

Regeringens proposition

1979/80:135

**om organisation av försvarsmaktens högre regionala ledning m. m.;
beslutad den 27 mars 1980**

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

På regeringens vägnar

THORBJÖRN FÄLLDIN

ERIC KRÖNMARK

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen behandlas indelningen i militär- och civilområden. Nuvarande sex militär- och civilområden föreslås behållas, men antalet anställda vid militärområdesstaberna bör minskas med ca 100 i förhållande till personalläget i april 1978.

I propositionen behandlas även principerna för samverkan mellan den militära och civila ledningen på högre regional nivå samt försvarsområden och län. I detta sammanhang tas ledningsorganisationen i övre Norrland upp.

Civilbefälhavarnas uppgifter, befogenheter m. m. behandlas särskilt.

Militärbefälhavarnas uppgifter m. m. tas också upp och ställningstaganden till dessa ligger till grund för överväganden om militärområdesstabernas organisation.

Slutligen behandlas lokalisering och organisation av första flygeskaderns stab, lokalisering och lydnadsförhållanden för spanings- och underrättelseavdelningen vid Södermanlands flygflottilj (F 11), Gotlands militärkommandos uppgifter vad gäller arméns grundutbildning, byggnadskontorens uppgifter m. m. samt byggnads- och reparationsberedskapens organisation, resurser och ställning.

FÖRSVARSDEPARTEMENTET

Utdrag
PROTOKOLL
vid regeringssammanträde
1980-03-27

Närvarande: statsministern Fälldin, ordförande, och statsråden Ullsten, Bohman, Mundebo, Wikström, Friggebo, Mogård, Dahlgren, Åsling, Söder, Krönmark, Burenstam Linder, Johansson, Wirtén, Holm, Andersson, Boo, Winberg, Adelson, Danell, Petri

Föredragande: statsrådet Krönmark

Proposition om organisation av försvarsmaktens högre regionala ledning m. m.

1 Inledning

Med stöd av Kungl. Maj:ts bemyndigande tillkallade dåvarande chefen för försvarsdepartementet i september 1974 sex sakkunniga¹ med uppdrag att se över det militära försvarets centrala och högre regionala ledningsorganisation m. m. De sakkunniga, som tog namnet försvarsmaktens ledningsutredning 1974 (FLU 74), behandlade i en första etapp den centrala ledningsorganisationen samt den principiella ansvarsfördelningen mellan central och högre regional nivå. Överväganden och förslag i dessa avseenden redovisades i betänkandet (SOU 1976:64) Försvarsmaktens centrala ledning. Riksdagen godtog i huvudsak dessa förslag (prop. 1977/78:63, FöU 1977/78:9, rskr 1977/78:174).

I en andra etapp har utredningen behandlat den högre regionala nivån, bl. a. indelningen i militär- och civilområden samt uppgifter och organisation för militärbefälhavarna med staber. Utredningen har också tagit upp vissa frågor som rör den civila ledningsorganisationen på högre regional nivå. I betänkandet (SOU 1978:77) Högre regional ledning har utredningen övervägt och lämnat förslag i dessa avseenden. Till betänkandet har fogats en reservation av ledamoten Hans Lindblad samt tre särskilda yttranden dels av ledamöterna Olle Göransson och Åke Gustavsson, dels av experterna Lars Edmén, Lennart Edström och Sven-Erik Orrö samt av experten Håkan Jarmar.

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

Till protokollet i detta ärende bör fogas en redogörelse för nuvarande organisation som *bilaga 1* och en sammanfattning av utredningens överväganden och förslag som *bilaga 2*.

Utredningen har i sitt slutbetänkande (SOU 1979:84) Lekmän i försvaret behandlat frågan om lekmannainflytande på regional och lokal nivå. Betänkandet remissbehandlas f. n.

Efter remiss har yttranden över betänkandet Högre regional ledning avgetts av Sveriges Riksbank, rikspolisstyrelsen, överbefälhavaren (ÖB), chefen för armén, chefen för marinen, chefen för flygvapnet, försvarets civilförvaltning, försvarets sjukvårdsstyrelse, fortifikationsförvaltningen, försvarets materielverk, värnpliktsverket, försvarets forskningsanstalt, försvarets datacentral, civilförsvarsstyrelsen, beredskapsnämnden för psykologiskt försvar, försvarets rationaliseringsinstitut, försvarets personalnämnd, chefen för byggnads- och reparationsberedskapen, socialstyrelsen, riksförsäkringsverket, postverket, televerket, statens järnvägar (SJ), statens vägverk, sjöfartsverket, luftfartsverket, transportnämnden, statskontoret, riksrevisionsverket, statens institut för personaladministration och -utbildning, statens jordbruksnämnd, statens livsmedelsverk, överstyrelsen för ekonomiskt försvar, arbetsmarknadsstyrelsen (AMS), generaltullstyrelsen, statens invandrarverk, statens lantmäteriverk, statens vattenfallsverk, länsstyrelserna i Stockholms, Södermanlands, Gotlands, Blekinge, Kristianstads, Malmöhus, Älvsborgs, Skaraborgs, Värmlands, Örebro, Gävleborgs, Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län, civilbefälhavarna i Södra Västra, Östra, Bergslagens, Nedre Norrlands och Övre Norrlands civilområden, riksnämnden för kommunal beredskap, Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet, Sveriges Radio AB, Svenska Byggnadsentreprenörföreningen, Drivmedelscentralen AB, Centralorganisationen SACO/SR, Tjänstemännens Centralorganisations statstjänstemannasektion (TCO-S) och Landsorganisationen i Sverige (LO).

En sammanställning av remissyttrandena bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 3*.

2 Föredraganden

I prop. 1977/78:63 om försvarsmaktens centrala ledning m. m. anförde jag att det med hänsyn till kostnadsutvecklingen var nödvändigt att så långt det är möjligt begränsa sådana kostnader för försvarsmaktens fredsadministration som inte direkt bidrar till försvarseffekten. Jag anförde därvid att besparingsåtgärder måste vidtas i hela organisationen men att verksamheten vid de lokala förbanden, som svarar för utbildningen av de värnpliktiga och har det omedelbara ansvaret för mobiliseringsförberedelserna, borde prioriteras. Besparingarna borde därför i ökad utsträckning genomföras

vid myndigheter i den centrala och högre regionala organisationen. Detta borde, angav jag, i sin tur medföra att beslutsbefogenheter i större utsträckning förs över till myndigheter på lägre regional och lokal nivå. Riksdagen (FöU 1978/79:9, rskr 1978/79:174) godkände förslagen i propositionen.

Behovet av besparingar var en av anledningarna till en översyn av ledningsorganisationen i den nämnda propositionen. Den andra var nödvändigheten att anpassa organisationen till det nya system för planering och budgetering som infördes i försvaret den 1 juli 1972 (prop. 1970:79, SU 1970:206, rskr 1970:420). En av grundtankarna i systemet är att effektiviteten skall förbättras, bl. a. genom en ökad decentralisering av beslutsbefogenheter i hela försvarsorganisationen. Jag angav också att arbetet med att föra in och tillämpa målstyrning och analysverksamhet måste prioriteras, eftersom dessa komponenter är viktiga förutsättningar för att kunna decentralisera beslutsbefogenheter.

I prop. 1978/79:100 (bil. 7 s. 64) har jag redovisat det utredningsarbete som har genomförts av försvarets centrala myndigheter för att omsätta riksdagens principbeslut om deras organisation. Detta arbete har lett till att det nu är möjligt att fastställa nya organisationer för flera centrala myndigheter. För vissa myndigheter är detta dock ännu inte möjligt. Det gäller bl. a. försvarets materielverk, som berörs av flera pågående utredningar. ÖB leder också en intern utredning för att närmare klarlägga ansvarsförhållandena mellan och inom olika organisatoriska nivåer mot bakgrund av de preciseringar av principerna för dessa ansvarsförhållanden som gjordes i prop. 1977/78:63. Resultatet av ÖB:s utredning bör beaktas vid utformningen bl. a. av organisationen på den högre regionala nivån.

Försvarsmaktens ledningsutredning har slutfört sitt uppdrag och i betänkandet (SOU 1978:77) Högre regional ledning redovisat förslag beträffande organisation m. m. på den högre regionala nivån. Förslagen innebär små förändringar jämfört med den nuvarande organisationen. Remissinstanserna ansluter sig i huvudsak till ledningsutredningens förslag. Jag kommer senare att redovisa utredningens förslag och mina ställningstaganden till dem. Jag vill dock först som en allmän bakgrund ange min syn på hur organisationsfrågorna på högre regional nivå kommer in i ett större mönster.

Det är härvid främst två frågor som är av stor betydelse. Den ena rör det kommande försvarsbeslutet. Som jag tidigare har anfört angavs i prop. 1977/78:63 om försvarsmaktens centrala ledning m. m. att behovet av kostnadsbesparingar var mycket stort. I prop. 1979/80:100 (bil. 7) har jag redovisat att detta behov har ökat ytterligare de senaste åren. Min bedömning är att en oförändrad försvarsstruktur kräver relativt stora ekonomiska tillskott till försvaret. Denna problematik behandlas nu av 1978 års försvarskommitté inför 1982 års försvarsbeslut. Jag anser emellertid att man redan nu måste beakta att det kan bli nödvändigt att relativt snart efter år

1982 vidta strukturella förändringar i försvarsorganisationen. Förändringarna kommer med all säkerhet att beröra den lägre regionala och lokala nivån. Detta kan bl. a. få viss återverkan på omfattningen av militärbefälhavarnas ledningsuppgifter i fråga om utbildning, övningar, mobilisering m. m. Detta förhållande bör dock inte tillmätas någon större betydelse när det gäller att bestämma antalet militär- och civilområden, eftersom den högre regionala nivåns uppgifter främst är av operativ karaktär och dessa uppgifter väntas bestå.

Den andra frågan rör arbetsformerna inom och mellan olika nivåer i försvarsorganisationen. Som jag framhöll i prop. 1977/78:63 borde en övergång ske från en metodinriktad till en målinriktad styrning. Detta har beaktats i samband med utredningsarbetet rörande de centrala och högre regionala nivåerna. Förslagen innebär i och för sig att de centrala och högre regionala nivåernas organisation på ett bättre sätt än tidigare anpassas till arbetsformerna i det nya planeringssystemet. Jag finner emellertid att utredningens förslag om den högre regionala nivån och tidigare om den centrala nivån inte innebär någon djupgående omprövning av arbetsformer och organisation, vare sig på central eller högre regional nivå. Jag anser dock att det inte är möjligt att på en gång finna för hela försvarsorganisationen passande arbetsformer och organisation. Sökandet efter dessa måste ses som en mognadsprocess där utvecklingen stegvis drivs framåt mot organisations- och arbetsformer, där decentralisering av beslutsbefogenheter är en mycket viktig del. I detta sammanhang vill jag nämna att regeringen har beslutat om en försöksverksamhet inom Nedre Norrlands militärområde i syfte att i enlighet med riksdagens beslut (prop. 1978/79:111, FöU 1978/79:25, rskr 1978/79:331) decentralisera ansvar och beslutsbefogenheter till lokala chefer och öka personalens medinflytande för att skapa förutsättningar för kostnadsbesparingar och större arbetstillfredsställelse. Försöksverksamheten har påbörjats under budgetåret 1979/80 vid arméförbanden inom militärområdet men kommer inte att kunna vara i full gång förrän under budgetåret 1980/81. Jag bedömer att det behövs ca två års försök i full omfattning för att det skall vara möjligt att dels finna lämpliga arbetsformer för de lokala myndigheterna vid en långt gående decentralisering, dels få fram lämpliga analysmetoder för utvärdering av produktionsresultatet. En samlad utvärdering kan således inte vara klar förrän i början av år 1984. Den högre regionala och centrala nivån kommer att beröras av försöken i lika hög grad som de lokala myndigheterna.

I och med att jag nu lämnar förslag om den högre regionala nivån har en anpassning mellan organisation och ledningsprinciper för försvarsorganisationen som helhet behandlats i ett första steg. Denna anpassning är betydelsefull och bör bidra till att öka effektiviteten i organisationen men den måste följas av en fortlöpande anpassning i det praktiska arbetet vid myndigheterna. Jag bedömer att det om ca fem år är nödvändigt att göra en

systematisk och fullständig utvärdering av hur arbetsformer, organisation m. m. passar ihop.

Innan jag går närmare in på ledningsutredningens förslag vill jag ta upp frågan om hur statsmakterna skall styra organisationen vid försvarets myndigheter. Jag har i prop. 1979/80:100 (bil. 7 s. 70-71) anmält att den nuvarande metoden vid organisationsförändringar hos myndigheterna hindrar dessa att anpassa sig till ändrade förhållanden. Detta är irrationellt och försvårar även det lokala medbestämmandet. Jag pekar där på att både omfattande och mindre omfattande organisationsbeslut som regel fattas av regeringen eller av riksdagen. Processen medför stabilitet i organisationen men tar lång tid. De negativa effekterna av metoden är så starka att jag anser det vara nödvändigt att en ändring kommer till stånd. Från försvarsmyndigheterna har under lång tid framförts att statsmakterna själva inte följer principerna i det målinriktade planeringssystem som har beslutats för försvaret. Främst kritiserar den detaljstyrning som utövas från statsmakterna inom personal- och organisationsområdena. Det gäller sålunda att finna former som gör det lättare att med kort förberedelse tid anpassa organisationen till lokala förhållanden och ändrade uppgifter, allt inom de ramar som statsmakterna har beslutat. Grundtanken är att lokala myndigheter själva i så stor utsträckning som möjligt, givetvis med erforderlig hänsyn tagen till organisationen i krig och inom ramen för t. ex. lagar och avtal rörande arbetsrättsliga förhållanden, själva skall bestämma arbetsformer, organisation m. m. De ramar för myndigheternas handlande som jag i detta sammanhang avser rör lokalisering, huvuduppgifter, ansvar och befogenheter, personalstyrka samt en översiktlig organisationsstruktur. När dessa förutsättningar behöver ändras är det en fråga för statsmakterna. I fråga om organisationsbeslut bör principen vara att endast viktigare ramfrågor underställs riksdagens prövning. I det följande redovisar jag relativt utförligt försvarsledningsutredningens förslag och remissmyndigheternas yttranden. De förslag som jag hemställer skall underställas riksdagens prövning kommer emellertid inte att bli så detaljerade som tidigare har varit brukligt.

Jag vill i detta sammanhang även anmäla att man inom försvarsdepartementet försöker finna former för att systematiskt minska omfattningen av den detaljreglering i bl. a. personal- och organisationsfrågor som nu binder försvarets myndigheter.

Jag redovisar nu mina synpunkter och ställningstaganden beträffande utredningens förslag. Vad gäller avsnitten om ledningsorganisationen i Övre Norrland samt civilbefälhavarna har samråd skett med chefen för kommundepartementet.

2.1 Grundläggande krav

Ledningsutredningen har behandlat de grundläggande krav som bör ställas på såväl den militära som civila högre regionala ledningen och indelningen. Utredningen har därvid slagit fast att de krav som ställs i krig skall väga tyngst. Indelning och befogenheter måste därvid utformas så att militär- och civilbefälhavarna får rimliga möjligheter såväl att lösa sina ledningsuppgifter vid mobilisering och i krig som att i fred genomföra erforderliga förberedelser. Alla militära och civila resurser inom militär- och civilområdena måste kunna användas på ett samordnat sätt. Eftersom det militärpolitiska läget kan ändras snabbt måste den högre regionala indelningen vara ändamålsenlig i olika militärpolitiska lägen. Den högre regionala ledningens organisation bör anpassas till det nu rådande militärpolitiska läget. Förändringar måste dock kunna genomföras snabbt.

Militärområden och sannolika operationsområden bör enligt utredningen sammanfalla så att en militärbefälhavare i fred kan förbereda och i krig leda försvaret i en samordnad försvarsoperation. För totalförsvarets civila delar är det väsentligt att verksamheten i krig kan bedrivas inom ramen för den fredstida indelningen och organisationen. Vår låga insatsberedskap i fred kräver att totalförsvarets ledning snabbt kan höja beredskapen och gå över från freds- till krigsorganisation. Detta förutsätter enligt utredningen att ledningsorganisation och ansvarsförhållanden är likartat utformade i fred och krig. De ledningsorgan som skall ha ansvaret i krig och som ansvarar för omställningen från fred till krig måste också finnas i fred och ha erforderlig ledningskapacitet i sin grundorganisation.

Ledningsutredningens synpunkter har inte gett anledning till några erinringar från remissinstanserna. Även jag delar utredningens uppfattning om de grundläggande kraven på den högre regionala ledningen och indelningen.

2.2 Militärområdes- och civilområdesgränser samt försvarsområdes- och länsgränser

Gällande indelning av landet i militär- och försvarsområden bygger i huvudsak på läns- och kommunindelningen. Principen har varit att undvika en uppdelning av länen och kommunerna på olika militär- och försvarsområden. De operativa krav som militära myndigheter ställer på försvarsplanläggningen har dock tvingat fram avsteg från denna princip. Det har emellertid visat sig att avvikelserna har medfört svårigheter för de civila myndigheterna, särskilt vad gäller deras möjligheter att klara den ökade belastningen i fråga om samverkan och försvarsplanering. Försvarsförberedelserna har därmed inte kunnat hållas på önskvärd nivå. Vissa gränser har därför ändrats fr. o. m. den 1 januari 1979. De avvikelser som nu kvarstår är att Gävleborgs försvarsområde delas mellan Nedre Norrlands

militärområde och Östra militärområdet samt att en del av Uppsala län (Älvkarleby kommun) ingår i Gävleborgs försvarsområde.

Ledningsutredningen konstaterar att utvecklingen pekar på att en angräpares rörlighet och hans möjligheter att välja invasionsområde ökar. Våra möjligheter att ingripa snabbt minskar och vi kan tvingas övergå till försvar långt inne i landet. Ett operationsområdes gränser måste därför kunna ändras snabbt. Den civila och militära ledningen ställer således motstridiga krav när det gäller den regionala indelningen. Utredningen anser dock att kravet på samverkan mellan militära och civila myndigheter måste vara styrande för denna indelning.

Ledningsutredningens förslag innebär att de militärterritoriella gränserna skall följa länsgränserna och att den militärterritoriella indelning som gäller i fred endast i undantagsfall skall ändras i krig. Gränser mellan militär- och civilområden samt mellan försvarsområden och län skall vara helt sammanfallande. Försvarsområden och län bör inte tillhöra mer än ett militärområde resp. ett civilområde.

De militära operativa gränserna skall enligt utredningen i fred ansluta till den militärterritoriella indelningen. I krig måste de emellertid anpassas till händelseutvecklingen utan att samverkansgränserna mellan militär- och civilområden ändras. Förändringar av de operativa gränserna måste därför förberedas och övas.

Om händelseutvecklingen kräver det skall enligt utredningen ett helt försvarsområde/län i krig kunna föras över till ett angränsande militär- och civilområde. Även detta måste förberedas och övas i fred.

Remissinstanserna godtar i stort ledningsutredningens överväganden och förslag om gränser mellan militär- och civilområden resp. försvarsområden och län. ÖB vill dock starkare än vad utredningen gör betona behovet av flexibilitet med hänsyn till olika operativa lägen.

Jag är medveten om att utredningens förslag till princip för den regionala indelningen ur militär synvinkel kan innebära operativa nackdelar, bl. a. när det gäller Gävleborgs försvarsområde och län. Övervägande skäl talar dock för att samverkan och försvarsplanering för totalförsvarets civila delar bör underlättas. Gävleborgs försvarsområde och län bör därför föras till ett militärområde resp. civilområde och Älvkarleby kommun föras till Uppsala försvarsområde, så att detta omfattar hela Uppsala län. Det ankommer på regeringen att besluta om detta och eventuella avvikelser från principen. För att öka den operativa flexibiliteten bör förändringar av de operativa gränserna övas i enlighet med förslaget.

2.3 Antalet militär- och civilområden

Sverige indelas i sex militärområden. Dessa är Södra, Västra och Östra militärområdena samt Bergslagens, Nedre Norrlands och Övre Norrlands militärområden. För verksamheten inom totalförsvarets civila delar inde-

las Sverige i sex civilområden. Dessa sammanfaller helt med indelningen i militärområden och har också motsvarande benämningar som dessa.

Enligt direktiven hade ledningsutredningen att pröva det lämpliga i att minska antalet militärområden från nuvarande sex. Genom tilläggsdirektiv skulle utredningen pröva alternativ som innebar en minskning om ca 150 anställda vid militärområdesstaberna samt militärområdenas materiel- och verkstadsförvaltningars ledning. Om ledningsutredningen valde ett huvudalternativ som innebar att antalet militärområden minskades, skulle utredningen också belysa ett alternativ som innebar en minskning med ca 150 anställda inom ramen för en organisation med sex militärområden. Mot denna bakgrund har utredningen prövat ett flertal alternativ med sex, fem, fyra och tre militär- och civilområden. Till grund för en mer noggrann värdering har fem olika alternativ valts. Förutsättning för alla alternativ har varit att det inom varje militär- resp. civilområde skall finnas en militärbefälhavare med stab, en civilbefälhavare med kansli, en materieförvaltning, en verkstadsförvaltning, ett byggnadskontor och ett värnpliktskontor. Avgörande för värderingen av alternativen har varit funktionsdugligheten i krig och vid mobilisering. Omfattningen av militärbefälhavarnas och civilbefälhavarnas uppgifter har behandlats ingående. Utredningen har också i bedömningen vägt in att bl. a. samhällets och försvarsmaktens utveckling i framtiden beräknas ge militärbefälhavarna och civilbefälhavarna ökade uppgifter. Belastningen på militär- och civilbefälhavarna i de olika alternativen har bedömts utifrån de uppgifter som militärbefälhavaren för Östra militärområdet och civilbefälhavaren för Östra civilområdet har i dag, eftersom deras uppgifter har ansetts vara maximal arbetsbelastning för en militär- resp. civilbefälhavare.

Utredningen har i sin värdering kommit fram till att ett alternativ med tre militärområden resp. civilområden inte är förenligt med nuvarande principer för ledning och samverkan på högre regional nivå och därmed inte ligger inom ramen för direktiven. Alternativen med fyra militär- resp. civilområden möjliggör enligt utredningens majoritet inte heller en betryggande ledning på högre regional nivå, vare sig i krig eller fred. Uppgifterna blir för stora för en chef med stab och alternativen kräver delvis andra ledningsprinciper. Alternativet med fem militärområden resp. civilområden ger däremot enligt utredningen godtagbara och alternativet med sex militär- resp. civilområden goda ledningsförutsättningar såväl i krig som fred.

Ledningsutredningen förordar att nuvarande sex militär- resp. civilområden behålls. Alternativet medför en kostnadsbesparing om ca 11 milj. kr. per budgetår och en personalminskning om ca 100 anställda i förhållande till personalläget i april 1978. Om tilläggsdirektivens besparingsmål skall vara styrande förordar utredningen alternativet med fem militär- resp. civilområden.

I ett särskilt yttrande anför ledamöterna Olle Göransson och Åke Gus-

tavsson att en minskning med ytterligare 50 anställda bör göras i den centrala staborganisationen om sex militär- resp. civilområden skall behållas.

Ledamoten Hans Lindblad reserverar sig mot utredningens förslag och förordar ett alternativ med fyra militär- och civilområden, där nuvarande Västra och Södra militär- resp. civilområdena slås samman och där Bergslagens militär- och civilområden delas upp mellan Östra militär- och civilområdena samt Nedre Norrlands militär- och civilområden. Därmed uppnås bl. a. en besparing om ca 27 milj. kr. och varje militärbefälhavare får fullt luftoperativt ansvar.

I likhet med ledningsutredningens majoritet och flertalet remissinstanser finner jag inte någon anledning att ändra den i allt väsentligt väl fungerande militär- och civilområdesindelningen.

Jag vill dock ändå något kommentera utredningens olika förslag till ändrad indelning i militär- och civilområden. I likhet med flertalet remissinstanser anser jag att utredningen har utformat dessa olika alternativ på ett – med hänsyn till förutsättningarna – lämpligt sätt. Utformningen medger en allsidig belysning av alternativens för- och nackdelar dels med hänsyn till militär- resp. civilbefälhavarnas uppgifter, dels med hänsyn till den högre regionala ledningens uppgifter inom det samlade ledningssystemet. Vad gäller alternativen med fyra militär- resp. civilområden anser jag liksom utredningen att militär- och civilbefälhavarna för Norrlands militär- och civilområden samt militär- och civilbefälhavarna för Sydvästra militär- och civilområdena får för stora ledningsuppgifter i krig och vid mobilisering. De besparingar som alternativet med fem militärområden ger i förhållande till alternativet med sex områden uppväger enligt min mening inte den minskning i ledningskapacitet samt de nackdelar i övrigt som följer med en indragning av ett militär- och civilområde. I det alternativ med sex militärområden som innebär en minskning med 150 anställda redovisar utredningen negativa konsekvenser, särskilt för delar av krigsplanläggningen samt för områdena utbildning, personalvård och arbetsmiljö. Jag delar utredningens och flertalet remissinstansers uppfattning att redovisade besparingar inte uppväger nackdelarna i detta alternativ.

Bl. a. mot bakgrund av de kraftiga personalminskningarna på central nivå är det enligt min mening inte lämpligt att nu föreslå större personalreduceringar på den högre regionala nivån än vad ledningsutredningen har föreslagit. Jag godtar således utredningens förslag till personalminskningar som en inriktning vid själva omorganisationen. Jag vill emellertid framhålla att varje myndighet skall söka lösa sina uppgifter mer effektivt. Jag utgår därför från att bl. a. ytterligare personalbesparingar kan göras på lång sikt i den högre regionala organisationen.

2.4 Ledningsorganisationen i övre Norrland

Ledningsutredningen har särskilt behandlat ledningsförhållandena i övre Norrland. Genom att Norrbottens län i militärt hänseende har delats in i tre försvarsområden har lednings- och samverkansorganisationen på den lägre regionala nivån blivit mera komplicerad än inom övriga delar av landet. Detta har enligt utredningen även återverkningar på den högre regionala ledningsnivån. De svårigheter som finns betingas främst av att länsstyrelsen i Norrbottens län i dag – både i fred och krig – har att samverka med tre självständiga försvarsområdesbefälhavare samt i prioriteringsfrågor även med militärbefälhavaren. Utredningen anför att det sedan länge finns starka önskemål från civil sida att i Norrbottens län få endast en territoriell myndighet att samverka med. Kravet på en militär samverkanspartner för länsstyrelsen måste enligt utredningen tillgodoses.

Den bästa lösningen är enligt utredningen att militärbefälhavaren i Övre Norrlands militärområde vid sidan av sina uppgifter på högre regional nivå även utövar den territoriella ledningen på lägre regional nivå inom Norrbottens län. Detta innebär att militärbefälhavaren för Övre Norrlands militärområde samverkar med både civilbefälhavaren för Övre Norrlands civilområde och länsstyrelsen i Norrbottens län och förutsätter en samgruppering i krig av militärbefälhavaren med stab, civilbefälhavaren med kansli och länsstyrelsen i Norrbottens län. För ledning av markbevakning och markförsvar m. m. bör Norrbottens län indelas i tre områden, som sammanfaller med nuvarande försvarsområdena 63, 66 och 67. Cheferna för dessa områden bör i princip få samma territoriella ansvar som en fördelningschef (motsvarande).

I ett särskilt yttrande har tre civila experter föreslagit att Övre Norrlands militär- och civilområden enbart skall omfatta Norrbottens län.

Flertalet berörda myndigheter biträder utredningens förslag. Civilförsvarsstyrelsen, överstyrelsen för ekonomiskt försvar och civilbefälhavaren i Västra civilområdet instämmer dock i det särskilda yttrandet. Överstyrelsen anför dock att frågan inte bedöms ha någon avgörande betydelse från försörjningssynpunkt.

Jag vill inledningsvis anför att de civila och militära regionala ledningsorganisationerna samt deras möjligheter till samverkan måste ses som en helhet. En effektiv och säker ledning av såväl den civila som militära delen av vårt totalförsvar samt väl fungerande samverkansformer på alla nivåer i samhället är nödvändiga. Brister i dessa förutsättningar innebär att vi inte kommer att få ut största möjliga försvarseffekt av våra samlade resurser. Ju större det inbördes beroendet är mellan totalförsvarsgrenarna, desto starkare framstår kraven på samordning och samverkan. Den regionala ledningsorganisationen bör medge dels att civilbefälhavarna resp. länsstyrelserna har en militär samverkanspartner, dels att varje myndighet, civil som militär, endast behöver samverka på en ledningsnivå. Avsteg från

dessa samverkanskrav kan i vissa lägen inte undvikas. Emellertid bör då sådana lösningar sökas som tillgodoser kravet på en samverkanspartner och gör risken för en sammanblandning av civilbefälhavarnas och länsstyrelsernas uppgifter så liten som möjligt.

