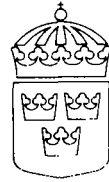


Försvarsutskottets betänkande

1985/86:4

om beställningsbemyndiganden till det militära
försvaret



FöU
1985/86:4

I betänkandet behandlas de förslag som regeringen – efter föredragning av försvarsministern, statsrådet Roine Carlsson, har förelagt riksdagen i bilaga 1 till proposition 1985/86:25 med förslag om tilläggsbudget I till statsbudgeten för budgetåret 1985/86. Vidare behandlas motionerna 1985/86:154 och 155, som har väckts med anledning av propositionen.

Sammanfattning

Utskottet föreslår att riksdagen lämnar utan erinran vad föredragande statsrådet har anfört i propositionen om överbefälhavarens planering och om behovet av kompletterande beställningsbemyndiganden för det militära försvaret för budgetåret 1985/86. Försvarsministerns uttalanden är grundade på 1982 års försvarsbeslut och på den fyrpartiuppörelse om det militära försvaret som träffades våren 1984. Vidare föreslås att riksdagen bemyndigar regeringen att medge att beställningar av materiel för arméförband, marinförband, flygvapenförband och operativ ledning m. m. får läggas ut inom kostnadsramar som sammanlagt uppgår till 3 003,6 milj. kr.

I en reservation av representanterna för m, fp och c föreslås att riksdagen skall framhålla vikten av att 1982 års försvarsbeslut fullföljs i allt väsentligt enligt fyrpartiuppörelsen år 1984. Enligt reservationen bör riksdagen vidare ange vissa förutsättningar för att nu lämna beställningsbemyndiganden till regeringen med belopp som understiger överbefälhavarens förslag med sammanlagt ca 285 milj. kr. Reservanterna anser också att riksdagen bör framhålla vikten av att förslag om bemyndiganden för nästa budgetår lämnas till riksdagen i sådan tid att beslut kan fattas innan budgetåret börjar.

Propositionen

Regeringen har

dels (s. 3–6) berett riksdagen tillfälle att ta del av vad föredragande statsrådet har anfört om överbefälhavarens planering samt om behovet av kompletterande beställningsbemyndiganden för det militära försvaret,

dels (s. 7–12) föreslagit riksdagen att medge att beställningar av materiel m. m. får läggas ut

1. för arméförband inom en kostnadsram av ytterligare 1 721 600 000 kr.,
2. för marinförband inom en kostnadsram av ytterligare 832 000 000 kr.,

3. för flygvapenförband inom en kostnadsram av ytterligare 389 500 000 kr.,

4. för operativ ledning m.m. inom en kostnadsram av ytterligare 60 500 000 kr.

Motionerna

1985/86:154 av Lennart Blom m. fl. (m) vari yrkas

1. att riksdagen uttalar vad som i motionen anförts angående inriktningen av det militära försvarets planering,

2. att riksdagen uttalar vad som i motionen anförts om beställningsbemyndiganden för det militära försvaret för budgetåren 1985/86 samt 1986/87.

1985/86:155 av Kerstin Ekman m. fl. (fp) vari yrkas

1. att riksdagen hos regeringen framhåller vad som i motionen sagts om fullföljandet av 1982 års försvarsbeslut,

2. att riksdagen hos regeringen framhåller vad som i motionen sagts beträffande överbefälhavarens planering med avseende på statsmakternas handlingsfrihet inför 1987 års försvarsbeslut,

3. att riksdagen bemyndigar regeringen att medge ytterligare beställningar under 1985/86 av materiel m.m. för de tre försvarsgrenarna samt för huvudprogrammet Operativ ledning i enlighet med de förslag som överbefälhavaren lämnat.

Tidigare beslut om beställningsbemyndiganden för budgetåret 1985/86

Utveckling, anskaffning och underhåll av materiel för det militära försvaret regleras genom beställningsbemyndiganden och anslag. Verksamheten inriktas genom bemyndigandena. Takten i beställningsverksamheten avgörs av tillgången på betalningsmedel.

