



# Försvarmaktens förbandsutveckling – en uppföljning av försvarsbesluten 2000 och 2001

---

## Sammanfattning

Detta är ett initiativärende. Enligt 3 kap. 7 § riksdagsordningen får ett utskott väcka förslag hos riksdagen i ett ämne som hör till dess beredningsområde (utskottsinitiativ).

Utskottet har tagit initiativ till en uppföljning och utvärdering av riksdagens beslut år 2000 och 2001 om *Försvarmaktens förbandsutveckling m.m.* Mot bakgrund av slutsatserna av detta arbete föreslås att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vilket beslutsunderlag som bör redovisas för riksdagen om Försvarmaktens förbandsutveckling m.m. Erfarenheterna pekar på vikten av att riksdagen ges förutsättningar att fatta entydiga och klart formulerade beslut om Försvarmaktens successiva utveckling. Besluten behöver formuleras på ett sådant sätt att riksdagen kontinuerligt kan följa upp dem.

I lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt införs den 1 juli 2004 en bestämmelse i 3 kap. 12 § med innebörden att en *krigsplacering skall upphöra tio år efter det senaste tjänstgöringstillfället*, om det inte finns särskilda skäl för en förlängning. Utskottet konstaterar att de förberedelser som borde skett före lagens ikraftträdande inte hinner komma till stånd. Utskottet anser att det är angeläget att personer som bibehåller sin kompetens, t.ex. genom internationell tjänst eller genom frivillig utbildning, kan tillgodogöras. Ett administrativt system behöver därför utvecklas som gör detta möjligt. Därför bör den bestämmelsen träda i kraft först den 1 juli 2005.

# Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	1
Innehållsförteckning .....	2
Utskottets förslag till riksdagsbeslut.....	3
Redogörelse för ärendet.....	4
Ärendet och dess beredning.....	4
Bakgrund .....	4
Utskottets överväganden .....	6
Rapporter som berör Försvarsmaktens förbandsutveckling m.m.....	6
Strategi för det oväntade – länken mellan föränderliga mål och militär förmåga .....	6
Försvarets omstrukturering – granskning av planering och genomförande .....	8
Riksdagens revisorers förslag angående styrningen av det militära försvaret (2002/03:RR19).....	9
Vårt militära försvar – vilja och vägval .....	11
Budgetpropositionen för 2004 – Utgiftsområde 6 Försvar samt beredskap mot sårbarhet .....	12
Försvarsmaktens förbandsutveckling m.m. – utvärdering av försvarsbesluten 2000 och 2001 .....	13
Utbildningssystem och grundutbildning .....	13
Förbandsomsättning och förbandsutveckling .....	14
Beredskap .....	15
Operativ förmåga.....	16
Utskottets ställningstagande .....	18
Överväganden.....	18
Beslutsunderlag avseende Försvarsmaktens förbandsutveckling.....	21
Lagen om totalförsvarspikt.....	23
Bilaga 1	
Protokollsutdrag .....	26
Bilaga 2	
Utskottets lagförslag.....	31

# Utskottets förslag till riksdagsbeslut

## **1. Beslutsunderlag avseende Försvarsmaktens förbandsutveckling m.m.**

Riksdagen ger regeringen till känna som sin mening vad utskottet anfört om Försvarsmaktens förbandsutveckling m.m.

## **2. Lag om ändring i lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt**

Riksdagen antar det av utskottet i bilaga 2 framlagda lagförslaget.

Stockholm den 9 mars 2004

På försvarsutskottets vägnar

*Eskil Erlandsson*

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Eskil Erlandsson (c), Tone Tingsgård (s), Ola Sundell (m), Allan Widman (fp), Ola Rask (s), Michael Hagberg (s), Erling Wälivaara (kd), Berit Jóhannesson (v), Berndt Sköldestig (s), Rolf Gunnarsson (m), Britt-Marie Lindkvist (s), Heli Berg (fp), Åsa Lindestam (s), Peter Jonsson (s), Lars Ångström (mp), Marie Nordén (s) och Carl-Axel Roslund (m).

# Redogörelse för ärendet

## Ärendet och dess beredning

Detta är ett initiativärende.

Enligt 3 kap. 7 § riksdagsordningen får ett utskott väcka förslag hos riksdagen i ett ämne som hör till dess beredningsområde (utskottsinitiativ). Ett utskottsinitiativ tas genom ett utskottsbetänkande.

Enligt 4 kap. 16 § riksdagsordningen skall i utskottens beredning av ärendena ingå uppgiften att följa upp och utvärdera riksdagsbeslut inom de ämnesområden som för varje utskott anges i 4–6 §§ med tillhörande tilläggsbestämmelser.

Mot den bakgrunden beslutade försvarsutskottet den 29 april 2003 att tillsätta en arbetsgrupp inom utskottet för att följa upp och utvärdera Försvarsmaktens utbildnings-, förbandsomsättnings- och beredskapssystem. Denna grupp har bestått av Berndt Sköldestig (s), ordförande, Ola Sundell (m), Else-Marie Lindgren (kd) och Claes Västerteg (c). Utskottets beslut samt den promemoria som låg till grund för utskottets överväganden och beslut fogas till detta betänkande i bilaga 1.

Före detta föredraganden i försvarsutskottets kansli, Jörgen Thulstrup, anställdes som särskild utredare i riksdagsförvaltningen (försvarsutskottet) för att biträda gruppen och utskottet i detta arbete. Han har successivt under arbetets gång informerat arbetsgruppen.

Utskottet har den 29 januari 2004 genom en intern utfrågning inhämtat upplysningar i ärendet genom föredragningar av överingenjör Johan Tunberger, Totalförsvarets forskningsinstitut, ämnesråd Ola Hedin, Försvarsdepartementet, fil.dr Eva Haldén, Försvarshögskolan och Försvarsdepartementet samt överbefälhavaren general Håkan Syrén, Försvarsmakten.

## Bakgrund

Utredningen överlämnade i oktober 2003 till utskottet sin rapport Försvarsmaktens utbildning, förbandsutveckling, förbandsomsättning, beredskap och operativa förmåga – utvärdering av försvarsbesluten 2000 och 2001. Man framhåller att de båda riksdagsbesluten i viktiga avseenden inte genomförts i enlighet med besluten och deras intentioner. Rapporten finns publicerad i sin helhet i serien Utredningar från riksdagen 2003/04:URD1.

Även *Försvarsberedningen* pekar i sin rapport Vårt militära försvar – vilja och vägval (Ds 2003:34) i juni 2003 på allvarliga brister i insatsorganisationen och en tämligen dålig utvecklingsprognos.

Liknande bedömningar gör *Riksrevisionsverket* i juni 2003 i sin rapport Försvarets omstrukturering – granskning av planering och genomförande (RRV 2003:20). Riksdagens revisorer har dessutom genomfört en granskning av Försvarsmakten utifrån olika aspekter – Arbetsgivarpolitiken i försvaret (RR 14), Försvarsmaktens avveckling av överskottsmateriel (RR 18) och Styrning av det

militära försvaret (RR 19). Vidare pågår det inom *Försvarsdepartementet* ett särskilt uppföljningsprojekt av försvarsbesluten.

Mot bakgrund av dessa rapporter konstaterade försvarsutskottet under hösten 2003 i betänkande 2003/04:FöU1 *Försvaret och beredskap mot sårbarhet – budgetåret 2004* att försvarsbesluten 2000 och 2001 till följd av de stora säkerhetspolitiska förändringarna har inneburit omfattande förändringar för Försvarmakten. Invasionshotet skall inte längre vara grunden för försvarsplaneringen. Betydelsen av försvarets medverkan i internationell verksamhet har ökat. Krigsorganisationen har minskat kraftigt liksom antalet fredsförband. Den ekonomiska ramen har reducerats.

Utskottet framhåller att utredaren i sin rapport har pekat på en rad omständigheter som gör att riksdagens beslut om Försvarmaktens utveckling fram till år 2004 inte kommer att förverkligas på det sätt som riksdagen förutsatte vid tiden för besluten.

Utskottet framhöll att det såg med stort allvar på den relativt samstämmiga bild som framträder i olika rapporter. Mot bakgrund av detta drog utskottet slutsatsen att målet för Försvarmaktens förbandsutveckling m.m. fram till år 2004 i stora delar inte kommer att kunna förverkligas. Utskottet ansåg det därför nödvändigt att fortsätta att granska de problem som uppstått i genomförandet av försvarsbesluten. Den av utskottet initierade särskilda utredningen kommer därvid att utgöra ett av flera viktiga underlag.

Utskottet beslutade därför att återkomma i betänkande under våren 2004 i denna fråga.

## Utskottets överväganden

### Rapporter som berör Försvarsmaktens förbandsutveckling m.m.

Utskottet vill inledningsvis sammanfatta innehållet i några rapporter – vilka legat till grund för utskottets ställningstaganden – som lämnats under senare tid och som från något skilda utgångspunkter berör hur Försvarsmaktens utbildning, förbandsutveckling, förbandsomsättning, beredskap och operativa förmåga förverkligas jämfört med de överväganden och beslut som riksdagen gjorde respektive fattade under åren 2000 och 2001.

- Strategi för det oväntade – länken mellan föränderliga mål och militär förmåga. Totalförsvarets forskningsinstitut (november 2002) samt Strategi för det oväntade 2 (februari 2004).
- Försvarets omstrukturering – granskning av planering och genomförande. Riksrevisionsverket (juni 2003).
- Riksdagens revisorers förslag (2002/03:RR19) angående styrningen av det militära försvaret (juni 2003).
- Vårt militära försvar – vilja och vägval. Försvarsberedningen (juni 2003).
- Budgetpropositionen för 2004 – Utgiftsområde 6. Försvar samt beredskap mot sårbarhet (september 2003).
- Försvarsmaktens utbildning, förbandsutveckling, förbandsomsättning, beredskap och operativa förmåga – utvärdering av försvarsbesluten 2000 och 2001. Rapport till försvarsutskottet (oktober 2003).