Beträffande ledningsförhållandena i övre Norrland anför ledningsutredningen att den inte har kunnat finna någon lösning som är idealisk för alla parter. Om sin föreslagna ledningsmodell säger utredningen att viss risk finns för att militärområdesstaben blir så pressad av arbetsuppgifter att samverkan inte kommer till stånd i den utsträckning som behövs, vilket i sin tur kan leda till att civila förhållanden inte vägs in i tillräcklig omfattning. För den civila sidan kan utredningens förslag innebära en risk för sammanblandning av civilbefälhavarens och länsstyrelsens uppgifter, vilket för samtliga berörda myndigheter kan leda till oklarhet om hur samverkan i olika frågor skall gå till.

Ledningsutredningen har i sina överväganden fäst stor vikt vid de militära särförhållandena i Norrbottens län. Jag vill här säga att varje militärområde är olikt varje annat, t. ex. vad gäller befolkningstäthet, försörjningsläge, yta och topografi. Dessa förhållanden styr bl. a. krigsförberedelsearbetet. Enligt min mening behöver däremot inte det unika för varje militär- och civilområde också leda till särskilda krav på ledningsorganisationens principiella utformning. Jag anser dock som utredningen att särskild hänsyn måste tas till förhållandena i övre Norrland. Utöver den speciella militära regionala indelningen kan också framhållas att de delar av Norrbottens län som omfattas av försvarsområdena 66 och 67 är resursfattiga. De resurser som finns är i allt väsentligt fasta resurser, vilkas utnyttjande är förhållandevis lätt att samordna. En stor del av samordningen torde också lämpligen ske på lokal nivå. Inom försvarsområde 63 finns huvuddelen av länets resurser. Området är också mottagare av de civila och militära resurser som kan komma att tillföras länet söderifrån. Här skall även tas emot och vidarebefordras utrymmande delar av befolkningen och flyktingar från försvarsområdena 66 och 67. Behovet av samordning och samverkan med länsstyrelsen är här stort.

Jag delar ÖB:s uppfattning att den nuvarande militärterritoriella indelningen på lägre regional nivå bör behållas. Enligt min mening bör ledningsförhållandena i Övre Norrlands militär- och civilområden ordnas så att i Norrbottens län all samverkan på den lägre regionala nivån sker mellan länsstyrelsen och militärbefälhavaren för Övre Norrlands militärområde. I Västerbottens län sker motsvarande samverkan mellan länsstyrelsen och befälhavaren för försvarsområde 61. Landshövdingen i Norrbottens län bör tillika vara civilbefälhavare i Övre Norrlands civilområde och i denna egenskap fullgöra de uppgifter som enligt instruktionen för civilbefälhavare åligger honom såväl i fred som krig. Han samverkar även i civilbefälhavarfunktion direkt med militärbefälhavaren för Övre Norrlands militärområde. Det nuvarande civilbefälhavarkansliet och länsstyrelsens i Norr-

bottens län freds- resp. krigsorganisation bör anpassas till den föreslagna ordningen. Det bör ankomma på regeringen att närmare reglera detta. Den lösning jag förordar innebär således att civilbefälhavaren/landshövdingen i Norrbottens län kommer att ha ansvar för ledningen både av Övre Norrlands civilområde och av länet. Militärbefälhavaren för Övre Norrlands militärområde å sin sida kommer – utöver de ordinarie uppgifterna som militärbefälhavare – ensam att svara för den militära territoriella ledningen på lägre regional nivå inom Norrbottens län.

2.5 Civilbefälhavarna

2.5.1 Uppgifter och befogenheter m. m.

Civilbefälhavarnas roll i krig såsom högsta civila totalförsvarsmyndigheter inom civilområdena är enligt min mening helt entydig. Ledningsutredningen anser att det stora ansvar som läggs på civilbefälhavarna i krig täcks av de befogenheter som instrktionen ger dem. Jag delar denna uppfattning. I likhet med utredningen anser jag att det inte finns anledning att överväga några förändringar i civilbefälhavarnas lednings- och lydnessförhållanden i krig. Däremot föreligger inte samma klarhet i fråga om deras befogenheter i fred. Civilbefälhavarna har inte som i krig formell rätt att meddela länsstyrelserna m. fl. inom civilområdena föreskrifter för beredskapsverksamheten. Uppgifterna i fred får i stället lösas främst genom samverkans- och samrådsförfaranden.

Civilbefälhavarna har med åren kommit att tillmätas allt större betydelse för ledningen av de civila delarna av totalförsvaret. Detta sammanhänger dels med samhällsutvecklingen i stort, dels med att försvarsmakten mer än tidigare måste stödja sig på det civila samhället för sin försörjning. Sammantaget leder detta till ökade krav, i både fred och krig, på prioritering och samordning av begränsade resurser samt en nära samordning av den civila och militära operativa planläggningen. Ett effektivt utnyttjande av tillgängliga resurser förutsätter att principer för resursernas regionala fördelning och utnyttjande utarbetas och fastställs. På militär sida gör militärbefälhavarna detta för militärområdena. På civil sida bör motsvarande uppgifter för civilområdena lösas av civilbefälhavarna, eftersom länen geografiskt och/eller resursmässigt är alltför begränsade regioner.

Insikten om att civilbefälhavarna också i fred måste tillerkännas en större roll för ledning och samordning av det civila totalförsvaret har de senast åren fått flera uttryck. Bl. a. kan nämnas att regeringen i sina anvisningar för den operativa krigsplanläggningen inom totalförsvarets civila delar har framhållit att civilbefälhavarna i samråd med militärbefälhavarna har att utarbeta en grundsyn på försvarsplaneringen inom civilområdena och delge berörda myndigheter den.

Ledningsutredningen framhåller bl. a. att civilbefälhavarnas uppgifter i krig bedöms komma att öka väsentligt både i omfattning och betydelse

med hänsyn till kraven på ökad samordning dels mellan det militära försvaret och totalförsvarets civila delar, dels inom totalförsvarets civila delar. Detta, som måste beaktas redan i fred, framhäver dessutom ytterligare de brister som nu finns när det gäller civilbefälhavarnas möjligheter att i fred påverka krigsplanläggningen inom sina ansvarsområden. Civilbefälhavarnas ställning bör därför – enligt ledningsutredningens förslag – stärkas, t. ex. genom en instruktionsändring som ger dem rätt att meddela föreskrifter till länsstyrelserna för den länsövergripande planeringen. Centrala civila totalförsvarsmyndigheter bör ges föreskriftsrätt gentemot civilbefälhavarna. Som en följd av civilbefälhavarnas ökade uppgifter föreslås bl. a. att kansliresurserna förstärks.

Jag delar ledningsutredningens och huvuddelen av remissinstansernas syn på civilbefälhavarnas uppgifter. Vissa åtgärder i syfte att stärka civilbefälhavarnas roll i det fredstida krigsförberedelsearbetet har redan vidtagits. Jag vill i detta sammanhang erinra om att regeringen i oktober 1978 uppdrog åt civilbefälhavaren i Bergslagens civilområde att närmare utreda civilbefälhavarnas uppgifter, främst i fråga om den operativa krigsplanläggningen. De författningsmässiga grunderna för civilbefälhavarnas verksamhet skulle därvid även övervägas. Jag är därför inte beredd att lämna konkreta förslag avseende civilbefälhavarnas uppgifter och befogenheter förrän civilbefälhavarens för Bergslagens civilområde utredningsuppdrag är slutredovisat. Jag räknar med att regeringen skall kunna lämna förslag om civilbefälhavarnas uppgifter och befogenheter m. m. i budgetpropositionen år 1981.

2.5.2 Förordnande av civilbefälhavare

Enligt nuvarande praxis utses en av landshövdingarna inom civilområdet att vara civilbefälhavare.

Ledningsutredningen har övervägt nuvarande förordnandep Praxis och funnit den lämplig. Jag delar denna uppfattning och ser i dag inte någon anledning att föreslå någon ändring i nuvarande ordning.

Det kan också i detta sammanhang finnas skäl att peka på vad ledningsutredningen anför, nämligen att det vid övergång till krigsorganisation och i en krigssituation uppstår problem för den länsstyrelse, vars landshövding i krig blir civilbefälhavare på heltid. De problem som ett sådant chefsbytte för med sig är speciellt allvarliga i län som kan förutses bli särskilt utsatta i en krigssituation. Detta bör beaktas när en civilbefälhavare utses.

2.5.3 Civilbefälhavarnas departementstillhörighet

Ledningsutredningen har i sitt betänkande även berört civilbefälhavarnas departementstillhörighet och föreslår att civilbefälhavarinstitutionen förs till försvarsdepartementets verksamhetsområde. Det ankommer på regeringen att besluta om hur arbetet inom regeringskansliet bör fördelas och organiseras. Det kan emellertid finnas anledning att erinra om vad

föredragande statsrådet anförde om samordning inom Kungl Maj:ts kansli i prop. 1962:108 om ny organisation av totalförsvarets högsta ledning m. m. Där anfördes bl. a. följande.

”De uppgifter i fråga om totalförsvaret som enligt min uppfattning bör handläggas i Kungl. Maj:ts kansli kan schematiskt indelas i två huvudgrupper, nämligen ett fåtal större frågor av väsentlig och principiell betydelse, vilka måste behandlas vid allmän beredning under statsministerns ordförandeskap, och övriga frågor, i vilka endast gemensam beredning mellan berörda departement, eventuellt mellan cheferna för dessa, erfordras, varvid självfallet även den förut berörda samordningsavdelningen måste kopplas in. Hit hör också ärenden, som nämnda avdelning skall svara för i första hand. Handläggningen av sistnämnda grupp frågor torde icke sällan föranleda att chefen för samordningsavdelningen måste föredra ett ärende eller anmäla problem inför ett inom regeringen närmast ansvarigt statsråd. Även om en hel del frågor bör kunna lösas på tjänstemannaplanet efter samråd mellan ledande befattningshavare i de berörda departementen och i samordningsavdelningen – vilket bör eftersträvas – torde det nämligen från tid till annan vara nödvändigt att en regeringsledamot med särskild uppgift att företräda samordningsintresset engageras. Av vad nu anförts om dessa uppgifters karaktär och med beaktande av de ytterligare skäl som civilbefälhavaren i IV civilområdet framlagt i sitt remissyttrande, synes det icke möjligt att statsministern inom regeringen regelmässigt fullgör nämnda funktion och handhar de förut angivna löpande samordningsuppgifterna inom totalförsvaret.

Den allmänna arten av dessa uppgifter i förening med det militära försvarets särskilda inriktning på krigsförberedelsearbete och därefter avpassade organisation samt den dominerande roll som denna totalförsvargren har bl. a. som den utan jämförelse största och mest kostnadskrävande komponenten inom totalförsvaret gör, att det i stället måste anses lämpligast att uppgifterna inom regeringen närmast handhavas av försvarsministern. Samordningen av den administrativa beredskapen bör dock liksom hittills ankomma på ett av de konsultativa statsråd, som har juridiska och administrativa uppgifter.

I detta sammanhang vill jag understryka att den nu förordade ordningen självfallet inte innebär, att övriga statsråd befrias från det ansvar, som de i egenskap av departementschefer eller eljest såsom företrädare för vissa verksamhetsgrenar har för olika delar av totalförsvaret och för dessa delars anpassning till totalförsvaret i övrigt. Hithörande frågor kommer att handläggas som förut, dock med den ändringen att de även i fall, där så ej nu sker, skall beredas gemensamt med försvarsministern och härvid prövas på samordningsavdelningen.

Vad gäller frågan om denna avdelnings placering torde en departemental anknytning vara avgjort att föredraga framför ett inordnande i statsrådsberedningen, alldeles oavsett vilket statsråd som inom regeringen anför-

tros samordningsuppgifter. Av det anförda framgår emellertid att avdelningen bör lyda under försvarsministern och ingå i försvarsdepartementet, där de flesta och största samordningsfrågorna blir aktuella och där god kontakt således erhålles med den levande försvarsverksamheten.

En särskild fråga är civilbefälhavarnas ställning i förhållande till samordningsministern och samordningsavdelningen. Försvarsledningsutredningen har föreslagit att samordningsministern skall vara huvudman för civilbefälhavarna och att ärenden rörande civilbefälhavarna skall beredas inom samordningsavdelningen. Civilbefälhavarna är jämte länsstyrelserna våra mest totalförsvarsbetonade ledningsorgan; deras samordnande uppgifter innefattar hela den civila sektorn av totalförsvaret. De har således utan tvekan en funktionell anknytning till samordningsavdelningen och samordningsministern och måste i fråga om t. ex. större totalförsvarsövningar, ärenden rörande civilbefälhavarnas befogenheter m. m. sortera under den sistnämnde. Civilbefälhavarnas starka fredsmässiga, administrativa anknytning till länsstyrelserna medför emellertid att de enligt min mening även i fortsättningen i administrativt hänseende bör lyda under inrikesdepartementet. Efter en eventuell departementsreform eller eljest sedan erfarenheter vunnits av nu föreslagen ordning kan denna fråga dock komma i ett annat läge.”

För egen del anser jag att det f. n. inte finns anledning överväga att ändra nuvarande ordning.

2.5.4 Lokalisering av civilbefälhavarnas kanslier

Ledningsutredningen har övervägt var civilbefälhavarnas kanslier bör vara lokaliserade. Frågan har senast berörts av föredragande departementschefen i prop. 1964:109 om totalförsvarets regionala ledning. Någon enhetlig princip för kansliernas lokalisering har emellertid aldrig fastställts. F. n. gäller följande.

I Södra civilområdet är civilbefälhavaren, kansliet och flertalet samverkande civila myndigheter lokaliserade till Malmö. Militärbefälhavaren och militärområdesstaben finns i Kristianstad.

I Västra civilområdet är kansliet och flertalet samverkande civila myndigheter lokaliserade till Göteborg. Civilbefälhavare är landshövdingen i Skaraborgs län (Mariestad). Militärbefälhavaren och militärområdesstaben finns i Skövde.

I Bergslagens civilområde är civilbefälhavaren och kansliet lokaliserade till Falun. Samverkande civila myndigheter är spridda på ett flertal orter. Militärbefälhavaren och militärområdesstaben finns i Karlstad.

I Östra civilområdet är kansliet och flertalet samverkande civila myndigheter lokaliserade till Stockholm. Civilbefälhavare är landshövdingen i Uppsala län (Uppsala). Militärbefälhavaren och militärområdesstaben finns i Strängnäs.

I Nedre Norrlands civilområde är civilbefälhavaren, kansliet och militär-

befälhavaren med stab lokaliserade till Östersund. Flertalet samverkande civila myndigheter finns i Sundsvall.

I Övre Norrlands civilområde är civilbefälhavaren, kansliet och flertalet samverkande civila myndigheter lokaliserade till Luleå. Militärbefälhavaren och militärområdesstaben finns i Boden.

Jag ansluter mig helt till ledningsutredningens syn att kanslierna skall ha fasta stationeringsorter, främst med hänsyn till personalen och kontinuiteten i fredsverksamheten. Närheten till civilbefälhavarna är givetvis också ett starkt önskemål. Denna är emellertid beroende av vilken av civilområdets landshövdingar som blir civilbefälhavare. Som utredningen framhåller ankommer det på regeringen att väga in detta önskemål med alla andra faktorer som måste påverka regeringens förordnande av civilbefälhavare.

Ledningsutredningen har övervägt tre principer för kansliernas lokalisering. Kanslierna skulle kunna lokaliseras till samma ort som

- militärområdesstaberna,
- en av länsstyrelserna inom civilområdet eller
- huvuddelen av övriga civila totalförsvarsmyndigheter och organisationer.

Utredningen framhåller att behovet av samarbete mellan militärområdesstaberna och civilbefälhavarnas kanslier är omfattande och av avgörande betydelse för totalförvarsplaneringen på högre regional nivå. Civilbefälhavarkanslierna har givetvis ett stort behov av att samarbeta även med övriga civila totalförsvarsmyndigheter. Planeringsgrunden för verksamheten inom militär- och civilområdena utarbetas dock av militärbefälhavarna och civilbefälhavarna gemensamt. Mot denna bakgrund anser utredningen att principen bör vara att militärområdesstaberna och civilbefälhavarkanslier lokaliseras till samma orter.

Till detta vill jag anföra följande. Planeringen av det civila totalförsvaret omfattar inte endast de statliga myndigheternas utan också de kommunala organens och det enskilda näringslivets samfälliga insatser. Civilbefälhavarnas huvuduppgifter är att samordna de civila försvarsåtgärderna och att verka för att sådan verksamhet hos civila myndigheter och andra civila organ, som har betydelse för försvarsansträngningarna, bedrivs med enhetlig inriktning.

Civilbefälhavarna har även en omfattande egen utbildnings- och övningsverksamhet för dessa myndigheter och organisationer. Det är enligt min mening varken meningsfullt eller lämpligt att försöka avgöra vilken av civilbefälhavarnas verksamheter som bör anses vara viktigast – den som omfattar samordning, utbildning m. m. av det civila delarna av totalförsvaret eller den som avser samverkan och samordning med det militära försvaret. Samverkan med militärbefälhavarna förutsätter en djup kunskap om det civila totalförsvarets resurser och hur dessa kan utnyttjas. Samtidigt förutsätter ett maximalt utnyttjande av vårt samlade totalförsvaret en omfattande samverkan och samordning – i fred som i krig – av den

militära och civila verksamheten. Jag anser att det är lika viktigt att civilbefälhavarnas kanslier ges bästa möjliga förutsättningar till kontakter med de civila totalförsvarsmyndigheterna och organisationerna som med militärbefälhavarna.

Inga remissinstanser har haft några allvarigare invändningar mot den nuvarande ordningen. Sålunda anförs att samverkan med civilbefälhavarnas kanslier som regel fungerar tillfredsställande men att en lokalisering av kanslierna till samma ort som militärområdesstaberna givetvis ytterligare skulle förbättra samverkansförhållandena. En sådan ordning innebär dock att man fränsäger sig möjligheterna att samlokalisera civilbefälhavarna med sina kanslier på två orter – Strängnäs och Skövde – som inte är residensstäder. Samtliga civilbefälhavare som har yttrat sig om lokaliseringen motsätter sig ledningsutredningens flyttningsförslag. För kanslierna i Malmö, Göteborg, Stockholm och Luleå är närheten till alla viktigare civila totalförsvarsmyndigheter och organisationer ett avgörande argument för att behålla kanslierna på dessa orter. I Nedre Norrlands civilområde är kansliet lokaliserat till samma ort som militärområdesstaben. Vad däremot gäller Bergslagens civilområde tycks kansliets lokalisering till Falun huvudsakligen bero på att landshövdingen i Kopparbergs län har utsetts till civilbefälhavare sedan nuvarande organisation för civilbefälhavarna fastställdes. De nämnda kontakterna med militärbefälhavaren och med de civila totalförsvarsmyndigheterna m. fl. talar enligt min mening för en omlokalisering av kansliet till Karlstad. I Karlstad kan kansliet beredas plats i befintliga statliga lokaler utan några särskilda investeringar. Då emellertid några allvarigare invändningar mot den nuvarande ordningen inte har gjorts bör denna lokaliseringsfråga prövas i samband med att ny civilbefälhavare skall utses för Bergslagens civilområde.

Sammanfattningsvis vill jag därför upplysa om att chefen för kommundepartementet kommer att föreslå regeringen att den fastställer de nuvarande stationeringsorterna för civilbefälhavarkanslierna i Södra, Västra, Östra, Nedre Norrlands och Övre Norrlands civilområden. Lokaliseringen av kansliet i Bergslagens civilområde får prövas i samband med att ny civilbefälhavare utses för detta civilområde.

2.6 Militärbefälhavarna

2.6.1 Huvuduppgifter m. m.

Riksdagen beslöt (prop. 1977/78:63, FöU 1977/78:9, rskr 1977/78:174) att militärbefälhavarnas huvuduppgift skall vara att leda den operativa verksamheten. Vid sidan av detta skall militärbefälhavarna svara för mobiliseringsverksamheten. Militärbefälhavarnas befattning med övriga delar av förbandsproduktionen får inte inkräkta på handläggningen av dessa uppgifter. Militärbefälhavarnas huvuduppgift är således att i krig försvara sina militärområden och i fred och beredskap förbereda krigsuppgiften. Förbe-

redelsearbetet innebär operativ planläggning, mobiliseringsförberedelser samt utbildning för krigsuppgiften, dvs. repetitionsutbildning, större övningar och ledningsövningar. Riksdagens beslut innebär vidare att chefen för marinen och chefen för flygvapnet skall leda grundutbildningen från central direkt till lokal nivå. Militärbefälhavarna måste dock få möjligheter att inrikta grundutbildningen med hänsyn till förbandens krigsuppgifter. De skall också leda vissa övningar och genomföra inspektioner. Ledningsutredningen föreslår i denna etapp inte någon ändring på dessa punkter. Inte heller jag har några andra förslag beträffande militärbefälhavarnas huvuduppgifter. Jag vill dock understryka att huvuduppgifterna kräver att militärbefälhavarna får inflytande över den verksamhet i övrigt som bedrivs inom militärområdena. Detta inflytande skall säkerställa deras möjligheter att genomföra krigsplanläggningen enligt gällande operationsplaner, att disponera krigsorganisationens personal, materiel och övriga förnödenheter på det mest rationella sättet i krig och fred, att överblicka beredskapen inom militärområdena, att leda mobiliseringens genomförande samt att leda verksamheten efter mobilisering.

I den utredningsetapp som jag behandlar här har ledningsutredningen övervägt militärbefälhavarnas inflytande över arméns grundutbildning samt deras uppgifter beträffande materielförvaltning, personaltjänst, hälso- och sjukvårdstjänst, kameraltjänst samt fortifikations- och byggnadsförvaltning. Jag kommer i det följande att behandla dessa frågor var för sig.

2.6.2 Arméns grundutbildning m. m.

Under chefen för armén har militärbefälhavarna i dag ansvaret för arméns grundutbildning. Detta innebär sammanfattningsvis att militärbefälhavarna skall upprätta förslag till långsiktiga produktionsplaner för grundutbildningen inom militärområdena (förbandsomsättningsplaner), ge uppgifter och fördela resurser (planerings- och budgetdialog), samordna utbildning och övningar, leda vissa övningar samt följa upp utbildningen och kontrollera utbildningsresultatet. Ledningsutredningen har undersökt sambanden mellan dessa uppgifter och funnit att det är nödvändigt att hålla ihop uppgifterna hos en chef, militärbefälhavaren eller chefen för armén. Militärbefälhavarna måste leda vissa övningar och genomföra inspektionsverksamhet. Utredningen har prövat att centralisera dessa uppgifter till arméstaben men har funnit att en sådan åtgärd inte medför några besparingar. En centralisering försvårar dessutom en rationell utbildningsplanering, framför allt mellan grund- och repetitionsutbildningen samt kan få allvarliga konsekvenser för krigsförbandens personalförsörjning. Utredningen har inte ansett sig kunna förorda ett sådant alternativ och föreslår därför inte någon förändring i ansvarsfördelningen av dessa uppgifter. Däremot anser den att nuvarande former för planering och budgetering m. m. inom armén måste förenklas. Utredningens förslag om arméns

grundutbildning biträds i stort av de remissinstanser som har yttrat sig i frågan.

För egen del anser jag att det finns skäl som talar både för och emot att militärbefälhavarna har ansvar för arméns grundutbildning. Det vore i och för sig önskvärt att reglera utbildningsfrågor på samma sätt oavsett försvarsgren. Onödigt dubbelarbete kan också förekomma om militärbefälhavarna är en mellannivå i utbildningsledningen. Ledningsutredningen har dessutom enligt min mening redovisat övertygande skäl för att militärbefälhavarnas operativa ansvar inte kräver att de ges ansvar för arméns grundutbildning utan att det främst är produktionsrationella faktorer som bör avgöra deras uppgifter beträffande denna utbildning.

Det stora antalet arméförband inom militärområdena kräver i och för sig överblick och samordning av utbildningsresurserna. Ett visst behov av att lösa intressekonflikter mellan utbildningsmyndigheterna när det gäller utnyttjande av materiel, skjutfält, understöd m. m. finns. Armén utgör dessutom en betydande del av krigsorganisationen, varför det kan vara fördelaktigt om militärbefälhavarna har ett påtagligt inflytande över denna försvarsgren.

Jag anser i likhet med utredningen att övervägande skäl talar för att ansvaret för arméns grundutbildning t. v. bör ligga kvar hos militärbefälhavarna. Jag delar dock försvarets rationaliseringsinstituts uppfattning att utredningen mer förutsättningslöst borde ha prövat olika alternativ för militärbefälhavarnas befattning med arméns grundutbildning. Utredningen redovisade t. ex. inte något alternativ som innebär ökad decentralisering av uppgifterna.

Även jag anser att formerna för planering och budgetering m. m. inom armén bör förenklas. Detta bör kunna ske inom ramen för den försöksverksamhet i Nedre Norrlands militärområde som jag inledningsvis berörde.

Utredningen, som också har behandlat ansvarsfördelningen mellan truppslagsinspektörerna och militärbefälhavarna, konstaterar att något dubbelarbete av betydelse inte föreligger mellan dem. En bättre samordning och klarare ansvarsfördelning, främst när det gäller inspektionsverksamheten behövs dock. Jag delar utredningens uppfattning.

Jag vill också något närmare beröra truppslagsinspektörernas verksamhet m. m. vid arméstaben, eftersom jag i prop. 1977/78:63 anmälde att behovet av truppslagsinspektörer med truppslagsavdelningar borde övervägas i det fortsatta utredningsarbetet om försvarsmaktens centrala ledning m. m.

I prop. 1979/80:100 (bil. 7) redovisade jag bl. a. ÖB:s förslag till organisation och lokalisering av de centrala staberna m. m. ÖB förordade i sitt förslag till organisation av arméstaben att truppslagsinspektörerna med truppslagsavdelningar liksom i dag borde ingå i staben. Som skäl anförde han bl. a. att en ändrad organisation skulle försvåra ledningen av armén,

medföra oklara ansvarsgränser samt leda till ökade driftkostnader och investeringar. Jag anmälde vidare att man borde ta ställning till truppslagsinspektörernas verksamhet m. m. först när frågan om arméns utbildningsverksamhet och den därav följande uppgiftsfördelningen mellan olika ledningsnivåer avgörs.

Med hänsyn till dels vad jag nyss har anfört beträffande arméns grundutbildning, dels ÖB:s synpunkter anser jag att det f. n. inte finns anledning att föreslå någon ändring av truppslagsinspektörernas verksamhet m. m. Jag vill dock framhålla att möjligheterna bör tas till vara att öka samordningen mellan de olika truppslagen inom armén. Det bör ankomma på regeringen att vidta erforderliga åtgärder.

2.6.3 Materielunderhållstjänst

Jag går nu över till att behandla frågan om militärbefälhavarnas inflytande på materielunderhållstjänsten inom militärområdena. Enligt utredningen bör militärbefälhavarna ha fullt ansvar för materielunderhållstjänsten i krig och för förberedelserna i fred. Militärbefälhavarna bör få kännedom om och vid behov kunna påverka sådana centralt planerade åtgärder beträffande materiel som kan komma att påverka beredskapen inom området. De bör också ha ett likartat inflytande på all materiel, oberoende av försvarsgrenstillhörighet. Utredningen föreslår därför att de särskilda lydlinjerna rörande marinens vapen- och skeppstekniska materiel och flygvapnets flygmateriel avskaffas.

Detta är frågor som det bör ankomma på regeringen att besluta om. Jag vill dock upplysa om att jag i likhet med ledningsutredningen och remissinstanserna anser det vara angeläget att militärbefälhavarnas möjligheter att påverka materielrörelser inom sina militärområden förbättras, eftersom tillgången på materiel har avgörande betydelse för beredskapen och den operativa verksamheten.