Som ett resultat av budgetarbetet under hösten 1984 ansåg regeringen att det var nödvändigt med viss återhållsamhet med nya materielbeställningar i förhållande till överbefälhavarens planering. I budgetpropositionen (prop. 1984/85:100 bil. 6) begärde därför regeringen av riksdagen endast cirka hälften av de beställningsbemyndiganden som myndigheterna för budgetåret 1985/86 hade föreslagit under anslagen för materielanskaffning. Beslut om vilka ytterligare bemyndiganden som måste inhämtas borde enligt regeringen fattas först när det ekonomiska läget klarnat och med tillgång till fördjupat underlag. Riksdagen beslutade i enlighet med regeringens förslag (FöU 9, rskr. 258). Den restriktiva tilldelningen av beställningsbemyndiganden var en följd av överväganden om överplaneringens storlek i den totala planeringen och kravet på en tillfredsställande ekonomisk handlingsfrihet inför 1987 års försvarsbeslut.

Det ekonomiska utrymmet för försvarsmakten efter budgetåret 1986/87 fastställs först i samband med nästa försvarsbeslut år 1987. Enligt partiöverenskommelsen våren 1984 medgavs dock överbefälhavaren, utan att detta

innebär några bindningar inför nästa försvarsbeslutsperiod, att planera enligt principen om oförändrad köpkraft. I enlighet härmed har överbefälhavaren avdelat växande prisreserver för att möta den av honom förväntade skillnaden mellan försvarets framtida prisutveckling och dess priskompensation. Överbefälhavaren har av detta skäl förutsatt att den ekonomiska ramen nominellt sett höjs vid ingången till varje ny försvarsbeslutsperiod. Han har sålunda förutsatt en ökning fr. o. m. budgetåret 1987/88 och beräknat denna till 305 milj. kr. i prisläget februari 1984.

I budgetpropositionen 1985 ifrågasattes värdet av att överbefälhavaren beräknar långsiktiga prisreserver och däremot svarande ramlyft utifrån osäkra prognoser om försvarets prisutveckling och priskompensation. Regeringen anförde att den med nuvarande budgetpolitik inte kunde förutsätta större ekonomiska resurser än vad som för närvarande disponeras. 1984 års försvarskommitté har i uppdrag att överväga det framtida priskompensationssystemet. Regeringen angav som en utgångspunkt att verksamheten tills vidare måste bedrivas så att den även efter budgetåret 1986/87 kan genomföras i en nominellt oförändrad ram. Innebörden härav är bl. a. att materielbeställningar inte får göras i sådan omfattning att riksdagen tvingas höja ramen i nästa försvarsbeslut.

Regeringen konstaterade vidare att överplaneringen var mycket stor i överbefälhavarens planering, främst för armén och marinen, och såg härvid vissa risker. Regeringen förordade därför att överplaneringens totala omfattning skulle begränsas i nästa programplan. Utveckling och anskaffning av materiel bedömdes inte kunna ske fullt ut i den takt och omfattning som överbefälhavaren hade förutsatt.

Genom riksdagens beslut den 2 maj 1985 bemyndigades regeringen – såvitt gäller nu ifrågavarande anslag – att medge att beställningar av materiel m. m. får läggas ut inom följande kostnadsramar (milj. kr.):

Arméförband: Materielanskaffning	533,6
Marinförband: Materielanskaffning	1 373,3
Flygvapenförband: Materielanskaffning	1 369,0
Operativ ledning m. m.: Materielanskaffning	122,3

Utskottet

Överbefälhavarens planering och behovet av kompletterande beställningsbemyndiganden

Efter direktiv härom från regeringen har överbefälhavaren den 16 september 1985 redovisat förslag till kompletterande beställningsbemyndiganden för budgetåret 1985/86 samt i anslutning härtill sin planering med en nominellt oförändrad utgiftsram för det militära försvaret fr. o. m. budgetåret 1986/87.

Enligt överbefälhavarens mening kan verksamheten inom försvarsmakten genomföras så att riksdagen inför 1987 års försvarsbeslut har en tillfredsställande grad av handlingsfrihet. Denna påverkas varken av nu gällande överplanering eller av planeringsmetodikerna med oförändrad köpkraft.

Överbefälhavaren anför vidare att de materielobjekt för vilka nu kompletterande bemyndiganden begärs kan inrymmas i en fr. o. m. budgetåret

1986/87 nominellt oförändrad ram. Vidare konstaterar överbefälhavaren att huvuddelen av de större beställningarna kan delas i flera upphandlingar, men att detta i regel medför kostnadsstegringar. Bl. a. av detta skäl anser överbefälhavaren att behovet av ökad handlingsfrihet inte bör skapas genom att nu i avgörande grad reducera bemyndigandetilldelningen.

