvarsutskottet har i sitt yttrande till finansutskottet över budgetpropositionen för 2003 reagerat över regeringens förändringar av styr- och uppföljningsprocessen. Utskottet påpekar att regeringens intentioner att endast binda mål på politikområdesnivå med riksdagen samt bristen på koppling mellan mål och resurser bidragit till att deras insyn och påverkansmöjligheter begränsats. Därmed menar utskottet att riksdagens möjligheter att utöva sin finansmakt påverkats (yttr. 2002/03:FöU1y).

Regeringen fortsätter arbetet med att kontinuerligt förbättra effektiviteten inom utgiftsområdet. De stora förändringar som omställningen av försvaret medför kräver ett aktivt arbete för att effektiviteten i finansiella och verksamhetsmässiga termer skall kunna bibehållas.

Regeringen har i februari 2004 beslutat om direktiv för en utredning om styr- och finansieringsformerna i försvaret (dir. 2004:12). I augusti 2004 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv till utredningen (dir. 2004:12). Direktiven är utfärdade i enlighet med riksdagens tillkännagivanden (bet. 2002/03:FiU14, rskr. 2002/03:137, bet. 2003/04:FöU6, rskr. 2003/04:194).

Utredningen skall särskilt fokusera på hur riksdagens och regeringens insyn, styrning och uppföljning skall kunna förbättras. Utredningens uppdrag omfattar bl.a. att analysera och utvärdera hur budgeten och resultatvärderingen, i första hand inom det militära försvarets område, bör utvecklas vad avser målformulering, kostnadsredovisning, anslagsstruktur och redovisning av uppnådda resultat.

Regeringen redovisar inte här några förändringar i verksamhetsindelningen av utgiftsområde 6 Försvar samt beredskap mot sårbarhet utan avvaktar den fortsatta utvecklingen av en strategi för samhällets säkerhet samt utredningen om försvarets styr- och finansieringsformer. I kapitel 6 redovisas däremot förändrade mål för totalförsvaret samt för det militära försvaret. I kapitel 8 redovisas förändrade mål för det civila försvaret.

Försvarsmakten har i en särskild redovisning i anslutning till budgetunderlaget för 2005 lämnat ett förslag till reformering av Försvarsmaktens ekonomistyrningssystem. Detta innebär enligt Försvarsmakten en övergång till en insatsförbandsorienterad ekonomistyrningsmodell.

Förslaget innebär att styrning och uppföljning skall kunna ske mot vad som är slutprodukterna för huvuddelen av Försvarsmaktens verksamhet (vid sidan av bl.a. genomförande av insatser), nämligen insatsorganisationens förband. Mål och krav som ställs på verksamheten skall härledas ur målen för insatsorganisationen. Budget och uppföljning av verksamheten skall integreras med denna målstruktur. Detta är i överensstämmelse med vad finansutskottet uttalat (bet. 2002/03:FiU2).

Denna reform kräver en omfattande omläggning av Försvarsmaktens kostnadsredovisning i riktning mot en insatsförbandsorienterad modell vilket också medför förändringar i det systemstöd som ligger till grund för denna redovisning.

Arbetet bör bedrivas skyndsamt och i nära samverkan med Regeringskansliet (Försvarsdepartementet). Med anledning av detta har en arbets-

grupp med representanter från Regeringskansliet och Försvarsmakten bildats. Den nya ekonomistyrningsmodellen bör kunna införas successivt och vara fullt användbar senast den 1 januari 2008.

Prop. 2004/05:5

10 Ramar för utgiftsområde 6 Försvar samt beredskap mot sårbarhet

10.1 Den ekonomiska ramen innevarande försvarsbeslutsperiod

Riksdagen beslutade 1999 om inriktningen för de ekonomiska ramarna för utgiftsområde 6 Försvar samt beredskap mot sårbarhet för perioden 2002 – 2004. Beslutet innebär att ramen under perioden för varje år skall vara 4 miljarder kronor lägre än den ram för 2001 som riksdagen godkände våren 1998, exklusive den materielförskjutning riksdagen beslutade om våren 1996. Vidare beslutades ett omställningsbidrag på 3 miljarder kronor för 2002 och 1 miljard kronor för 2003.

I förhållande till den slutligt fastställda ramen för 2001 har utgiftsområdet minskats med de beslutade 4 miljarder kronor räknat i fasta priser. Statsbudgeten för 2003 innebar ytterligare minskningar av ramen för utgiftsområdet och därigenom det militära försvaret och Försvarsmakten. Dessa minskningar berodde bl.a. på generella begränsningar av den statliga konsumtionen som föranleddes av det statsfinansiella läget.

I förhållande till den ram som genom statsbudgeten slutligt fastställdes för 2001 har riksdagens beslut om statsbudgeten för 2002 – 2004 inneburit att minskningen av ramen och omställningsbidragen i sin helhet lagts på Försvarsmakten och anslagen 6:1 *Förbandsverksamhet, beredskap och fredsfrämjande truppinsatser m.m.* och 6:2 *Materiel, anläggningar samt forskning och teknikutveckling.*

När det gäller fördelningen mellan de två nämnda anslagen har hela minskningen på fyra miljarder kronor mellan 2001 och 2004 lagts på anslaget 6:2 *Materiel, anläggningar samt forskning och teknikutveckling.* Vidare har de minskningar som beslutades i samband med 2003 års budgetproposition vilka berörde Försvarsmakten gjorts på samma anslag. Dessutom har ytterligare belopp förts över från materielanslaget till anslaget 6:1 *Förbandsverksamhet, beredskap och fredsfrämjande truppinsatser m.m.* En del av detta belopp har använts till att finansiera ökningen av anslagsposten för de fredsfrämjande truppinsatserna. Det internationella engagemanget och de därpå följande anmälningarna till internationella styrkeregister har inneburit utgiftsökningar. Utöver att utgifterna för själva insatserna har ökat, har även kostnader tillkommit som är förenade med att sätta upp förbanden, materielförsörja dem och hålla dem i beredskap.

Sammantaget har de anslagna medlen för förbandsverksamhet ökat mellan 2001 och 2004, även räknat i fasta priser.

Regeringens förslag: Inriktningen är att den ekonomiska ramen för utgiftsområde 6 Försvar samt beredskap mot sårbarhet skall minskas med 3 miljarder kronor.

Skälen för regeringens förslag: Regeringen konstaterar i kapitel 4 att den förändrade hotbilden minskar behovet av satsningar på yttre säkerhet samtidigt som behoven för den inre säkerheten ökar. Mot bakgrund av detta och den säkerhetspolitiska bedömningen som regeringen redovisat i kapitel 5 anser regeringen att den ekonomiska ramen för utgiftsområde 6 Försvar samt beredskap mot sårbarhet kan minskas med 3 miljarder kronor.

Regeringen delar Försvarsberedningens bedömning att besparingen om 3 miljarder kronor bör vara fullt ut genomförd vid utgången av 2007. Reduceringen av ramen skall ske stegvis under perioden 2005 – 2007. Detta innebär en minskning av ramen med 0,6 miljarder kronor 2005, 1,5 miljard 2006 samt 3 miljarder vid utgången av 2007. Regeringen avser att återkomma i denna fråga.

Minskningen med 3 miljarder kronor skall ske i förhållande till den ram för 2004 som riksdagen beslutade i statsbudgeten för 2004. Det bör i detta sammanhang nämnas att regeringen i budgetpropositionen för 2005 föreslagit att ansvaret och finansieringen av det gemensamma radiokommunikationssystemet RAKEL flyttas till utgiftsområdet. Förslaget innebär att utgiftsområdets ram ökas med 323 miljoner kronor. Detta är ett exempel på att det under den kommande perioden kan finnas åtgärder som innebär att den totala förändringen för utgiftsområdet blir annorlunda än den ovan föreslagna minskningen. Den årliga justeringen av anslagen med anledning av pris och löneomräkning är ett annat exempel som får samma effekt.

Regeringen har i budgetpropositionen för 2005 föreslagit anslagsnivåer för 2005 och beräknat anslagsnivåer för 2006 – 2007 som grundas på det som nu beskrivits.

I Försvarsberedningens rapport i juni 2003 ansåg beredningen det rimligt att utreda ett antal ekonomiska nivåer för utgiftsområdet. Huvudalternativen som angavs var en oförändrad ram, en ökning respektive minskning med 3 miljarder kronor samt en minskning med 6 miljarder kronor. I enlighet med detta beslutade regeringen under 2003 om direktiv till Försvarsmakten, de totalförsvarsgemensamma myndigheterna samt Krisberedskapsmyndigheten att utreda ekonomiska nivåer som motsvarade de ovan angivna.

Krisberedskapsmyndigheten redovisade sitt underlag den 28 februari 2004 och Försvarsmakten lämnade sitt underlag i budgetunderlaget för 2005.

Ominriktningen av Försvarsmakten förorsakar omstruktureringskostnader. Till största del avser dessa kostnader för kalkylmässigt övertaliga resurser under perioden och består i huvudsak av lönekostnader och hyreskostnader för personal och objekt som skall sägas upp. I omstruktureringskostnaderna ingår även rena avvecklingskostnader. Med det menas utgifter som är en direkt följd av särskilda åtgärder för att

avveckla personal, mark, anläggningar, lokaler och materiel, exempelvis pensionsutbetalningar för s.k. särskild pension, avgångsvederlag, rivningskostnader och destruktion av ammunition.

Försvarsmakten har den 19 augusti 2004 lämnat ett underlag beträffande omstruktureringskostnader för personal, materiel samt mark, anläggningar och lokaler. Kostnaderna är till största delen en följd av nu föreslagna beslut. Dock kvarstår vissa avvecklingskostnader från tidigare försvarsbeslut inom personal-, anläggnings- och materielområdena. Sammantaget kalkyleras omstruktureringskostnaderna till cirka 3 700 miljoner kronor 2005, cirka 3 500 miljoner kronor 2006 och cirka 2 200 miljoner kronor 2007. Regeringen avser att följa upp utfallet av dessa kostnader i efterkalkyler. Till skillnad från övriga omstruktureringskostnader kommer avvecklingskostnaderna att kunna verifieras i Försvarsmaktens ekonomisystem.

Omstruktureringskostnader till följd av denna proposition kommer att finnas kvar även efter periodens slut. Storleken på dessa är dock till stor del beroende av vilka avvecklingsverktyg som kommer att användas för genomförandet av ominriktningen.

10.3 Reducering av Försvarsmaktens anslag m.m.

Regeringens bedömning: Minskningen av ramen för utgiftsområde 6 Försvar samt beredskap mot sårbarhet bör i huvudsak ske genom en reduktion av Försvarsmaktens anslag.

Skälen för regeringens bedömning: I Försvarsberedningens rapport i juni 2004 ansåg beredningen att minskningen av utgiftsområdesramen borde ske genom riktade besparingskrav med tillhörande ambitionsminskningar. Besparingskraven var kortfattat följande:

- en omstrukturering och reduktion av verksamheten vid de totalförsvarsgemensamma myndigheterna. Reduceringarna bör omfatta besparingar på ca 1,5 miljarder kronor,
- en reduktion av Försvarsmaktens centrala ledning. Reduceringen bör leda till en besparing om minst 250 miljoner kronor,
- en reduktion av Försvarsmaktens regionala territoriella verksamhet, försvarsplanering och hemvärnsutbildning m.m. Reduktionen bör leda till besparingar om minst 250 miljoner kronor samt
- en ytterligare besparing på Försvarsmakten om 1 miljard kronor.

Regeringen ställer sig bakom Försvarsberedningens ställningstagande och anser att utöver minskningen av ramen bör ytterligare kostnadsminskningar göras inom ramen för verksamheten för att möjliggöra nödvändiga omprioriteringar, bl.a. ökade resurser för internationella insatser, och för att finansiera omstruktureringskostnader.

Ominriktningen av Försvarsmakten innebär bl.a. att beställningarna till de totalförsvarsgemensamma myndigheterna kommer att minska. Regeringen avser att besluta om direktiv till en översyn av lednings- och myndighetsorganisationen inom det militära försvaret. Utredningen bör lämna förslag till hur besparingarna skall tas ut inom Försvarsmaktens centrala ledning och regionala verksamhet samt inom de totalförsvarsgemensamma myndigheterna. Utredningen och den utredning om styr-

och finansieringsformerna inom det militära försvaret som regeringen redogjort för i kapitel 9 bör komplettera varandra.

Regeringen avser vidare besluta om uppdrag till de totalförsvargemensamma myndigheterna och Fortifikationsverket att redovisa konsekvenserna för den egna myndigheten m.a.a. denna proposition, att vidta kostnadsreducerande åtgärder samt att utarbeta underlag för den nyss nämnda översynen.

Den årliga fördelningen mellan anslaget 6:1 *Förbandsverksamhet, beredskap och fredsfrämjande truppinsatser m.m.* och anslaget 6:2 *Materiel, anläggningar samt forskning och teknikutveckling* är beroende dels av hur sänkningen av ramen med 3 miljarder kronor fördelas över åren, dels på de omprioriteringar som görs till följd av de både ökade och minskade ambitionsförändringarna samt de nämnda omstruktureringskostnaderna under perioden. Förslag till den årliga fördelningen mellan anslagen lämnas till riksdagen i budgetpropositionen för respektive år.

I kapitel 8 har regeringen redovisat att omfattningen av verksamheten inom det civila försvaret bör minska till förmån för en förstärkt fredstida förmåga och därmed vilka finansieringsprinciper som bör gälla. Som en konsekvens av detta har regeringen i budgetpropositionen för 2005 föreslagit att de medel som finns under det nuvarande anslaget 6:5 *Civilt försvar* beräknas under politikområdet Skydd och beredskap mot olyckor och svåra påfrestningar istället för under politikområdet Totalförvar.

10.4 Nedsättning av statskapital

Regeringens bedömning: Vid avveckling av mark, anläggningar och lokaler till följd av förslagen i denna proposition om reduceringar av Försvarmaktens organisation avser regeringen använda de bemyndiganden riksdagen givit vad gäller:

- försäljning av egendom vars värde överstiger 50 miljoner kronor,
- nedsättning av statskapital och
- avräkning av de kostnader som uppstår som en följd av avvecklingen.

Skälen till regeringens bedömning: Frågan om hanteringen av mark, anläggningar och lokaler i samband med av statsmakterna beslutade omstruktureringar och neddragningar har vid flera tillfällen behandlats av riksdagen. Senast i prop. 1999/2000:30 föreslog regeringen och fick riksdagens bemyndigande (bet. 1999/2000:FöU2, rskr. 1999/2000:168) att:

- besluta om försäljning av mark, anläggningar och lokaler som förvaltas av Fortifikationsverket och som skall avvecklas till följd av riksdagens beslut om reduceringar av Försvarmaktens organisation även när värdet av egendomen överstiger 50 miljoner kronor,
- vid utgången av respektive upplåtelseperiod få sätta ned statskapitalet med högst det bokförda värdet på sådan egendom som skall avvecklas samt
- besluta om att Fortifikationsverket skall få avräkna de kostnader som uppstår som en följd av avvecklingen från de samlade intäkterna från försäljning av den egendom som skall avvecklas,

med undantag av kostnader för den miljösanering som Försvarsmakten enligt miljöskyddslagen (1969:387) skall genomföra

Regeringen anser att samma ordning skall tillämpas vid avveckling av mark, anläggningar och lokaler till följd av förslagen i denna proposition om reduceringar av Försvarsmaktens organisation.

Regeringens förslag i denna proposition om reduceringar av Försvarsmaktens organisation kommer att medföra en omfattande avveckling av mark, anläggningar och lokaler. Enligt 25§ lagen (1996:1059) om statsbudget får regeringen besluta om försäljning av statens fasta egendom när värdet av egendomen inte överstiger 50 miljoner kronor. I den nu förestående avvecklingen och försäljningen av mark, anläggningar och lokaler bedömer regeringen att värdet av den egendom som överlåts mellan samma köpare och säljare vid ett och samma tillfälle kan komma att överstiga 50 miljoner kronor.

Vid en avveckling som är en följd av statsmakternas beslut om begränsningar av verksamhet bör vid utgången av respektive upplåtelse-tid en nedsättning av statskapitalet ske med högst det bokförda värdet av mark, anläggningar och lokaler som skall avvecklas.

Fortifikationsverket bör få nyttja intäkterna från försäljningen egendomen för att täcka sådana kostnader som är en följd av avvecklingen. Härmed avses kostnader för avyttringsarbetet, vissa driftskostnader som kan uppstå medan avyttringen pågår och andra återställningskostnader än de som är en följd av miljöskyddslagens (1969:387) krav på Försvarsmakten att i egenskap av verksamhetsansvarig genomföra miljösaneringen. Efter det att avräkning skett av dessa kostnader skall Fortifikationsverket redovisa det som eventuellt återstår av inkomsterna mot inkomstitel på statsbudgeten.

Den ordning som hittills tillämpats och som regeringen anser bör kvarstå har gjort att verket inte har belastats med stora förluster vid fastighetsavveckling. Fortifikationsverket har framhållit att om inte verkets statskapital får nedsättas med det bokförda värdet även vid denna grundorganisationsförändring kommer verket att göra stora förluster vid avveckling av försvarsfastigheter. Myndigheten bedömer att förlusterna för verket kan komma att bli 900 – 1 000 miljoner kronor. Regeringen delar Fortifikationsverkets uppfattning.