### **Strategi för det oväntade – länken mellan föränderliga mål och militär förmåga**

Denna rapport har på uppdrag av Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) utarbetats av en arbetsgrupp inom Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) som överlämnade sin rapport i november 2002. I rapporten finns bedömningar av Försvarsmaktens utbildning, förbandsutveckling, förbandsomsättning, beredskap och operativa förmåga. Några bedömningar i hithörande frågor i rapporten redovisas nedan.

Försvarsmaktens insatsberedskap har enligt rapporten i dag avsevärda svagheter. Problemen gäller i första hand:

- Få tillgängliga, operativt rörliga och slagkraftiga förband.

- Sårbar fredsguppering och sårbara baser, främst för flygstridskrafterna, i kombination med operativ svacka vid mobilisering/spridning.
- Ett bristfälligt legalt och administrativt ramverk för utnyttjande av Försvarsmaktens personal. Nuvarande ramverk synes innebära betydande oklarheter och trögheter i situationer av gråzonstyp. Svensk handlingsfrihet beskär och därmed möjligheterna att välja strategi. Det bör observeras att situationer kan uppstå då det finns skäl mot att förklara att riket befinner sig i krig eller krigsfara. Det nuvarande regelverket är i första hand utformat för entydiga situationer.

Härtill bör enligt rapporten även läggas ytterligare en dimension, nämligen bevakningskapaciteten, som kan vara av särskild vikt vid sammansatta hot, dvs. hot mot samhället i stort, t.ex. då sabotage- och terroraktioner koordineras med militära angrepp. I ett sådant läge skulle ett stort antal såväl civila som militära objekt behöva bevakas. Polisens resurser är klart otillräckliga. Dessutom råder osäkerhet om de legala möjligheterna att sätta in militär vid exempelvis ”anonyma” terrorist- eller sabotageaktioner.

Ett avgörande inslag i insatsberedskapen är förmågan att snabbt utöva kvalificerad ledning. Detta gäller självfallet Försvarsmakten men i lika hög grad övriga samhällsfunktioner – det som vanligtvis benämns totalförsvaret. Studien har visat att den typ av hot som efter det kalla kriget synes mest aktuella – sådana som uppstår genom rupturer och malströmsutvecklingar – i särskilt hög grad ställer krav på god ledningsberedskap, inte minst på övergripande nivå. Det är studiegruppens bestämda intryck att beredskapen i detta avseende är otillräcklig. De alltmer sannolika sammansatta hoten ställer särskilda krav i detta avseende. Kraven på snabb och effektiv operativ samordning mellan olika samhällsfunktioner blir i sådana situationer särskilt påtagliga.

Försvarsmaktens förmåga att snabbt hantera utmaningar med grundorganisationens resurser varierar starkt: I fråga om markstridskrafter finns inom ramen för ordinarie utbildningscykel endast ett fåtal samtränade bataljoner under några få månader av året. I övrigt finns endast spridda beredskapstroppar om vardera 10–20 man. Förhållandet är likartat inom marinen med undantag av några beredskapsfartyg och ubåtarna. Flygstridskrafterna har högre åretrunt-beredskap. En svaghet är dock koncentrationen till få baser och inom dessa sårbar uppställning av flygplanen.

Rapporten framhåller att möjligheterna att förstärka Försvarsmaktens förmåga genom att snabbt inkalla personal begränsas inte enbart av det legala och administrativa ramverket. Försvarsmakten saknar nu, och under en av allt att döma lång omstruktureringsfas, en fungerande mobiliseringsorganisation. Ett av problemen är att det tidigare beredskapssystemet har övergivits utan att ett nytt utarbetats. Ett annat problem är att ett mobiliseringsbeslut medför en operativ försvagning i ett känsligt skede. I ett framtida mobiliseringssystem bör insatsförbanden inte tillåtas bli åderlättna, genom att deras nyckelpersonal beordras till mobiliseringsplatserna.

## Försvarets omstrukturering – granskning av planering och genomförande

Granskningsrapporten överlämnades av Riksrevisionsverket (RRV) i juni 2003 till regeringen. RRV framhåller inledningsvis att de försvarsbeslut som fattats av Sveriges riksdag under perioden 1999–2001 innebär en genomgripande reformering av det svenska försvarets mål, omfattning och struktur. Riksrevisionsverkets fleråriga granskning av försvarets omstrukturering och ekonomi under perioden 2001–04 och den årliga avrapporteringen är ett bidrag till uppföljningen av försvarsreformen.

Riksrevisionsverket har granskat planering och genomförande av försvarets omstrukturering och gjort uppföljningar av personalförsörjnings- och materielavvecklingsfrågorna som behandlats i tidigare rapporter. Syftet är att vara reformstödande, dvs. att undersöka hur reformen fortgår, analysera orsaker till eventuella avvikelser och föreslå korrigerande åtgärder som kan påverka den pågående förändringsprocessen. Försvarsmakten har faktagranskat innehållet i rapporten.

Granskningsrapporten kan användas som underlag vid regeringens fortsatta uppföljning av försvarsreformen och i beredningen av kommande försvarsbeslut.

Riksrevisionsverket vill särskilt uppmärksamma regeringen på den bristande transparensen i anslagsberäkningarna, oklarheter i tolkningen av målbilden för försvarsreformen, problem med målstyrningen av reformen vid detaljreglering av Försvarsmaktens verksamhet och organisation, organisering av eventuell framtida personalavveckling i en särskild organisation samt höga kostnader på grund av avsaknaden av möjligheter till visstidsanställning inom Försvarsmakten.

I sina slutsatser och rekommendationer framhåller RRV bl.a. följande.

De grundläggande frågorna som ställts i RRV:s fleråriga granskning av försvarets omstrukturering och ekonomi under perioden 2001–04 är:

- om de beslutade minskningarna av budgetramen kan hållas och
- om det militära försvaret kan uppnå den kompetens och operativa förmåga som beslutats av riksdag och regering.

Ett svar på *den första frågan* är att de anslag som tilldelats FM under reformperioden, enligt RRV:s beräkningar, är högre än försvarsreformens ekonomiska beslut. Exakta beräkningar av försvarsbeslutets faktiska inverkan på tilldelade anslag försvåras av bristande tydlighet i budgetpropositionerna, men RRV uppskattar det till 200 mkr för 2002 och 700 mkr för 2003. Mertilldelningen har resulterat i att FM bättre kunnat täcka kostnader för avtalsförsäkringar m.m. samt internationell verksamhet och andra ofinansierade uppdrag som FM fått av regeringen.

Beloppen innehåller nettoeffekter från olika tilläggsbeslut och beslut om ambitionsförändringar. Besluten har successivt fattats av riksdagen efter försvarsbeslutet från 1999, bl.a. om utökning av fredsfrämjande truppinsatser. Komplexa prisomräkningseffekter, redovisning i nettobelopp och ofullständig information om hur vissa förändringar finansierats begränsar spårbarheten av fattade beslut. Än så länge har FM klarat de beslutade minskningarna av den totala budgetramen genom ett stort anslagssparande på materielanslaget. Detta anslag har under perioden

delvis omfördelats till förbandsverksamhet och fredsfrämjande truppinsatser för att FM ekonomiskt skall klara ambitionerna på dessa områden.

På sikt påverkas dock materielförsörjningen då anslaget riskerar att urholkas och möjligheten att gå ifrån gamla avtal om materielleveranser är små. Då försvarsreformen förutsätter materielförnyelse finns en risk att senarelagd materielanskaffning innebär att insatsförsvaret inte kan realiseras enligt försvarsreformens beslut och tidsramar.

Detta förhållande har bäring på *den andra frågan*, dvs. om det militära försvaret kan uppnå den operativa förmåga och kompetens som beslutats. Ett fundamentalt problem är oklarheter om vad det som beslutats av statsmakterna innebär vad gäller det långsiktiga målet, då olika tolkningar av målbilden för reformen gjorts. Den styrningsmodell som medför att riksdag och regering i vissa frågor detaljreglerar Försvarmaktens verksamhet och organisation innebär också att nya beslut successivt fattas av statsmakterna som inverkar på möjligheten för FM att uppnå avsedd operativ förmåga och kompetens.

RRV:s bedömning är att FM organisatoriskt kommer att i huvudsak ha uppnått de mål som ställts upp för 2004. Sannolikheten att det kommer att finnas tillgänglig personal med tillräckliga kunskaper och färdigheter för att uppnå operativ förmåga och kompetens i organisationen enligt försvarsbeslutet är dock inte så stor. RRV grundar sig på att icke obetydliga kompetensluckor finns vid förbanden och att ett lämpligt personal- och kompetensförsörjningssystem för FM inte kommer att vara operationellt vid utgången av 2004.

Sammantaget med en försenad materielförnyelse är riskerna uppenbara att uppställda mål för FM:s operativa förmåga och kompetens, enligt försvarsreformen, inte kommer att uppnås på avsedd tid.

### **Riksdagens revisorers förslag angående styrningen av det militära försvaret (2002/03:RR19)**

Mot bakgrund av att Riksdagens revisorer upphör som myndighet den 1 juli 2003, sammanfattar revisorerna i denna skrivelse de slutsatser Riksdagens revisorer dragit genom olika granskningar av det militära försvaret mellan åren 1994 och 2003.

