

Regeringens proposition

1977/78: 63

om försvarsmaktens centrala ledning m. m.;

beslutad den 1 december 1977.

Regeringen föreslår riksdagen att antaga de förslag som har upptagits i bifogade utdrag av regeringsprotokoll.

På regeringens vägnar

THORBJÖRN FÄLLDIN

ERIC KRÖNMARK

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen lämnas förslag om principer för ledningen av försvarsmakten i fred och riktlinjer för organisation av försvarsmaktens centrala ledning m. m. Utgångspunkter för förslagen har varit behovet att minska försvarets kostnader, tillämpningen av försvarets planerings- och ekonomisystem och försvarsmaktens ledningsutrednings betänkande (SOU 1976:64) Försvarsmaktens centrala ledning.

Försvarets planerings- och ekonomisystem bör vara det övergripande ledningssystemet för att styra verksamheten i fred inom försvarsdepartementets verksamhetsområde. För att bl. a. förbättra underlaget för planering av försvarsmaktens utveckling förordas att överbefälhavarens roll som programsamordnare stärks. Detta innebär bl. a. att överbefälhavaren lämnar in programplan för det militära försvaret till regeringen. I propositionen föreslås vidare att anskaffningen av försvarsmateriel samordnas på ett bättre sätt än f. n.

Enligt propositionen bör de centrala och högre regionala myndigheternas personalstyrka minskas mer än nuvarande planer anger. Den totala minskning som bör eftersträvas vid dessa myndigheter är sammanlagt ca 1 850 anställda. Huvuddelen av minskningen bör vidtas under budgetåren 1978/79–1982/83.

Den centrala ledningen inom försvarsmakten föreslås alltså organiseras på de fyra myndigheterna överbefälhavaren, chefen för armén, chefen för marinen och chefen för flygvapnet med staber. Stabsorganisationen resp. försvarets materielverks Stockholmsdel föreslås få en i huvudsak samlad lokalisering var för sig.

Förslag läggs om ändrad organisation av försvarsstaben, vilket innebär att denna stab delas in i två delar, den ena för operativ verksamhet och

underrättelsetjänst, den andra för planerings- och personalfrågor. De båda stabsdelarna föreslås bli direkt underställda överbefälhavaren.

I propositionen föreslås den principiella organisationen för försvarsgrensstab omfatta enheter för planering, organisation och materiel, personal, utbildning och mobiliseringsförberedelser samt för administration. Vissa avvikelser i förhållande till principorganisationen föreslås för de enskilda staberna.

Enligt förslaget skall behovet av lekmannainflytande i den centrala stabsorganisationen tillgodoses genom att ett rådgivande lekmannaorgan, militärledningens rådgivande nämnd, inrättas.

FÖRSVARSDEPARTEMENTET

Utdrag
PROTOKOLL
vid regeringssammanträde
1977-12-01

Närvarande: statsministern Fälldin, ordförande, och statsråden Bohman, Ahlmark, Romanus, Turesson, Gustavsson, Antonsson, Mogård, Olsson, Dahlgren, Åsling, Söder, Troedsson, Mundebo, Krönmark, Ullsten, Wikström, Johansson, Friggebo.

Föredragande: statsrådet Krönmark

Proposition om försvarsmaktens centrala ledning m. m.

1 Inledning

I propositionen behandlas försvarsmaktens ledningsutrednings förslag till organisation av försvarsmaktens centrala ledning m. m. Som en allmän bakgrund härtill redogörs för principerna för försvarets planerings- och ekonomisystem. I samband härmed lämnas den redogörelse för erfarenheterna av systemet som riksdagen begärde vid 1975/76 års riksmöte (FöU 1975/76:32, rskr 1975/76:273). Vidare behandlas de delar av försvarets rationaliseringsinstituts rapport Publikations- och läromedelsverksamheten i försvaret som har anknytning till ledningsutredningens förslag.

1.1 Försvarets planerings- och ekonomisystem

Kungl. Maj:t beredde genom prop. 1970:97 riksdagen tillfälle att yttra sig över ett system för planering och programbudgetering inom försvaret. Riksdagen fann inte anledning till erinran mot det föreslagna systemet eller dess uppbyggnad (SU 1970:203, rskr 1970:420). Kungl. Maj:t förordnade i februari 1971 att det nya systemet, som vanligen kallas försvarets planerings- och ekonomisystem, skulle införas den 1 juli 1972.

Med det nya systemet skulle statsmakterna bl. a. få bättre underlag för att bedöma försvarets resursbehov och effektivitet. De långsiktiga målen för försvaret skulle preciseras och i högre grad än tidigare vägleda planeringen.

Reformen innebar bl. a. att planering och budgetering i första hand skulle inriktas mot slutprodukterna för verksamheten, krigsförbanden, i stället för mot produktionsfaktorerna. För varje typ av krigsförband, som i systemet förs samman till program, utsågs en ansvarig myndighet, en programmyndighet.

Produktionsmyndigheter utsågs för att genomföra den produktion som behövs för att åstadkomma krigsförbanden. Budgetens indelning i anslag liksom ansvarsfördelningen mellan och inom myndigheterna skulle spegla viktiga avvägningsfrågor och konkurrerande verksamhetsmål.

Det nya systemet skulle bl. a. ge större frihet för myndigheterna att välja mellan olika sätt att lösa sina uppgifter. Därvid skulle en effektökning uppnås som beräknades uppväga ansträngningarna för att införa systemet.

Införandet av det nya systemet skulle ske successivt, varvid administrativ enkelhet skulle eftersträvas.

Arbetet med att införa det nya systemet samt att efter hand anpassa det till vunna erfarenheter har sedan år 1970 letts av särskilda ledningsgrupper. Härvid har bl. a. utvecklats principer för och ansvarsförhållanden m. m. i samband med den långsiktiga försvarsplaneringen. Ansvarsförhållanden m. m. vid produktionen har också behandlats ingående. Detta beror bl. a. på att de centrala förvaltningsmyndigheternas roll har förändrats i samband med införandet av det nya systemet. I arbetet har också ingått att utveckla de metoder som behövs i systemet, t. ex. för att formulera mål för produktionen liksom att bestämma i vilken grad dessa mål har uppnåtts. Ledningsgruppernas arbete har efter hand omsatts i bestämmelser för tillämpning av systemet. Arbetet har avslutats hösten 1977.

1.2 Försvarsmaktens ledningsutredning

Mot bakgrund av de fortlöpande kostnadsökningarna har man inom försvaret strävat efter att effektivisera produktionen för att sänka kostnaderna. Härvid har organisationsöversyner skett av den lägre regionala och lokala organisationen. En motsvarande översyn måste genomföras på den centrala och högre regionala nivån. Försvarets planerings- och ekonomisystem har i samma syfte införts inom försvarsdepartementets verksamhetsområde. För att i full utsträckning uppnå avsedd effektivitet måste organisationen och systemet vara anpassade till varandra.

Med stöd av Kungl. Maj:ts bemyndigande tillkallade bl. a. av dessa skäl dåvarande chefen för försvarsdepartementet i september 1974 sex sakkunniga¹ med uppdrag att se över det militära försvarets centrala och högre regionala ledningsorganisation m. m. De sakkunniga, som tog namnet Försvarsmaktens ledningsutredning 1974 (FLU 74), avlämnade i november 1976 delbetänkandet (SOU 1976:64) Försvarsmaktens centrala ledning. Betänkandet bygger bl. a. på det systemmässiga underlag, som har tagits fram av de tidigare nämnda ledningsgrupperna för utveckling av planerings- och ekonomisystemet och redovisar överväganden och förslag om det militära försvarets centrala ledningsorganisation samt den principiella uppgiftsfördel-

¹ Dåvarande landshövdingen Hans Gustafsson, ordförande, riksdagsledamöterna Erik Glimnér, Åke Gustavsson, Olle Göransson och Sven-Olov Träff samt redaktören, numera riksdagsledamoten Hans Lindblad.

ningen mellan central och högre regional nivå. Utredningen fortsätter och kommer i nästa betänkande att behandla frågor om den högre regionala ledningsorganisationen.

Till betänkandet har fogats en reservation av ledamöterna Åke Gustavsson och Olle Göransson samt särskilda yttranden av ledamoten Hans Lindblad och ledamoten Sven-Olov Träff.

Över utredningens betänkande har remissyttranden avgetts av rikspolisstyrelsen, överbefälhavaren, chefen för armén, chefen för marinen, chefen för flygvapnet, försvarets civilförvaltning, försvarets sjukvårdsstyrelse, fortifikationsförvaltningen, försvarets materielverk, försvarets forskningsanstalt, försvarets radioanstalt, värnpliktsverket, försvarets datacentral, civilförsvarsstyrelsen, beredskapsnämnden för psykologiskt försvar, försvarets rationaliseringsinstitut, försvarets personalnämnd, socialstyrelsen, postverket, televerket, statens järnvägar, statens vägverk, sjöfartsverket, luftfartsverket, transportnämnden, statskontoret, riksrevisionsverket, statens personalnämnd, statens jordbruksnämnd, generaltullstyrelsen, överstyrelsen för ekonomiskt försvar, arbetsmarknadsstyrelsen, statens vattenfallsverk, civilbefälhavarna i Södra, Västra, Östra, Bergslagens, Nedre Norrlands och Övre Norrlands civilområden, Sveriges Radio AB, Centralorganisationen SACO/SR (SACO/SR), Tjänstemännens centralorganisations statstjänstemannasektion (TCO-S) samt Landsorganisationen i Sverige (LO).

1.3 Publikations- och läromedelsverksamheten inom försvaret

Till de centrala stabernas uppgifter hör viss publikations- och läromedelsverksamhet. Försvarsmaktens ledningsutredning har valt att inte närmare studera denna verksamhet eftersom den har utretts av försvarets rationaliseringsinstitut.

I prop. 1973:55 om omlokalisering av viss statlig verksamhet anförde dåvarande chefen för finansdepartementet att förutsättningarna för omlokalisering av hela publikations- och normalieverksamheten borde övervägas närmare. Riksdagen (InU 1973:22, rskr 1973:220) hade inte något att erinra mot detta.

Kungl. Maj:t uppdrog i november 1973 åt försvarets rationaliseringsinstitut att fortsätta en påbörjad översyn av publikationstjänsten m. m. och komma in med förslag med anledning av översynen. Syftet med denna var enligt direktiven att främja och effektivisera publikations- och läromedelsverksamheten samt att pröva en omlokalisering från Stockholmsområdet.

Försvarets rationaliseringsinstitut har i juni 1976 lämnat rapporten (FRI rapport 7.76-9203) Publikations- och läromedelsverksamheten i försvaret.

Yttranden över institutets förslag har avgetts av överbefälhavaren, chefen för armén, chefen för marinen, chefen för flygvapnet, försvarets civilförvaltning, försvarets sjukvårdsstyrelse, försvarets materielverk, fortifikationsförvaltningen, värnpliktsverket, försvarets brevskola, armémuseum, civilför-

svarsstyrelsen, försvarsmaktens ledningsutredning, statskontoret, riksrevisionsverket, länsstyrelsen i Kronobergs län, förenade fabriksverken, försvarets civila tjänstemannaförbund, kompaniofficersförbundet, Liber Förlag/ALLF, Telub AB samt Föreningen Armé-, Marin- och Flygfilm.

2 Nuvarande ordning

2.1 Försvarets planerings- och ekonomisystem

Som har nämnts tidigare lämnade riksdagen (prop. 1970:97, SU 1970:203, rskr 1970:420) år 1970 utan erinran ett förslag om att införa ett nytt planerings- och budgeteringssystem för försvaret. Samtidigt begärde den att Kungl. Maj:t skulle låta utreda riksdagens roll i systemet. Den begärda utredningen utfördes av 1970 års försvarsutredning. Denna föreslog att riksdagens utrikes- och försvarsutskott fortlöpande skulle informeras om studie- och planeringsarbetets inriktning och resultat. Förslaget låg till grund för prop. 1972:103. Riksdagen (FöU 1972:23, rskr 1972:309) hade inte något att erinra mot vad som anfördes i propositionen.

Arbetet med att införa systemet, som vanligtvis kallas försvarets planerings- och ekonomisystem, leddes av en särskild delegation (programbudget-delegationen). Denna avslutade sitt arbete år 1971 och ersattes av en ledningsgrupp med uppdrag att lägga fram förslag till slutlig utformning av systemet och att leda och samordna utvecklingsarbetet. Delegationens och ledningsgruppens arbete har efter hand omsatts i de bestämmelser för systemet som f. n. gäller. Ledningsgruppen har avgett en promemoria (Ds Fö 1977:5), Försvarets planerings- och ekonomisystem (FPE) – Utveckling och principer.

I det följande redogörs för grundtankarna i systemet samt den utveckling som har skett. I samband härmed lämnas även den redogörelse som riksdagen (FöU 1975/76:32, rskr 1975/76:273) har begärt för erfarenheterna av systemet. Vid tillämpningen av systemet har det visat sig att vissa uppgifter som löses av de centrala förvaltningsmyndigheterna har varit svåra att passa in i systemet på ett sätt, som kan godtas av samtliga berörda myndigheter. Samma motsättningar har även kommit fram i samband med remissbehandlingen av försvarsmaktens ledningsutrednings betänkande. Här berörda frågor redovisas utförligt i det följande (s. 19).

När förslaget om det nya planerings- och ekonomisystemet antogs år 1970 var ett av de främsta motiven att det skall ge bättre effektivitet. Ökad vikt skall läggas vid de långsiktiga målen för försvaret. Statsmakterna skall bl. a. få bättre underlag för att bedöma försvarets resursbehov och att ställa detta i relation till de säkerhetspolitiska ambitionerna. Krigsförbanden skall ställas i centrum för planering och genomförande. En långtgående decentralisering av beslutsbefogenheter skall tillämpas när det gäller själva produktionen.

Huvudkomponenterna i försvarets planerings- och ekonomisystem är

säkerhetspolitiska studier, perspektivplanering, programplanering, systemplanering och programbudgetering.

Verksamheten vid myndigheterna indelas i systemet i tre huvudfunktioner, nämligen en operativ funktion, en programfunktion och en produktionsfunktion.

Den operativa funktionen skall i fredstid genom det operativa krigsförberedelsearbetet förbereda användningen av krigsförbanden efter mobilisering. Funktionen utövas under regeringen av överbefälhavaren och under denne av militärbefälhavarna.

Framtagningen av krigsförbanden samordnas av programfunktionen. Den formulerar mål för programmen, fördelar resurser och följer upp resultaten. Programfunktionen utövas under regeringen av överbefälhavaren och försvarsgrenscheferna.

Produktionsfunktionen har ansvar för att de mål som anges av programfunktionen uppnås. Den disponerar de resurser som behövs för detta och svarar för att produktionen genomförs effektivt. Produktionsansvariga myndigheter är huvudsakligen försvarsgrenscheferna när det gäller utbildning av värnpliktiga, försvarets materielverk när det rör anskaffning av materiel och fortifikationsförvaltningen när det gäller anskaffning av byggnader och mark m. m.

Utöver de nämnda huvudfunktionerna finns särskilda specialist- eller fackfunktioner för verksamhet som berör flera program och/eller produktionsområden och som kräver speciell kompetens. Exempel på fack är hälso- och sjukvård, förrådsverksamhet, underhållsverksamhet och förplägnad. Det utmärkande för dessa verksamheter är att de ingår som delar i den produktion som produktionsmyndigheterna har ansvar för. Fackmyndigheterna, enligt nyssnämnda exempel försvarets sjukvårdsstyrelse resp. försvarets materielverk, skall genom anvisningar, råd m. m. påverka de målformulering och producerande myndigheterna så att de intressen som facken representerar blir tillgodosedda i lämplig utsträckning. I det ledningsmönster som tillämpades före införandet av det nya systemet fick de myndigheter som svarade för specialistfunktionerna också anslag för att driva verksamheten inom sina funktioner. I planerings- och ekonomisystemet är uppgifterna krigsförbandsinriktade och både uppgifter och resurser ges åt produktionsmyndigheterna. Fackmyndigheterna måste sålunda nu utöva sin påverkan utan tillgång till ekonomiska styrmedel. Även formen för denna påverkan har stor betydelse. Den behandlas utförligare i det följande (s. 19).

Genom införandet av produktionsfunktionen har förutsättningar skapats för målstyrning och decentralisering av beslutsbefogenheter. Både effektiviteten och möjligheterna för personalen att nå tillfredsställelse i arbetet bör därmed också öka. Målen för verksamheten får styra hur mycket tjänster som behöver efterfrågas inom olika specialområden. Köp av tjänster ingår som en del av systemet. En omfattande försöksverksamhet har bedrivits vid lokala myndigheter inom försvaret för att utforma dessa idéer så att de passar den

militära organisationen. Detta framgår bl. a. av de rapporter som har lämnats i 1964 års försvarskostnadsutrednings betänkanden (SOU 1968:1 och 1969:24) Ekonomisystem för försvaret. Dessa utredningar utgjorde en del av beslutsunderlaget inför 1970 års riksdagsbeslut om att införa det nya systemet. Vad som då ännu inte hade prövats var hur de tidigare angivna idéerna om målstyrning och decentralisering av beslutsbefogenheter rent praktiskt skulle tillämpas i hela organisationen och hur de olika centrala myndigheterna skulle fungera. Vid tillämpningen av dessa principer har i vissa fall problem uppstått.

Erfarenheterna från införandet och tillämpningen av systemet har redovisats av ledningsgruppen. Överbefälhavaren och civilförsvarsstyrelsen har gett rapporter om erfarenheterna av att ta fram beslutsunderlag inför 1972 och 1977 års försvarsbeslut. Överbefälhavarens erfarenheter av tillämpningen av systemet på lokal nivå har redovisats årligen t. o. m. budgetåret 1975/76. Riksrevisionsverket har genomfört tre omfattande förvaltningsrevisioner rörande tillämpningen av systemet på lokal nivå. Försvarets rationaliseringsinstitut har redovisat hur systemet tillämpas i de centrala myndigheternas egen verksamhet. I anslagsframställningar, programplaner och årsredovisningar har myndigheterna i varierande omfattning påpekat brister i systemet och lämnat förslag till förändringar. I ledningsutredningens uppgifter har också ingått att granska systemet och dess tillämpning. Även de systemmässiga erfarenheterna från arbetet i försvarsutredningar liksom från riksdagsbehandlingen utgör en väsentlig grund för redovisningen.

De allmänna principerna i försvarets planering- och ekonomisystem om målstyrning och decentralisering av beslutsbefogenheter m. m. anses vara lämpliga av alla som har berörts av dem.

Principen om ökad långsiktighet i planeringen har i allt väsentligt utvecklats enligt intentionerna. Säkerhetspolitiskt och annat underlag tas sålunda fram inom regeringskansliet och utgör grund för den perspektivplanering som myndigheterna genomför. Härigenom säkerställs att planeringen inriktas mot politiskt betydelsefulla frågor. Detta underlättar statsmakternas ställningstaganden. 1970 års försvarsutredning föreslog och 1972 års riksdag beslöt (prop. 1972:103, FöU 1972:23, rskr 1972:309) att den parlamentariska medverkan i beslutsprocessen främst borde koncentreras till den insyn som riksdagens utrikes- och försvarsutskott fick genom fortlöpande orienteringar om studie- och planeringsarbetets inriktning och resultat. Man uteslöt emellertid inte medverkan i form av parlamentariskt sammansatta försvarsutredningar. I samband med 1977 års försvarsbeslut har den senare metoden utnyttjats. Vid 1976/77 års riksmöte (FöU 1976/77:13, rskr 1976/77:311) förutsatte riksdagen att en parlamentarisk granskning sker av det material som myndigheterna tar fram som underlag inför 1982 års försvarsbeslut. Denna granskning förutsätts börja på ett tidigare stadium än hittills och kan skapa bättre möjligheter till parlamentarisk påverkan i beslutsprocessen. Även den allmänna debatten i försvarspolitiska frågor bör härigenom kunna

stimuleras.

Erfarenheterna av att ta fram underlag inför ett försvarsbeslut men också av arbetet med att genomföra ett sådant beslut visar att det behövs omfattande studier, sammanställningar och värderingar i överbefälhavarens stab. Det underlag som lämnas till överbefälhavaren från försvarsgrenschefer och övriga är ofta sådant att ytterligare utredningsarbete behövs. En erfarenhet är därför att överbefälhavarens roll som övergripande program-samordnare bör stärkas.

Därmed har överbefälhavarens programroll berörts. Även försvarsgrenscheferna har roller som programmyndigheter för sina krigsförband. Denna uppgift har vid tillämpningen av planerings- och ekonomisystemet uppfattats som naturlig av alla parter och stämmer väl överens med tidigare system. Dessa programmyndigheter samordnar all den produktion som behövs. Härvid påverkar produktions- och fackmyndigheter berörda programmyndigheter i sådan utsträckning att deras resp. intressen tillgodoses på ett rimligt sätt. Produktions- och fackmyndigheterna har dessutom möjligheter att i programplaner och anslagsframställningar till regeringen framföra synpunkter på sina områden. Detta har utnyttjats i en del fall. Metoden har ansetts vara lämplig.

I detta sammanhang kan det vara lämpligt att något beröra sättet att ange mål för produktionen m. m. och de svårigheter som är förbundna med detta. Det möter numera inga egentliga problem att ange målen för krigsförbanden som grund för planeringen. De kan definieras så noggrant som det behövs. Det är betydligt svårare att konstatera om ett krigsförband verkligen uppfyller de krav som ställs på det. Detta gäller särskilt om man på ett någorlunda enkelt sätt vill uttrycka förmågan hos t. ex. en brigad under anfallsstrid, försvar osv. Brigadens olika delar kan värderas tämligen väl i fråga om utbildningsståndpunkt, tillgång på materiel, mobiliseringssäkerhet m. m. Svårigheterna uppstår först då alla dessa värden skall föras samman och sådana effekter som samspelet mellan olika enheter skall beaktas. Ett omfattande utvecklingsarbete på detta område har genomförts och är ännu inte avslutat. Olika modeller har tagits fram. De har emellertid visat sig vara relativt arbetskrävande och ställer stora krav på datamaskinkapacitet. En översiktlig redovisning av krigsförbandens status görs numera varje år i programplanerna som underlag för de förändringar som planeras.

Målen för produktionen t. ex. inom utbildningsområdet härleds ur målen för krigsförbanden. Ett omfattande arbete har lagts ned på att ta fram grunder för hur målen bör utformas liksom för hur man skall bedöma i vilken grad målen har uppnåtts vid produktionen. Dessa grunder har fr. o. m. budgetåret 1977/78 i större omfattning börjat tillämpas praktiskt i organisationen. Överbefälhavaren och riksrevisionsverket anser att det hittills bedrivna arbetet i dessa delar innebär klara framsteg men att det ännu återstår mycket arbete innan målstyrningen kan fungera fullt ut inom organisationen. Dessa myndigheter har även framhållit att försvarets planerings- och ekonomi-

system har gett betydande stadga åt planeringen och medfört ett ökat kostnadsmedvetande. Men de anser också att den betydelsefulla analysverksamheten ännu inte fungerar. Detta beror delvis på att målstyrningen ännu inte har funnit sin form men också på att utbildningen i denna del är eftersatt. Kostnadsredovisningen har däremot kommit att få en alltför stor dominans vid den hittillsvarande tillämpningen av systemet. Detta har medfört att många uppfattar planerings- och ekonomisystemet enbart som ett budgeterings- och redovisningssystem.

När systemet infördes, bedömdes det som nödvändigt att utfärda omfattande och detaljerade bestämmelser för utformningen m. m. av olika slags dokument. Det gällde anslagsframställningar, programplaner, årsredovisningar m. m. Riksdagen och ledningsutredningen har påpekat att det material som sänds in till regeringen är relativt omfattande. Detsamma gäller andra nivåer i organisationen. Viss information lämnas också från flera håll. En genomgående uppfattning på alla nivåer i organisationen är att en grundlig översyn erfordras, bl. a. i syfte att förenkla hanteringen av den information som behövs i systemet.

I samband med att försvarets planerings- och ekonomisystem infördes år 1970 genomfördes också en omfattande utbildning i form av särskilda kurser m. m. Numera är utbildningen rörande systemet i huvudsak inarbetad i kurser vid olika skolor i försvaret. Utredningar, försök, introduktionsutbildning och andra åtgärder i samband med utvecklingen av systemet har kostat ca 20 milj. kr. Någon jämförelse i fråga om driftkostnader mellan det nya systemet och ett oförändrat gammalt system har inte gjorts.

2.2 Försvarsmaktens ledningsorganisation

Den nuvarande centrala staborganisationen inom försvarsmakten bygger på de förhållanden som rådde i slutet av 1950-talet och på de prognoser för utvecklingen som då kunde göras. Grunddragen i organisationen fastställdes i prop. 1961:109 (SU 1961:90, rskr 1961:258) som var ett resultat av 1960 års försvarsledningsutrednings arbete. Enligt denna organisation har överbefälhavaren under regeringen ansvaret för ledning och uppsikt över försvarsmakten. Överbefälhavaren leder den operativa verksamheten, långsiktspoleringen, budgetarbetet, underrättelse- och säkerhetstjänsten, personalvårdsverksamheten samt upplysningsverksamheten och biträds i detta arbete av försvarsstaben. Ansvaret för produktion av mark-, sjö- och luftförsvarsförband m. fl. förband, den s. k. förbandsproduktionen, ligger direkt under regeringen på tre försvarsgrenschefer. Med förbandsproduktion avses utbildning, taktik, utrustning, organisation, personal och mobilisering. Försvarsgrenscheferna biträds av var sin försvarsgrensstab. I fred behandlas vissa för försvarsmakten centrala frågor i militärledningen. I denna ingår överbefälhavaren och försvarsgrenscheferna. Till militärledningens överläggningar kallar överbefälhavaren regelbundet cheferna för försvarets materielverk och

försvarets forskningsanstalt samt vid behov övriga verkschefer.

På högre regional nivå svarar under överbefälhavaren sex militärbefälhavare, var och en inom sitt militärområde, för den operativa verksamheten. Militärbefälhavarna svarar vidare under överbefälhavaren och försvarsgrenscheferna för mobiliseringsverksamheten inom militärområdet utom den del som leds av chefen för första flygeskadern. Militärbefälhavarna svarar också för vissa andra delar av förbandsproduktionen.

Chefen för första flygeskadern är underställd överbefälhavaren. Han svarar för luftoperativa krigsförberedelser, beredskap, mobiliseringsförberedelser och mobilisering av attackförbanden samt för i krig underställda transport- och sambandsflygförband. Han leder också förbandsproduktionen vid attack- och spaningsflottiljerna.

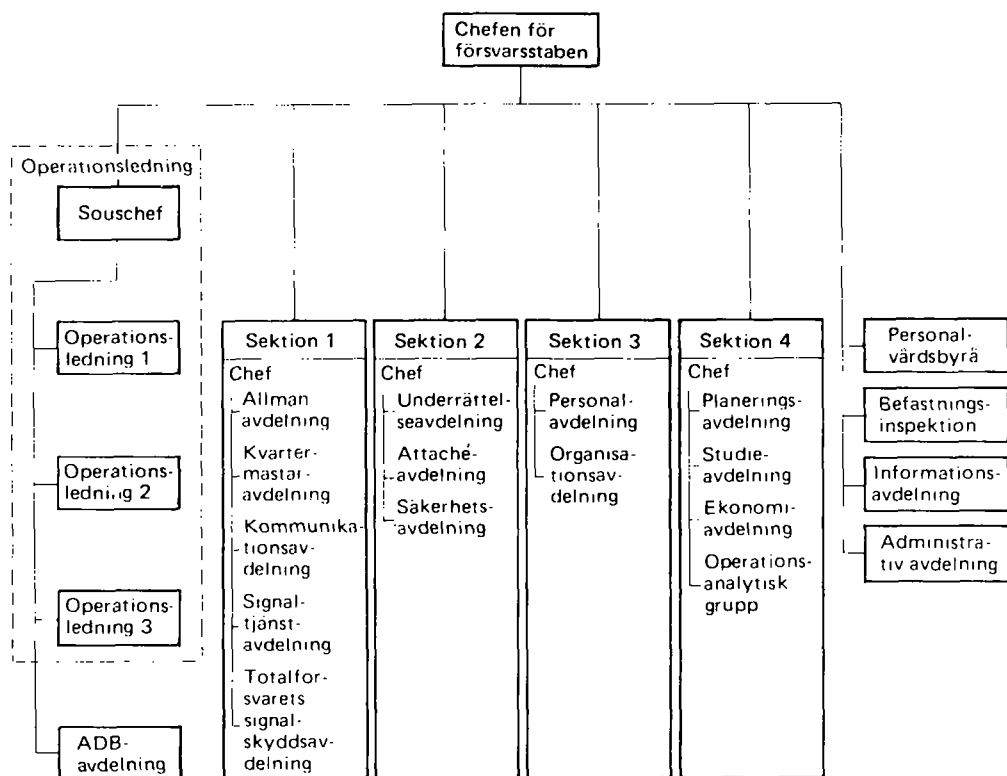
Den tekniska och ekonomiska förvaltningen inom försvarsmakten utövas under regeringen bl. a. av de centrala förvaltningsmyndigheterna, dvs. försvarets civilförvaltning, försvarets sjukvårdsstyrelse, fortifikationsförvaltningen, försvarets materielverk och värnpliktsverket. Forskning m. m. inom försvarsmakten sker bl. a. vid försvarets forskningsanstalt. Försvarets rationaliseringsinstitut svarar bl. a. för samordning av rationaliseringsverksamheten inom försvarsdepartementets verksamhetsområde. Försvarets datacentral utför administrativ databehandling inom försvaret.

Försvarsstaben är överbefälhavarens stab och biträder honom med de uppgifter som han har enligt sin instruktion (1968:408, omtryckt 1974:611, ändrad senast 1976:798).

Försvarsstabens nuvarande organisation fastställdes i juni 1965 (TLA 1965:45). Staben är enligt instruktionen under en stabschef organiserad på en souschef, en operationsledning, fyra sektioner, en personalvårdsbyrå, en befästningsinspektion och en kommendanturavdelning. Souschefen är också chef för operationsledningen. Organisationen har sedan år 1965 förändrats något. Den organisation som nu tillämpas framgår av tablå 1 (intagen på s. 12).

Operationsledningen är organiserad på tre delar som handhar strategiska och operativa studier, krigsplanläggning resp. beredskap och övningar. Sektion 1 håller samman ärenden som rör vissa operativa stödfunktioner och samverkansfrågor. I sektionen ingår totalförsvarets signalskyddsavdelning. Sektion 2 svarar för ärenden som rör underrättelse- och säkerhetstjänst. Sektion 3 svarar för personal- och organisationsfrågor m. m. Sektion 4 har hand om studie- och planeringsverksamhet. Personalvårdsbyrån håller samman personalvården inom det militära försvaret. Befästningsinspektionen svarar för frågor som rör rikets befästningar. Den administrativa avdelningen har hand om administrativa och andra interna frågor som rör staben. Vidare finns en ADB-avdelning och en informationsavdelning.

Vid försvarsstaben tjänstgjorde i mars 1976 ca 420 anställda. Försvarsstaben har sin huvuddel (63 %) lokaliserad till militärstabsbyggnaden på Östermalmsgatan, medan övriga delar är spridda på ytterligare tio platser i



Tablå 1 Försvarsstabens nu tillämpade organisation

Stockholmsområdet.

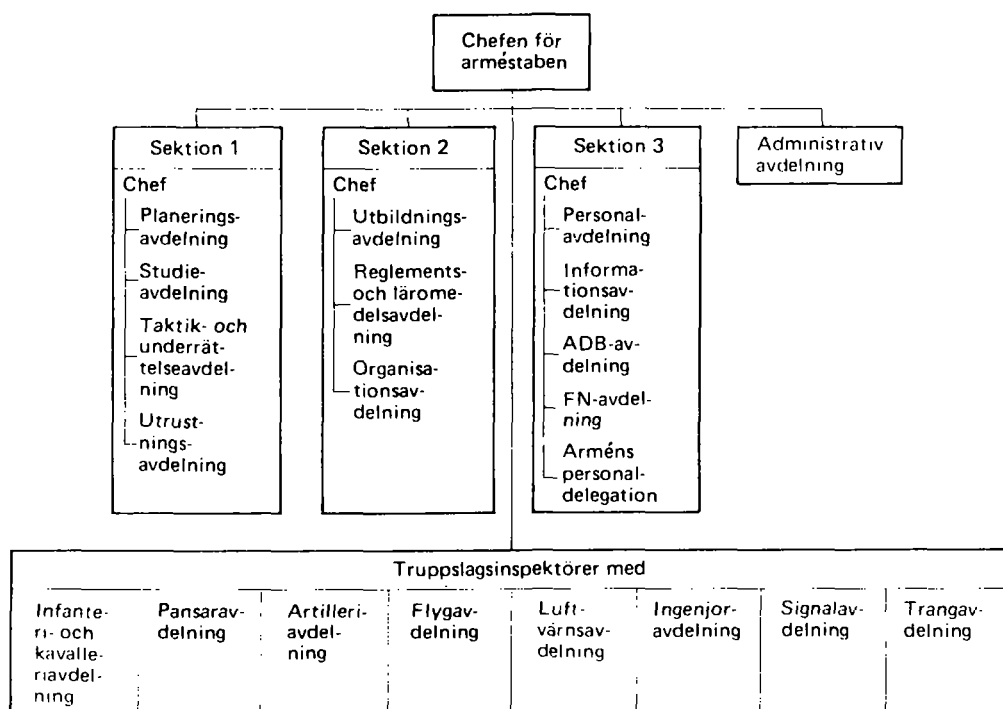
Arméstaben är chefens för armén stab och biträder honom med de uppgifter som han har enligt sin instruktion (1968:409, omtryckt 1974:499). Instruktionen är i princip lik de övriga försvarsgrenschefernas. I stabens uppgifter ingår bl. a. att biträda med ledningen av arméns mobilisering, utbildning, taktik, organisation, utrustning och personal i den mån denna verksamhet inte har direkt samband med den operativa verksamheten som handhas av försvarsstaben. Staben svarar vidare för arméns långsiktiga planering, leder och samordnar budgetarbetet samt handhar enligt överbefälhavarens bestämmande ledningen av underrättelse- och säkerhetstjänsten samt personalvårds- och upplysningsverksamheten inom armén.

Arméstabens nuvarande organisation fastställdes i juni 1964 (TLA 1964:32). Staben är enligt instruktionen under en stabschef organiserad på tre sektioner, sex truppslagsinspektörer med åtta truppslagsavdelningar och en chefsexpedition.

Sektion 1 håller samman den verksamhet som rör arméns freds- och krigsorganisation, utrustning samt studier. Sektion 2 svarar för ärenden som rör arméns taktik, utbildning och underrättelsetjänst. Sektion 3 har ansvar för arméns personal- och presstjänst. Truppslagsinspektörerna leder bl. a. försök och viss utbildning. Truppslagsavdelningarna är truppslagsinspektörernas stabsorgan.

Kungl. Maj:t har genom beslut i september 1973 medgett att stabens interna organisation i avvaktan på översyn av den centrala stabsorganisationen provisoriskt får anpassas till de krav som ställs av planerings- och ekonomisystemet. Staben är därvid under stabschefen organiserad på tre sektioner, en administrativ avdelning och sex truppslagsinspektörer med åtta truppslagsavdelningar. Vissa ärendegrupper har omfördelats så att sektion 1 numera handlägger ärenden som har samband med arméchefens funktion som programmyndighet medan sektion 2 svarar för funktionen som produktionsmyndighet.

Den organisation som nu tillämpas framgår av tablå 2.