De flesta av de lokaler som Försvarsmakten hyr av Fortifikationsverket betraktas som ändamålslokaler, dvs. det finns ingen eller begränsad alternativenvändning av lokalerna. Regeringen menar att med ett system med längre hyrestider, anpassade till både verksamhetens behov av lokalerna och investeringens ekonomiska livslängd, skulle lokal- och fastighetsförvaltningen kunna utvecklas. Erfarenheterna från andra statliga områden med motsvarande fastigheter (Specialfastigheter AB och Akademiska Hus AB) visar att betydligt lägre hyresnivåer har kunnat erhållas. Systemet med hyressättning av denna typ av fastigheter har nyligen utretts, se rapporten Hyressättning av vissa ändamålsfastigheter (SOU 2004:28). Frågan kommer också att behandlas av den nyligen tillsatta utredningen om styr- och finansieringsformer i försvaret (dir. 2004:12).

Frågan om hyrestidernas längd behandlas i avsnitt 7.7.

Regeringens förslag: Regeringen bemyndigas att få sätta ned statskapitalet för Musköanläggningen med skillnaden mellan bokfört värde och den marknadsmässiga värdering av anläggningen som skall ske.

Prop. 2004/05:5

Skälen för regeringens förslag: Regeringen har i ett flertal propositioner, bl.a. prop. 1999/2000:30, prop. 2000/01:53 och prop. 2002/03:1 redovisat inriktningen vad avser det framtida fartygsunderhållet. Riksdagens inriktning är att verksamheten vid Muskövarvet skall överföras på för staten godtagbara villkor till privatägd industri. Så länge en sådan överföring inte kan genomföras skall verksamheten fortsatt bedrivas inom Försvarsmakten.

I den utredning som låg till grund för statsmakternas beslut 2002 konstaterade utredaren att det inte var möjligt att finna en privatägd industri som var intresserad av att ta över verksamheten vid Muskövarvet (SOU 2002:34). Ett av skälen för detta var Muskövarvets höga fasta kostnader, vilka beror på anläggningens speciella art och den valda invärderingsprincipen. Musköanläggningens utformning ger inte heller de bästa förutsättningarna för en rationell verksamhet.

För att möjliggöra en mer rationell verksamhet samt för att möjliggöra civil produktion i anläggningen och att en privatägd industri kan överta verksamheten anser regeringen att invärderingen av Musköanläggningen bör göras om enligt Fortifikationsverkets marknadsmässiga värdering. Regeringen har i sitt arbete kontaktat potentiella industrier och gruppen anser att förutsättningarna för att kunna överföra verksamheten till privatägd industri och samtidigt få en civil produktion skulle öka om en marknadsmässig värdering av anläggningen gjordes. I anslutning till en sådana förändrad invärdering av Musköanläggningen anser regeringen att statskapitalet hänförligt till anläggningen skall få sättas ned.

11 Regionala konsekvenser

11.1 Inledning

Regeringen har ett ansvar för att stödja de människor och de regioner som påverkas av de förändringar i Försvarsmaktens grundorganisation som redovisats tidigare i denna proposition. Den oro som många försvarsanställda och andra berörda känner skall tas på allvar.

Till grund för regeringens kommande arbete för ökad konkurrenskraft, sysselsättning och hållbar tillväxt i berörda regioner ligger det omfattande arbete som redan bedrivs inom ramen för den regionala utvecklingspolitiken. Därutöver avser regeringen att i de regioner som berörs mest av försvarsomställningen ta ett särskilt stort ansvar i form av riktade åtgärder. Det handlar om de lokala arbetsmarknadsregionerna (LA-regionerna) Östersund, Arvidsjaur, Karlstad/Kristinehamn och Gotland. I dessa regioner berörs många försvarsanställda negativt, samtidigt som den alternativa lokala arbetsmarknaden är mer eller mindre begränsad.

I denna del av propositionen redogör regeringen för det kommande arbetet för regional utveckling i berörda LA-regioner. För varje region görs en analys. Där framgår hur respektive LA-region berörs av de före-

slagna förändringarna och hur de regionala förutsättningarna ser ut i länet i sin helhet. Därefter beskrivs också inriktningen på det regionala utvecklingsarbete som bedrivs i respektive län och som nu skall ligga till grund för såväl regeringens som lokala och regionala aktörers fortsatta arbete. Avslutningsvis redogör regeringen för de riktade insatser som föreslås för de fyra ovan nämnda LA-regioner, för vars omställningsarbete regeringen avser ta ett särskilt ansvar.

Regeringens övergripande bedömning är att berörda regioner, med regeringens aktiva stöd, på sikt framgångsrikt kommer att kunna hantera de omställningsproblem som nu uppstår. Som senare framgår kommer särskilda åtgärder riktas till de mest berörda regionerna.

För de individer som kortsiktigt drabbas av arbetslöshet, finns en särskild beredskap att inom ramen för arbetsmarknadspolitiken hjälpa till i övergången till vidareutbildning eller till andra delar av arbetsmarknaden. I de regioner som berörs positivt av förändringarna handlar det nu om att få ett ytterligare ökat samspel mellan försvarsorganisationen och det omgivande samhället, så att de positiva regionala effekterna kan bli så stora som möjligt. Tillväxteffekterna i dessa regioner beskrivs senare i detta avsnitt.

Nedan följer en övergripande beskrivning av den regionala utvecklingspolitiken. Syftet är att förklara den stabila grund som kommande försvarsomställningsarbete vilar på. Därefter följer en redogörelse för det omställningsarbete som regeringen bedrev i samband med de senaste förändringarna i Försvarsmaktens grundorganisation. Det är självklart en fördel för regeringens kommande arbete att det kan bygga på tidigare gjorda erfarenheter.

Den regionala utvecklingspolitiken

Målet för den regionala utvecklingspolitiken är att skapa förutsättningar för väl fungerande och hållbara lokala arbetsmarknadsregioner med en god servicenivå i alla delar av landet. Politiken bygger på ett ökat lokalt och regionalt engagemang för att ta tillvara de olika tillväxtpotentialer som finns i hela landet.

Regeringens primära roll är att nationellt prioritera statliga åtgärder – exempelvis vid fastställande av infrastrukturplaner, fördelning av medel för högskoleutbildning, bidrag till kommunal verksamhet och vid övrig statlig resursfördelning – samt se till att regelverket möjliggör, stödjer och underlättar en lokal och regional utveckling. I vissa fall kan regeringen bidra med särskilda insatser.

Det finns många exempel på lyckade gemensamma kraftsamlingar mellan nationell, regional och lokal nivå från senare år, exempelvis inom ramen för förhandlings- och kontaktmannauppdrag samt särskilda delegationer med specifika, geografiska eller sektoriella, uppdrag. Regeringen anser att det är viktigt att tillvarata erfarenheter från tidigare insatser och att eventuella hinder för gemensamt utvecklingsarbete som identifierats vid tidigare insatser undanröjs.

Regeringen beslutade hösten 2003 om en ny förordning om regionalt utvecklingsarbete (2003:595). I den finns bestämmelser om hur bl.a. länsstyrelser, regionala självstyrelseorgan och samverkansorgan ska bedriva regionalt utvecklingsarbete. Statliga myndigheter har givits ett

tydligt ansvar att verka för att målet för den regionala utvecklingspolitiken uppnås.

För att en hållbar regional utveckling ska uppnås krävs bland annat breda strategier på lokal och regional nivå. Därför har alla län genom förordningen om regionalt utvecklingsarbete i uppgift att utarbeta s.k. regionala utvecklingsprogram (RUP). Dessa program ska ligga till grund för olika delprogram, t.ex. regionala tillväxtprogram och regionala infrastrukturplaner, som ska bidra till regionens gemensamma och övergripande mål.

Regionala tillväxtprogram (RTP) är viktiga verktyg i det långsiktiga arbetet för en hållbar regional utveckling. Programmen skall genomföras i alla län under perioden 2004 – 2007. Arbetskraftsförsörjning, entreprenörskap, företagande och företagsklimat samt innovationssystem och kluster är strategiska frågor i programarbetet.

De regionala tillväxtprogrammen, som alltså ska grundas i prioriteringar gjorda inom de regionala utvecklingsprogrammen, utgör en viktig riktningssvisare i det fortsatta utvecklingsarbetet i de LA-regioner som drabbas av de föreslagna nedskärningarna inom Försvarmaktens grundorganisation.

Tidigare omställningsarbete i samband med förändringar i Försvarmakten

I samband med de stora strukturomvandlingar som genomförts inom försvaret de senaste åren genomförde regeringen ett omfattande utvecklingsprogram för de kommuner som bedömdes ha de största omställningsproblemen (jämför skr. 1999/2000:33, bet. 1999/2000:NU10).

Utvecklingsprogrammet avsåg främst att stimulera de berörda kommunernas befintliga näringsliv till ökad tillväxt utifrån deras egna förutsättningar. En särskild omställningsgrupp inom Regeringskansliet hjälpte kommunerna att analysera sina framtida utvecklingsmöjligheter och medverkade vid genomförandet av programmet. En av huvuduppgifterna var att stärka kommunernas förmåga att arbeta långsiktigt och strategiskt med näringslivsutveckling. Omställningsgruppens arbete avslutades den 31 december 2001 och omställnings- och utvecklingsarbetet har därefter fortgått i de berörda kommunerna inom ramen för ordinarie insatser.

Statskontoret har utvärderat den arbetsmetod som utvecklingsprogrammet innebar. Av utvärderingen framgår bl.a. att omställningsgruppens processinriktade arbete skapade en mobilisering i kommunerna kring arbetet med utvecklingsfrågor, men att utfästelserna om statliga arbetstillfällen tog kraft från kommunernas eget utvecklingsarbete. Det är vidare, enligt Statskontoret, tveksamt om omställningsarbetet skapat något bestående mervärde och flera kommunföreträdare antyder att det är svårt att fortsätta de utvecklingsprocesser som omställningsarbetet har startat.

Institutet för tillväxtpolitiska studier (ITPS) har utvärderat effekterna av programmet. ITPS konstaterar i sin redovisning att utvecklingsarbete är en långsiktig process, att det också var det som åsyftades med omställningsarbetet och att det därför är för tidigt att göra några bedömningar av de långsiktiga effekterna.

Erfarenheter från bl.a. ovan nämnda försvarsomställningsarbete visar att det är mycket viktigt att ersättnings- och tillväxtåtgärder analyseras och beslutas inom ramen för ordinarie regionala och lokala processer, i nära samråd med nationellt ansvariga. Högskolornas och universitetens engagemang och arbete är ofta avgörande för framgång, liksom ett gott näringslivsklimat och ett nära samspel mellan offentliga och privata aktörer. I detta arbete måste särskild hänsyn tas till det lokala och regionala näringslivets förmåga att utvecklas och växa, med inriktning på ökad internationalisering. För att öka den internationella konkurrenskraften behövs ett nära samspel mellan näringslivets organisationer och statliga aktörer inom näringslivs-, handels- och investeringsfrämjandet.

Det är särskilt viktigt att det regionala organ som har samordningsansvar för det regionala utvecklingsarbetet i ett län är aktivt och stödjer berörda kommuners uthålliga engagemang i omställningsarbetet.

11.2 Negativa och positiva regionala konsekvenser

På Regeringskansliets (Näringsdepartementet) uppdrag har NUTEK utrett sårbarheten i samtliga LA-regioner där Försvarsmakten har verksamhet. Analysen har gjorts med fem kriterier som grund: Långsiktig befolkningsutveckling och sysselsättningsutveckling, aktuell arbetslöshet, bruttoregionprodukt per capita, samt andel industrisysselsatta (som ett mått på regionens sårbarhet).

Dessa fem kriterier har kompletterats med ett sjätte, situationsspecifikt kriterium: Försvarsmaktsberoende – dvs. andel sysselsatta inom Försvarsmakten i förhållande till totala antalet sysselsatta.

Nedan redovisas större negativa eller positiva konsekvenser för LA-regioner som berörs av förändringar av Försvarsmaktens grundorganisation.

Utöver nedan redovisade konsekvenser kommer bl.a. militärdistriktsgrupperna i Sollefteå, Hässleholm, Kalmar, Borås, Västerås och Kalix att läggas ned, vilket berör ca 10 anställda på varje ort.

En LA-region är en funktionell region inom vilka kvinnor och män bor och arbetar. Den omfattar vanligtvis flera kommuner. Med LA-region avses fortsättningsvis Verkets för näringslivsutveckling (NUTEK) klassificering av Sveriges 81 LA-regioner.

11.2.1 Negativa regionala konsekvenser

LA-region Östersund

Totalt kommer ca 1250 militära och civila årsarbetskrafter (åa) att omfattas av nedläggningarna/omlokaliseringarna.

De redovisade förändringarna i Försvarsmaktens grundorganisation innebär för LA-region Östersund att Jämtlands fältjägarregemente (I 5) läggs ned, vilket omfattar ca 220 åa. Vidare läggs Jämtlands flygflottilj (F 4) ned, omfattning ca 460 åa. Militärhögskolan (MHS Ö) läggs ned, omfattning ca 60 åa. FMLOG i Östersund kommer att avvecklas, omfattning ca 330 åa. Dessutom omlokaliseras Motorskolan till Skövde,

vilket omfattar ca 10 åa och Arméns Tekniska Skola (ATS) till Halmstad, omfattning ca 170 åa.

I LA-region Östersund är 3,6 procent (2002) sysselsatta inom försvaret i förhållande till hela antalet sysselsatta.

I LA-region Östersund ingår Östersund, Bräcke, Ragunda, Berg och Krokoms kommuner. Regionen ingår i nationellt stödområde A och i EG:s struktur-fondsprogram Mål 1.

Regionalt tillväxtprogram för Jämtlands län

Jämtlands län har haft en kontinuerlig negativ befolkningsutveckling, avbruten av svag uppgång eller stagnation under några decennier. Idag liksom tidigare påverkas befolkningsutvecklingen av att unga kvinnor och män i hög utsträckning flyttar till mer kvalificerade arbeten, intressanta utbildningar och attraktiva sociala miljöer. Den minskande inflyttningen till länet blir därmed ett problem. Det finns ett visst underskott på kvinnor i alla åldersgrupper upp till 59 år. År 2002 bodde 127 947 personer (50,1 procent män och 49,9 procent kvinnor) i Jämtlands län.

Mellersta Norrland (Jämtlands och Västernorrlands län) var den region som hade den svagaste sysselsättningsutvecklingen av EU:s alla 204 regioner enligt ITPS kartläggning, under perioden 1996-2001. Vård och omsorg sysselsätter flest i Jämtlands län. Därefter kommer bank- och försäkringsväsendet samt tillverkningsindustrin. Skog- och träindustri har fortfarande stor betydelse. Jämtlands län är ett utpräglat småföretagarlän, där endast sju arbetsställen har fler än 200 anställda. Nyföretagandet ligger högre än riksgenomsnittet för de senaste fem åren.

Övergripande mål och insatsområden

Det övergripande målet för Jämtlands läns RTP är att öka företagens lönsamhet och omsättning för ökad sysselsättning. Detta skall ske genom åtgärder inom insatsområdena Upplevelsenäringarna, Skogen som resurs, Distansoberoende tjänster, Entreprenörskap och företagandets villkor. Av RTP:n framgår bl.a. att de senaste åren visar en stigande utveckling inom tjänstesektorn, inkl. turistbranschen. Genom att Mitthögskolan utvecklas och fr.o.m. 1 januari 2005 blir universitet kommer detta att positivt inverka på volymerna inom forskning och utbildning

LA-region Arvidsjaur

Totalt kommer ca 200 militära och civila årsarbetskrafter (åa) att omfattas av nedläggningen.

De redovisade förändringarna i Försvarmaktens grundorganisation innebär för LA-region Arvidsjaur att Norrlands dragonregemente (K 4) läggs ned, vilket omfattar ca 120 åa. FMLOG i Arvidsjaur kommer att avvecklas, omfattning ca 80 åa. En begränsad del av jägarutbildningen på K 4 kommer att genomföras inom ramen för I 19:s verksamhet i Boden.

LA-region Arvidsjaur har 8,3 procent (2002) sysselsatta inom försvaret i förhållande till totala antalet sysselsatta.

Regionalt tillväxtprogram för Norrbottens län

Norrbottens län består av 14 kommuner och 11 lokala arbetsmarknader. Arbetsmarknaden i Norrbotten har präglats av en påtaglig obalans mellan utbud och efterfrågan under de inledande åren av 2000-talet. Norrbotten tillhör de län i riket som haft högst arbetslöshet.

Den offentliga sektorns dominans är märkbar i Norrbotten: Staten, kommuner och landsting svarade för 42 procent av den totala sysselsättningen 2000; riksgenomsnittet var 31 procent. Basindustrierna har stor ekonomisk betydelse. Norrbottens gruvindustri svarar för ca 40 procent av branschens totala produktion i riket.