2.6.4 Personaltjänst

Militärbefälhavarnas inflytande på krigsplaceringen av värnpliktiga grundas i dag på en överenskommelse mellan ÖB och chefen för värnpliktsverket. Genom överenskommelsen har militärbefälhavarna – i de delar där ÖB och försvarsgrenscheferna har anvisningsrätt gentemot värnpliktsverket – fått motsvarande anvisningsrätt gentemot värnpliktskontoren i militärområdena när det gäller användningen av de värnpliktiga som har tilldelats vederbörande militärområde. Utredningen föreslår att denna anvisningsrätt ges en formell grund i militärbefälhavarnas instruktion. Remissinstanserna godtar förslaget.

Även denna fråga anser jag att regeringen bör avgöra. Jag vill dock anmäla att jag finner det vara väsentligt att militärbefälhavarna ges möjlighet att utnyttja krigsplaceringsbar personal så rationellt som möjligt. Förbandens personalbehov skall tillgodoses med den prioritet och de övriga

krav, t. ex. på lokal rekrytering, som militärbefälhavarna anger. Även om samarbetet mellan militärområdesstaber och värnpliktskontor i dag fungerar bra, är det enligt min mening lämpligt att militärbefälhavarnas inflytande läggs fast i instruktionen.

Militärbefälhavarnas uppgifter vad avser personaltjänsten i fred bör enligt ledningsutredningen begränsas. Principen bör vara att personalfrågor avgörs på lokal nivå, eventuellt inom de ramar som man efter förhandlingar har lagt fast på central nivå. Utredningen anser vidare att militärbefälhavarnas uppgifter inom främst arméns kommenderingssystem bör begränsas och att uppgiften att leda personalvården inom militärområdena bör utgå. Däremot anser utredningen att militärbefälhavarna, med hänsyn till behovet av en övergripande personalbedömning, bör ha kvar sina uppgifter inom befordringssystemet.

Utredningens förslag, som innebär decentralisering av vissa av militärbefälhavarnas uppgifter, biträds i stort av flertalet remissinstanser. Även jag anser att militärbefälhavarna och deras staber i minsta möjliga mån bör belastas med administrativt arbete i fred. Det bör ankomma på regeringen att vidta erforderliga åtgärder i denna riktning. Jag vill ändå i detta sammanhang redogöra för min inställning till vissa delar av personaltjänsten. Jag biträder utredningens förslag att militärbefälhavarnas ansvar för ledningen av personalvården i fred skall utgå. Dessa fredsuppgifter har inte något samband med deras huvuduppgifter och behöver därför inte ledas av dem. Jag vill dock understryka att militärbefälhavarna även i fortsättningen bör ha kvar de begränsade personalvårdsresurser som krävs för att de skall kunna lösa sina huvuduppgifter. Med anledning av att några remissinstanser har haft invändningar mot förslaget vill jag erinra om att resurser, som frigörs från militärområdesstaberna, flyttas till lägre regional eller lokal nivå. De totala resurserna för personalvård minskar således inte i det av mig förordade alternativet med sex militärområden. Jag vill här upplysa om att jag avser föreslå regeringen att låta utreda frågan om organisation och arbetsformer för den andliga vården inom försvarsmakten.

Som jag tidigare nämnt anser jag i likhet med ledningsutredningen att militärbefälhavarna så långt det är möjligt bör avlastas fredsbetonade uppgifter. De bör dock ha inflytande över de kommenderingar som berör militärområdets personal och som kan påverka bemanningen av viktiga befattningar i krigsorganisationen. Förslaget att begränsa militärbefälhavarnas uppgifter inom främst arméns kommenderingssystem bör enligt min mening prövas vid de försök med decentraliserad produktionsledning som jag inledningsvis informerade om.

Ledningsutredningens förslag att militärbefälhavarna även i fortsättningen skall avge befodringsomdömen godtas av de remissinstanser som har yttrat sig i frågan. Även jag anser att behovet av en jämförande bedömning mellan förbanden och över truppslags- och försvarsgrensgränserna inom militärområdena gör det nödvändigt att militärbefälhavarna behåller denna uppgift.

2.6.5 Hälso- och sjukvård

Militärbefälhavarna har i dag uppgifter som avser hälso- och sjukvården såväl i fred som krig. Krigsuppgiften, som bl. a. innefattar mobiliserings- och krigsplanläggning, utbildning och övningar, är dominerande.

Utredningen föreslår att militärbefälhavarnas tillsynsansvar för hälso- och sjukvården i fred utgår i den takt som det kan övertas av andra myndigheter. Erforderliga överenskommelser bör träffas mellan försvarsmakten och berörda civila organ. Militärbefälhavarnas ansvar bör alltså i fortsättningen begränsas till hälso- och sjukvård i krig och förberedelserna för detta.

Förslagen möts av en delad remissopinion. Sjukvårdsstyrelsen, som är negativ till förslagen anför bl. a. att behovet av allmän hälsovård inte har beaktats av utredningen. Styrelsen menar att detta inte bara är ett fredsmässigt krav utan också ett angeläget utbildningsområde inom krigsförberedelsearbetets ram. Några remissinstanser menar att utredningen inte har behandlat vissa arbetsuppgifter för militärbefälhavarna, särskilt beträffande krigssjukvården.

Även om jag är medveten om att militärbefälhavarnas uppgifter i fred inom hälso- och sjukvårdsområdet först på lång sikt kan komma att övertas av andra myndigheter och organ, anser jag i likhet med ledningsutredningen att det är principiellt riktigt att nu besluta om inriktningen att militärbefälhavarna i fred endast skall ha det inflytande som krävs för att kunna förbereda mobiliserings- och krigsuppgiften.

I och med att personal från militärområdesstabernas hälso- och sjukvårdsenheter skall biträda vid mobiliseringsplanläggning och krigsförberedelsearbete också på lägre regional och lokal nivå, har belastningen på hälso- och sjukvårdsfunktionen i militärområdesstaberna ökat. Stabernas begränsade resurser kräver därmed också att de avlastas vissa rena fredsuppgifter för att erforderlig tid skall kunna avsättas för huvuduppgiften. Jag biträder således utredningens förslag vad gäller inriktningen. På lång sikt bör det noga övervägas om det är lämpligt att flytta de hälsovårdsassistenter som ingår i militärområdesstaberna till lägre regional eller lokal nivå.

2.6.6 Kameraltjänst

Militärbefälhavarna utför vissa uppgifter bl. a. vad avser utbildning och kontroll av kassatjänsten inom militärområdena. Ledningsutredningen föreslår att militärbefälhavarnas ledning av kameraltjänsten i fred utgår och att deras ansvar begränsas till planläggning och andra förberedelser för kameraltjänsten i krig. Jag biträder förslaget. I likhet med ÖB vill jag dock understryka betydelsen av att militärbefälhavarna har tillgång till kvalificerad personal som kan genomföra planläggningen och förberedelserna för kameraltjänsten i krig.

2.6.7 Fortifikations- och byggnadsförvaltning

Jag övergår nu till att behandla militärbefälhavarnas uppgifter när det gäller fortifikations- och byggnadsförvaltningen.

Ledningsutredningen slår fast att militärbefälhavarna med hjälp av sina staber skall utöva ledningen av verksamheten, medan verkställigheten skall ligga på lokala myndigheter inom militärområdena. Enligt utredningen har militärbefälhavarna i dag både ledande och verkställande uppgifter inom fortifikations- och byggnadsområdet. De biträds i detta arbete av sektion 8 i militärområdesstaberna. Sektionen svarar för den operativa planläggningen av de fortifikatoriska arbetena. Utredningen föreslår att dessa uppgifter skall föras över till fältarbetsavdelningen. Sektion 8 genomför också enligt utredningen delar av den fortifikatoriska krigsplanläggning som behövs för att befästningsarbeten enligt militärbefälhavarnas operativa planer snabbt skall kunna påbörjas och genomföras. Denna uppgift, som innebär att detaljerade planer för utbyggnaden av befästningarna skall utarbetas, är enligt utredningen en verkställighetsuppgift och bör därmed åligga byggnadskontoren eller underställda taktiska chefer. Genom sektion 8 biträder militärbefälhavarna också ÖB, försvarsgrenscheferna och fortifikationsförvaltningen i den fredstida byggnadsverksamheten. Här föreslår utredningen att militärbefälhavarna även i fortsättningen skall biträda ÖB och försvarsgrenscheferna när det gäller att bedöma behovet av anläggningar, mark m. m. inom militärområdena. Dessa uppgifter skall dock inte lösas av sektion 8 utan av övriga sektioner inom staberna. Däremot skall militärbefälhavarna inte vara någon mellannivå mellan fortifikationsförvaltningen och byggnadskontoren när det gäller att projektera och upphandla befästningar, mark och byggnader m. m. Den anskaffningsverksamhet m. m. som inte sköts av fortifikationsförvaltningen eller lokala chefer skall byggnadskontoren ansvara för. Genom sektion 8 har militärbefälhavarna slutligen ansvaret för fastighetsförvaltningen inom militärområdena. Detta innebär att uppdrag och medel för underhåll och drift av fastighetsbeståndet går från fortifikationsförvaltningen via militärbefälhavarna till förbanden. Ledningsutredningen föreslår att militärbefälhavarnas ansvar för fastighetsförvaltningen under fortifikationsförvaltningen utgår.

Sammanfattningsvis föreslår utredningen att sektion 8 utgår ur organisationen, att den operativa befästningsplanläggningen förs över till fältarbetsavdelningen och att de uppgifter i övrigt, som inte kan utgå eller decentraliseras, överförs till byggnadskontoren. Byggnadskontoren, som får ökade uppgifter, tillförs fortifikatorisk kompetens. Dessutom föreslår utredningen att kontoren skall finnas kvar i krig som verkställande organ för större underhålls-, befästnings- och byggnadsarbeten på militärområdesnivån.

Samtliga remissinstanser biträder utredningens principiella uppfattning

att ledningsuppgifter skall ligga på militärbefälhavarna medan verkställighetsuppgifter skall åvila enheter utanför militärområdesstaberna. Flertalet av de remissinstanser som har yttrat sig i frågan är emellertid negativa till utredningens förslag att sektion 8 skall utgå ur organisationen. ÖB framhåller att han – inom ramen för sitt uppdrag från regeringen rörande ledningen av fortifikations- och byggnadsverksamheten inom försvaret – kommer att klarlägga den närmare uppgiftsfördelningen mellan militärbefälhavarna och byggnadskontoren. Flera remissinstanser vill avvakta resultatet av detta. Chefen för armén pekar på att slutligt ställningstagande till denna uppgiftsfördelning bör uppskjutas intill dess att försöken med decentraliserad produktionsledning inom Nedre Norrlands militärområde har hunnit utvärderas.

Jag delar den uppfattning som ledningsutredningen och samtliga remissinstanser redovisar beträffande den principiella fördelningen av lednings- och verkställighetsuppgifter. Militärbefälhavarnas nuvarande ledningsuppgifter när det gäller fortifikations- och byggnadsförvaltningen bör kvarstå och sektion 8 behållas. De förslag som ÖB kommer att redovisa med anledning av det uppdrag som regeringen i juni 1979 har lämnat rörande ledningen av fortifikations- och byggnadsverksamheten inom försvarsmakten bör kunna ge underlag för en närmare precisering av militärbefälhavarnas uppgifter och av ansvarsfördelningen mellan militärområdesstaberna och byggnadskontoren. Detta kan komma att leda till en ännu klarare ansvarsfördelning än i dag och också till en personalbesparing. Det bör ankomma på regeringen att senare besluta om organisationen av fortifikations- och byggnadsverksamheten på högre regional nivå.

2.7 Militärområdesstabernas organisation

Militärbefälhavarna biträds av allsidigt sammansatta staber. Staberna har en principiellt likartad organisation inom samtliga militärområden. Militärområdesstaberna är under stabschefer organiserade på en operativ sektion (sektion 1), en underhållssektion (sektion 2), en armésektion, en transportsektion (sektion 5), en befästningssektion (sektion 8), en planerings- och ekonomiavdelning och en stabsavdelning. I Södra, Östra och Nedre Norrlands militärområdesstaberna finns dessutom en souschef och i Södra, Östra och Övre Norrlands militärområdesstaberna en flygsektion.

Ledningsutredningens förslag till organisation av militärområdesstaberna innehåller under en stabschef fyra sektioner, nämligen en sektion för operativ ledning och underrättelsetjänst, en sektion för mobiliserings- och underhållstjänst, en sektion för utbildnings- och personalfrågor samt en sektion för stödfunktionerna transporter, fältarbeten och sambandstjänst. Dessutom skall finnas en administrativ enhet. Befattningen som souschef utgår i förslaget.

I nuvarande organisation bereds de operativa ledningsfrågorna, t. ex.

militärbefälhavarnas operationsplaner, under chefen för sektion I av de markoperativa-, sjöoperativa- och luftoperativa avdelningarna. Beredningsorganen är således f. n. fackmässigt organiserade. Chefen för sektion I måste därför själv bereda de övergripande operativa frågorna eller också måste särskilda arbetsgrupper bildas. Detta är enligt utredningen en brist som måste avhjälpas. Utredningen föreslår därför att det skall finnas en särskild operativ beredningsfunktion i sektion I, en operationschef. Operationschefernas huvuduppgift skall vara att under sektionscheferna bereda frågor rörande militärbefälhavarnas operationsavsikter och operationsplaner i olika alternativ, sammanhålla operativa studier samt förbereda militärområdesstabernas ledningsövningar m. m. De skall i dessa frågor också svara för erforderlig samverkan med civilbefälhavarnas kanslier. Operationscheferna skall inte förses med egen fackmässig kompetens utan falla tillbaka på fackavdelningarna.

Det är enligt ledningsutredningen nödvändigt att organisationen utformas så att tillgång på kvalificerad kompetens för olika typer av stridskrafter garanteras. De tre fackmässigt organiserade enheterna för mark-, sjö- och luftstridskrafter bör därför finnas kvar.

Sammanfattningsvis övertar sektionen för operationsledning och underättelsetjänst i princip tidigare sektion 1:s uppgifter exkl. fältarbeten, sambandsfrågor och vissa uppgifter beträffande marinen, som har legat på den sjöoperativa avdelningen. En sammanhållande tjänst, operationschef, tillförs organisationen.

Mobiliserings- och underhållssektionen övertar i princip tidigare sektion 2:s uppgifter.

Utbildnings- och personalsektionen föreslås överta uppgifterna från den nuvarande armésektionen, vissa uppgifter från flygsektionen, nämligen de uppgifter som inte förs över till flygstaben, samt uppgifter beträffande marinens repetitionsutbildning.

Huvudmotiven för att skapa en transport-, fältarbets- och sambandssektion är att utredningen vill avlasta chefen för nuvarande sektion I arbetsuppgifter, inte minst i krigsorganisationen, och att staben därigenom får ytterligare en kvalificerad sektionschef. Transport-, fältarbets- och sambandssektionen övertar nuvarande sektion 5:s uppgifter, delar av nuvarande sektion 8:s uppgifter, dvs. operativa fältarbetsuppgifter, samt de uppgifter som i dag sköts av fältarbets- och sambandsavdelningarna inom sektion I.

ÖB och försvarets rationaliseringsinstitut anser att ledningsutredningens förslag till principorganisation är lämpligt. ÖB finner dock att en fristående enhet för planerings- och ekonomifunktionen bör tillföras organisationen. ÖB anser vidare att militärbefälhavarnas resurser för fortifikations- och byggnadstjänst blir så stora att de bör föras samman i en särskild enhet, möjligen ingående i transport-, fältarbets- och sambandssektionen. Bl. a. chefen för marinen, chefen för flygvapnet, civilbefälhavaren för Södra

civilområdet, Centralorganisationen SACO/SR och TCO-S avstyrker inrättandet av en särskild transport-, fältarbets- och sambandssektion. Fältarbets- och sambandsfunktionerna har en väsentlig anknytning till den operativa ledningsfunktionen och bör ingå i sektion 1. Transportfunktionen bör ingå i sektion 2 och sektion 8 bör kvarstå i organisationen. Chefen för armén finner det angeläget att militärbefälhavarna får stor frihet att – inom fastställd personalram – själva anpassa organisationen till regionala förhållanden och till efter hand förändrade krav.

Inledningsvis (s. 6) anförde jag att endast viktigare ramfrågor som t. ex. huvuduppgifter och personalramar bör underställas riksdagens prövning. Inom de ramar som sålunda läggs fast bör det ankomma på regeringen att fastställa organisationen m. m. En sådan flexibilitet bör härvid eftersträvas att militärbefälhavarna själva får möjligheter att inom givna ramar anpassa organisationen till regionala förhållanden och förändrade krav.

Jag har tidigare under avsnitten om militärbefälhavarnas uppgifter och antalet militär- och civilområden behandlat de organisationsfrågor som riksdagen bör ta ställning till. Med anledning av remissinstansernas kritik av enskildheter i utredningens förslag till organisation vill jag ändå något kommentera också delar av förslaget som inte behöver underställas riksdagens prövning. Som jag tidigare har anfört bör militärbefälhavarnas nuvarande ledningsuppgifter vad gäller fortifikations- och byggnadsförvaltningen kvarstå och sektion 8 behållas. Jag delar dessutom vissa remissinstansers uppfattning att fältarbets- och sambandsfunktionerna bör höra ihop med den operativa ledningsfunktionen. Mycket talar enligt min mening också för att transportfunktionen bör knytas an till mobiliserings- och underhållsverksamheten. Bl. a. detta samt resultatet av ÖB:s översyn av uppgiftsfördelningen mellan militärbefälhavarna och byggnadskontoren bör ligga till grund för det fortsatta organisationsarbetet.

Som jag anförde inledningsvis (s. 4) leder ÖB en intern utredning för att närmare klara ut ansvarsförhållandena mellan och inom olika organisatoriska nivåer. Bl. a. berörs finansieringsformerna för verkstads- och förrådsverksamheten liksom ledningsformerna för fortifikations- och byggnadsförvaltningen inom försvaret. ÖB:s förslag tillställs regeringen efter hand som arbetet fortskrider. Genom detta utredningsarbete samt på grundval av erfarenheter från försöksverksamheten inom Nedre Norrlands militärområde kan vissa organisationsförändringar som berör organ på högre regional nivå bli aktuella.

2.8 Chefen för första flygeskadern med stab

Utredningen har funnit att chefen för första flygeskadern bör behålla sin nuvarande fristående ställning samt att nuvarande uppgifter och resurser för eskaderchefen med stab är lämpliga när det gäller attackförbanden.

Chefens för första flygeskadern uppgifter rörande spaningsförbanden föreslås inte bli ändrade. Ledningsutredningen föreslår vidare att spanings- och underrättelseavdelningen skall lokaliseras till och ingå i Bråvalla flygflottilj (F 13). Nuvarande provisoriska organisation av första flygeskaderns stab bör enligt förslaget fastställas och staben bör ligga kvar i Göteborg. En samlokalisering med andra militära myndigheter i Göteborg bör dock eftersträvas.

I likhet med remissinstanserna biträder jag ledningsutredningens förslag beträffande chefens för första flygeskadern uppgifter och ställning samt beträffande lokaliseringen av eskaderstaben och spanings- och underrättelseavdelningen. Förslaget att spanings- och underrättelseavdelningen skall ingå i F 13 avstyrks av remissinstanserna. ÖB utreder f. n. ledningen av flygstridskrafterna i krig. I avvaktan på resultatet av denna utredning bör nuvarande lydadsförhållande bestå.

2.9 Chefen för Gotlands militärkommando

Chefen för Gotlands militärkommando är nu underställd militärbefälhavaren för Östra militärområdet när det gäller krigsplanläggning, beredskap m. m. samt mobiliseringsverksamhet men lyder direkt under chefen för armén när det gäller utbildning m. m. Bl. a. med hänsyn till minskningen av antalet förband anser ledningsutredningen att militärbefälhavaren för Östra militärområdet även kan ges ansvar för utbildningen m. m. av arméstridskrafter på Gotland. Därigenom får chefen för Gotlands militärkommando samma lednings- och lydadsförhållanden som gäller för övriga lägre regionala chefer inom armén.

ÖB, som biträder förslaget, erinrar om att han har uppdragit åt chefen för armén att utreda en organisation med ett arméregemente på Gotland och med chefen för Gotlands militärkommando som chef också för detta regemente. Därmed skulle den särskilda lydadslinjen från chefen för armén till chefen för Gotlands militärkommando upphöra på ett naturligt sätt.

Frågan om ändring av försvarsmaktens organisation m. m. på Gotland bereds f. n. i regeringskansliet. Jag avser att senare föreslå regeringen att denna fråga underställs riksdagens prövning i en särskild proposition. Lednings- och lydadsförhållandena för chefen för Gotlands militärkommando bör behandlas i detta sammanhang. Jag är därför inte beredd att nu ta ställning till utredningens förslag.

2.10 Byggnadskontoren

Enligt ledningsutredningens förslag överförs vissa uppgifter från militärbefälhavarna till byggnadskontoren, som liksom nu bör vara underställda militärbefälhavarna men lyda under fortifikationsförvaltningen i fråga om

anskaffning m. m. av mark, byggnader osv. Kontoren föreslås till skillnad från nu ingå i krigsorganisationen som verkställande organ för ledning av befästnings- och byggnadsarbeten m. m. samt för underhåll av tunga befästningar och bör därför tillföras krigsplanläggningsenheter med fortifikationsofficerare som chefer.

Jag har tidigare under avsnittet om militärbefälhavarnas uppgifter något berört ansvarsfördelningen mellan byggnadskontoren och militärområdesstaberna. Jag har därvid förordat att militärbefälhavarnas nuvarande ledningsuppgifter bör kvarstå och sektion 8 behållas. Jag har också anmält att ÖB f. n. ser över nyss nämnda ansvarsfördelning. Utredningens förslag att byggnadskontoren skall ingå i krigsorganisationen anser jag dock vara lämpligt, även om jag i likhet med bl. a. ÖB inte delar utredningens uppfattning att kontoren skall leda utbyggnaden av truppbefästningar i krig. Denna uppgift bör ankomma på försvarsområdesbefälhavarna (motsvarande). Däremot bör enligt min uppfattning byggnadskontoren vara organiserade i krig, bl. a. för att t. ex. vid mobilisering leda forcering eller avbrytande av större entreprenadarbeten, krigsskadereparationer i tunga befästningar, utbyggnad av baracker, krigsfångeläger och krigskyrkogårdar m. m. Någon fortifikatorisk kompetens behöver därmed inte tillföras kontoren.

2.11 Byggnads- och reparationsberedskapen

Byggnads- och reparationsberedskapens organisation, som består av ett stort antal företag med krigsproduktionsansvar, s. k. K-företag, svarar för en betydelsefull sektor av vårt totalförsvaret. En stor del av byggnads- och reparationsberedskapens organisation finansieras f. n. av de berörda företagen. Övriga medel disponeras av fortifikationsförvaltningen, ingår i dess anslag och således i försvarsramen.

Fortifikationsförvaltningen bör enligt utredningen även i fortsättningen vara program- och produktionsmyndighet för byggnads- och reparationsberedskapen. Denna bör dock finansieras via ett eget anslag utanför försvarsmaktens utgiftsram. Därmed kommer byggnads- och reparationsberedskapens ställning som totalförsvarsfunktion att understrykas. Ledningsutredningen föreslår vidare att regionalkontor med fasta heltidstjänster inrättas för byggnads- och reparationsberedskapens planläggning på högre och lägre regional nivå.

Utredningens förslag möts av en delad remissopinion. Bland de remissinstanser som har invändningar mot förslaget anser några att byggnads- och reparationsberedskapen bör ges en ännu mer fristående ställning, medan andra anser att huvudmannaskapet bör omprövas och eventuellt föras över till någon civil totalförsvarsmyndighet.

För egen del anser jag att byggnads- och reparationsberedskapens orga-

nisation av praktiska skäl och för att underlätta anskaffning, utbildning och förrådshållning bör behålla nuvarande anknytning till fortifikationsförvaltningen. ÖB, militärbefälhavarna och försvarsområdesbefälhavarna. Jag vill dock understryka att detta inte får påverka organisationens ställning som en för hela totalförsvaret gemensam resurs. Beslut om utnyttjande av byggnads- och reparationsberedskapens resurser bör följaktligen fattas av militär- och civilbefälhavarna resp. försvarsområdesbefälhavarna och länsstyrelserna i samråd.

Rent principiellt delar jag utredningens uppfattning att en totalförsvarsfunktion som byggnads- och reparationsberedskapen inte bör ingå i försvarsramen och där vägas mot rent militära behov. Jag är emellertid inte beredd att nu tillstyrka någon förändring av gällande finansiering i enlighet med utredningens förslag. Jag räknar med att försvarskommittén kommer att göra en samlad översyn av dessa frågor.

Ledningsutredningen har också tagit upp byggnads- och reparationsberedskapens organisation och resurser. Jag är inte nu beredd att tillstyrka utredningens förslag att inrätta fasta tjänster för handläggning av frågor rörande byggnads- och reparationsberedskapen. Det bör dock ankomma på regeringen att närmare reglera organisationen m. m.

2.12 Genomförande

I prop. 1979/80:100 (bil. 7) anförde jag att omorganisationen av de centrala staberna m. m. i princip borde gälla fr. o. m. den 1 juli 1981 men genomföras under en övergångsperiod. Jag delar ledningsutredningens uppfattning att genomförandet av den nya organisationen på högre regional nivå bör ske först efter det att de centrala staberna genomfört sin omorganisation. Jag bedömer att det är realistiskt att omorganisationen på högre regional nivå börjar genomföras den 1 juli 1982.

Organisationsförändringarna på denna nivå kan i vissa fall komma att medföra problem för personalen. Jag förutsätter att dessa problem begränsas så långt det är möjligt, bl. a. genom att förändringarna genomförs i nära samarbete mellan de berörda myndigheterna, försvarets personalnämnd, statens arbetsmarknadsnämnd och berörda personalorganisationer. Personalminskningarna bör genomföras i samband med naturlig avgång och i förening med en effektiv omplaceringsverksamhet.

Ledningsutredningen och flera remissinstanser har föreslagit att beslut om civilbefälhavarna, gränsdragningarna i Gävleborgs län, chefen för första flygeskadern med stab samt spanings- och underrättelseavdelningen vid Södermanlands flygflottilj bör fattas oberoende av den centrala nivån och behandlas med förtur. Det bör som jag tidigare har nämnt ankomma på regeringen att fatta beslut i dessa frågor. Självfallet bör eventuella förändringar genomföras i den takt som berörda myndigheter anser vara möjlig.

3 Hemställan

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

1. godkänna de riktlinjer som jag har förordat för organisation av totalförsvarets högre regionala ledning m. m.,
2. bemyndiga regeringen att vidta de övergångsåtgärder och åtgärder i övrigt som behövs för att genomföra vad jag har förordat.

4 Beslut

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

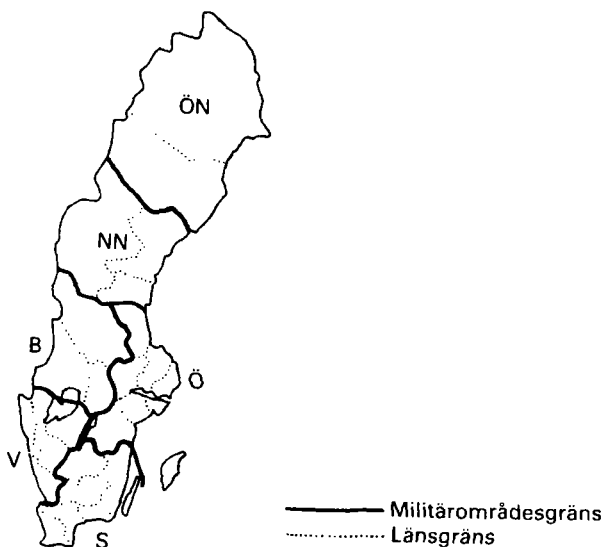
*Bilaga 1***Nuvarande organisation**

I det följande redovisas nuvarande organisation av totalförsvarets högre regionala ledning.

1 Ledningen i fred**1.1 Försvarsmaktens ledning i fred**

Sverige indelas i sex militärområden. Dessa är Södra (S), Västra (V) och Östra (Ö) militärområdena samt Bergslagens (B), Nedre Norrlands (NN) och Övre Norrlands (ÖN) militärområden. Indelningen framgår av följande figur.

Indelning i militärområden fr. o. m. den 1 januari 1979.