Riksdagens revisorer har sedan myndigheten Försvarmakten bildades den 1 januari 1994 genomfört tio granskningar av det militära försvaret. Granskningarna har behandlat följande ämnen:

- anpassningen av totalförsvaret (förs. 1998/99:RR7)
- regeringens redovisning av det militära försvaret (skrivelse till regering en 1998/99:1)
- Försvarshögskolan i det nya försvaret (förs. 1999/2000:RR10)
- Försvarmaktens personalförsörjning (informationsbesök 2000/01:1)
- bemyndiganden – med utgångspunkt i försvaret (förs. 2000/01:RR2)
- styrningen av försvarets materielförsörjning (förs. 2001/02:RR7)
- internationella freds- och hjälpinsatser (förs. 2001/02:RR17)

- styrningen av försvarets fastigheter och anläggningar (förs. 2002/03:RR7)
- Försvarsmaktens arbetsgivarpolitik (förs. 2002/03:RR14)
- Försvarsmaktens avveckling av överskottsmateriel (förs. 2002/03:RR18).

Alla dessa granskningar har i viss mån behandlat statsmakernas eller Försvarsmaktens styrning av försvaret. Hur statsmakerna styr försvaret redovisas närmare i revisorernas förstudie *Det självstyrande försvaret* (2002/03:12).

Revisorerna anser att regeringen inte tillräckligt förmått redovisa verksamheten i försvaret för riksdagen. Propositionstexterna är i huvudsak beskrivande. Regeringen relaterar inte beskrivningarna till målen för försvaret. Riksdagen har inte fått en klar bild vare sig av verksamhetens resultat eller av dess kostnader. Revisorerna menar att riksdagen i praktiken har haft mycket begränsade möjligheter att påverka försvarets inriktning och omfattning.

Revisorerna anser att Försvarsdepartementet i alltför hög utsträckning detaljstyr försvarsmyndigheterna. Departementets detaljstyrning innebär att regeringen inte kan ta ansvar för de övergripande försvarsfrågorna. Försvarsmaktens styrning av försvarsverksamheten brister på grund av bl.a. oklara ansvarsförhållanden och svagt utvecklade stödsystem vid Högkvarteret.

Revisorerna anser att den utredning som riksdagen begärt är angelägen och förutsätter att regeringen snarast tillsätter denna utredning. De problem som revisorerna pekar på i sin skrivelse bör vara en utgångspunkt för utredningen. Revisorerna lämnar också förslag till åtgärder som kan vidtas redan innan den av riksdagen begärda utredningen presenterat sina slutsatser.

I Riksdagens revisorers förslag angående styrningen av det militära försvaret (2002/03:RR19) diskuteras styrningen av försvaret utifrån tre komponenter:

- riksdagens insyn,
- regeringens insyn och resultatstyrning samt
- Försvarmaktens styrning av den egna verksamheten och stödmyndigheternas verksamhet.

Riksdagens revisorer lämnar i anslutning till dessa tre områden ett stort antal förslag till beslut vars syfte är att bl.a. öka riksdagens insyn och styrning av det militära försvaret.

### **Vårt militära försvar – vilja och vägval**

Försvarsberedningen överlämnade sin rapport till regeringen i juni 2003. Försvarsberedningen framhåller att insatsorganisationen är Försvarmaktens främsta instrument för att uppfylla de krav på operativ förmåga som riksdagen och regeringen ställer. Insatsorganisationen är i denna mening slutprodukten av de ansträngningar som myndigheten årligen genomför. Försörjning med personal, materiel, anläggningar, forsknings- och utvecklingsverksamhet m.m. är alla medel för att i olika tidsperspektiv kunna sätta upp de förband som behövs för att lösa Försvarmaktens uppgifter.

För insatsorganisationen har innevarande försvarsbeslutsperiod främst handlat om att inleda ett omstruktureringsarbete utifrån det arv som övertogs från den tidigare krigsorganisationen. Några delar av insatsorganisationen är i dagsläget i ett tämligen gott skick eller har en god utvecklingsprognos. I relation till insatsorganisationen som helhet kommer dock endast ett mindre antal krigsförband att vara fullt utvecklade och utrustade enligt gällande målsättningar vid utgången av 2004. Denna bedömning förstärks i de fall som förband skall tillhöra den mest kvalificerade förbandsgruppen och därmed uppfylla de höga krav som där ställs på personell och materiell kvalitet m.m. Inom vissa typförband finns vidare stora variationer inbördes vad gäller utbildnings- och övningsläge samt materiell kvalitet. Bristerna vad gäller samövning i bataljonsförband och i högre nivåer är genomgående.

Flera delar av insatsorganisationen har enligt Försvarsberedningen, trots konsolideringen av den gamla krigsorganisationen, allvarliga brister och en tämligen dålig utvecklingsprognos. Tillgången till krigsförband som är användbara i alla Försvarmaktens uppgifter är som en konsekvens av detta högst begränsad under överblickbar framtid. För vissa typförband kan det inom nuvarande verksamhetsmässiga och ekonomiska ramar vara svårt att åtgärda brister även i det längre tidsperspektivet (10 år). Det sistnämnda kan enligt beredningens mening resa frågor om i vilka fall det är meningsfullt att redovisa sådana förband som delar av insatsorganisationen.

Utvecklingen av nya typförband som NBC-kompani och IT-säkerhetsenhet har påbörjats och kommer att fortgå under innevarande och nästföljande försvarsbeslutsperiod. Andra nya förband som säkerhetsbataljon och luftburen bataljon

befinner sig för närvarande på ett tidigt utvecklingsstadium. De operativa behov och/eller kompetensbehov som dessa förband är avsedda att lösa kommer att täckas efterhand, men i vissa fall först efter en längre tid och i en liten volym. På grund av ekonomiska begränsningar har vissa omprioriteringar gjorts i Försvarsmaktens långsiktiga planering, bl.a. innebärande att den luftburna förmågan utvecklas med en begränsad ambition i jämförelse med vad som beslutades i försvarsbesluten 2000 och 2001.

Försvarsmakten har de senaste åren genomgått en omfattande internationalisering. En stor mängd internationella övningar har genomförts som resulterat i värdefulla erfarenheter och ökad interoperabilitet. Ett flertal förband från samtliga stridskrafter har anmälts till internationella styrkeregister. Anslagsposten för fredsfrämjande insatser har ökat väsentligt. Uppträdande i lägre förbandsenheter i den typ av insatser Sverige deltagit i håller en hög klass, även i en internationell jämförelse. I jämförelse med insatsorganisationen i allmänhet har de enskilda förband som anmälts till internationella styrkeregister en hög grad av personell tillgänglighet, materiell kvalitet och uppfyllnad m.m.

Det kommer dock att ta ytterligare några år innan de förband som nu är anmälda är fullt materiellt utrustade, något som är värt att beakta mot bakgrund av att dessa utgör en begränsad del av den totala numerären i insatsorganisationen. En slutsats av ominriktningsarbetet är därmed att utveckling av internationell förmåga i många fall inte handlar om att anmäla befintliga och i alla avseenden existerande förband i insatsorganisationen till styrkeregister. I stället innebär internationaliseringen att Försvarsmakten behöver utveckla och nyinvestera i mer eller mindre befintliga typförband som ärvts från den tidigare krigsorganisationen.

### **Budgetpropositionen för 2004 – Utgiftsområde 6 Försvar samt beredskap mot sårbarhet**

I budgetpropositionen för år 2004 lämnar regeringen sin resultatbedömning för verksamhetsområdet Det militära försvaret. Regeringen gör inledningsvis en redovisning av vad Försvarsmakten redovisat och slutligen en egen bedömning.

**Försvarsmakten** redovisar att dess förmåga att i nuvarande omvärldsläge lösa uppgifter inom ramen för *ett väpnat angrepp* sammantaget bedöms som godtagbar. Vid ett försämrat omvärldsläge bedöms brister bl.a. finnas inom områdena ledning, samövning i högre förband, långräckviddig precisionsbekämpning, underrättelseinhämtning, logistik och helikopterunderstöd. Dessutom bedöms uthålligheten som begränsad vid operationer i mer än en riktning.

Försvarsmaktens förmåga att *hävda svensk territoriell integritet* bedöms sammantaget som godtagbar. Avsaknad av ett gemensamt operativt lednings- och övervakningssystem innebär begränsningar.

Förmågan att *bidra till fred och säkerhet i omvärlden* bedöms sammantaget som godtagbar. Personalens ökade erfarenheter från såväl internationella insatser som internationell övningsverksamhet bidrar till att successivt höja denna förmåga. En fortsatt anpassning till multinationella ledningsstrukturer är nödvändig, främst avseende ledningsmetodik, ledningssystem, materiel och utbildning. Tidi-

gare rapporterade brister inom ammunitions- och minröjningsförmågan kvarstår. Enligt regeringen bedöms den framtida tillgången till rätt utbildade, lämpliga och intresserade personer vara den enskilt mest gränssättande faktorn när det gäller möjligheterna att genomföra fredsfrämjande insatser utomlands med beväpnad trupp.

Förmågan att bidra till att *stärka det svenska samhället vid svåra påfrestningar i fred* bedöms sammantaget som god. En utökad samordning med civila myndigheter med anledning av det vidgade hot- och riskperspektivet samt en översyn av författningar relaterade till beredskapssystemet bör dock genomföras.

Försvarsmaktens egen bedömning av dess *samlade operativa förmåga* är gjord mot nuvarande säkerhets- och försvarspolitiska läge och i förhållande till ställda krav. Under dessa förutsättningar bedömer Försvarsmakten sammantaget förmågan att lösa de fyra huvuduppgifterna som godtagbar till god. Förmågan att kunna möta mer omfattande militära operationer är beroende av successiva anpassningsåtgärder. För detta är det väsentligt att nödvändig förvarning kan ges för att därmed medge nödvändiga beredskapshöjande åtgärder. Försvarsmaktens operativa förmåga är beroende av att såväl personal som insatsförband kontinuerligt övas och utvecklas.