Övergripande mål och insatsområden

Målet för RTP:n är regional samverkan, regional kraftsamlig och regional mångfald. Insatser skall ske inom tre områden: Samverkan/näringslivsutveckling, Attraktiv region, Kompetensförsörjning/kompetensutveckling. För varje insatsområde finns ett handlingsprogram. Förutom handlingsprogrammen utpekas några näringar av betydelse utifrån ett tillväxtperspektiv såsom testverksamhet, E-hälsa, media & lärande, process-IT, upplevelseindustri och basindustri.

LA-region Karlstad/Kristinehamn

Totalt kommer ca 575 militära och civila årsarbetskrafter (åa) att omfattas av nedläggningarna/omlokaliseringarna.

De redovisade förändringarna i Försvarsmaktens grundorganisation innebär för LA-region Karlstad/Kristinehamn att del av Försvarsmaktens logistik (FMLOG) i Karlstad omlokaliseras till Stockholm. Omlokaliseringen gäller FMLOG:s ledning, vilket omfattar ca 35 åa. Dessutom kommer FMLOG i Kristinehamn att avvecklas, omfattning ca 170 åa. Artilleriregementet (A 9) i Kristinehamn omlokaliseras till Boden, omfattning ca 290 åa. Försvarets sjukvårds-centrum (FSC) i Hammarö omlokaliseras till Göteborg, omfattning ca 70 åa. Vidare kommer Militärdistriktsgruppen (Värmlandsgruppen) i Kristinehamn att läggas ned, vilket omfattar ca 10 åa.

LA-region Karlstad/Kristinehamn har 0,9 procent (2002) sysselsatta inom försvaret i förhållande till totala antalet sysselsatta.

LA-region Karlstad/Kristinehamns utgörs av Karlstad, Hammarö, Kristinehamn, Kil, Forshaga, Grums och Munkfors kommuner. Kristinehamn och Munkfors ingår i nationellt stödområde B och i EG:s strukturfondsprogram Mål 2.

Regionalt tillväxtprogram för Värmlands län

Under 1990-talet har industrisysselsättningen minskat med en tredjedel. Andra näringar som minskat är bl.a. vård och omsorg samt jord- och

skogsbruk. Trots detta är andelen sysselsatta inom dessa näringar högre än riksgenomsnittet. Utbildningssektorn är kanske den näringsgren som haft den största sysselsättningsökningen under senare hälften av 1990-talet, delvis som en följd av satsningarna på Karlstads universitet.

En växande internationalisering kan märkas, där värmländska företag konkurrerar på den internationella marknaden. Framförallt utbytet med Norge ökar inom områden som arbetspendling, flyttning, turism, samt ägandet av företag och fastigheter. Antalet gränsregionala utvecklingsprojekt har även ökat till följd av EG:s strukturfondsprogram Interreg IIIB mellan Sverige och Norge.

Övergripande mål och insatsområden

Värmlands län prioriterar fem insatsområden i sin RTP med den övergripande målsättningen ”Hållbar värmländsk växtkraft” – dvs. ökad tillväxt, som är hållbar i ett socialt, ekonomiskt och ekologiskt perspektiv. Insatsområdena är Ledarskapet, Kompetensen, Livsmiljön, Rörligheten och Näringslivet.

LA-region Gotland

Totalt kommer ca 480 militära och civila årsarbetskrafter (åa) att omfattas av nedläggningarna.

De redovisade förändringarna i Försvarsmaktens grundorganisation innebär för LA-region Gotland att Gotlands regemente (P 18) läggs ned, vilket innebär en förlust av ca 250 årsarbetskrafter (åa). Huvuddelen av FMLOG kommer att avvecklas, omfattning ca 200 åa. Vidare läggs Gotlands militärdistriktsstab (MD G) ned, omfattning ca 30 åa.

På Gotland är 2,8 procent (2002) sysselsatta inom försvaret i förhållande till totala antalet sysselsatta.

Gotland utgör en egen LA-region och ingår i EG:s strukturfondsprogram Mål 2.

Regionalt tillväxtprogram för Gotlands län

Åldersstrukturen är relativt ogynnsam jämfört med riket, utom för ungdomsgruppen 10 – 19 år. Utbildnings- och inkomstnivåer är traditionellt låga jämfört med riket. Arbetsmarknaden präglas av sin litenhet och den stora säsongsvariationen av arbetskraftsefterfrågan. De flesta företag är mycket små, 98,3 procent av företagen har mindre än 20 anställda. Sysselsättningen på Gotland är i hög grad beroende av den offentliga sektorn och de lokala tjänstenäringarna. Den största industribranschen är livsmedelstillverkning, därefter trävaru- och stenvaruindustri, samt grafisk industri. Andelen kvinnor som startar företag är hög jämfört med riksgenomsnittet. En allmän tendens är minskande sysselsättning inom jordbruk och tillverkningsindustri medan tjänstesektorerna ökar. Besöksnäringen expanderar liksom nya IT-baserade företag. Högskolan på Gotland utgör basen för nya verksamheter inom bl.a. kultur- och teknikområdena.

Det övergripande målet för det regionala tillväxtprogrammet är ökad tillväxt och utveckling i det gotländska näringslivet. Tre insatsområden prioriteras: Upplevelseturism, Interaktiva medier och Tillverkning och tjänster.

Stockholm – Mälarenregionen (Vaxholm, Haninge/Berga, Upplands-Bro/Kungsängen, Strängnäs, Uppsala)

LA-region Stockholm har 0,6 procent (2002) och LA-region Uppsala har 1,4 procent (2002) sysselsatta inom försvaret i förhållande till totala antalet sysselsatta.

De redovisade förändringarna i Försvarsmaktens grundorganisation innebär följande för Stockholm – Mälarenregionen:

Vaxholm

Totalt ca 520 militära och civila årsarbetskrafter (åa) kommer att omfattas av nedläggningen/omlokaliseringen.

Amfibiestridsskolan (AmfSS) läggs ned, vilket omfattar ca 30 åa. FMLOG kommer att avvecklas och koncentreras i Haninge/Berga, omfattning ca 110 åa. Vidare omlokaliseras Vaxholms amfibieregemente (Amf 1) till Haninge, omfattning ca 380 åa.

Vaxholm ingår i LA-region Stockholm som omfattar Stockholm, Upplands Väsby, Vallentuna, Österåker, Värmdö, Järfälla, Ekerö, Huddinge, Botkyrka, Salem, Haninge, Tyresö. Upplands-Bro, Nykvarn, Täby, Danderyd, Sollentuna, Södertälje, Nacka, Sundbyberg, Solna, Lidingö, Vaxholm, Norrtälje, Sigtuna, Nynäshamn, Håbo, Gnesta, Strängnäs och Trosa kommuner. Regionen är varken nationellt stöd-område eller målområde inom EG:s strukturfondsprogram.

Haninge/Berga

Totalt omfattas ca 150 militära och civila årsarbetskrafter (åa) av nedläggningarna/omlokaliseringarna i Haninge/Berga.

Örlogsskolornas (ÖS) verksamhet i Berga omlokaliseras till Karlskrona, vilket omfattar ca 100 åa. Helikopterverksamheten omlokaliseras från Haninge/Berga till Ronneby, vilket omfattar ca 125 åa. Första ubåtsflottiljen (1. ubflj), del av, omlokaliseras från Haninge/Berga till Karlskrona, ca 100 åa. Vidare läggs Andra ytstridsflottiljen (2. ysflj) i Haninge/Berga ned, omfattning ca 135 åa. Tillkommer gör Amf 1 – förutom vissa delar t.ex. FMLOG – vid omlokaliseringen från Vaxholm till Berga, omfattning ca 310 åa.

Ostkustens marinbas i Haninge och Sydkustens marinbas i Karlskrona läggs ned. I Karlskrona inrättas Marinbasen. Denna skall bedriva verksamhet i Karlskrona, Haninge/Muskö och Göteborg. Marinbasens verksamhet i Haninge kommer att reduceras något i förhållande till läget idag.

Haninge ingår i LA-region Stockholm (se Vaxholm).

Upplands-Bro/Kungsängen

Försvarsmusikcentrum (FöMusC) omlokaliseras från Strängnäs till Upplands-Bro/Kungsängen, vilket omfattar ca 20 åa.

Upplands-Bro ingår i LA-region Stockholm (se Vaxholm).

Strängnäs

Totalt ca 415 militära och civila årsarbetskrafter (åa) kommer att omfattas av nedläggningarna/omlokaliseringarna.

Södermanlands regemente (P 10) läggs ned, omfattning ca 215 åa. FMLOG kommer att avvecklas, omfattning ca 180 åa. Vidare omlokaliseras FöMusC till Kungsängen, Stockholm, som omfattar ca 20 åa.

Strängnäs ingår i LA-region Stockholm (se Vaxholm).

Uppsala

Flygvapnets Uppsalaskolor (F 20) läggs ned, omfattning ca 400 årsarbetskrafter (åa).

Tillkommer gör Luftstridsskolan (LSS), som omfattar ca 400 åa, med kanske någon ökning på sikt. LSS kommer att omfatta bl.a. delar av F 20:s verksamhet

Totalt blir det sannolikt någon ökning av militär verksamhet.

LA-region Uppsala omfattar Uppsala, Tierp, Enköping, Östhammar, Heby och Knivsta kommuner. Regionen är varken nationellt stödområde eller målområde inom EG:s strukturfondsprogram.

Regional utveckling i Stockholm – Mälarenregionen

Stockholms, Uppsala, Västmanlands, Örebro och Södermanlands län bildar tillsammans den region som kallas Stockholm – Mälarenregionen. Regionen är en av Europas cirka 500 regioner. I Stockholm – Mälarenregionen bor ca 2,7 miljoner människor, en knapp tredjedel av Sveriges befolkning.

I regionen ökar de funktionella sambanden mellan länen. Det gäller allt från bosättning och arbetspendling till utbyte mellan näringsliv, akademi och offentlig förvaltning. Det gäller också utnyttjande av naturresurser och miljöpåverkan.

Målsättningen är att Stockholm – Mälarenregionen skall bli ett nav i Östersjöregionen och spela en central och viktig roll för dess utveckling.

Regionalt tillväxtprogram för Uppsala län

I Uppsala läns RTP anges dels en vision, dels ett mål för tillväxten. Visionen är att länet som en del av Stockholm/Mälarenregionen skall utgöra landets främsta tillväxtmotor med framgångsrikt och varierat näringsliv. Tillväxten skall vara långsiktig och bidra till en hållbar samhällsutveckling och ökad jämställdhet. Fyra insatsområden prioriteras; Kluster, innovationssystem och andra företagsgrupperingar med tillväxtpotential, Entreprenörskap, företagande och företagsklimat, Kompetens- och arbetskraftförsörjning samt Internationalisering.

RTP-programmet ska ses som en plattform för regionens offentliga och privata aktörer att genom konkret samarbete under åren 2004 – 2007 bidra till att öka Stockholmsregionens, och därmed Sveriges, internationella konkurrenskraft och lägga grunden för långsiktig hållbar tillväxt.

Programmet bygger på den analys som görs i den regionala utvecklingsplanen RUFSS 2001 för Stockholmsregionen och en prioritering av insatser i tre centrala strategier. Dessa är A) Bättre förutsättningar för infrastruktur, bostäder och utbildning, B) Stärk regionens entreprenörskaps- och innovationsmiljö och C) Utnyttja marknadens storlek och förändra institutioner. Utgångspunkten är Stockholmsregionens roll i Mälardalen, position som internationell storstadsregion, som centrum i Östersjöregionen och motor i den svenska ekonomin. Följande sex insatsområden prioriteras; Trafik och bostäder, Kompetens och utbildning, Entreprenörskap och innovationsmiljö, Tillväxtkluster, Tillväxt Öst (Östersjösamarbete) samt Särskilda insatser (integration, jämställt företagande och social ekonomi).

Regionalt tillväxtprogram för Södermanlands län

Det övergripande målet för Södermanlands läns regionala tillväxtprogram består av fem teser. Dessa är: 1. Uthållig ekonomisk tillväxt är medlet för att fortsätta utvecklingen av välfärden i Sörmland, 2. Se Stockholm – Mälardalen med Sörmland som en del i en större helhet. Positionera delarna!, 3. Utvecklingen kommer inte av sig själv – agera inte bara fripassagerare på Stockholmståget, 4. Skapa innovationsledd hållbar tillväxt genom nytänkande och hårt innovativt arbete och 5. Anta utmaningarna tillsammans!, Samarbete/allianser och gemensamma åtaganden behövs. Till det övergripande målet är tre insatsområden knutna: Ett platsbundet perspektiv med fokus på länets fyra LA-regioner, ett tematiskt perspektiv med fokus på innovation, kluster och entreprenörskap, arbetskraftsförsörjning och regionförstoring och ett processperspektiv.

LA-region Göteborg

Totalt beräknas ungefär oförändrad volym årsarbetskrafter (åa) i LA-regionen, men med förändrad karaktär.

De redovisade förändringarna i Försvarmaktens grundorganisation innebär för LA-region Göteborg att Älvsborgs amfibieregemente (Amf 4) läggs ned, vilket omfattar ca 230 åa. Helikopterverksamheten i Säve läggs ned, omfattning ca 45 åa. Vidare omlokaliseras Försvarmaktens sjukvårdscentrum (FSC), som omfattar ca 70 åa, från Hammarö till Göteborg. Sjukvårdsverksamheten avses att på sikt kraftigt byggas ut genom att sjukvårdsutbildningen av värnpliktiga genomförs vid FSC i Göteborg.

LA-region Göteborg har 0,1 procent (2002) sysselsatta inom försvaret av totala antalet sysselsatta.

Göteborg ingår i LA-regionen som förutom Göteborg omfattar Kungsbacka, Härryda, Partille, Öckerö, Stenungsund, Tjörn, Orust, Ale,

Lerum, Vårgårda, Lilla Edet, Mark, Mölndal, Kungälv och Alingsås kommuner. Regionen är inte nationellt stödområde men vissa kommuner ingår inom EG:s strukturfondsprogram Mål 2.

Prop. 2004/05:5

Regionalt tillväxtprogram för Västra Götalands län

Västra Götalands län består av 49 kommuner som bildar åtta lokala arbetsmarknadsregioner, däribland Göteborg. Länet har ca 1,5 miljoner invånare. Västra Götaland uppvisar under de två senaste åren landets snabbaste tillväxt av produktion och arbetstillfällen.

Västra Götaland är en ekonomiskt väl differentierad region med flera lokala arbetsmarknader och tydlig ekonomisk specialisering. Arbetsmarknaden omfattar i dag totalt mer än 700 000 jobb. Kompetensen är hög i alla delar av regionen med ett näringsliv som bygger på starka traditioner och specialiseringar samt ett omfattande kulturarv. Den formella utbildningsnivån ligger på samma nivå som övriga Sverige i genomsnitt, men varierar betydligt mellan olika delar av regionen.

Övergripande mål och insatsområden

I Västra Götaland sker arbetet med tillväxtprogram dels regionövergripande, dels i fyra delregioner, Fyrbodalsregionen, Göteborgsregionen, Sjuhäradsregionen och Skaraborgsregionen. Genom att stimulera en ökad integrering inom och mellan regiondelarna skapar det nya arbetssättet bättre förutsättningar för regionförstoring.

Det övergripande målet för Västra Götalands regionala tillväxtprogram är att Västra Götaland ska vara en attraktiv och internationellt konkurrenskraftig region. Strategin är att stärka Västra Götalands attraktivitet och konkurrenskraft genom att fokusera på att stimulera nyskapande, ta tillvara och utveckla mänskliga resurser samt att utveckla infrastrukturen. Inom respektive programområde koncentreras insatserna på ett antal teman som tar sin utgångspunkt i de systembrister som identifierats.

11.2.2 Positiva regionala konsekvenser

LA-region Karlskrona/Ronneby

Verksamheten i Karlskrona/Ronneby kommer sammantaget att öka med ca 200 militära och civila årsarbetskrafter (åa).

De redovisade förändringarna i Försvarsmaktens grundorganisation innebär för LA-region Karlskrona/Ronneby att Örlogsskolorna (ÖS) i Karlskrona, läggs ned, vilket omfattar ca 130 åa. Tillkommer gör del av 1. ubflj, som omlokaliseras från Haninge/Berga till Karlskrona, omfattning ca 100 åa och Helikopterverksamheten omlokaliseras från Berga till Ronneby, omfattning ca 125 åa. Vidare bildas Sjöstridsskolan (SSS), vilket kommer att omfatta ca 200 åa, i Karlskrona, där bl.a. delar av f.d. ÖS i Karlskrona, samt f.d. ÖS i Berga kommer att ingå.

Sydkustens marinbas i Karlskrona och Ostkustens marinbas i Haninge läggs ned. I Karlskrona inrättas Marinbasen. Denna skall bedriva verksamhet i Karlskrona, Haninge/Muskö och Göteborg. LA-regionen

utgörs av kommunerna Karlskrona och Ronneby. Ronneby ingår i ett s.k. Prop. 2004/05:5
utfasningsområde inom EG:s strukturfondsprogram Mål 2.

Regionalt tillväxtprogram för Blekinge län

Blekingeregionen är liten, både geografiskt och befolkningsmässigt. Här bor ca 150 000 personer. Länet ingår helt eller delvis i tre arbetsmarknadsregioner, Karlskrona, Karlshamn och Kristiansstad. Det finns ca 8 900 företag i Blekinge. Det startas relativt sett färre företag i Blekinge jämfört med riket. I Blekinge är kvinnors nyföretagande lägst i landet.