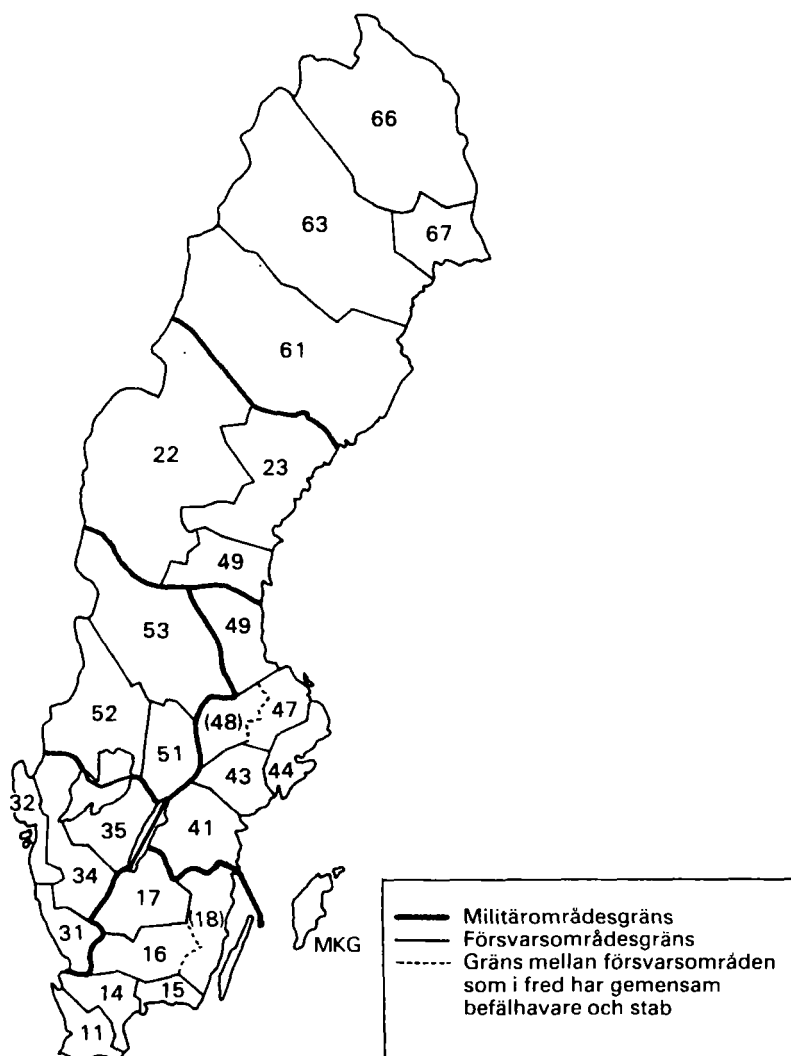


Varje militärområde står under befäl av en militärbefälhavare.

Militärområdena indelas territoriellt i försvarsområden, vart och ett under ledning av en försvarsområdesbefälhavare. Inom Östra militärområdet bildar dock Gotlands län ett militärkommando.

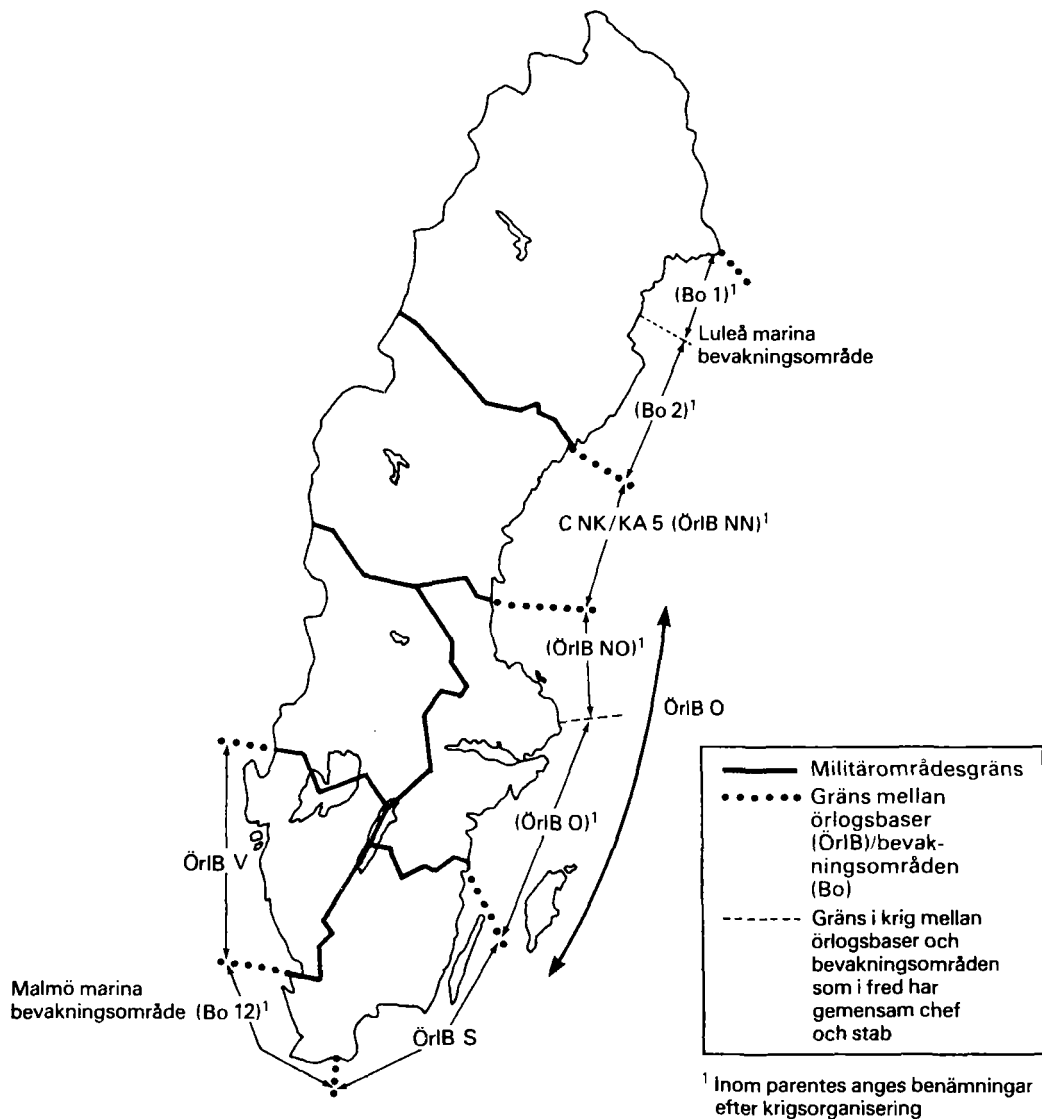
Inom varje försvarsområde (utom inom försvarsområde 67) är chefen för ett förband ur armén eller ett kustartilleriförsvaret tillika försvarsområdesbefälhavare. Denne svarar för planläggning, förberedelser och genomförande av markstridskrafternas m. fl. mobilisering, av områdets försvar och av den territoriella verksamheten inkl. samverkan med civila myndigheter, främst länsstyrelsen. Indelningen i försvarsområden, som huvudsakligen ansluter till länsindelningen, framgår av följande figur.

Indelning i försvarsområden fr. o. m. den 1 januari 1979.



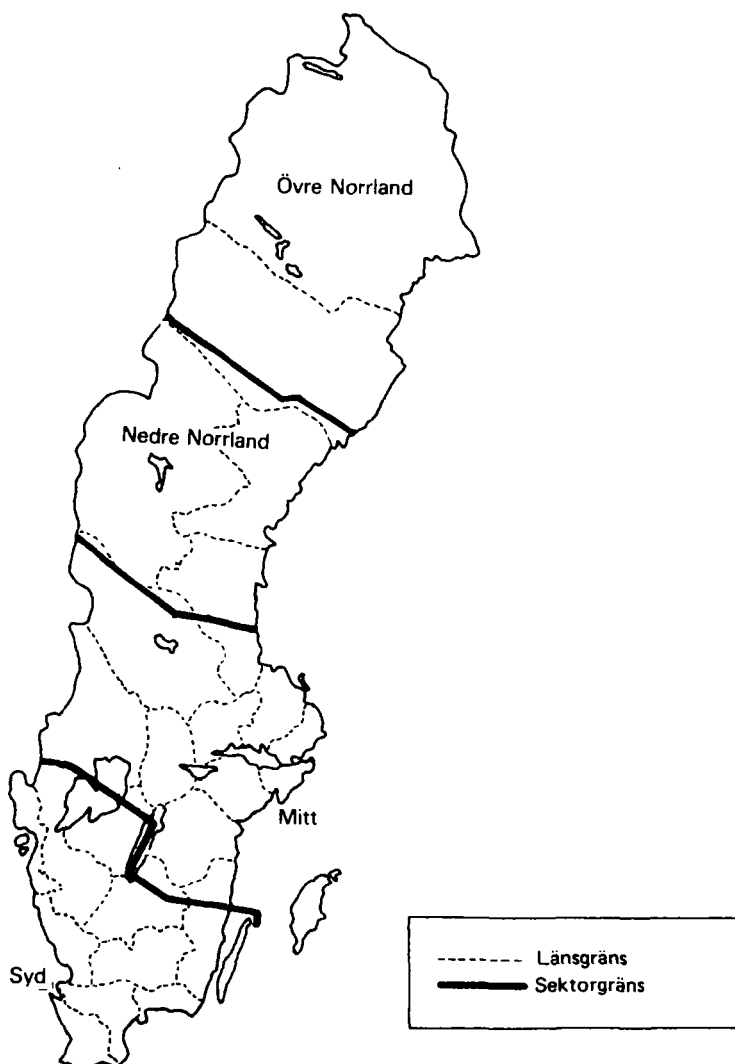
För övervakning av svenskt sjöterritorium och omgivande farvatten samt fackmässig ledning av insatsberedda sjöstridskrafter svarar örlogsbaschefer eller chefer för marina bevakningsområden. Örlogsbascheferna svarar också för mobilisering av flottans staber och förband och för planläggning av sjöförsvaret. Indelningen i örlogsbaser och bevakningsområden framgår av följande figur.

Indelning i örlogsbaser och bevakningsområden



För ledningen av flygstridskrafterna inom främst luftförsvaret är Sverige indelat i luftförvarssektorer. Inom varje luftförvarssektor är chefen för en av flygflottiljerna också sektorchef. Denne svarar bl. a. för övervakning av lufrummet och ledning av krigsplanläggningen samt för mobilisering av stora delar av flygvapnets jaktflyg-, stridslednings- och basförband inom sektorn. F. n. finns det sju luftförvarssektorer. Det är avsikten att dessa skall minskas till fyra och det är denna storsektorindelning som har varit utgångspunkt för utredningens arbete. Den avsedda sektorindelningen framgår av följande figur.

Den avsedda sektorindelningen



Militärbefälhavare och militärområdesstaber

Militärbefälhavarna ansvarar under ÖB för den operativa verksamheten inom militärområdena. Vidare ansvarar militärbefälhavarna under ÖB och försvarsgrenscheferna för mobiliseringsverksamheten inom militärområdena, utom den mobiliseringsverksamhet som leds av chefen för första flygeskadern eller annan militärbefälhavare.

Militärbefälhavarna leder utbildningen vid de delar av försvarsmakten som är underställda dem, i den mån utbildningen inte leds direkt av försvarsgrenscheferna eller av chefen för första flygeskadern.

Militärbefälhavarna leder enligt ÖB:s bestämmande underrättelse- och säkerhetstjänsten samt personalvårds- och upplysningsverksamheten inom militärområdena. De leder vidare, enligt sjukvårdsstyrelsens bestämmande, den militära hälso- och sjukvården inom militärområdena.

Militärbefälhavarna är inom militärområdena under de centrala förvaltningsmyndigheterna ansvariga för samordning av förvaltningen och - med vissa begränsningar - för planläggningen och kontrollen av förvaltningen.

Militärbefälhavarna skall inom resp. militärområde samordna försvarsmaktens verksamhet med totalförsvaret i övrigt samt samverka med civilbefälhavarna och andra totalförsvarsmyndigheter.

Militärbefälhavarna är underställda ÖB men lyder under cheferna för armén och flygvapnet i fråga om sådan verksamhet rörande mobilisering, utbildning, taktik, organisation, utrustning och personal som dessa leder samt under chefen för marinen i fråga om mobilisering.

Med vissa undantag är staber, förband, utbildningsanstalter och andra militära enheter inom militärområdena underställda militärbefälhavarna. Detta innebär att de har orderrätt gentemot dessa enheter utom i vissa avseenden, där enheterna lyder direkt under central myndighet eller chefen för första flygeskadern.

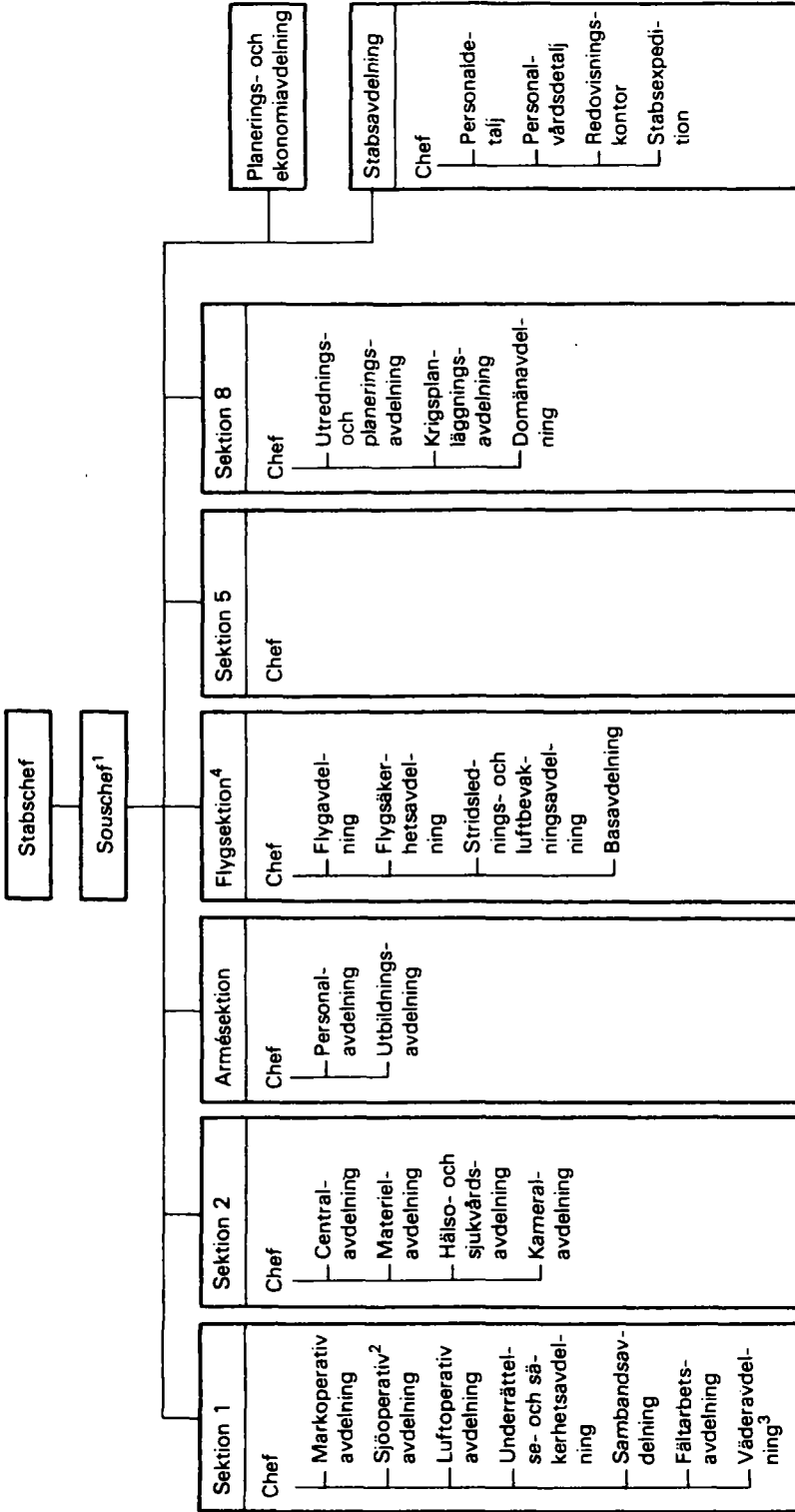
Militärbefälhavarna biträds av allsidigt sammansatta militärområdesstaber. Militärområdesstaberna i alla militärområden har en likartad organisation enligt följande organisationstablå (intagen på s. 37).

Att det finns flygsektioner i Södra och Östra militärområdesstaberna samt Övre Norrlands militärområdesstab hänger samman med att ifrågakörande militärbefälhavare har utbildningsansvar för luftförsvars-, stridslednings- och basförbanden både inom det egna och ett angränsande militärområde.

Enligt riksdagens beslut om försvarsmaktens centrala ledning m. m. skall militärbefälhavarna inte längre ha ansvaret för ledningen av den grundläggande utbildningen inom flygvapnet. Detta innebär att flygsektionerna dras in och att deras uppgifter i viss omfattning övertas av chefen för flygvapnet.

Den redovisade principorganisationen gäller med endast mindre avvikelser för samtliga militärområdesstaber utom Nedre Norrlands militärområdesstab. Vid denna tillämpas sedan den 1 december 1976 på försök en

Militärömrådesstabernas organisation



1 Endast vid Södra, Östra och Nedre Norrlands militärömrådesstab.

2 Bergslagens militärömrådesstab saknar sjöoperativ avdelning.

3 Endast vid Östra militärömrådesstaben.

4 Endast vid Södra, Östra och Övre Norrlands militärömrådesstab.

organisation med en särskild personalsektion (sektion 3). Personalsektionen innehåller en personalavdelning och en personalvårdsavdelning. Samtidigt har personalavdelningen i armésektionen samt personal- och personalvårdsdetaljerna i stabavdelningen utgått.

Militärområdesstaberna är "skräddarsydda" så till vida att personalresurserna i fred har anpassats efter militärområdenas uppgifter i rådande militärpolitiska läge. Stabernas personal varierar mellan 70 och 140 anställda. Härtill kommer personal i militärområdesförvaltningarnas ledningsorgan.

Chefen för första flygeskadern med stab

Första flygeskadern är ett sammanhållet högre förband för attackflyget som såväl i fred som i krig är direkt underställt ÖB men som lyder under chefen för flygvapnet när det gäller utbildning och mobiliseringsförberedelser m. m. Eskadern består av en chef med stab samt underställda attackförband.

Chefen för första flygeskadern leder huvuddelen av verksamheten vid attackflottiljerna F 6, F 7 och F 15. Vidare leder han verksamheten inom den lätta attackdivisionen vid F 21 samt, i fråga om krigsförberedelser och mobiliseringsberedskap, vid F 5, F 13 och F 16.

I fred leder chefen för första flygeskadern också verksamheten inom spaningsdivisionerna och underrättelseplutonerna vid F 13, F 17 och F 21 i fråga om taktik, utbildning och övningar. Eskaderchefen har vidare anvisningsrätt gentemot chefen för F 5 i fråga om flygspaningsgruppernas taktik, utbildning och övningar.

Vid de nyss angivna delar av flygvapnet som är underställda eller lyder under chefen för första flygeskadern skall han

- leda krigsförberedelsearbetet och svara för beredskapen.
- leda mobiliseringsförberedelser och mobilisering.
- leda utbildningen.
- leda verksamhet rörande taktik m. m. samt
- genom inspektioner m. m. följa förhållandena inom sitt ansvarsområde.

Eskaderchefen biträder militärbefälhavarna vid planläggningen av attackförbandens verksamhet i krig och med den mobiliseringsverksamhet som militärbefälhavarna leder.

Chefen för första flygeskadern biträds av en stab som ligger i Göteborg och har ca 35 anställda.

Lokala myndigheter m. m.

Militärbefälhavarna har enligt sin instruktion det fulla ansvaret för mobiliseringsförberedelserna inom sina militärområden med undantag för förband ur första flygeskadern samt vissa andra flygvapenförband, för vilka annan militärbefälhavare har det fackmässiga mobiliseringsansvaret. Till militärbefälhavarnas mobiliseringsansvar hör bl. a. förvaltning av krigsför-

bandens personalresurser, materiel och anläggningar - förbandsförvaltning. Enligt försvarsmaktens särskilda förvaltningsreglemente lyder dock mobiliseringsmyndigheterna ur marinen och flygvapnet direkt under försvarets materielverk när det gäller förvaltningen av vapen- och skeppsteknisk materiel resp. flygmateriel. Inom marinen lyder vidare mobiliseringsmyndigheterna direkt under chefen för marinen när det gäller krigsförbandens personal.

Med nämnda undantag utövar militärbefälhavarna ledningen av och uppsikten över förvaltningen inom militärområdena. Den verkställande och utövande förvaltningen ligger dock på andra myndigheter. Verksamheten genomförs, förutom av försvarsgrenarnas lägre regionala och lokala myndigheter, av förvaltningar som är fristående från militärområdesstationerna. Inom varje militärområde finns det sålunda en materieförvaltning, en verkstadsförvaltning och ett byggnadskontor.

Genomförandeverksamhet bedrivs också av värnpliktskontoren som är regionalt utplacerade delar av värnpliktsverket. Enligt överenskommelser mellan ÖB och chefen för värnpliktsverket har militärbefälhavarna anvisningsrätt gentemot värnpliktskontoren rörande fördelning och utnyttjande av militärområdenas värnpliktstillgångar.

1.2 Ledningen av totalförsvarets civila delar i fred

En viktig roll inom totalförsvarets civila delar har länsstyrelserna där huvuddelen av krigsplanläggning, samordning och övningar m. m. utförs på regional nivå. Samordning över länsgränserna genomförs på högre regional nivå av civilbefälhavarna, som där är en motsvarighet till militärbefälhavarna inom det militära försvaret. Civilbefälhavarna är de högsta civila totalförsvarsmyndigheterna inom civilområdena.

Civilbefälhavarnas uppgifter m. m.

För verksamheten inom totalförsvarets civila delar indelas Sverige i sex civilområden. Dessa sammanfaller helt med militärområdena och har också samma beteckningar som dessa.

För varje civilområde utser regeringen en av landshövdingarna inom civilområdet att tillika vara civilbefälhavare. Civilbefälhavarna lyder direkt under regeringen.

Civilbefälhavarna skall i fred

- verka för att totalförsvaret inom civilområdet planläggs så att det vid krig eller krigsfara kan föras med en enhetlig inriktning; planläggningen skall i erforderlig utsträckning samordnas såväl mellan de civila myndigheterna och organen som mellan dessa och de militära myndigheterna.
- leda stabstjänstövningar inom civilområdet,
- verka för att personal hos civila myndigheter inom civilområdet utbildas för sin uppgift samt själva anordna sådan utbildning,

- planlägga sina kansliers krigsorganisationer samt
- göra de sammanställningar och upprätta de egna planer som behövs för verksamheten i krig och vid krigsfara.

För samordning av planläggningen får civilbefälhavarna hos civila myndigheter med statliga förvaltningsuppgifter inom civilområdena – riksdagens verk dock undantagna – begära att material om planläggningen sänds till dem. När det erfordras får civilbefälhavarna också föreskriva att beredskapsplan inte får fastställas innan samråd har ägt rum med dem. Civilbefälhavarna får också, i den utsträckning som behövs för deras eget planläggningsarbete, ta del av krigsplanläggningen även hos militära myndigheter och institutioner inom civilområdena.

I sin verksamhet skall civilbefälhavarna samverka med militärbefälhavarna. Civilbefälhavarna skall härutöver samråda med civila myndigheter och andra civila organ och hos dessa göra de framställningar som behövs.

Civilbefälhavarna har kanslier till sitt förfogande. Kanslierna leds av kanslichefer, som också är civilbefälhavarnas ställföreträdare. Antalet handläggare vid kanslierna varierar mellan tre och sex. Härtill kommer personal för administrativ service, vars antal varierar, bl. a. beroende på vilka möjligheter kanslierna har att repliera på länsstyrelser.

2 Ledningen i krig

2.1 Försvarsmaktens högre regionala ledning i krig

Under ÖB leder militärbefälhavarna den operativa verksamheten inom militärområdena och utanför territorialhavsgränsen (motsvarande) tilldelade operationsområden. Militärbefälhavarna för Södra och Östra militärområdena leder också luftförsvaret med jaktförband samt i viss utsträckning även övriga flygslag i Västra militärområdet resp. Bergslagens militärområde. Militärbefälhavarnas operativa ledning består i att

- bedöma läget i stort,
- ge uppgifter och fördela resurser,
- reglera befälsförhållanden,
- samordna stridande förbands verksamhet och erforderliga stödfunktioner sinsemellan och med det civila försvaret samt
- följa händelseutvecklingen och vid behov ändra uppgifter och omfördela resurser.

De chefer som är underställda militärbefälhavarna utövar fackmässig ledning av stridskrafterna. Det är således först på militärbefälhavarnas nivå som mark-, sjö- och luftstridskrafternas verksamhet samordnas i en gemensam operation.

Den fackmässiga ledningen av markstridskrafterna utövas dels av försvarsområdesbefälhavare, dels av fördelnings-, brigad- eller andra förbandschefer enligt militärbefälhavarnas bestämmande. Sjöstridskrafternas

fackmässiga ledning utövas av örlogsbas- och bevakningsområdeschefer.

Den fackmässiga ledningen av luftstridskrafterna utövas f. n. dels av sektorchefer, dels i vissa avseenden av s. k. flygstridsledare i Södra och Östra militärområdena, beroende på att dessa militärområden omfattar flera luftförsvarssektorer. När den s. k. storsektorindelningen genomförs kommer den fackmässiga ledningen att utövas av sektorchefer. Den fackmässiga ledningen av attackförbanden utövas normalt av chefen för första flygeskadern.

Militärbefälhavarna är territoriella chefer inom militärområdena och samverkar i denna egenskap med civilbefälhavarna och övriga sidoodnade chefer. Denna samverkan underlättas dels genom sammanfallande gränser för militär- och civilområdena, dels genom gemensamma krigsuppehållsplatser för den civila och militära högre regionala ledningen. Under militärbefälhavarna utövas den territoriella verksamheten av försvarsområdesbefälhavare, som i sin tur samverkar och är samgrupperade med länsstyrelserna.

Militärområdesstaberna har i princip samma organisation i krig som i fred. Vid mobilisering förstärks dock staberna avsevärt med främst reservanställd och värnpliktig personal.

Materiel- och verkstadsförvaltningarna svarar i krig för förnödenhetsförsörjning resp. reparationstjänst m. m.

Byggnadskontoren upplöses i krig och en del av personalen ingår i militärområdesstabernas krigsorganisation (sektion 8).

Värnpliktskontoren ingår i värnpliktsverket och är formellt delar av högkvarteret i krig. De är dock lokaliserade i anslutning till militärområdesstaberna och militärbefälhavarna har även i krig anvisningsrätt.

2.2 Den civila högre regionala ledningen i krig

Civilbefälhavarna skall i krig som högsta civila totalförsvarsmyndigheter inom civilområdena verka för att största möjliga försvarseffekt uppnås. De skall verka för att sådan verksamhet hos civila myndigheter och andra civila organ, som är av betydelse för försvarsansträngningarna, bedrivs med en enhetlig inriktning. Civilbefälhavarna skall samordna de civila försvarsåtgärderna och i samråd med militärbefälhavarna verka för att det civila och det militära försvaret samordnas. Slutligen skall de verka för att civilområdenas tillgångar fördelas och utnyttjas så att försvarsansträngningarna främjas.

De frågor som civilbefälhavarna i krig skall ägna särskild uppmärksamhet är

- inom civilförsvaret: större utrymnings- och flyktingrörelser, undsättande verksamhet samt skydd mot radioaktiva och kemiska stridsmedel,
- inom hälso- och sjukvården samt veterinärväsendet: fördelningen av personal-, vård- och laboratorietillgångar och medicinska förnöden-

heter, skydd mot biologiska stridsmedel samt bekämpandet av smittosamma sjukdomar hos människor och husdjur.

- inom psykologiskt försvar: upplysningsverksamheten genom radio, television och press samt åtgärder mot ryktesspridning,
- inom polisväsendet: trafikövervakning, flyktingkontroll och säkerhetstjänst.
- inom transportväsendet: transportreglering omfattande landsvägs-, järnvägs-, sjö- och flygtransporter.
- inom försörjningsväsendet: utnyttjande av beredskapslager och andra nyttigheter samt viktigare undanförel- och förstöringsåtgärder.
- inom arbetsmarknadsväsendet: fördelning av arbetskraftstillgångar.
- inom vägväsendet: ianspråktagande av förråd av ersättningsmateriel samt omfördelning av väghållningsorgan och för väghållningen erforderlig utrustning.