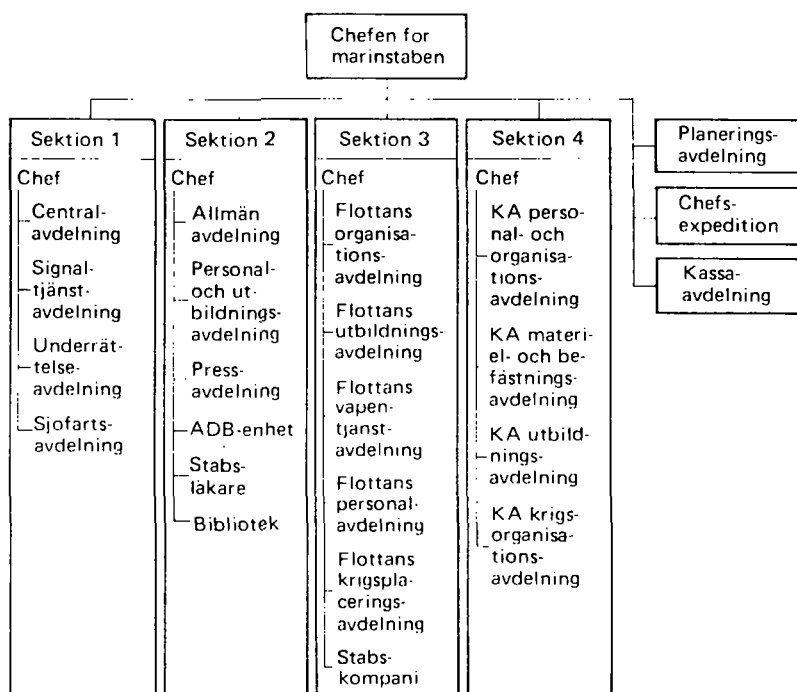


Tablå 2 Arméstabens nu tillämpade organisation

Vid arméstaben tjänstgjorde i mars 1976 ca 380 anställda. Arméstabens huvuddel (43 %) ligger i militärstabsbyggnaden på Östermalmsgatan, medan övriga delar är spridda på ytterligare sju platser i Stockholmsområdet.

Marinstaben är chefens för marinen stab och biträder honom med de uppgifter som han har enligt sin instruktion (1968:410, omtryckt 1974:500). Marinstaben har samma uppgifter för marinen som arméstaben för armén.

Marinstabens nuvarande organisation fastställdes i juni 1964 (TSA 1964:28). Staben är organiserad på en planeringsavdelning, fyra sektioner, en kassaavdelning och en chefsexpedition. Inom planeringsavdelningen finns en provisoriskt inrättad budgetenhet. Nu tillämpad organisation framgår av tablå 3.



Tablå 3 Marinstabens nu tillämpade organisation

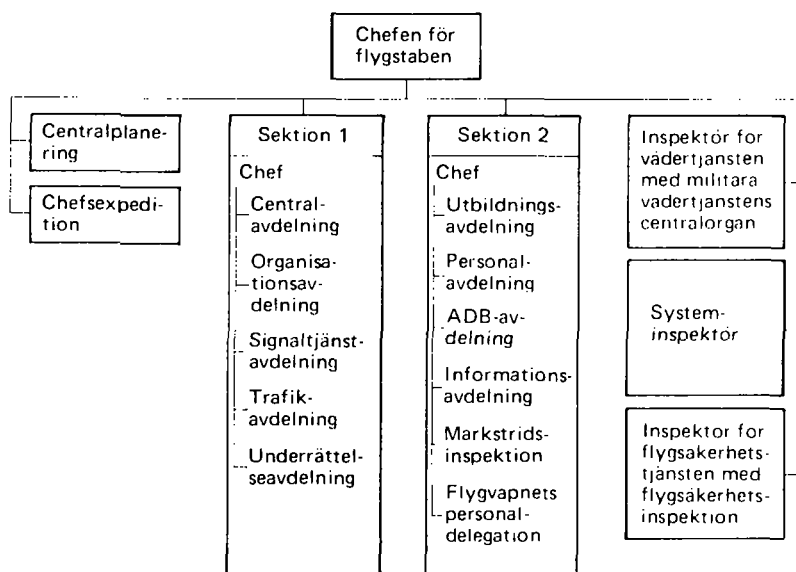
Planeringsavdelningen håller samman studier, programplanering och budgetering. Sektion 1 håller samman ärenden rörande marinens krigsorganisation, mobilisering och beredskap. Sektion 2 svarar för ärenden som rör marinens fredsorganisation, gemensam personalplanering, marinstabens interna verksamhetsplanering samt ADB-utveckling. Sektion 3 ansvarar för flottans förbandsproduktion och personaltjänst samt biträder i ärenden som rör flottans fredsorganisation. Sektion 4 har motsvarande uppgifter som sektion 3 men för kustartilleriet. Sektionerna 3 och 4 innehåller flottans resp. kustartilleriets truppregister. Kassaavdelningen, slutligen, har hand om kassa- och avlöningsärenden för personal vid marin- och flygstaberna.

Vid marinstaben tjänstgjorde i mars 1976 ca 320 anställda. Marinstaben har sin huvuddel (56 %) lokaliserad till förvaltningsbyggnaden Tre Vapen på Gärdet i Stockholm, medan övriga delar är spridda på ytterligare sju platser i Stockholmsområdet.

Flygstaben är chefen för flygvapnet stab och biträder honom med de uppgifter som han har enligt sin instruktion (1968:411, omtryckt 1974:501). Flygstaben har samma uppgifter för flygvapnet som arméstaben för armén. Flygstaben leder dessutom vädertjänsten, flygsäkerhetstjänsten, flygtrafikledningstjänsten och den militärmeteorologiska forskningen inom försvaret.

Flygstabens nuvarande organisation fastställdes i juni 1964 (FoA 1964:20).

Staben är enligt instruktionen organiserad på en planeringsavdelning, två sektioner, en flygsäkerhetsavdelning, en systemgrupp, en chefsexpedition och ett centralorgan för den militära vädertjänsten. Sedan år 1964 har smärre förändringar ägt rum. Nu tillämpad organisation framgår av tablå 4.



Tablå 4 Flygstabens nu tillämpade organisation

Planeringsavdelningen håller samman studier, planering och budgetering. Sektion 1 svarar för frågor som rör flygvapnets vapensystem och funktionen hos de krigs- och fredsförband som hanterar dessa vapensystem. Sektionen har även hand om sambands-, flygräddnings-, underrättelse- och säkerhetstjänsten inom flygvapnet samt flygvapnets byggnadsverksamhet. Sektion 2 svarar för personal, utbildning, ADB, information, rekrytering, försvarsupplysning samt fackunderlag rörande markstridstjänst inom flygvapnet. Flygsäkerhetsavdelningen svarar för flygsäkerhetstjänsten inom försvarsmakten, frågor som rör ledning av flygtjänsten inom flygvapnet, dock inte taktik, hälso- och sjukvård, samt åtgärder i samband med driftstörningar vid militär flygtjänst. Systemgruppen samordnar inspektioner av flygvapnets förband, planerar och organiserar generalinspektioner samt planerar och leder inspektioner av förbandsutbildningen i bas-, stridslednings- och luftvärnsrobot-tjänst.

Centralorganet för den militära vädertjänsten leds av en inspektör som är huvudman för och rådgivare i meteorologi och vädertjänst inom försvarsmakten. Han är ansvarig för vädertjänstens tekniska och vetenskapliga ändamålsenlighet. Inspektören leder också den militärmeteorologiska forskningen inom försvarsmakten.

Vid flygstaben tjänstgjorde i mars 1976 ca 370 anställda. Huvuddelen av

flygstaben (71 %) ligger i Tre Vapen på Gärdet i Stockholm. Övriga delar är spridda på ytterligare sex platser i Stockholmsområdet.

Försvarets civilförvaltning leder och övervakar försvarsmaktens avlönings-, kassa- och räkenskapsväsende. I verkets uppgifter ingår också bl. a. att svara för skaderegleringar, indrivningar och andra rättsliga angelägenheter inom försvaret samt att vara försvarets patentorgan och tillsynsmyndighet för familjebidragsverksamheten. Förvaltningen ligger i förvaltningsbyggnaden Bastionen vid Lidingövägen i Stockholm, men skall omlokaliseras till Karlstad år 1978.

Försvarets sjukvårdsstyrelse leder försvarsmaktens hälso- och sjukvård och är central förvaltningsmyndighet för sjukvårdsförvaltningen inom försvaret. Sjukvårdsstyrelsen ligger i förvaltningsbyggnaden Karolinen i Karlstad.

Fortifikationsförvaltningen är central förvaltningsmyndighet för fortifikations- och byggnadsväsendet inom försvarsmakten. I förvaltningens uppgifter ingår också att svara för markfrågor. Till fortifikationsförvaltningen är i fred knutet centralkontoret för byggnads- och reparationsberedskapen. Förvaltningen ligger i förvaltningsbyggnaden Bastionen vid Lidingövägen i Stockholm, men omlokaliseras till Eskilstuna år 1980.

Försvarets materielverk är central förvaltningsmyndighet för materieförvaltningen inom försvarsmakten utom i fråga om sjukvårdsmateriel och fortifikatorisk materiel. Materielverket svarar vidare för anskaffning av vissa förnödenheter till myndigheter utanför försvarsmakten. Materielverket är huvudsakligen lokaliserat till Stockholm, där huvuddelen (54 %) ligger i byggnaden Tre Vapen på Gärdet, medan övriga delar är spridda på ytterligare 16 platser i Stockholmsområdet. Härtill kommer huvudavdelningen i Karlstad och vissa andra delar utanför Stockholm.

Värnpliktsverket är central förvaltningsmyndighet för inskrivning och personalredovisning inom försvarsmakten. Verket ligger med sitt huvudkontor i förvaltningsbyggnaden Karolinen i Karlstad och med ett värnpliktskontor i vardera Kristianstad, Göteborg (Säve), Solna, Karlstad (Karolinen), Östersund och Boden. Chef för värnpliktskontor är också ordförande i inskrivningsnämnd, vilken i övrigt består av civila ledamöter utsedda av landstingen (motsvarande). Inskrivningsnämnderna står vid sidan av verksorganisationen. Det ankommer på nämnderna att enligt de föreskrifter som lämnats i värnpliktslagen besluta om uttagning m. m. av värnpliktiga. Över inskrivningsnämndernas liksom över verkets beslut i vissa värnpliktsfrågor (befrielse, anstånd, uttagning) kan den enskilde anföra besvär hos värnpliktsnämnden.

Försvarets forskningsanstalt är programmyndighet för forskning för totalförsvarsändamål främst inom de naturvetenskapliga, tekniskvetenskapliga, beteendevetenskapliga och medicinska forskningsgrenarna. Forskningsanstalten har också produktionsansvar för huvuddelen av den forskning som bedrivs inom försvaret. Forskningsanstalten leder den

tillämpade verksamheten hos de myndigheter som hör till försvarsdepartementet. Fortifikationsförvaltningen har dock produktionsansvaret för den fortifikatoriska forskningen och försvarets materielverk har motsvarande ansvar för övrig försvarsteknisk forskning. Forskningsanstalten är huvudsakligen lokaliserad till Stockholmsområdet och Karlstad. Vissa delar skall dock i slutet av 1970-talet omlokaliseras från Stockholm till Linköping och Umeå.

Försvarets rationaliseringsinstitut är central förvaltningsmyndighet för rationaliseringsverksamheten inom försvarsdepartementets verksamhetsområde. Rationaliseringsinstitutet skall bl. a. följa och samordna rationaliseringsverksamheten och ta initiativ till rationaliseringsåtgärder. Institutet skall vidare planlägga och efter samråd med berörda myndigheter utföra eller medverka vid rationaliseringsundersökningar. Institutet skall slutligen gentemot statskontoret svara för samordning av anskaffning och utnyttjande av datamaskiner inom försvaret. Institutet ligger i frihamnsområdet i Stockholm.

Försvarets datacentral skall på uppdrag utföra främst administrativ databehandling åt myndigheter inom försvarsdepartementets verksamhetsområde. Datacentralen skall vidare bl. a. svara för beredskaps- och krigsplanläggning i fråga om driften av den datamaskinutrustning som har ställts till centralens förfogande. Datacentralens driftledning och en drift-enhet ligger i förvaltningsbyggnaden Bastionen i Stockholm. Driftenheter finns därutöver i Solna, Östersund, Karlstad, Kristianstad och Arboga.

2.3 Publikations- och läromedelsverksamheten inom försvaret

Publikations- och läromedelsverksamheten inom försvaret omfattar produktion, distribution och förrådshållning av publikationer och läromedel. Med publikationer avses i detta sammanhang tekniska publikationer såsom materielförteckningar, beskrivningar av materiel och anläggningar, instruktioner för deras handhavande och vård m. m. samt stabspublikationer, dvs. publikationer som behandlar taktik, organisation, säkerhet, personaltjänst, ekonomi m. m. Med läromedel avses i första hand filmer, videoband, diabilder, ljud- och bildband, stillfilm samt tryckta självinstruerande läromedel m. m.

I produktionen av publikationer och läromedel medverkar främst försvarsgrensstaberna, försvarets breviskola och försvarets materielverk.

Vid arméstaben finns en särskild reglements- och läromedelsavdelning. Avdelningen svarar för de publikationer, anläggningar och läromedel som behövs för utbildningen. Vid avdelningen produceras eller leds produktion av publikationer och läromedel för armén och för vissa gemensamma ändamål inom försvarsmakten. Avdelningen omfattar en reglementsdetalj, en metoddetalj, en bilddetalj samt en filmdetalj. Antalet anställda uppgår till

ca 40. Ett antal värnpliktiga tjänstgör också vid avdelningen.

Inom marinstaben handläggs publikationsärenden vid personal- och utbildningsavdelningen. En arvodesanställd befattningshavare håller där samman produktionen av publikationer. Vidare finns en läromedelsenhet – marinens läromedelscentral – som huvudsakligen svarar för produktionsledning av film, televisionsprogram, stillfilmer, tryckta läromedel m. m. Omkring tio personer är sysselsatta med marinstabens publikations- och läromedelsverksamhet. Dessutom arbetar ett par värnpliktiga med verksamheten.

Inom flygstaben tas publikationer fram genom resp. sektions- eller avdelningschefs försorg. För produktion av läromedel finns inom staben en detalj för framtagning av s. k. audio-visuella läromedel med bl. a. en studio för intertelevision. Detaljen svarar bl. a. för ledning, planering och finansiering av läromedelsproduktionen, viss bildframställning och fotoverksamhet.

Försvarets brevskola framställer vissa läromedel på uppdrag av försvarsgrenscheferna, lagerhåller och distribuerar läromedel, bedriver kursverksamhet m. m. Brevskolan är organiserad på en utvecklingsavdelning, en produktionsavdelning och en administrativ avdelning. Utvecklingsavdelningen arbetar med analys och mätmetoder samt attityder till utbildning, utbildningspaket och kurser i utbildningsteknologi m. m. Produktionsavdelningen är inriktad på utbildningsanalyser, produktion och revidering av läromedel, granskning av elevarbeten inom korrespondensundervisningen m. m. Administrativa avdelningen har bl. a. hand om beställning, lagerhållning och distribution samt viss reproduktion av egna läromedel. Omkring 45 personer är anställda vid försvarets brevskola. Utöver dessa är normalt ca 30 värnpliktiga verksamma vid skolan. Skolan ligger i frihamnsområdet i Stockholm.

Inom försvarets materielverk förekommer publikations- och läromedelsverksamhet inom flera av verkets avdelningar. Normalieavdelningens publikationsenhet svarar för riktlinjer för utformning av publikationer m. m., konsulterande verksamhet samt för produktion i egen regi. Publikationsenheten omfattar femtio till sextio anställda.

Materielleverantörer och företag som ombesörjer underhåll av förnödenheter medverkar också i publikations- och läromedelsverksamheten och har ofta egna publikationsenheter.

Försvarets bok- och blankettförråd är central förrådshållare för publikationer och blanketter. Förrådet har 22 anställda. Det ingår organisatoriskt i materielverket och ligger i Sundbyberg. Större förråd för publikationer och läromedel finns också i Zinkgruvan, Eskilstuna och Västerås.

Föreningen Armé-, Marin- och Flygfilm lagerhåller och distribuerar all film samt en del bildband och videogram för försvaret. Medlemmar i föreningen är myndigheter och organisationer inom försvaret

m. fl. Nyproducerade filmer m. m. överlämnas från främst försvarsgrensstaben till föreningen, som sedan på självkostnadsbasis ombesörjer önskad förrådshållning och distribution. Dessutom har föreningen ett filmarkiv som omfattar kulturhistoriskt värdefull film. Föreningen sysselsätter åtta personer och ligger på Riddargatan i Stockholm.

3 Utredningarnas utgångspunkter och förslag

3.1 Utredningar om försvarets planerings- och ekonomisystem

Tidigare (s. 6) har beskrivits de grunder som gäller för försvarets planerings- och ekonomisystem samt erfarenheterna av systemet. Särskilda ledningsgrupper har sedan år 1970 lett arbetet med att utveckla systemet. Ledningsgruppernas arbete har avslutats hösten 1977 med promemorian (Ds Fö 1977:5) Försvarets planerings- och ekonomisystem (FPE) – utveckling och principer. Det har även ingått i ledningsgruppernas uppgifter att efter hand omsätta sitt utvecklingsarbete i konkreta bestämmelser. Därför finns det f. n. vissa områden där dessa bestämmelser, utfärdade enligt principerna i försvarets planerings- och ekonomisystem, inte överensstämmer med myndigheternas instruktioner eller vissa andra bestämmelser. I regleringsbrevet har sedan år 1972 angetts att de nya regler som beror på försvarets planerings- och ekonomisystem har företrädare framför de instruktioner m. m. som regeringen har utfärdat tidigare.

De roller för program-, produktions- och fackmyndigheter som har beskrivits tidigare (s. 7) har preciserats av ledningsgrupperna. Samspelet mellan fack- och produktionsmyndigheterna är av särskilt intresse. Det gäller främst de centrala förvaltningsmyndigheternas instruktionsenliga rätt att utfärda föreskrifter för lokala myndigheter inom sina ansvarsområden. Denna rätt har upphävts genom den nya definitionen av fackmyndighet, som enligt bestämmelserna i regleringsbrevet har företrädare framför myndighetsinstruktionerna.

Före tillkomsten av försvarets planerings- och ekonomisystem fick de centrala förvaltningsmyndigheterna resurser i form av anslag från regeringen för t. ex. sjukvård och förplägnad. Även sådana resurser som direkt rörde utbildningen ställdes till de centrala förvaltningsmyndigheternas förfogande. Försvarsgrenscheferna, som också då svarade för utbildningen, hade inte formell beslutanderätt över de resurser som behövdes. De var hänvisade till att påverka förvaltningsmyndigheterna genom anvisningar. Styrkan i denna påverkan var givetvis stor eftersom den utbildningsansvarige bäst kunde avgöra vad som gagnade utbildningen. I förvaltningsreglemente för krigsmakten (FRK) angavs emellertid vilka befogenheter och skyldigheter som låg på förvaltningsmyndigheterna. Förbanden hade därigenom i det tidigare systemet flera ansvarslinjer. Den som rörde mobiliseringsförberedelser och utbildning gick från resp. försvarsgrenschef i vissa fall över militärbefälhavaren. När det gällde s. k. förvaltningsfrågor gick ansvarslinjerna på motsva-

rande sätt från flera förvaltningar. Dessa ansvarsförhållanden togs bort i och med att planerings- och ekonomisystemet infördes. Därmed har frågan uppkommit om den särskilda innebörd av förvaltningsbegreppet som finns i förvaltningsreglementet bör finnas kvar.

På förslag av ledningsgruppen uppdrog därför regeringen i januari 1976 åt överbefälhavaren att utreda det fortsatta behovet av det särskilda militära förvaltningsbegrepp som definieras i förvaltningsreglemente för krigsmakten. I en promemoria som fogades till uppdraget anfördes bl. a. att begreppet förvaltning inom den civila statliga verksamheten har en mer vidsträckt betydelse än inom försvarssektorn och där är ett uttryck för myndigheternas samlade verksamhet. I det fortsatta arbetet borde därför förutsättas att begreppet förvaltning även formellt får samma vida tolkning som i statsförvaltningen i övrigt.

Överbefälhavaren anför i sin utredning att tillkomsten av försvarets planerings- och ekonomisystem har medfört en samordning mellan den ledning av verksamheten som regleras i förvaltningsreglemente för krigsmakten och annan ledning. Det finns därför inte längre anledning att vid sidan av lagar, förordningar och andra föreskrifter, t. ex. reglerna i försvarets planerings- och ekonomisystem, meddela så generella bestämmelser för viss begränsad förvaltningsverksamhet som har skett i förvaltningsreglementet.

Det särskilda militära förvaltningsbegreppet enligt förvaltningsreglementet behövs därför inte enligt överbefälhavarens uppfattning. Förvaltningsreglementet bör upphävas, varvid vissa delar bör inarbetas i andra föreskrifter. Detta innebär i och för sig inte några ändrade former för ledning och samordning av verksamheten inom försvarsmakten på annat sätt än att samma regler gäller för all verksamhet. Om försvarets planerings- och ekonomisystem ges en författningsmässig förankring, kan de årliga bestämmelserna i regleringsbreven om företräde för dess regler framför instruktioner m. m. utgå. Därigenom undanröjs enligt överbefälhavarens uppfattning anledningen till den konflikt som nu på många håll upplevs mellan förvaltningsreglementet och bestämmelserna i regleringsbreven.

Ledningsgruppen har preciserat begreppet fack till att avse samtliga funktioner som – utan att vara program eller produktion – ändå från vissa "specialist"-utgångspunkter behöver påverka planering och produktion. Denna påverkan skall enligt ledningsgruppen ske i samråd med program- och produktionsmyndigheterna på så sätt att de föreskrifter som behövs för den lokala verksamheten samordnas genom de centrala produktionsmyndigheternas försorg så att de lokala myndigheterna inte utsätts för motstridig styrinformation från central nivå. Informationen skall också i övrigt tillställas dem på ett sådant sätt att förutsättningarna blir bättre att genomföra produktionen effektivt. Bakgrunden är främst att de föreskrifter som det är fråga om ofta medför omfattande ekonomiska konsekvenser. Ledningsgruppen anser därför att den som på central nivå har ansvar för resultatet av den lokala produktionen också skall ha en avgörande inverkan på de styrande

bestämmelser som lämnas.

Ledningsgruppen uppdrog år 1976 åt försvarets materielverk att mot bakgrund av ledningsgruppens grundsyn i fackfrågan studera samarbetsformerna mellan facken materielunderhåll och förrådsverksamhet samt berörda program- och produktionsmyndigheter.

Försvarets materielverk anför i sin studie att problem uppstår, eftersom verket enligt ledningsgruppens precisering av begreppet fackansvar inte har rätt att under pågående produktion direkt utfärda de bestämmelser som enligt verkets uppfattning behövs för den lokala produktionen. Det kan uppstå situationer där den metod som ledningsgruppen har angett medför stora risker, eftersom ett sådant förfarande bl. a. kan ta för lång tid. Materielverkets huvudinvändning gäller emellertid den roll som försvarets planerings- och ekonomisystem skall ha. Enligt materielverkets uppfattning skall systemet endast vara ett hjälpmedel vid planering och budgetering, inte ett övergripande ledningssystem. Därmed följer också enligt verkets mening att dess instruktion skall ha företräde framför de rutiner som gäller enligt systemet.

3.2 Utredning om försvarsmaktens centrala ledning

I det följande behandlas försvarsmaktens ledningsutrednings betänkande om försvarsmaktens centrala ledning.

3.2.1 Försvarsmaktens verksamhet

En av ledningsutredningens viktigaste uppgifter har varit att behandla ansvarsfördelningen mellan myndigheterna. Den nuvarande ansvarsfördelningen beskrivs som program-, produktions- resp. fackansvar. Utredningen har utgått från att nuvarande ansvarsfördelning kan behöva ändras och har därför ansett det angeläget att beskriva försvarsmaktens verksamhet och ledningen av denna i egna termer för att få en neutral framställning i förhållande till nuvarande organisation.

Enligt de mål som gäller för totalförsvaret skall försvarsmakten bidra till att bevara vår fred och vårt oberoende. Den skall vara så förberedd för kriget att den verkar fredsbevarande. I krig skall invasionsförsvar vara försvarsmaktens viktigaste uppgift. Användningen av krigsförbanden under ett skärpt läge eller i krig kallar utredningen för operationer. Dessa förbereds i fred genom s. k. operativt krigsförberedelsearbete. Operationer och operativt krigsförberedelsearbete kallas *operativ verksamhet*. Ansvar för denna ligger på den operativa ledningen. Ledning av den operativa verksamheten på central nivå i fred innebär bl. a. att utarbeta en strategisk grundsyn, utforma alternativa operationsplaner, ge uppgifter och fördela resurser samt utfärda erforderliga order och direktiv för krigsplanläggning, utbildning,

mobiliseringsförberedelser m. m., kontrollera krigsförbandens beredskap och krigsduglighet, föreslå förändringar i försvarsmaktens beredskap samt utveckla den centrala och högre regionala ledningens krigsorganisation. Ledningen av den operativa verksamheten utövas av överbefälhavaren och under denne av militärbefälhavarna.

I fred är huvuddelen av försvarsmaktens verksamhet inriktad på att vidmakthålla och efter hand förnya krigsorganisationen. Utredningen kallar detta förbandsproduktion. Krigsorganisationen är således målet för förbandsproduktionen. Fredsorganisationen är ett medel för denna verksamhet.

För att genomföra förbandsproduktionen krävs studier och utredningar, utveckling av organisation, materiel, anläggningar och taktik för nya krigsförband, planering av krigs- och fredsorganisationens vidmakthållande och förändring, anskaffning av materiel och anläggningar m. m., inskrivning, rekrytering, utbildning och krigsplacering av personal, förvaring och underhåll av befintliga resurser, genomförande av krigsorganisatoriska förändringar samt mobiliseringsförberedelser. Av detta framgår att även den verksamhet som bedrivs vid försvarets materielverk, fortifikationsförvaltningen, värnpliktsverket m. fl. centrala myndigheter ingår i begreppet förbandsproduktion. Huvuddelen av försvarsmaktens verksamhet i fred är alltså ett led i förbandsproduktionen.

Försvarsgrenscheferna har ansvaret för ledningen av förbandsproduktionen och för de verkställande funktionerna utbildning och vissa mobiliseringsförberedelser. För övriga verkställande funktioner har andra centrala myndigheter ansvaret.

Förbandsproduktionsledningens uppgift är att se till att angivna mål uppnås inom ramen för tilldelade resurser. I uppgiften ingår bl. a. att göra upp planer för hur krigs- och fredsorganisationen skall vidmakthållas, utvecklas och omsättas, ge uppgifter och fördela resurser till de verkställande funktionerna, följa upp förbandsproduktionen, kontrollera den befintliga krigsorganisationens tillstånd samt utvärdera produktionsresultatet.

Utbildningen omfattar utbildning av befäl, grundutbildning av värnpliktiga, repetitionsutbildning samt utbildning av frivilligorganisationernas personal. Den centrala ledningsfunktionen, utbildningsledningen, lämnar underlag till förbandsproduktionsledningen för dess studie-, utvecklings- och planeringsarbete liksom för budgetarbetet. Utbildningsledningen ger uppgifter och fördelar resurser till underlydande utbildningsenheter samt utarbetar gemensamma bestämmelser för utbildningen. Den kontrollerar dessutom utbildningsresultatet, analyserar utbildningsverksamhetens effektivitet samt initierar och genomför erforderliga förändringar.

Huvuddelen av den personal som ingår i krigsförbanden är hemförlovad eller insatt på uppgifter i fredsorganisationen. Större delen av materielen står i förråd eller utnyttjas för utbildning och övningar. För att gå över till krigsorganisation måste därför försvarsmakten mobilisera. Förberedelserna

för mobilisering är fackmässiga eller territoriella. De fackmässiga mobiliseringsförberedelserna syftar till att förbereda mobiliseringen så att krigsdugliga förband kan ställas till den operative chefens förfogande på rätt tid och plats. De territoriella förberedelserna, som militärbefälhavarna svarar för, innebär att i samråd med berörda civila myndigheter fördela för totalförsvaret gemensamma resurser inom militärområdet. Att leda fackmässiga mobiliseringsförberedelser på central nivå innebär bl. a. att utarbeta riktlinjer för tillförsel, fördelning och underhåll m. m. av förnödenheter, ge uppgifter och fördela resurser till underlydande mobiliseringsmyndigheter, följa upp och kontrollera krigsorganisationens tillstånd, analysera mobiliseringsförberedelsernas effektivitet samt initiera och genomföra erforderliga förändringar. Under försvarsgrenscheferna utövas ledningen av de fackmässiga mobiliseringsförberedelserna av militärbefälhavarna.

Den operativa verksamheten och förbandsproduktionen hänger nära samman, eftersom de resurser som krävs för den operativa verksamheten, dvs. krigsförbanden, samtidigt är mål för förbandsproduktionen. För att dessa två processer skall kunna fungera krävs vissa styr- och stödfunktioner.

Krigsorganisationens sammansättning styrs av de uppgifter som skall kunna lösas vid eventuella konflikter. Dessa uppgifter bestäms av regeringen genom anvisningar för försvarsplaneringen och den operativa krigsplanläggningen. På grundval av dessa anvisningar m. m. utvecklas efter hand den lämpligaste sammansättningen av försvarsmaktens krigs- och fredsorganisation. Den funktion som har denna uppgift kallas av utredningen för övergripande avvägning och inriktning av förbandsproduktionen. Det är nödvändigt med ett nära samarbete mellan ledningen av den operativa verksamheten och den övergripande avvägningen, eftersom resultatet av avvägningsfunktionens arbete leder till de krigsförband som den operativa funktionen i framtiden kan disponera för att lösa sina uppgifter. I den övergripande avvägningen ingår bl. a. att bedöma den framtida försvarsförmågan hos olika sammansättningar av försvarsmakten i skilda ekonomiska ramar och mot bakgrund av de olika säkerhetspolitiska situationer som regeringen anger. Avvägningsfunktionen jämför skilda försvarsfunktioner och vapensystem, initialstyrka och uthållighet samt kort- och långsiktig beredskap. Förbandsproduktionen inriktas och samordnas på både lång och kort sikt genom att uppgifter ges och resurser fördelas. Ansvaret för den övergripande avvägningen ligger f. n. på överbefälhavaren. Försvarsgrenscheferna gör vissa avvägningar inom den egna försvarsgrenen. Det finns ett nära samband mellan den övergripande avvägningen och ledningen av förbandsproduktionen. Förbandsproduktionsledningen lämnar underlag för avvägningsfunktionens arbete och utvecklar efter hand, med utgångspunkt i avvägningsfunktionens inriktning, krigsförbanden, deras personal, materiel och taktik.

Eftersom insatsberedskapen är låg i fredstid behövs en viss förvarningstid för att höja beredskapen eller hinna mobilisera. Denna förvarningstid skall underrättelsetjänsten ge. Underrättelsetjänsten kan delas upp i strategisk och militär underrättelsetjänst. Den strategiska underrättelsetjänsten behandlar politiska, ekonomiska, tekniska och sociala förhållanden. Ansvaret för den strategiska underrättelsetjänsten ligger hos statsmakterna och tillhör inte utredningens uppdrag. Den militära underrättelsetjänsten omfattar operativ, taktisk och teknisk underrättelsetjänst. Den är en stödfunktion till den operativa verksamheten och till förbandsproduktionen. Överbefälhavaren leder den militära underrättelsetjänsten på central nivå, men ansvaret för bearbetning av underrättelser är uppdelat på ett flertal myndigheter. Riktlinjer för den militära underrättelsetjänsten har föreslagits av 1974 års underrättelseutredning och antagits av riksdagen (prop. 1975/76:189, FöU 1975/76:40, rskr 1975/76:376). I ledningsutredningens uppdrag ingår emellertid att lämna förslag om den militära underrättelsetjänstens organisation m. m. inom den centrala ledningsorganisationen.

Ledningsutredningen ställer upp vissa grundläggande krav på försvarsmaktens centrala ledning. Den måste enligt utredningen vara uppbyggd så att den kan analysera utvecklingen på lång sikt och på denna grund och med beaktande av våra ekonomiska möjligheter och andra förutsättningar inrikta försvarsmaktens utveckling. Den måste vidare kunna åstadkomma en sådan strategisk grundsyn och sådana principer för operationernas förande att de kan ligga till grund för krigsplanläggningen. Den måste effektivt kunna leda förbandsproduktionen och säkerställa övergången från freds- till krigsverksamhet. I fred måste ledningsorganen ha sådan beredskap att de kan leda försvarsmaktens och genomföra sin egen mobilisering och samtidigt leda operationer. Både kontinuiteten i verksamheten och sambandet mellan långsiktig utveckling, operativt förberedelsearbete i fred, krigsplanläggning, mobilisering och operativ ledning i krig måste säkerställas.

Utredningen har analyserat sambandet m. m. mellan operativ verksamhet, övergripande avvägning, förbandsproduktionsledning, utbildningsledning, mobiliseringsledning och underrättelsetjänst för att bestämma en lämplig ansvarsfördelning mellan dessa funktioner i den centrala ledningsorganisationen. Utredningen har därvid funnit att överbefälhavaren bör ha ansvaret för den operativa ledningen, underrättelsetjänsten samt den övergripande avvägningen och inriktningen av förbandsproduktionen. Ansvaret för ledningen av förbandsproduktionen kan enligt utredningen antingen ligga på överbefälhavaren eller läggas på en eller flera särskilda myndigheter. Ansvaret för ledningen av utbildningen kan antingen föras samman med ansvaret för förbandsproduktionsledningen eller läggas på en eller flera fristående myndigheter. Utredningen anser att ansvaret för ledningen av de fackmässiga mobiliseringsförberedelserna bör föras samman med ansvaret för förbandsproduktionsledningen.

Utredningen räknar med att försvarsmakten under överskådlig tid

kommer att bestå av armé-, marin- och flygvapenförband. Dessa kommer också i fortsättningen att skilja sig åt i fråga om organisation, utbildningskrav, viktigare materiel, taktik och stridsteknik. Enligt utredningens mening innebär detta att nuvarande skillnader i behov av produktionsresurser och i produktionsteknik i allt väsentligt kommer att bestå. Utredningen anser därför att produktionen alltjämt bör genomföras för armé-, marin- och flygvapenförband var för sig. Detta innebär att försvarsgrenarna bör finnas kvar som organisation för produktion av krigsförband. Utredningen har prövat att föra över kustartilleriet till armén och luftvärnet till flygvapnet. Utredningen har dock inte funnit skäl att förorda en sådan förändring.

3.2.2 Huvudalternativ till organisation av försvarsmaktens centrala ledning samt lokalisering

I uppdraget till försvarsmaktens ledningsutredning ingick att pröva olika organisationsalternativ. Vid den inledande granskningen kom utredningen fram till att tio alternativ behövde prövas närmare. Dessa alternativ uppvisar inbördes vissa principiella likheter och har därför förts samman till tre huvudalternativ.

Huvudalternativ A kännetecknas av att ansvaret för ledningen av förbandsproduktionen och för utbildningen hålls samman. I alternativ A 1 överensstämmer ansvarsfördelningen i stort med den som nu gäller, dvs. tre försvarsgrenschefer svarar direkt under regeringen för förbandsproduktion och utbildning. I alternativ A 2 har marinen delats upp så att kustartilleriet har förts till armén och flottan till flygvapnet. I alternativ A 3 hålls all förbandsproduktion och utbildning samlad i en särskild myndighet vid sidan av överbefälhavaren (jfr fig. 1 intagen på s. 26).

Huvudalternativ B kännetecknas av att en eller tre särskilda myndigheter organiseras med ansvar för att leda utbildningen. Ansvaret för att leda förbandsproduktionen läggs på överbefälhavaren eller en särskild fristående myndighet (jfr fig. 2 intagen på s. 26).

Huvudalternativ C kännetecknas av att alla ledningsfunktioner förs samman under överbefälhavaren. De underalternativ som utredningen har ansett sig behöva pröva framgår av fig. 3 (intagen på s. 27). I alternativ C 1 har även prövats andra varianter för organisation av den operativa verksamheten, underrättelsetjänsten och avvärningsfunktionen.

Utredningen har funnit att alternativen A 1, B 2 och C 1 bäst tillgodoser de krav som måste ställas på försvarsmaktens centrala ledning.

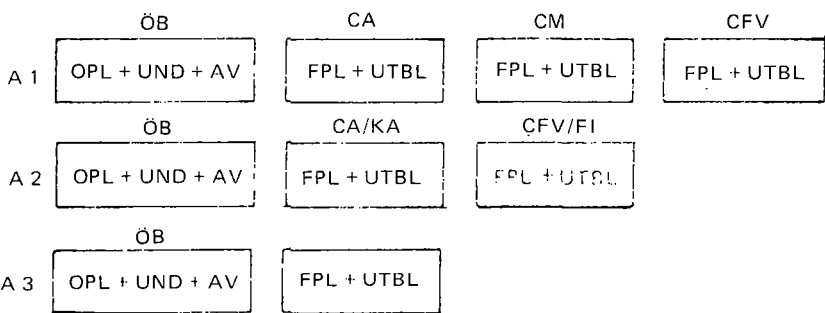
Alternativ B 2 ger vissa fördelar i förhållande till dagens organisation. Sålunda blir bl. a. överbefälhavarens inflytande på krigsorganisationens utveckling organisatoriskt säkerställt. Alternativet har emellertid också nackdelar. Enligt utredningens mening är den avgörande nackdelen risken för att utbildningsledningen i praktiken får så begränsad handlingsfrihet att

den mer liknar en central fackmyndighet för utbildning än en produktionsmyndighet med egna produktionsresurser och eget produktionsansvar. Utredningen har därför inte övervägt alternativet ytterligare.