Av Blekinges RTP framgår bl.a. att länet under senare år undergått en förändringsprocess från en utpräglad industriregion till en framväxande kunskapsregion, där inte minst, etableringen av Blekinge tekniska högskola (BTH), år 1989, spelat en viktig roll. Genom sitt strategiska läge har Blekinge ett historiskt starkt Östersjöperspektiv, där EU-utvidgningen skapar nya förutsättningar. Att ta tillvara dessa nya möjligheter är den absolut största utmaningen för Blekinge, där samverkan, såväl inom Blekinge som med grannregionerna i hela södra Östersjön, är av yttersta vikt.

Övergripande mål och insatsområden

Visionen i RTP:n är att Blekinge ska vara den mest attraktiva regionen i Sverige för företag och människor. Det övergripande målet är att ur människors förmåga skapa en entreprenörsanda med fler och lönsammare företag med flera anställda i jämförelse med andra regioner. Region Blekinge lyfter i tillväxtprogrammet fram fyra strategiska insatsområden, som bedöms kunna ge Blekinge en stark ställning i den globala kunskapsbaserade ekonomin. Dessa knyter an till Östersjöperspektivet, det historiska arvet och Blekinges speciella förutsättningar. Insatsområdena är: Entreprenörskap, företagande och företagsklimat, Lärandet och arbetskraften, Kluster och innovationssystem och Östersjöperspektivet.

Tillväxteffekter för Blekinge län

De förändringar som regeringen har redovisat i denna proposition innebär bl.a. att LA-region Karlskrona/Ronneby tillförs ca 200 militära och civila åa, varav en stor del är högutbildade inom ledarskap, ekonomi, matematik, maskinteknik m.m. De behov av tillsyn, underhåll och reparationer som undervattensbåtar, ytfartyg och helikoptrar behöver kommer att skapa behov av samarbete med företrädare för de olika insatsområdena som beskrivs i Blekinge läns RTP – kanske främst med företrädare för området Kluster och innovationssystem.

Den blivande Sjöstridsskolan med sina elever kommer att innebära att den marina officersutbildningen koncentreras till Karlskrona i högre grad än tidigare. Detta innebär inte endast ett ökat elevantal, utan också att LA-region Karlskrona/Ronnebys utveckling mot en kunskapsbaserad region förstärks.

Koncentrationen av marinens förband till Karlskrona förstärker dessutom stadens och regionens marina karaktär, vilket bör ha positiv effekt på turism och marknadsföring av regionen.

Omstruktureringen innebär slutligen en förstärkning av, och draghjälp åt, Blekinges Östersjöperspektiv. Rätt hanterat så kan etableringarna i Karlskrona och Ronneby bidra till en positiv utveckling, inte bara för LA-region Karlskrona/Ronneby utan för hela Blekinge län.

LA-region Halmstad

Totalt beräknas på sikt en ökning med ca 200 militära och civila årsarbetskrafter (åa) i LA-region Halmstad.

De redovisade förändringarna i Försvarsmaktens grundorganisation innebär för LA-region Halmstad att Försvarsmaktens Halmstadsskolor (FMHS) läggs ned, vilket kommer att omfatta ca 305 åa. Tillkommer gör bildandet av Försvarsmaktens tekniska skola (FMTS), omfattning ca 500 åa. I FMTS kommer att ingå bl.a. nuvarande FMHS, ATS och delar av ÖS.

Halmstad ingår i LA-region Halmstad tillsammans med kommunerna Hylte och Laholm. Regionen är varken nationellt stödområde eller målområde inom EG:s strukturfondsprogram.

Regionalt tillväxtprogram för Hallands län

Halland har en förhållandevis god sysselsättningsutveckling, både för kvinnor och för män. Näringslivsstrukturen med stor branschspridning och många småföretag bidrar till en stabil utveckling där arbetsmarknaden sällan drabbas av strukturkriser och stora företagsnedläggningar. Befolkningen har en hög utbildningsnivå men arbetsmarknaden har inte en struktur som i tillräckligt hög grad erbjuder arbete åt högutbildade.

Hallands län är inte beroende av några dominerande branscher eller storföretag. Genom många små och medelstora företag inom olika näringsgrenar har regionen en robust näringslivsstruktur som är mindre känslig för marknadsförändringar och strukturella förändringar och som även gynnar flexibilitet och omställningsförmåga.

Övergripande mål och insatsområden

I RTP:n för Hallands län anges som övergripande mål att den ekonomiska utvecklingen – mätt i lönesumman för företagens omsättning – ska vara bland de fem bästa länen i landet. Tillväxten ska vara hållbar utifrån sociala och ekologiska aspekter. Följande insatsområden prioriteras: Arbetskraftsförsörjning, Entreprenörskap och tillväxtområdena Hälso- teknik, Upplevelsenäring och Livsmedel.

Tillväxteffekter för Hallands län

En ökad statlig närvaro i LA-region Halmstad kan på ett fördelaktigt sätt komplettera regionens småskaliga och flexibla näringsliv. FMTS etable-

ring kommer även att tillföra ökad teknisk kunskap till regionen, liksom ett ökat samarbete med universitet och högskolor. Prop. 2004/05:5

LA-region Skövde

Totalt tillkommer ca 20 militära och civila årsarbetskrafter (åa) i LA-region Skövde.

De redovisade förändringarna i Försvarsmaktens grundorganisation innebär för LA-region Skövde att Motorskolan i Östersund flyttas till Skövde, vilket omfattar ca 10 åa. Vidare kommer administrativ personal från Markstridsskolan i Motala omlokaliseras till Skövde, omfattning ca 10 åa.

I LA-region Skövde ingår Skövde, Tibro, Skara, Hjo, Tidaholm, Falköping, Karlsborg, Gullspång, Töreboda och Mariestads kommuner. Regionen är inte nationellt stödområde men vissa kommuner omfattas av EG:s strukturfondsprogram Mål 2.

Regionalt tillväxtprogram

(se LA-region Göteborg)

LA-region Luleå/Boden

Totalt förväntas en ökning med ca 225 militära och civila årsarbetskrafter (åa) i Luleå/Boden.

De redovisade förändringarna i Försvarsmaktens grundorganisation innebär för LA-region Luleå/Boden att Norrbottens regementes (I 19) detachement för artilleri-, luftvärns- och signalutbildning läggs ned, vilket berör ca 110 åa. Vidare omlokaliseras Artilleriregementet A 9 från Kristinehamn till Boden, vilket omfattar ca 290 åa och helikopter- verksamheten i Boden omlokaliseras till Luleå, omfattning ca 20 åa. Ett detachement för jägarutbildning inordnas i I 19 i Boden, vilket omfattar ca 45 åa.

Luleå/Boden ingår i LA-region Luleå tillsammans med, Piteå, Älvsbyn och Bodens kommuner. Regionen ingår i nationellt stödområde B och i EG:s strukturfondsprogram Mål 1.

Regionalt tillväxtprogram

(se LA-region Arvidsjaur)

Tillväxteffekter för Norrbottens län

Norrbottensförbandens stora styrka ligger bl.a. i den subarktiska och terrängmässigt intressanta miljön med stabil tillgång till snö, kyla och mörker.

Ingen europeisk region kan erbjuda bättre förutsättningar för att utbilda och öva trupp med den utgångspunkten. Detta skapar unika möjligheter för Sverige att, till exempel inom ramen för krishanteringssamarbetet

inom EU eller PFF (Partnerskap för fred), erbjuda en arena för utbildning, test och övning som också kan ge den svenska försvarsmakten stora fördelar.

Regeringens särskilde utredare Karl Leifland presenterade i juni 2004 utredningen Utveckling av internationell militär test- och övningsverksamhet på svenskt territorium. Den visar på positiva sysselsättnings- och tillväxtpolitiska effekter för norra Sverige, där de stora och glest befolkade ytorna, klimatet och den militära infrastrukturen tillsammans skapar delvis unika förutsättningar för militär test- och övningsverksamhet.

11.3 Statliga insatser för vissa LA-regioner

Regeringens bedömning: Ett nationellt ansvar måste tas för omställningsarbetet i vissa regioner. Landshövdingarna vid de fyra mest berörda länsstyrelserna får i uppdrag att föreslå lämpliga omställningsåtgärder. Övergripande inriktning bör vara att åtgärderna ska stödja prioriteringarna i de regionala tillväxtprogrammen. Särskilda kontaktpersoner kommer att för regeringens räkning följa och aktivt delta i arbetet. Medel avsätts för att stötta berörda regioner i omställningsarbetet. En utredare får till uppgift att föreslå statliga lokaliseringar till dessa regioner. Även statliga bolag bör, inom ramen för sina mål och verksamhetsinriktningar, spela en aktiv roll i arbetet. Riktade insatser kommer att genomföras.

Skälen för regeringens bedömning:

De redovisade förändringarna i Försvarsmaktens grundorganisation kommer kortsiktigt att drabba såväl enskilda som de regioner där Försvarsmakten drar ner på eller avvecklar sin verksamhet. I samtliga dessa regioner kommer regeringen att aktivt stödja det regionala utvecklingsarbete som tidigare beskrivits i propositionen.

Arbetsmarknadspolitiken och dess aktörer har också en hög beredskap för att effektivt och smidigt kunna hantera behoven i de drabbade regionerna. Där det är nödvändigt har även AMS beredskap för att sätta in ytterligare resurser till förmedlingsinsatser och arbetsmarknadsprogram. Berörda länsarbetsnämnder och arbetsförmedlingar kommer därför att vid behov kunna förstärka sina möjligheter att erbjuda riktade och ändamålsenliga arbetsförmedlingsinsatser för att stödja de personer som drabbas.

Därutöver avser regeringen att i de regioner som berörs mest av försvarsomställningen göra särskilda insatser för att mildra de negativa effekterna och bidra till en långsiktigt hållbar utveckling. Det handlar framför allt om LA-regionerna Karlstad/Kristinehamn, Östersund, Arvidsjaur och Gotland. I dessa regioner berörs många försvarsanställda negativt samtidigt som den alternativa lokala arbetsmarknaden är jämförelsevis begränsad. Det är bl.a. viktigt att motverka de negativa effekter i form av exempelvis minskat underlag för offentlig och privat service som riskerar att uppstå när så många arbetstillfällen försvinner på en och samma gång.

Regeringens insatser i dessa fyra regioner skall stötta pågående regionalt utvecklingsarbete samt uppmärksamma berörda regioners olika behov och utvecklingsmöjligheter. Insatserna skall tas fram i dialog med berörda kommunala och regionala aktörer, föregås av ett analysarbete, beröra ett antal betydelsefulla statliga politikområden samt ta tillvara erfarenheterna från tidigare försvarsomställningsarbete. Betydande lokaliseringar av statlig verksamhet till dessa regioner skall genomföras. Det är inte minst rimligt mot bakgrund av att Jämtlands, Värmlands och Gotlands län, efter förändringarna inom Försvarsmakten, kommer att ha en relativt låg andel statligt anställda i jämförelse med rikssnittet. Regeringen kommer, förutom de lokaliseringar som aviseras i denna proposition, att stödja inriktningen i de regionala tillväxtprogrammen genom att i sitt ordinarie arbete noga överväga möjligheten att lokalisera statliga arbetstillfällen, primärt sådana som kan uppkomma genom omorganisationer, eller utbyggnad av befintliga verksamheter, till de mest berörda regionerna.

Nedan redogör regeringen för de generella insatser som föreslås för de mest berörda regionerna. Därefter följer en redogörelse region för region. Där redogör regeringen kort för försvarsomställningens effekter i nämnda fyra regioner och motiverar därigenom de särskilda insatserna. I samband med denna genomgång beskrivs de regionspecifika insatser regeringen redan nu kan avisera.

Som framgår kommer de mest drabbade regionerna att få del av de resurser som frigörs nu när regeringen i och med förslagen i denna proposition minskar sitt fokus på Sveriges yttre hot och ökar fokus på de inre hoten. Det handlar bl.a. om lokaliseringar av nya verksamheter kopplade till den förändrade hotbild Sverige möter idag.

Generella insatser

Allmänt

Regeringen kommer särskilt att uppmärksamma de regioner som drabbas av försvarsnedläggningar vid sin sedvanliga resurstilldelning och inom ramen för närliggande beredningsprocesser inom olika politikområden.

Uppdrag till vissa länsstyrelser/landshövdingar

Landshövdingarna vid länsstyrelserna i Norrbottens, Jämtlands, Värmlands och Gotlands län kommer att få i uppdrag att, i nära samråd med bl.a. berörda kommuner, myndigheter, universitet, högskolor, näringsliv och organisationer, föreslå lämpliga – lokala, regionala och nationella – åtgärder, för ökad konkurrenskraft, hållbar tillväxt och sysselsättning i respektive region. Utgångspunkt för arbetet skall vara de regionala tillväxtprogrammen.

Särskilda kontaktpersoner

Särskilda kontaktpersoner kommer att få i uppdrag att för regeringens räkning följa och aktivt delta i länsstyrelsernas arbete. Kontaktpersonerna är en resurs för länsstyrelserna i deras uppdrag, med särskilt ansvar att

uppmärksamma regeringen på möjligheter och potential i respektive region. Kontaktpersonerna skall ha fokus på det lokala näringslivets dynamik, samverkan och förnyelse.

Lokaliseringsutredning

En statlig utredare kommer att tillsättas med uppdraget att föreslå lämpliga lokaliseringar av statliga arbetstillfällen till LA-regionerna Östersund, Arvidsjaur, Karlstad/Kristinehamn och Gotland. Förslagen ska grunda sig på gjorda analyser, bl.a. av möjligheterna till synergieffekter med andra offentliga och privata verksamheter i berörda regioner, kompetensförsörjningen, bl.a. åldersstrukturen i olika myndigheter, olika verksamheters möjligheter att bidra till att förstärka kommunikations- och servicestrukturer i berörda regioner, samt de lokaliseringmöjligheter som genomförda, pågående och planerade omorganisationer av vissa statliga myndigheter erbjuder.

Förslagen ska tas fram i bred dialog med Regeringskansliet, berörda myndigheter, andra statliga aktörer, fackliga organisationer, regionala och lokala aktörer – däribland regionala partnerskap – med landshövdingarna vid de länsstyrelser som fått regeringens uppdrag att föreslå åtgärder för berörda LA-regioner, samt av regeringen utsedda särskilda kontaktpersoner för omställningsarbetet. Utredaren ska analysera och överväga vilka, hela eller delar av, statliga verksamheter som skulle kunna vara lämpliga att lokalisera till LA-regionerna, Östersund, Arvidsjaur, Karlstad/Kristinehamn eller Gotland. Utredaren skall särskilt analysera de verksamheter som redan är lokaliserade till LA-regionerna genom sin regionala organisation. Även de statliga bolagen kan inom ramen för sina mål och verksamhetsinriktningar vara aktuella.

Medel för forskning och innovationer

I den forskningsproposition som regeringen avser presentera för riksdagen hösten 2004 kommer 50 miljoner kronor att från och med år 2005 tillföras de regioner som berörs mest av försvarsomställningen. Utgångspunkten är att dessa satsningar skall bidra till bra förutsättningar för regional utveckling genom ett samspel med regeringens övriga omställningsåtgärder, som exempelvis strategiska lokaliseringar av statlig verksamhet.

Näringspolitikens myndigheter och organisationer

De tillväxtpolitiska myndigheterna Verket för näringslivsutveckling (NUTEK), Verket för innovationssystem (VINNOVA) och Invest in Sweden Agency (ISA), liksom Exportrådet och andra aktörer inom näringspolitik, främjande av handel och internationell konkurrenskraft, kommer att vara särskilt värdefulla resurser i det kommande arbetet.

De statliga bolagen bör, inom ramen för sina mål och verksamhetsinriktningar, bidra till ett framgångsrikt omställningsarbete. Regeringen kommer att bjuda in till en dialog med bolagen kring detta.

Kommunalekonomiska medel

Av de medel som avsatts till särskilda insatser i vissa kommuner och landsting under de kommande åren avsätts 200 miljoner kronor 2005 och 300 miljoner kronor 2006 till insatser i kommunerna i de mest berörda försvarsomställningsregionerna.

Processmedel

Av de resurser som finns inom utgiftsområde 19 Regional utveckling kommer medel att avsättas för analys- och konsultinsatser. Medlen är avsedda att användas i ovanstående uppdrag till landshövdingarna vid länsstyrelserna i Jämtlands, Norrbottens, Värmlands respektive Gotlands län att föreslå åtgärder för ökad konkurrenskraft, hållbar tillväxt och sysselsättning inom vissa LA-regioner.

Fastighets- och anläggningsfrågor

Det statligt ägda bolaget Vasallen AB kommer att spela en viktig roll i omställningsarbetet, genom de resurser och den kompetens som finns för utvecklingsarbete. Bolagets uppdrag är att utveckla och förädla före detta försvarsfastigheter för att slutgiltigt sälja dem på kommersiella villkor. Vasallen har tillsammans med kommuner och lokalt näringsliv på ett positivt sätt medverkat till att utveckla fastigheter som försvaret lämnat i samband med tidigare försvarsbeslut. Fastigheterna har därmed kunnat nyttiggöras inom ramen för tidigare omställningsarbete. Några exempel på detta är Campus Östersund, Garnisonen i Linköping och I17- parken i Uddevalla som Vasallen förvärvade 1997. Vasallen har genom ett omfattande utvecklingsarbete omvandlat dessa anläggningar till levande stadsdelar med ny verksamhet i unik miljö.