Civilbefälhavarna skall följa de föreskrifter som meddelas av centrala myndigheter. Civilbefälhavarna får meddela länsstyrelserna inom civilområdena föreskrifter för verksamheten. Om det är nödvändigt för försvarsansträngningarna får civilbefälhavarna också meddela andra regionala civila myndigheter med statliga förvaltningsuppgifter inom civilområdena föreskrifter för verksamheten, riksdagens verk dock undantagna.

Uppgiften att vara civilbefälhavare är i krig en heltidsuppgift frikopplad från landshövdingeskapet. Som chef för ifrågavarande länsstyrelse förordnas en särskild krigslandshövding.

Civilbefälhavarnas kanslier, som till skillnad från militärområdesstaberna har en mycket begränsad organisation i fred, utökas kraftigt vid mobilisering. Krigskanslierna har samma sektionsindelning som finns i länsstyrelsernas krigsorganisation med undantag för länsstyrelsernas sektioner för förvaltnings-, kameral- och skatteärenden.

3 Övrigt totalförsvar

Utöver samverkan mellan militärbefälhavare och civilbefälhavare samverkar dessa i krig också med sidoordnade chefer för övriga civila totalförsvarsfunktioner inom militär- och civilområdena. Dessa är

- chef för drivmedelszon (Drivmedelscentralen)
- chef för programområde (Sveriges Radio)
- chef för krigsteleregion (televerket)
- chef för radioområde (televerket)
- järnvägsbefälhavare (statens järnvägar)
- lotsdirektör (sjöfartsverket)
- chef för tullregion/gränstulldistrikt (tullverket)
- chef för postregion (postverket)
- elbefälhavare (elförsörjningsnämnden)
- biskopen (i första hand) i ett av stiftet inom militär- och civilområdet

- regionalt kansli för frivilligorganisationerna
- chef för gasförsörjningszon
- chef för cementkontor

Även i fred samverkar militär- och civilbefälhavarna med motsvarande fredstida organ vad gäller krigsplanläggning m. m.

Byggnads- och reparationsberedskapen är en på de fredstida byggnads-, anläggnings- och installationsföretagen baserad organisation som har till uppgift att vid krig eller krigsfara utföra byggnads-, anläggnings- och reparationsarbeten för totalförsvaret. Centralt lyder byggnads- och reparationsberedskapen i fred under fortifikationsförvaltningen och i krig under ÖB. Regionalt leds byggnads- och reparationsberedskapen inom militär-områdena av regionalchefer som lyder under militärbefälhavarna. Vid krig eller krigsfara biträds regionalcheferna av regionalkontor, som ingår i militärområdesstaberna.

Sammanfattning av försvarsmaktens ledningsutrednings överväganden och förslag

I den andra delen av sitt utredningsarbete har försvarsmaktens ledningsutredning behandlat den högre regionala nivån, bl. a. indelningen i militär- och civilområden samt uppgifter och organisation för militärbefälhavarna med staber. Utredningen har också funnit det nödvändigt att ingående behandla den civila ledningsorganisationen på högre regional nivå. Civilbefälhavarnas uppgifter m. m. har därför varit en av huvudfrågorna.

1 Grundläggande krav

Ledningsutredningen anger att ett grundläggande krav för att totalförsvaret skall kunna utveckla erforderlig effekt i krig – och därmed för hur trovärdigheten hos vårt försvar uppfattas – är en väl fungerande ledning på alla nivåer. För försvarsmaktens del innebär detta att ledningen skall utformas främst utifrån de krav som invasionsförsvaret ställer. För de civila delarna av vårt totalförsvaret är huvuduppgiften att vidmakthålla försvarsviljan, skydda befolkning och egendom och trygga folkförsörjningen. De krav som ställs i krig är således avgörande för den högre regionala ledningen och indelningen.

Indelning och befogenheter m. m. måste enligt utredningen utformas så att militärbefälhavarna och civilbefälhavarna får rimliga möjligheter att lösa sina ledningsuppgifter vid mobilisering och i krig och att i fred vidta erforderliga förberedelser. Alla militära och civila resurser inom militär- och civilområdena måste kunna användas på ett samordnat sätt. Detta förutsätter att områdena har samma gränser. Med hänsyn till att det militärpolitiska läget snabbt kan förändras måste den högre regionala ledningen och indelningen vara ändamålsenlig i olika militärpolitiska lägen. Den högre regionala ledningsorganisationen – chefernas uppgifter, stabernas storlek m. m. – bör dock i första hand utformas mot bakgrund av det militärpolitiska läge som nu råder.

Militärområden och sannolika operationsområden bör enligt utredningen sammanfalla så att en militärbefälhavare i fred kan förbereda och i krig genomföra försvaret i en samlad försvarsoperation. För totalförsvarets civila delar är det väsentligt att verksamheten i krig kan bedrivas inom ramen för den fredstida indelningen och organisationen. Den indelning i län och kommuner med därtill knutna ansvarsförhållanden som gäller i fred bör därför behållas i krig.

Enligt ledningsutredningen är vår insatsberedskap i fred låg. Utredning-

en anser att totalförsvaret och dess ledning därför snabbt och flexibelt måste kunna höja beredskapen och gå över från freds- till krigsorganisation. Detta förutsätter att ledningsorganisation och ansvarsförhållanden är utformade på ett likartat sätt i fred och krig. De ledningsorgan som skall ha ansvaret i krig och för omställningen från fred till krig måste också vara organiserade redan i fred och ha erforderlig ledningskapacitet i sin grundorganisation.

2 Militär- och civilområdesgränser samt försvarsområdes- och länsgränser

En grundläggande förutsättning för en väl fungerande samverkan mellan de militära och civila delarna av totalförsvaret är enligt ledningsutredningen att gränserna för den militära och civila indelningen sammanfaller och att de ansluter till de civiladministrativa gränserna. Så är inte alltid fallet i dag.

Från militär sida är det ett naturligt önskemål att den militärterritoriella indelningen sammanfaller med bedömda operationsområden i krig, vilket ibland också innebär önskemål om att frångå de gränser som gäller för den civila administrationen. Angriparnas ökade rörlighet och större frihet vid val av invasionsområde gör att kraven i framtiden blir större på att ett operationsområdes gränser snabbt skall kunna ändras alltefter händelseutvecklingen. Bl. a. genom att försvarsmakten i allt större utsträckning måste utnyttja samhällets civila resurser ökar behovet av samverkan mellan det militära och det civila försvaret och därmed också behovet av helt sammanfallande gränser mellan den militärterritoriella och den civiladministrativa indelningen.

Utredningen anser att kravet på samverkan mellan de militära och civila delarna av totalförsvaret måste vara styrande för den regionala indelningen, eftersom detta är en grundläggande förutsättning för totalförsvarets verksamhet. I konsekvens härmed anser utredningen att indelningen i län måste vara avgörande för gränsdragningen. Utredningen föreslår således helt sammanfallande gränser mellan militär- och civilområden och mellan försvarsområden och län. Utredningen föreslår också att varje försvarsområde och län i sin helhet förs till ett militär- och civilområde. Den militärterritoriella indelning som gäller i fred bör – i varje fall i fråga om samverkan mellan de militära och civila delarna av totalförsvaret – endast i undantagsfall ändras i krig. De operativa ansvarsområdena ansluter i fred till den militärterritoriella indelningen. I krig måste de emellertid anpassas till händelseutvecklingen, vilket kan innebära att operationsområden och militärområden i vissa fall inte helt sammanfaller. Om händelseutvecklingen kräver det skall ett helt försvarsområde/län i krig kunna föras över till ett angränsande militär- och civilområde.

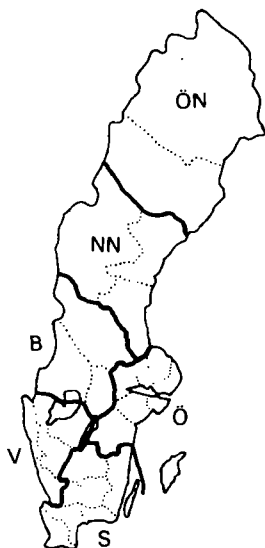
3 Antalet militär- och civilområden

3.1 Utformning av olika alternativ

Enligt direktiven skall utredningen pröva lämpligheten av att minska antalet militärområden från nuvarande sex. Mot denna bakgrund har utredningen prövat alternativ med sex, fem, fyra och tre militär- och civilområden. Vart och ett av dessa alternativ kan utformas på olika sätt vad gäller den geografiska avgränsningen av militär- och civilområdena. För alla alternativ gäller att inom varje militär- och civilområde skall finnas en militärbefälhavare med stab och en civilbefälhavare med kansli, en materielförvaltning, en verkstadsförvaltning, ett byggnadskontor och ett värnpliktskontor. En minskning med ett militär- och civilområde innebär således att också militärområdesförvaltningarna, byggnadskontoret och värnpliktskontoret (exkl. inskrivningscentralen) utgår.

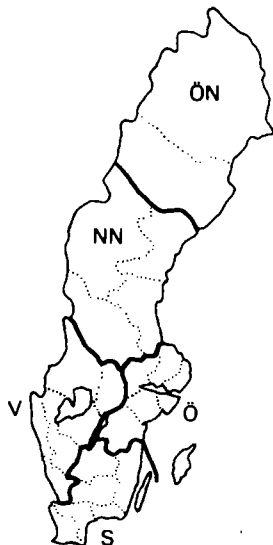
I alternativet med sex militär- och civilområden har utredningen prövat de varianter som blir en följd av att Gävleborgs län, som nu är delat mellan Östra militär- och civilområdet och Nedre Norrlands militär- och civilområde, skall föras till ett militär- och civilområde. Den avgränsning som förordas framgår av följande figur och innebär att Gävleborgs län förs till Nedre Norrlands militär- och civilområde. Det är nämligen nödvändigt att eftersträva en bättre balans mellan de olika militär- och civilbefälhavarnas uppgifter. F. n. är militär- och civilbefälhavarna för Östra militär- resp. civilområdet de utan tvekan mest arbetsbelastade högre regionala cheferna. Detta torde också gälla flertalet chefer för övriga totalförsvarsfunktioner inom Östra militär- och civilområdena.

Alternativ 6



I alternativet med fem militär- och civilområden har utredningen eftersträvat en geografisk indelning som ger bättre balans i uppgiftsfördelningen mellan olika militär- och civilområden. Den avgränsning som utredningen har kommit fram till framgår av följande figur. För att i någon mån kompensera bortfallet av en militär- resp. civilområdesledning föreslås att i krigsorganisationen skall ingå en armékårchef med stab, som står till ÖB:s förfogande som ledningsreserv.

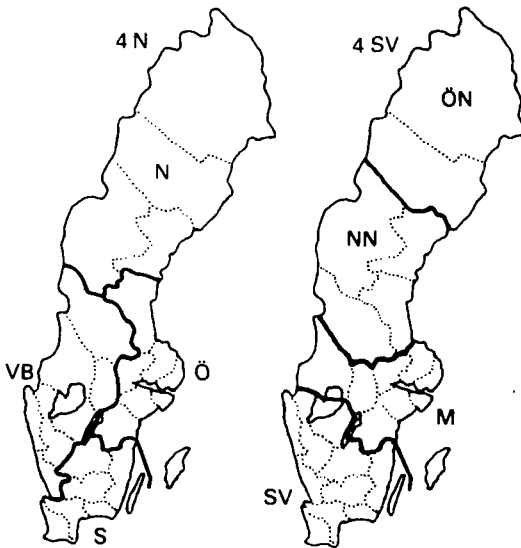
Alternativ 5



I alternativet med fyra militär- och civilområden har utredningen prövat ett stort antal underalternativ. Dessa kan indelas i två principiellt olika grupper. Den ena bygger på en sammanslagning av Nedre Norrlands och Övre Norrlands militär- och civilområden och kallas underalternativ 4 N. Den andra bygger på en sammanslagning av Södra och Västra militär- och civilområdena och benämns underalternativ 4 SV. Den enligt utredningen bästa varianten inom resp. grupp framgår av följande figur (intagen på s. 48). Utredningen har funnit det svårt att skilja dessa underalternativ åt och därför valt att låta båda kvarstå vid den slutliga värderingen.

I alternativ 4 N blir det enligt utredningen nödvändigt att organisera ett militärkommando i Norrbottens län med en chef som under militärbefälhavaren för Norrlands militärområde har ansvaret för att i fred planlägga och i krig leda försvaret med markstridskrafter inom sitt område. Han skall också svara för samverkan med länsstyrelsen. Detta innebär ett avsteg från nuvarande ledningsprinciper genom att en nivå förs in mellan militärbefälhavare och fördelningschefer. Även lydheidsförhållandena i fred påverkas. Cheferna för de arméförband (motsvarande) i Norrbottens län som

Alternativ 4 N och 4 SV



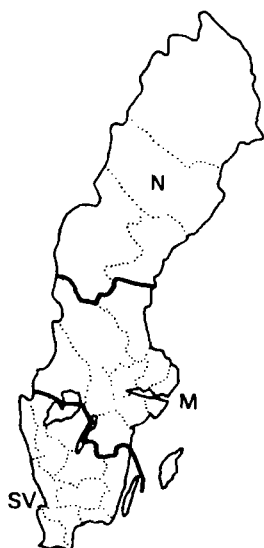
är organiserade i fred skall således vara underställda chefen för militärkommandot men lyda under militärbefälhavaren för Norrlands militärområde när det gäller mobiliseringsförberedelser och utbildning. Även i detta alternativ föreslår utredningen att i krigsorganisationen skall ingå en armékårchef med stab, som står till ÖB:s förfogande som ledningsreserv.

I alternativ 4 SV anser utredningen att det bör organiseras ett militärkommando i Skåne enligt samma principer som skulle gälla för militärkommandot i Norrbotten. För att underlätta totalförsvarsamverkan i Skåne och samtidigt avlasta civilbefälhavaren för Sydvästra civilområdet bör också möjligheten prövas att i krig organisera en länsstyrelse för hela Skåne. Även i detta alternativ har förutsatts att i krigsorganisationen skall ingå en armékårchef med stab.

I alternativet med tre militär- och civilområden är variationsmöjligheterna enligt ledningsutredningen begränsade och indelningen måste bygga på en parvis sammanslagning av nuvarande militär- och civilområden. Utredningens skiss till indelning framgår av följande figur (intagen på s. 49).

I detta alternativ krävs i samtliga militär- och civilområden någon form av mellannivå för ledning av markstridskrafter, territoriell verksamhet och civilförsvaret. Alternativet är således inte förenligt med nuvarande principer för ledning och samverkan på högre regional nivå och ligger därmed också utanför ramen för direktiven. Om sådana radikala förändringar av den högre regionala ledningen skall övervägas, bör enligt utredningen en förutställningslös studie av ledningen i krig på nivåerna under den centrala genomföras och andra ledningsprinciper diskuteras.

Alternativ 3



Personal- och kostnadsförändringar för försvarsmakten i de olika alternativen framgår av följande tabell. I tilläggsdirektiv har utredningen fått i uppdrag att belysa bl. a. ett alternativ som innebär en minskning med ca 150 anställda vid militärområdesstaberna och militärområdesförvaltningarnas ledningsorgan inom ramen för ett alternativ med sex militär- och civilområden. Eftersom grundalternativet med sex militär- och civilområden inte ger en sådan besparing, redovisas detta alternativ (alternativ 6, minus 150) separat. Vid personaldimensioneringen i detta alternativ har utredningen utgått från att militärbefälhavarnas huvuduppgifter, dvs. operativ verksamhet, mobiliseringsförberedelser och viss utbildning, skall prioriteras. Personalminskningen och ambitionssänkningen har därför i första hand gått ut över fredsbetonade uppgifter.

Personal- och kostnadsförändringar för försvarsmakten

Alternativ	Förändring av antalet anställda	Årlig kostnadsförändring (milj. kr.)
6	- 97	-11,3
6, minus 150	-150	-17,5
5	-170	-20,0
4 N	-240	-28,0
4 SV	-230	-27,0

Anm.: Utredningen har också räknat militär och civilmilitär personal som frigörs och som kan föras över till utbildningsfunktionen som en besparing.

Utöver de personalminskningar som framgår av sammanställningen innebär utredningens förslag en viss omfördelning av personal från militär-områdesstaberna till främst lokala myndigheter.

Personalminskningarna utgår från personalläget i april 1978.

3.2 Värdering av alternativen

Utredningen framhåller att det är många faktorer som påverkar värderingen av de olika alternativen och att de olika faktorerna sinsemellan måste tillmätas olika vikt. Utredningen anser att avgörande för värderingen är militär- och civilområdesledningarnas funktionsduglighet i krig samt vid mobilisering. För att kunna göra en bedömning av funktionsdugligheten har utredningen behandlat de olika militär- och civilbefälhavarnas ledningsuppgifter i krig. Med utgångspunkt i erfarenheterna av nuvarande organisation har utredningen ställt fredsuppgifterna i relation till de uppgifter som i dag ligger på militär- och civilbefälhavarna för Östra militär- resp. civilområdet. Utredningen är nämligen av den uppfattningen att deras ledningsuppgifter ligger nära den övre gränsen för vad en militärbefälhavare med stab och en civilbefälhavare med kansli förmår lösa. Värderingen av alternativen är följande.

I alternativ 6 bedöms sannolikheten vara liten att någon militärbefälhavare får för stora ledningsuppgifter i krig. Om detta ändå skulle bli fallet, finns goda möjligheter att avlasta berörd militärbefälhavare genom att lägga över uppgifter på någon annan militärbefälhavare. Möjligheterna att leda försvaret på djupet av territoriet är goda. Samtliga militärbefälhavare bedöms kunna lösa sina fredsuppgifter och uppgifter i samband med mobilisering. Risken för att någon civilbefälhavare får för stora ledningsuppgifter i krig bedöms vara liten. Samtliga civilbefälhavare bör kunna lösa sina fredsuppgifter utan att nuvarande princip med en landshövding som tillika är civilbefälhavare behöver frångås.

För alternativ 6, minus 150 gäller i stort sett samma bedömning som för alternativ 6. Skillnaden ligger i beredningskapaciteten i fred. Militärbefälhavarna bedöms kunna lösa sina operativa och territoriella uppgifter på ett i huvudsak tillfredsställande sätt under förutsättning att krigsplanläggningen prioriteras. Vissa brister i krigsplanläggningen får man dock enligt utredningen räkna med inom en del stödfunktioner. När det gäller mobiliseringsverksamheten finns vissa risker för att det blir luckor i planläggning och kontroll. Militärbefälhavarnas uppgifter inom utbildningen kan sannolikt inte lösas helt godtagbart. Inom områdena personalvård och arbetsmiljö kommer resurserna att minska på ett sätt som knappast kan godtas. Detta medför att motsvarande tjänster kan behöva köpas från andra statliga eller kommunala organ, varför några egentliga besparingar inte erhålls.

I alternativ 5 finns en viss risk för att militärbefälhavaren för Västra militärområdet får för stora ledningsuppgifter i krig. Denna risk föreligger

emellertid först sedan en uppladdning med stormaktsstyrkor har genomförts i Danmark och Norge. Ledningsorganisationens kapacitet minskar något, framför allt på den civila sidan. Dess flexibilitet bedöms däremot bli i stort sett oförändrad och tillräcklig i förhållande till behoven. Möjligheterna att förbereda och i krig leda försvaret på djupet av territoriet har minskat något i södra och mellersta Sverige. Samtliga militärbefälhavare bedöms kunna lösa sina fredsuppgifter och uppgifter i samband med mobilisering. Risken för att någon civilbefälhavare får för stora uppgifter i krig bedöms vara relativt liten. Nuvarande princip med en landshövding som tillika är civilbefälhavare behöver inte frångås.

I alternativ 4 N bedöms risken vara stor för att militärbefälhavarna för Norrlands och Västra militärområdena får för stora ledningsuppgifter i krig. Detta medför ett stort behov av reservledningsmöjligheter. Ledningsorganisationens kapacitet minskar betydligt i förhållande till alternativ 6, framför allt på den civila sidan. Flexibiliteten är begränsad genom att samtliga militärbefälhavare redan från början har mycket stora uppgifter. Möjligheterna att leda försvaret på djupet är begränsade. Främst militärbefälhavaren för Norrlands militärområde men även militärbefälhavarna för Västra och Östra militärområdena får i fred krigsplanläggnings- och repetitionsutbildningsuppgifter som överstiger dem som militärbefälhavaren för Östra militärområdet har idag. I ett krisläge torde inte militärbefälhavaren för Norrlands militärområde kunna leda mobilisering, koncentrerings- och operationer samtidigt. Samtliga civilbefälhavare kommer att få mycket omfattande ledningsuppgifter i krig och i fred ligger de på gränsen till vad som är möjligt att förena med posten som landshövding. I alternativet införs permanent en ledningsnivå mellan militärbefälhavaren och fördelningscheferna i Norrbottens län. Detta ger dock den fördelen att samverkansproblemen i Norrbottens län löses på ett naturligt sätt.

I alternativ 4 SV bedöms risken vara stor att militärbefälhavarna för Sydvästra och Mellersta militärområdena får för stora ledningsuppgifter i krig vilket kräver reservledningsmöjligheter. Ledningsorganisationens kapacitet minskar betydligt i förhållande till alternativ 6, framför allt på den civila sidan. Flexibiliteten är begränsad. Möjligheterna att leda försvaret på djupet är små. "Bakre" militärbefälhavare finns bara i norra Sverige. Militärbefälhavarna för Mellersta och Sydvästra militärområdena får mycket omfattande fredsuppgifter. Dessa överstiger dem som militärbefälhavaren för Östra militärområdet nu har. Mobiliseringsuppgifterna blir av mycket stor omfattning framför allt för militärbefälhavaren för Sydvästra militärområdet. I ett krisläge torde inte militärbefälhavarna godtagbart kunna leda mobilisering och operationer samtidigt. Risken att civilbefälhavaren för Sydvästra civilområdet får för stora uppgifter i krig är mycket stor, främst därför att han måste svara för befolkningsskydd m. m. i två tätbefolkade områden. Denna bedömning kvarstår även om en krigslänsstyrelse kan organiseras i Skåne. Några ytterligare möjligheter att avlasta

civilbefälhavaren för Sydvästra civilområdet finns inte såvida inte en mellannivå inrättas. Även civilbefälhavaren för Mellersta civilområdet kan få för stora uppgifter i krig. Fredsuppgifterna för civilbefälhavarna för Sydvästra och Mellersta civilområdena blir av den omfattningen att de blir svåra att förena med landshövdingeposten. Militärkommandot i Skåne innebär en ledningsnivå mellan militärbefälhavaren och fördelningscheferna i Skåne. En fördel med alternativet är att man här uppnår den bästa överensstämelsen mellan militärområdesgränser och områden lämpliga för ledning av jaktförsvaret m. m.

3.3 Val av alternativ

Vid utredningens slutliga värdering och val av alternativ har följande förhållanden tillmätts en avgörande betydelse.

- Varje militärbefälhavare och civilbefälhavare måste ha rimliga möjligheter att lösa sina ledningsuppgifter vid mobilisering och i krig utan att den centrala eller högsta ledningen omedelbart skall behöva ingripa.
- Varje militärbefälhavare och civilbefälhavare måste ha rimliga förutsättningar att genomföra krigsplanläggningen och mobiliseringsförberedelserna samt utbilda och öva underställda chefer, staber och förband i deras krigsuppgifter.
- Ledningsorganisationen måste ha sådan kapacitet och flexibilitet att det finns möjligheter att anpassa den till händelseutvecklingen.

Alternativen 4 N och 4 SV ger enligt ledningsutredningen inte erforderliga förutsättningar för att en betryggande ledning på högre regional nivå skall kunna upprätthållas, varken i krig eller i fred. Ett alternativ med fyra militär- och civilområden kräver också en övergång till andra ledningsprinciper i krig, vilket utredningen anser strida mot direktiven. Alternativ 4 N eller 4 SV förordas därför inte.

Utredningen anser att alternativ 5 ger godtagbara och alternativ 6 goda ledningsförutsättningar såväl i krig som fred.

För alternativ 6 talar främst

- den bättre ledningskapaciteten, vilket är av vikt bl. a. med hänsyn till de ökade kraven på djupförsvaret,
- den större säkerheten för att den regionala indelningen inte skall behöva ändras i krig eller vid förändringar i det militärpolitiska läget,
- den bättre överensstämelsen mellan militär- och civilområdesindelningen samt sektorindelningen som underlättar den operativa och fackmässiga ledningen av flygstridskrafterna samt
- fördelen att inte behöva göra några större ändringar i den befintliga och i allt väsentligt väl fungerande militär- och civilområdesindelningen.

För alternativ 5 talar främst de ytterligare besparingar om 8,7 milj. kr. för år som kan åstadkommas samt den bättre överensstämelsen med vissa av kommunikationsverkens indelning i fred.

Utredningen anser att de ytterligare besparingar som kan uppnås i alternativ 5 inte motiverar en minskning av antalet militär- och civilområden. Ledningsutredningen förordar därför alternativ 6. Detta alternativ uppfyller inte tilläggsdirektivens besparingsmål om 150 anställda. En ytterligare minskning av personalen i alternativ 6 bedöms dock inte lämplig. Om besparingsmålet skall vara styrande, förordar utredningen alternativ 5.

I ett särskilt yttrande anför ledamöterna Olle Göransson och Åke Gustavsson att en besparing om ytterligare 50 anställda bör göras i den centrala stabsorganisationen.

Ledamoten Hans Lindblad reserverar sig mot utredningens förslag och förordar ett alternativ med fyra militär- och civilområden, där de nuvarande Södra och Västra militär- och civilområdena slås samman och där Bergslagens militär- och civilområden delas upp mellan Östra och Nedre Norrlands militär- och civilområden. Därmed uppnås bl. a. en besparing om ca 27 milj. kr. och militärbefälhavarna får fullt luftoperativt ansvar.

Experten Håkan Jarmar har i ett särskilt yttrande förordat alternativet 6, minus 150.

4 Ledningsorganisationen i övre Norrland

I Övre Norrlands militär- och civilområden är Norrbottens län indelat i tre försvarsområden (Fo). De tre försvarsområdesbefälhavarna för Fo 63, 66 och 67 samverkar alla direkt med länsstyrelsen. Vid behov av prioriteringar mellan dem måste militärbefälhavaren för Övre Norrlands militär-område avgöra. Länsstyrelsen samverkar således med fyra militära myndigheter, vilket är förenat med stora svårigheter. Det är därför enligt FLU:s bedömning olämpligt med tre försvarsområden i Norrbottens län. Kravet på en militär samverkanspartner för länsstyrelsen måste tillgodoses.

Den bästa lösningen är enligt utredningen att militärbefälhavaren för Övre Norrlands militär-område vid sidan av sina uppgifter på högre regional nivå även utövar ledningen av den territoriella verksamheten¹ på lägre regional nivå inom Norrbottens län. Detta innebär att militärbefälhavaren samverkar både med civilbefälhavaren för Övre Norrlands civilområde och länsstyrelsen i Norrbottens län och förutsätter en samgruppering i krig av militärbefälhavaren med stab, civilbefälhavaren med kansli och länsstyrelsen i Norrbottens län. För ledning av markbevakning och markförsvaret m. m. bör Norrbottens län indelas i tre områden, som sammanfaller med

¹ Territoriell verksamhet omfattar samordning av markbevakning och försvar med lokalt bundna markstridskrafter, flottans och flygvapnets basförband m. m. samt understöd med och samordning av stödfunktioner som är gemensamma för försvarsmakten. Territoriell verksamhet omfattar också samordning av det militära försvaret med övriga delar av totalförsvaret genom samverkan med berörda chefer och myndigheter. Territoriell verksamhet utövas av militärbefälhavarna och under dem av försvarsområdesbefälhavarna.

nuvarande Fo 63, 66 och 67. Cheferna för dessa områden bör i princip få samma territoriella ansvar som fördelningschef (motsvarande).

I ett särskilt yttrande har experterna Edmén, Edström och Orrö föreslagit att Övre Norrlands militär- och civilområden enbart skall omfatta Norrbottens län.

5 Civilbefälhavarnas uppgifter m. m.

Utredningen har funnit att civilbefälhavarnas möjligheter att i fred påverka krigsplanläggningen inom sina ansvarsområden är otillräckliga med hänsyn till det ansvar som de enligt sin instruktion har i krig. Utredningen föreslår därför att civilbefälhavarnas ansvar för att inrikta planeringen inom totalförsvarets civila delar förstärks. I fred bör civilbefälhavarna ges ett övergripande planeringsansvar för sådan verksamhet som berör flera län.