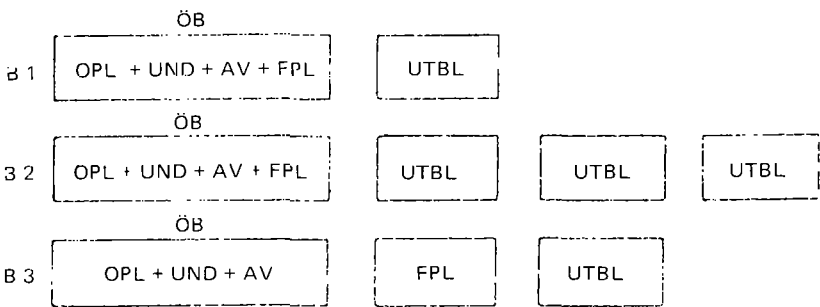
De kvarvarande alternativen, A 1 och C 1, uppfyller båda de grundläggande krav som ställs på den centrala ledningen. Utredningen har därför ansett det nödvändigt att genomarbeta båda alternativen i detalj för att kunna göra det slutliga valet av organisationsstruktur.

Utredningens sammanfattande värdering har skett bl. a. mot bakgrund av den uppfattning som nu råder om den politiska, tekniska och ekonomiska utvecklingen och hur denna kan påverka försvarsmaktens sammansättning och omfattning. Utredningen har också bedömt hur organisationen i alternativen A 1 och C 1 praktiskt kommer att fungera – det gäller bl. a. beslutsprocessen i alternativ C 1. Besparingsmöjligheterna i de båda alternativen har också undersökts närmare.

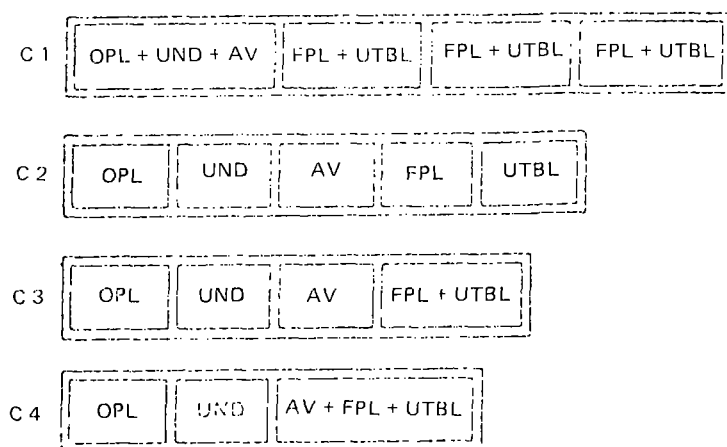
Det som i första hand skiljer alternativen från varandra är beslutsprocessen



Figur 1 Huvudalternativ A med underalternativ



Figur 2 Huvudalternativ B med underalternativ



Figur 3 Huvudalternativ C med underalternativ

Förkortningar i fig. 1-3

ÖB	Överbefälhavaren
CA	Chefen för armén
CM	Chefen för marinen
CFV	Chefen för flygvapnet
KA	Kustartilleriet
FI	Flottan
OPL	Ledning av operativ verksamhet
UND	Underrättelsetjänst
AV	Avvägning
FPL	Ledning av förbandsproduktion
UTBL	Ledning av utbildning

och de förvaltningsrättsliga förhållandena mellan olika delar av organisationen. Däremot är organisationen under myndighetsnivå praktiskt taget densamma i båda alternativen.

Alternativ A 1 anses väl tillgodose de krav som i dag kan ställas på försvarsmaktens centrala ledning och bedöms innebära att överbefälhavarens behov av att styra och inrikta försvarsmaktens verksamhet i allt väsentligt kan tillgodoses. Utredningen har också sett vissa nackdelar med den mycket starka ställning överbefälhavaren skulle få i alternativ C 1. Stor vikt har således lagts vid att försvarsgrenschefernas fristående ställning i alternativ A 1 ger bättre förutsättningar för en öppen och mångsidig försvarsdebatt.

Utredningen anser vidare att alternativ A 1 har fördelar när det gäller beslutsprocessens smidighet. Rent teoretiskt är skillnaden mellan alternativen inte så stor. I alternativ C 1 blir dock beslutsprocessen mer beroende av att samarbetet fungerar väl mellan de högsta cheferna.

Resultatet av den slutliga värderingen av de båda alternativen är att A 1 förordas.

Utredningen bedömde ursprungligen att ett alternativ med en myndighet skulle ge avsevärt större besparingar än ett alternativ med fyra myndigheter. Detaljstudier har dock visat att skillnaden är liten. Besparingsmöjligheterna har därför inte påverkat valet av alternativ.

Utredningen anser att det är viktigt att åstadkomma en ökad samverkan över försvarsgrensgränserna. En förutsättning för denna utveckling är i första hand en samlad lokalisering av de centrala staberna. Flera av de fördelar som ligger i alternativ C 1 kan enligt utredningen uppnås genom enbart en samlad lokalisering. Organisatoriska åtgärder därutöver kan snarast ha motsatt effekt.

Utredningen har behandlat lokaliseringsfrågan utförligt, eftersom den har varit av betydelse för valet av organisationsstruktur.

Lokalsituationen för försvarets myndigheter i Stockholmsområdet har länge karaktäriserats av splittring, trångboddhet och provisoriska lösningar. Detta har medfört höga hyreskostnader och behov av mer personal än nödvändigt. Det har också varit svårt att åstadkomma önskvärd effektivitet i myndigheternas verksamhet.

För att på lång sikt komma till rätta med dessa problem utarbetade överbefälhavaren år 1969 en detaljerad plan för lokalisering av försvarets myndigheter i Stockholmsområdet. I planen, som sändes in till Kungl. Maj:t hösten 1969, föreslog överbefälhavaren att staber och förvaltningar skulle koncentreras till övre Östermalm.

Riksdagen beslutade åren 1971 (prop. 1971:29, InU 1971:15, rskr 1971:196) och 1973 (prop. 1973:55, InU 1973:22, rskr 1973:220) att omlokalisera viss statlig verksamhet, bl. a. ett antal ämbetsverk och institutioner inom försvaret från Stockholmsområdet. Därigenom ändrades förutsättningarna för överbefälhavarens plan. De myndigheter som enligt beslutet skall omlokaliseras eller har omlokaliserats är följande.

Ämbetsverk	Till	Tidpunkt
Försvarets civilförvaltning	Karlstad	1978
Fortifikationsförvaltningen	Eskilstuna	1980
Försvarets sjukvårdsstyrelse	Karlstad	1976
Försvarets materielverk (del)	Karlstad	1976
	Linköping	1979
Försvarets forskningsanstalt (del)	Karlstad	1976
	Umeå	1979
	Linköping	1978
Värnpliktsverket	Karlstad	1976

Genom omlokaliseringen minskar behovet av lokaler i Stockholmsområdet avsevärt, samtidigt som vissa lokaler frigörs. Bl. a. kan förvaltningsbyggnaden Bastionen som ligger i anslutning till Livgardets dragoners etablissement vid Lidingövägen disponeras i samband med att försvarets civilförvaltning och fortifikationsförvaltningen omlokaliseras.

I mars 1974 lämnade överbefälhavaren in en reviderad plan till Kungl. Maj:t. I denna föreslogs att försvarsgrensstaberna skulle förläggas till Bastionen, att försvarets materielverk skulle disponera lokalerna på Gärdet (Tre Vapen) och att försvarsstaben skulle samlas till militärstabsbyggnaden på Östermalmsgatan 87.

I juni 1975 uppdrog regeringen åt fortifikationsförvaltningen att i samråd med byggnadsstyrelsen och under medverkan av överbefälhavaren och försvarets rationaliseringsinstitut samt efter samråd med övriga berörda myndigheter utarbeta och redovisa förslag om den framtida lokaliseringen m. m. av försvarsmaktens centrala stabsorganisation, centrala förvaltningsmyndigheter, gemensamma institutioner m. m. inom Stockholmsområdet.

Behovet av samarbete och samverkan är enligt utredningen faktorer som måste ha stort inflytande både på organisationsutformning och lokalisering. Inom försvarsmakten är behovet av samverkan stort mellan alla myndigheter på central nivå.

Utredningen anser emellertid att samarbetsbehovet är störst inom resp. stab och resp. materielanskaffande huvudavdelning inom försvarets materielverk. I första hand bör därför varje stab och varje huvudavdelning grupperas samlat.

Utredningen anser vidare att samarbetet mellan försvarsstaben och försvarsgrensstaberna är av avgörande betydelse för försvarsmaktens utveckling och bedömer att samarbetsbehovet kommer att öka. Med hänsyn bl. a. till detta anser utredningen att en samgruppering är önskvärd.

Samarbetet mellan försvarsgrensstab och motsvarande huvudavdelning inom försvarets materielverk är av avgörande betydelse för utveckling, anskaffning och underhåll av materiel, varför en samgruppering är önskvärd också i detta fall.

Även en samlad lokalisering av försvarets materielverk är av största betydelse om verket skall kunna utnyttja sina resurser på bästa sätt och bidra till en ökad samordning av materielanskaffningen.

För att belysa de samlade lokaliseringsproblemen har utredningen prövat fyra alternativ.

Alternativ 1 innebär att staberna och försvarets materielverk samlas i en byggnad. Alternativ 2 innebär att stabsorganisationens huvuddel samlas till Bastionen och materielverkets huvuddel till Tre Vapen och frihamnsområdet. Alternativ 3 innebär att försvarsgrensstaberna samgrupperas med motsvarande huvudavdelningar i försvarets materielverk. Alternativet innebär att arméstaben och huvudavdelningen för armémateriel inom materielverket lokaliseras till Bastionen samt att marin- och flygstaberna och merparten av huvudavdelningarna för marin- och flygmateriel samlas till Tre Vapen. Försvarsstaben samlas i militärstabsbyggnaden och återstående delar av materielverket grupperas i frihamnsområdet. Alternativ 4 innebär att huvuddelen av stabsorganisationen samlas till Tre

Vapen liksom försvarets materielverks centrala ledning och från varje huvudavdelning chef, planering, "vapenbärravdelning", dvs. fordons-, fartygs- och flygplanavdelningarna, samt inköpsavdelning. Återstående delar av stabsorganisationen förläggs till militärstabsbyggnaden medan försvarets materielverk disponerar Bastionen och frihamnsområdet för sina övriga delar.

Alternativ 1 kräver tillgång till en förvaltningsbyggnad med 3 600–3 800 rum. Den enda befintliga anläggning som kan bedömas uppfylla detta krav är förvaltningsbyggnaden Garnisonen vid Karlavägen i Stockholm där det finns utrymme för 4 300 anställda. Garnisonen disponeras av försvarets forskningsanstalt och civila statliga myndigheter. Utredningen anser dock att det är realistiskt att försöka åstadkomma en lösning som innebär att försvaret får disponera Garnisonen med hänsyn till de problem det för med sig för de berörda myndigheterna där.

En annan möjlighet att tillgodose stabernas och materielverkets samlade lokalbehov är att bygga ut Tre Vapen eller Bastionen eller att bygga en helt ny förvaltningsbyggnad för försvarsmaktens räkning. Investeringskostnaderna blir i samtliga fall avsevärda. Att bygga ut Tre Vapen skulle bli det billigaste alternativet och kräva en investering i 1976 års penningvärde om ca 200 milj. kr. Även hyreskostnaderna skulle bli avsevärt högre (minst 10 milj. kr. per år) än om befintliga lokaler utnyttjas.

En utbyggnad av Tre Vapen kan av miljövårdsskäl väntas möta starkt motstånd. Med hänsyn till detta anser utredningen att en utbyggnad av Bastionen är det mest realistiska alternativet, eftersom en helt ny förvaltningsbyggnad skulle medföra alltför stora kostnader. Utredningen bedömer dock att Bastionen inte kan byggas ut förrän in på 1980-talet. Av avgörande betydelse är också om försvaret får utnyttja markområdet i anslutning till Bastionen.

Utredningen anser att alternativ 1 är det bästa lokaliseringalternativet. Med hänsyn till nuvarande lokalsituation är det emellertid inte möjligt att samlokalisera staberna och försvarets materielverk redan omkring år 1980, när organisationsförslaget beräknas bli genomfört. Utredningen anser dock att möjligheterna att på längre sikt åstadkomma en sådan samlokalisering genom en utbyggnad vid Bastionen bör bevakas.

Alternativ 4 innebär att en samlad lokalisering av den enskilda myndigheten inte kan uppnås. Därför har detta alternativ förkastats.

Utredningens fortsatta överväganden har inriktats på de båda återstående alternativen, dvs. staberna samlade till Bastionen och materielverket till Tre Vapen (alternativ 2) samt försvarsgrensstaber och huvudavdelningar parvis samgrupperade och försvarsstaben i militärstabsbyggnaden (alternativ 3).

Vid en samgruppering av stab och huvudavdelning (alternativ 3) blir materielverket uppdelat på tre platser jämfört med två i det andra alternativet.

För materielverkets del blir därför kostnaderna för administrativ personal något lägre i alternativ 2 än i alternativ 3.

Möjligheterna att åstadkomma besparingar på handläggarsidan hänger huvudsakligen samman med möjligheterna för flera organisationsenheter att gemensamt utnyttja likartad kompetens. Eftersom det finns fler likartade funktioner inom försvarets materielverk resp. inom den centrala stabsorganisationen än mellan staberna och materielverkets huvudavdelningar beror besparingsmöjligheterna i första hand på en samlad lokalisering av materielverket resp. staberna.

Ledningsutredningen pekar på att stora krav har ställts på personalminskningar inom materielverket. Efter att under de senaste fyra åren ha minskat antalet anställda med ca 500 står verket nu inför kravet att minska med ytterligare 300–500, eventuellt ännu fler. Redan i sin programplan för perioden 1976/77–1980/81 framhöll verket att en spridd lokalisering begränsar möjligheterna att genomföra personalminskningarna och att det därför är nödvändigt att koncentrera verksamheten. Utredningen anser att materielverket får den största handlingsfriheten att göra en rationell lokalplanering i alternativ 2, där verket fritt kan disponera sina lokaler. De största besparingsmöjligheterna erhålls därför i alternativ 2.

För flygvapnets del får en skild lokalisering av stab och huvudavdelning vissa konsekvenser. Utredningen anser det nämligen nödvändigt att materielverkets huvudavdelning för flygmateriel i så fall tillförs ytterligare militär personal. Detta innebär dock inte att det totala antal befattningar inom försvarets materielverk som får vara tillsatta med militär eller civilmilitär personal behöver ökas. Behovet kan enligt utredningen tillgodoses genom en omfördelning inom de ramar som regeringen har fastställt.

Flyttningskostnaderna i både alternativ 2 och 3, inkl. kostnader för förändringar av lokalerna, uppgår enligt utredningens beräkningar till 4–5 milj. kr. Att flytta försvarsstaben till Bastionen medför härutöver vissa installationskostnader för sambandsutrustning m. m.

Om de fyra staberna förläggs i gemensamma lokaler skapas enligt utredningen möjligheter till en ökad samverkan mellan dem och därmed också till en ökad samordning mellan försvarsgrenarna. Möjligheterna till flexibilitet och omfördelning ökar liksom möjligheterna att på lång sikt anpassa stabsorganisationen till utvecklingens krav. Även för materielverkets del innebär en samlad lokalisering ökade möjligheter att anpassa organisationen till utvecklingens krav och därmed att genomföra rationaliseringar.

Att samlokalisera staberna med resp. huvudavdelning inom materielverket innebär enligt utredningens mening att försvarsgrenstänkandet konserveras. Detta strider mot den önskvärda utvecklingen.

Utredningen finner sammanfattningsvis att de flesta faktorerna talar för att

de fyra staberna samlokaliseras. Därigenom är det också möjligt att uppnå vissa av de fördelar som ligger i organisationsalternativ C 1 utan omfattande organisatoriska åtgärder. De möjligheter som finns att utan större byggnadsåtgärder genomföra en sådan lokalisering bör därför utnyttjas. Utredningen föreslår således att stabsorganisationens huvuddel grupperas i Bastionen och att försvarets materielverk helt får disponera Tre Vapen.

3.2.3 Ansvarsfördelning i stort inom försvarsmakten

Det organisationsalternativ som utredningen förordar innebär i stort följande ansvarsfördelning.

Överbefälhavaren har under regeringen ansvaret för landets försvar. Han leder den operativa verksamheten och underrättelsetjänsten och svarar för den övergripande avvägningen samt inriktningen och samordningen av förbandsproduktionen. Överbefälhavaren leder också personaltjänsten inom försvarsmakten.

Överbefälhavarens ansvar för landets försvar innebär att han skall bedöma det framtida behovet av stridskrafter och lämna statsmakterna underlag för ställningstaganden till försvarsmaktens utveckling. Inom ramen för statsmakternas inriktning fastställer överbefälhavaren hur krigsorganisationen fortlöpande skall förändras och anger kraven på nya vapensystem och förband.

Ansvaret för att genomföra förändringarna i krigsorganisationen ligger på försvarsgrenscheferna. Dessa svarar direkt under regeringen för att de förband som överbefälhavaren beställer tas fram och vidmakthålls med angivna prestanda och till lägsta möjliga kostnad. Försvarsgrenscheferna tar fram sitt underlag och utarbetar sina förslag med hjälp av egna staber samt den tekniska och ekonomiska kompetens som finns hos de centrala förvaltningsmyndigheterna och försvarets forskningsanstalt. Sedan överbefälhavaren har fastställt vilka förband och vapensystem som försvarsgrenscheferna skall kunna tillhandahålla och vid vilka tider detta skall ske, beställer försvarsgrenscheferna materiel och anläggningar m. m. hos de centrala förvaltningsmyndigheterna och utbildar själva den personal som behövs.

Försvarsgrenscheferna svarar för att personal, materiel och anläggningar förs samman till krigsdugliga enheter. Denna verksamhet genomförs vid försvarsgrenarnas lägre regionala och lokala myndigheter.

Den befintliga krigsorganisationen förvaltas av försvarsgrenscheferna. Dessa vidtar också övriga åtgärder som behövs för att snabbt kunna ställa krigsförbanden till de operativa chefernas förfogande.

Försvarsgrenscheferna har således – var och en inom sitt område – under överbefälhavarens ansvar för krigsförbandens mobiliseringsberedskap,

krigsduglighet och tjänstbarhet i övrigt. De leder förbandsproduktionen samt svarar för utbildning och fackmässiga mobiliseringsförberedelser. I denna uppgift ingår ansvar för rekrytering, placering, befordran m. m. av fast anställd militär och civilmilitär personal.

Utredningen anser att försvarsgrenscheferna inte bör vara underställda överbefälhavaren, eftersom de är fristående myndigheter direkt under regeringen. Överbefälhavaren bör emellertid ha rätt att ge order till försvarsgrenscheferna när det gäller sådan verksamhet som överbefälhavaren leder, dvs. operativ verksamhet, underrättelsetjänst och personaltjänst. Orderrätten kan inte omfatta förbandsproduktionen, eftersom försvarsgrenscheferna ansvarar för denna direkt under regeringen. Genom att överbefälhavaren svarar för inriktningen och samordningen av förbandsproduktionen måste han dock ges direktivrätt i detta avseende.

De centrala förvaltningarna har under regeringen ansvaret för att materiel, anläggningar m. m. utvecklas och upphandlas till lägsta möjliga kostnad räknat över hela livslängden. De genomför normalt inte produktionen i egen regi utan använder sig av forskningsorgan och industri. Förvaltningarna utfärdar erforderliga föreskrifter och anvisningar, t. ex. för materielens förvaring, vård och underhåll. De bistår också i övrigt försvarsgrenscheferna genom att tillhandahålla uppgifter om t. ex. tillgången på materiel och materielens tillstånd. Förvaltningsmyndigheterna är sålunda serviceorgan åt försvarsgrenscheferna i tekniska och ekonomiska frågor. De skall också se till att materielen är användbar och förvaras, vårdas och underhålls enligt angivna föreskrifter. Enligt sina instruktioner har de centrala förvaltningarna detta tekniska och ekonomiska kontrollansvar direkt inför regeringen. Överbefälhavaren har emellertid ansvaret för kontroll av krigsförbandens beredskap, krigsduglighet och tjänstbarhet i övrigt. De centrala förvaltningarnas tillsynsuppgifter avseende krigsförbandens komponenter bör därför ingå som en del av överbefälhavarens kontroll av helheten.

På central nivå finns ett stort behov av samverkan mellan olika myndigheter. Militärledningen spelar en viktig roll i detta sammanhang. Den är ett forum för diskussioner och överläggningar mellan överbefälhavaren och försvarsgrenscheferna. I den av utredningen föreslagna centrala stabsoorganisationen kvarstår behovet av ett sådant forum. Utredningen anser därför att militärledningen bör finnas kvar. Tyngdpunkten i militärledningens verksamhet har sedan nuvarande instruktion fastställdes år 1961 förskjutits från operativa frågor till frågor som rör avvägningen inom försvarsmakten och förbandsproduktionen. Denna ändring av uppgifterna anser utredningen vara logisk och lämplig. Diskussioner och överläggningar i principiella operativa frågor bör i första hand äga rum mellan överbefälhavaren och militärbefälhavarna. För att säkerställa sambandet mellan den operativa verksamheten och förbandsproduktionen bör de operativa frågorna emel-

lertid fortfarande ingå i militärledningens uppgifter.

Under överbefälhavaren leder militärbefälhavarna försvaret av sina resp. militärområden. Under militärbefälhavarna leder försvarsområdesbefälhavarna, cheferna för örlogsbaser, marina bevakningsområden och luftförsvarssektorer samt vissa fristående förbandschefer de stridande förbanden. Dessa lydnadslinjer är grundläggande för ledningen i krig och utgångspunkten för organisation och lydnadsförhållanden i fred.

Utredningen anser att den operativa verksamheten bör vara militärbefälhavarnas huvuduppgift. De bör sålunda under överbefälhavaren ha det odelade ansvaret för denna verksamhet inom militärområdena. Utredningens principiella inställning är att alla militära enheter bör vara underställda en operativ chef. Alla fredsförband, utbildningsanstalter m. m. inom militärområdena bör därför vara underställda militärbefälhavarna.

Vid sidan av den operativa verksamheten framstår mobiliseringsverksamheten som militärbefälhavarnas viktigaste uppgift. Principen bör enligt utredningens mening vara att militärbefälhavarna, under vederbörande centrala myndigheter, leder både territoriella och fackmässiga mobiliseringsförberedelser.

Militärbefälhavarna bör vidare ha nödvändigt inflytande över de delar av utbildningen som har direkt samband med den operativa verksamheten, krigsplanläggningen och mobiliseringsverksamheten. Detta innebär bl. a. att militärbefälhavarna bör leda repetitionsutbildning och större övningar med förband ur en eller flera försvarsgrenar. Militärbefälhavarna bör t. v. leda grundutbildningen inom armén. Däremot bör chefen för flygvapnet leda flygvapnets grundutbildning, fortsatt flygslagsutbildning m. m. direkt ner på flottiljerna med undantag för de förband som ingår i attackeskadern. En konsekvens av detta blir enligt utredningen att flyginspektörerna med flygsektioner i Södra, Östra och Övre Norrlands militärområdesstaber kan dras in och uppgifterna i viss omfattning övertas av chefen för flygvapnet.

Förbandens krigsduglighet m. m. inspekteras av militärbefälhavarna bl. a. genom de övningar som de leder. Härigenom utför militärbefälhavarna överbefälhavarens kontroll av krigsförbanden.

Militärbefälhavarna bör vara underställda överbefälhavaren men lyda under försvarsgrenscheferna när det gäller utbildning och fackmässiga mobiliseringsförberedelser.

Militärbefälhavarnas uppgifter kommer att preciseras under etapp 2 av utredningsarbetet.

Attackeskadern föreslås bli kvar som förband. Eskadern bör vara underställd överbefälhavaren men lyda under chefen för flygvapnet när det gäller utbildning och fackmässiga mobiliseringsförberedelser. Utredningen har t. v. räknat med att spaningsdivisionerna i framtiden får samma lydnadsförhållanden som jaktdivisionerna eftersom de i fred är förlagda till samma flottiljer och i krig skall vara underställda militärbefälhavarna.

Utredningen avser att återkomma till denna fråga i etapp 2.

Kustflottan, som är underställd chefen för marinen, bör enligt utredningen underställas överbefälhavaren enligt principen att alla militära enheter bör vara underställda en operativ chef. Kustflottan bör dock lyda under chefen för marinen när det gäller utbildning.

De lägre regionala och lokala myndigheterna bör vara underställda militärbefälhavarna med undantag för attackförbanden som också i fortsättningen bör vara underställda chefen för första flygeskadern. De lägre regionala och lokala myndigheterna inom marinen och flygvapnet (attackförbanden undantagna) bör dock lyda direkt under central myndighet när det gäller grundutbildning m. m. och centraliserad befälsutbildning. Inom armén bör enligt utredningen vissa centrala utbildningsmyndigheter lyda direkt under chefen för armén i fråga om utbildning.

3.2.4 Stabernas organisation

Utredningen har kommit fram till att försvarsgrenscheferna skall finnas kvar som fristående myndigheter vid sidan av överbefälhavaren.

Enligt utredningens förslag skall överbefälhavaren under regeringen svara för landets försvar. Han skall leda den operativa verksamheten och underrättelsetjänsten och svara för den övergripande avvägningen samt inriktningen och samordningen av förbandsproduktionen. Han biträds i denna verksamhet av en stab.

Redan år 1960 ansåg man sig behöva två chefer på hög nivå i försvarsstaben, en stabschef och en souschef. Belastningen på försvarsstabens ledning är i dag betydligt större än vad man kunde förutse vid denna tidpunkt. Den kommer sannolikt att bli ännu större i framtiden. Nuvarande ordning med souschef anser utredningen vara mindre lämplig, eftersom den dels kan föra med sig oklarhet i ansvarsförhållandena, dels kan uppfattas som en extra beslutsnivå i staborganisationen.

Under senare år har överbefälhavaren personligen i allt större utsträckning tvingats engagera sig redan i beredningen av de viktigaste frågorna. Detta har varit nödvändigt med hänsyn till de stora förändringar som har ägt rum. En viss arbetsfördelning mellan överbefälhavaren och försvarsstabschefen har skett. Utredningen finner det naturligt att överbefälhavaren även i framtiden tar del i beredningen av vissa övergripande frågor.

Den operativa verksamheten är en huvuduppgift för överbefälhavaren. Överbefälhavaren har dock under de senaste decennierna i allt större omfattning fått ansvaret också för avvägning, planering och ekonomi. Överbefälhavaren är koncernchef för verksamheten i fred. Han är därmed ytterst ansvarig för hur försvarsmaktens budget används.

Överbefälhavarens stab måste enligt utredningens mening organiseras så

att det finns erforderlig kompetens för både den operativa verksamheten och den övergripande ledningen av förbandsproduktionen. Den operativa funktionens inflytande på försvarsmaktens utveckling måste därvid säkerställas samtidigt som organisationen medför en rimlig belastning på stabens ledning.

Dessa krav kan enligt utredningen tillgodoses genom en förenklad organisation av den nuvarande försvarsstaben eller genom en uppdelning av överbefälhavarens stab i två eller flera stabsdelar som lyder direkt under överbefälhavaren.

Enligt utredningens uppfattning ger en uppdelning i två stabsdelar, en för operativ verksamhet och underrättelsetjänst samt en för planering och personaltjänst, många fördelar. Kraven på både operativ kompetens och kompetens inom planerings- och ekonomiområdet på chefsnivå kan då lättare tillgodoses. Problemet med den höga arbetsbelastningen på försvarsstabschefen blir också löst. Den operativa ledningens ställning säkerställs genom att en chef som lyder direkt under överbefälhavaren odelat får ägna sin tid åt dessa frågor.

Även för de utåtriktade kontakterna får man en relativt väl avgränsad ansvarsfördelning. Stabsdelen för planering och personal riktar sig i första hand mot regeringen, försvarsgrenscheferna, försvarets forskningsanstalt och de centrala förvaltningsmyndigheterna. Den operativa stabsdelen, som också har hand om underrättelsetjänsten, riktar sig främst mot militärbefälhavarna och endast i begränsad omfattning mot regeringen, försvarsgrenscheferna och förvaltningsmyndigheterna. Den har dessutom kontakter med övriga totalförsvarsmyndigheter.

Utredningen anser att en uppdelning av överbefälhavarens stab på två stabsdelar med var sin chef, som var och en har ett självständigt ansvar inför överbefälhavaren, är den bästa lösningen. Denna lösning närmar sig också den praxis som sedan flera år har utvecklats inom stora privata företag med krav på bred kompetens hos den högsta ledningen. Överbefälhavarens stab kallas av utredningen för försvarsmaktens överkommando. Överbefälhavaren är chef för överkommandot.

Utredningens förslag innebär att den operativa verksamheten under chefen för den operativa staben organiseras på en krigsplanläggningsenhet, en beredskapsenhet, en fältarbets-, en underhålls- och transportenhet samt en stabs- och sambandsenhet. Vidare föreslås att vissa materielutvecklings- och produktionsuppgifter vid signalskyddsavdelningen förs över till försvarets materielverk och utbildningsresurserna vid samma enhet förs över till chefen för armén.

Utredningen har särskilt behandlat underrättelsetjänsten inom försvarsmaktens centrala ledning. Utredningen har delat upp underrättelsetjänsten i strategisk och militär underrättelsetjänst. Den strategiska underrättelsetjänsten, som regeringen ansvarar för, har inte behandlats. Utred-

ningens överväganden avser således enbart den militära underrättelsetjänsten.

På grundval av underrättelseutredningens betänkande (SOU 1976:19) Den militära underrättelsetjänsten lade regeringen i prop. 1975/76:189 fram förslag om insyn i och kontroll av den militära underrättelsetjänsten m. m. Riksdagen (FöU 1975/76:40, rskr 1975/76:376) beslutade i enlighet med regeringens förslag. Beslutet innebar bl. a. att en särskild underrättelsenämnd inrättades.

Genom beslut i juni 1976 uppdrog regeringen åt försvarsmaktens ledningsutredning att överväga och lämna förslag om underrättelsetjänstens organisation m. m. inom den centrala ledningsorganisationen. Av tilläggsdirektiven framgår bl. a. att personalresurserna för central ledning av underrättelsetjänsten och för bearbetning av underrättelser är alltför små.

Enligt tilläggsdirektiven har ledningsutredningen frihet att föreslå andra nivåförhållanden i försvarsstaben än vad underrättelseutredningen har föreslagit. Det påpekas emellertid samtidigt att starka skäl talar för att underrättelseledningens nivå bör höjas. I tilläggsdirektiven anges också att det inte ankommer på ledningsutredningen att överväga den särskilda enhetens ("IB") anknytning till försvarsstaben.

Vid sina överväganden har utredningen kommit fram till att en effektiv underrättelsetjänst förutsätter att överbefälhavarens underrättelseenhet redan i fred innehåller alla kompetensområden som behövs i krigsorganisationen. Vidare bör den personal som bekläder nyckelbefattningar i krigsorganisationen inneha motsvarande befattningar i fredsorganisationen. Fredsorganisationen måste enligt utredningen innehålla så mycket kvalificerad personal att den operativa underrättelsetjänsten vid behov kan utövas dygnet runt med fredsorganisationens resurser.

För att kraven på en effektiv underrättelsetjänst skall kunna uppfyllas anser utredningen att överbefälhavaren bör medverka i den av regeringen ledda strategiska underrättelsetjänsten, leda den operativa och taktiska underrättelsetjänsten samt inrikta och samordna den tekniska underrättelsetjänsten. Försvarsgrensstabernas resurser för bearbetning bör därvid föras över till överkommandot, som således bör svara för bearbetning även av taktiska underrättelser. Dessutom bör överbefälhavarens resurser för ledning av underrättelsetjänsten och för bearbetning och analys av underrättelser förstärkas med åtta anställda. Vidare bör överbefälhavaren leda säkerhetstjänsten, varvid underrättelse- och säkerhetstjänsten hålls samman i en enhet som lyder direkt under chefen för den operativa staben. Slutligen bör försvarsattachéerna underställas chefen för underrättelseenheten.

Utredningen behandlar här efter den övergripande avvägningen samt inriktningen och samordningen av förbandsproduktionen.

Innan det nuvarande planeringssystemet infördes år 1972 gjorde överbefälhavaren i princip en avvägning mellan försvarsgrenarna. Försvarsgrenscheferna svarade för avvägningen inom försvarsgrenarna.

En av grundtankarna i det nya planerings- och ekonomisystemet är att avvägningar skall göras mellan olika försvarsfunktioner, t. ex. mellan luftförsvarsförband, rörliga markstridsförband, lokalt bundna markstridsförband och fjärrstridsförband. Detta synsätt har legat till grund för den indelning i avvägningsprogram som nu används i planeringen.

En annan grundtanke i planeringssystemet är att så långt som möjligt tillgodose behovet av handlingsfrihet i försvarsplaneringen med hänsyn till osäkerheten i t. ex. den framtida säkerhetspolitiska och ekonomiska utvecklingen. Detta kräver god överblick och kontroll över de åtgärder som binder utvecklingen på lång sikt. Hit hör bl. a. beslut om större organisationsstyrande vapensystem och vissa beslut om fredsorganisationens utveckling.

Kraven på överblick och kontroll skall tillgodoses bl. a. genom perspektivplaner, programplaner och systemplaner. Perspektivplanen är främst ett instrument för att skapa överblick över dels olika försvarsstrukturer som är av intresse på lång sikt, dels de handlingsvägar som finns för att nå dessa. Urvalet av dessa framtida försvarsstrukturer innebär en första övergripande avvägning. Den successiva konkretiseringen av avvägningen och inriktningen sker sedan i programplanerna och i de systemplaner som upprättas för särskilt kostnadskrävande och organisationsstyrande vapensystem. Den slutliga preciseringen sker i samband med den årliga budgetbehandlingen och rullningen av programplanerna. Då fattas ett antal delbeslut som påverkar handlingsfriheten och utvecklingen på lång sikt. Överbefälhavarens övergripande avvägning berör således både kortsiktiga och långsiktiga frågor.

Enligt utredningens uppfattning kan överbefälhavarens övergripande avvägning inte begränsas till avvägningsprogrammen. Flera av dessa består av vapensystem (delprogram), som var för sig är styrande för organisationen och kostnadskrävande och som dessutom produceras av olika försvarsgrenar. Ett exempel är avvägningsprogrammet fjärrstridsförband, i vilket både attackflyget och ubåtsförbanden ingår. Det ankommer på överbefälhavaren att göra avvägningar även av detta slag.

Överbefälhavarens övergripande avvägning bör därför omfatta dels avvägning mellan avvägningsprogrammen, dels avvägning mellan olika större vapensystem och förband inom avvägningsprogrammen. Med nuvarande indelning innebär detta att överbefälhavaren skall svara för avvägningen mellan delprogram inom armé-, marin- och flygvapenförbanden (huvudprogrammen 1-3). Avvägningen måste emellertid också omfatta försvarsgrenarnas fredsorganisation, central och högre regional ledning (huvudprogram 4) samt gemensamma myndigheter och funktioner (huvudprogram 5).

En annan fråga är hur överbefälhavarens avvägningar skall komma till

uttryck. I krigsorganisationen ingår ett mycket stort antal förbandstyper av skiftande betydelse för försvarsmaktens effekt. Det är olämpligt att belasta överbefälhavaren med alla detaljer i krigsorganisationen, eftersom överblicken då går förlorad. En fördelning av avvägningsansvaret mellan överbefälhavaren och försvarsgrenscheferna är därför nödvändig. Överbefälhavaren bör dock få befogenheter att gripa in i avvägningsfrågor i den utsträckning han finner det nödvändigt. Överbefälhavarens inflytande skall emellertid i första hand säkerställas när det gäller förband och vapensystem som har ett betydande inflytande på operationernas förande och som binder handlingsfriheten på lång sikt.

För de viktigaste förbanden (vapensystemen) inom varje delprogram bör överbefälhavaren ange målen och det antal förband som skall vara disponibla under olika år.