De fastigheter, mark och byggnader, som nu frigörs för andra ändamål skall hanteras på ett sådant sätt att bästa möjliga förutsättningar för samtliga försvarsomställningsregioner skapas.

Regionspecifika åtgärder

LA-region Östersund

Östersunds LA-region har stor andel sysselsatta inom försvaret. LA-regionen ligger inte på pendlingsavstånd till andra arbetsmarknader, vilket ökar dess sårbarhet. En nedläggning av Försvarmaktens verksamhet i Östersund får därför mycket allvarliga konsekvenser.

Utöver de insatser som tidigare aviserats i propositionen, kommer regeringen att genomföra följande specifika insatser för LA-region Östersund.

- En kriminalvårdsanläggning inrättas i Östersund.
- Statliga arbetstillfällen med inriktning på tillväxtanalys och regional tillväxt lokaliseras till Östersund från myndigheterna ITPS, NUTEK samt från bolaget ALMI Företagspartner AB. Förutsättningarna och formerna för fördjupad samverkan med Glesbygdswerket kommer att klarläggas.
- Arbetstillfällen från Arbetslivsinstitutet lokaliseras till Östersund.
- Vasallen AB kommer i sitt utvecklingsarbete i omställningen bl.a. att kunna bistå med att omvandla militärfastigheter till studentbostäder.

Östersunds behov kommer särskilt att beaktas vid framtida utbyggnad av den grundläggande högskoleutbildningen.

LA-region Arvidsjaur

När det gäller LA-region Arvidsjaur och dess näromgivning blir de regionala konsekvenserna mycket allvarliga. Försvarsmaktsberoendet, dvs. andel sysselsatta inom Försvarsmakten i förhållande till totala antalet sysselsatta, är störst av alla regioner. De försvarsanställda och de värnpliktiga spelar en stor roll för upprätthållande av lokal – offentlig och kommersiell – service och för flygplatsens passagerarunderlag.

Utöver de insatser som tidigare aviserats i propositionen kommer regeringen att genomföra följande specifika insatser för LA-region Arvidsjaur.

- En kriminalvårdsanläggning lokaliseras till Arvidsjaur.
- Den nya Försäkringskassans styrelse kommer att få i uppdrag att lokalisera viss verksamhet till Arvidsjaur.

Regeringen vill därutöver betona Arvidsjaur potential inom test- och övningsverksamhet. I oktober 2003 gav regeringen landshövdingen vid länsstyrelsen i Norrbottens län ett uppdrag som kontaktman för bil- och komponenttestverksamheten i övre Norrlands inland. Uppdraget avrapporterades den 1 september 2004. Regeringen bedömer att rapporten utgör ett viktigt underlag för länsstyrelsen i Norrbottens län i arbetet med att föreslå åtgärder för ökad konkurrenskraft, ökade investeringar, hållbar tillväxt och sysselsättning i LA-region Arvidsjaur med näromgivning. Detta uppdrag innefattar också att föreslå ytterligare åtgärder som kan stödja utvecklingen av test- och övningsverksamhet i området.

LA-region Karlstad/Kristinehamn

Kristinehamns tillväxtpotential ligger, enligt en nyligen gjord omvärldsanalys, i att utveckla regionala och nationella innovationssystem som främjar fortsatt tillväxt inom tillverkningsindustrin. En nedläggning av Försvarsmaktens verksamhet kan få konsekvenser för den strukturomvandling som skett inom industrin i LA-region Karlstad/Kristinehamn.

Utöver de insatser som tidigare aviserats i propositionen kommer regeringen att genomföra följande specifika insatser för LA-region Karlstad/Kristinehamn.

- SiS etablerar en ny institution i Kristinehamn.
- Till Kristinehamn förläggs utökad internationell verksamhet inom Statens räddningsverk (SRV). Verksamheten är tänkt att hantera frågor som rör humanitära, civila insatser i fredsoperationer, katastrofer och återuppbyggnad.

LA-region Gotland

Gotland har tidigare påverkats negativt av försvars- och företagsnedläggningar, bl.a. av företaget Flextronics nedläggning i Visby. Som beskrivs nedan har regeringen gjort mycket för att stödja Gotlands utveckling. Den nu aviserade förändringen av Försvarsmaktens organisation kommer att få ytterligare konsekvenser för arbetsmarknaden på Gotland.

Utöver de insatser som tidigare aviserats i propositionen kommer regeringen att genomföra följande specifika insatser för LA-region Gotland.

- Arbetstillfällena från Arbetslivsinstitutet lokaliseras till Gotland.
- Vasallen AB kommer i sitt utvecklingsarbete i omställningen bl.a. att kunna bistå med att omvandla militärfastigheter till studentbostäder.

Bland annat som ett resultat av förre talmannen och statsrådet Thage G. Petersons uppdrag som särskild kontaktperson för Gotland med anledning av bl.a. Flextronics nedläggning i Visby, presenterade regeringen i juni 2004 följande statliga insatser:

- Östersjöcentrum på Gotland. Regeringen beslöt i juni 2004 om direktiv för den utredning som skall föreslå organisation av ett Östersjöcentrum med lokalisering till Gotland. Uppdraget skall redovisas senast den 15 december 2004.
- Utbyggnad av Högskolan på Gotland. Den kompetens som Högskolan på Gotland har byggt upp bör kunna utgöra en viktig tillgång för ett Östersjöcentrum, samtidigt som högskolan kan tillföras värdefulla impulser från verksamhet vid Östersjöcentrumet. Det är angeläget att bygga ut Högskolan på Gotland så att antalet studenter fördubblas inom en tioårsperiod. För att ytterligare stärka satsningen med att etablera ett Östersjöcentrum på Gotland så kommer Högskolan på Gotland att tillföras resurser motsvarande en professur med inriktning mot handel och kultur i Östersjöområdet. När högskolan växer utökas också antalet tjänster successivt. En dubbling av antalet platser kan leda till att uppemot 100 nya jobb kommer att skapas på Gotland.
- En ny profilenhet inom Sida med inriktning på Östersjösamarbete placeras på Gotland. Enheten kommer att omfatta 15 – 20 permanenta tjänster. Denna satsning blir en viktig del i den miljö av forskning, utveckling, utbildning och samarbete kring Östersjön som nu utvecklas på Gotland.
- AB Svenska Spel satsar ännu mer på Gotland. År 1997 slogs Tiptjänst ihop med Penninglotteriet och blev AB Svenska Spel. Placeringen av huvudkontoret på Gotland blev lyckosam med

många nya arbetstillfällen i Visby. AB Svenska Spel planerar att öka antalet tjänster på Gotland med 25 – 30 kvalificerade IT-tjänster senast vid årsskiftet 2004/05. Pågående omstruktureringsprojekt kommer dessutom att leda till ytterligare nyanställningar på Gotland.

- Det statligt ägda bolaget Vasallen och staten genom Fortifikationsverket äger mark på norra Gotland. Ett avtal har nu ingåtts för att området Bungenäs öster om Fårösund skall kunna utvecklas till ett attraktivt område för fritidshusbebyggelse, sport och rekreation och därmed gynna utvecklingen på öns norra del.
- Förstärkning av marknadsföringen av Visbys nya kongresshall. Den nya kongress- och möteshallen beräknas öppna våren 2007. Kongresshallen kommer att få stor betydelse som framtida mötesplats mellan öst och väst. Regeringen kommer därför att bidra med extra resurser för att stärka marknadsföringen av kongresshallen i Östersjöregionen.

12 Sekretess för risk- och sårbarhetsanalyser

12.1 Bakgrund och utgångspunkter

12.1.1 Strukturen för krishantering i samhället

Regeringen föreslog i propositionen Fortsatt förnyelse av totalförsvaret (prop. 2001/02:10) en förändring av strukturen för krishantering i samhället (vilket även har berörts i kapitel 8). Behovet av en förändrad struktur motiverades med det nya säkerhetspolitiska läget. Den då rådande funktionsindelningen av myndigheterna i planeringssystemet för höjd beredskap byggde på att det kalla kriget stod i fokus. Funktionsindelningen borde därför avskaffas och ett nytt system införas, där planeringen för fredstida kriser lyftes fram vid sidan av höjd beredskap. Regeringen angav att en reformerad struktur för krishantering borde bygga på ett sektors- och områdesansvar med ökad samverkan mellan berörda aktörer. Regeringen bedömde att en helhetssyn borde präglade samhällets resurser och att beredskapen skulle byggas underifrån, dvs. att utgångspunkten skulle vara de åtgärder som vidtogs i den normala fredsverksamheten, varefter kompletterande åtgärder skulle vidtas för beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred samt för att motstå ett krig. Riksdagen beslutade i enlighet med regeringens förslag att funktionsindelningen skulle upphöra.

I propositionen Samhällets säkerhet och beredskap (prop. 2001/02:158) utvecklade regeringen den nya strukturen för krishantering. Alla statliga myndigheter borde i syfte att stärka krishanteringsförmågan analysera om det finns sådan sårbarhet eller sådana risker inom myndighetens ansvarsområde som mycket allvarligt kan nedsätta förmågan hos verksamheten inom området. Samtliga statliga myndigheter borde vidare vara skyldiga att i sin verksamhet beakta totalförsvarets krav. Ett antal statliga myndigheter borde åläggas ett särskilt ansvar för att vidta de förberedelser som behövs för att möta svåra påfrestningar på

samhället i fred och inför höjd beredskap. För att möjliggöra en effektiv planering av särskilt viktiga verksamheter borde dessa verksamheter delas in i samverkansområden. De utpekade områdena och myndigheterna borde kunna ändras över tiden med hänsyn till samhällsutvecklingen och förändringen av de risker som samhället kan tänkas utsättas för. Regeringen ansåg att vad som anförts om myndigheters ansvar och skyldigheter borde regleras i en förordning.

Förordningen om åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap

De statliga myndigheternas ansvar och skyldigheter vid fredstida krishantering och höjd beredskap regleras idag i förordningen (2002:472) om åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap. Enligt 2–3 §§ nämnda förordning skall varje statlig myndighet, med undantag av Regeringskansliet och Försvarsmakten, samt de allmänna försäkringskassorna i syfte att stärka sin krishanteringsförmåga årligen analysera om det finns sådan sårbarhet och sådana risker inom myndighetens ansvarsområde som synnerligen allvarligt kan försämra förmågan till verksamhet inom området. Vid denna analys skall myndigheten särskilt beakta

1. situationer som uppstår hastigt, oväntat och utan förvarning,
2. situationer som kräver brådskande beslut och samverkan med andra samhällsorgan,
3. situationer som allvarligt påverkar samhällets funktionsförmåga eller tillgång på nödvändiga resurser, och
4. förmågan att hantera mycket allvarliga situationer inom myndighetens ansvarsområde.

Myndigheten skall värdera och sammanställa resultatet av arbetet i en risk- och sårbarhetsanalys. Analysen skall lämnas till Regeringskansliet vid samma tidpunkt som gäller för inlämnande av årsredovisningen. Det första tillfälle som det blev aktuellt för myndigheterna att lämna in sina risk- och sårbarhetsanalyser var i samband med inlämnandet av årsredovisningarna under våren 2003.

En risk- och sårbarhetsanalys skall avse sådana tillstånd som kan uppstå när en eller flera händelser utvecklar sig eller trappas upp till att omfatta flera delar av samhället. Tillståndet skall vara av en sådan omfattning att det uppstår allvarliga störningar i viktiga samhällsfunktioner och att det krävs att insatser från flera olika myndigheter och organ samordnas för att kunna hantera situationen och därmed begränsa konsekvenserna (prop. 2001/02:158 s. 38). Det är således fredstida kriser av mycket allvarlig karaktär som avses.

I 4 § regleras det särskilda ansvar för fredstida krishantering som ålagts vissa myndigheter. Angivna myndigheter (i fortsättningen benämnda samverkansansvariga myndigheter) skall planera och vidta förberedelser för att förebygga, motverka och begränsa identifierad sårbarhet och risker inom aktuellt samverkansområde. De samverkansansvariga myndigheterna skall därvid bl.a. samverka med länsstyrelserna i deras roll som områdesansvarig myndighet samt med övriga statliga myndigheter, kommuner, landsting, sammanslutningar och näringsidkare som är berörda.

I förordningen regleras även beredskapsplanering och åtgärder vid höjd beredskap (6–21 §§). Härmed avses höjd beredskap inför en eventuell krigssituation. Även i dessa fall skall risk- och sårbarhetsanalyser genomföras (8 §).

Krisberedskapsmyndigheten

Som en del i den förändrade strukturen för krishantering ingick också att en ny myndighet, Krisberedskapsmyndigheten, inrättades i samband med att det nya planeringssystemet trädde i kraft den 1 juli 2002. Krisberedskapsmyndigheten har till uppgift att fylla en sammanhållande funktion i det nya systemet.

Enligt förordningen (2002:518) med instruktion för Krisberedskapsmyndigheten skall myndigheten, i samarbete med ansvariga samhällsorgan, bidra till att minska samhällets sårbarhet samt utveckla och stärka samhällets krishanteringsförmåga inom området för krishantering och civilt försvar. Vad gäller risk- och sårbarhetsanalyser har myndigheten till uppgift att inom sitt område sammanställa dessa och genomföra övergripande analyser av dem samt utveckla metoder för analyserna (2 och 3 §§).

Lagen om extraordinära händelser hos kommuner och landsting i fredstid

Kommunernas och landstingens ansvar och organisation vid extraordinära händelser regleras i lagen (2002:833) om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting. Med en extraordinär händelse avses en sådan händelse som avviker från det normala, innebär en allvarlig störning eller överhängande risk för en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner och kräver skyndsamma insatser av en kommun eller ett landsting (1 §). I kommuner och landsting skall det finnas en nämnd för att fullgöra uppgifter under extraordinära händelser (krisledningsnämnd, 3 §). Krisledningsnämnden ges rätt att överta verksamhetsområden från andra nämnder (5 §). Kommuner och landsting är vidare skyldiga att en gång per mandatperiod anta en plan för hur extraordinära händelser skall hanteras (2 §). Förordningen om åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap träffar såsom påpekats ovan fredskriser av mycket allvarlig karaktär. Med begreppet extraordinär händelse avses händelser av mindre geografisk omfattning, där en kommun eller ett landsting eller ett par grannkommuner, har drabbats av en kris. Det är händelser som ligger mellan normaltillstånd och höjd beredskap. I propositionen Extraordinära händelser i kommuner och landsting (prop. 2001/02:184 s. 15) anges att en extraordinär händelse undantagsvis kan utgöra en sådan allvarlig fredstida kris som avses träffas av förordningen om fredstida krishantering och höjd beredskap.

En överenskommelse mellan Kommunförbundet och staten om att kommunerna bl.a. skall kunna få till uppgift att utföra risk- och sårbarhetsanalyser enligt det mönster som gäller för de statliga myndigheterna har träffats den 23 juni 2004. Överenskommelsen kommer att ligga till grund för det fortsatta arbetet i denna fråga. Redan idag finns ett

krav på kommuner och landsting att ta fram planer för hanteringen av extraordinära händelser och ett viktigt instrument i detta arbete kan utgöras av risk- och sårbarhetsanalyser.

Prop. 2004/05:5

12.1.2 Risk- och sårbarhetsanalyser

I *Risk- och sårbarhetsanalyser – Vägledning för statliga myndigheter* som utgivits av Krisberedskapsmyndigheten (KBM rekommenderar 2003:1) anges att det ställs högre krav på de risk- och sårbarhetsanalyser som utförs av samverkansansvariga myndigheter. De skall bl.a. läggas upp på ett sådant sätt att åtgärder enligt 4 § förordningen (2002:472) om åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap kan genomföras på ett ändamålsenligt sätt.

I Krisberedskapsmyndighetens rekommendation anges vilka steg en risk- och sårbarhetsanalys bör omfatta:

1. Vad kan hända?

Myndigheten skall till en början bedöma vad som ingår i dess ansvarsområde. Myndigheten skall sedan identifiera situationer som synnerligt allvarligt kan försämra förmågan till verksamhet inom området och vad som kan leda till att de uppstår. Det kan t.ex. vara en händelse som utvecklas till en katastrof på grund av brister i skyddssystem och beredskapsåtgärder.

2. Varför kan det inträffa och hur ofta?

I det andra steget skall myndigheten bedöma sannolikheten för att de ovan identifierade situationerna uppstår och närmare kartlägga de orsakssamband som leder till att förmågan till verksamhet inom området synnerligen allvarligt försämras. Myndigheten bör beakta orsaker med avseende på människa, teknik, organisation, sabotage, yttre faktorer m.m. Speciellt bör brister eller svagheter i krishanteringssystemet identifieras, inklusive samverkan med andra myndigheter. Myndigheten bör dokumentera hur arbetet med att kartlägga orsakssambanden för var och en av situationerna genomförts.