Planeringsansvaret innebär också att ledningsförhållandena mellan centrala myndigheter och civilbefälhavarna samt mellan civilbefälhavarna och länsstyrelserna måste anpassas. Utredningen föreslår att centrala civila totalförsvarsmyndigheter ges rätt att utfärda föreskrifter för civilbefälhavarna när det gäller krigsplanläggningen inom resp. fack. För den övergripande planeringen inom civilområdena ges civilbefälhavarna motsvarande föreskriftsrätt gentemot länsstyrelserna.

Som en följd av civilbefälhavarnas ökade uppgifter föreslås en förstärkning av civilbefälhavarnas kanslier och av kanslichefernas ställning. Detta innebär en kostnadsökning om ca 2 milj. kr. per budgetår.

Enligt nuvarande praxis utses en av landshövdingarna inom civilområdet att vara civilbefälhavare. Utredningen föreslår att denna ordning skall gälla även i fortsättningen så länge uppgifterna går att kombinera.

Alltsedan civilbefälhavarinstitutionens tillkomst har civilbefälhavarna sorterat under samma departement som länsstyrelserna, f.n. kommundepartementet. Regeringens styrning i fred av civilbefälhavarna utgår emellertid i allt väsentligt från försvarsministern i dennes egenskap av samordningsminister för totalförsvaret och från den samordningsavdelning (Fö-Sam) som står till hans förfogande. Det är därför enligt utredningen lämpligt att även formellt ansluta civilbefälhavarorganisationen till försvarsdepartementet. Därigenom kommer uppgifter och resurser från samma departement.

Någon enhetlig princip för lokalisering av civilbefälhavarnas kanslier har inte fastställts. Utredningen har ansett det självklart att kanslierna skall ha fasta stationeringsorter. Erfarenheterna visar att behovet av samarbete mellan civilbefälhavarna och militärbefälhavarna är omfattande och ledningsutredningen bedömer att det kommer att öka i framtiden. Principen bör därför vara att militärområdesstaberna och civilbefälhavarnas kanslier lokaliseras till samma ort i fred, varvid det enligt utredningen är naturligt att kanslierna flyttar till militärområdesstabernas lokaliseringsorter.

6 Militärbefälhavarnas uppgifter

Ledningsutredningen behandlade delvis redan i sitt första betänkande militärbefälhavarnas huvuduppgifter. Utredningen konstaterar att militärbefälhavarnas uppgift är att försvara sina militärområden. Den operativa verksamheten blir därför militärbefälhavarnas huvuduppgift. Vid sidan härav är mobiliseringsverksamheten deras viktigaste uppgift. Militärbefälhavarna skall också ha erforderligt inflytande över sådan utbildning som har direkt samband med den operativa verksamheten. Utredningen markerar nu sin uppfattning att militärbefälhavarnas uppgifter måste begränsas och att de inte får bli några allmänna ledningsinstanser, på vilka uppgifter av alla möjliga slag kan läggas. Uppgifterna måste motiveras av huvuduppgiften eller andra rationella skäl.

Militärbefälhavarna löser sina uppgifter med hjälp av militärområdesstaberna och de myndigheter (motsvarande) som är underställda eller lyder under dem, bl.a. militärområdesförvaltningar, byggnadskontor samt försvarsgrenarnas lägre regionala och lokala myndigheter. Principen bör härvid vara att staberna skall biträda militärbefälhavarna vid ledningen av verksamheten, medan underställda och underlydande myndigheter svarar för genomförandet (verkställigheten).

Militärbefälhavarnas huvuduppgift är den operativa verksamheten. De skall därför vara underställda ÖB. Vidare bör militärbefälhavarna lyda under resp. försvarsgrenschef i fråga om fackmässig mobiliseringsverksamhet och sådan utbildning som de har ansvar för. I princip bör – på samma sätt som nu – ledningsorgan, förband, utbildningsanstalter och andra militära enheter inom militärområdena vara underställda militärbefälhavarna.

Utredningen utvecklar innebörden av de uppgifter som den anser skall ligga på militärbefälhavarna.

Militärbefälhavarna har under ÖB ett totalt ansvar för den operativa verksamheten. Den operativa ledningsfunktionen bereder militärbefälhavarnas beslut om hur försvaret av militärområdena skall föras, vilken beredskap som läget kräver m. m. De operativa stödfunktionerna lämnar underlag för möjligheterna att genomföra olika operativa alternativ samt utarbetar erforderliga order, sedan militärbefälhavarna har fattat principbeslut. Operativa stödfunktioner är bl. a. underrättelsetjänsten, fältarbets-tjänsten, underhållstjänsten, transporttjänsten och personaltjänsten. För krigsplanläggning och beredskap inom dessa m. fl. operativa stödfunktioner skall militärbefälhavarna ha ett fullt ansvar, eftersom det är en direkt förutsättning för att deras operationsplaner skall kunna förverkligas.

Militärbefälhavarnas ansvar för mobiliseringsverksamheten skall omfatta territoriella och fackmässiga mobiliseringsförberedelser samt mobilisering. Militärbefälhavarna skall i princip ha ansvaret för alla mobiliseringsförberedelser inom militärområdena. För flygstridskrafterna gäller delvis

andra principer. De fackmässiga mobiliseringsförberedelserna ligger där hos den militärbefälhavare som från början har tilldelats förbanden. Detta gäller även chefen för första flygeskadern. Lämpligheten i denna princip bör enligt utredningen prövas i samband med ÖB:s studier av flygstridskrafternas operativa ledning i krig.

Militärbefälhavarna skall ha inflytande över de delar av utbildningen som har direkt samband med den operativa verksamheten, krigsplanläggningen och mobiliseringsverksamheten. Ledningsutredningen anser att militärbefälhavarna under försvarsgrenscheferna skall leda och samordna repetitionsutbildningen, främst tillämpningsövningarna, för förband ur samtliga försvarsgrenar. Utredningen anser vidare att militärbefälhavarna skall medverka i den långsiktiga planeringen av denna utbildning för att bl. a. säkerställa att förband som behöver samövas inkallas samtidigt.

När det gäller flygvapnets grundutbildning, fortsatt flygslagsutbildning m. m. liksom marinens motsvarande utbildning bör, enligt utredningens förslag i etapp 1, ledningen gå direkt från central till lokal nivå. Grundutbildningen kan dock, oberoende av försvarsgren, i vissa fall behöva inriktnas av militärbefälhavarna med hänsyn till förbandens krigsuppgifter inom militärområdena. Utredningen anser det också nödvändigt att militärbefälhavarna leder och samordnar vissa övningar och genomför inspektioner oberoende av försvarsgren.

Ledningsutredningen har funnit att det av fredsrationella skäl är lämpligt att militärbefälhavarna under chefen för armén även i fortsättningen åläggs vissa uppgifter beträffande ledningen av grundutbildningen inom armén. Militärbefälhavarna bör planera förbandsomsättningen samt ha ett ansvar när det gäller den årsvisa planeringen och budgeteringen av grundutbildningen och därmed också för genomförandet av planerings- och budgetdialogen. De skall vidare leda vissa övningar, samordna och följa upp grundutbildningen samt kontrollera utbildningsresultatet.

Utredningen har prövat att centralisera dessa uppgifter till truppslagsinspektörerna eller utbildningssektionen vid arméstaben men funnit att en sådan åtgärd inte medför några besparingar. En centralisering försvårar dessutom en rationell utbildningsplanering, framför allt mellan grund- och repetitionsutbildningen och kan få allvarliga konsekvenser för krigförbandens personalförsörjning. Utredningen föreslår därför inte en sådan ändring.

Ledningsutredningen har också behandlat uppgiftsfördelningen mellan militärbefälhavarna och truppslagsinspektörerna och föreslår en bättre samordning och klarare ansvarsfördelning, främst när det gäller inspektionsverksamheten.

Planerings- och budgetdialogen inom armén är arbetskrävande på grund av den struktur som fredsorganisationen har och som ställer stora krav på samverkan och samordning. Utredningen har diskuterat möjligheterna att låta chefen för armén och militärbefälhavarna genomföra en gemensam

dialog med förbanden. Utredningen förordar inte denna modell men föreslår att den blir föremål för närmare studier och eventuella försök. Utredningen anser dock att nuvarande former för planering och budgetering m. m. inom armén måste förenklas. Inom marinen och flygvapnet är samordningsproblemen inte av samma omfattning och organisationen inte större än att en planerings- och budgetdialog som är gemensam i erforderlig grad kan föras med samtliga berörda parter, dvs. försvarsgrenschef, militärbefälhavare och förbandschefer.

Militärbefälhavarnas huvuduppgifter, dvs. den operativa verksamheten, mobiliseringsverksamheten och delar av utbildningen kräver ett inflytande på den verksamhet i övrigt som bedrivs inom militärområdena. Ledningsutredningen redovisar sin syn på hur detta inflytande skall tillgodoses beträffande materielförvaltning, personaltjänst, hälso- och sjukvård, kameraltjänst samt fortifikations- och byggnadsförvaltning.

Utredningen anser att militärbefälhavarna skall ha fullt ansvar för materielunderhållstjänsten i krig och för erforderliga förberedelser i fred med de undantag som ÖB anger. Militärbefälhavarna skall ha möjlighet att på planeringsstadiet få kännedom om och vid behov påverka centralt planerade materielförflyttningar som kan komma att beröra den materiella beredskapen inom militärområdena. Militärbefälhavarna skall följa upp och kontrollera krigsmaterielens tillgänglighet och användbarhet, varvid teknisk expertis skall ställas till förfogande av centrala myndigheter, främst försvarets materielverk. Rutiner för krigsorganisationsplanering m. m. som är enhetliga för försvarsgrenarna bör utvecklas och de särskilda lydlinjerna från försvarets materielverk till lokal nivå rörande marinens vapen- och skeppstekniska materiel och flygvapnets flygmateriel bör avskaffas.

Utredningen anser att militärbefälhavarnas inflytande på personalresursernas användning i krigsorganisationen inte har en tillfredsställande formell förankring. Militärbefälhavarnas inflytande över värnpliktskontoren grundas på en överenskommelse mellan ÖB och chefen för värnpliktsverket, som innebär att varje militärbefälhavare har anvisningsrätt gentemot det värnpliktskontor som ligger inom hans militärområde. Utredningen anser att militärbefälhavarna i sin instruktion bör ges anvisningsrätt gentemot värnpliktskontoren i fråga om utnyttjandet av de värnpliktiga som har tilldelats militärområdena.

Militärbefälhavarnas uppgifter i fråga om personaltjänst i fred bör begränsas. Det bör inte finnas någon mellannivå mellan centrala och lokala myndigheter inom detta område. Utredningen anser att militärbefälhavarnas uppgifter inom främst arméns kommanderingssystem bör begränsas och att uppgiften att leda personalvården inom militärområdena bör utgå. Däremot anser utredningen att militärbefälhavarna med hänsyn till behovet av en övergripande personalbedömning bör ha kvar sina uppgifter inom befordringssystemet.

Utredningen föreslår att militärbefälhavarna släpper ansvaret för tillsynen över hälso- och sjukvården i fred i den takt som detta ansvar kan övertas av andra myndigheter. Erforderliga överenskommelser bör träffas mellan försvarsmakten och berörda civila organ. Militärbefälhavarnas uppgifter bör endast avse hälso- och sjukvården i krig samt erforderliga förberedelser i fred, dvs. krigsplanläggning, viss utbildning och övningar. Stabsresurserna dimensioneras så att militärområdesstaberna också kan biträda lägre regionala chefer (motsvarande) i deras krigsplanläggning.

Militärbefälhavarnas ansvar för kameraltjänsten bör begränsas till planläggning och förberedelser för kameraltjänsten i krig. Deras ledning av kameraltjänsten i fred bör således utgå.

Ledningsutredningens förslag om fortifikations- och byggnadsförvaltningen innebär sammanfattningsvis följande.

Militärbefälhavarna och militärområdesstaberna bör även i fortsättningen biträda ÖB och försvarsgrenscheferna när det gäller att bedöma behovet av anläggningar, mark m. m. inom militärområdena. Uppgiften att genomföra anskaffningen bör ligga hos byggnadskontoren, som sålunda under fortifikationsförvaltningen bör svara för all den anskaffningsverksamhet (inkl. iståndsättning) som inte sköts direkt av fortifikationsförvaltningen och som inte kan decentraliseras till andra myndigheter på lokal nivå.

Även den planläggning av utbyggnaden av befästningar vid mobilisering och i krig som nu sker vid sektion 8 i militärområdesstaberna bör föras över till byggnadskontoren. Byggnadskontoren bör bl. a. därför förstärkas med erforderlig fortifikatorisk kompetens. Utredningen föreslår vidare att byggnadskontoren, som f. n. upplöses vid mobilisering, ingår i krigsorganisationen som verkställande organ för ledning av befästningsarbeten m. m. på militärområdesnivå.

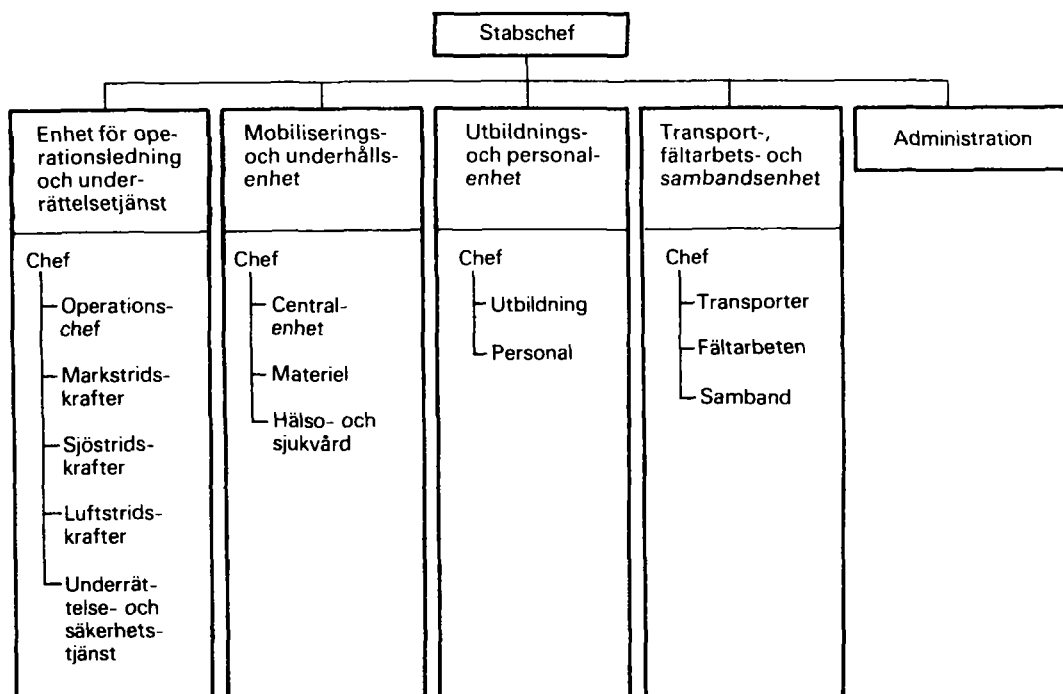
Militärbefälhavarnas ansvar för fastighetsförvaltningen under fortifikationsförvaltningen bör utgå. Försvarsgrenscheferna, och under dessa militärbefälhavarna, bör ha samma ansvar för krigsförbandens anläggningar som de har för deras materiel. Lokala chefer bör ges ökade befogenheter när det gäller underhållsåtgärder.

En organisatorisk konsekvens av förslagen är att sektion 8 i militärområdesstaberna utgår. I den mån kvarvarande uppgifter inte kan utgå bör de föras över till byggnadskontoren eller andra enheter i staberna. De operativa fältarbetsuppgifterna i militärområdesstaberna bör föras samman i en fältarbetsavdelning som förstärks med erforderlig fortifikatorisk kompetens.

7 Militärområdesstabernas organisation

Ledningsutredningens förslag till principorganisation av militärområdesstaberna framgår av följande figur.

Militärområdesstabernas principorganisation



I den operativa ledningsfunktionen bör enligt utredningen finnas en särskild operativ beredningsfunktion – operationschef. Denna funktion kräver tillgång till kvalificerad fackmässig kompetens för olika typer av stridskrafter. De tre fackmässigt organiserade enheterna för mark-, sjö- resp. luftstridskrafter bör därför finnas kvar. Operationschefen bör tillika vara ställföreträdande sektionschef. Underrättelse- och säkerhetstjänsten är mycket viktiga stödfunktioner till den operativa ledningen. Därför föreslås att dessa båda funktioner ingår i samma sektion som den operativa ledningen. Chefen för underrättelseenheten bör ges en sådan ställning att kvalificerad personal kan rekryteras. I krig ingår dessutom en väderenhet i operationslednings- och underrättelsesektionen.

Det finns ett nära samband mellan mobiliseringsförberedelser och underhållstjänst. Militärbefälhavarnas ledning av dessa funktioner bör därför enligt ledningsutredningen beredas inom en och samma sektion, mobiliserings- och underhållssektionen. I denna bör ingå en central enhet för övergripande ledning av mobiliseringsverksamhet och underhållstjänst, en materielenhet samt i krig enheten för kameral verksamhet och fältposttjänst.

Militärbefälhavarnas uppgifter vad avser utbildning av krigsförbanden bör enligt utredningen hållas samman av sektionschefer som till sitt förfogande har utbildningsenheter. Militärbefälhavarnas uppgifter beträffande

ledningsövningar samt krigsspel, krigsplanlägningsfältövningar o. d. bör dock ligga hos operationslednings- och underrättelsesektionen. Särskild mobiliseringsutbildning bör äligga mobiliserings- och underhållssektionen. Särskild utbildning för krigsuppgifter inom visst fackområde, t. ex. underrättelsetjänst, hälso- och sjukvårdstjänst, transporttjänst osv., bör ledas av resp. fackenheter i staberna.

Utöver nu nämnda uppgifter har utredningen redovisat behov av enheter för personaltjänst, hälso- och sjukvårdstjänst, transporttjänst, fältarbeten, sambandstjänst och intern administration.

Utredningen anser att personaltjänstfrågor – utom militärområdesstabernas interna personalfrågor – bör beredas av en särskild personalenhet. Personal tjänsten bör ingå i samma sektion som utbildningsverksamheten, eftersom det finns ett klart samband mellan dessa funktioner. Sektionen bör benämnas utbildnings- och personalsektionen.

Hälso- och sjukvårdstjänsten utgör en integrerad del av underhållstjänsten och enheten bör därför ingå i mobiliserings- och underhållssektionen.

Transport-, fältarbets- och sambandsfunktionerna har förts samman till en särskild sektion. Detta ger enligt utredningen bl. a. den fördelen att chefen för operationslednings- och underrättelsesektionen avlastas arbetsuppgifter och att den operativa ledningen stärks. Vidare utjämnas arbetsbelastningen mellan sektionerna. Ytterligare en kvalificerad sektionschef tillförs varje militärområdesstab, vilket är väsentligt med hänsyn till den omfattande samverkan som bl. a. dessa tre stödfunktioner har med övriga totalförsvarsmyndigheter. Chefen för transport-, fältarbets- och sambandssektionen kan väljas med hänsyn tagen till den särskilda vikt som militärbefälhavaren i aktuellt militärområde tillmäter en av dessa stödfunktioner.

En enhet för intern administration bör placeras in i organisationen direkt under stabschefen.

Någon särskild planerings- och ekonomienhet har inte föreslagits. Den interna planeringen skall ligga hos den administrativa enheten. Militärbefälhavarnas medverkan i planerings- och budgetarbetet inom marinen och flygvapnet bör läggas på lämplig sakenhet inom staberna. Cheferna för utbildnings- och personalsektionen bör enligt ledningsutredningen vara sammanhållande för militärbefälhavarnas uppgifter avseende arméns planerings- och budgetarbete.

Utredningen behandlar även vissa ledningsfrågor. Bl. a. anses att förslaget till organisation av militärområdesstaberna har ökat beslutskapaciteten på sektionsnivå genom att alla sektionschefer, till skillnad från nu, kan rekryteras med en bred erfarenhetsbakgrund. Nuvarande befattningar för fristående souschefer bör utgå ur organisationen vid berörda militärområdesstaber.

Med hänsyn till den betydelse som måste tillmätas den operativa verksamheten föreslår utredningen att tjänsten som chef för operationsled-

nings- och underrättelsesektionen placeras in på en nivå som motsvarar de nuvarande souschefernas. Operationschefen bör ligga på en nivå som motsvarar nuvarande chefs för sektion 1.

På chefen för utbildnings- och personalsektionen bör ställas samma krav som på de nuvarande cheferna för armé- och flygsektionerna, dvs. han skall vara en erfaren f. d. förbandschef.

Tjänsterna såväl i militärområdesledningen som i staben bör enligt ledningsutredningen vara oberoendebefattningar samt ges en fördelning mellan försvarsgrenarna, som tillgodoser behovet av fackmässig kompetens. Tjänsterna som chefer för enheterna för mark-, sjö- resp. luftstridskrafter bör dock knytas till resp. försvarsgren.

8 Chefen för första flygeskadern

Enligt ledningsutredningen bör chefen för första flygeskadern behålla sin fristående ställning. Nuvarande uppgifter och resurser bedöms lämpligt avpassade för ledning av attackförbanden. Eskaderchefens uppgifter beträffande spaningsförbanden bör inte ändras i avvaktan på resultatet av ÖB:s studier rörande operativ ledning av flygstridskrafterna i krig. Spanings- och underrättelseavdelningen föreslås bli lokaliserad till och ingå i Bråvalla flygflottilj (F 13). Chefen för F 13 föreslås överta och under chefen för första flygeskadern utöva i huvudsak de uppgifter som tidigare har legat på chefen för Södermanlands flygflottilj (F 11). Nuvarande provisoriska organisation för första flygeskaderns stab – exkl. spanings- och underrättelseavdelningen och den tillfälligt organiserade krigsorganisationssystemavdelningen – bör fastställas liksom stabens personalram. Eskaderchefen med stab bör behålla nuvarande lokalisering till Göteborg. Möjligheterna till samordning med den marina stabsorganisationen bör tas till vara.

9 Chefen för Gotlands militärkommando

Chefen för Gotlands militärkommando är underställd militärbefälhavaren för Östra militärområdet men lyder direkt under chefen för armén i fråga om utbildning m. m. Utredningen anser att militärbefälhavaren för Östra militärområdet bör ges ansvar också för utbildningen m. m. av armétridskrafter på Gotland. Därigenom uppnås samma lednings- och lyd-nadsförhållanden som gäller för övriga lägre regionala chefer inom armén. Förslaget påverkar inte chefs för Gotlands militärkommando ställning i övrigt.

10 Byggnadskontoren

Utredningens förslag beträffande byggnadskontorens uppgifter har tidigare redovisats under avsnittet om militärbefälhavarnas uppgifter.

Organisatoriskt innebär förslagen att byggnadskontoren tillförs en krigsplanläggningsenhet, för vilken en fortifikationsofficer bör vara chef. Utredningen anser att tjänsten som chef för byggnadskontor bör vara civil. Detta hindrar självfallet inte att en militär befattningshavare kan placeras på tjänsten.

11 Byggnads- och reparationsberedskapen

Enligt ledningsutredningen bör försvarsmakten (fortifikationsförvaltningen) även fortsättningsvis ha förbandsproduktionsansvaret för byggnads- och reparationsberedskapen i fred. Av praktiska skäl godtas också att cheferna på högre och lägre regional nivå även i fortsättningen lyder under militärbefälhavare resp. försvarsområdesbefälhavare. En förutsättning är dock att beslut om resursernas fördelning fattas av militärbefälhavare/civilbefälhavare resp. försvarsområdesbefälhavare/länsstyrelse i samråd. Byggnads- och reparationsberedskapen föreslås bli finansierad via ett särskilt anslag, som inte skall räknas in i försvarsmaktens utgiftsram. Nuvarande principer för tillsättning av regionala och lokala chefer bör behållas. Detta innebär att chefsuppgiften skall vara en deltidssyssla för personal som i övrigt är civilt verksam inom byggnads- och anläggningsbranschen. Fasta heltidstjänster för handläggning av frågor rörande byggnads- och reparationsberedskapen bör enligt utredningen inrättas på militärområdesnivå. Dessa handläggare skall ha tjänstgöringsskyldighet även på den lägre regionala nivån för lokalchefens räkning men hållas samman i regionalkontor, anslutna till militärområdesstaberna. Förslaget att inrätta fasta tjänster bedöms medföra en kostnadsökning på ca 1 milj. kr. per budgetår.

12 Förslagets genomförande

Utredningen anser att beredningen i försvarsdepartementet av förslagen bör samordnas med beredningen av de detaljorganisationsförslag som ÖB m. fl. centrala myndigheter skall redovisa med anledning av prop. 1977/78:63 om försvarsmaktens centrala ledning m. m. Utredningen anser att de i propositionen angivna personalminskningskraven inte påverkar principförslagen rörande den högre regionala nivån. Det är emellertid inte osannolikt att resultatet av arbetet på central nivå kan komma att påverka resursbehovet på högre regional nivå. Även andra avstämningar, t. ex. i arbets-

fördelningen, kan behöva göras. Utredningen anser vidare att den nya militärområdesorganisationen bör genomföras först sedan de centrala staberna har genomfört sin omorganisation. En realistisk tidpunkt torde vara år 1982. Förslagen beträffande civilbefälhavarna och gränsändringarna i Gävleborgs län bör dock kunna genomföras oberoende av den centrala nivån och i den takt som berörda myndigheter finner möjligt. Vidare bör förslagen beträffande första flygeskaderns stab och spanings- och under rättelseavdelningen behandlas med förtur med hänsyn till tidsförhållandena för F 11:s nedläggning.

Sammanställning av remissyttrandena

Det förslag till högre regional ledning som försvarsmaktens ledningsutredning har lagt fram godtas i stort sett av remissinstanserna. En del remissinstanser har dock invändningar mot vissa av förslagen och andra har synpunkter på dem. Dessa redovisas i det följande.

1 Allmänna synpunkter och grundläggande krav

ÖB biträder den grundsyn som ledningsutredningen har på betydelsen av en väl avvägd och fungerande högre regional ledning. De principiella uppgifter i krig och fred som enligt utredningen bör ligga på militär- och civilbefälhavarna är enligt ÖB lämpliga. Han biträder också utredningens bedömning av de utvecklingstendenser, utgångspunkter och krav som ligger till grund för utformningen och indelningen. ÖB konstaterar emellertid att utredningen i sina förslag inte i alla avseenden har dragit de slutsatser som dess egen bedömning ger underlag för. Det finns sålunda anledning att betona behovet av flexibilitet starkare än vad utredningen gör.

Betänkandet ger enligt *chefen för armén* en värdefull belysning av ledningsproblemen på den högre regionala nivån. Man får åter en klar bild av denna ledningsnivås avgörande betydelse för vårt totalförsvaret. Chefen för armén biträder i avgörande principiella frågor de förslag som ledningsutredningen har lämnat.

Chefen för marinen anser att samarbete mellan militärområdesstaber och centrala myndigheter samt militärområdesstaber och lägre regionala staber måste förbättras, främst genom att gällande rutiner ses över och utvecklas. Samråd, rapportering och orienteringar i principiella och viktiga frågor är en förutsättning härför. Minst lika viktigt är att försvarsgrenscheferna och militärbefälhavarna genom tillräckligt ofta förekommande direkta kontakter kan säkerställa att de arbetar enligt en gemensam grundsyn.

Försvarets rationaliseringsinstitut menar att utredningen inte har klarlagt hur det skall gå att undvika att militärbefälhavarna blir allmänna ledningsinstanser. Institutet framhåller vidare att den påtagliga osäkerheten om den framtida utvecklingen leder till att man så långt som det är möjligt bör undvika investeringar för större förändringar i ledningsstrukturen vid militärområdesstaberna. Man bör enligt institutets mening i första hand inrikta sig på att ta ut möjliga besparingar vid en principiellt oförändrad organisationsstruktur.

Postverket anför att bl. a. kommunikationstekniska och driftsekonomiska faktorer styr postverkets indelning i regioner. Det har inte ansetts möjligt att helt anpassa fredsorganisationen till indelningen i civilområden.

För planeringen i fred innebär detta inte några större administrativa problem.