Inom ramen för dessa anvisningar utarbetar försvarsgrenscheferna mål för förbanden. Målbeskrivningarna underställs överbefälhavarens prövning och godkännande.

Programplanerna omfattar fem år och rullas varje år. Programplaneringen leds av överbefälhavaren, som utfärdar erforderliga direktiv. Dessa innehåller mål för förbandsproduktionen under planeringsperioden och vilka ekonomiska resurser som kan disponeras för att uppnå målen. Mot bakgrund av dessa direktiv utarbetas programplaner av försvarsgrenscheferna för resp. försvarsgren och av varje central myndighet för sin egen verksamhet. Programplanerna lämnas genom överbefälhavaren in till regeringen den 1 september varje år. Överbefälhavarens programplan, programplan för det militära försvaret, baseras på övriga programplaner inom försvarsmakten och lämnas in till regeringen den 1 oktober varje år.

Utredningen anser att det är svårt att få överblick över planeringen för den närmaste femårsperioden eftersom den dokumentation som nu sänds in till regeringen är mycket omfattande. Utredningen föreslår därför att det bara skall finnas en programplan inom försvarsmakten, programplan för försvarsmakten, som överbefälhavaren skall svara för. Härigenom understryks överbefälhavarens ansvar och befogenheter att göra avvägningen inom försvarsmakten och att ange målen för förbandsproduktionen. Programplanen för försvarsmakten bör i princip innehålla all den information som överbefälhavarens och försvarsgrenschefernas nuvarande programplaner tillsammans innehåller. Bl. a. bör även försvarsgrenarnas produktionsresurser (fredsorganisation) redovisas. Programplanen för försvarsmakten bör också innehålla ett avsnitt där överbefälhavaren ger sin syn dels på inriktningen av verksamheten vid de centrala myndigheterna, dels på utvecklingen av de resurser som varje myndighet får disponera. På så sätt får regeringen en samlad och genomarbetad plan för hela försvarsmakten. Programplanen bör också innehålla förbandsproduktionsplaner som ersätter

försvarsgrenschefernas nuvarande programplaner för armé-, marin- och flygvapenförband. Vidare bör programplanen för försvarsmakten innehålla huvuddragen av övriga programplaner för central och högre regional ledning samt gemensamma myndigheter och funktioner. Utredningen sätter i fråga om inte programplanerna inom de nuvarande huvudprogrammen central och högre regional ledning samt gemensamma myndigheter och funktioner helt kan utgå. Överbefälhavarens programplan bör behandlas i militärledningen. Försvarsgrenscheferna och andra berörda chefer får på detta sätt möjlighet att anmäla avvikande meningar.

För avvägningar på skilda nivåer inom försvarsmakten krävs ett omfattande underlag. Detta tas i stor utsträckning fram genom studier av olika slag. Studierna bedrivs f. n. på stor bredd. Varje myndighet har sålunda i regel en enhet för inriktning, ledning och värdering av studier. Studierna genomförs i arbetsgrupper som tillsätts i särskild ordning för varje problem. I arbetsgrupperna ingår personal som har den erforderliga kompetensen, oberoende av var i organisationen (vid vilken myndighet) vederbörande tjänstgör. Utredningen anser att detta system har många fördelar och bör behållas.

Den nuvarande ansvarsfördelningen innebär att överbefälhavaren genomför avvägnings- och översiktssstudierna medan övriga studier genomförs av försvarsgrenscheferna. Förvaltningarna och försvarets forskningsanstalt medverkar i stor utsträckning i dessa studier. Utredningen anser att nuvarande ansvarsfördelning bör behållas men att överbefälhavaren måste utöva en kraftfullare styrning av studieverksamheten så att den kompetens som finns utnyttjas för de mest angelägna studierna och att förband och funktioner som berör flera försvarsgrenar studeras på ett rationellt sätt. Styrningen bör syfta till att få likvärdigt underlag från olika håll. Utredningen anser det dessutom önskvärt att överbefälhavarens resurser för analys och värdering av inkommande underlag förstärks.

Utredningen framhåller att försvarets planerings- och ekonomisystem ännu inte har kunnat fullföljas i alla avseenden och varnar för att systemet kan byråkratiseras, bl. a. genom den begreppsapparat som har utvecklats. Utredningen pekar också på att varje möjlighet till förenkling måste tas till vara, särskilt när det gäller omfattningen av de rapporter och dokument som är knutna till systemet. Utredningen ansluter sig dock till planerings- och ekonomisystemets grundprinciper med målstyrning och decentralisering som huvudpunkter i själva förbandsproduktionen. Utredningen föreslår inga ändringar när det gäller anslagsframställningarna eller uppdragssystemet.

I avvägningsfunktionens uppgifter ingår också att samordna förbandsproduktionen. I första hand gäller detta fredsorganisationsfrågor, utveckling och anskaffning av materiel, mark- och anläggningsanskaffning, utbildning och personaltjänst samt utveckling av ADB-baserade informationssystem.

Samordningen av försvarsgrenarnas verksamhet inom dessa områden syftar till ökad rationalitet. Samordningsbehovet tillgodoses f. n. i viss utsträckning genom den s. k. huvudstabsprincipen. Denna innebär att

överbefälhavaren uppdrar åt en av försvarsgrenscheferna att hålla samman och bereda ärenden som berör flera försvarsgrenar. Huvudstabsprincipen innebär också att försvarsgrenschef på överbefälhavarens uppdrag beslutar i ärenden som inte är av principiell natur. Denna samordningsprincip bör enligt utredningen utnyttjas även i fortsättningen när det är möjligt men måste kompletteras med andra åtgärder.

Eftersom de nyss nämnda funktionerna är integrerade delar av förbandsproduktionen måste ansvaret för genomförandet ligga kvar på försvarsgrenscheferna. Det går alltså inte att föra över ansvaret till överbefälhavaren eller till en av försvarsgrenscheferna. Behovet av samordning måste därför tillgodoses antingen genom att överbefälhavaren ges särskilda resurser för samordning och försvarsgrenscheferna behåller sina resurser eller genom att alla resurser samlas till överbefälhavarens stab som då blir beredande enhet även åt försvarsgrenscheferna.

Genom gemensamma beredningsenheter för överbefälhavaren och försvarsgrenscheferna räknar utredningen med att fördelar kan uppnås bl. a. genom att personalresurser kan utnyttjas alternativt mellan staberna.

Utredningen har inte kunnat finna några formella hinder mot att införa gemensamma beredningsenheter. Genom den samlade lokalisering som föreslås bör det finnas förutsättningar för att sådana enheter skall fungera väl.

När det gäller fredsorganisationsutveckling och genomförande av fredsorganisatoriska förändringar har utredningen inte ansett det lämpligt att nu föreslå en gemensam beredningsenhet. Sambandet mellan krigs- och fredsorganisatoriska förändringar är så starkt att det bedöms olämpligt att skilja resurserna för krigs- och fredsorganisationsfrågor. Utredningen anser emellertid att överbefälhavarens inflytande över fredsorganisationens utveckling måste förstärkas. Detta sker delvis genom att överbefälhavarens ansvar för programplaneringen kommer att stärkas. Utredningen föreslår dessutom att överbefälhavarens resurser för att leda övergripande utredningar om fredsorganisatoriska förändringar förstärks. Vissa resurser bör därför föras över från försvarsgrensstaberna till överkommandot. En viktig uppgift för överbefälhavarens stab är att skapa förutsättningar för en kontinuerlig uppföljning av fredsorganisationens kostnader. En sådan uppföljning måste bl. a. ligga till grund för de fredsorganisatoriska förändringarna.

Överbefälhavaren har redan nu möjlighet att följa upp och samordna materielutveckling och materielanskaffning. Utredningen anser dock att resurserna bör förstärkas, så att överbefälhavaren effektivare kan inrikta och värdera studier och systemplanering och samtidigt bättre ta till vara samordningsmöjligheterna. Ett utökat samarbete med materielverkets centralplanering kan också leda till större effektivitet i materielanskaffningen.

När det gäller mark- och anläggningsanskaffning anser utredningen att överbefälhavaren f. n. har begränsade möjligheter att göra sitt inflytande

gällande, eftersom han saknar resurser för ändamålet. Utredningen anser att en ökad samordning av anskaffning och utnyttjande av mark och anläggningar är önskvärd. Härigenom torde man kunna uppnå betydande besparingar. Utredningen föreslår att en gemensam beredningsenhet skapas i överbefälhavarens stab och att även försvarsgrensstabernas resurser förs över dit. Därigenom kan också vissa besparingar göras i staborganisationen.

Utredningen har övervägt om resurser för handläggning av befästningsfrågor skall finnas kvar i försvarsgrensstaberna men har kommit fram till att också dessa bör föras över till den gemensamma beredningsenheten.

Utveckling och handhavande av ADB-baserade informationssystem är en angelägenhet som berör alla centrala myndigheter. Enbart inom staberna är f. n. minst ett åttiotial personer sysselsatta inom denna sektor. Dessa är i huvudsak samlade till särskilda ADB-enheter inom varje stab.

Utredningen har framhållit hur integrerad verksamheten är vid försvarsmaktens olika myndigheter. Ingen myndighet kan fungera oberoende av de övriga. Detta ställer särskilda krav på informationssystemen. De måste utvecklas med beaktande av flera myndigheters behov och, inte minst, av informationsbehovet i krig. En övergripande planering för utvecklingen av informationssystemen är därför nödvändig. Överbefälhavaren bör ansvara för denna.

Den sakenhet som skall utnyttja ett informationssystem i sin verksamhet bör enligt utredningens mening också svara för utveckling av detta system. För utvecklingsarbetet tillförs särskilda resurser som bör finnas samlade vid försvarets rationaliseringsinstitut och försvarets datacentral. Stabernas nuvarande utvecklingsresurser bör sålunda föras över till dessa myndigheter.

Sakenheterna bör enligt utredningen också svara för administration av ADB-system i drift och ta initiativ till förändringar i systemen. För detta ändamål bör sakenheterna ha egna resurser som ingår i deras organisation. Förslaget innebär att försvarsgrensstabernas nuvarande ADB-enheter utgår.

Beträffande organisationen av avvägningsfunktionen föreslår utredningen att i planerings- och personalstaben inordnas dels en planeringsenhet med ansvar för den övergripande avvägningen och inriktningen av förbandsproduktionen, dels en organisationsenhet med ansvar för frågor som rör fredsorganisation, informationssystem samt mark, byggnader och befästningar.

Försvarsmakten är en vitt förgrenad organisation med flera hundra arbetsplatser i hela landet. Dessa leds av olika centrala myndigheter. Det är önskvärt att centrala myndigheter tillämpar en enhetlig personalpolitik för alla enheter.

Dessa förhållanden ställer krav på en enhetlig ledning av personaltjänsten. Överbefälhavaren bör därför ges ett instruktionsenligt ansvar att leda personaltjänsten inom försvarsmakten. Överbefälhavaren bör också svara för den övergripande personalplaneringen och försvarsmaktens perso-

nalpolitik.

Personalpolitiken bör vara så täckande som möjligt utan att gå in på detaljer. Den bör utarbetas i samråd med övriga berörda centrala myndigheter, statens personalnämnd och de statsanställdas fackliga organisationer.

Försvarsstabens personalvårdsbyrå har en särställning i den nuvarande organisationen. Särskilda föreskrifter gäller för byråns verksamhet. Av dessa framgår bl. a. att personalvården skall bidra till att stärka och vidmakthålla en god anda inom försvarsmakten och inom denna företräda allmänna, andliga, kulturella, rättsliga och sociala värden. Vidare framgår att personalvården inom det militära försvaret leds av överbefälhavaren eller, enligt hans bestämmande, av chefen för försvarsstabens personalvårdsbyrå. Det stadgas också att chefen för personalvårdsbyrån biträder försvarsgrenscheferna samt cheferna för de centrala förvaltningsmyndigheterna, de gemensamma institutionerna och utbildningsanstalterna inom det militära försvaret vid ledningen av den personalvårdsverksamhet som ligger på dessa chefer.

Personalvårdsbyråns uppgifter är enligt utredningen i verkligheten mer omfattande än vad som framgår av vad som nyss har sagts. Byrån handlägger bl. a. i betydande omfattning medinflytandefrågor och arbetsmiljöfrågor för anställda och värnpliktiga.

När försvarets planerings- och ekonomisystem infördes år 1972 blev personalvården ett s. k. fack. För varje fack finns på central nivå en fackmyndighet, som bl. a. svarar för att verksamheten inom facket bedrivs rationellt. För facket personalvård ligger fackansvaret på chefen för försvarsstabens personalvårdsbyrå. Från systemsynpunkt anser utredningen att detta är ett anmärkningsvärt förhållande, eftersom chefen för försvarsstabens personalvårdsbyrå härigenom upphöjs till myndighet och i denna egenskap lyder direkt under regeringen. Denna ordning strider också mot gällande bestämmelser, enligt vilka överbefälhavaren leder personalvården.

Utredningen anser att den särställning som personalvårdsbyrån har leder till oklarhet i ansvarsförhållandena och därigenom också till att resurserna inte utnyttjas rationellt. Samtliga resurser för personaltjänst i överbefälhavarens stab bör därför föras samman i en personalenhet. Detta bör enligt utredningen leda till att kompetensen inom personaltjänsten kan höjas och resurserna utnyttjas effektivare.

Personalenheten bör biträda planeringsenheten i den övergripande avvägningen när det gäller personalfrågor. Den skall svara för försvarsmaktens personalpolitik och övergripande personal- och värnpliktsadministrativa frågor, bl. a. personplanering för högre befattningshavare, arbetsmiljöfrågor, samverkansfrågor och personaladministrativ utveckling. Personalenheten skall också svara för erforderligt krigsförberedelsearbete inom personaltjänsten och fungerar då som en operativ stödfunktion.

Utredningen har övervägt olika alternativ för att placera in personalenheten i överkommandots organisation. Utredningen har bl. a. prövat en

placering direkt under överbefälhavaren. En sådan lösning skulle emellertid medföra en alltför stor belastning på överbefälhavaren personligen. Personalfunktionen har dessutom ett starkt samband med övriga funktioner som ingår i förbandsproduktionen. Personalenheten bör därför ingå i planerings- och personalstaben.

Överbefälhavarens personalenhet måste innehålla kompetens för alla delar av personaltjänstområdet och för den övergripande personalplaneringen. Denna fackkompetens måste kompletteras med kunskap om de särskilda förhållanden som präglar försvarsmakten. Enheten måste därför ha en allsidig sammansättning.

För att tillgodose de stora kraven på erfarenhet och kontinuitet i verksamheten anser utredningen att en stor del av befattningarna i personalenheten bör vara öppna för civil personal och att den militära personal som placeras vid enheten bör få tillfälle att tjänstgöra under längre sammanhängande perioder än vad som är brukligt. Även befattningen som chef för personalenheten bör stå öppen för en civil befattningshavare.

Personalenheten bör vara beredningsenhet även för försvarsgrenscheferna när det gäller rättsvård, arbetsmiljö- och medinflytandefrågor (samarverkansfrågor).

Administrationen av fast anställd militär och civilmilitär personal bör ligga på försvarsgrenscheferna, men överbefälhavarens inflytande bör förstärkas när det gäller personplaneringen för den mest kvalificerade militära personalen.

De militära och civilmilitära personalkårerna är ett viktigt inslag i försvarsmaktens personaltjänst. Eftersom det pågår en särskild utredning, som syftar till att införa en ny befälsordning, har utredningen avstått från att ta upp andra personalkårfrågor än sådana som har varit nödvändiga för utredningens arbete. Dessa kommer att redovisas i det följande (s. 54).

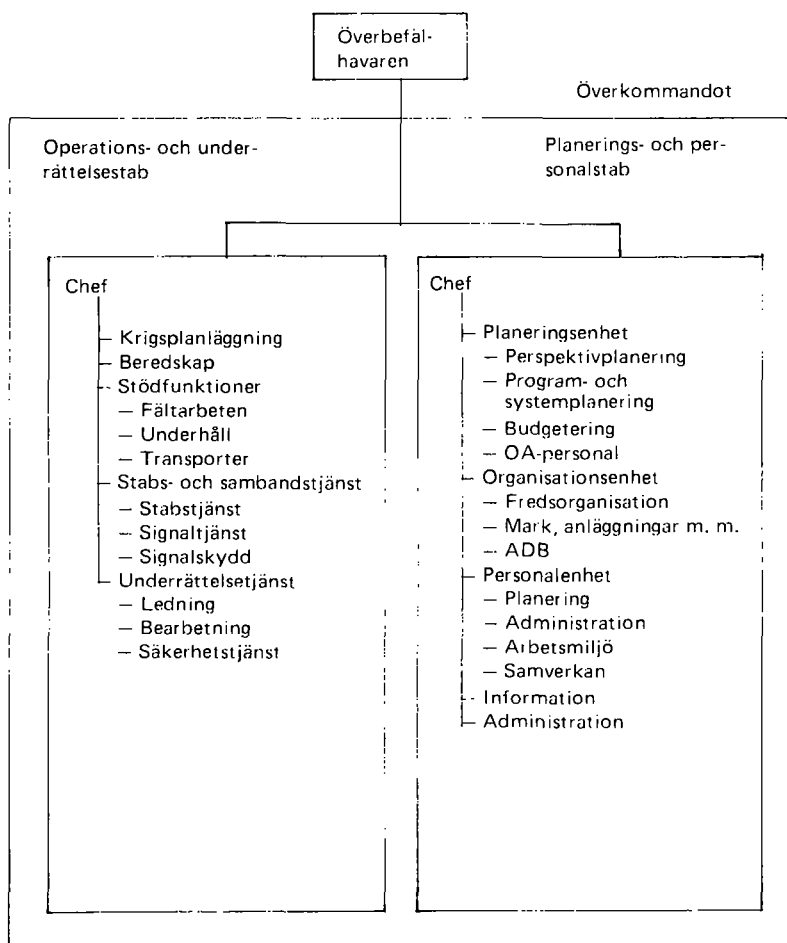
Det finns f. n. vissa skillnader i terminologi mellan försvarsmakten och den civila statsförvaltningen inom personaltjänstens område. Dessa skillnader försvårar samarbetet mellan myndigheterna, tolkning av avtal och andra bestämmelser osv. Utredningen anser att det är nödvändigt att försvarsmakten anpassar sig till den terminologi som tillämpas inom övriga delar av statsförvaltningen.

Utredningen har också behandlat ansvarsfördelningen mellan överbefälhavaren och försvarsgrenscheferna när det gäller i n f o r m a t i o n s t j ä n s t e n .

Det är enligt utredningens uppfattning angeläget att överbefälhavarens informationsenhet förstärks på försvarsgrensstabernas bekostnad. I samband med detta bör överbefälhavaren helt överta ansvaret för den utåtriktade försvarsupplysningen. Genom att de fyra centrala staberna grupperas samlat blir det också möjligt att samordna servicefunktionerna. Vissa personalbesparingar kan då uppnås.

Överbefälhavarens informationsenhet bör knytas till en av de båda stabsdelarna i överkommandot. Enhetens uppgifter i fred har i huvudsak anknytning till förbandsproduktionen, men den har också en viktig funktion i krigsorganisationen och därmed i krigsplanläggningen. Utredningen anser att en anknytning till planerings- och personalstaben är den naturligaste lösningen och föreslår att informationsenheten inordnas direkt under chefen för denna stabsdel.

Utredningens förslag till organisation av överbefälhavarens stab (överkommandot) framgår av tablå 5. Överbefälhavaren är chef för överkommandot.



Tablå 5 Organisation av överbefälhavarens stab

Enligt förslaget leder chefen för den operativa staben under överbefälhavaren den operativa verksamheten och underrättelsetjänsten och svarar för de operativa stabernas krigs- och fredsorganisation, beredskap m. m. Chefen för planerings- och personalstaben svarar under överbefälhavaren för den övergripande avvägningen inom försvarsmakten samt den inriktning, samordning och uppföljning av förbandsproduktionen som föranleds av denna. Chefen för planerings- och personalstaben svarar också för informationstjänsten samt för överkommandots interna administration.

Samordningen mellan de två stabsdelarna säkerställs dels genom att båda stabscheferna bör vara närvarande när frågor av principiell natur skall föredras för eller diskuteras med överbefälhavaren, dels genom att samarbetet i vissa väsentliga frågor, bl. a. studier, perspektiv- och programplanering samt operativa principer, regleras i överkommandots arbetsordning.

För att underlätta överbefälhavarens samordning av försvarsgrenarnas verksamhet föreslår utredningen att gemensamma beredningsenheter tillförs överkommandot för att handlägga ärenden som rör mark, byggnader och befästningar, planering för utveckling av ADB-baserade informationssystem samt rättsvård, arbetsmiljö och medinflytande. Även delar av underrättelse-, säkerhets- och informationsenheterna har uppgifter som är gemensamma för alla staberna.

Enligt utredningens förslag skall försvarsgrenscheferna liksom nu dels leda förbandsproduktionen som helhet, dels svara för verkställighetsfunktionerna utbildning och fackmässiga mobiliseringsförberedelser. Utredningen föreslår inte heller någon ändring av försvarsgrenschefernas ansvar för rekrytering, placering, befordran m. m. av fast anställd militär och civilmilitär personal.

Försvarsgrenscheferna bör biträdas av var sin stab vid ledningen av verksamheten. Försvarsgrensstabernas organisation bör enligt utredningen återspegla försvarsgrenschefernas nyss angivna huvuduppgifter.

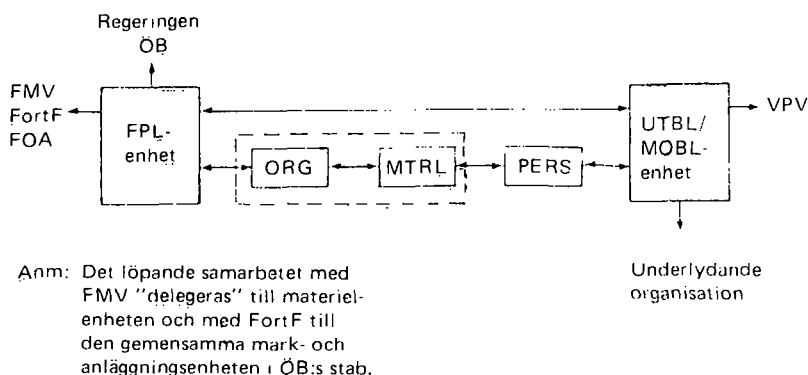
Ledningen av förbandsproduktionen är en övergripande uppgift och riktar sig såväl mot över- och sidoordnade myndigheter som mot övriga ledningsfunktioner inom försvarsgrensstaberna. Ledningen av förbandsproduktionen kan kortfattat karaktäriseras som sammanhållande ledning av krigs- och fredsorganisationens vidmakthållande och utveckling. I försvarets planerings- och ekonomisystem motsvaras detta av programansvaret. Utredningen anser att det i en försvarsgrensstab måste finnas en enhet som under stabschefen håller samman förbandsproduktionen och därmed det underlag som skall lämnas till regeringen, överbefälhavaren och sidoordnade produktionsmyndigheter, dvs. en enhet för ledning av förbandsproduktionen.

Ledning av verkställighetsfunktionerna utbildning, fackmässiga mobiliseringsförberedelser och personaltjänst är underordnad ledningen av förbandsproduktionen och styr verksamheten vid underlydande förband och utbildningsanstalter. I försvarets planerings- och ekonomisystem motsvaras detta

av produktionsansvaret. I viss utsträckning fungerar militärbefälhavarna som mellaninstans. Utredningen anser att ledningen av utbildning och fackmässiga mobiliseringsförberedelser skall hållas samman i en enhet inom staben. Därigenom säkerställs att den underlydande organisationen får uppgifter som är väl genomarbetade och samordnade på central nivå. Vidare säkerställs att funktionerna för utbildningsledning och ledning av fackmässiga mobiliseringsförberedelser lämnar ett enhetligt och samordnat underlag till den enhet som inom försvarsgrensstabens skall hålla ihop förbandsproduktionen som helhet.

För båda dessa uppgifter behövs emellertid enligt utredningen i stor utsträckning likartad kompetens. Detta gäller t. ex. funktionerna krigs- och fredsorganisation, personal samt materiel. Det är rationellt att samla denna kompetens i funktionsinriktade enheter inom staben. Utredningen anser att man då också vinner fördelen att kontakterna med sidoordnade myndigheter kan hållas samman och överblickas. Man får även klara ansvarsförhållanden för de olika delplaner som ingår i förbandsproduktionsplanerna och som avser materiel, utbildning, mark och anläggningar m. m.

Den principiella organisationen framgår av fig. 4.



Figur 4 Principer för försvarsgrensstabs organisation

Förkortningar i fig. 4

ÖB	Överbefälhavaren
FortF	Fortifikationsförvaltningen
FMV	Försvarets materielverk
FOA	Försvarets forskningsanstalt
VPV	Värnpliktsverket
FPL	Ledning av förbandsproduktion
ORG	Organisation
MTRL	Materiel
PERS	Personal
UTBL/MOBL	Ledning av utbildning och mobiliseringsförberedelser

Med hänsyn till det starka sambandet mellan krigsorganisation och materiel anser utredningen det lämpligt att föra samman dessa frågor till en organisations- och materielenhet. Denna enhet bör också ha ansvaret för fredsorganisationen som hänger nära samman med krigsorganisationen.

Utredningen anser att det finns ett starkt behov av att hålla ihop vissa system eller förbandstyper tvärs över funktionerna materiel, anläggningar, personal och utbildning. Detta kan enligt utredningen tillgodoses antingen genom att systemansvaret finns i organisations- och materielenheten eller genom särskilda systemansvariga som lyder direkt under stabchefen. Enligt utredningen är det lämpligt att de systemansvariga håller samman införandet och uppföljningen av ny organisation, materiel, taktik m. m. för förbanden.

Tidigare har redogjorts för utredningens förslag beträffande överbefälhavarens ansvar för personaltjänsten. Därvid framgick att försvarsgrenscheferna även i fortsättningen skall ansvara för rekrytering, utbildning, placering, befordran m. m. av fast anställd militär och civilmilitär personal. Försvarsgrenscheferna bör också enligt utredningen svara för den övergripande personalplaneringen och personaltjänsten inom resp. försvarsgren. I den nuvarande organisationen är personaluppgifterna inom samtliga försvarsgrensstaber uppdelade på ett flertal enheter. Med hänsyn till den vikt som måste tillmätas dessa frågor och den konsekvens som måste prägla personalärendenas hantering anser utredningen att personalfrågorna skall hållas samman i en personalenhet inom varje stab. Personalenheten bör även handlägga de värnpliktsärenden som faller inom stabens ansvarsområde.

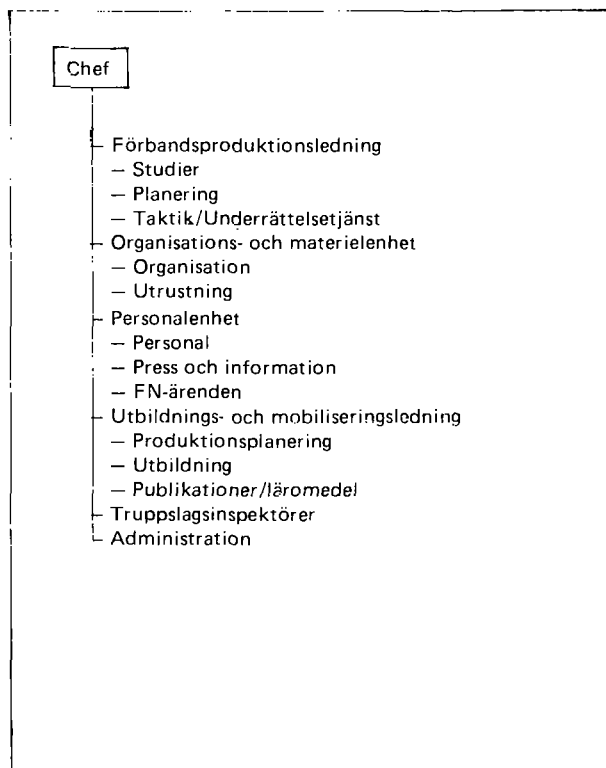
I det följande redovisas vissa överväganden som inte gäller för alla försvarsgrensstabernas organisation.

Beträffande arméstaben har utredningen särskilt prövat möjligheten att upprätta s. k. truppslagscentra genom att omlokalisera och samordna truppslagsinspektionerna med ett av resp. truppslags regementen. Utredningen har emellertid avstått från att föreslå en sådan förändring bl. a. mot bakgrund av osäkerheten om fredsorganisationens utveckling och att det med nuvarande förutsättningar inte är möjligt att konsekvent organisera truppslagscentra. Truppslagsinspektionerna bör därför t. v. ingå i arméstabens organisation. Däremot anser utredningen att vissa uppgifter, t. ex. avseende försöksverksamhet, bör decentraliseras från truppslagsavdelningarna till truppslagsskolorna och andra föras över till organisations- och materielenheten i staben. Vissa besparingar kan göras genom detta. Vidare föreslås att de resurser för handläggning av personalfrågor som nu finns vid varje truppslagsavdelning förs över till stabens personalenhet. Detta innebär emellertid ingen förändring av truppslagsinspektörernas uppgifter som personalkårchefer.

Arméstaben är huvudstabsmyndighet för försvarsmaktens FN-tjänst. För dessa ärenden tillkom år 1961 en särskild FN-avdelning i sektion 3. Eftersom personalärenden dominerar avdelningens verksamhet, faller det sig enligt

utredningen naturligt att den inordnas i personalenheten.

För arméstaben föreslår utredningen den organisation som framgår av tablå 6.



Tablå 6. Arméstabens organisation

Marinstabens nuvarande organisation domineras av de två vapenslagssektionerna, sektion 3 för flottan och sektion 4 för kustartilleriet. Den nuvarande organisationen innebär att frågor som rör flottan samordnas för sig och de som rör kustartilleriet för sig. Detta understryks ytterligare av att flottans sektion ligger i andra lokaler än staben i övrigt.

Vapenslagssektionerna är inom sig organiserade på underenheter för organisation, personal, utbildning, materiel m. m. Enheter för sådana funktioner förekommer också inom övriga sektioner. Detta leder enligt utredningen till dubbelarbete och splittring av kompetensen. Dessutom medför den bristande samordningen inom staben nackdelar för samarbetet med över- och sidoordnade myndigheter.

Den vapentekniska utvecklingen och de förändringar av förutsättningarna

för ytstridskrafternas uppträdande som har skett under senare år kräver enligt utredningen ökad samordning mellan flottan och kustartilleriet av krigsorganisation, materiel, taktiskt uppträdande och övningar. Utredningen anser att dessa krav måste återspeglas också i fredsorganisationen och dess ledning. Den principorganisation som har redovisats tillgodoser enligt utredningen kraven på förbättrad samordning.

Inom marinstaben finns ett starkt behov av att hålla samman systemen tvärs över funktionerna materiel, anläggningar, personal, utbildning och mobilisering. För att tillgodose detta systemsamband bör organisationen enligt utredningen kompletteras med två vapenslagsavdelningar, en för flottan och en för kustartilleriet. De bör i princip ha samma uppgifter och omfattning som arméstabens truppslagsavdelningar.

Utredningen finner att vapenslagsavdelningarna bör underställas var sin vapenslagsinspektör, som tillika kan vara personalkårchef. Här liksom i arméstaben skall dock alla personalfrågor beredas av personalenheten.

Inom marinstaben finns två truppregister, ett för flottan och ett för kustartilleriet. Vid truppregistren redovisas all personal som tillhör flottan resp. kustartilleriet. Redovisningen innefattar registrering av krigsplacering och omfördelning mellan förband. Vidare hålls uppgifter om personalen aktuella, personal inkallas till tjänstgöring m. m.

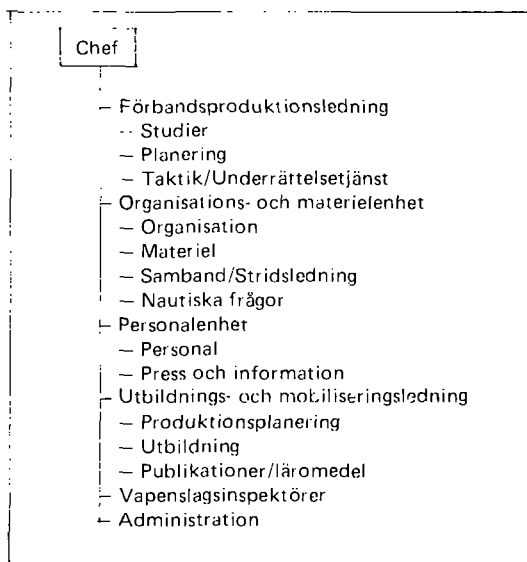
De arbetsuppgifter som utförs vid marinens två truppregister motsvarar i stort de uppgifter som utförs vid värnpliktskontoren i värnpliktsverket. Ett undantag är värnpliktskontorens arbete med prövning och inskrivning av inskrivningsskyldiga. Ytterligare en skillnad är att värnpliktskontoren i huvudsak är inriktade på att tillgodose det egna militärområdets behov medan marinens truppregister omfattar hela landet.

Utredningen har övervägt tre alternativ för organisation av marinens truppregister.

Alternativ 1 innebär att nuvarande ordning behålls. Alternativ 2 innebär att flottans och kustartilleriets truppregister slås ihop till ett truppregister som blir kvar i marinstaben. Alternativ 3 innebär att flottans och kustartilleriets truppregister utgör ett fristående värnpliktskontor inom värnpliktsverket.

Det första alternativet kräver mer personal än de två övriga. Utredningen har därför förkastat detta alternativ. De båda övriga är i stort sett likvärdiga när det gäller personalbesparingar. Sådana kan uppnås genom att man inför moderna datatekniska hjälpmedel, gör mindre organisationsändringar m. m. I valet mellan de senare alternativen har utredningen funnit att en överföring till värnpliktsverket är att föredra. Utredningen föreslår därför att ett särskilt värnpliktskontor inrättas för marinen.

För marinstaben föreslås den organisation som framgår av tablå 7.



Tablå 7 Marinstabens organisation

Utredningen anser beträffande flygstabens organisation att det inte behövs särskilda systemsammanhållande enheter vid sidan av stabens grundorganisation. Detta motiveras enligt utredningen av det starka samband som råder mellan de olika systemen. Utredningen vill inte heller överbetona skillnaderna mellan t. ex. jakt-, attack- och spaningsförband. Ansvaret för att hålla samman systemen har därför lagts på organisations- och materielenheten. För att markera systemansvaret har utredningen valt att kalla denna enhet för systemenheten.

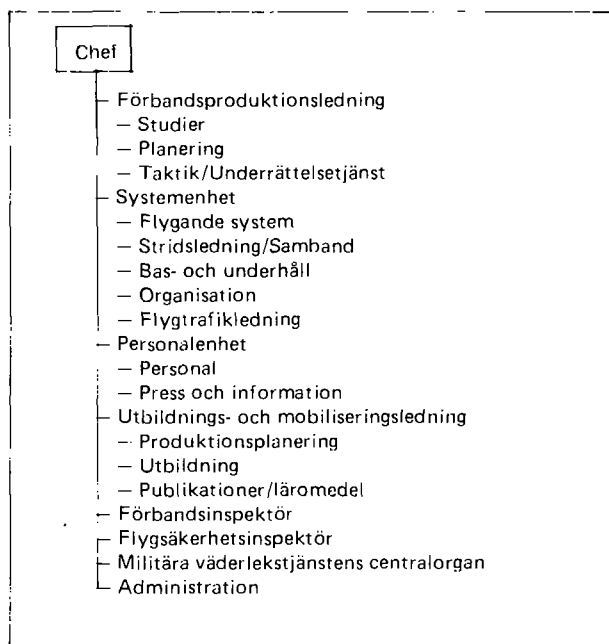
Utredningen har t. v. räknat med att spaningsdivisionerna i framtiden får samma lydnadsförhållanden som jaktdivisionerna, eftersom de i fred är förlagda till samma flottiljer och i krig skall vara underställda militärbefälhavare. Detta innebär att spaningsdivisionerna redan i fred skall vara underställda militärbefälhavare men lyda under chefen för flygvapnet när det gäller utbildning. Härigenom måste vissa uppgifter och viss kompetens tillföras flygstaben. Utredningen avser att återkomma till denna fråga i etapp 2.

Utredningen föreslår att chefen för flygvapnet i huvudsak skall leda flygvapnets grundutbildning, fortsatt flygslagsutbildning m. m. direkt ner på flottiljerna och att flygsektionerna i berörda militärområdesstaber skall dras in.