Överbefälhavaren har den 1 oktober 1985 redovisat sin programplan för perioden 1986/87–1990/91. Av denna plan framgår förändringarna i materielplaneringen i jämförelse med föregående programplan i en ekonomisk ram som enligt överbefälhavaren på sikt medger bibehållen köpkraft.

Föredragande statsrådet uttalar (s. 5) att överbefälhavarens kompletterande underlag och den nya programplanen enligt hans mening ger tillräckligt underlag för att bedöma graden av handlingsfrihet inför försvarsbeslutet 1987. Han bedömer att de materielbeställningar för vilka bemyndiganden nu begärs av riksdagen kan genomföras utan att statsmakterna av detta skäl tvingas höja utgiftsramen för det militära försvaret i nästa försvarsbeslut. Genom att överbefälhavaren har visat vilka förändringar som bör genomföras i planeringen efter budgetåret 1986/87 om en nominellt oförändrad ram skulle tillämpas anser försvarsministern att en tillfredsställande grad av handlingsfrihet kan upprätthållas inför 1987 års försvarsbeslut.

Beträffande behovet av kompletterande beställningsbemyndiganden konstaterar försvarsministern att överplaneringen i programplanen för perioden 1986/87–1990/91 har begränsats med ca 700 milj. kr. mot slutet av perioden genom senareläggningar och ambitionsminskningar. För den tidigare delen av perioden, särskilt för budgetåren 1985/86 och 1986/87, har dock överplaneringen ökats något vid jämförelse med den föregående planen. Enligt statsrådets mening medför detta att de risker med en stor överplanering som betonades i budgetpropositionen 1985 kvarstår för de närmaste åren. Dessa risker anser han bör begränsas genom vissa åtgärder. Han bedömer att beställning av materiel för de närmaste åren inte kan ske fullt ut i den takt som framgår av överbefälhavarens plan och anser att beställningsbemyndigandenas storlek bör begränsas något. Materielobjekten enligt partiöverenskommelsen 1984 berörs dock inte härav.

Försvarsministern har funnit att det kan finnas anledning att se över det nuvarande systemet med beställningsbemyndiganden och överplanering. Han avser att låta genomföra en sådan översyn.

I motion 154 (m) hävdas att principen om oförändrad köpkraft bör vara vägledande för överbefälhavarens planering och att beställningsbemyndiganden bör medges inom de ramar som detta medför. Detta bör gälla både budgetåret 1985/86 och budgetåret 1986/87. ”Enligt vår mening vore det allvarligt, om regering och riksdag nu vidtog åtgärder som var avsedda eller kunde uppfattas som förberedelser för sänkt köpkraft för försvaret i samband med 1987 års försvarsbeslut.” Motionärerna vill också att riksdagen skall uttala att om de av regeringen föreslagna bemyndigandena inte medger beställningar enligt principen om oförändrad köpkraft så bör regeringen återkomma till riksdagen med förslag i ärendet.

Enligt motion 155 (fp) bör riksdagen framhålla för regeringen att kravet på handlingsfrihet vid 1987 års försvarsbeslut är så väl tillgodosett att det är onödigt att nu begränsa de beställningsbemyndiganden som överbefälhava-

ren har begärt. Motionärerna delar regeringens uppfattning att det nu tillgängliga underlaget visar att handlingsfriheten inför 1987 års försvarsbeslut är tillfredsställande. ”Detta gäller även i det fall man skulle utgå från en ekonomisk ram som i reala termer ligger något under den som för närvarande gäller. En sådan sänkt försvarsram är emellertid enligt vår uppfattning inte längre intressant ens som ett planeringsalternativ. Tvärtom anser vi att intresset nu bör inriktas mot den övre delen av det ekonomiska intervall som lagts till grund för överbefälhavarens nuvarande planering.”

Utskottet delar regeringens uppfattning att statsmakterna nu har ett tillräckligt underlag för att bedöma hur stora beställningsbemyndiganden till det militära försvaret som riksdagen bör lämna för innevarande budgetår. Regeringens förslag våren 1985 om en viss återhållsamhet i fråga om nya materielbeställningar – som godtogs av riksdagen – kan enligt utskottets mening inte tydas som en avsikt beträffande ekonomisk nivå i 1987 års försvarsbeslut. Meningen var att säkerställa en handlingsfrihet för statsmakterna vid försvarsbeslutet. Det kan nu konstateras att en tillfredsställande grad av handlingsfrihet upprätthålls inför detta. Försvarsministerns uttalanden är grundade på 1982 års försvarsbeslut och på den fyrpartiuppörelse om det militära försvaret som träffades våren 1984.