**Regeringens** bedömning är att försvarsreformen inte i alla delar har kunnat genomföras i den takt och i den utsträckning som ursprungligen antogs. Regeringen vill med anledning av detta understryka vikten av att riksdagens tidigare fattade beslut om det militära försvarets inriktning fullföljs. Trots bristerna i genomförandet gör regeringen bedömningen att den operativa förmågan är godtagbar mot bakgrund av att omvärldsläget förbättrats ytterligare i Sveriges närområde.

### **Försvarsmaktens förbandsutveckling m.m. – utvärdering av försvarsbesluten 2000 och 2001**

I den av försvarsutskottet initierade utredningen om hur försvarsbesluten 2000 och 2001 har genomförts gör utredaren följande bedömningar.

#### *Utbildningssystem och grundutbildning*

Försvarsbeslutet innebär att utbildnings- och förbandsomsättningssystemet skall förändras. Grundorganisationen skall försörja den beslutade insatsorganisationen med utbildad personal på ett sätt som gör att s.k. fortsättningsutbildning (tidigare repetitionsutbildning) i princip inte skall behövas.

Det av riksdagen förutsatta nya *utbildningssystemet har inte förverkligats* på avsett sätt. Grundutbildningen har hittills varit otillräcklig för att förbandsomsätta den beslutade insatsorganisationen. Dels har det utbildats för få värnpliktiga, dels har väsentliga utbildningsmål inte nåtts. Inriktningen att utbilda hela bataljoner och att utbilda en brigad med stödförband per år har i praktiken blivit utbildning i halvbrigad och en brigad vartannat år. Ekonomiska restriktioner samt begränsningar i utbildningskapaciteten vid bl.a. de förband som fått i uppgift att förbereda internationella insatser har bidragit till detta.

*Utbildningsresultaten* på låga förbandsnivåer har uppnåtts men det har getts alldeles för få övningstillfällen där chefer kunnat leda bataljoner och högre förband. Utredarens bedömning är att detta är allvarligt om det får fortgå, eftersom kompetensen snabbt eroderar om den inte underhålls. Förmågan att kunna genomföra väpnad strid, vilken enligt riksdagsbeslutet skall vara grund för Försvarsmaktens utveckling, riskerar att urholkas. Bristerna och därav betingat återtagningsbehov är större för arméstridskrafterna än för övriga stridskrafter.

Sammantaget får detta konsekvenser för förbandsutveckling, krigsduglighet och operativ förmåga. Vidare uppstår ett vägval. Skall utbildningen utökas för att komma i balans med behoven eller skall den organisation som personalförsörjs med grundutbildning reduceras? Väljs den senare vägen minskar samtidigt basen för att rekrytera till internationell verksamhet och till hemvärdet.

*Utredaren* bedömer att *pliktsystemets legitimitet* kan komma att ifrågasättas inom en inte alltför lång framtid. Ett arbete bör därför inledas för att förbereda ett välavvägt politiskt beslut om grunderna för hur Försvarsmakten skall personalförsörjas – med ett pliktsystem, genom frivillighet eller med kombinationer härav.

### *Förbandsomsättning och förbandsutveckling*

Utredaren anser att *förbandsutvecklingen* i betydande utsträckning inte kommer att nå de *kvalitativa mål* som svarar mot den inriktning som riksdagen har beslutat. Med utgångspunkt i de beredskapskrav som hittills gällt kommer ett betydande antal förband att inte vara färdigorganiserade och operativa vid utgången av 2004. Organisationsläget kommer att vara bättre för marin- och flygstridskrafterna än för arméstridskrafterna, där t.ex. stadsskyttebataljoner och förband inom de nationella skyddsstyrkorna kommer att ha stora brister. Antalet s.k. överföringsvärnpliktiga från andra förband räcker inte till för att bemanna markstridsbataljonerna. Tillsammans med oklarheter om effekterna till följd av den s.k. tioårsregeln blir därmed förbandsomsättningen osäker.

Grundutbildningen till mekaniserade bataljoner har prioriterats varför den begränsade värnpliktsvolymen inte helt har räckt till för andra förband. Det finns därför brister vid armébrigadernas specialförband, vid stadsskytteförbanden och vid högre stabs- och sambandsförband. Grundutbildningen har varit otillräcklig för att förbanden skall kunna omsättas i avsedd takt. Även osäkerheter om tioårsregelns tillämpning spelar in. Utredaren anser att försvarsutskottet bör informera sig om hur arbetet förlöper med att bestämma undantag från tioårsregeln samt om det kan bli aktuellt att förlänga dispensen från att tillämpa 3 kap. 12 § lagen (1994:1809) om totalförsvarspflicht.

Insatsorganisationens högst prioriterade förband kommer att kunna vara bemannade med *krigsplacerad personal*, men med vissa vakanser. Det kommer att finnas materiella brister vid ett flertal förband. Inom materieförsörjningen har en rad materielprojekt utgått eller senarelagts. Det finns därför för perioden 2003–2012 ett stort ofinansierat materielbehov, givet nuvarande insatsorganisation. Försvarsmakten har i sitt budgetunderlag för 2004 beräknat detta till 14,5 miljarder kronor.

Regeringens beslut i maj i år om en *differentierad beredskap* kommer, när det är genomfört, att leda till förändrade bedömningar av läget i insatsorganisationen. Läget kommer att förändras i betydande omfattning. Utredaren föreslår att försvarsutskottet följer upp effekterna av den differentierade beredskapen.

Utredaren anser att *förbandsutvecklingen* under försvarsbeslutsperioden i *kvantitativt avseende* till sin allra största del kommer att följa vad riksdagen har beslutat. Det mest betydande avsteget är hemvärnets utveckling. Försvarsbeslutet anger en numerär på 90 000 som efter tillväxt skall kunna utökas med 35 000 personer. Detta har visat sig vara en orealistisk inriktning. Regeringen har därför bestämt att målet i stället bör uttryckas i ett visst antal förband. Utredarens bedömning är att det har varit nödvändigt att frånga den tidigare principen för att ange mål för hemvärnets utveckling. Den faktiska personalutvecklingen tillsammans med att mål i form av antal förband direkt kan utnyttjas i den operativa planeringen är främsta skälen för detta.

Övriga kvantitativa avsteg från försvarsbeslutets inriktning har rört marina underhållsförband, radarflyggrupper, en Viggendivision och ingenjörkompanier i de nationella skyddsstyrkorna. Dessa avsteg betraktar utredaren som mindre dramatiska och saknar i sammanhanget betydelse.

Den viktigaste och övergripande orsaken till diskrepansen mellan målen för den inriktning som riksdagen har beslutat och den verklighet som kommer att råda vid utgången av 2004 är enligt utredarens mening att *förändringsarbetet har varit så omfattande och komplext*. Brister i krigsorganisationen vid försvarsbeslutsperiodens inledning har bidragit till svårigheterna. Försvarsmakten har inte förmått att utarbeta ett beslutsunderlag som hållit måttet, och Regeringskansliet har inte haft tillräcklig förmåga till självständig kritisk granskning av underlaget inför propositionsskrivningen. Inte heller försvarsutskottet har i sin beredning kunnat ifrågasätta realismen i planeringen.

En från början inte förutsedd konsekvens av de *internationella åtagandena* är att de utbildningsförband som fått i uppgift att förbereda och organisera sådana insatser har måst prioritera ned sitt grundutbildningsuppdrag. Resurserna, framför allt tillgängligt befäl, har inte räckt till för båda uppgifterna.

Utredaren anser vidare att *försvarsbeslutet 2000 har varit underfinansierat* redan från början. Försvarsmaktens perspektivplanering har visat detta. Hittills har detta förhållande inte föranlett några åtgärder vare sig inom Försvarsmakten eller regeringen för att förändra inriktning eller mål för perioden t.o.m. 2004. I varje fall har frågan ännu inte tagits upp med riksdagen. Utredarens bedömning är att problemen har undertryckts av Försvarsmakten och skjutits på framtiden i avvaktan på ett rejält omtag i försvarsbeslutet 2004. Ett sådant omtag synes nödvändigt.

### *Beredskap*

Försvarsmakten har hittills under försvarsbeslutsperioden upprätthållit grundberedskap, incidentberedskap, beredskap för internationell verksamhet och beredskap för stöd till samhället i enlighet med ställda krav.

Utredaren anser att Försvarsmakten inte har tillämpat beredskapssystemet i enlighet med försvarsbeslutets intentioner om en *differentierad beredskap* baserad på operativ förmåga i olika tidsperspektiv. I Försvarsmaktsplan 2000 finns för hela insatsorganisationen kravet att kunna vara krigsduglig senast ett år efter beslut. Någon planering som svarar mot kravet på operativ förmåga inom fem år har hittills inte funnits med undantag för ett antal s.k. materiella mobiliseringsenheter (MME).

Regeringen har nyligen beslutat om en väsentlig förändring av beredskapssystemet. Den beredskap som nu håller på att införas är väsentligt mer differentierad än tidigare. För många förband kommer målet för när de skall kunna vara organiserade och krigsdugliga att skjutas ett eller flera år framåt i tiden. En del av de brister i organisationsutvecklingen som framhållits i avsnittet om förbandsutveckling kommer därmed att minska eller försvinna, andra kommer att kvarstå.

Utredaren anser att Försvarsmakten har fått för fria händer och borde ha varit mer lyhörd och förändringsbenägen. Det borde inte ha fått ta nästan två och ett halvt år att utarbeta ett förslag till en förändrad tillämpning av beredskapssystemet. Utredaren anser att det nu föreliggande regeringsbeslutet om differentierad beredskap från i maj i år kan ses som första gången *anpassningsprincipen* får ett ordentligt genomslag för planeringen. Förändringarna blir emellertid så pass genomgripande att utredaren bedömer att regeringen bör ge riksdagen en uttömmande och konkret beskrivning av hur organisationsutvecklingen kommer att påverkas och hur därmed sammanhängande anspråk på personal- och materielförsörjningen förändras. Utredaren anser nämligen att konsekvenserna i vissa delar inte är förenliga med riksdagsbeslutets intentioner om förbandsutveckling, bl.a. att fyra brigader vid försvarsbeslutsperiodens slut skall vara organiserade och krigsdugliga direkt efter mobilisering.