För flygstaben innebär dessa åtgärder dels en förstärkning av personalen i utbildningsfunktionen, dels ökade uppgifter när det gäller att biträda militärbefälhavarna vid övningar, inspektionsverksamhet m. m. För den sistnämnda uppgifter föreslår utredningen att flygstaben tillförs en särskild enhet, förbandsinspektionen, som också övertar de uppgifter som f. n. ligger på systeminspektionen. Förbandsinspektionen bör innehålla kompetens

inom områdena jakt, spaning, transport, stridsledning samt underhålls- och bastjänst. Motsvarande uppgifter för attackförbanden löses av chefen för första flygeskadern. I förbandsinspektionens liksom i chefens för första flygeskadern uppgifter bör också ingå att följa upp system i drift och att svara för att erfarenheter återförs till flygstaben.

Flygstabens organisation framgår av tablå 8.



Tablå 8 Flygstabens organisation

3.2.5 Lekmannainflytande

Försvarsmaktens ledningsutredning behandlar också frågan om lekmannainflytande inom försvarsmaktens centrala ledning. Med lekman avser utredningen en person som har i uppdrag att vara ledamot av styrelse, råd eller nämnd, men som inte är anställd vid den myndighet som berörs av lekmannaorganets verksamhet.

I den militära ledningsorganisationen är myndighetsbegreppet knutet till cheferna och inte till staberna. Utredningen anser att så skall vara fallet även i fortsättningen för att undvika oklara befälsförhållanden. Eftersom överbefälhavaren och försvarsgrenscheferna är myndigheter bör enligt utredningen också eventuella organ för lekmannainflytande knytas till cheferna och inte till staberna.

Utredningen anser att lekmannainflytande bara bör förekomma i fred.

Dessutom bör operativ verksamhet och underrättelsetjänst undantas. Det är enligt utredningen motiverat och i vissa avseenden önskvärt med lekmannainflytande inom avvägningsfunktionen och inom vissa områden av förbandsproduktionen, främst i fråga om personal, utbildning och fredsoorganisation. Den arbetsrättsliga utvecklingen måste beaktas, eftersom den kan ändra förutsättningarna för lekmannainflytandet.

Utredningen har närmare studerat tre alternativ för lekmannainflytande nämligen i beslutande form (styrelse), i rådgivande form (råd) samt i form av ett särskilt kontroll- och insynsorgan (nämnd). Utredningen har också prövat möjligheten att utöka militärledningen med ett antal lekmän men funnit detta mindre lämpligt.

Utredningen anser det inte möjligt att inrätta lekmanastyrelser både hos överbefälhavaren och försvarsgrenscheferna. En sådan lösning skulle bl. a. innebära en mer komplicerad beslutsprocess samt försvåra överbefälhavarens strävan efter samordning över försvarsgrensgränserna. Utredningen har därför närmare övervägt endast alternativet med en styrelse enbart hos överbefälhavaren. Huvuddelen av de frågor utredningen anser angelägna för lekmannainflytande ligger emellertid inom försvarsgrenschefernas ansvarsområden. Inrättandet av en styrelse hos överbefälhavaren för dessa frågor innebär att försvarsgrenschefernas befogenheter som fristående myndigheter inskränks. Utredningen anser att detta inte är förenligt med den organisation som utredningen i övrigt förordar och avför därför en styrelse hos överbefälhavaren som en mindre ändamålsenlig form för lekmannainflytande.

Också genom en nämnd som är fristående från myndigheterna är det möjligt att få insyn i och inflytande över försvarsmaktens verksamhet, även om inflytandet får en mer övervakande karaktär. Utredningen anser emellertid att ett viktigt syfte med lekmannainflytande är att skapa ett förtroendefullt förhållande mellan försvarsmaktens centrala ledning och representanter för andra delar av samhället. Detta anser utredningen bäst tillgodoses genom att ett råd inrättas.

Överbefälhavarens ansvar för den övergripande avvägningen och inriktningen av förbandsproduktionen gör det enligt utredningens mening naturligt att knyta detta råd till honom. Även försvarsgrenscheferna bör ingå i rådet eftersom deras verksamhet i högsta grad berörs. Ett rådgivande lekmannainflytande påverkar inte ansvarsförhållandena när det gäller verksamheten i fred och krig. Dessutom kan en komplicerad reglering av beslutsbefogenheterna undvikas. En sådan reglering kan skapa problem, i synnerhet när viss verksamhet skall undantas från lekmannainflytandet. Utredningen avser då främst de gränsdragningsproblem som kan bli följderna av att den operativa verksamheten undantas – sålunda måste t. ex. i många fall operativa hänsyn tas vid behandlingen av fredsorganisationsfrågor.

Rådet, som utredningen kallar militärrådet, bör knytas till överbefälhavaren som också bör vara dess ordförande. I rådet föreslås försvarsgrensche-

ferna och ett antal lekmän ingå. Utredningen anser dels att lekmanrepresentationen bör tillgodose samhällets behov av insyn och inflytande, dels att den centrala ledningen bör tillföras kunskaper och erfarenheter från andra samhällssektorer. För att rådet inte skall bli för stort är det önskvärt att lekmännen kan fylla båda dessa funktioner.

Militärrådet bör enligt utredningen verka endast i fred. Operativ verksamhet och underrättelsetjänst bör undantas helt, men överbefälhavaren bör orientera rådet i dessa frågor i den utsträckning som det är nödvändigt för rådets verksamhet. Viktiga frågor i övrigt inom överbefälhavarens och försvarsgrenschefernas ansvarsområde kan behandlas i rådet. Överbefälhavaren och försvarsgrenscheferna bör i dessa frågor inhämta rådets uppfattning och därutöver allmänt informera om frågor som är av betydelse för rådets verksamhet. Övriga ledamöter bör på eget initiativ kunna ta upp frågor till behandling i rådet.

Utredningens ledamöter Åke Gustavsson och Olle Göransson har reserverat sig mot vissa av utredningens ställningstaganden beträffande lekmaninflytandet. Reservanterna anser bl. a. att en styrelse bör inrättas hos överbefälhavaren och att det inte finns anledning att principiellt undanta någon verksamhet från styrelsens ansvarsområde.

3.2.6 Övriga frågor

De övriga frågor som försvarsmaktens ledningsutredning behandlar omfattar rikshemvärnschefen med hemvärnsstaben, inspektören över rikets befästningar, vissa personalkårfrågor, rationaliseringsverksamhet, utveckling av informationssystem, intern administration samt konsekvenser för försvarets planerings- och ekonomisystem av de förslag som läggs fram. I det följande tas bara de frågor upp som bör underställas riksdagens prövning.

Utredningen föreslår att chefen för fortifikationskåren med erforderliga stabsresurser bildar en särskild personalkårstab och ges samma ställning som chefen för intendentkåren. Utredningen föreslår också att chefen för fortifikationskåren underställs chefen för armén. Även cheferna för intendentkåren och medicinkåren föreslås bli underställda försvarsgrenschef. I det fortsatta arbetet bör undersökas om det är lämpligt att föra samman de uppgifter som rör fortifikationskåren, väg- och vattenbyggnadskåren samt byggnads- och reparationsberedskapen under en chef samt vilken (vilka) försvarsgrenschef(er) intendentkåren resp. medicinkåren skall underställas.

Utredningen har lämnat förslag om ADB-resursernas organisation och utnyttjande. Specialister som inte löpande behövs i linjeorganisationen bör enligt utredningen samlas organisatoriskt för att sedan placeras till tjänstgöring vid de myndigheter där deras kompetens behövs. Utredningen föreslår att den kvalificerade systemutvecklingspersonalen

samt vissa tekniska specialister förs över till försvarets rationaliseringsinstitut. Antalet personer som berörs av denna överföring har uppskattats till ett tiotal. Personal som sysslar med programmering och systemarbeten som har en nära knytning till datamaskinerna bör hållas ihop och föras över till försvarets datacentral. Datacentralens tjänster bör intäktsfinansieras också i fråga om programmering och systemering. Utredningen har räknat med att föra över ett tjugotal anställda till datacentralen.

Beträffande stabsorganisationens interna administration föreslår utredningen bl. a. att en för de fyra staberna gemensam kameral enhet inrättas. Denna bör tillsammans med ett förvaltningskontor för lokalanknuten administrativ service i Bastionen ingå i överkommandots administrativa enhet.

3.2.7 Personal, lokaler och kostnader

Utredningen redovisar översiktliga personal- och kostnadsberäkningar för sina förslag. Utredningen konstaterar att en stor del av de besparingar som kan göras hänger samman med den samlade lokalisering av försvarsmyndigheter i Stockholmsområdet som blir möjlig när vissa myndigheter har omlokalisats till bl. a. Karlstad och Eskilstuna. Kostnaderna redovisas i 1976 års pris- och löneläge. I beräkningarna har inte tagits med de besparingar som andra myndigheter kan göra när de flyttar in i lokaler som staberna lämnar vid flyttningen till Bastionen.

För att åskådliggöra personalbesparingarna redovisar utredningen personalläget vid staberna dels i mars 1976, dels efter ett genomförande av utredningens förslag.

I den redovisade personalen ingår inte personal som redovisas på hemlig personalförteckning. I personaltillgången har inte heller räknats in rikshemvärnschefen med stab, arméstabens FN-avdelning, cheferna för intendentkåren, väg- och vattenbyggnadskåren och sjövärnskåren med staber samt försvarsattachéer och militärassistenter. Däremot ingår överbefälhavaren och försvarsgrenscheferna i beräkningarna liksom generalstabsaspiranter, försvarsstabsaspiranter och lokalvårdspersonal.

Med ovan angivna förutsättningar hade staberna i mars 1976 sammanlagt 1 492 anställda. Fördelningen på myndigheter och personalkategorier framgår av följande tabeller.

Personaltillgång i mars 1976 fördelad på myndigheter och personalkategorier

Stab	Antal anställda			
	Militära	Civil- militära	Civila	Summa
Försvarsstaben	139	4	278	421
Arméstaben	166	2	208	376
Marinstaben	176	2	145	323
Flygstaben	128	46	198	372
	609	54	829	1 492

Personaltillgångarna fördelade på handläggande och administrativa funktioner m. m.

Stab	Handläggande funktioner	Intern ad- ministration	Totalt
Försvarsstaben	267	154	421
Arméstaben	274	102	376
Marinstaben	224	99	323
Flygstaben	301	71	372
	1 066	426	1 492

Om deltidstjänster räknas om till heltidstjänster minskar antalet civilanställda från 829 till 771 och det totala antalet anställda från 1 492 till 1 434.

Det registrerade övertidsuttaget för staberna uppgick under år 1975 till ca 26 personår. Utredningen anser att övertidsuttaget inte är av den storleken att det bör föranleda en förstärkning av personalen i den nya organisationen.

De årliga lönekostnaderna inkl. lönekostnadspålägg 33 % för den anställda personalen enligt tabellerna uppgick till ca 133 milj. kr. eller 90 000 kr. för anställd.

Staberna disponerade i mars 1976 181 värnpliktiga. Av dessa tjänstgjorde 42 vid försvarsstaben, 51 vid arméstaben, 50 vid marinstaben och 38 vid flygstaben.

När det gäller personalbehovet efter genomförd omorganisation och flyttning har utredningen först beräknat behovet av personal för handläggande funktioner. Därefter har försvarets rationaliseringsinstitut beräknat behovet av personal för intern administration.

För de handläggande funktionerna har utredningen räknat med besparingar om sammanlagt 99 anställda. Av dessa har 8 använts för att förstärka underrättelsetjänstens resurser, varför nettominskningen uppgår till 91.

Hänsyn har vid beräkningarna tagits till att 19 anställda utgår ur militärområdesstabernas flygsektioner. Härav sparas 9 in medan 10 tillförs flygstaben. Vidare har utredningen förutsatt en överföring av 5 anställda från Södermanlands flygflottilj (F 11) till flygstaben i samband med att flottiljen dras in som flottiljadministration. Utredningen föreslår också att 131 anställda förs över från staberna till andra myndigheter.

Försvarets rationaliseringsinstitut har beräknat att det totalt för administrativa funktioner behövs 260 anställda mot tidigare 426. Besparingen blir sålunda 166 anställda.

De totala besparingarna beräknar utredningen således till 257 anställda, varav 91 hänförs till handläggande funktioner och 166 till intern administration.

Det sammanlagda personalbehovet för den föreslagna stabsorganisationen blir därmed 1 130 anställda. Härvid gäller samma avgränsningar som för den beräkning som avser nuvarande läge. De 1 130 anställda fördelar sig på staberna så som följande tabell visar.

Behov av personal i stabsorganisationen

Stab	Handläggande funktioner	Intern administration	Totalt
Överkommandot	277	135	412
Arméstaben	221	47	268
Marinstaben	155	35	190
Flygstaben	217	43	260
	870	260	1 130

Utredningen erinrar om att bristen på militär personal i utbildningsorganisationen länge har vållat försvarsmakten bekymmer. Strävan måste därför enligt utredningen vara att öka den andel av den militära personalen som utnyttjas för utbildningsuppgifter. Det är önskvärt att militär personal används i stabsorganisationen endast för de befattningar där det är nödvändigt med hänsyn till kraven på kompetens och till uppgifterna i krigsorganisationen. Fler befattningar bör därför öppnas för civil personal.

Vid försvarsstaben och arméstaben tjänstgör kontinuerligt ett varierande antal stabsofficersaspiranter. Normalt är antalet 15–20. Antalet aspiranter bör enligt utredningen kunna variera inom vissa gränser. Angivna personalramar bör därvid tillfälligt kunna överskridas.

F. n. tjänstgör ca 180 värnpliktiga i stabsorganisationen. Utredningen föreslår inga ändringar av nuvarande principer när det gäller att använda värnpliktiga i staberna. Behovet av värnpliktiga kommer efter stabernas

omorganisation att gå ned till omkring 100. Utredningen räknar med att marinens stabskompani förs över till Livgardets dragoner och Stockholms försvarsområde och samordnas med Stockholms stabskompani.

Bastionen inrymmer f. n. försvarets civilförvaltning som flyttar till Karlstad år 1978, fortifikationsförvaltningen som beräknas flytta till Eskilstuna år 1980, delar av Livgardets dragoner och Stockholms försvarsområdesstab m. m. samt försvarets datacentral. Utredningen har räknat med att de delar som tillhör Livgardets dragoner och Stockholms försvarsområde, utom sjukavdelningen och körcentralen, flyttas till Livgardets dragoners kansli-kasern. Däremot bör försvarets datacentral bli kvar i Bastionen. För datacentralens del föreslås att maskinhallen flyttas inom Bastionen så att den erhåller minst samma skydd som datacentralens övriga motsvarande enheter utanför Stockholmsområdet. De systemerare och programmerare som föreslås bli överförda till försvarets datacentral har också behov av lokaler.

De lediga lokalerna skall enligt utredningens förslag utnyttjas för stabsorganisationens huvuddel. De mindre delar som inte får plats i Bastionen lokaliseras i regel till militärstabsbyggnaden på Östermalmsgatan 87.

Som en följd av tidigare bestämmelser är Bastionen inte försedd med normalskyddsrum. Utredningen anser det självklart att personalen i de högsta militära ledningsorganen får minst den skyddsnivå på sin arbetsplats som ett normalskyddsrum innebär. För den del av överbefälhavarens stab som kan bli tvungen att stanna kvar i Stockholm och därifrån, under ett kortare eller längre övergångsskede, utöva den operativa ledningen anser utredningen att en högre skyddsnivå är motiverad. Utredningen har därför räknat med att ett skyddsrum ställs i ordning i anslutning till Bastionen. I detta bör förutom operationsrum, sambandscentral och vissa andra tekniska installationer, utrymme skapas även för datacentralens datamaskinhall. Utredningen anser att kostnaderna för skyddsrum m. m. inte bör tas med i kalkylen för omorganisationen, eftersom skyddsrum och skyddade utrymmen för datacentralen behövs oberoende av vilka militära myndigheter som lokaliseras till Bastionen.

Under förutsättning att datacentralens driftenhet läggs i skyddade lokaler räknar utredningen med att 1 110 kontorsrum kan disponeras i Bastionen.

Personalbehovet för stabsorganisationen med undantag för vissa specificerade enheter har beräknats till 1 130 personer. För dessa krävs 1 002 kontorsrum i Bastionen samt 19 kontorsrum på andra platser som är avsedda för mindre enheter som inte lämpligen bör förläggas till Bastionen. Rumsbehoven framgår av följande tabell.

Stabernas rumsbehov

Stab	Anställda	Rumsbehov		
		I Bastionen	Utanför	Summa
Överkommandot	417	334	8	342
Arméstaben	265	252		252
Marinstaben	189	180		180
Flygstaben	259	236	11	247
	1 130	1 002	19	1 021

Till de angivna rumsbehoven kommer 40 rum för försvarets datacentral samt ytterligare 53 rum för värnpliktiga, för operationsanalytisk personal från försvarets forskningsanstalt som tjänstgör vid staberna, för samverkansenheter ur luftfartsverket, försvarets radioanstalt m. fl.

Sammantaget behövs enligt utredningens uppfattning 1 095 rum i Bastionen. Eftersom sammanlagt 1 110 rum disponeras ryms således stabsorganisationen i Bastionen. Minst 50 kontorsrum behöver emellertid hållas i reserv i utgångsläget. Om detta skall vara möjligt måste en enhet om ca 35 personer förläggas utanför Bastionen. Enheter som då kan vara aktuella är t. ex. arméstabens reglements- och läromedelsenhet, truppslagsinspektörerna och militära vädertjänstens centralorgan.

Utredningen föreslår att rikshemvärnschefen med stab samt cheferna för intendentkåren, fortifikationskåren, väg- och vattenbyggnadskåren och sjövärnsskåren med staber, sammanlagt ca 35 personer, skall förläggas till militärstabsbyggnaden och Skeppsholmen. Arméstabens FN-avdelning kan enligt utredningen också lokaliseras till militärstabsbyggnaden.

I lokalberäkningarna har utredningen inte tagit hänsyn till det förslag om försvarets breviskola som försvarets rationaliseringsinstitut har lämnat till regeringen. Rumsbehovet för överbefälhavarens enhet för inhämtning av underrättelser med särskilda medel och för säkerhetsavdelningen har förutsatts bli tillgodosett utanför Bastionen.

De personalbesparingar som utredningen föreslår uppgår som har redovisats tidigare till 257 anställda. Personalkostnaderna för de fyra staberna beräknas av utredningen minska med (257 x 75 000) 19,3 milj. kr. årligen. Den omfördelning av kostnader som följer av förslagen att föra över personal till andra myndigheter tar utredningen inte upp.

Hyreskostnaderna för stabsorganisationen ökar från 4,4 till 6,1 milj. kr. Detta beror på att kostnaden per kontorsrum med gällande principer för hyressättning är dubbelt så hög i Bastionen som i Tre Vapen och 80 % högre än i militärstabsbyggnaden. De myndigheter som flyttar från förhyrda lokaler till lokaler som staberna lämnar i Tre Vapen och militärstabsbyggnaden kommer däremot att få en kostnadsminskning. Totalt sett kommer hyreskostnaderna att minska i Stockholmsområdet.

Köp av tjänster förekommer främst för administrativa funktioner. Nuvarande kostnader för bevakning uppgår till ca 1,1 milj. kr. Genom att antalet utnyttjade lokaler minskar räknar utredningen med att bevakningskostnaderna går ned med ca 0,5 milj. kr. för år. Marin- och flygstaberna köper f. n. tjänster för lokalvård m.m. från främst materielverket för ca 1 milj. kr. per år. Huvuddelen av dessa kostnader bortfaller, eftersom utredningen har räknat in anställd lokalvårdspersonal i Bastionens förvaltningskontor. Minskningen kan beräknas till 0,8 milj. kr. Utöver dessa besparingar på sammanlagt 1,3 milj. kr. för år bedömer utredningen det möjligt att åstadkomma ytterligare besparingar för köp av tjänster dels genom den samordning som har förutsatts, dels genom att organisationen som helhet minskar.

De totala flyttningskostnaderna har utredningen för stabernas del beräknat till 5,1 milj. kr.

Försvarsmaktens ledningsutrednings förslag innebär sammanfattningsvis årliga besparingar på 19,3 milj. kr. i personalkostnader och 1,3 milj. kr. i köp av tjänster. Även andra kostnader kommer sannolikt att minska som en följd av personalminskningarna. Detta gäller t. ex. resekostnader, expenser m. m. Hyreskostnaderna för staberna ökar däremot med 1,7 milj. kr. för år, men minskar totalt sett för försvarsmaktens myndigheter i Stockholmsområdet. Engångskostnaderna för flyttning och ändringar av lokalerna beräknas till 5,1 milj. kr. Härtill kommer vissa kostnader för installation av sambandsutrustning m. m.

Som nämnts anser utredningen att kostnaderna för skyddsrum inte skall belasta kalkylen.

De årliga besparingarna uppgår således till ca 19 milj. kr. för stabernas del. Till dessa kommer enligt utredningen de besparingar som bör bli en följd av den förbättrade samordning över försvarsgrensgränserna som föreslås samt de besparingar som kan erhållas vid övriga centrala myndigheter i Stockholm.

Det fortsatta arbetet bör enligt utredningen planeras så att en av staberna kan flytta in i Bastionen redan år 1978, dvs. i och med att försvarets civilförvaltning flyttar ut. Utredningen bedömer det fördelaktigt om överbefälhavarens stab kan flytta in först och därmed förbereda övriga myndigheters inflyttning.

Utredningen räknar med att regeringen kommer att uppdra åt överbefälhavaren att utforma detaljorganisationen och åt fortifikationsförvaltningen, försvarets rationaliseringsinstitut eller annan central myndighet att hålla samman alla åtgärder som är förknippade med omflyttningarna. I det senare uppdraget bör också ingå att hålla samman de byggnadstekniska och andra åtgärder som blir nödvändiga.

Sammanfattningsvis bedömer utredningen att följande tidsplan är realistisk.

- Våren 1977. Regeringen uppdrar åt fortifikationsförvaltningen, försvarets rationaliseringsinstitut eller annan central myndighet att hålla samman alla omflyttningar och därmed förknippade byggnadsåtgärder m. m. för försvarsmaktens myndigheter i Stockholm.
- Hösten 1977. Riksdagen tar ställning till försvarsmaktens ledningsutrednings förslag i etapp 1. Regeringen uppdrar åt överbefälhavaren att utarbeta förslag till detaljorganisation och ta fram underlag för eventuella avtalsförhandlingar.
- Hösten 1978. Försvarsstaben eller annan del av stabsorganisationen flyttar in i Bastionen.
- Våren 1979. Överbefälhavaren redovisar förslag till detaljorganisation m. m.
- Hösten 1979. Eventuella avtalsförhandlingar genomförs.
- 1980. Omorganisation och omflyttning genomförs.

3.3 Utredning om publikations- och läromedelsverksamheten inom försvaret

Eftersom publikations- och läromedelsverksamheten har utretts i särskild ordning av försvarets rationaliseringsinstitut och dessutom i relativt stor utsträckning berör andra områden än stabsorganisationen redovisas institutets förslag för sig.

Försvarets rationaliseringsinstitut anser att åtgärder bör vidtas för en bättre samordning av publikations- och läromedelsverksamheten inom försvaret. Nödvändig samordning bedöms kunna åstadkommas genom överläggningar i en delegation eller beredning. Ansvar för samordningen bör enligt institutet läggas på chefen för armén. Samordningen bör avse utveckling av utrustning, metoder, personal, normer, standards m. m. samt samarbetet i publikations- och läromedelsfrågor mellan berörda myndigheter m. fl. inom och utom försvaret.

Ansvar för att ta fram läromedel bör enligt institutet helt ligga på den myndighet som svarar för den utbildning eller information där läromedlet är avsett att användas. Försvarsgrenscheferna föreslås således få ansvaret också för de läromedel som är avsedda för de av förvaltningarnas produkter som används i försvarsgrenschefernas utbildningsverksamhet.

Beträffande organisationen för att ta fram läromedel föreslår institutet att verksamheten vid försvarets brevskola upphör och att marin- och flygstaberna förstärks med den personal för främst analysverksamhet som de nu utnyttjar vid försvarets brevskola.

Övriga resurser för läromedelsanalyser, metodstudier, utvecklingsarbete och produktion av läromedel (bl. a. självinstruerande läromedel) bör enligt institutet föras över till arméstaben. Försvarets rationaliseringsinstitut framhåller att ledningen av läromedelsproduktionen är en så viktig funktion

att resurser bör finnas i staberna. Resurser för direkt produktion kan däremot enligt institutets uppfattning köpas på en växande marknad. Genom i första hand förenklad administration bedöms förslaget leda till en genomsnittlig årlig besparing om 350 000 kr. Institutet anser emellertid samtidigt att läromedelsverksamheten bäst främjas och samordnas om det finns både starka styrorgan vid staberna och en gemensam enhet med specialistpersonal. Personalen vid denna gemensamma enhet kan då flexibelt utnyttjas av försvarsgrensstaberna efter behov. Mot en sådan lösning talar enligt institutets mening främst resursskäl.

Vidare föreslår institutet en koncentration av distributions- och förrådshållningsfunktionerna. Köp av distributions- och förrådstjänster för läromedel bör ske från en självbärande central läromedelsdistributör. Institutet menar att t. ex. Föreningen Armé-, Marin- och Flygfilm kan ges denna uppgift. Till föreningen skulle därmed även ansvaret för administration av korrespondensundervisningen föras. Föreningens lämplighet såsom central läromedelsdistributör bör dock prövas särskilt.

Publikationer och blanketter bör enligt institutets förslag med vissa undantag förrådshållas av försvarets bok- och blankettförråd. Bok- och blankettförrådet föreslås vidare bli inordnat i en militärområdesförvaltning.

En koncentration av förrådshållningen påverkar förråden i Zinkgruvan, Eskilstuna och Västerås samt den förrådshållning som f. n. bedrivs militärområdesvis. Genom möjligheterna till rationell förrådsdrift och distribution vid bok- och blankettförrådet, räknar institutet med vissa besparingar. En mer rationell förrådsdrift förutsätter dock upprustning av lokaler, utrustning m. m. vid detta förråd.

Rationaliseringsinstitutet föreslår att publikationer och blanketter behandlas på samma sätt som förnödenheter. Detta innebär enligt institutet att materielenhet/förvaltningsenhet eller motsvarande på lokal nivå bör svara för förrådshållningen.

Försvarets rationaliseringsinstitut föreslår att all kvalificerad film- och intertelevisionsproduktion för försvarets räkning köps utifrån och att de fasta ateljéer för kvalificerad intertelevisionsproduktion som f. n. finns avvecklas efter hand. Arméstabens ljudstudio anses dock kunna behållas t. v. Den bör då utnyttjas av samtliga staber. En gemensam bildateljé för staberna bör dessutom skapas vid arméstaben om en samlad lokalisering av staberna kommer till stånd. Institutet anser att kvalificerade utrustningar för produktion av film, video och ljudmedier inte bör anskaffas av försvarets myndigheter.

Rationaliseringsinstitutet har prövat förutsättningarna för omlokalisering av hela eller delar av publikations- och läromedelsverksamheten. Institutet har dock med hänsyn till effektivitetssträvandena inom försvaret inte ansett sig kunna förorda en omlokalisering av verksamheten i sin helhet. Beträf-

fande försvarets bok- och blankettförråd har lokaliseringalternativen Filipstad, Nyköping och Sundbyberg (där förrådet f. n. ligger) prövats. Mot bakgrund bl. a. av en kostnadsjämförelse mellan alternativen har institutet funnit att en omlokalisering inte är motiverad. Efter Sundbyberg anses Filipstad vara det lämpligaste lokaliseringalternativet. Verksamheten vid redaktionen för tjänstemeddelanden för försvarsmakten och blankettkontoret vid försvarets materielverk har också diskuterats i detta sammanhang. Någon omlokalisering har inte förordats. Institutet har dock bedömt att dessa verksamheter utan större olägenheter kan bedrivas från t. ex. Karlstad.

Försvarets rationaliseringsinstitut har även berört publikations- och läromedelsverksamheten inom försvarets materielverk. Förslagen härvidlag rör främst normalieavdelningens inriktning och organisationen av den publikations- och läromedelsproduktion som sker i materielverkets egen regi. Dessutom har ett inordnande av blankettkontoret i normalieavdelningen diskuterats liksom ett förslag att koncentrera den blankettekniska verksamheten i försvarsmakten till blankettkontoret vid materielverket.

Institutet har slutligen föreslagit att egna resurser anskaffas endast för reprografisk produktion av enklare tryck. Mer kvalificerat tryck bör köpas på den allmänna marknaden. De egna resurserna bör organiseras i reprocentraler som arbetar för kunder på de platser där centralerna ligger.

4 Remissyttrandena

4.1 Försvarets planerings- och ekonomisystem

Jag redovisar först de yttranden som har avgetts om försvarets planerings- och ekonomisystem i samband med remissbehandlingen av försvarsmaktens ledningsutrednings förslag.

I fråga om planerings- och ekonomisystemet som allmän systemmässig bakgrund till ledningsutredningens förslag är *överbefälhavaren* och *försvargrenscheferna* positiva till de metoder och den rollfördelning som systemet förutsätter och som utredningen har ställt sig bakom. *Riksrevisionsverket* betonar för sin del att systemet är en ledningsform där alla styrfaktorer som inverkar på verksamheten samordnas. *Försvarets civilförvaltning*, *fortifikationsförvaltningen* och *försvarets materielverk* går i princip mot utredningens uppfattning om planerings- och ekonomisystemet som ett övergripande ledningssystem och hävdar att systemet inte bör innebära några grundläggande förändringar av arbetsformer m. m. Gällande myndighetsinstruktioner bör därför enligt dessa myndigheter ha företräde framför planerings- och ekonomisystemet. *Försvarets rationaliseringsinstitut* invänder mot uppfattningen att systemet är ett övergripande ledningssystem, men ansluter sig till den tillämpning av systemet som ledningsutredningen förutsätter. Samma motsättningar som nyss har redovisats kommer fram också när det gäller utredningarna om det särskilda militära förvaltningsbe-

greppet och om samarbetsformerna mellan fackmyndigheter och övriga myndigheter.

Försvarsmaktens ledningsutrednings förslag att bara en programplan för försvarsmakten skall upprättas biträds i huvudsak av *överbefälhavaren*. Tidpunkten för programplanens insändande måste dock enligt denne alltså vara den 1 oktober. *Chefen för marinen* delar inte uppfattningen att en centralisering av programansvaret till överbefälhavaren är lämplig eller möjlig. Även *chefen för flygvapnet* förutsätter att försvarsgrenscheferna alltså skall vara programmyndigheter med programansvar för resp. huvudprogram, även om bara en programplan upprättas. *Chefen för armén* hävdar att programplaner måste upprättas för huvudprogrammen också om de inte behöver redovisas. Ett flertal förvaltningsmyndigheter modifierar eller motsätter sig med likartade motiveringar förslaget att de inte själva skall upprätta programplaner. Sålunda hävdar *försvarets materielverk* med stöd av *försvarets rationaliseringsinstitut* att myndigheternas planering av sin egen verksamhet inte får tas bort. Försvarets rationaliseringsinstitut anser dock att planerna bör samlas och göras överskådliga. *Försvarets civilförvaltning* menar bl. a. att revisionens självständiga ställning lägger hinder i vägen för att försvarets civilförvaltnings programplan skall kunna ingå i programplanen för försvarsmakten. *Försvarets forskningsanstalt* tillstyrker utredningens förslag.

I det föregående har redovisats ett förslag från överbefälhavaren som innebär att det särskilda militära förvaltningsbegreppet inte längre behövs, varför förvaltningsreglementet för krigsmakten bör upphävas och vissa delar av reglementet inarbetas i andra föreskrifter. I yttranden över förslaget stöder *cheferna för armén* och *flygvapnet* samt *försvarets rationaliseringsinstitut* överbefälhavarens förslag. Rationaliseringsinstitutet anser dock att ett genomförande av förslaget måste föregås av ytterligare överväganden om formerna för beslutsfattande i fred och krig. *Försvarets civilförvaltning* hävdar att förvaltningsreglementet inte kan upphävas om inte innebörden av vissa centrala bestämmelser i reglementet kommer att framgå av andra föreskrifter som regeringen fastställer. *Fortifikationsförvaltningen* anser att förvaltningsbegreppet som sådant kan utgå, men hävdar att det måste ersättas med ett annat uttryck för innehållet i de särskilda förvaltningsuppgifterna. Enligt *försvarets materielverks* mening är ansvars- och befogenhetsfördelningen mellan beslutsinstanserna det väsentliga. Formerna för fördelningen har mindre betydelse. Verket tillstyrker därför att det särskilda militära förvaltningsbegreppet avvecklas. *Chefen för marinen* vill behålla ett militärt förvaltningsbegrepp med i huvudsak nuvarande innehåll.

4.2 Försvarsmaktens centrala ledning

Härefter redovisar jag de yttranden som har avgetts över försvarsmaktens ledningsutrednings förslag till organisation m. m. av försvarsmaktens centrala ledning.

Huvuddelen av remissinstanserna biträder utredningens förslag i stort, även om bl. a. *överbefälhavaren, chefen för marinen, statskontoret och civilbefälhavaren för Västra civilområdet* anser det mindre lämpligt att fatta beslut innan utredningens överväganden om den högre regionala nivån föreligger. *Chefen för marinen* anser också att nuvarande organisation fungerar väl och att utredningens förslag innebär alltför stora ingrepp, eftersom endast detaljer behöver ändras.

Överstyrelsen för ekonomiskt försvar och arbetsmarknadsstyrelsen anser att behovet av samverkan och samordning med övriga totalförsvarsmyndigheter inte har behandlats i erforderlig omfattning.

När det gäller försvarsgrensindelningen biträder remissinstanserna utredningens förslag att försvarsgrenarna bör finnas kvar som organisation för produktion av krigsförband.

Huvuddelen av de instanser som har yttrat sig om utredningens val av organisationsalternativ delar ledningsutredningens uppfattning att alternativ A 1 med fyra myndigheter är att föredra framför enmyndighetsalternativet C 1. *Försvarets rationaliseringsinstitut* anser dock att alternativ B 2 troligen är bättre på lång sikt vad beträffar möjligheterna till samordning över försvarsgrensgränserna. Enligt institutets mening bör man vid val mellan alternativen A 1 och C 1 även i A 1 ta till vara de ytterligare besparingar som är möjliga i C 1. Dessa synpunkter framförs även av *statens personalnämnd*. *Statskontoret* kan inte dela utredningens uppfattning att alternativet med en myndighet skulle innebära en sämre försvarsdebatt, medan *riksrevisionsverket* hävdar att ett alternativ med fyra myndigheter borgar för att stora och avgörande frågor blir allsidigt prövade. *Landsorganisationen i Sverige (LO)* och *Tjänstemännens centralorganisation – statstjänstemannasektionen (TCO-S)* förordar alternativ C 1, eftersom det medför en enklare organisation och ger möjlighet till större besparingar. Den senare organisationen kan dock godta alternativ A 1 under en övergångsperiod.

De remissinstanser som har yttrat sig över ledningsutredningens förslag till lokalisering av staberna vitsordar utredningens uppfattning att det bästa alternativet vore att samlokalisera både staberna och materielverket (alternativ 1). *Överbefälhavaren* och *försvarets materielverk* anser att detta alternativ snarast bör genomföras. *Materielverket* anför att fördelarna på lång sikt är så stora att de motiverar den ekonomiska satsningen. Om alternativ 1 inte kan genomföras i omedelbart samband med om- och tillbyggnad av Bastionen utgår verket från att dess mening inhämtas över den tillfälliga lokalisering som skall gälla under övergångstiden. *Chefen för armén* vill inte motsätta sig det alternativ (alternativ 2) som utredningen slutligen har valt under

förutsättning att arméstaben i sin helhet kan lokaliseras till ett ställe. *Cheferna för marinen och flygvapnet* förordar, med hänsyn till det stora kontaktbehovet mellan stab och förvaltning, att utredningens alternativ med samlokalisering av försvarsgrensstaberna med motsvarande huvudavdelning inom försvarets materielverk (alternativ 3) väljs som ett första steg mot alternativ 1. *Riksrevisionsverket* tillstyrker alternativ 2 med bl. a. den motiveringen att alternativ 3 dels kan konservera isoleringen av resp. försvarsgren, dels hindra samordning av försvarets materielverks huvudavdelningar till ett materielverk. *Försvarets rationaliseringsinstitut*, som betecknar alternativ 1 som ett i och för sig önskvärt men knappast realistiskt alternativ, framför liknande synpunkter beträffande alternativ 3. *Överbefälhavaren* understryker att den i utredningens alternativ 2 förutsatta förstärkningen av materielverkets huvudavdelning för flygmateriel inte får ske på bekostnad av antalet militära tjänstemän vid huvudavdelningarna för armé- och marinmateriel. *Chefen för flygvapnet* hävdar att även flygstaben måste förstärkas vid genomförande av alternativ 2 och anser att kostnaderna härför skulle bli alltför höga.