Den begränsning av beställningsbemyndigandenas storlek – jämfört med överbefälhavarens förslag – som regeringen föreslår för tre av de fyra aktuella anslagen bör enligt utskottets mening godtas. Utskottet noterar särskilt att materielobjekten enligt partiöverenskommelsen 1984 inte påverkas av begränsningen. Överbefälhavaren har framfört till utskottet att beställningsverksamheten under budgetåret 1985/86 trots minskningarna torde kunna genomföras som planerat.

Utskottet tillstyrker att det nuvarande systemet med beställningsbemyndiganden och överplanering görs till föremål för en översyn. Resultaten av översynen bör självfallet redovisas för riksdagen.

Ytterligare beställningsbemyndiganden för budgetåret 1985/86

Enligt regeringens uppfattning föreligger nu ett tillfredsställande underlag för att hos riksdagen hemställa om de kompletterande beställningsbemyndiganden och bemyndiganden för prisreglering som behövs för budgetåret 1985/86 under ifrågavarande anslag. För att begränsa överplaneringens storlek i närtid föreslår regeringen kompletterande bemyndiganden som med sammanlagt ca 285 milj. kr. understiger vad överbefälhavaren har föreslagit. I motion 155 (fp) föreslås att riksdagen bemyndigar regeringen att medge ytterligare beställningar av materiel m.m. under budgetåret 1985/86 i enlighet med överbefälhavarens förslag. Yrskandet skiljer sig från regeringens förslag såvitt gäller tre av anslagen.

Utskottet hänvisar i denna del till vad som har anförts i det föregående.

1982 års försvarsbeslut

Enligt motion 155 (fp) bör riksdagen för regeringen framhålla vikten av att 1982 års försvarsbeslut fullföljs i allt väsentligt enligt den fyrpartiuppörelse

som träffades år 1984. Överenskommelsen träffades den 14 mars 1984 mellan företrädare för de partier som är representerade i försvarsutskottet och syftade till att i väsentliga avseenden återföra utvecklingen till den inriktning som angavs i 1982 års försvarsbeslut.

Partiöverenskommelsen bekräftades genom riksdagsbeslut under riksmötet 1983/84 (prop. 1983/84:112, FöU 20, rskr. 348) och ligger alltså fast (beträffande innebörden för vapensystem m. m. se FöU 1983/84:20 s. 7). Det finns därför enligt utskottets mening inte anledning att riksdagen beslutar enligt motionsyrkandet.

Hemställan

Med hänvisning till det anförda hemställer utskottet

1. *beträffande överbefälhavarens planering och behovet av kompletterande beställningsbemyndiganden*

att riksdagen med anledning av propositionen och med avslag på motionerna 1985/86:154, yrkandena 1 och 2, samt 1985/86:155, yrkande 2, lämnar utan erinran vad föredragande statsrådet har anfört,

2. *beträffande beställningsbemyndiganden*

a) att riksdagen med bifall till propositionen och med avslag på motion 1985/86:155, yrkande 3 i denna del, bemyndigar regeringen att medge att beställningar av materiel m. m. för arméförband får läggas ut inom en kostnadsram av ytterligare 1 721 600 000 kr.,

b) att riksdagen med bifall till propositionen och med avslag på motion 1985/86:155, yrkande 3 i denna del, bemyndigar regeringen att medge att beställningar av materiel m. m. för marinförband får läggas ut inom en kostnadsram av ytterligare 832 000 000 kr.,

c) att riksdagen med bifall till propositionen och med avslag på motion 1985/86:155, yrkande 3 i denna del, bemyndigar regeringen att medge att beställningar av materiel m. m. för flygvapenförband får läggas ut inom en kostnadsram av ytterligare 389 500 000 kr.,

d) att riksdagen bemyndigar regeringen att medge att beställningar av materiel m. m. för operativ ledning m. m. får läggas ut inom en kostnadsram av ytterligare 60 500 000 kr.,

3. *beträffande 1982 års försvarsbeslut*

att riksdagen avslår motion 1985/86:155, yrkande 1.