Statens vägverk finner det synnerligen angeläget att ledningen av vägväsendet i krig både på central och regional nivå blir föremål för omprövning så att ansvarsförhållandena blir klarare angivna. Vägverkets uppfattning är att ledningen av vägväsendet i krig bör följa organisations- och ledningsstrukturen i fred. För att säkra de regionala samverkansfunktionerna bör vägverket därför representeras av samverkansgrupper på högre resp. lägre regional nivå. Detta skulle enligt verkets mening bl. a. skapa bättre kontinuitet i verksamheten, underlätta och förenkla rapporteringen och utveckla enhetliga beredningsfunktioner.

Sjöfartsverket framhåller att rorofartyg, last- och passagerarefärjor har goda möjligheter att lasta och lossa utan hjälp av komplicerade anordningar i land. Det är också möjligt att med hjälp av prämar, provisoriska lastkajer m. m. lasta och lossa från sådana fartyg utanför egentliga hamnområden, varför enligt sjöfartsverkets mening utvecklingen snarare har minskat än ökat sjötransporternas sårbarhet.

Transportnämnden framhåller att civilbefälhavarnas uppgifter att överblicka verksamheten och rätt bedöma vilka åtgärder som bör sättas in inte får onödigtvis försvåras genom en minskning av antalet civilområden och därmed följande ökning av områdenas storlek.

Civilbefälhavaren i Södra civilområdet anför att arbetsformerna i krig kan behöva studeras ytterligare. Om myndigheten snabbt skall kunna etablera nya ledningsplatser eller tillfälliga uppehållsplatser för delar av myndigheten torde rörliga sambandsmedel vara nödvändiga. Denna fråga bör utredas. Viktigast torde dock vara att den krigsplacerade personalens förmåga förbättras, både när det gäller att omsätta planerna till lägets krav och att genom adekvat kansliarbete möjliggöra en effektiv ledning. Detta kräver ökad utbildning, vilket i sin tur medför inte oväsentliga kostnader.

Civilbefälhavaren i Bergslagens civilområde framhåller att behovet av samverkan med och samordning av de civila delarna av totalförsvaret kommer att öka i avsevärd omfattning. Detta har inte tillräckligt beaktats av utredningen.

2 Gränserna mellan militär- och civilområden resp. försvarsområden och län

Ledningsutredningens förslag att de militärterritoriella gränserna skall följa länsgränserna och att den militärterritoriella indelning som gäller i fred endast i undantagsfall skall ändras i krig, i varje fall vad gäller samverkan mellan de militära och civila delarna av totalförsvaret, stöds av så gott som alla remissinstanser.

ÖB delar utredningens principiella syn att länsindelningen skall vara

5 Riksdagen 1979/80. I saml. Nr 135

avgörande för gränsdragningen. ÖB understryker att det kan uppstå lägen i krig när det med hänsyn till helhetsintresset är nödvändigt att ändra militärterritoriella gränser och att föra över delar av eller funktioner inom ett län till annat militär- eller civilområde. Om kravet på att en militärbefälhavare under ÖB skall leda en operation skall kunna uppfyllas erfordras att flera militärbefälhavare gör förberedelser för att leda en och samma operation. Våra militärgeografiska förhållanden medför att ett stort antal operationer måste förberedas.

Även *chefen för marinen* understryker att erforderliga anpassningar av gränser samt övertagande av områden måste förberedas i fred och kunna verkställas i krig med hänsyn till det operativa lägets förändringar.

Civildéfarsstyrelsen biträder ledningsutredningens uppfattning. Styrelsen anser dock att ur civildefarssynpunkt även civildefarsområden under krigsförhållanden kan komma att civiladministrativt behöva föras över till annan länsstyrelse, något som bör studeras, förberedas och övas i fred.

Sjöfartsverket framhåller svårigheterna att alltid ha en gränsdragning som stämmer överens med länsindelningen. Farledernas utseende och därtill anpassad lotsningsverksamhet kan kräva en annan gränsdragning. Sjöfartsverkets kontaktytor på regional nivå är i de flesta hänseenden riktade mot örlogsbaserna, med vilka sjöfartsverkets ledningspersonal är samgrupperad. Att dessutom ha samverkansgrupper hos försvarsområdes- och länsledningen bedöms inte nödvändigt och torde inte heller vara möjligt att åstadkomma.

Civilbefälhavaren i Södra civilområdet har erfarenheter från såväl fredsarbetet som från ledningsövningar som entydigt bestyrker att överförandet av delar av län till andra län och civilområden är en i praktiken näst intill omöjlig lösning. Att föra över hela län till andra civilområden bör däremot kunna ske, varvid sambandsproblemen dock inte får underskattas.

Civilbefälhavaren i Västra civilområdet anser att enda skälet till att föra över ett län från ett civilområde till ett annat skulle vara att civilbefälhavarens möjligheter till ledning har upphört. Detta måste betraktas som ett ytterlighetsfall. I övrigt anser civilbefälhavaren att det inte finns några operativa skäl att vidta gränsändringar beträffande civil- och militärområden i samband med avdelande av fördelningsområde. Innan ett fördelningsområde avdelas bör en kraftsamling ha förberetts av såväl militära som civila resurser från angränsande län och försvarsområden samt civil- och militärområden. Ett av de mest vägande skälen för att län och försvarsområden samt civil- och militärområden bör sammanfalla är just att underlätta ledning och samverkan oberoende av var fördelningsområdet bildas.

Civilbefälhavaren i Östra civilområdet anser i likhet med utredningen att nuvarande ledningsuppgifter inom Östra civilområdet ligger på övre gränsen av vad som är möjligt vad gäller antalet län. En minskning från sju till

sex län inom Östra civilområdet skulle självfallet underlätta civilbefälhavarens verksamhet. Om man emellertid av militärt operativa skäl även i framtiden måste behålla försvarsområde 49:s södra del inom Östra militärområdet bör hela försvarsområde 49 och Gävleborgs län tillföras Östra militär- och civilområdena trots de nackdelar i form av ytterligare försvårad ledning och samordning som därvid drabbar civilbefälhavaren för Östra civilområdet.

Civilbefälhavaren i Bergslagens civilområde framhåller att det förhållandet att försvarsmakten i högre grad än tidigare kommer att utnyttja det civila samhällets resurser medför att kraven på en från civil synpunkt lämplig indelning i civilområden ytterligare understryks. Enligt civilbefälhavarens uppfattning får inte sådana civiladministrativa områden fastställas som tillgodoser olika militära intressen men försvårar den alltmer betydelsefulla civila ledningen och samordningen.

Civilbefälhavaren i Nedre Norrlands civilområde anför att Nedre Norrlands civilområde uppvisar en avsevärd brist på balans såväl befolkningsmässigt som näringsgeografiskt. Detta förhållande medför betydande svårigheter för civilbefälhavaren att lösa sina uppgifter med att omfördela eller ersätta resurser inom civilområdet. Med ett överförande av hela Gävleborgs län till Nedre Norrlands civilområde bör en stor del av de resurser som är värdefulla för länet och för totalförsvaret kunna utnyttjas inom hela civilområdet. Ur transportledningssynpunkt torde det både för Övre och Nedre Norrlands civilområden vara praktiskt och lämpligt att denna ledning av verksamheten kan börja så tidigt som möjligt i transportkedjan.

3.1 Antalet militär- och civilområden

Några remissinstanser har synpunkter på utformningen av och förutsättningarna för de fem olika militär- och civilområdesalternativ som utredningen har prövat.

ÖB anser att ledningsutredningen har utformat de olika alternativen på ett - med hänsyn till förutsättningarna - lämpligt sätt. Utformningen medger en allsidig belysning av alternativens för- och nackdelar med hänsyn till militärbefälhavarnas och civilbefälhavarnas uppgifter och med hänsyn till ledningsnivåns uppgifter inom vårt samlade ledningssystem.

Fortifikationsförvaltningen ifrågasätter utredningens principiella ställningstagande att ett byggnadskontor skall finnas i varje militär- och civilområde.

Länsstyrelsen i Kristianstads län anser det vara nödvändigt att militärbefälhavarnas ansvar inte omfattar mer än ett sannolikt operationsområde. Södra militärområdet nuvarande utsträckning bör därför enligt länsstyrelsens mening behållas i enlighet med ledningsutredningens förslag.

Länsstyrelsen i Örebro län vill framhålla att utrymningsrörelser från Mälardalen går genom Örebro län och därför bör planeras och genomföras

i intim samverkan med länen i Östra militär- och civilområdet. Detta tillsammans med de av utredningen framförda motiven för att hänföra länet till Östra militär- och civilområdet gör att länsstyrelsen förordar en sådan lösning vid utformningen av alternativ 5.

TCO-S framhåller att nedläggningen av en militärområdesstab knappast kan påverka behovet av särskilda organ för ledning av byggnadsverksamhet, inskrivning och redovisning av värnpliktiga eller verkstadsdrift. Huruvida dessa organ - byggnadskontor, värnpliktskontor och militärområdesförvaltningar - skall utgå måste bedömas utifrån verksamhetens art, ledningsproblem, geografiska avstånd, värnpliktssociala aspekter m. m. och inte göras beroende av antalet militärområden.

Utredningen borde enligt *landstingsförbundet* i sina överväganden ha tagit hänsyn till den civila sjukvårdens stora betydelse i krig. Enligt *landstingsförbundet* bör därmed även resultaten av regionsjukvårdsutredningens förslag om den sjukvårdsregionala indelningen beaktas vid bedömning av den lämpligaste militärområdes- och civilområdesindelningen.

Utredningens förslag att alternativ 6 skall väljas biträds av praktiskt taget alla remissinstanser. Några av dessa vill dock framföra synpunkter på förslaget.

Bl.a. *ÖB* anser att alternativ 6 bäst tillgodoser de operativa och ledningsmässiga kraven. Antalet tjänster kan minskas med ca 100. En minskning med ytterligare ca 50 tjänster är inte möjlig på denna nivå. Om en sådan minskning skall ske för att uppfylla tilläggsdirektiven anser *ÖB* att sex militärområden skall behållas samt att den ytterligare minskningen om ca 50 tjänster redan har tillgodosetts i den centrala ledningsnivån genom *ÖB:s* förslag till organisation av de centrala staberna. Besparingsmålet får enligt *ÖB:s* uppfattning inte vara styrande i valet mellan fem eller sex militärområden. Utformningen av alternativ 6 enligt ledningsutredningen medför den nackdelen från operativ synpunkt att ett tänkbart operationsområde med tyngdpunkt i Gävleområdet delas i sidled. Nuvarande indelning innebär emellertid den nackdelen att samma område delas i djupled. Det finns inte något realistiskt alternativ som tar bort bägge nackdelarna. Ledningsutredningens förslag kan, eftersom det medför fördelar från andra än operativa synpunkter, godtas om snabba ändringar kan göras med hänsyn till aktuellt operationsområde.

Försvarets materielverk anför bl. a. att en ändrad militärområdesindelning under relativt lång tid kan förväntas medföra en nedgång i totalförsvarets beredskap. Nya samverkanslinjer måste upparbetas och delar av krigsplanläggningen revideras, bl. a. med hänsyn till förrädsställning och lokalisering i övrigt av försvarsmaktens resurser.

Statskontoret anser i likhet med utredningen att motiven för att minska antalet militärområden inte är så starka att de uppväger de nackdelar som är förknippade med en sådan omorganisation. Genom en mer strikt ansvars- och uppgiftsfördelning mellan militärbefälhavare och försvarsgrens-

chefer bör inte obetydliga rationaliseringsvinster kunna göras inom den regionala organisationen.

Centralorganisationen SACO/SR anser det inte vara rimligt att en personalminskning med en dryg promille av försvarets anställda skall vara avgörande i frågan om ett militärområde skall försvinna eller inte. Om statsmakterna vidhåller sitt personalminskningsmål, anser SACO/SR att arbetsuppgifterna åter bör ses över och minskas så att man kan få en rimlig balans mellan uppgifter och resurser med bibehållet antal militärområden. Omfattningen av personalminskningen regionalt bör enligt SACO/SR:s mening fastställas när man slutgiltigt kan överblicka konsekvenserna av omorganisationen på central nivå. Det är rimligt att vissa uppgifter kommer att förskjutas mellan central, regional och lokal nivå för att få en lämplig balans. De totala personalminskningarna kan med hänsyn till detta behöva tas ut på olika ställen i organisationen. Därför bör personalminskningsmålen vara preliminära och statsmakterna vara beredda att ompröva uppsatta mål mot bakgrund av de erfarenheter som uppnås efter omorganisationen centralt.

TCO-S hävdar att den eftersträlvade personalminskningen om 150 personer kan rymma såväl nettobesparingar som omfördelningar till andra nivåer. I detta avseende tillgodoser alternativ 6 mer än väl dessa krav, eftersom över 200 personer i stället för 150 dras in eller omplaceras till andra nivåer.

LO biträder förslaget under förutsättning att den återstående delen av minskningsmålet, ca 50 tjänster, kan sparas in i den centrala ledningen.

Statens institut för personaladministration och -utbildning framhåller att, i de alternativ som uppfyller tilläggsdirektivens krav om personalminskning i fredsorganisationen med 150 personer, resurserna kommer att minska inom områdena personalvård och arbetsmiljö så att motsvarande tjänster kan behöva köpas från andra statliga eller kommunala organ, varigenom några egentliga besparingar inte erhålls. Detta kan medföra en kvalitetssänkning. Möjligheten att köpa sådana resurser från andra myndigheter/organ och effekterna av detta bör utredas ytterligare, om nämnda alternativ av andra skäl förordas.

AMS vill, beträffande de alternativ till minskat antal civil- och militärområden som utredningen diskuterar, endast framföra den uppfattningen att det antal län som f. n. ingår i Östra resp. Södra civilområdet bedöms ligga nära den övre gränsen för vad ett civilbefälhavarkansli kan planlägga för och, vid en eventuell verkställighet, samordna och leda.

Av de remissinstanser som inte har godtagit utredningens förslag framförs bl. a. följande.

Försvarets rationaliseringsinstitut förordar att möjliga besparingar i första hand skall tas ut inom ramen för en principiellt oförändrad organisationsstruktur. Institutet menar att det med alternativ 6, minus 150 är möjligt att åstadkomma en klarare konkretisering och avgränsning av

militärbefälhavarnas med staber uppgifter så att huvuduppgifterna av operativ karaktär och mobiliseringskaraktär framhålls. Uppgifter av s. k. fredsmässig karaktär kan därvid rensas ut. De decentraliseringseffekter som statsmakterna har velat uppnå centralt måste följas upp av en åtstramning även på militärområdesnivån.

Chefen för marinen anför att han tidigare har anslutit sig till ett alternativ med fyra militärområden men godtar utredningens motiv för att förkasta detta. Marinchefen anser att strävan bör vara att minska antalet militär- och civilområden, inte minst av kostnadsskäl. Faktorer som talar för alternativet med sex militärområden uppväger inte fördelarna med alternativ 5:s besparingsmöjligheter. Marinchefen anser att det besparingsmål som regeringen har angett bör uppnås och att dessa besparingar skall ske på den högre regionala nivån. Alternativ 5 förordas men Örebro län och försvarsområde 51 bör hänföras till Östra militär- och civilområdena för att ge dessa områden ett större djup. Införandet av en armékårstab kan inte tillstyrkas. Det är fördelaktigt om den sjöoperativa ledningen i Bottenhavet kan utövas av en örlogsbaschef.

Länsstyrelsen i Gävleborgs län anför att viktiga resurser redan i utgångsläget har baserats inom Kopparbergs län samt att utnyttjandet av dessa resurser och även övrig långsiktig totalförsvarsplanläggning torde underlättas avsevärt, om båda länen tillhörde samma militär- och civilområde. Länsstyrelsen anser därför att alternativ 4 SV och 5 från länets synpunkt är likvärdiga och bäst tillgodoser länets vitala intressen. Andra faktorer gör att alternativ 5 kan vara att föredra.

Chefen för flygvapnet förordar alternativ 4 SV. Genom detta skapas en enhetlig och i stort sett likartad luftoperativ ledning över hela landet, varvid samtliga militärbefälhavare får fullt luftoperativt ansvar samtidigt som besparingar uppnås. Samma militärbefälhavare bör leda operationerna i såväl de främre som bakre delarna av resp. militärområde, vilket talar för större militärområden. Chefen för flygvapnet anser det acceptabelt med en mellannivå, om detta behövs för att genomföra ett alternativ med fyra militärområden.

Statens vägverk avstyrker alternativ 5 med hänsyn till de relativt begränsade besparingseffekterna och föreslår att det av ledamoten Lindblad förordade alternativet 4 SV med hänsyn till kostnadsläget ytterligare utreds och konsekvenserna härav för väghållningen klarläggs.

Luftfartsverket förordar ett alternativ som överensstämmer med den luftoperativa ledningen.

4 Ledningsorganisationen i övre Norrland

ÖB anser i likhet med ledningsutredningen att militärbefälhavaren i Övre Norrlands militärområde vid sidan av sina uppgifter på högre regional nivå

skall utöva den territoriella ledningen på lägre regional nivå inom Norrbottens län. Till skillnad från utredningen anser ÖB att landshövdingen i Norrbottens län regelmässigt bör vara civilbefälhavare. Detta är en förutsättning för att avsedd snabbhet i militärbefälhavarens och civilbefälhavarens territoriella ledning skall åstadkommas. Mot bakgrund av att i det valda alternativet nuvarande försvarsområdesbefälhavare i såväl fred som krig måste upprätthålla viss samverkan med länsstyrelsen och andra lägre regionala myndigheter föreslås att indelningen i och benämningen försvarsområde behålls. Arten och omfattningen av erforderlig samverkan bör efter hand klarläggas i samband med övningar och krigsspel.

Liknande synpunkter förs fram av *militärbefälhavaren i Övre Norrlands militärområde*. Han föreslår att ett gemensamt ledningsorgan för civilbefälhavaren och länsstyrelsen i Norrbottens län organiseras i krig av civilbefälhavarens kansli och länsstyrelsen i Norrbottens län förstärkta med viss personal ur Västerbottens län, vilket bör medföra personal- och kostnadsbesparingar. Förslaget förutsätter att landshövdingen i Norrbottens län är civilbefälhavare.

SJ biträder ledningsutredningens förslag. *SJ* får nämligen allt svårare att avdela erforderlig samverkanspersonal till myndigheter med vilka *SJ* inte är samgrupperad.

Länsstyrelsen i Västerbottens län ansluter sig till utredningens förslag och framhåller att direkt samarbete mellan militärbefälhavare och länsstyrelse är den enda realistiska lösningen på det gemensamma ledningsansvaret. Länsstyrelsen delar inte militärbefälhavarens uppfattning att i Norrbottens läns krigsorganisation bör ingå en civilbefälhavareenhet, utan biträder utredningens förslag att en självständig civilbefälhavareinstitution alltså skall finnas i övre Norrland. Länsstyrelsen föreslår att landshövdingen i Norrbottens län också skall vara civilbefälhavare.

Även *länsstyrelsen i Norrbottens län* ansluter sig till ledningsutredningens förslag. Starka skäl talar för en samordningsform där den militära och civila sidan möts i ett samrådsforum. Detta kan praktiskt lösas genom att landshövdingen i Norrbottens län också är civilbefälhavare i Övre Norrlands civilområde omfattande Norrbottens och Västerbottens län. Det kan inte anses rationellt att landshövdingen till sitt förfogande har två staber som är i det närmaste lika stora på samma grupperingsplats. Länsstyrelsen föreslår därför att till krigslänsstyrelsen knyts en speciell ledningsenhet i samordningsfrågor. Denna bör utgöras av ett förstärkt fredskansli för civilbefälhavare. Enheten skulle utgöra landshövdingens rådgivande organ i hans arbete som civilbefälhavare och stå direkt under hans ledning. Civilbefälhavarens ärenden skulle beredas i länsstyrelsens olika sektioner och hänskjutas till civilbefälhavareenheten som underlag för civilbefälhavarens beslut. Civilbefälhavareenheten bör ledas av civilbefälhavarens kanslichef i fred. En sådan organisationsform innebär både personal- och kostnadsbesparingar samtidigt som den klarhet i ansvarsförhållandena skulle skapas som har efterlysts tidigare.

Civilbefälhavaren i Övre Norrlands civilområde tillstyrker den av ledningsutredningen föreslagna organisationsformen. Krigsorganisationen bör utformas efter närmare överväganden och tester av hur verksamheten lämpligen bör bedrivas i olika situationer. Myndigheterna bör få större frihet än nuvarande bestämmelser medger att anpassa krigsorganisation och personalsammansättning till förutsättningarna i civilområdet. Fastän en direkt samverkan sker mellan militärbefälhavaren och länsstyrelsen i Norrbottens län i rena länsfrågor bör länsstyrelsen ha fortsatt rätt att organisera civila ledningsgrupper. Organisationsformen bör göras till föremål för särskilda studier och försök och valet av form bör få avgöras i administrativ ordning.

Mycket talar enligt civilbefälhavaren i Övre Norrlands civilområde för en avlastning av ansvaret redan i fred på det sätt som experterna Edmén, Edström och Orrö framhåller. Experternas förslag bör därför studeras närmare så att den flexibilitet utredningen anser nödvändig också hos civila myndigheter lätt kan åstadkommas i en krigssituation. Kan ledningsfrågorna i Norrbottens län inte få en tillfredsställande lösning inom ramen för utredningens förslag bör man pröva experternas förslag att redan i fred föra över Västerbottens län till Nedre Norrlands militär- och civilområde.

Civilförsvarsstyrelsen ansluter sig till Edmén, Edströms och Orrös särskilda yttrande. Genom att Västerbottens län förs över till Nedre Norrlands militär- och civilområden kan totalförsvarsverksamheten i Övre Norrlands civilområde helt kraftsamlas för att stödja militärbefälhavaren i försvaret av Norrbottens landgränser. Härigenom renodlas också ledningsförhållandena i Övre Norrlands militär- och civilområden. Styrelsen förordar att militärbefälhavaren samverkar med länsstyrelsen i Norrbotten som ges sådana uppgifter och befogenheter som tillkommer en civilbefälhavare. Detta medför nära samverkan dels mellan försvarsområdesbefälhavarna och kommunerna, dels mellan fördelningschefen och civilförsvarschefen.

Överstyrelsen för ekonomiskt försvar biträder med de motiv experterna Edmén, Edström och Orrö framför i sitt särskilda yttrande i princip experternas förslag till regional indelning i Norrland. Från central försörjnings synpunkt bedöms frågan emellertid inte ha någon avgörande betydelse. Från civil sida bedömer överstyrelsen det främst vara ett regionalt samverkansproblem, varför berörda regionala myndigheters yttrande i första hand föreslås vara vägledande för beslut i frågan.

Civilbefälhavaren i Västra civilområdet kan beträffande förhållandena i Övre Norrlands civilområde med hänsyn till den principiella ledningsfrågan inte underlåta att förordar det förslag till indelning i militär- och civilområden som Edmén, Edström och Orrö har avgett.

5 Den civila ledningen på högre regional nivå

De av ledningsutredningen föreslagna principerna för den civila ledningsfunktionens uppbyggnad och ansvarsområden biträds av ÖB. Civilbefälhavarnas utökade roll och ansvar är viktig inte minst mot bakgrund av att de militära operationerna snabbt kan beröra stora områden. Behovet av länsövergripande planer och planer för utrymning och undanförsel med hänsyn till snabbt föränderliga militärt operativa lägen understryks.

Socialstyrelsen understryker att en ökad integrering av totalförsvarets sjukvårdsresurser bör eftersträvas. Det är därför mycket viktigt att civilbefälhavarna i samråd med militärbefälhavarna utformar en regional grundsyn för inriktningen av försvarsplanläggningen inom militär- och civilområdena. *Socialstyrelsen* påpekar att det på sjukvårdssidan måste finnas länsövergripande planer inom alla civilområden. *Socialstyrelsen*, som svarar för den riksövergripande styrningen, kommer att utfärda föreskrifter till civilbefälhavarna när det gäller krigsplanläggningen för sjukvårdens del.

Landstingsförbundet erinrar om regionsjukvårdsutredningens betänkande (SOU 1978:70) Regionsjukvården. I betänkandet föreslås bl. a. att en regional samverkansnämnd inrättas inom varje sjukvårdsregion. Mot bakgrund av hälso- och sjukvårdens betydelse under beredskap och krig anser regionsjukvårdsutredningen, efter samråd med utredningen om sjukvården i krig (USIK), att sjukvårdens beredskapsfrågor måste uppmärksammas av de regionala samverkansnämnderna. Samarbete bör därvid etableras med vederbörande civil- och militärbefälhavare. Enligt regionsjukvårdsutredningen skall inom ramen för planeringsprocessen de centrala organen ha möjlighet att uppta överläggningar med regionens huvudmän. Även beredskapspekter bör härvid ingå som ett naturligt led i ett sådant utvecklings- och planeringsarbete rörande hälso- och sjukvården i fred. *Landstingsförbundet* anser vidare att underlag till civilbefälhavarens grundsyn på sjukvården i krig inom civilområdet bör tas fram av den föreslagna regionala samverkansnämnden i samråd med krigsplacerade befattningshavare i civilbefälhavarens sektion B.

I fråga om civilbefälhavarnas uppgifter och befogenheter tillstyrks den av ledningsutredningen föreslagna föreskriftsrätten av några remissinstanser medan andra har invändningar eller synpunkter.

Civilbefälhavaren i Övre Norrlands civilområde har inte funnit att det i fredsarbetet fordras någon formell befälsrätt gentemot länsstyrelser m. fl. Hur befogenheterna slutligt skall formuleras och formas utreds f. n. av civilbefälhavaren i Bergslagens civilområde.

Länsstyrelsen i Stockholms län anför att om mera distinkta direktivregler införs för civilbefälhavarna kan länsstyrelsens ställning i samordningsavseende komma att uppfattas som svagare inom länet än civilbefälhavarens ställning inom civilområdet. Om dylika bestämmelser meddelas för civilbefälhavarna, vill länsstyrelsen understryka att föreskriftsrätten

bör avse övergripande samordning som tar sikte på verksamhetens inriktning i stort och att länsstyrelsens planläggningsresurser inom denna ram skall vara obeskurna.

SJ anför att det inte finns något behov av att civila centrala myndigheter får rätt att utfärda fackvisa föreskrifter till civilbefälhavarna för krigsplanläggningen. *SJ* har nämligen regionala myndigheter som efter centrala direktiv utför erforderlig fackplanering i samverkan med bl. a. civilbefälhavarna.

Statens vägverk framhåller att civilbefälhavarna redan nu kan utöva ett övergripande planerings- och samordningsansvar för verksamheter som berör flera län. Vägverket ställer sig tveksamt till föreskriftsrätten och anser att den i betydande omfattning skulle öka kraven på civilbefälhavarnas fredsorganisation utan att ge motsvarande utbyte.

Överstyrelsen för ekonomiskt försvar anser att nu gällande principiella ansvarsfördelning mellan civilbefälhavarna och länsstyrelserna i huvudsak bör behållas. Även om civilbefälhavarna i krig blir de högsta civila totalförsvarshefarna inom regionerna motiverar inte enbart detta att motsvarande ansvarsfördelning skall gälla i fred. Förslaget att högre civil totalförsvarsmyndighet skall ha föreskriftsrätt gentemot lägre instans biträds således inte av överstyrelsen.

Länsstyrelsen i Gävleborgs län anser att förslaget om ökad direktiv rätt strider mot principerna för självständigt förvaltningsansvar och kan innebära krav på kostnadskrävande åtgärder, för vilka länsstyrelsen i många fall inte kan budgetera medel. En utvidgad direktiv rätt torde också motverka strävandena till ökad decentralisering av beslutanderätt m. m. Av dessa skäl avstyrker länsstyrelsen förslaget.

Liknande skäl anför flera länsstyrelser, som sålunda avstyrker förslaget om föreskriftsrätt.

Luftfartsverket anför att samverkan med den civila ledningen på högre regional nivå - på det sätt som åsyftas i utredningen - inte förekommer för luftfartsverkets del.

Ledningsutredningens förslag om en utökning av civilbefälhavarnas kanslier i fred och en förstärkning av kanslichefernas ställning tillstyrks av huvuddelen av remissinstanserna. *ÖB* anser dock att en särskild undersökning bör göras för att klargöra ökningens omfattning.

Beredskapsnämnden för psykologiskt försvar anser den föreslagna förstärkningen med två handläggare vara ett minimum med tanke på det ökade ansvar som civilbefälhavarna enligt förslaget skall ges.