Utredningens ställningstagande beträffande a n s v a r s - o c h l y d n a d s - f ö r h å l l a n d e n inom försvarsmakten biträds i stort av remissmyndigheterna. *Chefen för marinen* anser dock att försvarsgrenscheferna även i framtiden bör vara underställda överbefälhavaren. *Försvarets civilförvaltning* avstyrker sådana förskjutningar i ansvarsfördelningen som påverkar de centrala förvaltningsmyndigheternas instruktionsenliga ansvar och ställning som myndigheter direkt under regeringen. *Försvarets materielverk* hävdar att ansvars- och befogenhetsfördelningen mellan försvarsgrensstaber och centrala förvaltningsmyndigheter bör studeras ytterligare. *Försvarets rationaliseringsinstitut* anser att beskrivningen av ansvars- och uppgiftsfördelningen mellan de högsta militära cheferna och de centrala förvaltningsmyndigheterna inte är helt klarläggande. Institutet menar vidare att den centrala nivån bör ges snäva resurser för att man därigenom skall framtvinga decentralisering.

Utredningen föreslår att militärledningen skall finnas kvar. Inga remissinstanser har anmält avvikande uppfattning i denna fråga.

Utredningens syn på militärbefälhavarnas huvuduppgifter samt deras inflytande på utbildningen delas i huvudsak av de remissinstanser som har yttrat sig i frågan. *Chefen för flygvapnet* biträder förslaget att dra in flyginspektörerna vid militärömrådesstaberna.

Överbefälhavaren och *chefen för flygvapnet* kan godta utredningens förslag om attackdivisionerna i första flygeskadern. *Chefen för flygvapnet* biträder dessutom förslaget att spaningsdivisionerna underställs militärbefälhavarna redan i fred.

Samtliga instanser som yttrat sig i frågan motsätter sig att kustflottan underställs överbefälhavaren, eftersom den primärt är ett utbildningsförband.

Med undantag av *chefen för marinen* biträder de remissinstanser som har

yttrat sig i frågan utredningens förslag om indelning av överbefälhavarens stab i två delar. *Chefen för marinen* anser förslaget olämpligt och hävdar att andra alternativ, bl. a. en modifiering av nuvarande försvarsstab, borde ha belysts. *Försvarets rationaliseringsinstitut* anser att den föreslagna organisationen bör ge staben goda verksamhetsbetingelser. Liknande synpunkter framförs av bl. a. *riksrevisionsverket*. *Överbefälhavaren*, *chefen för marinen* och *Centralorganisationen SACO/SR (SACO/SR)* framhåller behovet av en stabschef och samordnare för de två stabsdelarna under överbefälhavaren, *chefen för marinen* bl. a. med den motiveringen att varje försvarsgren bör vara representerad på hög chefsnivå i staben.

Överbefälhavaren biträder i huvudsak utredningens förslag beträffande underrättelsetjänsten. *Försvarsgrenscheferna* avstyrker förslaget att föra över försvarsgrensstabernas bearbetningsresurser till överbefälhavarens stab.

Utredningens förslag att organisera vissa gemensamma beredningsenheter biträds principiellt av bl. a. *försvarets sjukvårdsstyrelse*. *Chefen för armén* anser rent allmänt att sådana beredningsenheter bör införas när "fördelarna överväger nackdelarna", men att man då också bör kunna överväga att ansluta dem till försvarsgrensstab. *Försvarets rationaliseringsinstitut* ställer sig tveksam till möjligheterna att genom gemensamma beredningsenheter göra mera påtagliga vinster.

När det gäller utredningens förslag att organisera en gemensam beredningsenhet för mark- och byggnadsfrågor anser *överbefälhavaren* att frågan bör utredas ytterligare i samband med arbetet med detaljorganisationen, medan *försvarsgrenscheferna* avstyrker förslaget. *Fortifikationsförvaltningen* tillstyrker förslaget. Det gör även *försvarets materielverk* utom i fråga om befästningsfrågor som är specifika för försvarsgrenarna.

Beträffande utredningens förslag till principer för ADB-resursernas organisation och utnyttjande anser *överbefälhavaren* liksom utredningen att resurser för övergripande styrning av informations-systemutvecklingen inom hela försvaret bör finnas i försvarsstaben, men att förslaget måste granskas ytterligare innan beslut fattas. *Försvarsgrenscheferna* delar uppfattningen att resurserna för den övergripande planeringen och styrningen av informationssystemutvecklingen skall finnas hos överbefälhavaren, men hävdar att varje myndighet alltså kommer att behöva egna ADB-resurser. Utredningens förslag tillstyrks av *försvarets sjukvårdsstyrelse*, *försvarets rationaliseringsinstitut*, *riksrevisionsverket* och *SACO/SR*. *Försvarets forskningsanstalt* tar upp utredningens förslag att ADB-personalen skall delas upp så att den kvalificerade systemutvecklingspersonalen förs till försvarets rationaliseringsinstitut medan personal som sysslar med programmering och maskinnära systemarbete förs till försvarets datacentral. Forskningsanstalten framhåller att en splittring av utvecklingsresurserna inte får försvåra utveckling och drift av realtidssystem som ofta kräver ett mer integrerat synsätt. En likartad uppfattning framförs av *värnpliktsverket* och *försvarets*

datacentral.

Försvarsmaktens ledningsutrednings förslag om personaltjänsten mottas positivt av remissinstanserna. *Överbefälhavaren*, *försvarsgrensheferna* och *SACO/SR* anser dock att chefen för personalenheten i överbefälhavarens stab bör vara en militär befattningshavare, medan *statens personalnämnd* och *LO* hävdar att det är viktigt att denna befattning kan beklädas av en civil tjänsteman. *LO* kan inte biträda förslaget att personalvårdsbyrån inordnas i staben. I förlängningen ser organisationen i detta fall en enhet som leds av militärer som saknar den frihet att gå utanför militära arbetsformer som i dag präglar byråns verksamhet. *Försvarets civilförvaltning* anser att personalfunktionen inom överbefälhavarens stab inte bör syssla med allmän arbetsrätt och rättsvård, utan att dessa uppgifter bör ligga på en gemensam beredningsenhet som inordnas i civilförvaltningens organisation.

Huvuddelen av remissinstanserna biträder eller lämnar utan erinran principerna i utredningens förslag till organisation av försvarsgrensstaberna. De biträder även grundsynen att försvarsgrensstaberna så långt det är möjligt bör organiseras principiellt lika samt att en enhetlig begreppsapparat utnyttjas. *Överbefälhavaren* och *försvarsgrensheferna* hävdar dock att man vid tillämpning av principorganisationen måste ta erforderlig hänsyn till de förutsättningar under vilka de tre försvarsgrensstaberna skall verka.

Chefen för armén godtar i huvudsak förslaget till organisation av arméstaben men hävdar att mobiliseringsledningen inte bör ingå i enheten för utbildningsledning utan i enheten för organisation och materiel. *Chefen för armén* motsätter sig också förslaget att minska truppslagsavdelningarna inom arméstaben, men kan tänka sig att vissa av deras uppgifter beträffande personaladministration förs över till personalenheten eller till underlydande enheter.

Chefen för marinen hävdar att förslaget om marin staben inte tar hänsyn till flottans och kustartilleriets särart och lämnar därför ett eget förslag till organisation av staben. Förslaget innebär i huvudsak att staben organiseras i, förutom en planeringsenhet och en administrativ enhet, en organisations- och samordningsenhet och två systemenheter, varav en för flottan och en för kustartilleriet. Även *SACO/SR* framför liknande synpunkter. *Chefen för marinen* motsätter sig också förslaget att föra över marinens två truppregister till värnpliktsverket och hävdar att en sådan organisation enligt en av försvarets rationaliseringsinstitut gjord utredning skulle bli dyrare än den nuvarande. *Försvarets rationaliseringsinstitut* vitsordar detta, men stöder i likhet med *överbefälhavaren* och *värnpliktsverket* ändå ledningsutredningens förslag med hänsyn till de fördelar i övrigt som kan nås. En liknande uppfattning förs fram av *riksrevisionsverket*.

Chefen för flygvapnet biträder i stort förslaget till organisation av flygstaben men lämnar vissa egna förslag till organisation av staben under sektionsnivå. Det gäller bl. a. mobiliseringsledningens, budgetfunktionens

och underrättelsetjänstens inplacering i staben. Chefen för flygvapnet anser dessutom att den föreslagna förbandsinspektionen även måste ges attackkompetens, om staben inte lokaliseras tillsammans med första flygeskaderns stab. SACO/SR påpekar att flygstabens organisation kan påverkas av pågående utredning om ledningen av flygstridskrafterna i krig.

Överbefälhavaren och cheferna för armén och flygvapnet ställer sig tveksamma till utredningens förslag beträffande behovet av lekmanainflytande och tillgodoseende av detta genom ett rådgivande organ, militärrådet. Överbefälhavaren anser dock liksom chefen för flygvapnet att ett lekmannaråd kan komma att medföra vissa fördelar och vill därför inte motsätta sig förslaget. Överbefälhavaren ifrågasätter dock om den ökade arbetsbelastning för de centrala staberna som ett råd kommer att medföra ger motsvarande effekthöjning. Chefen för armén anser för sin del att det inte är nödvändigt med ytterligare ett forum för insyn från lekmän på central nivå, men kan se fördelar i att försvarsmakten på olika sätt, t. ex. genom ett råd, tillförs erfarenheter från andra samhällssektorer. Därvid bör man enligt chefen för armén överväga att flytta huvuddelen av de orienteringar som nu lämnas i militärledningen till rådet för att undvika dubbelarbete. Härigenom skulle militärledningen bli ett renodlat organ för diskussion och överläggningar före viktiga beslut av överbefälhavaren. Utredningens förslag biträds av rikspolisstyrelsen, luftfartsverket, statskontoret, samt civilbefälhavarna i Östra, Bergslagens och Övre Norrlands civilområden, medan statens personalnämnd anser att försvarsmakten bör ledas av en styrelse som utses av regeringen. Styrelsen bör ha överbefälhavaren som ordförande. De skäl som utredningen har funnit för att viss verksamhet skall ledas direkt av överbefälhavaren bör enligt statens personalnämnd preciseras ytterligare. Inte heller TCO-S kan finna att det föreslagna militärrådet fyller de krav på insyn som bör uppnås genom lekmannainflytande och förordar bestämt att en lekmannastyrelse inrättas som högsta beslutande organ. Liknande synpunkter framförs av LO som inte kan finna att de argument utredningen har fört fram mot en lekmannastyrelse ger anledning till avsteg från de principer som tillämpas inom andra delar av statsförvaltningen.

Utredningen har även lämnat förslag i vissa personalkärfrågor. Vad utredningen har anfört beträffande chefens för fortifikationskåren framtida ställning och uppgifter har inte föranlett några allvarigare erinringar från remissinstanserna. Utredningens förslag att underställa försvarets intendentkår och försvarets medicinalkår försvarsgrenschef tillstyrks av de instanser som har yttrat sig i frågan med undantag av försvarets sjukvårdsstyrelse som anser förslaget om medicinalkåren vara otillräckligt behandlat. Sjukvårdsstyrelsen anser att nuvarande lydtnadsförhållande bör kvarstå.

Det förfarande som utredningen har använt vid sina personalkärförslag i n i n g a r möjliggör enligt överbefälhavaren bara en överslagsmässig bedömning av de personalbehov som organisationsförslagen leder till. Strävan måste dock enligt överbefälhavaren vara att uppnå minst den personalbespa-

ring som utredningen har angett. *Cheferna för armén, marinen och flygvapnet* anser att förutsättningar inte finns att minska personalen inom resp. försvarsgrensstab i den omfattning som utredningen har föreslagit. *SACO/SR* ifrågasätter utredningens förslag till personalbesparingar, eftersom utredningen har föreslagit ett lägre antal handläggare vid de enheter som föreslås bli förstärkta på grund av ökade uppgifter. *SACO/SR* erinrar dessutom om att en stor del av de tjänster, som återstår att inrätta för att möjliggöra pensionsåldershöjningen, skall inrättas vid de centrala staberna. *Överbefälhavaren* kan inte biträda en utökning av den civila personalen på den militära personalens bekostnad. *Försvarets personalnämnd* anser däremot att fler befattningar bör öppnas för civil personal, om kompetenskraven medger detta. Enligt personalnämnden bör även möjligheten att rekrytera kvinnor till handläggaruppgifter beaktas. Även *LO* stöder utredningens förslag att fler befattningar bör öppnas för civil personal. *LO* påpekar att de personalminskningar som har föreslagits i huvudsak har inriktats mot servicepersonalen. Enligt *LO*'s mening torde rationaliseringarna i betydande grad kunna inriktas även mot andra kategorier. *LO* förutsätter att regeringen har eller är beredd att inhämta underlag för en sådan inriktning.

När det gäller utredningens kostnadsberäkningar anser *överbefälhavaren*, *chefen för marinen* och *chefen för flygvapnet* att den av utredningen beräknade årliga besparingen i fråga om personalkostnader är för hög. *Överbefälhavaren* framhåller att den beräknade lönekostnadsminskningen kommer försvarsmakten till godo först i den takt som personalen avgår. En del av personalbesparingarna hänför sig vidare till militär personal som i samband med omorganisationen kommer att placeras i andra befattningar inom försvarsmakten. De besparingar som har beräknats av utredningen kan enligt *försvarets rationaliseringsinstitut* förefalla stora. De beräknade kostnadsminskningarna kan dock ske först budgetåret 1981/82. Omorganisationen bidrar därmed i mycket liten utsträckning till att uppnå programplanepriodens besparingsmål enligt 1977 års totalförsvarsbeslut. Institutet anser det rimligt att den centrala stabsorganisationen skall bidra med en större andel än förslaget innebär. Besparingarna till följd av omorganisationen bör enligt institutet bli 3 milj. kr. högre än enligt utredningens förslag. Rationaliseringsinstitutet anser vidare att omorganisationsarbetet bör bedrivas i sådan takt att besparingarna så långt möjligt kan tas ut redan innan den slutliga samlokaliseringen genomförs. *Försvarets personalnämnd* framhåller att utredningen vid beräkningen av besparingar inte har räknat med kostnader för omplacering av berörd personal.

Överbefälhavaren bedömer att de tidsförhållanden för genomförande av förslagen som utredningen har skisserat är alltför optimistiska och redovisar ett eget förslag till tidsplan. Enligt *försvarets rationaliseringsinstitut* mening är det viktigt – inte minst från besparingssynpunkt – att åtminstone de åtgärder som inte är beroende av en samlad lokalisering vidtas så snart beslut om omorganisation har fattats. Den nya organisationen bör vara

genomförd i sin helhet vid tidpunkten för samlokaliseringen. Överbefälhavaren bör enligt institutet få ansvar för att hålla samman genomförandet. Den kommande organisationens form och genomförande bör enligt *försvarets forskningsanstalt* inte detaljregleras för en längre tid. Inom ramen för en fastlagd personalpolitik och för den nya utökade medbestämmanderätten bör det vara möjligt att överlåta åt staberna att själva genomföra reformens grundtankar och att anpassa organisationen till nya uppgifter och villkor. Utredningens tidsplan måste enligt *SACO/SR* kompletteras i vissa avseenden. Bl. a. har utredningen inte särskilt angett behovet av tid för förhandlingar angående omorganisationen mellan huvudorganisationerna och statens förhandlingsråd före statsmakternas beslut. Trots detta bedömer *SACO/SR* att utredningens tidsplan kan hållas och löneförhandlingar genomföras senast hösten 1979.

4.3 Publikations- och läromedelsverksamheten inom försvaret

Slutligen redovisar jag de yttranden som har avgetts över försvarets rationaliseringsinstitutets utredning om publikations- och läromedelsverksamheten inom försvaret.

Huvuddelen av remissinstanserna är positiva till att inrätta en delegation för samordning av publikations- och läromedelsverksamheten inom försvaret. Tveksamhet framförs emellertid beträffande delegationens anknytning till chefen för armén. Flera instanser anser att delegationen inte bör underställas någon myndighet. *Riksrevisionsverket* menar att en anknytning som är oberoende av försvarsgren bör eftersträvas. *Statskontoret* anser att denna fråga är så viktig att den bör bli föremål för vidare överväganden. En tänkbar lösning vore enligt statskontorets uppfattning att en delegation under överbefälhavaren svarar för samordningen. *Försvarets materielverk*, *förenade fabriksverken* och *Telub AB* är bl. a. av den uppfattningen att delegationen eller dess sekretariat kan knytas till försvarets materielverk. *Försvarets civila tjänstemannaförbund (FCTF)* menar att delegationens ställning, som bör vara fristående, bör bestämmas i instruktion. Liknande synpunkter förs fram av *civilförsvarsstyrelsen*. *Försvarets brevskola* framhåller att delegationen bör svara för övergripande fackmässig ledning av publikations- och läromedelsverksamheten och inte för frågor som rör projektsamordning och kompetensutveckling. *Chefen för flygvapnet* uttrycker farhågor för att en samordningsdelegation medför onödig byråkratisering.

Överbefälhavaren anser att organisationen för att ta fram publikationer och läromedel bör göras så rationell som möjligt. Möjligheten att uppnå besparingar genom att minska antalet myndigheter skall därför tas till vara. Överbefälhavaren biträder således förslaget att dela upp försvarets brevskola på arméstaben, marinstaben och flygstaben. Med hänsyn till att enheten för publikationer och läromedel för arméstabens del därvid kommer att ha

mycket personal kan det enligt överbefälhavaren vara lämpligt att skapa en särskild enhet inom arméstaben, "brevskolan", som blir sidoordnad enhet för publikationer och läromedel. Överbefälhavaren framhåller emellertid även att nuvarande ordning fungerar bra och vill därför inte motsätta sig en lösning som innebär att försvarets brevskola står kvar i nuvarande form. *Cheferna för marinen* och *flygvapnet* förordar en uppdelning av skolan, men anser det även godtagbart att ha skolan kvar, om den inte tillförs ytterligare resurser från staberna. I ett senare yttrande över utredningens förslag understryker chefen för marinen vikten av att ansvaret för läromedelsproduktionen läggs på resp. försvarsgrensstabs utbildningsledning. *Chefen för armén* anser att försvarets brevskola bör behållas i nuvarande form. De beräknade vinsterna vid en avveckling bedöms som tveivelaktiga eller i varje fall marginella. Arméstaben bör inte heller enligt chefen för armén belastas med enheter för sådan detaljproduktion som det här är fråga om. Om en uppdelning av brevskolan ändå skall genomföras är det enligt chefens för armén mening viktigare att reglements- och läromedelsenheten förläggs tillsammans med staben än med en eventuell produktionsenhet från brevskolan. *Riksrevisionsverket* och *statskontoret* anser att övervägande skäl talar för att brevskolan avvecklas. Enligt riksrevisionsverket bör dock brevskolans samlade kompetens bevaras och föras vidare vid en avveckling. *Försvarets brevskola* framhåller att inga brister har kunnat påvisas i fråga om nuvarande läromedelsframtagning vid skolan. De redovisade kalkylerna anser brevskolan vara klart ohållbara, eftersom bl. a. ökade personalkostnader torde vara ofrånkomliga, främst vid arméstaben. Försvarets brevskola betonar vidare vikten av försvarets rationaliseringsinstituts konstaterande att läromedelsverksamheten bäst främjas i en organisation med både starka kompetenta styrorgan och flexibla och kompetenta resurser. Brevskolan finner det beklagligt att institutet inte har dragit slutsatserna av dessa konstateranden. Den föreslagna splittringen medför enligt brevskolan att verksamheten inte kan bedrivas med lika hög effekt som f. n. och samtidigt till lägre kostnader. *FCTF* tar avstånd från en uppdelning av brevskolan bl. a. med hänsyn till personalens kompetensutveckling och sämre samordningsmöjligheter m. m. *Försvarsmaktens ledningsutredning* menar att organisationen för läromedelsframtagning bör innefatta styrorgan vid resp. stab samt flexibla resurser knutna till en av staberna. En uppdelning av skolan kan enligt utredningen motiveras av besparingsskäl.

En uppdelning av ansvaret för distribution och förrådshållning mellan en självständig läromedelsdistributör och försvarets bok- och blankettförråd innebär enligt *överbefälhavaren* risk för splittring av resurserna och ökade kostnader. Central distribution och förrådshållning bör ombesörjas av en central myndighet, nämligen försvarets bok- och blankettförråd. Denna uppfattning delas av *försvarets materielverk*. Verksamheten vid Föreningen Armé-, Marin- och Flygfilm bör, menar överbefälhavaren, fortsätta på nuvarande sätt. Att överlåta distribution av läromedel på Armé-, Marin- och Flygfilm innebär enligt överbefälhavaren att andra organisatio-

ner, vars huvudintressen inte med säkerhet sammanfaller med försvarsgrenschefernas, får inflytande på den förbandsproducerande verksamheten. *Chefen för armén* anser att försvarets brevskola bör hålla samman förråds-hållning och distribution av alla läromedel. Förslaget om Föreningen Armé-, Marin- och Flygfilm bedöms av flera remissinstanser som tveksamt. *Riksrevisionsverket, Föreningen Armé-, Marin- och Flygfilm m.fl.* anser att frågan bör utredas ytterligare. *Försvarets brevskola* anser att ett särskilt distributionsled inte behövs mellan producent och beställare. Ett sådant distributionsled bedöms bara leda till onödiga effektivitetsförluster. Brevskolan menar vidare bl. a. att en sådan lösning sannolikt innebär att Föreningen Armé-, Marin- och Flygfilm måste byggas ut med resurser för revidering och omarbetning m. m. av läromedel. *Föreningen Armé-, Marin- och Flygfilm* framhåller att ett grundläggande utgångsvärde för behandlingen av föreningens roll måste vara dess självständiga ställning som ekonomisk förening, där integriteten och medlemmarnas intressen går i första hand.

Vad gäller teknisk produktion av film, video- och ljudmedier menar *chefen för armén* att det för arméns del skulle innebära betydande merkostnader att köpa ljudproduktion hos civila firmor. De miljöeffekter som är specifika för varje försvarsgren skulle sannolikt inte heller kunna åstadkommas på ett godtagbart sätt. Ett beslut som innebär att utrustning för produktion av film, video- och ljudmedier inte bör anskaffas av försvarets myndigheter medför onödig detaljreglering enligt *chefen för armén*. *Chefen för flygvapnet* har funnit att flygvapnets krav inom området för intern television (ITV) inte kan tillgodoses genom köp på öppna marknaden. *Chefen för flygvapnet* förutsätter därför att nuvarande egna resurser får hållas produktionsdugliga fram till omkring år 1985. *Chefen för armén* anser att bildateljéns organisationstillhörighet i ett läge då försvarsstab och försvarsgrensstaber har samlokaliseras blir av underordnad betydelse. *Chefen för marinen* ifrågasätter möjligheterna till totala besparingar vid en gemensam bildateljé och avstyrker förslaget på grund av de nackdelar det skulle innebära för marinens del. Detta gäller oavsett om stabernas publikations- och läromedelsenheter kommer att lokaliseras samlat eller inte.

Cheferna för armén, marinen och flygvapnet motsätter sig en omlokalisering av publikations- och läromedelsverksamheten från Stockholm. *Chefen för armén* framhåller att publikations- och läromedelsverksamheten är en integrerad del av försvarets ledningssystem och understryker betydelsen av att publikations- och läromedelsenheter lokaliseras samlat med sakenheterna i Stockholm. Flera remissinstanser uttalar sig mot en omlokalisering av redaktionen för tjänstemeddelanden för försvarsmakten och försvarets bok- och blankettförråd, främst mot bakgrund av behovet av nära kontakter med de viktigaste sakinstanterna samt de kostnadsökningar som skulle bli följden av en omlokalisering. De regionalpolitiska synpunkterna bör få en avgörande betydelse för lokaliseringen av försvarets bok- och blankettförråd menar *Filipstads kommun*. Kommunen

framhåller att en lokalisering av förrådet till Filipstad är ett ur regionalpolitisk synvinkel relativt billigt sätt att stärka sysselsättningen i kommunen. Dessutom anses att en lokalisering till Filipstad är ett fullgott militärt alternativ och att kostnadsjämförelsen mellan olika lokaliseringsalternativ bör revideras. Även *länsstyrelsen i Värmlands län* framhåller att en omlokalisering av bok- och blankettförrådet till Filipstad är en angelägen åtgärd.

5 Föredraganden

5.1 Bakgrund m. m.

Det militära försvarets nuvarande ledningsorganisation på central nivå bygger i allt väsentligt på de riktlinjer som drogs upp av 1958 års försvarsledningskommitté och 1960 års försvarsledningsutredning. Grundtankarna i den organisation som statsmakterna beslutade om (prop. 1961:109, SU 1961:90, rskr 1961:258) innebär i stort att överbefälhavaren i fred direkt under regeringen är ansvarig för operativt krigsförberedelsearbete, långsiktigsplanering och avvägningar inom det militära försvaret samt i krig för den operativa verksamheten. Överbefälhavaren biträds av försvarsstaben. De förbandsproducerande funktionerna – utbildning, taktik, utrustning, organisation, personal och mobilisering – ligger, direkt under regeringen, på försvarsgrenscheferna som härvid biträds av var sin försvarsgrensstab.

Med hänsyn till kostnadsutvecklingen är det nödvändigt att så långt det är möjligt begränsa sådana kostnader för försvarsmaktens fredsadministration som inte direkt bidrar till försvarseffekten. Det är därför angeläget att söka minska kostnaderna även för den fredstida ledningsorganisationen. Mot denna bakgrund tillkallades försvarsmaktens ledningsutredning år 1974.

Ett annat motiv var att ledningsorganisationen behövde anpassas till det nya system för planering och budgetering som infördes i försvaret den 1 juli 1972 (prop. 1970:97, SU 1970:206, rskr 1970:420). En av grundtankarna i detta system, som numera kallas försvarets planerings- och ekonomisystem, är att ökad vikt skall läggas vid att ange de långsiktiga målen för försvaret så att dessa i högre grad än tidigare kan vara vägledande vid planering och genomförande av verksamheten. Systemet förutsätts leda till ökad effektivitet, bl. a. genom en ökad decentralisering av beslutsbefogenheter i hela försvarsorganisationen.

Försvarsmaktens ledningsutredning har lämnat förslag till bl. a. ny organisation av de centrala staberna inom det militära försvaret. Förslaget innebär att den nuvarande organisationen i huvudsak behålls, att staberna och försvarets materielverk var för sig får en mer samlad lokalisering och att vissa förändringar sker i ansvarsförhållandena mellan bl. a. försvarsstaben och försvarsgrensstaberna. Förslaget innebär också att antalet anställda inom de centrala staberna skall kunna minskas med omkring 260.

Utredningen lämnar vidare förslag om lekmannainflytande inom det

militära försvarets centrala ledning, vissa personalkårfrågor, utveckling av informationssystem och intern administration. Utredningen berör också vissa konsekvenser i fråga om försvarets planerings- och ekonomisystem.

Ledningsutredningen kommer senare att lämna förslag om ledningsorganisationen på högre regional nivå.

Som en bakgrund till mina ställningstaganden i organisationsfrågorna berör jag först den allmänna ekonomiska planeringssituationen inom försvarsmakten. Därefter tar jag upp utvecklingen av försvarets planerings- och ekonomisystem och redovisar min allmänna syn på ledningsförhållandena inom försvarsmakten innan jag går in på de aktuella organisationsfrågorna.

Behovet av besparingar är mycket stort inom hela den militära organisationen. Den centrala och högre regionala organisationens omfattning måste granskas mot bakgrund av detta förhållande.

Stora ansträngningar har gjorts för att minska personalkostnaderna inom försvaret. Bl. a. har antalet anställda minskat med omkring 3 000 sedan år 1972. Minskningen har varit antalsmässigt störst på lokal och lägre regional nivå med totalt ca 2 000 anställda. Vid de centrala och högre regionala myndigheterna har minskningen under samma tid varit ca 1 000 anställda.

Trots de betydande personalminskningarna har lönekostnadernas andel av försvarets totala ekonomiska ram ökat från ca 32 % år 1972 till ca 36 % år 1976. Det finns uppenbara risker för att denna utveckling kommer att fortsätta. Detta medför i så fall att utrymmet för att anskaffa materiel m. m. samt genomföra utbildning och annan angelägen verksamhet kommer att minska ytterligare, vilket återverkar på krigsförbandens kvalitet och kvantitet. För att möta denna ogynnsamma utveckling måste besparingsåtgärder vidtas inom hela organisationen. Det finns emellertid vissa gränser för hur långt personalminskningarna kan drivas. De lokala förbanden svarar för utbildningen av de värnpliktiga och har det omedelbara ansvaret för mobiliseringsförberedelserna. Verksamheten inom denna del av organisationen påverkar därför ytterst beredskapen och krigsdugligheten hos krigsförbanden och bör prioriteras. De fortsatta personalbesparingarna bör därför i ökad utsträckning genomföras vid myndigheter i den centrala och högre regionala organisationen. Detta bör i sin tur medföra att beslutsbefogenheter i större utsträckning förs över till myndigheterna på lägre regional och lokal nivå, vilket också bör öka effektiviteten och skapa förutsättningar för de anställda att känna ett ökat medansvar för verksamheten.

Riksdagsbeslutet år 1970 innebar att det nya planeringssystemet skulle införas utan att organisationen ändrades. Man förutsåg dock att organisationen senare behövde anpassas till det nya systemet. Under 1975/76 års riksmöte har riksdagen begärt (FöU 1975/76:32, rskr 1975/76:273) en redovisning av erfarenheterna av systemet. Jag kommer i det följande att lämna en sådan.

Jag anser att en av de viktigaste erfarenheterna från tillämpningen av det

nya planerings- och ekonomisystemet är att det måste fungera som ett samlat ledningssystem för all fredstida verksamhet inom försvaret. I vissa hänseenden är detta emellertid ännu inte fallet. För att erhålla de positiva effekter som förutsattes i 1970 års riksdagsbeslut är det också nödvändigt att organisationen är anpassad till ledningssystemet.

För att åstadkomma den nödvändiga samordningen mellan ledningsprinciper och organisation hade det varit naturligt att se över hela den centrala och regionala ledningsorganisationen i ett sammanhang. Detta har emellertid av praktiska skäl inte varit möjligt. I en första etapp har den centrala staborganisationen samt den principiella ansvarsfördelningen dels på central nivå, dels mellan central och högre regional nivå setts över. Förslag om förändringar i dessa avseenden läggs fram nu. Även vad gäller övriga centrala myndigheter är det nödvändigt att redan nu vidta vissa åtgärder så att alla centrala myndigheter kan samordna sin verksamhet efter samma ledningsmetoder. Jag återkommer till denna fråga längre fram. Samtidigt pågår utredningsarbete beträffande den högre regionala organisationen. Jag räknar med att lägga fram förslag om denna om några år. Den lägre regionala och lokala organisationen har nyligen setts över och i samband därmed anpassats till de nya ledningsprinciperna.

5.2 Försvarsmaktens ledning

I det nya ledningssystemet indelas verksamheten på myndighetsnivå i tre huvudfunktioner, nämligen en operativ funktion, en programfunktion och en produktionsfunktion.

Den operativa funktionen skall i fredstid genom det operativa krigsförberedelsarbetet förbereda användningen av krigsförbanden efter mobilisering. Funktionen utövas under regeringen av överbefälhavaren och under denne av militärbefälhavarna.

Programfunktionen inriktar och samordnar produktionen av krigsförbanden. Den formulerar mål för programmen, fördelar resurser och följer upp resultaten. Programfunktionen utövas under regeringen av överbefälhavaren och försvarsgrenscheferna. Ledningsutredningen kallar överbefälhavarens programroll för avvägningsfunktionen. Försvarsgrenschefernas motsvarande verksamhet benämns förbandsproduktionsledning. För egen del anser jag att dessa verksamheter är delar av programfunktionen på olika nivåer.

Produktionsfunktionen ansvarar för att de mål som anges av programfunktionen uppfylls. Den disponerar de resurser som behövs och svarar för att produktionen genomförs på ett rationellt sätt. Produktionen utförs huvudsakligen av försvarsgrenarna när det gäller mobiliseringsförberedelser, utbildning av anställda och värnpliktiga m. m., av försvarets materielverk när det rör anskaffning av materiel och av fortifikationsförvaltningen när det gäller anskaffning av byggnader och mark. Produktionsmyndigheterna är ansvariga direkt inför regeringen.

Utöver de nämnda huvudfunktionerna finns en särskild funktion, den s. k. fackfunktionen, för verksamhet som berör flera program eller produktionsområden och som kräver speciell kompetens. Exempel på sådana fackfunktioner är hälso- och sjukvård, förrådsverksamhet, materielunderhåll och förplägnad. Det mest utmärkande för dessa verksamheter är att de ingår som delar i den produktion som produktionsmyndigheterna har ansvar för. Fackmyndigheterna, t. ex. försvarets sjukvårdsstyrelse när det rör hälso- och sjukvård, skall genom anvisningar, allmänna råd m. m. påverka de målformulerande och producerande myndigheterna så att de intressen som fackmyndigheterna representerar blir tillgodosedda i lämplig utsträckning. Fackmyndigheterna har inför regeringen ansvar för att så blir fallet.

Arbetet med att införa det nya systemet och anpassa det till vunna erfarenheter har sedan år 1970 letts av särskilda ledningsgrupper. Dessa har bl. a. utvecklat principerna för den långsiktiga försvarsplaneringen. I arbetet har också ingått att utveckla metoderna för att formulera mål för produktionen liksom för att bestämma i vilken grad dessa mål har nåtts. Ledningsgruppernas arbete har avslutats hösten 1977 med promemorian (Ds Fö 1977:5) Försvarets planerings- och ekonomisystem (FPE) – Utveckling och principer.

Det har också ingått i ledningsgruppernas uppgifter att efter hand omsätta sitt utvecklingsarbete i konkreta bestämmelser. Därför finns det f. n. vissa områden där tillämpningarna enligt principerna i ledningssystemet inte stämmer överens med myndigheternas instruktioner eller vissa andra bestämmelser. I regleringsbrevet har därför årligen sedan år 1972 angetts att de nya regler som beror på det nya systemet gäller framför de instruktioner m. m. som regeringen har utfärdat tidigare. Dessa förhållanden har lett till vissa oklarheter när det gäller att tillämpa systemet. Det är därför angeläget att ändra myndigheternas instruktioner m. m. så att de är anpassade till det nya ledningssystemets principer. Jag avser att lämna förslag om detta till regeringen senare.

Allmän enighet råder om att de grundläggande principerna i systemet rörande målstyrning och decentralisering av beslutsbefogenheter är lämpliga. Dessa principer bör därför enligt min mening gälla vid den fortsatta tillämpningen av systemet. Den tidigare berörda rapporten kan ses som en beskrivning av systemets grunder. Det är enligt min mening nödvändigt att den fortsatta tillämpningen av systemet sker på ett enklare sätt än f. n. En koncentration måste ske till de väsentligaste frågorna. Förenklingar – bl. a. i fråga om vissa redovisnings- och rapporteringsrutiner – måste göras.

Principen om ökad långsiktighet i planeringen har i allt väsentligt utvecklats enligt intentionerna. Säkerhetspolitiskt och annat underlag tas sålunda fram inom regeringskansliet och utgör grund för den perspektivplanering som myndigheterna genomför. Härigenom säkerställs att planeringen inriktas mot politiskt betydelsefulla frågor. Detta underlättar statsmakternas ställningstaganden. 1970 års försvarsutredning föreslog och

1972 års riksdag beslöt (prop. 1972:103, FöU 1972:23, rskr 1972:309) att en parlamentarisk medverkan i studie- och planeringsarbetets tidiga delar före riksdagsbeslut främst borde koncentreras till den insyn som riksdagens utrikes- och försvarsutskott får genom fortlöpande orienteringar om arbetets inriktning och resultat. Man uteslöt emellertid inte medverkan i form av parlamentariskt sammansatta försvarsutredningar. I samband med 1977 års försvarsbeslut har – liksom tidigare – den senare metoden utnyttjats och samtliga berörda är ense om att detta har varit lämpligt. Givetvis kan formerna för parlamentarisk medverkan behöva anpassas till rådande förhållanden. Inför det försvarsbeslut som förutses år 1982 bör den enligt min uppfattning ske i form av en försvarskommitté. Riksdagen har vid 1976/77 års riksmöte (FöU 1976/77:13, rskr 1976/77:311) uttalat att den parlamentariska granskningen av det underlag som myndigheterna tar fram bör börja på ett tidigare stadium än hittills för att bl. a. skapa bättre möjligheter till parlamentarisk påverkan i beslutsprocessen. Även den allmänna debatten i försvarspolitiska frågor bör härigenom stimuleras. Jag kommer under nästa år att föreslå regeringen att en försvarskommitté tillkallas.