3. Vilka blir konsekvenserna för samhället?

I det tredje steget utgår man från att de situationer som behandlats ovan verkligen uppstår och identifierar och värderar konsekvenserna av händelserna. Det kan gälla konsekvenser för andra verksamheter och funktioner än den egna myndigheten, dock bör det vara konsekvenser som leder till att samhällets funktionsförmåga eller tillgång på nödvändiga resurser allvarligt påverkas.

Målet med det fjärde steget är att identifiera åtgärder som leder till att händelsen inte inträffar.

5. Hur kan sårbarheten minskas?

Myndigheten skall värdera den egna förmågan att:

- förutse vad som kan inträffa och baserat på detta vidta lämpliga åtgärder,
- tidigt upptäcka att något allvarligt håller på att hända eller har hänt,
- hantera mycket allvarliga situationer inom myndighetens ansvarsområde,
- motstå, det vill säga att kunna fortsätta verksamheten på en acceptabel miniminivå,
- återställa, det vill säga att kunna återgå till normal funktion.

Myndigheterna bör också göra en bedömning av den samlade förmågan hos de berörda aktörerna och samhället att samverka vid sådana situationer. Vidare skall möjligheten att förbättra förmågan i ovanstående avseenden analyseras och en bedömning göras av var det behövs förbättringar.

6. Sammanställning av resultaten

I Krisberedskapsmyndighetens rekommendation ges förslag till hur den rapport som skall lämnas till Regeringskansliet bör se ut. Rapporten utgör en sammanställning av det som framkommit vid analyserna. Vid sidan av rapporten kan det vid myndigheternas arbete med risk- och sårbarhetsanalyser även komma att utarbetas ett flertal andra dokument; de olika stegen ger en uppfattning om vilken typ av dokumentation som kan bli aktuell.

Känsliga uppgifter

Myndigheternas arbete med risk- och sårbarhetsanalyser handlar bl.a. om att klarlägga risker och sårbarhet i manuella och tekniska system och processer hos myndigheterna och andra aktörer, t.ex. näringslivet inom myndigheternas ansvarsområde. Det kan gälla handläggningsprocesser hos myndigheterna, larmanordningar, styr-, mät- och reglersystem samt transfereringssystem som används i myndigheternas verksamhet.

Dokument kan komma att utarbetas vid genomförandet av analyserna med information om exempelvis följande:

- detaljerade verksamhetsbeskrivningar, avseende t.ex. hur samverkan sker mellan olika medarbetare och om enskilda handläggare med särskilt utsatta arbetsuppgifter eller beskrivningar av tekniska system för handläggning och medelstransferering, etc.,
- uppgifter om säkerheten, t.ex. i tekniska system för informationsbehandling,
- analyser av verksamheten med kartläggning av risker och svaga punkter i denna samt resultatet av genomförda analyser,

- beredskapsåtgärder, t.ex. planer med detaljerade beskrivningar av hur myndigheten och dess personal skall agera i en situation av kris eller svår påfrestning, kontaktlistor med information om vilka personer som omfattas av myndighetens beredskap för kriser och svåra påfrestningar samt placering och utformning av beredskapsanläggningar.

12.1.3 Allmän handling

Enligt 2 kap. tryckfrihetsförordningen (TF) är en handling allmän om den förvaras hos myndighet och är att anse som inkommen till eller upprättad hos myndigheten. Om en handling är att anse som allmän skall den på begäran tillhandahållas den som önskar ta del av den. Hinder mot utlämnande kan dock föreligga på grund av bestämmelser om sekretess.

I den mån sådana handlingar som utarbetas vid genomförandet av risk- och sårbarhetsanalyser samt vid planering och förberedelser för hantering av aktuella situationer utgör allmänna handlingar, skall de således lämnas ut på begäran, om inte en eller flera sekretessbestämmelser hindrar utlämnandet.

12.1.4 Myndighetsbegreppet och bestämmelser om sekretess

Allmänt

Rätten att ta del av allmänna handlingar får begränsas endast om det är påkallat med hänsyn till vissa i 2 kap. 2 § TF angivna grunder. Dessa grunder är:

1. rikets säkerhet eller dess förhållande till annan stat eller mellanfolklig organisation,
2. rikets centrala finanspolitik, penningpolitik eller valutapolitik,
3. myndighets verksamhet för inspektion, kontroll eller annan tillsyn,
4. intresset att förebygga eller beivra brott,
5. det allmännas ekonomiska intresse,
6. skyddet för enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden,
7. intresset att bevara djur- eller växtart.

Begränsningar av rätten att ta del av allmänna handlingar skall anges noga i en särskild lag, eller undantagsvis, i annan lag vartill den särskilda lagen hänvisar. Den särskilda lag som avses är sekretesslagen (1980:100).

Begreppet myndighet i TF och sekretesslagen omfattar i enlighet med regeringsformens terminologi samtliga statliga och kommunala organ med undantag för riksdagen och de kommunala beslutande församlingarna. De sistnämnda organen jämställs emellertid med myndigheter vid tillämpning av såväl TF som sekretesslagen (2 kap. 5 § TF och 1 kap. 8 § sekretesslagen). Även aktiebolag, handelsbolag, ekonomiska föreningar och stiftelser där kommuner eller landsting utövar ett rättsligt bestämmande inflytande jämställs med myndigheter vid tillämpning av rätten att ta del av allmänna handlingar och vid tillämpning av sekretesslagen (1 kap. 9 § sekretesslagen). Slutligen jämställs även andra

enskilda organ med myndigheter i dessa avseenden om de tas in i bilagan till sekretesslagen (1 kap. 8 § sekretesslagen).

De sekretessbestämmelser som nämnda organ har att tillämpa kan dock bara till viss del skydda sådana uppgifter som framkommer vid risk- och sårbarhetsanalyser och som anses känsliga ur säkerhetssynpunkt.

Försvarssekretessen

Enligt 2 kap. 2 § sekretesslagen gäller sekretess för uppgift som angår verksamhet för att försvara landet eller planläggning eller annan förberedelse av sådan verksamhet eller som i övrigt rör totalförsvaret, om det kan antas att det skadar landets försvar eller på annat sätt vållar fara för rikets säkerhet om uppgiften röjs.

Totalförsvaret är enligt lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap sådan verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig. Totalförsvaret består av militär verksamhet (militärt försvar) och civil verksamhet (civilt försvar). Hit räknas bl.a. befolkningsskyddet, försörjningsberedskapen och det psykologiska försvaret. Den verksamhet hos myndigheter som avser beredskapsplanering och åtgärder enligt 6–21 §§ förordningen (2002:472) om åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap ingår också i totalförsvaret.

Bestämmelsen om försvarssekretess är konstruerad så att den gäller för uppgifterna som sådana, oavsett hos vilken myndighet de förekommer. Den är således tillämplig inom hela det allmännas verksamhet.

Bestämmelsen har sitt största tillämpningsområde i fråga om sådana uppgifter som avser det militära försvaret men har en vid täckning också på områden som ligger vid sidan om det militära försvaret. Uppgifterna måste dock på något sätt röra totalförsvaret för att sekretess skall gälla. Uppgifter om exempelvis folkförsörjningen vid rena s.k. fredskriser utan betydelse för totalförsvaret faller därmed utanför bestämmelsens tillämpningsområde.

Uppgifter i risk- och sårbarhetsanalyser som kan sägas vara av betydelse för totalförsvaret kan således skyddas med stöd av 2 kap. 2 § sekretesslagen under förutsättning att skaderekvisitet är uppfyllt.

Sekretess med hänsyn främst till intresset att förebygga eller beivra brott

I 5 kap. sekretesslagen finns bestämmelser om sekretess med hänsyn främst till intresset att förebygga eller beivra brott. Bestämmelserna i 2 och 3 §§ tar sikte på olika brottsförebyggande åtgärder som i huvudsak hänför sig till annan verksamhet än polisens verksamhet.

Enligt 5 kap. 2 § gäller sekretess för uppgift som lämnar eller kan bidra till upplysning om säkerhets- eller bevakningsåtgärd med avseende på

1. byggnader eller andra anläggningar, lokaler eller inventarier,
2. tillverkning, förvaring, utlämning eller transport av pengar eller andra värdeföremål samt transport eller förvaring av vapen, ammunition, sprängämnen, klyvbart material eller radioaktivt avfall,
3. telekommunikation eller system för automatiserad behandling av information,

4. behörighet att få tillgång till upptagning för automatiserad behandling eller annan handling,
5. den civila luftfarten eller den civila sjöfarten, om det kan antas att syftet med verksamheten motverkas om uppgiften röjs.

Med ”system för automatiserad behandling av information” (3 p) avses system där datorer, telekommunikation eller annan teknisk utrustning samverkar för att insamla, ordna, bearbeta, söka eller distribuera information. Med telekommunikation avses överföring av meddelanden med tråd, radio eller liknande metod.

Den fjärde punkten gäller i första hand uppgifter om behörighetskoder och behörighetsnycklar samt arrangemang och fördelning av dessa. Själva programmet skyddas dock inte enligt denna punkt. Sekretessen enligt punkten gäller även uppgifter om skyddsåtgärder avseende behörigheten att få tillgång till konventionella handlingar.

Enligt 5 kap. 3 § 1 st. sekretesslagen gäller sekretess för uppgift som lämnar eller kan bidra till upplysning om chiffer, kod eller liknande metod som har till syfte att:

1. underlätta befordran eller användning i allmän verksamhet av uppgifter utan att föreskriven sekretess åsidosätts, eller
2. göra det möjligt att kontrollera om data i elektronisk form har förvanskats, om det kan antas att syftet med metoden motverkas om uppgiften röjs.

Sekretessen enligt den första punkten gör det möjligt att i allmän verksamhet skydda uppgifter som lämnar eller kan bidra till upplysningar om t.ex. kryptering. Den andra punkten har betydelse för användningen av elektroniska signaturer inom myndighetsområdet.

12.2 Förslag till ny sekretessbestämmelse

Regeringens förslag: Sekretess skall gälla för uppgift som hänför sig till myndighets verksamhet som består i risk- och sårbarhetsanalyser avseende fredstida krissituationer eller planering och förberedelser för hantering av sådana situationer, om det kan antas att det allmännas möjligheter att förebygga och hantera fredstida kriser motverkas om uppgiften röjs. Den tystnadsplikt som följer av den nya sekretessbestämmelsen skall ha företräde framför meddelarfriheten.

Promemorians förslag stämmer i huvudsak överens med regeringens.

Remissinstanserna: När det gäller förslaget om en ny sekretessbestämmelse har majoriteten av remissinstanserna, bl.a. *Riksdagens justitieombudsmän (JO)*, *Hovrätten för Nedre Norrland*, *Justitiekanslern*, *Riksåklagaren*, *Krisberedskapsmyndigheten*, *Styrelsen för psykologiskt försvar*, *Riksförsäkringsverket*, *Socialstyrelsen*, *Tul-verket*, *Ekonomistyrningsverket*, *Skatteverket*, *Länsstyrelsen i Stockholms län*, *Post- och telestyrelsen*, *Svenska kraftnät*, *Elsäkerhetsverket*, *Statens energimyndighet* samt *Sveriges Radio AB*, tillstyrkt det eller lämnat det utan erinran.

Kammarrätten i Jönköping, *Brottsförebyggande rådet*, *Kustbevakningen* och *Livsmedelsverket* tillstyrker förslaget men föreslår vissa förtydliganden eller språkliga justeringar.

Statens räddningsverk, Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet anser att det är önskvärt att resonemanget om den nya sekretessbestämmelsens tillämpningsområde utvecklas något.

Rikspolisstyrelsen är positiv till förslaget men anser att det skulle kunna övervägas att förse bestämmelsen med ett omvänt skaderekvisit. Myndigheten anser vidare att det bör övervägas om förslaget behöver kompletteras med en bestämmelse i sekretesslagens åttonde kapitel till skydd för enskilda ekonomiska intressen.

Riksgäldskontoret tillstyrker förslaget men anser att även utredningar som myndigheter på eget initiativ företar avseende risken för intrång i myndighetens lokaler och IT-system bör omfattas av sekretessen.

Lantmäteriverket anser att den i promemorian föreslagna nya sekretessbestämmelsen ger ett bra skydd för den myndighet som upprättat handlingar och att det är bra att sekretessen konstrueras så att sekretessen överförs i de fall handlingen överlämnas till en annan myndighet. Verket anser dock att menprövningen bör ske under medverkan av berörda myndigheter.

Svenska Journalistförbundet avstyrker förslaget på den grunden att det utifrån underlaget inte är möjligt att överblicka de konsekvenser sekretessändringen kan medföra och därmed om utvidgningen av sekretessen är försvarbar. *Svenska Tidningsutgivareföreningen* avstyrker förslaget med motiveringen att en alltför vag och obestämd grund givits för att motivera den föreslagna sekretessbestämmelsen.

När det gäller förslaget om inskränkt meddelarfrihet har majoriteten av remissinstanserna, bl.a. *Riksdagens ombudsmän (JO)*, *Kammarrätten i Jönköping*, *Justitiekanslern*, *Riksåklagaren*, *Rikspolisstyrelsen*, *Krisberedskapsmyndigheten*, *Socialstyrelsen*, *Svenska kraftnät*, *Elsäkerhetsverket*, *Statens energimyndighet* samt *Sveriges Radio AB*, tillstyrkt det eller lämnat det utan erinran. Vissa remissinstanser, *Riksförsäkringsverket*, *Tullverket*, *Finansinspektionen* och *Skatteverket*, framhåller att detta förslag ytterligare bidrar till ett nödvändigt skydd. *Hovrätten för Nedre Norrland* har i denna del inga invändningar i sak men pekar på att det skulle kunna föras ett utförligare resonemang i en framtida proposition om varför meddelarfriheten inte bör gälla till någon del. *Brottsförebyggande rådet* avstyrker förslaget eftersom en möjlighet att slå larm i de fall analysarbetet eftersätts då försvinner. *Svenska Journalistförbundet* och *Svenska Tidningsutgivareföreningen* avstyrker förslaget även i denna del.

Skälen för regeringens förslag

Behovet av en ny sekretessbestämmelse

Den verksamhet som bedrivs i form av risk- och sårbarhetsanalyser för framtida krishantering eller planering och förberedelser för hantering av sådana situationer syftar till att minska samhällets sårbarhet, bl.a. genom att öka myndigheternas förmåga att förutse och hantera sådana situationer. För att uppgifter i denna verksamhet inte skall kunna utnyttjas till angrepp mot myndigheter, enskilda eller samhället i stort är det i viss utsträckning nödvändigt att begränsa insynen i denna verksamhet.

Handlingar som utarbetas vid genomförandet av risk- och sårbarhetsanalyserna kan komma att innehålla uppgifter som är känsliga ur säkerhetssynpunkt för verksamheter inom myndighetens ansvarsområde. Känsliga uppgifter kan framkomma vid vart och ett av de steg som analysen enligt vad som beskrivits i avsnitt 12.1.2 bör innehålla.

Genomgången i avsnitt 12.1.4 visar att gällande sekretessreglering ger ett visst skydd för känsliga uppgifter som framkommer i arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser samt planering och förberedelser för hantering av fredstida krissituationer. Något heltäckande skydd finns dock inte.

Som nämnts ovan förutsätter bestämmelsen om försvarssekretess (2 kap. 2 § sekretesslagen) att uppgifterna har betydelse för totalförsvaret för att de skall kunna hemlighållas med stöd av den bestämmelsen. Sekretessbestämmelsen i 5 kap. 2 § sekretesslagen tar sikte på uppgifter om säkerhets- och bevakningsåtgärd avseende vissa företeelser. Uppgifter om risker och sårbarhet som inte har någon anknytning till säkerhets- och bevakningsåtgärd eller som rör andra företeelser än de som nämns i paragrafen kan inte skyddas. Även bestämmelsen i 5 kap. 3 § sekretesslagen har ett begränsat tillämpningsområde såvitt gäller nu aktuella uppgifter. Det finns således brister i sekretesskyddet för känsliga uppgifter som kan komma fram i samband med risk- och sårbarhetsanalyser eller vid planering och förberedelser för hantering av fredstida krissituationer, detta mot bakgrund av den mer övergripande karaktär som präglar denna verksamhet. I analysmaterialet kan olika riskscenarier beskrivas och följderna av olika brister framhållas. De resonemang som förs när helhetsbilden skärskådas och analyseras behöver kunna sekretessbeläggas. Det kan vara fråga om gränssättande faktorer för samhällets krishanteringsförmåga, förbättringsåtgärder som vägs mot varandra, grunder för nedprioriteringar, detaljer om var reaktionstiden är lång och var möjligheten att upptäcka en incident är låg m.m. Det kan vidare finnas behov av att kunna sekretessbelägga exempelvis listor över nyckelpersoner, dessa personers ansvarsområden vid en eventuell krissituation etc.

Om uppgifter som lämnar eller kan bidra till upplysning om risker och sårbarhet inom myndighetens ansvarsområde blir offentliga och sprids utanför myndigheten kan de komma att utnyttjas för att skada samhället. Uppgifterna kan komma att utnyttjas för brottslig verksamhet såsom inbrott, bedrägeri, skadegörelse, sabotage eller terrorhandlingar. Att känsliga uppgifter röjs kan således leda till att säkerheten i samhället minskar och att syftet med risk- och sårbarhetsanalyserna motverkas.