Riksdagen har i april 2003 godkänt utvecklingen av vissa *materiella mobiliseringsenheter* (MME). Därmed finns inte längre den möjlighet som beskrivs i försvarsbeslutet 2000, nämligen att fem år efter beslut kunna organisera ytterligare två armébrigader, en amfibiebataljon, två kustartilleribrigader och vissa flygbasförband. Försvarsutskottet bör vidare följa upp den *åtgärdsplanering* som skall säkerställa att förband med lång mobiliseringstid kan göras krigsdugliga inom angivna tidsramar.

Utredaren bedömer att riksdagens uttalande i försvarsbeslutet 2001 om att *militär-distriktsstaberna* i samband med höjd beredskap och vid ett väpnat angrepp skall kunna förstärkas med stabspersonal och betjäningförband i huvudsak är tillgodosett i planeringen. Det finns brister när det gäller sambandsutrustning och ledningsplatser.

#### *Operativ förmåga*

Krav på operativ förmåga i olika avseenden utgör en av grunderna för att kunna inrikta förbandsverksamheten och beredskapen. Det är viktigt att förmågorna formuleras så att de ger en korrekt och tillräckligt tydlig styrinformation. Tydliga

krav på operativ förmåga gör det också lättare att följa upp resultat och jämföra resultat från olika år.

Utredaren anser att *kraven på operativ förmåga* inte har formulerats tillräckligt tydligt. Exempelvis gäller detta för beredskapen. De operativa kraven har heller inte varit tillräckligt tydliga när det gäller inriktningen av förbandsverksamheten och förbandsomsättningen. En ökad precision i formuleringen av krav och mål innebär dock samtidigt att det kan bli svårare att hantera t.ex. budgetanspråk. Utskottet bör vara medvetet om detta dilemma.

Utredaren anser vidare att *kriterierna för hur den operativa förmågan skall värderas* kan ifrågasättas. Den tregradiga skala – god, godtagbar respektive icke godtagbar förmåga – som nu används är oprecis och blir än mer oprecis genom att den relateras till det nuvarande omvärldsläget. Även en förmåga med stora brister kan med en sådan relativbedömning sägas vara godtagbar, så länge som den inte sätts på prov. Utredaren föreslår att försvarsutskottet överväger kriterierna för hur den operativa förmågan skall värderas och tar initiativ till en förändring.

När det gäller *hur de operativa förmågorna hittills har utvecklats* är det utredarens bedömning att läget är förhållandevis bra när det gäller Försvarmaktens huvuduppgifter – att hävda territoriell integritet samt att kunna bidra till fred och säkerhet i omvärlden. Det finns dock vissa brister i förmågan, främst när det gäller förmågan att föra strid i förband och i minröjning. Förmågan att kunna bidra till att stärka det svenska samhället vid svåra påfrestningar i fred är god.

För huvuduppgiften att *kunna försvara Sverige mot väpnat angrepp* har däremot utvecklingen varit mer ogynnsam. Flera år i rad har förbandsverksamheten inte kunnat genomföras som planerat. Främst har detta drabbat utvecklingen av arméstridskrafterna, liksom samverkan och samövningar mellan olika slags stridskrafter. Detta har lett till brister i kärnverksamheten – i förmågan att kunna genomföra väpnad strid. Dessa brister måste rimligen ha inverkat negativt på den operativa förmågan. Utredaren har därför svårt att förstå att Försvarmaktens förmåga att lösa sin huvuduppgift att försvara Sverige sammantaget skulle vara godtagbar, vilket Försvarmakten anmäler i sin årsredovisning. Det borde finnas värderingssteg mellan omdömena godtagbar och icke godtagbar förmåga.

Det är uppenbart att riksdagens uttalande om att alla förband i framtiden skall kunna uppträda och *strida i en urbaniserad miljö* ännu inte fått något genomslag. De förband som har strid i bebyggd ort som huvuduppgift – stadsskyttebataljonerna – har stora personella och materiella brister. De kan inte lösa sina uppgifter.

Regeringens beslut om differentierad beredskap förutsätter att det finns en *åtgärdsplanering* vars syfte är att säkerställa att insatsorganisationens förband skall kunna vara krigsdugliga inom angivna tider efter ett beslut om beredskapshöjning. Denna planering kommer att ha en nyckelroll när det gäller att tillämpa en flexibel och differentierad beredskap. Utredaren anser därför att försvarsutskottet skall följa upp hur åtgärdsplaneringen utvecklas och att den är effektiv för sitt syfte.

## Utskottets ställningstagande

### Överväganden

*Försvarsutskottet* har vid flera tillfällen aktualiserat frågor som rör riksdagens insyn i och styrning av bl.a. det militära försvaret och därmed ytterst riksdagens utövande av finansmakten.

När vissa förändringar i detta avseende infördes i budgetförslaget för år 2003 framhöll utskottet i sitt yttrande (2002/03:FöU1y) till finansutskottet bl.a.:

- Förändringen kommer dock för försvarsutskottets del att innebära att utskottets insyn och påverkansmöjligheter jämfört med hittills gällande ordning, kommer att minska t.ex. inom politikområdet Totalförsvaret som föreslås omfatta ca 43,5 miljarder kronor. Utskottet kan förutse ett behov av att ibland förse medelsanvändningen inom vissa anslag med olika villkor för att därigenom utöva riksdagens finansmakt. Sambandet mellan anslagsvillkor och godkända mål för politikområden bör studeras.
- Försvarsutskottet föreslår mot den bakgrunden att finansutskottet – som ett led i arbetet med att utveckla statsbudgeten – följer upp och värderar erfarenheterna i utskotten av att godkänna verksamheten och medelsanvändningen på politikområdesnivå.

*Finansutskottet* (bet. 2002/03:FiU2) delade försvarsutskottets bedömning att de mer generellt hållna målen inom utgiftsområde 6 bidrar till att försvarsutskottets insyn och möjligheter att påverka utvecklingen inom enskilda verksamhetsgrenar begränsas. Generella målformuleringar kan framkalla tolkningssvårigheter vid arbetet med budgetfrågor och medför att målen därmed förlorar sin roll som ett verkningfullt styrinstrument.

Enligt finansutskottets mening kommer de faktiskt styrande besluten därmed att fattas längre ned i beslutshierarkin. Målen inom politikområdet Totalförsvaret är begränsat användbara för budgetarbetet samt verksamhetsuppföljningen i riksdagen eftersom de saknar en tydligare koppling till anslagsdiskussionerna i regeringens budgetproposition.

I sitt yttrande (2003/04:FöU1y) till finansutskottet hösten 2003 noterar försvarsutskottet med tillfredsställelse att regeringen inlett arbetet med att förbättra förutsättningarna för riksdagens styrning och uppföljning av verksamheten. Utskottet aviserade i sitt yttrande att det inom kort kommer att återkomma till frågan om hur underlaget för budgetarbetet och verksamhetsuppföljningen skall kunna förbättras.

Riksdagen beslutade efter förslag av finansutskottet (bet. 2002/03:FiU14) – och efter yttrande av försvarsutskottet (yttr. 2002/03:FöU3y) – att en utredning skulle tillsättas med uppgift att analysera styr- och finansieringsformerna i försvaret.

Riksdagen har därefter (bet. 2003/04:FiU11) tillkännagivit att den tidigare begärda utredningen om styr- och finansieringsformerna i försvaret skall tillsättas skyndsamt. Regeringen har i februari 2004 beslutat om direktiv till en sådan utredning.

Riksdagens revisorer har (förs. 2002/03:RR19) angående styrningen av det militära försvaret granskat riksdagens insyn i försvarsverksamheten och därvid lämnat förslag till hur riksdagens insyn, styrning och uppföljning av verksamheten skall förbättras.

De frågor som behandlas av Riksdagens revisorer har ett bredare och mer principiellt anslag och behandlar frågor som mer generellt berör statsmakternas styrning av det militära försvaret, än vad som behandlas i den rapport som överlämnas till utskottet rörande uppföljningen beslutade år 2000 och 2001 om Försvarsmaktens förbandsutveckling. Utskottet återkommer i dessa frågor i ett betänkande under våren 2004.

Utskottet begränsar således sig i *detta* betänkande till Försvarsmaktens förbandsutveckling och hur riksdagens underlag för beslut i just detta avseende skall förbättras och ge förutsättningar för en kontinuerlig uppföljning av denna.

Försvarsmaktens utbildnings-, förbandsomsättnings- och beredskapssystem har alla en central roll när det gäller att organisera de krigsförband med den operativa förmåga som riksdagen beslutade om år 2000 och 2001. Det var sålunda naturligt att försvarsutskottet i april 2003 med stöd av 4 kap. 16 § riksdagsordningen beslutade att ta initiativ till att följa upp och utvärdera riksdagsbesluten i dessa frågor. Utskottet beslutade att uppdraga åt en särskild utredare att genomföra utvärderingen. Utredaren överlämnade sin rapport i oktober 2003 till utskottet.

Utredaren har haft i uppgift att i vissa väsentliga avseenden beskriva läget i Försvarsmakten vid utgången av 2004 i förhållande till de mål och intentioner för utvecklingen som riksdagen beslutat. En sådan beskrivning utgör nämligen en viktig förutsättning – ett ”fotfäste” – för det fleråriga beslut om fortsatt inriktning för Försvarsmakten som riksdagen skall fatta hösten 2004.