Erfarenheterna från att ta fram underlag inför ett försvarsbeslut men också från arbetet med att genomföra ett sådant beslut visar att det behövs ett omfattande studie-, sammanställnings- och värderingsarbete i överbefälhavarens stab. Det underlag som lämnas till överbefälhavaren från försvarsgrenschefer och övrig berörda är ofta till sin natur sådant att fortsatt utredningsarbete behövs. Försvarsmaktens ledningsutredning har kommit till samma uppfattning i sin beskrivning av det som utredningen kallar avvägningsfunktionen. Jag förordar därför att överbefälhavarens roll som övergripande programsamordnare stärks. Ett uttryck för detta bör, som försvarsmaktens ledningsutredning har föreslagit, vara att enbart en programplan sänds in till regeringen och att denna plan upprättas av överbefälhavaren. Det underlag som centrala myndigheter f. n. lämnar till regeringen rörande den långsiktiga utvecklingen inom resp. myndighet bör kunna arbetas in i deras anslagsframställningar. Genom denna omläggning kan antalet dokument begränsas och arbetet vid de centrala staberna och gemensamma verken minskas.

Jag har därmed berört överbefälhavarens programroll. Försvarsgrenschefernas roll som programmyndigheter för sina krigsförband har vid tillämpningen av försvarets planerings- och ekonomisystem uppfattats som naturlig av alla berörda parter och stämmer väl överens med tidigare system. Den ökade betoningen på krigsförbanden har här fått en lämplig form. Jag anser därför, liksom ledningsutredningen, att den hittills tillämpade utformningen av programrollen är lämplig men med den ökade betoning av överbefälhavarens övergripande programsamordning, som jag nyss har förordat. Detta innebär att försvarsgrenscheferna, som svarar för att ta fram krigsförbanden, vid planeringen får inriktningen i stort angiven av överbefälhavaren. Försvarsgrenscheferna bör enligt min mening även i fortsättningen

samordna all den produktion som behövs och i planeringen fördela uppgifter (mål) och resurser på resp. produktionsmyndigheter. Anslagsframställningar bör sändas in till regeringen av försvarsgrenscheferna, som även i fortsättningen bör kallas programmyndigheter. I arbetet med att ta fram anslagsframställningar bör produktions- och fackmyndigheter medverka och se till att deras intressen blir beaktade. Programmyndigheterna (försvarsgrenscheferna) bör väga alla dessa intressen mot varandra i sin strävan att på bästa sätt få fram de krigsförband som överbefälhavaren har angett. I den mån fack- och/eller produktionsmyndigheterna anser att överbefälhavarens och/eller försvarsgrenschefernas avvägning medför icke godtagbara konsekvenser bör detta framföras till regeringen i överbefälhavarens programplan eller i försvarsgrenschefernas anslagsframställningar i form av särskilda yttranden.

I detta sammanhang kan det vara lämpligt att något beröra frågan om målstyrning. Det möter numera inte några särskilda problem att ange målen för krigsförbanden. Målen kan nu definieras så väl som behövs. Produktionsmålen för de lokala myndigheterna, som främst gäller utbildningsuppgifter, skall härledas ur målen för krigsförbanden. Det har pågått ett omfattande utvecklingsarbete på detta område. Ledningsgruppen har anfört att det nu finns grunder för hur målen bör utformas liksom metoder för att bedöma i vilken grad som målen har uppnåtts vid produktionen. Dessa grunder tillämpas i ökad omfattning fr. o. m. budgetåret 1977/78. Överbefälhavaren och riksrevisionsverket anser att det hittills bedrivna arbetet i dessa frågor innebär klara framsteg men att det ännu återstår mycket arbete innan målstyrningen kan fungera fullt ut inom organisationen. De framhåller vidare att systemet har gett betydande stadga åt planeringen och medfört ett ökat kostnadsmedvetande. De pekar dock på att den betydelsefulla analysverksamheten ännu inte fungerar tillfredsställande.

Jag ansluter mig till överbefälhavarens och riksrevisionsverkets bedömningar i dessa frågor. Jag finner det nödvändigt att det fortsatta arbetet med att föra in och tillämpa målstyrning och analysverksamhet prioriteras, eftersom dessa komponenter är viktiga förutsättningar för att kunna decentralisera beslutsbefogenheter. Det är också väsentligt att dessa delar av systemet kommer i förgrunden för intresset. Hittills har de ekonomiska redovisningsfrågorna dominerat på ett icke avsett sätt.

Jag går nu över till att närmare utveckla de frågor som hänger samman med produktionens genomförande.

Försvarsgrenscheferna utarbetar anslagsframställningar mot bakgrund av överbefälhavarens direktiv och sänder in dem direkt till regeringen. Jag vill framhålla att det är naturligt och lämpligt att produktionsmyndigheterna – bl. a. fortifikationsförvaltningen och försvarets materielverk – i allt väsentligt tar fram underlaget för anslagsframställningarna men att försvarsgrenscheferna skall ta ansvaret för de avvägningar som måste göras beträffande mål och resurser. Sedan statsmakterna har behandlat anslagsframställningarna

och programplanen för försvarsmakten ges produktionsuppgifterna av regeringen direkt till produktionsmyndigheterna i form av s. k. primäruppdrag. Produktionsmyndigheterna ger i sin tur produktionsuppgifter till andra myndigheter i organisationen i form av s. k. sekundäruppdrag.

När det gäller anskaffning av försvarsmateriel, som i allt väsentligt ligger på försvarets materielverk, bör enligt min uppfattning en bättre samordning komma till stånd i fråga om försvarets uppträdande gentemot försvarsindustrin. De försvarsindustriella frågorna har kommit att få en mycket större betydelse än tidigare. En ökad samordning av anskaffningsverksamheten måste eftersträvas. Den förstärkning av överbefälhavarens roll i den övergripande programplaneringen, som jag nyss har förordat, bör ge förutsättningar för en bättre samordning av försvarsgrenarnas materielplanering och ge möjligheter till en bättre samverkan mellan materielverkets huvudavdelningar.

Upphandling av byggnader m. m. bör enligt min uppfattning även i fortsättningen skötas av fortifikationsförvaltningen och dess byggnadskontor. Riksdagen har (prop. 1975/76:100 bil. 6, FöU 1975/76:32, rskr 1975/76:273) godkänt riktlinjer för organisation m. m. av fortifikations- och byggnadsförvaltningen på regional och lokal nivå. Fortifikationsförvaltningen har i mars 1977 lagt fram förslag om detaljorganisation. Förslaget bereds f. n. i försvarsdepartementet.

Jag kommer nu in på det område där olika synsätt mellan myndigheterna märks mest när det gäller att tolka hur principerna i försvarets planerings- och ekonomisystem bör tillämpas. Det rör de centrala produktions- och fackmyndigheternas förhållande till de lokala förbanden och den produktion som dessa genomför, dvs. utbildning och mobiliseringsförberedelser inkl. bl. a. underhåll av krigsförbanden. Som jag har nämnt tidigare är det på den lokala nivån som man har det omedelbara ansvaret för krigsförbandens beredskap och krigsduglighet. Ledningsförhållandena måste därför utformas så att de gynnar verksamheten på denna nivå.

Försvarsmaktens centrala förvaltningsmyndigheter, t. ex. sjukvårdsstyrelsen och materielverket, fick före tillkomsten av det nya ledningssystemet resurser i form av anslag från regeringen för sådan verksamhet som nu ingår i olika fack, t. ex. sjukvård och förplägnad. Även penningmedel för underhåll och utbildning ställdes till de centrala förvaltningsmyndigheternas förfogande. Försvarsgrenscheferna, som svarade för krigsförbandens beredskap och krigsduglighet samt utbildning m. m., hade inte formell beslutanderätt över de pengar som förbrukades. De var hänvisade till att påverka förvaltningsmyndigheterna genom en anvisningsrätt. Enligt förvaltningsreglementet för krigsmakten var det också de centrala förvaltningsmyndigheterna som svarade för att verksamheten genomfördes med god hushållning. Förbanden fick härigenom flera ansvarslinjer. Den som rörde mobiliseringsförberedelser och utbildning gick från resp. försvarsgrenschef i förekommande fall genom militärbefälhavaren. När det gäller s. k. förvaltningsfrågor

gick ansvarslinjerna på motsvarande sätt från flera förvaltningar. Dessa ansvarslinjer togs bort när det nya systemet infördes och ersattes med en enda ansvarslinje från resp. försvarsgrenschef (produktionsmyndighet). Därmed har frågan uppkommit om den speciella innebörden av förvaltningsbegreppet, så som den framgår av förvaltningsreglementet för krigsmakten, bör finnas kvar. Överbefälhavaren har på regeringens uppdrag utrett denna fråga. Han finner att det inte finns behov av det särskilda militära förvaltningsbegreppet och föreslår att det utgår. Samma uppfattning har i huvudsak samtliga centrala militära myndigheter utom försvarets civilförvaltning, försvarets sjukvårdsstyrelse och chefen för marinen.

Skillnaderna i uppfattning mellan överbefälhavaren och de centrala förvaltningsmyndigheterna rör frågan om försvarets planerings- och ekonomisystem skall anses vara ett övergripande ledningssystem eller främst ett hjälpmedel enbart för planering och budgetering. Som jag tidigare har anfört måste systemet enligt min mening fungera som ett samlat ledningssystem för all verksamhet i fred inom försvaret. De organisatoriska ansvarsförhållandena måste anpassas till detta.

Begreppet förvaltning inom det militära försvaret har hittills främst avsett förnödenhetsförvaltning. Enligt min mening bör begreppen förvaltning och förvaltningsmyndighet i princip inte ha annan innebörd inom den militära sektorn än de har inom statsförvaltningen i övrigt. Viss särreglering kan dock behövas, eftersom försvaret tillämpar ett särskilt planerings- och ekonomisystem.

Försvarsmaktens centrala förvaltningsmyndigheter har enligt förvaltningsreglementet och sina instruktioner skyldighet och befogenhet att meddela föreskrifter av olika slag till lokala myndigheter. De utövar numera inom ramen för det nya ledningssystemet bl. a. en fackroll gentemot de lokala myndigheterna. Den tidigare nämnda ledningsgruppen för utveckling av det nya systemet har närmare preciserat denna fackroll genom att bl. a. framhålla att fackmyndighet skall medverka i genomförande och uppföljning av t. ex. produktionsteknik eller tekniskt handhavande av materiel. Denna precisering har godtagits av överbefälhavaren och försvarsgrenscheferna men däremot inte av de centrala förvaltningsmyndigheterna. Det finns därför anledning att utförligt redovisa bakgrunden och de olika uppfattningar som finns i denna fråga. Dessa motsättningar har utan tvekan verkat hämmande på systemets tillämpning och har bidragit till att systemets fördelar inte har kunnat utnyttjas fullt ut. Det är därför angeläget att det så snabbt som möjligt klarläggs vilka förutsättningar som skall gälla.

Den tidigare berörda ledningsgruppen som har haft till uppgift att utveckla ledningssystemet har genomfört omfattande undersökningar av hur de s. k. fackmyndigheterna utövar sin påverkan mot de lokala myndigheterna. Ledningsgruppen har därvid funnit att fackmyndigheterna ger metoderanvisningar till de lokala myndigheterna i betydande omfattning. Eftersom dessa

anvisningar ofta innebär en påverkan på den lokala verksamheten, som medför kostnader eller andra betydelsefulla konsekvenser, har ledningsgruppen utfärdat föreskrifter vars principiella innebörd är att sådana bestämmelser från fackmyndigheterna får utfärdas endast i samråd med de centrala produktionsmyndigheterna för ledning och förbandsverksamhet, dvs. försvarsgrenscheferna. Motivet för detta är främst att de senare har det samlade ansvaret för ekonomi och produktionsresultat. Ledningsgruppen anser vidare att de bestämmelser av fackmässig natur som måste utfärdas bör samlas och om möjligt distribueras i samband med att de årliga bestämmelserna för produktionen utfärdas. Detta ger enligt ledningsgruppens uppfattning de lokala myndigheterna bättre grund för deras arbete och främjar effektiviteten. Ledningsgruppen framhåller också att de erinringar som kan riktas mot försvarsmaktens centrala förvaltningsmyndigheter beträffande deras sätt att meddela föreskrifter för de lokala myndigheterna i lika stor utsträckning kan anses gälla även de centrala staberna. De senare utövar nämligen, enligt ledningsgruppens mening, en alltför detaljerad styrning av utbildningsverksamheten och personaladministrationen.

Försvarets materielverk har på uppdrag av ledningsgruppen i en särskild utredning studerat samarbetsformerna m. m. inom två fack med avseende främst på fackmyndighetens relationer till program- och produktionsmyndigheterna. Utredningen har gjorts mot bakgrund av ledningsgruppens preciseringar av fack-, produktions- och programansvar. Sammanfattningsvis anser försvarets materielverk att de förutsättningar som ledningsgruppen har utgått från när det gäller att precisera ansvar och befogenheter bl. a. för fackmyndigheter har varit felaktiga. Enligt verkets uppfattning innebär riksdagens beslut år 1970 (SU 1970:203, rskr 1970:420) att försvarets planerings- och ekonomisystem inte skall vara ett övergripande ledningssystem för all verksamhet inom försvaret utan närmast gälla formerna för planering och budgetering. Materielverket anser därför att de nuvarande myndighetsinstruktionerna bör ha företräde framför det nya systemet. De befogenheter som de centrala förvaltningsmyndigheterna utövar enligt sina instruktioner bör enligt materielverkets uppfattning finnas kvar även om det särskilda militära förvaltningsbegreppet kan utgå. Materielverket föreslår också att den av ledningsgruppen preciserade ansvarsfördelningen, främst mellan produktions- och fackmyndigheter ändras så att den överensstämmer med de förslag som materielverket har framfört. Försvarets civilförvaltning och försvarets sjukvårdsstyrelse ansluter sig till den uppfattning som företräds av materielverket.

Mot denna uppfattning har överbefälhavaren och försvarsgrenscheferna rest starka invändningar. De anser att det nya systemet måste vara ett övergripande ledningssystem för styrning av all verksamhet. Detta synsätt har även förts fram av försvarsmaktens ledningsutredning och riksrevisionsverket. Samma grundläggande åsiktsskillnader kommer fram i remissvaren på ledningsutredningens betänkande.

Som jag redan tidigare har framhållit ansluter jag mig till den uppfattning som bl. a. ledningsutredningen, överbefälhavaren och riksrevisionsverket har i denna fråga och som har preciserats av ledningsgruppen. Det är enligt min mening nödvändigt att ledningsprinciperna i försvarets planerings- och ekonomisystem tillämpas för styrning av all fredstida verksamhet inom försvarsdepartementets verksamhetsområde. All verksamhet måste samordnas enligt det mönster som jag har beskrivit tidigare för att det skall bli möjligt att decentralisera beslutsbefogenheterna och få ökat medinflytande för personalen. Allt detta bör i sin tur leda till ökad arbetstillfredsställelse liksom effektivitetsvinster.

Program-, produktions- och fackrollerna bör framgå av myndigheternas instruktioner. Beträffande program- och produktionsrollerna kan de formuleras ganska entydigt. När det gäller fackrollen är bilden mer komplicerad. F. n. finns ett tiotal fack. De myndigheter som representerar dessa fack har ett ansvar inför regeringen inom sina resp. områden. Samarbetet mellan fackmyndigheterna och program- och produktionsmyndigheterna bör regleras på det sätt som jag har beskrivit tidigare. Så länge som fackmyndigheterna anser att deras fack tillgodoses på ett rimligt sätt i detta samarbete behöver de inte utnyttja sin rätt och skyldighet att rapportera till regeringen. Detta är grunden för fackmyndigheternas ställning. Men det innebär också att den direkta kommunikationen mellan fackmyndigheterna och regeringen blir liten om verksamheten inom resp. fack fungerar på det sätt som har avsetts. Detta har ibland tolkats så att fackmyndigheternas ställning har försvagats jämfört med vad som var förhållandet före år 1972. Jag kan inte finna att så är fallet om fackmyndigheterna spelar sin roll på ett riktigt sätt. Däremot har formerna förändrats. Det bör också beaktas att försvarets planerings- och ekonomisystem förutsätter att fackmyndigheterna utarbetar planer för hur de anser att verksamheten bör utvecklas på ett så rationellt sätt som möjligt inom resp. fack. Dessa planer tillställs såväl regeringen som program- och produktionsmyndigheterna. Vidare skall fackmyndigheterna lämna en redovisning av genomförd verksamhet inom resp. fack. Dessa planer och redovisningar avses dock inte tas in varje år, utan vid behov.

Vilka fack som bör finnas i framtiden kommer att ses över i samband med att myndigheternas instruktioner omarbetas. Likaså måste omfattningen av fackmyndigheternas ansvar bestämmas samt, i vissa fall, hur fackmyndigheterna skall utöva sitt ansvar. Det senare gäller främst skyldigheten och rätten att meddela föreskrifter för olika myndigheter i försvarsorganisationen. Enligt min mening bör huvudregeln vara att sådana föreskrifter får utfärdas endast med program- och produktionsmyndigheternas samtycke. Detta leder enligt min uppfattning till att kraven på effektivitet i program- och produktionsmyndigheternas verksamhet kan ställas högre än vad som eljest blir fallet och ökar förutsättningarna för att utkräva ansvar för att den samlade produktionen bedrivs ändamålsenligt.

Emellertid finns det vissa områden där det är uppenbart att det behövs

tillsyns- och kontrollorgan med befogenheter från regeringen att bl. a. meddela regler av olika slag. Jag avser naturligtvis sådana områden inom vilka bestämmelser utfärdas för hela samhället eller för all statlig verksamhet. Sådana områden berörs inte vidare här. Även om enbart försvaret berörs, kan det finnas behov av att vissa tillsyns- och kontrollorgan får befogenheter från regeringen att bl. a. meddela regler av olika slag. Ett exempel på detta är värnpliktsverkets befogenheter när det gäller prövning och uttagning av värnpliktiga i samband med inskrivning. Under det fortsatta arbetet med att utforma nya instruktioner för myndigheterna kommer att övervägas inom vilka funktioner regeringen har behov av tillsyns- och kontrollorgan med särskilda befogenheter.

5.3 Personalramar för det fortsatta organisationsarbetet

Jag vill nu anknyta till det som jag inledningsvis anförde om försvarsmaktens ekonomiska planeringssituation. Personaldimensioneringen i ledningsorganisationen bör enligt min mening i hög grad påverkas av denna situation. Av detta skäl är det nödvändigt att genomföra omfattande begränsningar även i förhållande till den nuvarande planeringen, som innehåller betydande personalminskningar. Jag vill också knyta an till det förhållandet att ungefär samtidigt som nu aktuella organisationsändringar har genomförts bör det vara möjligt att tillämpa en verklig målstyrning av produktionen. Därmed har förutsättningar skapats för en långtgående decentralisering av beslutsbefogenheterna.

De lägre regionala och lokala myndigheterna bör enligt min uppfattning mycket snart få ett väsentligt större ansvar och också större befogenheter än vad de hittills har kunnat ges. Bl. a. härigenom kan mängden av information till och från högre ledningsnivåer minskas i det administrativa arbetet. Enligt min uppfattning blir en sådan omställning ganska naturlig, om de centrala och högre regionala myndigheternas personalstyrka minskas kraftigt.

När det gäller att fastställa personalstyrkan i en organisation är den naturliga utgångspunkten de uppgifter som skall lösas. När det rör sig om administrativa ledningsorgan kan omfattningen av deras uppgifter tolkas inom mycket vida gränser. Myndigheternas ambitioner när det gäller att lösa sina instruktionsenliga uppgifter bestäms därför främst av tillgången på personal. Om resurserna ökar tar myndigheterna fram mer underlag och informationsflödet till och från underlydande myndigheter ökar. Om resurserna minskar tvingas myndigheten till en hårdare prioritering av arbetet och till en decentralisering av beslutsbefogenheterna. Detta innebär att statsmakternas främsta metod för att bestämma kvaliteten i den administrativa ledningsverksamheten och graden av decentralisering i allt väsentligt är att ange hur stora de samlade personalresurserna får vara. Omvänt tar statsmakterna genom att bestämma resursernas omfattning också ansvar för verksamhetens kvalitet.

Som bakgrund till organisationsförslagen redovisar jag de personalbesparingar som jag anser vara nödvändiga på central och högre regional nivå.

Det bedömda personalläget i april 1978 vid centrala och högre regionala myndigheter framgår av följande tabell, där även nuvarande inriktning av personalminskningarna anges.

	Beräknat personalläge i april 1978	Personalminskningsmål enligt överbefälhavarens programplaner för perioden 1978/79–1982/83	Personalminskningsmål enligt myndigheternas programplaner för perioden 1978/79–1982/83
Centrala staber	1 475	– 240	Beroende av ledningsutredningen
Fortifikationsförvaltningen och byggnadskontoren	1 230	– 50	– 50
Försvarets materielverk	3 850	– 350	– 220
Försvarets forskningsanstalt	1 350	– 100	– 100
Övriga gemensamma myndigheter	2 110	– 50	+ 110
Högre regionala staber m. m.	ca 900	Beroende av ledningsutredningen	Beroende av ledningsutredningen

Som jag har angett tidigare behöver väsentligt större besparingar göras hos de centrala myndigheterna än vad som har planerats hittills. Ledningsutredningen har föreslagit en organisation av de centrala staberna som dels innebär en nettoöverföring av ca 100 anställda med bibehållna uppgifter till andra myndigheter, dels en besparing med ca 260 anställda i förhållande till nuvarande organisation. Jag räknar dock med större personalbesparingar än utredningen. För det organisationsarbete som måste genomföras då statsmakternas principbeslut föreligger bör eftersträvas att de centrala staberna skall minska med ca 500 anställda. Jag har härvid, liksom utredningen, förutsatt att ca 100 anställda med sina uppgifter förs över till andra myndigheter.

Ledningsutredningen bör i sitt fortsatta arbete med den högre regionala nivån genomarbeta ett alternativ som innebär en minskning med ca 150 anställda inom de högre regionala staberna samt materiel- och verkstadsförvaltningarnas ledning i förhållande till det bedömda läget i april 1978.

Jag har nyss förordat en ökad samordning inom försvarets materielverk när det gäller anskaffning av försvarsmateriel. Detta bör få viss återverkan på behovet av personal. Försvarets materielverks verksamhet i Stockholm bedrivs f. n. utspridd på ett flertal platser. Jag räknar med att den samlade

lokalisering av verkets olika delar som bör genomföras samtidigt med att staberna omlokaliseras skall möjliggöra besparingar. Härutöver måste åtgärder vidtas som ger minskningar av kostnaderna för materielverkets ledning av materielanskaffning m. m. Det är naturligt att även dessa åtgärder i hög grad måste inriktas mot minskning av antalet anställda. Det är dock nödvändigt att studera och ta till vara även andra möjligheter när det gäller att nå kostnadsbesparingar.

Vad jag här har angett beträffande principer för kostnadsbesparingar vid försvarets materielverk gäller också för övriga berörda myndigheter.

De besparingsåtgärder som jag förordar får betydande återverkningar för de berörda myndigheterna. Jag avser föreslå regeringen att uppdra åt dessa att under överbefälhavarens ledning lämna förslag beträffande uppgifter, organisation m. m. mot bakgrund av de allmänna riktlinjer som jag nyss har redovisat och redovisar i det följande.

I följande tabell sammanfattar jag de kostnadsbesparingar som bör åstadkommas i form av den minskning av antalet anställda som bör eftersträvas vid det utredningsarbete som, enligt vad jag nyss har anført, skall genomföras av berörda myndigheter. Minskningarna av antalet anställda utgår från det bedömda personalläget i april 1978.

Centrala staber	Fortifikationsförvaltningen och byggnadskontoren	Försvarets materielverk	Försvarets forskningsanstalt	Övriga gemensamma myndigheter	Högre regionala staber m. m.
- 500	- 150	- 700	- 150	- 200	- 150
Grund för arbetet med detaljorganisation					Grund för ledningsutredningens fortsatta arbete

De kostnadsbesparingar, främst i fråga om personal, som enligt min mening bör genomföras på central och högre regional nivå är omfattande. De är nödvändiga för att skapa ekonomiskt utrymme för att anskaffa materiel och genomföra utbildning. De bör också leda till att det blir möjligt att i viss utsträckning tillföra utbildningsfunktionen militär personal från central och högre regional nivå i överensstämmelse med de starka rekommendationer som 1974 års försvarsutredning har gett. Jag är medveten om att det härvid kan uppstå praktiska problem, eftersom det organisatoriska underlag som utnyttjades år 1971 i samband med höjningen av pensionsåldern för viss militär personal i viss utsträckning ändras genom de åtgärder av organisatorisk art som jag nyss har förordat. De problem som kan uppstå bör lösas när de praktiska möjligheterna att föra över militär personal från central och högre regional nivå till utbildningsfunktionen kan överblickas mer konkret än f. n.

Jag har nyss angett att de lägre regionala och lokala myndigheterna mycket snart bör få ett väsentligt större ansvar och därmed också större befogenheter än de har kunnat ges hittills. Organisationen vid dessa myndigheter har nyligen setts över. När erfarenheter har erhållits av denna organisation och då konsekvenserna för de lägre regionala och lokala myndigheterna av uppgifts- och organisationsändringarna vid de centrala och högre regionala myndigheterna kan överblickas kan justeringar i den lägre regionala och lokala organisationen behöva vidtas.

5.4 Organisationsförslag

Ledningsutredningen har studerat försvarsmaktens indelning i försvarsgrenar och därvid funnit att försvarsgrenarna bör finnas kvar som organisation för att producera krigsförband. Utredningen har särskilt prövat att föra över kustartilleriet till armén och luftvärnet till flygvapnet men har inte funnit skäl att förorda en sådan förändring. Jag delar utredningens uppfattning att försvarsmaktens nuvarande indelning i försvarsgrenar bör bestå.

Ledningsutredningen har studerat tio olika förslag till organisation av de centrala staberna. Två av alternativen, benämnda A 1 och C 1, har behandlats mer ingående än de andra.

Alternativ A 1 innebär att nuvarande uppdelning på fyra myndigheter bibehålls. Uppgifts- och ansvarsfördelningen mellan överbefälhavaren och försvarsgrenscheferna är enligt detta alternativ i huvudsak densamma som i dag. Överbefälhavaren leder sålunda under regeringen den operativa verksamheten och underrättelsetjänsten och svarar för den övergripande avvägningen samt inriktningen och samordningen av förbandsproduktionen. Försvarsgrenscheferna svarar var och en inom sitt område under regeringen för ledningen av förbandsproduktionen som helhet och för de båda verksamhetsfunktionerna utbildning och fackmässiga mobiliseringsförberedelser. Till fackmässiga mobiliseringsförberedelser hänför utredningen bl. a. underhåll av anläggningar och förrådsställd materiel, fördelning av nytillförd materiel, krigsplacering av personal m. m.

Alternativ C 1 innebär att alla ledningsfunktioner utövas av överbefälhavaren. Nuvarande försvarsstab och försvarsgrensstaber förs samman till en myndighet som utredningen kallar högkvarteret. Överbefälhavaren är chef för högkvarteret, som är hans beredningsorgan och som biträder honom vid ledningen av försvarsmakten. Försvarsgrenscheferna ersätts av s. k. generalinspektörer, som är chefer för var sin stab för ledning av förbandsproduktion och utbildning i det gemensamma högkvarteret.

Det som i första hand skiljer de båda alternativen från varandra är beslutsprocessens utformning och de förvaltningsrättsliga förhållandena mellan olika delar av organisationen på central och i någon mån på regional

nivå. Däremot är organisationen inom myndigheterna praktiskt taget densamma i båda alternativen. De olikheter som finns beror på att det finns större möjligheter att skapa beredningsenheter som är gemensamma för alla staberna i alternativ C 1.

Utredningen förordar alternativ A 1 och anser att alternativet väl tillgodoser de krav som i dag kan ställas på försvarsmaktens centrala ledning. Det tillgodoser i allt väsentligt överbefälhavarens behov av att styra och inrikta försvarsmaktens verksamhet. Utredningen ser vissa nackdelar med den mycket starka ställning som överbefälhavaren skulle få i alternativ C 1. Ledningsutredningen har därför funnit att försvarsgrenschefernas fristående ställning i alternativ A 1 ger bättre förutsättningar för en öppen och mångsidig försvarsdebatt.

Som min företrädare anförde i direktiven till ledningsutredningen är målet för utredningen att göra arbetet i fred inom staberna så effektivt och kostnadsbesparande som möjligt, varvid möjligheterna till personalminskningar skall tas till vara. Alternativ C 1 bör enligt utredningen och flera remissinstanser kunna ge större besparingar än alternativ A 1. Utredningen framhåller dock att skillnaden mellan alternativen i detta hänseende är liten. Försvarets rationaliseringsinstitut anser att de besparingar som är möjliga i alternativ C 1 bör tas till vara också vid val av alternativ A 1. Som jag har anfört tidigare anser jag att det inte går att entydigt bestämma hur stor personalstyrka som behövs vid ett ledningsorgan. Ambitionsnivån i ledningsverksamheten måste regleras av statsmakterna främst genom att ange de totala personalresurser som skall ingå i ledningsorganen. Jag har därvid räknat med mindre personalstyrka i alternativ A 1 än vad ledningsutredningen har gjort. Alternativet har fördelar i fråga om beslutsprocessens utformning. Jag vill dessutom särskilt understryka betydelsen av att olika åsikter om försvarets utformning bereds möjlighet att komma till uttryck. Mot denna bakgrund förordar jag alternativ A 1.

I sina överväganden har utredningen vägt in olika lokaliseringsmöjligheter. Fyra alternativ har belysts. Alternativ 1 innebär att staberna och försvarets materielverk samlas till en byggnad. Alternativ 2 går ut på att stabsorganisationens huvuddel samlas till Bastionen vid Lidingövägen och försvarets materielverks huvuddel till Tre Vapen på Gärdet och frihamnsområdet. Alternativ 3 medför att resp. försvarsgrensstab samgrupperas med motsvarande huvudavdelning i försvarets materielverk. Arméstaben och huvudavdelningen för armémateriel lokaliseras till Bastionen samt marin- och flygstaberna och större delen av huvudavdelningarna för marin- och flygmateriel samlas till Tre Vapen. Försvarsstaben förläggs till militärstabsbyggnaden och återstående delar av försvarets materielverk grupperas i frihamnsområdet. Alternativ 4 innebär att till Tre Vapen samlas huvuddelen av stabsorganisationen, försvarets materielverks centrala ledning och från varje huvudavdelning chef, planering, "vapenbärravdelning" (fordons-

fartygs- och flygplanavdelningarna) samt inköpsavdelning. Återstående delar av staborganisationen lokaliseras till militärstabsbyggnaden medan försvarets materielverk disponerar Bastionen och frihamnsområdet för sina övriga delar.

Utredningen föreslår att alternativ 2 genomförs men anser att möjligheten att på längre sikt samla både staberna och försvarets materielverk i en gemensam anläggning genom utbyggnad av Bastionen i enlighet med alternativ 1 bör tas till vara.

Samtliga remissinstanser som har yttrat sig i denna fråga anser att alternativ 1 är att föredra på lång sikt. Överbefälhavaren och försvarets materielverk menar dessutom att det bör genomföras snarast. Chefen för armén vill inte motsätta sig alternativ 2, om hela arméstaben kan samlas, medan cheferna för marinen och flygvapnet hävdar att alternativ 3 bör väljas som ett första steg mot alternativ 1. Riksrevisionsverket tillstyrker alternativ 2 och anser att alternativ 3 dels konserverar isoleringen av resp. försvarsgren, dels hindrar samordningen inom materielverket. Försvarets rationaliseringsinstitut framför liknande synpunkter.

Utredningen har vid sin belysning av stabsergorganisationen haft till uppgift att föreslå åtgärder som medför kostnadsminskningar för försvaret. För att åstadkomma sådana kan olika metoder användas. Så kan t. ex. vissa lägre prioriterade arbetsuppgifter utgå, produktionsmetoderna ändras och funktioner med likartade arbetsuppgifter föras samman. Utredningens förslag om en samlad lokalisering utnyttjar den sist nämnda åtgärden. En samlokalisering av staberna och materielverkets Stockholmsdel medför sannolikt de största besparingarna. Enligt min mening finns emellertid nu knappast praktiska möjligheter att genomföra detta alternativ. Mot denna bakgrund förordar jag att staberna lokaliseras till Bastionen och materielverket till Tre Vapen.

Med hänsyn till den ekonomiska situationen är det som jag tidigare har anfört nödvändigt att minska antalet anställda i den centrala ledningsorganisationen mer än vad utredningen har föreslagit. På grund härav kan det bli nödvändigt att frånga utredningens förslag till detaljorganisation. Det bör ankomma på regeringen att besluta om denna. Mina förslag till stabsergorganisation redovisas därför på ett mindre detaljerat sätt än vad utredningen har gjort.

Ledningsutredningen konstaterar att överbefälhavaren under de senaste decennierna i allt större omfattning fått ansvaret för avvägning, planering och ekonomi, varigenom de operativa frågorna riskerar att komma i skymundan. Utredningen anser att detta måste förhindras. Jag har tidigare anfört att överbefälhavarens roll som övergripande programsamordnare bör förstärkas. Detta innebär emellertid inte att de fredstida frågorna får tillåtas ta överhanden i försvarsstaben. Överbefälhavaren har två huvuduppgifter, nämligen att leda den operativa verksamheten i krig och fred och att leda

försvarsmaktens utveckling, dvs. att utöva den övergripande ledningen av förbandsproduktionen.

Utredningen föreslår att överbefälhavarens stab delas i två stabsdelar. Den ena skall svara för ledning av operativ verksamhet och underrättelsetjänst och den andra för planering och personal. Direkt under överbefälhavaren leder chefen för den operativa staben den operativa verksamheten och underrättelsetjänsten samt svarar för de operativa stabernas krigs- och fredsorganisation, beredskap m. m. Chefen för planerings- och personalstaben svarar direkt under överbefälhavaren för den övergripande avvägningen inom försvarsmakten samt inriktningen, samordningen och uppföljningen av förbandsproduktionen. Chefen för planerings- och personalstaben svarar också för informationstjänsten och den interna administrationen. Samordningen mellan de två stabsdelarna säkerställs enligt förslaget dels genom att båda stabscheferna bör vara närvarande när principiella frågor skall föredras för eller diskuteras med överbefälhavaren, dels genom att samarbetet i vissa väsentliga frågor regleras i arbetsordningen. Utredningen föreslår att överbefälhavarens stab kallas överkommandot.

Remissinstanserna – med undantag av chefen för marinen – har inte något att erinra mot den föreslagna sammansättningen av överbefälhavarens stab. Chefen för marinen hävdar att även andra alternativ borde ha belysts. Ett flertal remissinstanser understryker vikten av samordning mellan de två stabsdelarna och yrkar på att en särskild funktion tillförs staben för bl. a. denna uppgift.

Jag kan i allt väsentligt biträda utredningens förslag, som innebär att överbefälhavarens möjligheter stärks både när det gäller att leda den operativa verksamheten och att utöva en övergripande planering och samordning i förhållande till försvarsgrenarna. I överbefälhavarens stab bör de av utredningen föreslagna stabsdelarna för operativ verksamhet och underrättelsetjänst resp. planering och personal ingå. Beträffande de två stabsdelarna kan jag biträda utredningens förslag att de var för sig skall vara direkt underställda överbefälhavaren. Chefen för den operativa stabsdelen bör ha erfarenhet av operativ ledning i den högre regionala organisationen, medan chefen för stabsdelen för planering och personal bör ha erfarenhet av kvalificerat planeringsarbete. Jag anser i likhet med utredningen och vissa remissinstanser att samordningen mellan de båda stabsdelarna måste säkerställas och finner att detta kan tillgodoses genom lämpligt utformade interna arbetsrutiner. Jag anser dessutom att överbefälhavarens stab alltjämt skall kallas försvarsstaben. Stabsdelarna bör i allt väsentligt innehålla de funktioner som har föreslagits av ledningsutredningen.