Att uppgifter i risk- och sårbarhetsanalyser kan bli offentliga medför vidare en risk för att myndigheterna undviker att genomföra tillräckligt detaljerade risk- och sårbarhetsanalyser. Det faktum att avsaknaden av ett heltäckande sekretesskydd har lett till att myndigheterna i vissa fall undviker alltför djuplodande analyser bekräftas av bl.a. *Rikspolisstyrelsen*, *Tullverket*, *Luftfartsverket* och *Energimyndigheten*. Ett bristande analysarbete medför risk för att samverkansansvariga myndigheters planerings- och förberedelsearbete enligt 4 § förordningen om åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap inte kan genomföras i den utsträckning som är nödvändig. I förlängningen kan bristande analyser

leda till att Regeringskansliets och Krisberedskapsmyndighetens arbete med krishantering försvåras avsevärt.

Regeringen delar således Krisberedskapsmyndighetens och majoriteten av remissinstansernas uppfattning att sekretessregleringen behöver kompletteras så att den risk- och sårbarhetsanalysverksamhet som bedrivs för fredstida krissituationer samt planering och förberedelser för hanteringen av sådana situationer ges ett nödvändigt sekretesskydd.

Riksgäldskontoret har anfört att sekretessbestämmelsen bör ges ett vidare tillämpningsområde så att den även täcker in utredningar som myndigheter företar på eget initiativ avseende risken för intrång i lokaler och IT-system. Med utgångspunkt från det beredningsunderlag som ligger till grund för förslaget om sekretess går det inte att ta ställning till om det finns behov av att utvidga sekretessen ytterligare på det sätt som Riksgäldskontoret har förespråkade. Regeringen får återkomma till detta i annat sammanhang för det fall att det skulle visa sig nödvändigt. Regeringen vill dock erinra om att det framgår av prop. 2003/04:93 att den ändring i 5 kap. 2 § (sekretess till skydd för säkerhets- eller bevakningsåtgärder med avseende på system för automatiserad behandling av information) som trädde i kraft den 1 juli 2004 är avsedd att kunna åberopas även för att hemlighålla uppgifter om svagheter i systemet som gör det lätt att ta sig in i systemet trots att skyddsåtgärder har vidtagits (a prop. s. 82).

Rikspolisstyrelsen har anfört att det, med hänsyn till att myndigheterna skall samverka bl.a. med näringsidkare, bör övervägas om det även bör införas en sekretessbestämmelse till skydd för enskildas affärs- och driftförhållanden. Av 8 kap. 6 § sekretesslagen följer att sekretess gäller – i den utsträckning regeringen föreskriver det – i statlig myndighets verksamhet som består i bl.a. utredning och planering med avseende på t.ex. näringslivet för uppgift om enskilds affärs- och driftförhållande, uppfinningar eller forskningsresultat, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs. Uppgifter som inhämtas från olika företag för att underlätta försvarsplaneringen enligt lagen (1994:1720) om civilt försvar eller för att förbereda förfogande enligt förfogandelagen (1978:262) kan sekretessbeläggas med stöd av nämnda bestämmelse, 2 § sekretessförordningen (1980:657) samt 36 och 78 p. i bilagan till sekretessförordningen (jfr. prop. 1994/95:196 s. 7). För statliga myndigheters verksamhet, där frågan väckts, torde ett eventuellt behov av sekretess till skydd för enskilda således i första hand kunna täckas genom att nya bestämmelser förs in i sekretessförordningen. Regeringen får dock återkomma till denna fråga i ett annat sammanhang.

Den nya bestämmelsens placering

Frågan är då var bestämmelsen skall placeras. I 2 kap. sekretesslagen finns bestämmelser med hänsyn främst till rikets säkerhet eller dess förhållande till annan stat eller mellanfolklig organisation. I 5 kap. sekretesslagen finns bestämmelser om sekretess med hänsyn främst till intresset att förebygga eller beivra brott. Då det finns risk för att uppgifter från analyserna kan komma att utnyttjas till brottslig verksamhet kan intresset att förebygga eller beivra brott åberopas till stöd för att kunna sekretessbelägga uppgifterna. Den föreslagna bestämmelsen är

också av betydelse för skyddet av det allmännas ekonomiska intresse. Även intresset att skydda rikets säkerhet är i viss mån berört. I valet mellan kapitel 2 och 5 framstår det som lämpligast att placera bestämmelsen i 5 kap. Det kan inte anses möjligt att uppnå skydd för här aktuella uppgifter genom att infoga ytterligare en punkt i den uppräkningslista som finns i 5 kap. 2 § sekretesslagen. Den paragrafen tar sikte på uppgift som lämnar eller kan bidra till upplysning om säkerhets- eller bevakningsåtgärd. Den bestämmelse som nu föreslås är avsedd att ha ett vidare tillämpningsområde än så. Sekretesskyddet bör därför åstadkommas genom ett införande av en ny sekretessbestämmelse i 5 kap.

Den föreslagna sekretessbestämmelsen är avsedd att användas beträffande uppgifter som är av betydelse för den fredstida delen av kris- och beredningsystemet (se avsnitt 12.1.1). I den mån den nya sekretessbestämmelsen är en av flera sekretessbestämmelser som kan vara tillämplig på en uppgift skall den strängaste sekretessbestämmelsen ligga till grund för bedömningen (jfr. prop. 1979/80:2 Del A s. 70).

Bestämmelsens utformning m.m.

Som nämnts i avsnitt 12.1 bygger den reformerade strukturen för kris- och beredningsansvar på ett sektors- och områdesansvar med ökad samverkan mellan berörda aktörer. Detta innebär att myndigheterna måste kunna utbyta uppgifter med varandra. Som tidigare nämnts skall vidare alla statliga myndigheter lämna sina risk- och sårbarhetsanalyser till Regeringskansliet i samband med inlämnandet av årsredovisningen.

Även kommuner och landsting har att vidta vissa åtgärder enligt lagen om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting. Som nämnts tidigare kan en extraordinär händelse undantagsvis utgöra en sådan allvarlig fredstida kris som avses träffas av förordningen om fredstida kris- och beredningsverksamhet (prop. 2001/02:184 s. 15). Den föreslagna bestämmelsen bör bli tillämplig på analys-, förberedelse- och planeringsverksamheten i den del den avser sådana situationer. I den mån kommunernas och landstingens risk- och sårbarhetsanalyser berör exempelvis hanteringen av översvämningar av mindre allvarlig karaktär bör dock uppgifterna falla utanför bestämmelsens tillämpningsområde.

Bestämmelsen bör således vara tillämplig på uppgifter som har insamlats eller producerats inom ramen för analys-, planerings- eller förberedelseverksamheten avseende fredstida kriser. För att nödvändig samverkan skall kunna ske mellan myndigheterna bör bestämmelsen vara tillämplig på sådana uppgifter såväl hos den myndighet som har insamlat och producerat dem, som hos en annan myndighet som har fått dem överlämnade till sig. Som *Brottsförebyggande rådet* har anfört bör den i promemorian föreslagna lagtexten ändras något så att det tydligare framgår att den föreslagna bestämmelsen bara är tillämplig på sådana risk- och sårbarhetsanalyser som avser fredstida krissituationer. Av dessa skäl bör sekretess gälla för uppgift som hänför sig till myndighets verksamhet som består i risk- och sårbarhetsanalyser avseende fredstida krissituationer eller planering och förberedelser för hantering av sådana situationer. Att sekretessen följer med en uppgift som har insamlats eller producerats i den angivna verksamheten när en sådan uppgift lämnas till en annan myndighet kommer till uttryck genom att bestämmelsen inte

har begränsats till att gälla uppgifter hos en viss myndighet eller uppgifter i en viss verksamhet, utan att sekretessen ”gäller för uppgift som *hänför sig till* myndighets verksamhet som avser” (jfr 5 kap. 1 § sekretesslagen). Om en uppgift som omfattas av sekretessbestämmelsen lämnas till en annan myndighet skall således även den mottagande myndigheten tillämpa sekretessbestämmelsen på uppgiften.

Begreppet ”verksamhet som består i risk- och sårbarhetsanalyser avseende fredstida krissituationer eller planering och förberedelser för hantering av sådana situationer” innefattar även ett insamlande av sådana uppgifter som behövs i verksamheten när detta insamlande utförs av andra handläggare inom myndigheten än de som primärt arbetar med analys-, planerings- och förberedelsearbetet. Sådana interna sammanställningar kommer i normalfallet inte att utgöra allmänna handlingar eftersom de endast utgör underlag för de dokument som senare blir allmänna handlingar, t.ex. risk- och sårbarhetsanalyser. Det är dock i detta sammanhang viktigt att skilja mellan olika verksamheter inom en och samma myndighet. Den föreslagna bestämmelsens tillämpningsområde är begränsad till analys-, planerings- eller förberedelseverksamheten avseende fredstida kriser. Uppgifter som förekommer i arbetsmaterial eller i upprättade handlingar i nämnda verksamhet kan emellertid även finnas i en allmän handling som har upprättats i myndighetens vanliga verksamhet, t.ex. i den löpande förvaltnings-verksamheten eller i den personaladministrativa verksamheten. Om så är fallet och någon begär att få ut en handling som har upprättats i den senare verksamheten skall den handlingen naturligtvis lämnas ut om inte uppgifterna i handlingen omfattas av någon annan sekretessbestämmelse. Detta innebär att allmänhetens insyn i myndighetens normala verksamhet inte hindras av den föreslagna bestämmelsen.

I promemorian föreslås att den nya sekretessbestämmelsen, i likhet med bestämmelserna om utrikes- och försvarssekretess och samtliga bestämmelser i 5 kap. sekretesslagen (utom 5 kap. 1 § andra stycket) skall förses med ett s.k. rakt skaderekvisit. Ett sådant skaderekvisit innebär att en uppgift som faller inom bestämmelsens tillämpningsområde får hemlighållas endast om det typiskt sett eller – beträffande normalt harmlösa uppgifter – i det enskilda fallet kan antas att den angivna verksamheten motverkas om uppgiften röjs, dvs. presumptionen är att uppgifterna är offentliga (jfr prop. 1979/80:2 Del A s. 80 f). *Rikspolisstyrelsen* har anfört att det bör övervägas att förse bestämmelsen med ett omvänt skaderekvisit. Ett sådant skaderekvisit innebär att uppgiften får röjas endast om det i det enskilda fallet står klart att verksamheten inte motverkas av röjandet. Ett omvänt skaderekvisit innebär således en presumtion för att uppgiften omfattas av sekretess. Regeringen anser inte att det finns skäl att förse bestämmelsen med ett starkare skaderekvisit än t.ex. utrikes- eller försvarssekretessen. Ett rakt skaderekvisit innebär att sekretess kan meddelas i den utsträckning det behövs, samtidigt som insynen i myndighetens verksamhet inte inskränks mer än nödvändigt. Det raka skaderekvisitet bör, i enlighet med *Lagrådets* förslag, formuleras så att sekretess gäller om det kan antas att det allmännas möjligheter att förebygga och hantera fredstida kriser motverkas om uppgiften röjs.

När det gäller frågan om utbyte av uppgifter mellan myndigheterna inom ramen för analys-, planerings- och förberedelseverksamheten avseende fredstida krissituationer har den föreslagna bestämmelsen, som tidigare nämnts, konstruerats så att sekretessen gäller både hos den utlämnande och den mottagande myndigheten. Eftersom sekretessbestämmelsen gäller även hos den mottagande myndigheten kan det inte antas att det allmännas möjligheter att förebygga och hantera fredstida kriser motverkas om uppgiften lämnas till den mottagande myndigheten. Någon särskild sekretessbrytande regel för utlämnande av uppgifter myndigheterna emellan behöver därför inte införas.

Som angivits tidigare skall de samverksansvariga myndigheterna enligt 4 § förordningen (2002:472) om åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap i planerings- och förberedelseverksamheten avseende fredstida kriser samverka även med sammanslutningar och berörda näringsidkare. Uppgifter som omfattas av sekretess enligt den föreslagna bestämmelsen kan lämnas ut till enskilda med förbehåll enligt 14 kap. 9 § sekretesslagen eller, om förbehåll inte kan uppställas och ett utlämnande anses nödvändigt för att myndigheten skall kunna utföra analys-, förberedelse- eller planeringsarbetet, med stöd av 1 kap. 5 § sekretesslagen.

Lantmäteriverket anser att sekretessprövningen bör ske under medverkan av berörda myndigheter. Av 2 kap. 14 § tryckfrihetsförordningen följer att begäran att få del av en allmän handling skall göras hos den myndighet som förvarar handlingen. Den myndigheten har också att pröva om handlingen kan lämnas ut. Om särskilda skäl föranleder det får det föreskrivas att prövning skall göras av en annan myndighet. I fråga om handling som är av synnerlig betydelse för rikets säkerhet kan genom förordning föreskrivas att endast viss myndighet får pröva frågan om utlämnande. Även om det således som huvudregel är den myndighet, som förvarar en handling och som begäran om utlämnande av handlingen har riktats till, som har att göra sekretessprövningen kan det dock anses vara lämpligt att myndigheten – beträffande sådana handlingar som myndigheten fått från en annan myndighet inom ramen för samarbetet avseende t.ex. risk- och sårbarhetsanalyser – samråder med den andra myndigheten innan beslut fattas.

Om meddelarfriheten

De fall då meddelarfriheten, dvs. rätten enligt 1 kap. 1 § tredje stycket tryckfrihetsförordningen (TF) och 1 kap. 2 § yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) att lämna uppgift i vilket ämne som helst för publicering i de medier som de båda grundlagarna omfattar, är inskränkt framgår av bestämmelser i dessa lagar. Det är t.ex. aldrig tillåtet att uppsåtligen lämna ut en allmän handling som omfattas av sekretess. Med stöd av 7 kap. 3 § första stycket 3 TF och 5 kap. 3 § första stycket 3 YGL har vidare de tystnadsplikter som inskränker meddelarfriheten räknats upp i 16 kap. 1 § sekretesslagen.

Den tystnadsplikt som följer av utrikessekretessen (2 kap. 1 § sekretesslagen) begränsar meddelarfriheten, såvitt avser uppgift vars röjande kan antas sätta rikets säkerhet i fara eller annars skada landet allvarligt. Den tystnadsplikt som följer av försvarssekretessen (2 kap.

2 §) finns inte upptagen i nämnda uppräkningslista över tystnadsplikter som inskränker meddelarfriheten. Det framgår dock av 7 kap. 3 § första stycket 1 TF och 5 kap. 3 § första stycket 1 YGL att meddelarfriheten är inskränkt om ett uppgiftslämnande är straffbart som högförräderi, spioneri, grovt spioneri, grov obehörig befattningsmed hemlig uppgift, uppror, landsförräderi, landssvek eller försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott. Den tystnadsplikt som följer av sekretessen för säkerhets- eller bevakningsåtgärder, chiffer m.m. (5 kap. 2–3 §§ sekretesslagen) har i sin helhet företräde framför meddelarfriheten (16 kap. 1 §).

Brottsförebyggande rådet anser att den tystnadsplikt som följer av den föreslagna sekretessbestämmelsen inte bör ges företräde framför meddelarfriheten, eftersom en möjlighet att slå larm i de fall analys- och förberedelsearbetet inte får den nödvändiga prioriteten i sådana fall försvinner.

De statliga myndigheterna är skyldiga att årligen lämna in sina risk- och sårbarhetsanalyser till Regeringskansliet. En liknande skyldighet att göra risk- och sårbarhetsanalyser övervägs för närvarande för kommuner och landsting. Regeringen har på detta sätt betonat vikten av att myndigheterna löpande sköter sitt krishanteringsarbete. Rapporteringsskyldigheten innebär också att Regeringskansliet har en möjlighet att uppmärksamma om krishanteringsarbetet eftersätts.

Om uppgifter om t.ex. allvarliga sårbarheter i myndigheternas processer blir allmänt kända och utnyttjas för angrepp mot myndigheterna skulle det kunna leda till stora skador för myndigheterna, enskilda och samhället i stort. Den tystnadsplikt som följer av den föreslagna bestämmelsen bör därför ges företräde framför meddelarfriheten.

Den verksamhet som sekretessbestämmelsen omfattar utgörs av en analys- och förberedelseverksamhet med beaktande av ett helhetsperspektiv. Mot bakgrund av att det är fråga om mycket allvarliga händelser som hanteras inom det fredstida krishanteringssystemet är det inte möjligt att, på så sätt som skett beträffande den tystnadsplikt som följer av utrikessekretessen (2 kap. 1 §), dela upp tillämpningsområdet i sådana uppgifter som kan falla in under meddelarfriheten och sådana som inte kan det. Den tystnadsplikt som följer av den föreslagna bestämmelsen bör således i sin helhet ges företräde framför meddelarfriheten på motsvarande sätt som har skett beträffande den tystnadsplikt som följer av 5 kap. 2 och 3 §§. Bestämmelsen 16 kap. 1 § sekretesslagen bör ändras i enlighet härmed.