Utredaren har i sin rapport pekats på en rad omständigheter som gör att riksdagens beslut om Försvarsmaktens utveckling fram till år 2004 inte kommer att förverkligas på det sätt som riksdagen förutsatte vid tiden för besluten.

I rapporten Försvarsmaktens utbildning, förbandsutveckling, förbandsomsättning, beredskap och operativa förmåga – utvärdering av försvarsbesluten 2000 och 2001 redovisar utredaren följande bedömningar och slutsatser:

- Det av riksdagen förutsatta *utbildningssystemet har inte förverkligats* på avsett sätt.
- *Utbildningsmålen* på låga förbandsnivåer har nåtts men det har getts alldeles för få övningstillfällen där chefer kunnat leda bataljoner och högre förband.
- *Värnpliktssystemets legitimitet* kommer att ifrågasättas inom en inte alltför avlägsen framtid.
- *Förbandsutvecklingen* kommer i betydande utsträckning inte att nå de kvalitativa mål som svarar mot den inriktning som riksdagen beslutat.
- Förbandsutvecklingen kommer under försvarsbeslutsperioden i *kvantitativt avseende* till allra största del att följa vad riksdagen beslutat.
- Den viktigaste och övergripande orsaken till diskrepansen mellan målen för den inriktning som riksdagen har beslutat och den verklighet som kommer att

råda vid utgången av 2004 är att *förändringsarbetet har varit så omfattande och komplext.*

- *Försvarsbeslutet 2000 har varit underfinansierat* redan från början.
- Försvarsmakten har inte *tillämpat beredskapssystemet* i enlighet med försvarsbeslutets intentioner om krav på operativ förmåga i olika tidsperspektiv, dvs. en differentierad beredskap.
- Regeringens beslut om differentierad beredskap kan ses som första gången som *anpassningsprincipen* får ett ordentligt genomslag i planeringen.
- *Kraven på operativ förmåga* i försvarsbesluten har inte varit tillräckligt tydliga.
- *Kriterierna för hur den operativa förmågan skall värderas* kan ifrågasättas. De är för oprecisa.
- När det gäller *hur den operativa förmågan hittills har utvecklats* är läget förhållandevis bra när det gäller Försvarsmaktens huvuduppgifter att hävda territoriell integritet samt att kunna bidra till fred och säkerhet i omvärlden.
- Försvarsmaktens förmåga att lösa sin huvuduppgift att *försvara Sverige* kan sammantaget inte anses godtagbar.
- Att alla förband i framtiden skall kunna uppträda och *strida i en urbaniserad miljö* har ännu inte fått något genomslag.

Även Försvarsberedningen pekar i sin rapport Vårt militära försvar – vilja och vägval (Ds 2003:34) i juni 2003 på allvarliga brister i insatsorganisationen och ger den en tämligen dålig utvecklingsprognos. Liknande bedömningar gör Riksrevisionsverket i juni 2003 i sin rapport Försvarets omstrukturering – granskning av planering och genomförande (RRV 2003:20). Vidare pågår det inom Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) ett särskilt uppföljningsprojekt av försvarsbesluten.

Företrädare för Försvarsdepartementet samt Försvarsmaktens chef har i en föredragning för försvarsutskottet var för sig anfört att de på väsentliga punkter gör bedömningar likartade den som framgår av den rapport som lämnades till utskottet. Det är sålunda en relativt samstämmig bild som framträder, vilket utskottet tidigare konstaterat i betänkande 2003/04:FöU1 Försvar och beredskap mot sårbarhet – budgetåret 2004 (s. 30). Utskottet bedömer således att målet för Försvarsmaktens förbandsutveckling m.m. fram t.o.m. år 2004 i stora delar inte kommer att kunna förverkligas.

Orsakerna är enligt utskottets bedömning bl.a. att

- komplexiteten och omfattningen av omställningsarbetet har underskattats,
- tillståndet avseende personal och materiel i krigsförbanden vid ingången av perioden har överskattats,
- avvecklingskostnader för avveckling av personal och materiel blev högre än beräknat,
- personalkostnaderna har tillåtits öka mer än beräknat,
- rationaliseringsvinsterna blev lägre än beräknat i samband med förändringar av grundorganisationen,

- Försvarsmaktens internationella verksamhet som följd av politiska beslut givits en avsevärt större omfattning än vad som förutsattes, och att
- Försvarsmakten under perioden har ålagts finansiella restriktioner.

Utskottet anser för sin del att en bättre och tydligare rapportering om hur reformarbetet fortskred – eller rättare sagt inte fortskred – från Försvarsmaktens och regeringens sida hade varit önskvärd. Det hade givit riksdagen möjlighet att ta ställning till de omprioriteringar och avvägningar som nu gjorts för att bemästra de uppkommande problemen.

### Beslutsunderlag avseende Försvarsmaktens förbandsutveckling

#### Utskottets förslag i korthet

När det gäller *beslutsunderlaget avseende Försvarsmaktens förbandsutveckling m.m.* bör enligt utskottets mening regeringen lämna följande underlag till riksdagen.

- En beskrivning av tillståndet i insatsorganisationen och dess beredskap vid försvarsbeslutsperiodens början. Det av regeringen nyligen beslutade beredskapssystemet och dess effekter på tillståndet i organisationen bör ingå.
- Riksdagen bör föreläggas en samlad plan för Försvarsmaktens förbandsutveckling under perioden 2005–2007 samt en bedömning av tillståndet i insatsorganisationen vid försvarsbeslutsperiodens utgång.
- Förbandsutvecklingen bör redovisas även i ett längre tidsperspektiv t.ex. till år 2010, detta för att det inte tidigt under försvarsbeslutsperioden skapas osäkerheter om huvuddragen av förbandsutvecklingen efter år 2007.
- Den samlade planen för Försvarsmaktens förbandsutveckling bör – förutom en redovisning av antalet viktigare förband – även redovisa förbandens bedömda operativa förmåga och vilka operativa syften de skall tillgodose, samt hur förbandens insatsberedskap är differentierad. Därvid skall den *faktiska* operativa förmågan redovisas.
- Regeringen bör i sammanhanget även redovisa större projekt för organisations- och effektbestämmande materiel som behöver anskaffas eller utvecklas, och som har betydelse för förbandens organisering.
- Regeringen bör i sammanhanget lämna en samlad redovisning av Försvarsmaktens utbildnings-, förbandsomsättnings- och beredskapssystem.
- Regeringen bör i sitt underlag även lämna förslag till riksdagen om vilka förband som regeringen anser skall organiseras och utrustas m.m. för att kunna ställas till förfogande för olika internationella operationer samt de eventuella särskilda kostnader m.m. som är förenade med att sätta upp dem och hålla dem i beredskap.

Försvarsmakten skall kunna stödja svenskt säkerhetspolitiskt agerande och bidra till politisk handlingsfrihet.

Insatsorganisationens förband är Försvarsmaktens instrument för att uppfylla de olika krav på operativ förmåga och beredskap som riksdagen och regeringen ställer. Insatsorganisationens förband är slutprodukter av de ansträngningar som Försvarsmakten årligen genomför. Försörjningen med utbildad och övad personal, materiel och anläggningar m.m. är alla medel för att kunna organisera de förband som behövs för att kunna lösa Försvarsmaktens olika uppgifter.

Utskottet anser att riksdagen bör ägna större uppmärksamhet än hittills åt *resultatet* av produktionen inom Försvarsmakten, dvs. åt krigsförbanden, och vilken effekt, säkerhetspolitiskt och militärt, som uppnås av dessa för olika nationella och internationella behov på kort och lång sikt.

Riksdagen bör tydligare än tidigare formulera vilket resultat – nationell och internationell försvarseffekt samt förmåga till anpassning till förändrade krav och förutsättningar – av försvarssatsningarna som sammantaget sett skall uppnås under en viss period. Riksdagen bör ges bättre möjlighet att successivt följa upp hur de förverkligas. Därmed ökar möjligheten för riksdagen att efterhand ompröva olika mål och medel inom försvarspolitikerna, om det skulle bli nödvändigt.

För att detta skall vara möjligt behöver riksdagens beslutsunderlag vid nästa försvarsbeslut sålunda utvecklas jämfört med underlagen för de senaste försvarsbesluten.

I underlaget bör framgå efter vilka principer (strategier) Försvarsmakten skall kunna användas *dels* för nationella uppgifter, *dels* i ett internationellt perspektiv och *dels* i fråga om hur Försvarsmakten skall kunna anpassas till förändrade krav. Dessutom bör av underlaget framgå hur dessa principer (strategier) är beroende av varandra på kort och på lång sikt, samt en kostnadsbedömning. Det är viktigt att mål formuleras tydligt, så att de ger önskad styrning och så att de kan följas upp.

Uppgifterna för Försvarsmakten, principerna för Försvarsmaktens användning, operativa krav och andra förmågor, förbandsutveckling, personalförsörjning, materielanskaffning och anläggningsförsörjning måste förenas i ett sammanhängande system. Särskild vikt bör i sammanhanget ägnas åt personalförsörjningen där såväl insatsorganisationens olika delar, inklusive hemvärnet, samt förband för internationella operationer och andra åtaganden måste kunna personalförsörjas på ett sätt som är effektivt och långsiktigt hållbart.

När det gäller *beslutsunderlaget avseende Försvarsmaktens förbandsutveckling m.m.* bör enligt utskottets mening regeringen lämna följande underlag till riksdagen.

- En beskrivning av tillståndet i insatsorganisationen och dess beredskap vid försvarsbeslutsperiodens början. Det av regeringen nyligen beslutade beredskapssystemet och dess effekter på tillståndet i organisationen bör ingå.
- Riksdagen bör föreläggas en samlad plan för Försvarsmaktens förbandsutveckling under perioden 2005–2007 samt en bedömning av tillståndet i insatsorganisationen vid försvarsbeslutsperiodens utgång.