Ledningsutredningen föreslår att överbefälhavaren skall medverka i den av regeringen ledda strategiska underrättelsetjänsten, leda den operativa och taktiska underrättelsetjänsten och dessutom svara för bearbetning av operativa och taktiska underrättelser. Han skall också inrikta och samordna

den tekniska underrättelsetjänsten. Överbefälhavaren skall även leda säkerhetstjänsten inom försvarsmakten. Underrättelse- och säkerhetstjänsten samt försvarsattachéerna hålls samman i en underrättelseenhet. Chefen för underrättelseenheten föreslås lyda direkt under chefen för den operativa staben. Utredningens förslag innebär att försvarsgrensstabernas resurser för bearbetning förs över till överbefälhavarens stab.

Överbefälhavaren biträder i huvudsak utredningens uppfattning, medan försvarsgrenscheferna är tveksamma till att resurserna för underrättelsetjänsten minskar vid försvarsgrensstaberna.

Jag delar utredningens syn på överbefälhavarens uppgifter avseende underrättelsetjänsten och utredningens uppfattning att underrättelseresurserna kan utnyttjas effektivare om de samlas till överbefälhavarens stab. Detta gäller främst de nuvarande bearbetningsresurserna vid försvarsgrensstaberna. Försvarsgrensstabernas underrättelseresurser bör begränsas till vad som är oundgängligen nödvändigt för att bedöma det egna underrättelsebehovet och ställa härav föranledda krav på överbefälhavarens underrättelseorgan.

1974 års underrättelseutredning föreslog i sitt betänkande (SOU 1976:19) Den militära underrättelsetjänsten att de uppgifter i fråga om underrättelsetjänstens ledning och samordning, som chefen för sektion 2 i försvarsstaben f. n. svarar för, skulle föras över till en ny befattning i staben. Den nya befattningen, som underrättelseutredningen kallade underrättelsechef, borde placeras på samma nivå som chefen för försvarsstabens operationsledning. Utredningen föreslog vidare att överbefälhavarens enhet för inhämtning av underrättelser med s. k. särskilda medel ("IB") borde inordnas i försvarsstaben. Både bearbetningsenheten i försvarsstaben och den särskilda enheten borde, enligt underrättelseutredningen, underställas underrättelsechefen. På grundval av underrättelseutredningens förslag lade regeringen i prop. 1975/76:189 fram förslag om insyn i och kontroll av den militära underrättelsetjänsten. Bl. a. föreslogs att en underrättelsenämnd skulle inrättas. Riksdagen (FöU 1975/76:40, rskr 1975/76:376) beslutade i enlighet med förslagen. I propositionen anförde emellertid min företrädare att de organisatoriska frågorna borde övervägas av försvarsmaktens ledningsutredning. Så har också skett utom i ett avseende. Enligt de tilläggsdirektiv som den föregående regeringen gav ledningsutredningen i juni 1976 skulle det inte ankomma på utredningen att överväga den särskilda enhetens ("IB") anknytning till försvarsstaben. Ledningsutredningen har därför inte heller tagit ställning till om denna enhet bör underställas samma chef som leder underrättelsetjänsten i överbefälhavarens stab.

Jag delar underrättelseutredningens uppfattning att den särskilda enheten bör knytas närmare till försvarsstaben. Chefen för underrättelseenheten i försvarsstaben bör leda verksamheten vid den särskilda enheten. Underrättelseenhetens chef blir härigenom den under överbefälhavaren närmast

ansvarige för den särskilda underrättelseverksamheten. Då denne tjänsteman i försvarsstaben kommer att stå i öppen personalförteckning tillgodoses riksdagens beslut beträffande öppen redovisning av underrättelsetjänstens ledning.

Underrättelsechefen i försvarsstaben bör lyda under chefen för stabsdelen för operativ verksamhet och underrättelsetjänst i fråga om underrättelsetjänstens ledning och inriktning samt bearbetning av underrättelser. När det gäller verksamheten vid den särskilda enheten bör han vara föredragande direkt för överbefälhavaren. I detta sammanhang vill jag erinra om konstitutionsutskottets uttalande (KU 1974:22 s. 11) att det är av vikt att försvarsministern fortlöpande hålls orienterad om den militära underrättelsetjänstens verksamhet.

I detta sammanhang vill jag också erinra om att försvarets underrättelsenämnd fortlöpande följer underrättelsetjänsten inom försvarsmakten på central och högre regional nivå. Nämndens uppgifter framgår av dess instruktion (SFS 1976:498). Nämnden skall lämna överbefälhavaren de synpunkter och förslag till åtgärder som föranleds av granskningsverksamheten. Om det behövs skall nämnden också lämna förslag till regeringen. Enligt min mening är underrättelsenämnden ett värdefullt organ för insyn i och kontroll av den militära underrättelsetjänsten. Den bör kunna bidra till ett ökat förtroende för verksamheten.

Utredningen föreslår att gemensamma beredningsenheter för mark-, byggnads- och befästningsfrågor, vissa personalfrågor samt för frågor som rör utveckling av ADB-baserade informationssystem tillförs stabsdelen för planering och personal. Vad gäller informationssystemfrågorna återkommer jag senare i min framställning.

Överbefälhavaren är inte på nuvarande beslutsunderlag beredd att tillstyrka en gemensam beredningsenhet för byggnadsärenden, medan försvarsgrenscheferna avstyrker förslaget. Jag anser att frågan om en gemensam beredningsenhet bör övervägas ytterligare i samband med att stabernas detaljorganisation utformas och är således f.n. inte beredd att ta slutlig ställning till förslaget.

Utredningen föreslår att överbefälhavaren skall leda personaltjänsten inom försvarsmakten. I samråd med berörda myndigheter och personalorganisationer skall överbefälhavaren enligt förslaget utforma en gemensam personalpolitik för försvarsmakten. Försvarsgrenscheferna skall enligt förslaget ansvara för personaladministrationen rörande fast anställd militär och civil-militär personal. Överbefälhavarens inflytande bör förstärkas när det gäller personalplaneringen för den mest kvalificerade militära personalen. Hans resurser för personaltjänst skall hållas samman i en personalenhet som är direkt underställd chefen för stabsdelen för planering och personal. Utredningen föreslår att försvarsstabens personalvårdsbyrå inordnas i personalenheten. En stor del av befattningarna i personalenheten, inkl. chefsbefatt-

ningen, bör stå öppna även för civil personal. Personalenheten föreslås vara beredningsenhet även för försvarsgrenscheferna när det gäller rättsvård, arbetsmiljö och medinflytandefrågor.

Chefen för personalenheten skall enligt överbefälhavarens, försvarsgrenschefernas och SACO/SR:s uppfattning vara en militär befattningshavare, medan statens personalnämnd och LO intar motsatt ståndpunkt. LO biträder inte heller förslaget att inordna försvarsstabens personalvårdsbyrå i planerings- och personalstaben. Försvarets civilförvaltning anser att en gemensam beredningsenhet för rättsvård och allmän arbetsrätt bör ingå i civilförvaltningens verksamhetsområde.

Jag biträder i stort utredningens förslag i fråga om personaltjänsten. Med den föreslagna personalenheten och genom att nuvarande resurser för personaladministration m. m. förs samman skapas bättre förutsättningar bl. a. för att åstadkomma en gemensam personalpolitik för försvarsmakten. Det är också angeläget att försvaret tar till vara andra samhällssektors kunnande inom personalområdet. En del av tjänsterna i personalenheten, inkl. chefstjänsten, bör därför kunna besättas av alternativt militär och civil personal. Vad gäller medinflytandefrågor och rättsvård inom försvaret anser jag liksom utredningen att ansvaret bör ligga hos överbefälhavaren.

Innan jag går över till att behandla organisationen vid försvarsgrenarna vill jag något beröra fördelningen av uppgifter mellan den centrala och den högre regionala nivån. Sålunda har ledningsutredningen, som bakgrund till förslaget om den centrala ledningsnivån, granskat militärbefälhavarnas uppgifter vad avser operativ verksamhet, mobiliseringsverksamhet och utbildningsverksamhet.

Jag delar utredningens uppfattning att den operativa verksamheten är militärbefälhavarnas huvuduppgift och att mobiliseringsverksamheten närmast är militärbefälhavarnas viktigaste uppgift. Militärbefälhavarnas befattning med övriga delar av förbandsproduktionen får inte inkräkta på handläggningen av dessa uppgifter.

I fråga om utbildningen hävdar utredningen att militärbefälhavarna bör ges erforderligt inflytande över de delar som har direkt samband med den operativa verksamheten, krigsplanläggningen och mobiliseringsverksamheten. Detta innebär bl. a. att militärbefälhavarna skall leda större övningar med förband ur en eller flera försvarsgrenar. Inom marinen och flygvapnet behöver dock militärbefälhavarna inte ha ansvaret för ledningen av den grundläggande utbildningen. Utredningen har ännu inte tagit ställning till militärbefälhavarnas inflytande på grundutbildningen inom armén.

Utredningens syn på militärbefälhavarnas inflytande över utbildningen biträds i huvudsak av överbefälhavaren och försvarsgrenscheferna. Jag kan liksom remissinstanserna biträda utredningens förslag om militärbefälhavarnas inflytande över utbildningen inom marinen och flygvapnet. I samband med redovisningen av utredningens andra etapp kommer jag att ta

ställning till militärbefälhavarnas inflytande på utbildningen inom armén.

Ledningsutredningen föreslår att första flygeskadern skall vara kvar som sammanhållet förband i fred. Eskadern skall vara underställd överbefälhavaren men lyda under chefen för flygvapnet när det gäller utbildning och fackmässiga mobiliseringsförberedelser. Utredningen har emellertid t. v. räknat med att spaningsdivisionerna får samma lydnadsförhållanden som jaktdivisionerna.

Överbefälhavaren och chefen för flygvapnet biträder utredningens förslag i fråga om attackdivisionerna i första flygeskadern. Även jag biträder förslaget. Jag finner det angeläget att peka på divisionernas betydelse i operativt hänseende och fördelen med att ha en likartad organisation i fred och krig.

Jag anser att spaningsdivisionernas lydnadsställning bör övervägas under ledningsutredningens fortsatta arbete. Chefen för första flygeskadern bör därför t. v. behålla sitt ansvar i fråga om förbandsproduktionen för dessa divisioner. Vidare bör spanings- och underrättelseavdelningen vid Södermanlands flygflottilj t. v. ingå i första flygeskaderns stab.

Ledningsutredningen föreslår att kustflottan underställs överbefälhavaren. Kustflottan är f. n. underställd chefen för marinen och finns som sammanhållet förband endast i fred. Överbefälhavaren och chefen för marinen avvisar utredningens förslag och anser att kustflottans lydnadsställning är ändamålsenlig och rationell. Kustflottan är ett utbildningsförband och upplöses i händelse av krig. I likhet med överbefälhavaren och chefen för marinen finner jag att kustflottans nuvarande lydnadsförhållanden i fred bör bestå.

Ledningsutredningen anser att försvarsgrensstabernas principiella organisation bör styras av försvarsgrenschefernas två huvuduppgifter, nämligen ledning av förbandsproduktionen som helhet samt ledning av produktionen vid underlydande enheter, dvs. utbildning, fackmässiga mobiliseringsförberedelser och personaltjänst. Dessa två uppgifter är enligt utredningen artsilda och måste hållas samman var för sig. I en försvarsgrensstab bör därför finnas en enhet som håller samman förbandsproduktionen i sin helhet och därmed det underlag som skall lämnas till regeringen, överbefälhavaren och sidoordnade produktionsmyndigheter. Även den ledning av utbildning och fackmässiga mobiliseringsförberedelser som riktar sig nedåt i organisationen bör enligt utredningen hållas samman inom en enhet. Vidare bör en försvarsgrensstab innehålla en enhet för organisations- och materielfrågor samt en enhet för personaltjänst. I vissa fall finns behov av att inom en försvarsgrensstab hålla samman system eller förbandstyper tvärs över funktionerna materiel, anläggningar, personal och utbildning. Detta kan enligt ledningsutredningen tillgodoses genom att systemansvaret läggs hos enheten för organisations- och materielfrågor eller genom att man har särskilda systemansvariga som lyder direkt under

stabschefen. Det är enligt utredningen lämpligt att de systemansvariga håller samman införandet av ny organisation, materiel, taktik m. m. på förbanden.

Remissinstanserna delar i stort utredningens uppfattning om den principiella organisationen av en försvarsgrensstab. De biträder även grundsynen att försvarsgrensstaberna så långt det är lämpligt bör organiseras principiellt lika samt att en enhetlig begreppsapparat utnyttjas. Överbefälhavaren och försvarsgrenscheferna hävdar dock att man vid tillämpningen av principorganisationen måste ta hänsyn till de olika förutsättningar som gäller för de tre försvarsgrensstaberna.

Jag biträder i stort utredningens förslag beträffande principorganisationen för försvarsgrensstaberna men finner det angeläget att påpeka att underlydande enheters krav i olika avseenden på överordnad myndighets ledning kan påverka organisationen hos den överordnade myndigheten. Krav på likformighet mellan stabernas organisation får enligt min uppfattning inte vara motiv för en förändring av organisationen. Rationalitet och effektivitet måste styra organisationsutformningen. Jag anser dock att alla tre försvarsgrensstaberna bör innehålla en enhet för ledning av förbandsproduktionen i sin helhet. Enheten bör kallas planeringsenhet. I dess uppgifter bör ingå bl. a. att samordna och inrikta budgetarbetet i enlighet med vad jag har anfört tidigare om uppgifterna för programfunktionen.

Ledningsutredningen har föreslagit att arméstabens organisation utformas enligt förslaget till principorganisation och därutöver tillförs enheter för truppslagsinspektörerna, vilka enligt utredningen bör ha ett sammanhållet ansvar för resp. truppslag. Vissa av truppslagsinspektörernas uppgifter föreslås bli decentraliserade till truppslagsskolorna, medan vissa andra uppgifter bör föras över till personalenheten och enheten för organisations- och materielfrågor. Den nuvarande FN-avdelningen föreslås ingå i personalenheten.

Chefen för armén godtar i huvudsak organisationsförslaget men hävdar att mobiliseringsledningen inte bör ingå i enheten för utbildningsledning utan i enheten för organisation och materiel. Chefen för armén motsätter sig också förslaget att minska truppslagsavdelningarna inom arméstaben. Vissa av deras uppgifter beträffande personaladministration kan dock enligt chefens för armén uppfattning föras över till personalenheten eller till underlydande myndigheter.

Jag anser att utredningens förslag till principorganisation kan ligga till grund för arméstabens organisation. Enligt min mening bör dock FN-avdelningen inte inordnas i personalenheten. Med hänsyn till avdelningens speciella uppgifter och särskilda externa kontakter bör enheten lyda direkt under arméstabschefen. Hur ledningen av de fackmässiga mobiliseringsförberedelserna och utbildningen samt handläggningen av organisations- och materielfrågor skall inordnas i organisationen torde få övervägas i det

fortsatta utredningsarbetet. I detta sammanhang bör även behovet av truppslagsinspektörer och truppslagsavdelningar övervägas. Jag vill därvid peka på att det i dag finns arméinspektörer knutna till militärområdesstaberna. Ledningsutredningen behandlar arméinspektörerna i samband med översynen av den högre regionala ledningen. Den verksamhet som bedrivs av armé- och truppslagsinspektörerna bör tas upp i ett sammanhang.

I linje med min grundläggande uppfattning att beslutsbefogenheterna bör föras ned i organisationen, skall de lokala förbandscheferna ges stor frihet i valet av medel för att nå uppsatta mål i utbildningen. Därmed bör också de resurser som f. n. finns på central och högre regional nivå för att ange metoder för utbildningsarbetet liksom för att inspektera hur dessa tillämpas kunna begränsas avsevärt.

Utredningen har föreslagit att marinstabens organisation utformas i överensstämmelse med principorganisationen för försvarsgrensstab kompletterad med två vapenslagsavdelningar direkt under stabschefen, en för flottan och en för kustartilleriet.

Chefen för marinen anser att starka skäl talar för att marinstabens organisation i stället består av fem enheter, nämligen en planeringsenhet, en organisations- och samordningsenhet, en systemenhet för flottan och en för kustartilleriet samt en administrativ enhet.

Även jag anser att marinstabens organisation bör avvika något från principorganisationen. Enligt min mening bör staben delas in i fem enheter, nämligen en enhet för planering, en system- och mobiliseringsenhet, en personalenhet samt två enheter för ledning av utbildningen (en för flottan och en för kustartilleriet). Härtill kommer resurser för intern administration. System- och mobiliseringsenheten skall gemensamt för flottan och kustartilleriet ha hand om alla systemfrågor, organisationsfrågor samt fackmässiga mobiliseringsförberedelser.

Beträffande marinen s truppregister föreslår ledningsutredningen att flottans och kustartilleriets truppregister skall utgöra ett fristående värnpliktskontor inom värnpliktsverket.

Överbefälhavaren, försvarets rationaliseringsinstitut och värnpliktsverket tillstyrker utredningens förslag att de nuvarande två marina truppregistren bryts ut ur marinstaben. Chefen för marinen motsätter sig däremot förslaget.

När värnpliktsverket inrättades förutsattes att truppregistreringen av värnpliktiga vid marinen t. v. skulle utföras centralt vid marinstaben. För min del anser jag att det nu är lämpligt att avveckla den särskilda truppregistreringen vid marinen. Personalredovisningen m. m. av flottans och kustartilleriets värnpliktiga bör, liksom för övriga värnpliktiga, skötas av värnpliktsverket. Det torde få ankomma på regeringen att närmare fastställa formerna och organisationen m. m. för denna personalredovisning.

Utredningen föreslår att flygstabens organisation utformas i

huvudsak enligt principorganisationen för försvarsgrensstaberna.

Chefen för flygvapnet ansluter sig i stort till utredningens förslag, men för fram vissa synpunkter på bl. a. mobiliseringsledningens, budgetfunktionens och taktik- och underrättelsetjänstens inplacering i staben.

Jag biträder utredningens förslag till organisation i stort av flygstaben. Detaljorganisationen torde få klarläggas i samband med det fortsatta utredningsarbetet.

Utredningen föreslår att militärledningen skall finnas kvar. Inga remissinstanser har anmält avvikande uppfattning i denna fråga. För egen del anser jag att militärledningen spelar en viktig roll som ett forum för överläggningar mellan överbefälhavaren och försvarsgrenscheferna. Militärledningen bör därför finnas kvar.

Utredningen konstaterar att en ökad insyn från medborgarnas sida bör kunna åstadkomma en djupare förankring av försvarsmaktens verksamhet i samhället. Inom vissa områden med nära anknytning till andra samhällssektorer, t. ex. personal- och utbildningsområdet, kan det också enligt utredningen vara värdefullt att tillföra försvaret civil expertis. Ett lekmanainflytande i den centrala ledningsorganisationen bör därför eftersträvas. Utredningen har prövat om detta inflytande bör tillgodoses genom ett beslutande organ, ett rådgivande organ eller ett kontroll- och insynsorgan och därvid funnit beslutande samt kontroll- och insynsorgan mindre lämpliga. Ledningsutredningen har därför föreslagit att ett rådgivande organ, benämnt militärrådet, inrättas. Militärrådet skall enligt utredningen vara knutet till överbefälhavaren men även kunna ta upp frågor inom försvarsgrenschefernas ansvarsområden.

Utredningen föreslår att militärrådet skall verka endast i fred. Frågor om operativ verksamhet bör därför undantas från rådets verksamhet. Även underrättelsetjänsten bör undantas eftersom en särskild lekmannanämnd har inrättats för insyn i och kontroll av denna verksamhet. Militärrådet skall enligt utredningen främst behandla avvägningsfrågor och delar av förbandsproduktionen.

Två av utredningens ledamöter, Åke Gustavsson och Olle Göransson, har reserverat sig mot vissa av utredningens ställningstaganden om lekmanainflytande. De anser bl. a. att överkommandot som högsta beslutande organ i fred bör få en styrelse.

Överbefälhavaren och försvarsgrenscheferna är tveksamma till behovet av ett lekmanaoorgan, men vill inte motsätta sig att ett rådgivande organ inrättas. LO, TCO-S och statens personalnämnd anser att lekmannainflytandet bör tillgodoses genom en lekmannastyrelse.

I likhet med utredningen anser jag det värdefullt med lekmannainflytande inom försvarets centrala ledning. Det är önskvärt att medborgarna få en ökad insyn och därmed större förståelse för den verksamhet som bedrivs inom försvaret. Det är dessutom värdefullt om erfarenheter från andra delar av

samhället tillförs försvarsmakten. Detta motiverar enligt min mening att ett lekmannaorgan inrättas för delar av verksamheten i fred. I frågan om lekmannaorganet skall vara rådgivande eller utgöras av en styrelse vill jag anföra följande. En styrelse är formellt en myndighets högsta beslutande organ. Jag har tidigare förordat att ett alternativ med fyra myndigheter skall väljas. Frågan är då om det skall finnas styrelser vid samtliga dessa myndigheter eller endast hos den ledande och samordnande, dvs. hos överbefälhavaren. Enligt min mening skulle det leda till besvärliga beslutsförhållanden om man inrättade styrelser vid försvarsgrenarna, eftersom dessa i allt väsentligt skall följa direktiv och anvisningar från överbefälhavaren. Om man å andra sidan inrättade en styrelse enbart hos överbefälhavaren skulle denna endast indirekt få befattning med de frågor där ett lekmannainflytande bedöms vara mest värdefullt, nämligen utbildnings- och personalfrågorna, vilka i allt väsentligt handhas av försvarsgrenscheferna. Med hänsyn härtill anser jag att lekmannainflytandet bör tillgodoses genom ett rådgivande organ, vilket bör knytas till överbefälhavaren och få namnet militärledningens rådgivande nämnd. Med hänsyn till den vikt jag vill lägga vid att överbefälhavarens ansvar skall vara likartat i fred och krig, delar jag utredningens synpunkt att operativ verksamhet inte bör behandlas i nämnden. Jag vill erinra om att lekmannainflytande på underrättelsetjänstens område har tillgodosetts genom den underrättelsenämnd som nyligen har inrättats. Även dessa frågor bör därför undantas från verksamheten. Enligt min mening bör nämnden däremot behandla avvägnings- och planeringsfrågor samt frågor av principiell art som rör personal, utbildning och organisation. Överbefälhavaren och försvarsgrenscheferna bör inhämta nämndens uppfattning innan de fattar beslut i viktiga frågor inom de angivna områdena. De bör vidare informera om frågor som är viktiga för nämndens verksamhet. Övriga ledamöter bör på eget initiativ kunna ta upp frågor till behandling i nämnden. Överbefälhavaren och försvarsgrenscheferna bör vara självskrivna ledamöter, medan nämnden i övrigt bör bestå av riksdagsledamöter. Nämnden bör sammanlagt ha minst åtta ledamöter.

Jag går nu över till vissa p e r s o n a l k å r f r å g o r . Utredningen föreslår att chefen för fortifikationskåren underställs chefen för armén samt att cheferna för medicinal- och intendentkåren underställs försvarsgrenschef. Vilken försvarsgrenschef som är lämpligast har utredningen inte tagit ställning till.

Utredningens förslag att underställa försvarets intendentkår och försvarets medicinalkår försvarsgrenschef tillstyrks av de instanser som har yttrat sig i frågan med undantag av försvarets sjukvårdsstyrelse som anser att förslaget om medicinalkåren är otillräckligt behandlat. Sjukvårdsstyrelsen anser att nuvarande lydnadsförhållande bör bestå.

Enligt min uppfattning finns f. n. inte tillräckligt vägande skäl för förändring av lydnadsförhållandena för dessa personalkårchefer. I detta

sammanhang vill jag peka på att regeringen inom kort avser att förelägga riksdagen proposition om en ny befälsordning för försvarsmakten. I samband med genomförandet av en ny befälsordning är det nödvändigt att se över personalkårfrågorna i sin helhet inom försvarsmakten.

Ledningsutredningen föreslår att överbefälhavaren skall svara för den övergripande planeringen för utveckling av informationssystem inom försvarsmakten. En beredningsenhet som är gemensam för staberna bör ingå i överbefälhavarens stab. Resurser för administration av befintliga ADB-system bör tillföras resp. sakenhet. Systemutvecklingsresurserna föreslås bli sammanhållna vid försvarets rationaliseringsinstitut och programmeringsresurserna vid försvarets datacentral.

Överbefälhavaren anser, liksom utredningen, att resurser för övergripande styrning av informationssystemutvecklingen inom hela försvaret bör finnas i försvarsstaben, men att förslaget måste granskas ytterligare innan beslut fattas. Försvarsgrenscheferna delar uppfattningen att resurserna för den övergripande planeringen och styrningen av informationssystemutvecklingen skall finnas hos överbefälhavaren, men hävdar att behov av egna ADB-resurser alltså kommer att finnas inom varje myndighet. Utredningens förslag tillstyrks av försvarets sjukvårdsstyrelse, försvarets rationaliseringsinstitut, riksrevisionsverket och SACO/SR. Försvarets forskningsanstalt tar upp utredningens förslag om att ADB-personal skall delas upp så att den mer kvalificerade systemutvecklingspersonalen förs till försvarets rationaliseringsinstitut medan personal som sysslar med programmering och maskinnära systemarbete förs till försvarets datacentral. Försvarets forskningsanstalt framhåller att en splittring av utvecklingsresurserna inte får försvåra utveckling och drift av realtidssystem, som ofta kräver ett mer integrerat synsätt. En likartad uppfattning framförs av värnpliktsverket och försvarets datacentral.

Inom försvaret har kostnaderna för utveckling av informationssystem ökat starkt under de senaste åren. Stora resurser har investerats i utvecklingsarbete, men har i många fall ännu inte gett något produktionsresultat. Den nuvarande organisationen har inte gjort det möjligt att utöva en tillfredsställande ledning och kontroll. Jag finner det därför angeläget att inför det kommande detaljorganisationsarbetet ange min principiella grundsyn i organisationsfrågan. Jag biträder utredningens förslag att överbefälhavaren bör få ansvaret för den övergripande styrningen av informationssystemutvecklingen inom försvarsmakten och att resurser för administration av befintliga ADB-system tillförs de enheter inom staberna som utnyttjar ADB.

ADB-verksamheten är en viktig stödfunktion i stabsarbetet. Det måste därför ankomma på resp. myndighet att själv bedöma behovet av ADB-baserade informationssystem och vilka krav som skall ställas på dessa. Myndigheterna bör också få ekonomiska resurser för utveckling av informa-

tionssystem. Detta arbete är dock inte av sådan natur att personal för systemutveckling måste finnas i staberna. Det väsentliga är att utvecklingsarbetet sker så att erfarenhetsutbyte främjas och dubbelarbete undviks. Om det dessutom ställs krav på kostnadstäckning för beställda arbetsuppgifter, uppnås ett ökat kostnadsmedvetande hos beställande myndigheter.

Mot denna bakgrund anser jag att skäl talar för att stora delar av försvarsmaktens systemutvecklingsresurser hålls samman som en gemensam resurs vid försvarets datacentral. Detta bör övervägas i anslutning till detaljorganisationsarbetet.

Beträffande staborganisationens interna administration föreslår utredningen bl. a. att en gemensam kameral enhet och ett gemensamt förvaltningskontor för lokalanknuten administrativ service inrättas. Den kamerala enheten och förvaltningskontoret bör ingå i en administrativ enhet. Jag har inte någon erinran mot utredningens förslag. Den närmare utformningen av serviceenheten torde dock få fastställas senare.

Ledningsutredningens förslag innebär sammanfattningsvis en minskning med 257 anställda. Detta medför enligt utredningen årliga besparingar på 19,3 milj. kr. i personalkostnader och 1,3 milj. kr. i köp av tjänster. Även andra kostnader kommer enligt utredningen sannolikt att minska som en följd av personalreduceringarna. Detta gäller t. ex. resekostnader och expenser. Hyreskostnaderna för staberna ökar däremot med 1,7 milj. kr. för år, men minskar totalt sett för försvarsmaktens myndigheter i Stockholmsområdet. Engångskostnaderna för flyttning och ändringar i lokalerna uppgår till 5,1 milj. kr. Härtill kommer vissa kostnader för installation av sambandsutrustning m. m.

Som jag tidigare har framhållit är det nödvändigt att genomföra ytterligare personalminskningar i ledningsorganisationen. Efter statsmakternas beslut om den centrala ledningsorganisationen m. m. måste detaljorganisationen utformas. Som jag tidigare har framhållit bör strävan därvid vara att de centrala stabernas personal skall kunna minskas med omkring 500 anställda. Mina förslag om minskning av personalen vid staberna medför att ombyggnaden av Bastionen kan bli av mindre omfattning än vad som tidigare har avsetts. Detta leder till ytterligare besparingar. Jag räknar också med att det är möjligt att genomföra betydande personalminskningar inom försvarets materielverk, bl. a. när verkets Stockholmsdelar i större utsträckning än f. n. kan lokaliseras till Tre Vapen. Även inom övriga centrala myndigheter krävs ytterligare personalbesparingar. De totala besparingarna bör därför bli väsentligt större än vad utredningen har räknat med.

I detta sammanhang finner jag det också naturligt att ta upp försvarets rationaliseringsinstituts förslag om publikations- och läromedelsverksamheten (FRI rapport 7.76-9203 Publikations- och läromedelsverksamheten i försvaret). Förslaget innebär i korthet följande. Samordningen av verksamheten bör förbättras genom en delegation som knyts till

chefen för armén. Resurserna vid försvarets brevskola för att ta fram läromedel föreslås bli fördelade på försvarsgrensstaberna, vilket innebär att brevskolan upphör som självständig myndighet. Distribution och förrådshållning av läromedel bör enligt förslaget ombesörjas av en central, självbärande läromedelsdistributör medan publikationer och blanketter bör distribueras och förrådshållas av försvarets bok- och blankettförråd. Förrådet bör inordnas i en militärområdesförvaltning. Försvarets rationaliseringsinstitut har prövat möjligheterna att omlokalisera publikations- och läromedelsverksamheten men förordar en oförändrad lokalisering.

Flertalet remissinstanser anser att samordningsåtgärder bör vidtas. I fråga om uppdelningen av brevskolan är remissinstanserna däremot oeniga. Överbefälhavaren och försvarets materielverk anser att förrådshållning och distribution av publikationer och läromedel bör ombesörjas av försvarets bok- och blankettförråd. Chefen för armén och försvarets brevskola anser att brevskolan bör vara förrådshållare och distributör av alla läromedel. Huvuddelen av remissinstanserna finner liksom försvarets rationaliseringsinstitut att publikations- och läromedelsverksamheten inte bör omlokaliseras. Filipstads kommun och länsstyrelsen i Värmlands län framhåller att försvarets bok- och blankettförråd bör lokaliseras till Filipstad.

Jag anser i likhet med försvarets rationaliseringsinstitut att ansvaret för att ta fram läromedel helt bör ligga på den myndighet som svarar för den utbildning eller information där läromedlet är avsett att användas. Vidare delar jag institutets uppfattning att läromedelsverksamheten bäst främjas om det inom försvarsmakten finns både starka styrorgan och gemensamma produktionsresurser. F. n. finns gemensamma produktionsresurser på försvarets brevskola. Brevskolan bör därför behållas.

Verksamheten vid skolan har förändrats avsevärt sedan skolan bildades. Denna förändring bör återspeglas i skolans namn. Försvarets brevskola bör enligt min mening kallas försvarets läromedelscentral. Läromedelscentralen skall vara en gemensam stödfunktion för samtliga försvarsgrenar. Den bör vara en självständig myndighet. Jag anser att en myndighet av denna art till stor del bör finansiera sin verksamhet genom uppdrag.

I syfte att öka effektiviteten bör stabernas publikations- och läromedelsenheter och försvarets läromedelscentral lokaliseras samlat. Jag anser vidare att de nuvarande resurserna för bl. a. bildframställning, ljudproduktion, film och interntelevision (ITV) bör utnyttjas gemensamt av staberna och läromedelscentralen.

I likhet med de flesta remissinstanserna anser jag att en delegation för samordning av publikations- och läromedelsverksamheten bör inrättas. Denna bör vara rådgivande och knytas till läromedelscentralen. I delegationen bör bl. a. ingå representanter för försvarsgrenscheferna, försvarets materielverk och försvarets läromedelscentral.

Jag anser i likhet med bl. a. chefen för armén att försvarets läromedels-

central bör vara sammanhållande för förrådshållning och distribution av alla läromedel som filmer, videogram, diabilder, ljud- och bildband, stillfilm och tryckta självinstruerande läromedel m. m. Detta hindrar enligt min mening inte att Föreningen Armé-, Marin- och Flygfilm även i fortsättningen kan anlitas för vissa tjänster inom distribution och förrådshållning. Jag biträder vidare rationaliseringsinstitutets förslag att försvarets bok- och blankettförråd skall distribuera och förrådshålla publikationer, dvs. materielförteckningar, beskrivningar av materiel och anläggningar, publikationer som behandlar taktik, organisation, säkerhet, personaltjänst och ekonomi m. m. samt blanketter. Bok- och blankettförrådet bör inordnas i materielförvaltningen vid Östra militärområdet. Liksom de flesta remissinstanserna förordar jag att publikations- och läromedelsverksamheten inte omlokaliseras.

Jag avser föreslå regeringen att uppdra åt berörda myndigheter att under överbefälhavarens ledning lämna förslag om organisation, tidsplan och de övriga åtgärder som är nödvändiga för att genomföra förslagen om försvarsmaktens centrala ledning m. m. Jag avser att återkomma med förslag om när och hur organisationsförändringarna skall genomföras i samband med de årliga budgetprövningarna. Jag avser också föreslå regeringen att ge försvarsmaktens ledningsutredning tilläggsuppdrag att belysa konsekvenserna på den högre regionala nivån av de personalminskningar som jag har angivit tidigare.

Organisationsförändringarna kan i vissa fall komma att medföra problem för personalen vid de berörda myndigheterna. Jag förutsätter att dessa problem begränsas så långt det är möjligt, bl. a. genom att förändringarna genomförs i nära samarbete mellan de berörda myndigheterna, försvarets personalnämnd, statens personalnämnd och berörda personalorganisationer. Personalminskningarna bör genomföras i samband med naturliga avgångar och i förening med en effektiv omplaceringsverksamhet. Jag vill också framhålla vad jag tidigare har anfört att en personalminskning på central och högre regional nivå bör möjliggöra att viss militär personal omfördelas till förmån för utbildningsverksamheten på lägre regional och lokal nivå.

6 Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen föreslår riksdagen att

1. godkänna de principer som jag har förordat för ledningen av försvarsmakten i fred,
2. godkänna de riktlinjer som jag har förordat för organisation av försvarsmaktens centrala ledning m. m.,
3. bemyndiga regeringen att vidta de övergångsåtgärder och åtgärder i övrigt som behövs för att genomföra vad jag har förordat.

7 Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition föreslå riksdagen att antaga de förslag som föredraganden har lagt fram.

Innehåll

1	Inledning	
1.1	Försvarets planerings- och ekonomisystem	3
1.2	Försvarmaktens ledningsutredning	4
1.3	Publikations- och läromedelsverksamheten inom försvaret	5
2	Nuvarande ordning	
2.1	Försvarets planerings- och ekonomisystem	6
2.2	Försvarmaktens ledningsorganisation	10
2.3	Publikations- och läromedelsverksamheten inom försvaret	17
3	Utredningarnas utgångspunkter och förslag	
3.1	Utredningar om försvarets planerings- och ekonomisystem	19
3.2	Utredning om försvarmaktens centrala ledning	21
3.2.1	Försvarmaktens verksamhet	21
3.2.2	Huvudalternativ till organisation av försvarmaktens centrala ledning samt lokalisering	25
3.2.3	Ansvarsfördelning i stort inom försvarmakten	32
3.2.4	Stabernas organisation	35
3.2.5	Lekmannainflytande	52
3.2.6	Övriga frågor	54
3.2.7	Personal, lokaler och kostnader	55
3.3	Utredning om publikations- och läromedelsverksamheten inom försvaret	61
4	Remissyttrandena	
4.1	Försvarets planerings- och ekonomisystem	63
4.2	Försvarmaktens centrala ledning	65
4.3	Publikations- och läromedelsverksamheten inom försvaret	71
5	Föredraganden	
5.1	Bakgrund m. m.	74
5.2	Försvarmaktens ledning	76
5.3	Personalramar för det fortsatta organisationsarbetet	84
5.4	Organisationsförslag	87
6	Hemställan	102
7	Beslut	103