Stockholm den 3 december 1985

På försvarsutskottets vägnar

Lennart Blom

Närvarande: Lennart Blom (m), Olle Göransson (s), Roland Brännström (s), Kerstin Ekman (fp), Gunnar Björk i Gävle (c), Evert Hedberg (s), Göthe Knutson (m), Ingemar Konradsson (s), Ingvar Björk (s), Hans Lindblad (fp), Olle Aulin (m), Iréne Vestlund (s), Gunhild Bolander (c), Christer Skoog (s) och Lennart Holmsten (s).

Lennart Blom (m), Kerstin Ekman (fp), Gunnar Björk i Gävle (c), Göthe Knutson (m), Hans Lindblad (fp), Olle Aulin (m) och Gunhild Bolander (c) anser

dels att den del av utskottets anförande som på s. 5 börjar med "Utskottet delar" och slutar med "som planerat" bort ha följande lydelse:

Utskottet anser att systemet med överplanering (alternativplanering) hos myndigheterna med gällande förutsättningar är en ändamålsenlig metod för att säkerställa att tillgängliga betalningsmedel utnyttjas effektivt. Från riksdagens synpunkt finns ett huvudintresse – förutom att verksamheten bedrivs kostnadseffektivt – att anvisade betalningsmedel i form av utgiftsramar inte överskrids i annan mån än som medges enligt reglerna om viss överföring mellan budgetår.

Den överplanering som redovisas av överbefälhavaren är enligt utskottets bedömning inget hot mot statsmakternas handlingsfrihet vid 1987 års försvarsbeslut. Det saknas därför anledning att begränsa beställningsbemyndigandena på det sätt som regeringen föreslår. Utskottet noterar emellertid att materielobjekten enligt partiöverenskommelsen 1984 inte påverkas av begränsningen. Vidare har överbefälhavaren framfört till utskottet att beställningsverksamheten under budgetåret 1985/86 trots minskningarna torde kunna genomföras som planerat.

Mot denna bakgrund anser utskottet att regeringens förslag om ytterligare beställningsbemyndiganden under vissa anslag bör godtas av riksdagen under vissa förutsättningar. Förutsättningarna är två. För det första bör regeringen återkomma till riksdagen med förslag om ytterligare bemyndiganden under innevarande budgetår om överbefälhavaren anmäler att en rationell beställningsverksamhet med avseende på objekt enligt 1982 års försvarsbeslut och partiöverenskommelsen 1984 inte kan genomföras med tillgängliga bemyndiganden. För det andra bör förutsättas att behovet av beställningsbemyndiganden för budgetåret 1986/87 beräknas på grundval av en planering för oförändrad köpkraft. Utskottet vill vidare framhålla vikten av att förslag om bemyndiganden för nästa budgetår lämnas till riksdagen i sådan tid att beslut kan fattas innan budgetåret börjar. Vad utskottet nu har anfört om förutsättningar för bifall till regeringens förslag, m. m. bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

dels att den del av utskottets anförande som på s. 6 börjar med "Partiöverenskommelsen bekräftades" och slutar med "enligt motionsyrkandet" bort ha följande lydelse:

Partiöverenskommelsen bekräftades genom riksdagsbeslut under riksmötet 1983/84 (prop. 1983/84:112, FöU 20, rskr. 348) och bör alltjämt ligga fast (beträffande innebörden för vapensystem m. m. se FöU 1983/84:20 s. 7). Regeringens uttalanden och förslag i budgetpropositionen 1985 och i den nu aktuella propositionen har emellertid skapat viss osäkerhet. Detta gäller särskilt den del av partiöverenskommelsen som rör planering enligt principen om oförändrad köpkraft. Utskottet anser att det därför finns anledning att framhålla vikten av att 1982 års försvarsbeslut fullföljs i allt väsentligt enligt

fyrpartiuppgårelsen år 1984. Detta bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

FöU 1985/86:4

dels att momenten 1 och 3 i utskottets hemställan bort ha följande lydelse:

1. *beträffande överbefälhavarens planering och behovet av kompletterande beställningsbemyndiganden*

att riksdagen med anledning av propositionen och motionerna 1985/86:154, yrkandena 1 och 2, samt 1985/86:155, yrkande 2, som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet har anfört om förutsättningar för bifall till regeringens förslag, m. m.,

3. *beträffande 1982 års försvarsbeslut*

att riksdagen med anledning av motion 1985/86:155, yrkande 1, som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet har anfört om fullföljandet av 1982 års försvarsbeslut.