- Förbandsutvecklingen bör redovisas även i ett längre tidsperspektiv t.ex. till år 2010, detta för att det inte tidigt under försvarsbeslutsperioden skapas osäkerheter om huvuddragen av förbandsutvecklingen efter år 2007.
- Den samlade planen för Försvarsmaktens förbandsutveckling bör – förutom en redovisning av antalet viktigare förband – även redovisa förbandens bedömda operativa förmåga och vilka operativa syften de skall tillgodose samt hur förbandens insatsberedskap är differentierad. Därvid skall den *faktiska* operativa förmågan redovisas.
- Regeringen bör i sammanhanget även redovisa större projekt för organisations- och effektbestämmande materiel som behöver anskaffas eller utvecklas, och som har betydelse för förbandens organisering.
- Regeringen bör i sammanhanget lämna en samlad redovisning av Försvarsmaktens utbildnings-, förbandsomsättnings- och beredskapssystem.
- Regeringen bör i sitt underlag även lämna förslag till riksdagen om vilka förband som regeringen anser skall organiseras och utrustas m.m. för att kunna ställas till förfogande för olika internationella operationer samt de eventuella särskilda kostnader m.m. som är förenade med att sätta upp dem och hålla dem i beredskap.

Erfarenheterna pekar på vikten av att riksdagen ges förutsättningar att fatta entydiga och klart formulerade beslut om Försvarsmaktens successiva utveckling. Besluten behöver formuleras på ett sådant sätt att riksdagen kontinuerligt kan följa upp dem.

Vad utskottet ovan har anfört om *beslutsunderlag avseende Försvarsmaktens förbandsutveckling m.m.* inför nästa försvarsbeslut bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

## Lagen om totalförsvarsplikt

### Utskottets förslag i korthet

Riksdagen beslutar att bestämmelsen om att krigsplacering skall upphöra 10 år efter det senaste tjänstgöringstillfället skall träda i kraft den 1 juli 2005 i stället för den 1 juli 2004.

I lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt har införts en bestämmelse i 3 kap. 12 § med innebörden att en krigsplacering skall upphöra tio år efter det senaste tjänstgöringstillfället, om det inte finns särskilda skäl för en förlängning. Ingen skall behöva vara krigsplacerad längre än vad behoven i krigsorganisationen föranleder. Ingen skall heller behöva riskera att bli uttagen till tjänstgöring som vederbörande inte har kompetens att utföra.

Lagändringen avsågs inledningsvis träda i kraft den 1 juli 2002. Utskottet erfor vid sin beredning av lagförslaget i betänkande 2001/02:FöU3 Totalförsvarsplikten att det till dess inte är möjligt att på individnivå hinna klarlägga vilka av alla de nu krigsplacerade inom Försvarsmakten, inledningsvis ca 55 000 personer, som inte har tjänstgjort under en tioårsperiod men där det kan finnas skäl för fortsatt krigs-

placering. Det bedömdes av utskottet att det i övergången fanns en uppenbar risk för att Försvarsmakten och Totalförsvarets pliktverk tappar bort ett stort antal individer som behövs för att bemanna de s.k. nationella skyddsstyrkorna, inklusive hemvärnet, eller eljest fortsättningsvis skulle kunna och också skulle vilja göra insatser i försvaret, t.ex. i olika former av frivillig tjänstgöring. Försvarsmakten och andra bemanningsansvariga inom totalförsvaret bör därför under en tillräckligt lång övergångsperiod ges möjlighet att för berörda individer pröva om det finns särskilda skäl för att behålla krigsplaceringen trots att de inte tjänstgjort under en tioårsperiod.

Riksdagen beslutade därför att 3 kap. 12 § lagen om totalförsvarsplikt skulle träda i kraft först den 1 juli 2004.

I sin rapport till försvarsutskottet *redovisade utredaren* att Försvarsmakten ännu inte har något underlag för att bedöma vilka undantag som bör och kan göras från tioårsregeln, dvs. vilka individer som skall kunna vara krigsplacerade även om det gått mer än tio år sedan det senaste tjänstgöringstillfället. Företrädare för Pliktverket uppskattar att 216 000 värnpliktiga och civilpliktiga den 1 juli 2004 kommer att försvinna ur personalregistren och därmed inte kunna stå till förfogande för tjänstgöring i försvaret, om inga undantag görs. En svårighet i sammanhanget är att Pliktverket inte registrerar genomförd internationell tjänstgöring. Eftersom utlandstjänst – enligt utredaren – måste betraktas som en av de bästa formerna för fortsättningsutbildning borde Pliktverket även ha detta underlag för att få en total överblick över vilka som kan krigsplaceras.

Utredarens bedömning är att huvuddelen av insatsorganisationens förband, i synnerhet prioriterade förband med höga beredskapskrav, i betydande omfattning kommer att kunna vara bemannade med krigsplacerad personal vid utgången av 2004. Utredaren bedömer emellertid att mycket arbete återstår för att klara ut vilka individer som skall undantas från tioårsregeln. Försvarsmakten har ännu inte gett Pliktverket något uppdrag om att redovisa hur tioårsregeln påverkar den beslutade insatsorganisationen och personalreserven.

I sin föredragning i försvarsutskottet framhöll överbefälhavaren att Försvarsmakten inte har behov av att behålla personal som saknar kompetens för den befattning i vilken krigsplacering skett krigsplacerad. Med tanke på de krav som ställs i insatsorganisationen är det därför rimligt att krigsplaceringen inte kvarstår för den som inte tjänstgjort under en så lång tid som 10 år.

Däremot framhöll överbefälhavaren att det är ytterst angeläget att den personal som är aktiv i verksamhet som inte omfattas av plikt – t.ex. i olika frivilligorganisationer eller som deltar i Försvarsmaktens internationella uppdrag – inte kommer att omfattas av den s.k. 10-årsregeln. Lagen bör enligt Försvarsmakten ses över så att den även i fortsättningen kan tillgodogöra sig denna personals kompetens. Lagen bör därför enligt Försvarsmaktens mening inte träda i kraft den 1 juli 2004 utan ses över på denna punkt.

*Utskottet* konstaterar att de förberedelser som borde ha skett före lagens ikraftträdande i detta avseende inte hinner komma till stånd. Utskottet anser i likhet med tidigare att det är angeläget att personer som bibehåller sin kompetens t.ex. genom internationell tjänst, eller genom frivillig utbildning, kan tillgodogöras. Ett admi-

nistrativt system behöver därför utvecklas som gör detta möjligt. Frågan om Försvarsmaktens och övriga myndigheters behov av personal kommer att aktualiseras i nästa försvarsbeslut. Det vore därför olyckligt om över 200 000 personer redan den 1 juli 2004 avfördes från personalregistren och därmed inte kan komma att stå till förfogande. Av dessa skäl anser utskottet att bestämmelsen om att krigsplacement skall upphöra 10 år efter det senaste tjänstgöringstillfället skall träda i kraft den 1 juli 2005 i stället för den 1 juli 2004. Därmed kan riksdagens beslut om personalförsörjningssystem och därav följande personalbehov avvaktas.

BILAGA 1

## Protokollsutdrag

## Protokoll från utskottssammanträde

SVERIGES   
RIKSDAG 

FÖRSVARsutskottet

Utdrag ur

**PROTOKOLL****UTSKOTTSSAMMANTRÄDE****2002/03:23**

DATUM

Tisdag den 29 april 2003

TID

11.00–12.45

**§ 7. Uppföljning och utvärdering**

Enligt 4 kap. 6 § riksdagsordningen skall försvarskottet bereda ärenden om den militära och – i den mån sådana ärenden inte tillhör något annat utskotts beredning – den civila delen av totalförsvaret samt ärenden om samordningen inom totalförsvaret. Det skall även bereda ärenden om freds räddningstjänst och kustbevakningen. Ärenden om anslag inom utgiftsområde 6 Försvar samt beredskap mot sårbarhet tillhör försvarskottets beredning.

Enligt 4 kap. 10 § riksdagsordningen skall statlig myndighet lämna upplysningar och avgiva yttrande, då utskott begär det, om ej annat följer av 12 § andra stycket. Sådan skyldighet åligger dock regeringen endast i fråga om arbetet inom Europeiska unionen på utskottets ämnesområde. Myndighet som ej lyder under riksdagen kan hänskjuta begäran från utskott till regeringens avgörande.

Enligt 4 kap. 16 § skall i utskottets beredning av ärendena ingå uppgiften att följa upp och utvärdera riksdagsbeslut inom de ämnesområden som för varje utskott anges i 4–6 §§ med tillhörande tillägsbestämmelser.

Mot bakgrund av ovanstående beslutar försvarskottet att följa upp och utvärdera Försvarsmaktens utbildnings-, förbandsomsättnings- och beredskapssystem. Den närmare inriktningen av projektet framgår av en bilaga till detta protokoll.

-----  
Upplystes om att Jörgen Thulstrup anställs för den uppgiften, som särskild utredare.

VID PROTOKOLLET

Satu Saariniemi

JUSTERAT

Tisdagen den 6 maj 2003

Tone Tingsgård

## Bilaga till protokoll

### Försvarsmaktens utbildnings-, förbandsomsättnings- och beredskapssystem – dags för omprövning?

#### Tidigare riksdagsbehandling

- Våren 2000 i betänkande 1999/2000:FöU2 Det nya försvaret (s. 35–84)
- Hösten 2001 i betänkande 2001/02:FöU2 Försvarsbeslut för 2002–2004 (s. 83–109)

#### Utskottets senaste ställningstagande

##### Om riksdagens beslutskompetens

I betänkande 1997/98:FöU10 s. 9 och 11 anför:

”Utskottet har samma uppfattning nu som i mars 1997 (bet. 1996/97:FöU4) om behovet av en sådan redovisning och förutsätter att kommande budgetpropositioner kompletteras med den redovisning som riksdagen har begärt. Det är nödvändigt för att riksdagen skall kunna ta ställning till Försvarsmaktens uppgift, krigsorganisationens utformning och beredskap.”