Kostnadskonsekvenser och ikraftträdande

Förslagen till ändring i sekretesslagen beräknas inte ha några kostnadskonsekvenser.

Det är angeläget att den nya sekretessbestämmelsen kan träda i kraft så snart som möjligt. Förslagen till ändring i sekretesslagen föreslås därför träda i kraft den 1 januari 2005 eller annars snarast därefter.

5 kap.

8 §

Paragrafen är ny och innehåller en bestämmelse om sekretess till skydd för sådana uppgifter som hänför sig till myndighets verksamhet som består i risk- och sårbarhetsanalyser avseende fredstida krissituationer eller planering och förberedelser för hantering av sådana situationer. Sekretess skall gälla för sådana uppgifter om det kan antas att det allmännas möjligheter att förebygga eller hantera sådana situationer motverkas om uppgifterna röjs. Det är i detta sammanhang mycket allvarliga kriser som avses, alltså inte olyckor och andra händelser av mer vardaglig karaktär. (Angående krishanteringssystemet, se avsnitt 12.1.1).

Eftersom sekretessen enligt den föreslagna bestämmelsen gäller för uppgifter *som hänför sig till* ovan nämnda verksamhet följer sekretessen med en uppgift som lämnas till en annan myndighet. Då sekretessen kommer att gälla även hos den mottagande myndigheten kan det inte antas att det allmännas möjligheter att förebygga eller hantera fredstida krissituationer motverkas om uppgiften lämnas till den mottagande myndigheten.

Uppgifter som omfattas av sekretess enligt den föreslagna bestämmelsen kan behöva lämnas ut till sammanslutningar och berörda näringsidkare. Ett sådant utlämnande kan ske med förbehåll enligt 14 kap. 9 § sekretesslagen eller, om förbehåll inte kan uppställas och ett utlämnande anses nödvändigt för att myndigheten skall kunna utföra analys-, förberedelse- eller planeringsarbetet, med stöd av 1 kap. 5 § sekretesslagen.

Lagtexten har formulerats i enlighet med *Lagrådets* förslag.

Förslaget har behandlats i avsnitt 12.2.

16 kap.

1 §

Ett tillägg görs i 16 kap. 1 § med anledning av den föreslagna sekretessbestämmelsen. Tillägget innebär att den tystnadsplikt som följer av sekretessbestämmelsen inskränker meddelarfriheten. Frågan har behandlats i avsnitt 12.2.

Förslag till ändringar i sekretesslagen (1980:100)

Härigenom föreskrivs i fråga om sekretesslagen (1980:100)
dels att 16 kap. 1 § skall ha följande lydelse,
dels att det i lagen skall införas en ny paragraf, 5 kap. 8 §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 kap

8 §

Sekretess gäller för uppgift som hänför sig till myndighets verksamhet som avser risk- och sårbarhetsanalyser eller planering och förberedelser för hantering av fredstida krissituationer, om det kan antas att syftet med verksamheten motverkas om uppgiften röjs.

Nuvarande lydelse

16 kap.

1 §

Att friheten enligt 1 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 2 § yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter i vissa fall är begränsad framgår av 7 kap. 3 § första stycket 1 och 2, 4 § 1–8 samt 5 § 1 och 3 tryckfrihetsförordningen och av 5 kap. 1 § första stycket samt 3 § första stycket 1 och 2 yttrandefrihetsgrundlagen. De fall av uppsåtligt åsidosättande av tystnadsplikt, i vilka nämnda frihet enligt 7 kap. 3 § första stycket 3 och 5 § 2 tryckfrihetsförordningen samt 5 kap. 1 § första stycket och 3 § första stycket 3 yttrandefrihetsgrundlagen i övrigt är begränsad, är de där tystnadsplikten följer av

3. denna lag enligt

5 kap. 7 §

såvitt avser uppgift om kvarhållande av försändelse på befordringsföretag, hemlig teleavlysning och hemlig teleövervakning eller hemlig kameraövervakning på grund av beslut av domstol eller åklagare

7 kap 1 §

såvitt avser uppgift om annat än verkställigheten av beslut om omhändertagande eller beslut om vård utan samtycke

Föreslagen lydelse

16 kap.

1 §

Att friheten enligt 1 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 2 § yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter i vissa fall är begränsad framgår av 7 kap. 3 § första stycket 1 och 2, 4 § 1–8 samt 5 § 1 och 3 tryckfrihetsförordningen och av 5 kap. 1 § första stycket samt 3 § första stycket 1 och 2 yttrandefrihetsgrundlagen. De fall av uppsåtligt åsidosättande av tystnadsplikt, i vilka nämnda frihet enligt 7 kap. 3 § första stycket 3 och 5 § 2 tryckfrihetsförordningen samt 5 kap. 1 § första stycket och 3 § första stycket 3 yttrandefrihetsgrundlagen i övrigt är begränsad, är de där tystnadsplikten följer av

3. denna lag enligt

5 kap. 7 §

såvitt avser uppgift om kvarhållande av försändelse på befordringsföretag, hemlig teleavlysning och hemlig teleövervakning eller hemlig kameraövervakning på grund av beslut av domstol eller åklagare

5 kap. 8 §

7 kap. 1 §

såvitt avser uppgift om annat än verkställigheten av beslut om omhändertagande eller beslut om vård utan samtycke

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2005.

Förteckning över remissinstanserna

Prop. 2004/05:5
Bilaga 2

Justitieombudsmannen, Hovrätten för Nedre Norrland, Kammarrätten i Jönköping, Justitiekanslern, Riksåklagaren, Rikspolisstyrelsen, Brottsförebyggande rådet, Migrationsverket, Krisberedskapsmyndigheten, Statens räddningsverk, Styrelsen för psykologiskt försvar, Kustbevakningen, Riksförsäkringsverket, Socialstyrelsen, Smittskyddsinstitutet, Tullverket, Riksgäldskontoret, Finansinspektionen, Ekonomistyrningsverket, Skatteverket, Statistiska centralbyrån, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Kalmar län, Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Länsstyrelsen i Örebro län, Länsstyrelsen i Västerbottens län, Statens jordbruksverk, Statens veterinärmedicinska anstalt, Livsmedelsverket, Riksarkivet, Kemikalieinspektionen, Statens strålskyddsinstitut, Statens kärnkraftinspektion, Lantmäteriverket, Post- och telestyrelsen, Banverket, Vägverket, Sjöfartsverket, Luftfartsverket, Arbetsmarknadsstyrelsen, Affärsverket svenska kraftnät, Elsäkerhetsverket, Statens energimyndighet, Verket för näringslivsutveckling, Svenska Kommunförbundet, Landstingsförbundet, Sveriges Radio AB, Sveriges Television AB, Svenska Journalistförbundet, Svenska Tidningsutgivareföreningen och Allmänhetens pressombudsman.

Förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)

Härigenom föreskrivs i fråga om sekretesslagen (1980:100)¹
dels att 16 kap. 1 § skall ha följande lydelse,
dels att det i lagen skall införas en ny paragraf, 5 kap. 8 §, av följande
lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 kap.

8 §

Sekretess gäller för uppgift som hänför sig till myndighets verksamhet som avser risk- och sårbarhetsanalyser avseende fredstida krissituationer eller planering och förberedelser för hantering av sådana situationer, om det kan antas att syftet med verksamheten motverkas om uppgiften röjs.

Lydelse enligt bet. 2003/04:KU17

16 kap.1 §²

Att friheten enligt 1 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 2 § yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter i vissa fall är begränsad framgår av 7 kap. 3 § första stycket 1 och 2, 4 § 1–8 samt 5 § 1 och 3 tryckfrihetsförordningen och av 5 kap. 1 § första stycket samt 3 § första stycket 1 och 2 yttrandefrihetsgrundlagen. De fall av uppsåtligt åsidosättande av tystnadsplikt, i vilka nämnda frihet enligt 7 kap. 3 § första stycket 3 och 5 § 2 tryckfrihetsförordningen samt 5 kap. 1 § första stycket och 3 § första stycket 3 yttrandefrihetsgrundlagen i övrigt är begränsad, är de där tystnadsplikten följer av

3. denna lag enligt

5 kap. 7 §

såvitt avser uppgift om kvarhållande av försändelse på befordringsföretag, hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning eller hemlig kameraövervakning på grund av beslut av domstol eller åklagare

¹ Lagen omtryckt 1992:1474.

² Senaste lydelse 2003:392.

*Föreslagen lydelse***16 kap.**

1 §

Att friheten enligt 1 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 2 § yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter i vissa fall är begränsad framgår av 7 kap. 3 § första stycket 1 och 2, 4 § 1–8 samt 5 § 1 och 3 tryckfrihetsförordningen och av 5 kap. 1 § första stycket samt 3 § första stycket 1 och 2 yttrandefrihetsgrundlagen. De fall av uppsåtligt åsidosättande av tystnadsplikt, i vilka nämnda frihet enligt 7 kap. 3 § första stycket 3 och 5 § 2 tryckfrihetsförordningen samt 5 kap. 1 § första stycket och 3 § första stycket 3 yttrandefrihetsgrundlagen i övrigt är begränsad, är de där tystnadsplikten följer av

3. denna lag enligt

5 kap. 7 §

såvitt avser uppgift om kvarhållande av försändelse på befordringsföretag, hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning eller hemlig kameraövervakning på grund av beslut av domstol eller åklagare

5 kap. 8 §

7 kap. 1 §

såvitt avser uppgift om annat än verkställigheten av beslut om omhändertagande eller beslut om vård utan samtycke

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2005.

LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2004-06-04

Närvarande: f.d. justitierådet Lars K Beckman, f.d. justitierådet Inger Nyström och regeringsrådet Bengt-Åke Nilsson.

Sekretess för risk- och sårbarhetsanalyser

Enligt en lagrådsremiss den 27 maj 2004 (Försvarsdepartementet) har regeringen beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100).

Förslaget har inför Lagrådet föredragits av kammarrättsassessorn Cecilia Skjöldebrand.

Förslaget föranleder följande yttrande av Lagrådet:

5 kap. 8 §

Enligt det remitterade förslaget skall sekretess gälla för uppgift som hänför sig till myndighets verksamhet som avser risk- och sårbarhetsanalyser avseende fredstida krissituationer eller planering och förberedelse för hantering av sådana situationer, om det kan antas att syftet med verksamheten motverkas om uppgiften röjs.

Bestämmelsens tillämpningsområde är alltså begränsat till myndigheternas verksamhet för analys, planering, förberedelse och hantering avseende fredstida kriser. Skaderekvisitet har utformats så att förutsättningen för sekretess är att syftet med verksamheten motverkas om uppgiften röjs. Vad detta innebär har inte närmare utvecklats i motiven men rimligen syftar den angivna verksamheten ytterst till att minska samhällets sårbarhet vid fredstida kriser, bl.a. genom att öka myndigheternas förmåga att förutse och hantera sådana situationer.

En given utgångspunkt vid utformningen av sekretessbestämmelser är att inte ge utrymme för vidare sekretess än vad som är oundgängligen nödvändigt för att skydda det intresse som har föranlett bestämmelsen. Ett sätt att främja en sådan strävan och även att uppnå en klarare avgränsning vad gäller tillämpningen är att beskriva skadan så konkret som möjligt (jfr t.ex. 2 kap. 1 och 2 §§ samt 6 kap. 1 och 3 §§).

Mot denna bakgrund ifrågasätter Lagrådet – även om det i sekretesslagen finns exempel på att skaderekvisitet är utformat på liknande sätt som i det remitterade förslaget – om det inte i detta fall vore en fördel med en mera konkret utformning av skaderekvisitet, t.ex. enligt följande mönster:”om det kan antas att det allmännas möjligheter att förebygga och hantera fredstida kriser motverkas om uppgiften röjs”.

Betänkandet Försvarshögskolan – en översyn (SOU 2004:58)

Remissinstanser som har anmodats att yttra sig:

Riksrevisionen, Statskontoret, Försvarmakten, Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt, Krisberedskapsmyndigheten, Totalförsvarets forskningsinstitut, Försvarshögskolan, Totalförsvarets pliktverk, Ekonomistyrningsverket, Arbetsgivarverket, Högskoleverket, Centrala studiestödsnämnden, Stockholms universitet, Kungliga Tekniska högskolan, Uppsala universitet, Karlstad universitet, Umeå universitet, Örebro universitet, Linköpings universitet, Göteborgs universitet, Mithögskolan, Högskolan i Halmstad och Jämställdhetsombudsmannen.

Remissinstanser som har beretts tillfälle att yttra sig:

Sveriges akademikers centralorganisation, Tjänstemännens centralorganisation, Officersförbundet, Sveriges Reservofficersförbund, Studentkåren, Försvarshögskolan, Elevråden vid de tre militärhögskolorna.

Betänkandet Totalförsvarets forskningsinstitut – En översyn (SOU 2004:41)

Remissinstanser som har anmodats att yttra sig:

Riksrevisionen, Statskontoret, Ekonomistyrningsverket, Försvarmakten, Försvarets materielverk, Totalförsvarets forskningsinstitut, Försvarshögskolan, Krisberedskapsmyndigheten, Statens räddningsverk, Styrelsen för psykologiskt försvar, Affärsverket svenska kraftnät, Post- och telestyrelsen, Statens energimyndighet, Vägverket, Tullverket, Banverket, Luftfartsverket, Sjöfartsverket, Socialstyrelsen, Rikspolisstyrelsen, Säkerhetspolisen, Statens strålskyddsinstitut, Statens kärnkraftinspektion, Smittskyddsinstitutet, Länsstyrelsen i Stockholm, Länsstyrelsen i Södermanland, Länsstyrelsen i Uppsala, Länsstyrelsen i Halland, Länsstyrelsen i Kalmar, Länsstyrelsen i Gotland, Svenska Kommunförbundet, Rymdstyrelsen, Verket för innovationssystem, Högskoleverket, Stockholms universitet, Uppsala universitet, Umeå universitet, Linköpings universitet, Kungliga Tekniska högskolan, Chalmers Tekniska högskola, Vetenskapsrådet, Inspektionen för strategiska produkter, Jämställdhetsombudsmannen.

Remissinstanser som har beretts tillfälle att yttra sig:

Stiftelsen för Miljöstrategisk forskning, Kungliga Ingenjörsvetenskapsakademien, Svenskt näringsliv, Försvarsindustriföreningen, Aerotech Telub AB, Alvis Hägglunds AB, Bofors Defence AB, Ericsson Microwave Systems AB, Kockums AB, Nammo Sweden AB, NEXPLO Industries AB, Saab Bofors Dynamics, SaabTech AB, Saab Ericsson Space AB, Volvo Aero Corporation, Industrial Research institutes in

Betänkandet Från klassificering till urval – en översyn av Totalförsvarets pliktverk (2004:5)

Remissinstanser som har anmodats yttra sig:

Justitiekanslern, Svea hovrätt, Kammarrätten i Göteborg, Rikspolisstyrelsen, Försvarsmakten, Totalförsvarets pliktverk, Statens räddningsverk, Krisberedskapsmyndigheten, Kustbevakningen, Styrelsen för psykologiskt försvar, Försvarshögskolan, Överklagandenämnden för totalförsvaret, Socialstyrelsen, Banverket, Sjöfartsverket, Luftfartsverket, Riksrevisionen, Riksförsäkringsverket, Arbetsgivarverket, Arbetsmarknadsstyrelsen, Integrationsverket, Affärsverket Svenska Kraftnät, Skolverket, Ungdomsstyrelsen, Statskontoret, Datainspektionen, Riksarkivet, Jämställdhetsombudsmannen, Länsstyrelsen i Jämtlands län, Länsstyrelsen i Värmlands län, Länsstyrelsen i Norrbottens län.

Remissinstanser som har beretts tillfälle att yttra sig:

Riksdagens ombudsmän, Göteborgs kommun, Sollentuna kommun, Örebro kommun, Kiruna kommun, Filipstads kommun, Ödeshögs kommun, Älvdalens kommun, Timrå kommun, Nordanstigs kommun, Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet, Tjänstemännens centralorganisation, Landsorganisationen i Sverige, Sveriges Akademikers Centralorganisation, Officersförbundet, Sveriges Reservofficersförbund, Svenskt Näringsliv, Frivilliga Försvarsorganisationernas Samarbetskommitté, Centralförbundet för befälsutbildning, Civilpliktsrådet, Värnpliktsrådet, Svenska freds- och skiljedomsföreningen, Moderata Ungdomsförbundet, Liberala Ungdomsförbundets Riksorganisation, Riksorganisationen Centerns Ungdomsförbund, Sveriges Socialdemokratiska Ungdomsförbund, Kristdemokratiska Ungdomsförbundet, Ung Vänster, Grön Ungdom, Fredrika-Bremer-Förbundet, Landsrådet för Sveriges Ungdomsorganisationer.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 23 september 2004

Närvarande: statsministern Persson, statsråden Engqvist, Sahlin, Pagrotsky, Östros, Messing, Lövdén, Ringholm, Y. Johansson, Bodström, Sommestad, Karlsson, Lund, Nykvist, Andnor, Nuder, M. Johansson, Hallengren, Björklund, Holmberg

Föredragande: statsrådet Björklund

Regeringen beslutar proposition 2004/05:5 Vårt framtida försvar