-----

”Utskottet anser sålunda, i likhet med regeringen, att det ytterst skall ankomma på riksdagen att besluta om vilka uppgifter och vilken ambitionsnivå i olika avseenden som det militära försvaret skall ha. Genom att på det sätt som regeringen aviserar, tydligt beskriva vilken förmåga Försvarsmakten skall ha för att kunna lösa de olika uppgifterna, skall riksdagen årligen i samband med budgetprövningen ta ställning till vilken ambitionsnivå som bör gälla. Därför måste regeringen i budgetförslaget inhämta riksdagens godkännande beträffande vilken förmåga som Försvarsmakten skall ha för att kunna lösa de olika uppgifterna.

-----

På förslag av försvarsutskottet (bet. 1994/95:FöU4 s. 37) beslutade riksdagen våren 1995 att regeringen fortsättningsvis skall inhämta riksdagens godkännande beträffande inriktningen av verksamheten inom Försvarsmaktens olika program. Detta innebär att det sålunda är riksdagen som – efter förslag av regeringen – fattar beslut om krigsorganisationens utveckling, vad avser såväl dess omfattning som kvalitet. Riksdagen avgör således själv på vilken detaljeringsnivå den vill reglera Försvarsmaktens krigsorganisation respektive överlämna till regeringen att närmare besluta om.

Utskottet anser att regeringen även framgent skall lämna förslag till det militära försvarets krigsorganisatoriska utveckling i budgetpropositionen.”

### Om förbandsomsättningsystemet

I betänkande 2001/02:FöU2 s. 94 och 96–97 anför:

”Utskottet anser i likhet med regeringen att riksdagens beslut i mars 2000 om utvecklingen av Försvarsmaktens krigsförband fram t.o.m. 2004 bör ligga fast. Det är angeläget att riksdagens beslut om bl.a. krigsförbandsutvecklingen präglas av långsiktighet och stabilitet.

Försvarsmakten har i en föredragning för försvarsutskottet redovisat hur arbetet fortskrider med att förverkliga den organisation som riksdagen beslutat. Utskottet konstaterar att flertalet förband bör kunna vara *organiserade* år 2004. Utskottet delar regeringens bedömning att förbandens förmåga att *uppfylla de operativa kraven* år 2004 däremot kommer att variera. För vissa förband kommer det enligt utskottets bedömning att finnas begränsningar i förbandens operativa förmåga även efter år 2004.

Såvitt utskottet erfarit kommer emellertid samtliga beslutade förband inte att vara färdigorganiserade år 2004, utan först ett antal år senare.”

-----  
 ”Det s.k. förbandsomsättningsystemet behandlade riksdagen i försvarsutskottets betänkande 1999/2000:FöU2 s. 78 och 79, varvid följande framhölls av utskottet:

Regeringen anser att *markstridskrafterna* skall ha hög förmåga till väpnad strid. Vapenverkan, rörlighet och skydd bör vidareutvecklas liksom förmågan till underrättelseinhämtning och ledningskrigföring. De operativt rörliga markstridsförbanden bör enligt regeringen inriktas mot en struktur som omfattar en armédivisionsstab med tillhörande förband, bland dem bl.a. jägar-, fallskärmsjägar- och luftvärnsbataljoner. Vidare bör sex armébrigadledningar, sexton mekaniserade bataljoner, sex stadsskyttebataljoner samt understödsförband m.m. skapas. Med denna organisatoriska inriktning jämte en omläggning av utbildningssystemet för markstridsförbanden kommer fyra armébrigader att kunna organiseras omedelbart efter en mobilisering.

-----  
 Under förutsättning att det nya utbildningssystemet förverkligas och utbildningen ges erforderliga resurser, bedömer utskottet att markstridskrafternas beredskap och förmåga till väpnad strid kommer att förbättras jämfört med rådande läge.

Utskottet erinrar om att det nya utbildningssystemet, och därmed sammanhängande förbandsomsättningsystem, var en förutsättning för att markstridskrafternas beredskap och förmåga till väpnad strid skulle förbättras.”

-----  
 ”Utskottet bedömer – – – att den av regeringen angivna grundutbildningsvolymen är otillräcklig för att fullt ut förverkliga det utbildningssystem som beslutats. Antalet som fullgör värnplikt skulle behöva vara betydligt högre än det som nu planeras. De operativt rörliga förbanden kommer med av regeringen angiven målsättning därmed att få en något lägre beredskap och operativ förmåga till väpnad strid än vad som tidigare var avsikten. Detta innebär såvitt utskottet kan bedöma att omläggningen av utbildningssystemet för markstridsförbanden inte kan realiseras under perioden 2002–2004.”

-----

”Utskottet anser att de långsiktiga konsekvenserna måste övervägas djupare än vad som nu är möjligt. Utskottet är därför inte berett att nu uttala en uppfattning i ärendet. Utskottet återkommer till frågan inom ramen för sitt uppföljnings- och utvärderingsarbete.”

#### **Om operativ förmåga och beredskap**

I betänkande 1999/2000:FöU2 s. 51–53 anförs:

”Utskottet delar regeringens uppfattning att förmågan att kunna möta omfattande militära angrepp bör säkerställas genom anpassningsförmåga, i detta fall en förmåga att rusta upp. De närtida kraven på att kunna möta ett militärt angrepp skall kunna tillgodoses med för tillfället disponibla resurser och aktuell beredskap.”

-----

”Utskottet har ingen erinran mot av regeringen föreslagna operativa förmågor för den *grundläggande försvarsförmågan och grundberedskapen*. Sverige måste kunna möta väpnade hot som direkt kan beröra landet vid en kris som kan utvecklas även ur det nu aktuella omvärldsläget.”

-----

”Utskottet delar också regeringens bedömning om behovet av en *grundläggande försvarsförmåga i ett ettårigt perspektiv*. Sverige skall kunna utveckla en sådan militär förmåga att en angripare måste vidta omfattande förberedelser för att kunna hota oss militärt. Vi skall kunna bekämpa angrepp mot oss med fjärrstridsmedel och begränsade luftörliga styrkor. Samhällsfunktioner och infrastruktur måste kunna bevakas och skyddas.

Långsiktiga förändringar av den säkerhetspolitiska miljön kan komma att kräva betydande förändringar av vår försvarsförmåga. Utskottet anser i likhet med regeringen att Försvarsmakten därför *inom fem år efter beslut om anpassningsåtgärder* skall kunna utveckla förmåga att möta och hejda mer omfattande militära operationer.”

-----

”Befällets kompetens behöver sålunda utvecklas i en kontinuerlig övningsverksamhet.”

-----

”I framtiden måste alla förband kunna strida i en urbaniserad miljö.”

I betänkande 2001/02:FöU2 s. 108–109 anförs:

”Riksdagen har beslutat att totalförsvarets förmåga till anpassning skall vara en av grundstenarna i den svenska försvarspolitik.”

-----  
 Utskottet betonade, liksom regeringen, betydelsen av genomtänkta förberedelser och tidiga beslut. ... Förmågan att kunna uppfatta och rätt tolka de

ofta svaga signalerna om säkerhetspolitiska förändringar blir betydelsefull. ... Det är då nödvändigt att upprätta planer som på medellång sikt klargör skilda utvecklingsmöjligheter för totalförsvarets utveckling. Denna planering måste präglas av ett dynamiskt synsätt.”

-----

”Utskottet förutsätter att regeringen – vilket den också säger sig komma att göra – fortsätter att utveckla rapporteringen om anpassningsplaneringen och att den till riksdagen lämnar en mer utförlig redovisning av förmågan till anpassning inför varje ny försvarsbeslutsperiod eller när omvärldsförändringar kräver detta.”

### Förslag till inriktning av uppföljning och utvärdering

Försvarsmaktens förbandsutveckling och beredskap var några av hörnstenarna i försvarsbesluten 2000 och 2001. Utbildningssystemet, och dess tillämpning i praktiken, har stor inverkan på möjligheterna att förverkliga vad riksdagen beslutade eller uttalade om förbandsutvecklingen och beredskapen.

Försvarsmaktens förbandsutveckling, förbandsomsättning och beredskap bör granskas med utgångspunkt från riksdagens beslut i mars 2000 och i november 2001. Följande frågor bör därvid ställas och besvaras. Avvikelser från riksdagens beslut och uttalanden bör anges och kommenteras:

1. Kommer de förband som riksdagen beslutat, såväl inom den s.k. insatsorganisationen som inom de s.k. nationella skyddsstyrkorna, att vara organiserade till 2004?
2. Har utbildningssystem och genomförd grundutbildning svarat upp mot den av riksdagen förutsatta förbandsomsättningen? För arméstridskrafterna innebär detta att förbanden till en brigad i princip skulle förbandsomsättas efter varje årlig utbildningsomgång, s.k. fyraårig FOMS. En sådan förbandsomsättningsrytm ansågs knuten till synen att repetitionsövningar kunde utgå.
3. Har utbildningsresultaten svarat upp mot målen? Har förbanden fått den krigsduglighet som svarar mot de operativa kraven? Har förmågan till strid i urban miljö utvecklats i linje med vad riksdagen uttalat?
4. Har den grundläggande försvarsförmågan och beredskapen utvecklats i linje med vad riksdagen bestämt:
  - I det nära perspektivet (ett år)?
  - På medellång sikt (fem år)?

BILAGA 2

## Utskottets lagförslag

### **Förslag till lag om ändring i lagen (2002:276) om ändring i lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt**

Härigenom föreskrivs att ikraftträdandet av 3 kap. 12 § lagen (2002:276) om ändring i lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt skall vara den 1 juli 2005.