Transportnämnden anför att utredningens förslag om antalet handläggare i civilbefälhavarnas kanslier torde vara en alltför låg siffra för vissa civilområden, främst på grund av att även utbildningsbehovet förtjänar att beaktas.

Statskontoret anser det vara en tveksam lösning att ge kanslicheferna en starkare ställning, eftersom sannolikheten är stor för att man då får en

formell och en reell civilbefälhavare. Statskontoret framhåller att den administration som byggs upp för att klara krigets krav bör vara anpassad till krigsorganisationen. Det kan därför diskuteras om inte väsentliga delar av de resurser som finns vid länsstyrelsernas försvarsenheter skulle kunna utnyttjas bättre, om de fördes över till civilbefälhavarna.

Jordbruksnämnden anför att kansliorganisationen bör utformas när resultatet av civilbefälhavarens i Bergslagens civilområde pågående översyn av civilbefälhavarnas fredsuppgifter föreligger.

Civilbefälhavaren i Södra civilområdet anser det försvarbart att inledningsvis förstärka kanslierna med endast två handläggare under förutsättning att regeringen i fortsättningen - som utredningen föreslår - noga följer personalbehovet. En annan förutsättning är att den heltidstjänst för kontorist och den halvtidstjänst för vaktmästare som civilbefälhavaren utan resultat i flera år har begärt blir inrättade. Därutöver bedömer civilbefälhavaren att en utökning med två handläggare måste balanseras med ytterligare en tjänst på expeditionen. I annat fall blir kansliorganisationen föga rationell.

Civilbefälhavaren i Östra civilområdet anför att en förstärkning av civilbefälhavarnas kanslier med vardera två handläggare inte är tillräcklig för Östra civilområdets del. Detta gäller även om Gävleborgs län förs över till Nedre Norrlands civilområde.

Om en förstärkning av civilbefälhavarnas kanslier blir aktuell är det enligt *televerket* önskvärt att samtliga kanslier erhåller sambandskompetens. Detta skulle dels vara till stöd för televerkets åtaganden rörande totalförsvaret, dels underlätta rekryteringen av sambandschefer i civilbefälhavarnas krigsorganisation. En utökad sambandskompetens skapar även möjlighet för civilbefälhavarna dels att lämna konsulttjänster till länsstyrelserna i syfte att få deras sambandsplanläggning på en jämn nivå, dels att skapa en "civilpolicy" beträffande kraven på bl. a. telekommunikationernas uthållighet, krigsskydd m. m.

Civilförsvarsstyrelsen påpekar att en utökning av civilbefälhavarnas resurser inte får ske på bekostnad av lägre regional eller central nivå.

Länsstyrelsen i Jämtlands län anser att civilbefälhavarnas kanslier i krig är alltför stora och tungrodda organisationer för de uppgifter som de kan förväntas bli ställda inför. Detta medför bl. a. svårigheter att rekrytera tillräckligt kvalificerad personal. Rekryteringen sker dessutom ofta i konkurrens med länsstyrelserna i civilområdena. Länsstyrelsen anser därför att civilbefälhavarnas krigskanslier bör utgöras av små kvalificerade ledningsgrupper för samverkan med militärbefälhavarna och med uppgift att i stort samordna det civila försvaret inom civilområdena. Även länsstyrelsernas krigsorganisation bör kunna minskas och flera uppgifter decentraliseras till kommunerna och lokala ledningsorgan.

Lantmäteriverket har i en utredning angående lantmäteriets uppgifter och organisation i krig föreslagit att en överlantmätare placeras i civilbefäl-

havarnas kanslier i krig för att säkerställa samordningen och försörjningen med landskapsinformation inom civilområdet.

Beredskapsnämnden för psykologiskt försvar framhåller att krigsorganisationens C-sektion behöver förstärkas för att i någon mån råda bot på den bristande balansen mellan militärbefälhavarna och civilbefälhavarna.

Civilbefälhavaren i Södra civilområdet anser att civilbefälhavarna bör ges en betydande handlingsfrihet att anpassa krigsorganisationen till civilområdets speciella förhållanden. Även en relativt stor personaluppsättning jämfört med de ramar som nu har angetts i särskilt beslut innebär marginella kostnadsökningar i fredsarbetet men säkerställer att krigsorganisationen verkligen fungerar.

Nuvarande ordning att utse en av landshövdingarna inom civilområdena att vara civilbefälhavare ifrågasätts av *statskontoret*. Statskontoret anser att det inte kan vara rimligt att begära att en och samma person skall kunna överblicka och styra civilförsvarsplaneringen för upp till sex län och samtidigt svara för den regionala samhällsutvecklingen inom det egna länet. Andra skäl som talar mot att förena civilbefälhavarnas uppgifter med landshövdingebefattningar är de intressekonflikter som kan uppstå. Totalförsvarets önskemål utgör ofta restriktioner för den samhällsutveckling som landshövdingarna har att företräda. En annan typ av intressekonflikt kan förekomma vid avvägningen om vad som är bäst för civilområdet resp. civilbefälhavarens eget län.

Civilbefälhavaren i Södra civilområdet anser det helt nödvändigt att civilbefälhavarna är landshövdingar i aktiv ålder. Stor hänsyn måste tas både till personliga kvalifikationer och till vem som avses bli krigslandshövding i det län där civilbefälhavaren är landshövding. Om arbetsuppgifterna ökar, måste civilbefälhavaren personligen i motsvarande grad befrias från annat än de viktiga ärendena genom att kanslichefens ställning stärks.

Om civilbefälhavarnas kanslier förstärks och kanslichefernas ställning bättre markeras, kan enligt *beredskapsnämnden för psykologiskt försvar* nuvarande ordning med en av civilområdets landshövdingar som civilbefälhavare godtas. Nämnden vill emellertid understryka, att detta kan medföra problem av olika slag. Särskilt kan det bli svårigheter för det län, vars chef utses till civilbefälhavare.

Ledningsutredningens förslag att civilbefälhavarorganisationen skall föras över till försvarsdepartementets verksamhetsområde avstyrks av några remissinstanser, bl. a. en civilbefälhavare och fyra länsstyrelser, men tillstyrks av andra instanser, bl. a. fyra civilbefälhavare och tre länsstyrelser.

Utredningens förslag att militärområdesstaberna och civilbefälhavarnas kanslier lokaliseras till samma ort avstyrks av samtliga berörda civilbefälhavare liksom av vissa andra remissinstanser.

Civilförsvarsstyrelsen anser att fördelarna med en samlokalisering av militärbefälhavare och civilbefälhavare inte motiverar de fredsorganisato-

riska kostnader och personalsociala konsekvenser som en flyttning medför.

Försvarets rationaliseringsinstitut anför att flyttning kan ske när det inte krävs några investeringar. Hänsyn måste dock tas till att civilbefälhavarnas kanslier har ett samverkansbehov gentemot andra civila institutioner. Därför bör i varje enskilt fall en noggrann kostnads-/nyttokalkyl göras. En lokalisering till samma ort av militärområdesstaberna och civilbefälhavarnas kanslier får inte bli något självändamål.

Televerket anmäler att det från dess synpunkt vore till fördel om civilbefälhavarnas kanslier i Södra, Västra och Östra civilområdena samt Nedre Norrlands civilområde kan få behålla nuvarande lokaliseringssorter.

Statens jordbruksnämnd anser det vara naturligare och lämpligare att förlägga kanslierna i anslutning till länsstyrelserna i de län inom resp. civilområde där samhälls- och näringslivsfunktionerna är starkast förankrade.

Överstyrelsen för ekonomiskt försvar kan inte utan vidare ta ställning i denna fråga utan föreslår att civilbefälhavarnas fredskansliers kontaktytor först noggrannare utreds och merkostnaderna av en eventuell flyttning beräknas innan beslut om ändrad lokalisering övervägs.

Civilbefälhavaren i Södra civilområdet anför att ledningsutredningen inte har fäst tillräckligt avseende vid att det är en dominerande uppgift för civilbefälhavarna att samordna de regionala och högre regionala civila myndigheternas och organisationernas planeringsinsatser för att kunna uppnå effektivast möjliga utnyttjande av totalförsvarets resurser.

Utredningen betonar mycket starkt samarbetet mellan militär- och civilbefälhavarna men beskriver på ett anmärkningsvärt förenklat och delvis missvisande sätt samverkan mellan civilbefälhavarna och de civila myndigheterna och näringslivet. Planeringen av det civila totalförsvaret omfattar inte endast de statliga myndigheterna utan också de kommunala organens och det enskilda näringslivets samfälliga insatser. Civilbefälhavaren i Södra civilområdet anför vidare att erfarenheterna från de gångna åren visar att några mera påtagliga nackdelar när det gäller samarbetet med militärbefälhavaren inte har varit förenade med kansliets förläggning till Malmö.

Civilbefälhavarna i Västra, Östra, Bergslagens och Övre Norrlands civilområden anför liknande skäl för att nuvarande förläggningssorter för deras kanslier skall behållas.

6 Militärbefälhavarnas uppgifter

6.1 Utbildningen

Ledningsutredningens förslag rörande arméns grundutbildning biträds av ÖB, som anser att det starka sambandet mellan arméns grundutbild-

ning, repetitionsutbildning och fackmässiga mobiliseringsförberedelser samt det stora antalet förband talar för att militärbefälhavarna skall ha kvar sina uppgifter i fråga om arméns grundutbildning.

Sammanhanget mellan marinens resp. flygvapnets grundutbildning (inkl. fortsatt flygslagsutbildning), repetitionsutbildning och fackmässiga mobiliseringsförberedelser är enligt ÖB i och för sig lika starkt som inom armén. Med hänsyn bl. a. till den omfattande centraliserade grundutbildningen och det begränsade antalet förband inom olika militärområden bör dock marinens och flygvapnets grundutbildning (inkl. fortsatt flygslagsutbildning) ledas direkt av resp. försvarsgrenschef. Militärbefälhavarna måste dock ha möjlighet att påverka inriktningen av marinens och flygvapnets grundutbildning med hänsyn till förbandens krigsuppgifter inom militärområdena. Detta bör ske genom att militärbefälhavarna ger anvisningar som inarbetas i resp. försvarsgrenschefs utbildningsorder.

ÖB biträder i övrigt ledningsutredningens förslag beträffande militärbefälhavarnas roll och ansvar för inspektionsverksamhet, övningsverksamhet och repetitionsutbildning.

Chefen för armén biträder helt utredningens slutsats att en centralisering av ledningen av arméns grundutbildning inte medför några besparingar, försvårar en rationell utbildningsplanering, framför allt mellan grund- och repetitionsutbildningen, samt kan få allvarliga konsekvenser för krigsförbandens personalförsörjning.

Chefen för marinen anför att militärbefälhavarnas anvisningar för den utbildning inom resp. militärområde som riktar sig mot mobiliserings- och krigsuppgifter bör ges till chefen för marinen. Militärbefälhavarna bör leda tillämpningsövningar under krigsförbandsövningar, fältövningar avseende krigsuppgifter under övrig repetitionsutbildning och befälsutbildning samt vissa övriga övningar. Repetitionsutbildningen bör i stort planeras av chefen för marinen på det operativa underlag som lämnas av ÖB och militärbefälhavarna. Planeringen bör ske i samverkan med militärbefälhavarna.

Chefen för flygvapnet påpekar att militärbefälhavarna också i fortsättningen skall kunna påverka viss grundutbildning samt leda repetitionsutbildningen av flygvapenförband. Ledningen av incidentberedskapen ligger också kvar hos militärbefälhavarna. Kompetens för lösande av dessa uppgifter måste säkerställas vid militärområdesstaberna. Chefen för flygvapnet anser också att militärbefälhavarna skall leda den operativa verksamheten och direkt underställda chefer genomföra militärbefälhavarnas intentioner.

Från fackmyndighetssynpunkter beträffande facken Materielunderhåll, Förplägnad, Förrädsverksamhet och Verkstadstjänst biträder *försvarets materielverk* utredningens förslag.

Värnpliktsverket framhåller att en förutsättning för att de operativa kraven på krigsförbanden skall kunna uppfyllas är att de regionala opera-

tiva cheferna (militärbefälhavarna) ges tillräckligt inflytande över utbildningen. Värnpliktsverkets medverkan i såväl förbandsproduktion som operativ personalplanering kommer att avsevärt försvåras om den regionala samverkan ersätts med samverkan enbart med ÖB och chefen för armén på central nivå. Mot bakgrund härav biträds utredningens förslag om ett fortsatt utbildningsansvar för arméförbanden på regional nivå.

Försvarets rationaliseringsinstitut har funnit att övervägande skäl talar för att behålla nuvarande ledningsstruktur och att militärbefälhavarna behåller hittillsvarande ansvar för arméns grundutbildning. I första hand är det arméns storlek - antalet förband, skolor m. m. - som är av avgörande betydelse. Militärbefälhavarna bör ha det fulla ansvaret för genomförandet av verksamheten under chefen för armén. De behöver dock inte förses med fullständiga resurser för produktionens genomförande utan bör - i större utsträckning än utredningen förutsätter - hänvisas till att låna resurser, bl. a. från försvarets fackmyndigheter.

Remissinstanserna har vissa synpunkter på militärbefälhavarnas roll i planerings- och budgetprocessen.

Enligt *chefen för armén* är slutsatsen att militärbefälhavarna inte skall ges ansvaret för analysverksamhet och att chefen för armén måste analysera verksamheten vid de enskilda förbanden alltför kategorisk med hänsyn till ansvarsfördelningen i övrigt inom huvudproduktionsområdet Ledning och förbandsverksamhet. En alternativ möjlighet är t. ex. att chefen för armén sammanställer och lämnar material för militärbefälhavarnas analys av verksamheten som ett naturligt led i budgetprocessen.

Det kan enligt *försvarets civilförvaltning* ifrågasättas om det är i linje med FPE:s intentioner att på det sätt som ledningsutredningen har föreslagit koncentrera analysverksamheten till den centrala nivån. Militärbefälhavarna bör självfallet analysera utfallet inom sina resp. militärområden, detta som en naturlig del i militärbefälhavarnas hela ansvar.

Riksrevisionsverket kan inte till alla delar instämma i utredningens resonemang. Det torde t. ex. vara möjligt att till huvudprogram 4 Operativ ledning m. m. föra den verksamhet vid förbanden som militärbefälhavarna enligt utredningen har det fulla ansvaret för, nämligen krigsplanläggning och territoriella mobiliseringsförberedelser m. m. Sekundäruppdrag på detta område från ÖB skulle i så fall av militärbefälhavarna fördelas till underställda myndigheter efter de prioriteringar som militärbefälhavarna gör med stöd av utförda kontroller. Militärbefälhavarnas ansvar på detta område skulle därmed ytterligare markeras. I konsekvens med dessa synpunkter är riksrevisionsverket inte övertygat om att utredningens modell för militärbefälhavarnas deltagande i planerings- och budgetdialogen för verksamheten vid marinens och flygvapnets förband är den mest ändamålsenliga.

I en till försvarets rationaliseringsinstituts yttrande fogad skiljaktig mening av ordföranden och ledamoten Strand i institutets styrelse sägs att det

bör markeras klarare att chefen för armén och militärbefälhavarna är en i planerings- och budgetprocessen samverkande ledningsinstans där chefen för armén står för ekonomisk kunskap och övergripande prioriteringar m. m. medan militärbefälhavarna deltar med sakkunskap rörande militär-områdena och med sina operativa krav. Chefen för armén bör ha det fulla ansvaret för arméns grundutbildning men samverka med militärbefälhavarna på de områden som utredningen har angett. Vid en sådan lösning av ansvarsförhållandena synes det inte vara lämpligt eller nödvändigt att flytta över resurser från militärbefälhavarna till arméstaben. Däremot kan det vara lämpligt att internt inom arméstaben omfördela resurser till utbildningsledningen.

6.2 Materieförvaltningen

ÖB anser liksom ledningsutredningen att det är angeläget att militärbefälhavarnas möjligheter att påverka materielrörelserna inom militärområdena förbättras i förhållande till dagsläget. Militärbefälhavarna skall ha fullt ansvar för materieltjänsten inom militärområdet. Bl. a. tillgången på materiel vid krigsförbanden har avgörande betydelse för beredskapen och den operativa verksamheten, varför det är naturligt att militärbefälhavarna har möjligheter att påverka planeringen på detta område. Det torde också av rationella skäl vara lämpligt att säkerställa militärbefälhavarnas inflytande. Detta inflytande måste även gälla krigsförbandens anläggningar. Militärbefälhavarnas inflytande över viss organisationsbestämmande materiel ur marinen och flygvapnet tillgodoses enligt ÖB:s uppfattning bäst på planeringsstadiet.

Chefen för marinen anser att gällande ansvarslinjer bör behållas, dvs. militärbefälhavarna bör under chefen för marinen ha ansvaret för gemensamma funktioner och cheferna för örlogsbaser resp. kustartilleriförsvaret under chefen för marinen ha direkt ansvar för marinens speciella materiel. Olägenheten av den direkta lydnadslinjen kan enligt chefen för marinen undanröjas genom att militärbefälhavarna ges ökat inflytande under planerings- och beslutsprocessen. Försvarets materielverk bör liksom hittills ha fackansvar gentemot lokala myndigheter vad gäller vapen- och skeppsteknisk materiel som inte är gemensam för försvaret. Beträffande materielbeståndet ökar militärbefälhavarnas möjligheter till nödvändig uppföljning genom införandet av databaserade informationssystem. Liknande synpunkter förs fram av *chefen för flygvapnet* beträffande flygmateriel.

Försvarets materielverk biträder i huvudsak ledningsutredningens beskrivning av militärbefälhavarnas roll. Materielverket påpekar att den särskilda lydnadslinjen från materielverket till lokal nivå beträffande marinens och flygvapnets organisationsbestämmande materiel redan har avskaffats genom riksdagens beslut vid 1977/78 års riksmöte (prop. 1977/78:63, FöU 1977/78:9, rskr 1977/78:174).

Riksrevisionsverket instämmer i att lydadsförhållandena i fråga om materieförvaltning bör vara enhetliga i försvaret. Det är dock enligt verkets mening väsentligare att klargöra vilket inflytande försvarets materielverk som fackmyndighet bör ha i syfte att säkerställa att materieförvaltningen i tekniskt-ekonomiskt avseende sköts riktigt.

6.3 Personaltjänsten

ÖB anser det vara riktigt att militärbefälhavarna tilldelas en instruktionsmässig anvisningsrätt gentemot värnpliktskontoren. Han anser vidare att militärbefälhavarnas uppgift att leda personalvården i fred bör utgå. Militärbefälhavarnas roll i personaltjänsten i fred begränsas till deltagande i vitsords- och kommenderingsarbetet, det senare främst mot bakgrund av operativa och ekonomiska aspekter. Pågående försök med decentraliserad produktionsledning kan dock komma att innebära att militärbefälhavarnas uppgifter ändras. ÖB ansluter sig även till utredningens förslag att öka förbandschefernas handlingsfrihet att anställa personal och omdisponera personalresurserna.

Chefen för armén anför att personalvård, rättsvård och krigsfångtjänst i krig bedöms kräva omfattande resurser på alla nivåer under militärbefälhavarna. Militärbefälhavarna skall planera för resursernas utnyttjande och fördelning inom militärområdena, varför det är viktigt att de ges ett odelat operativt ansvar för alla fackområden inom personaltjänsten. Detta måste säkerställas redan i fredsorganisationen, bl. a. genom resurser för krigsplanläggning, utbildning m. m.

Personalvården är enligt *chefen för marinen* en del av försvarsgrenscheferns produktionsansvar. Det kan därvid vara en fördel att föra över ansvaret till programmyndigheten, men då måste större krav ställas på fackmyndigheten försvarsstabens personalvårdsbyrå. *Chefen för marinen* anför vidare att ansvarsförhållandena måste utredas närmare innan slutlig ställning tas. Bl. a. måste ledningen på central nivå och resursfördelningen mellan olika nivåer fastställas.

Försvarets civilförvaltning säger sig inte känna igen det av utredningen använda begreppet personalservice. Civilförvaltningens instruktionsmässiga ansvar som central förvaltningsmyndighet inom området förmåner m. m. till anställda och värnpliktiga kompletterat med viss delegation av uppgifter från statens arbetsgivarverk kan knappast beskrivas som personalservice ingående i arbetsmiljöområdet utan ingår i avsnittet löner och anställningsvillkor.

Värnpliktsverket anför att den föreslagna formella förankringen av militärbefälhavarnas anvisningsrätt gentemot resp. värnpliktskontor torde få sin största betydelse under krigstid i förening med delegering av beslutsbefogenheter som är styrande för anvisningsrätten, exempelvis rätt att besluta om inkallelse av ersättningspersonal och om reorganisation av krigsför-

band. I fred är anvisningsrätten tillämplig inom de operativa försvarsförberedelserna samt förbandsproduktionen inkl. krigsplacering och mobiliseringsförberedelser i övrigt.

Försvarets personalnämnd delar inte ledningsutredningens uppfattning angående personalvårdsfunktionen som den kommer till uttryck i alternativbeskrivningarna. Det är enligt nämndens mening inte acceptabelt att de personalvårdande resurserna minskas i en tid då försvaret är föremål för omfattande personalreduceringar.

Liknande synpunkter förs fram av *LO*, som framhåller att utredningens organisationsförslag i dessa hänseenden bör överarbetas ytterligare i samråd med försvarets personalnämnd, försvarets personalvårdsnämnd och de fackliga organisationerna innan förslag i frågan föreläggs riksdagen.

Riksrevisionsverket instämmer i utredningens rekommendationer att förbandscheferna snarast bör ges ökade befogenheter - vid behov inom centralt givna ramar - och enkla handlingsregler när det gäller att anställa personal och omfördela befattningar för att klara av förbandets aktuella arbetsuppgifter. Riksrevisionsverket har i genomförda förvaltningsrevisioner av förband föreslagit att åtgärder vidtas för att undanröja de hinder för en effektiv produktion som de av utredningen påtalade förhållandena medför.

AMS förutsätter att militärbefälhavarna i avvägningsfrågor såsom bl. a. uppskovshanteringens inriktning skall samråda med civilbefälhavarna, som då bör utnyttja kompetensen hos föredragande länsarbetsnämndsdirektören inom civilområdet. Utvecklingen mot ett ökat integrerat militärt-civilt utnyttjande av samhällets resurser kräver ökad samverkan också vad gäller personalsektorn.

TCO-S anför att ett genomförande av utredningens förslag beträffande personalvårdens utformning på högre regional nivå skulle få ytterst allvarliga konsekvenser för personalvårdens utövande. Det framstår som helt oacceptabelt att i dag, när allt större krav ställs på de anställda i försvaret, göra allvarliga ingrepp i den organisation som har till uppgift att vid sidan av stödet till de enskilda människorna bidra till att de anställda kan göra bästa möjliga arbetsinsats. Ledningsutredningens förslag står enligt *TCO-S* inte i överensstämmelse med de krav som ställs på regional personalvård för de anställda och deras organisationer på alla nivåer och kan därför inte biträdas.

6.4 Hälso- och sjukvårdstjänsten

ÖB anser det naturligt att militärbefälhavarnas ansvar på lång sikt begränsas till hälso- och sjukvården i krig samt erforderliga förberedelser i fred. Visst ansvar för samordning av hälso- och sjukvården i fred torde dock framgent ligga på militärbefälhavarna, bl. a. inom ramen för utbildningsansvaret. Krigsplanläggningsuppgifterna är omfattande för att säker-

ställa samordningen av militära och civila sjukvårdsresurser och detta måste återspeglas i militärområdesstabens organisation. Enligt ÖB har ledningsutredningen inte behandlat alla de uppgifter som ligger på hälso- och sjukvårdsavdelningarna i militärområdesstaberna. Detta i förening med att läkare från staben skall biträda vid mobiliseringsplanläggning och krigsförberedelsearbete på lokal nivå kommer att innebära en hård prioritering av uppgifterna för hälso- och sjukvårdsavdelningen.

Förbandsproduktionen och fredssjukvården hänger enligt *chefen för armén* nära samman. Det är mot denna bakgrund inte lämpligt att undandra militärbefälhavarna tillsynsansvaret för hälso- och sjukvården i fred.

Den organisation som kommer att fastställas för försvarets sjukvårdsstyrelse kommer enligt *chefen för marinen* att påverka fördelningen av uppgifter och ansvar avseende hälso- och sjukvårdstjänsten mellan försvarets sjukvårdsstyrelse, försvarsgrenscheferna och militärbefälhavarna. I avvaktan på regeringens beslut rörande försvarets sjukvårdsstyrelsens organisation kan *chefen för marinen* inte lämna något yttrande på denna punkt.

Chefen för flygvapnet kan godta den föreslagna organisationen av militärområdesstaberna om kravet på anställda förbandsläkare tillgodoses. Skulle detta självklara krav inte tillgodoses måste militärområdesstaberna liksom första flygeskaderns stab förstärkas med ett antal läkare som i praktiken kan ställas till flottiljchefernas förfogande.

Försvarets sjukvårdsstyrelse hävdar att militärbefälhavarnas och civilbefälhavarnas möjligheter till stöd från central nivå kommer att minska betydligt till följd av omorganisationen på central nivå samtidigt som antalet och omfånget av uppgifter inom krigssjukvårdsområdet ökar. Inom ca tio år skall försvarsmaktens nya krigssjukvårdsorganisation vara operativ. Detta kommer att kräva betydande insatser på andra nivåer. Stora krav ställs på stöd åt lägre regional och lokal nivå vad avser bl. a. mobilisering och krigsplanläggning, utbildning inkl. kvalificerad krigskirurgisk utbildning samt krigsplaceringsfrågor.

Behovet av allmän hälsovård har enligt sjukvårdsstyrelsen inte beaktats av utredningen. Från försvarsmaktens synpunkt måste dessa krav betraktas inte bara som väl underbyggda och befogade fredsmässiga krav utan också som ytterst angelägna utbildningsområden.

Ledningsutredningens förslag att militärbefälhavarna släpper sitt tillsynsansvar för hälso- och sjukvården i fred i den takt som detta ansvar kan övertas av andra myndigheter förkastas av sjukvårdsstyrelsen. Förslaget kan medföra ökade kostnader för hälsovården och bristande miljökänedom förutses försvåra verksamheten.

Sjukvårdsstyrelsen anför vidare att de ökade kraven på hälso- och sjukvårdsenheterna inom militärområdesstaberna måste balanseras av personalresurser. Personalen måste dimensioneras för dels huvuduppgifterna - mobiliseringsförberedelser, krigsplanläggning och utbildning - dels de uppgifter inom hälso- och sjukvården i fred som inte kan eller bör övertas

av annat organ. Ökningen kan möjligen inskränkas till att de stabsläkarebemanningar som står till Södra, Västra och Östra militärområdesstabernas samt Övre Norrlands militärområdesstabs förfogande byggs ut till heltidstjänster, att en regementsofficer tillförs enheten med heltidstjänstgöring i nyssnämnda militärområden och med deltidstjänstgöring i Bergslagens och Nedre Norrlands militärområdesstaber samt Gotlands militärkommandostab. I övrigt måste personalen behållas i nuvarande omfattning utom när det gäller tandläkare, där en särskild utredning genomförs.

Försvarets sjukvårdsstyrelse anser att hälso- och sjukvårdsenheterna i krig skall lyda direkt under stabscheferna. En sådan inplacering motiveras av att civil överläkarkompetens samt militär och militärmedicinsk kompetens krävs för befattningen som militärområdesläkare. Om krigsuppgiften bör vara styrande för militärområdesstabernas fredsorganisation, bör hälso- och sjukvårdsenheten även i fred placeras direkt under stabschefen. Detta skulle starkt förbättra möjligheterna att rekrytera och behålla överläkarpersonal.

Försvarets rationaliseringsinstitut ifrågasätter hälsovårdsassistenternas inplacering i militärområdesstaberna. Enligt institutets uppfattning bör hälsovårdsassistenterna föras över helst till lämpliga lägre regionala myndigheter eller möjligen till sjukvårdsstyrelsen.

Centralorganisationen SACO/SR konstaterar att den nu föreliggande utredningens behandling av hälso- och sjukvårdstjänsten är knapphändig. Detta gäller särskilt krigssjukvården. Vissa arbetsuppgifter behandlas inte alls. Utredningens slutsatser och förslag till personaldimensionering är därför bristfälligt underbyggda. Utredningen har angett att hälso- och sjukvårdsfunktionen har pålagts ökade arbetsuppgifter när det gäller krigsförberedelser och att detta område redan nu är eftersatt. Man föreslår därför att arbetet koncentreras till mobiliserings- och krigsplanläggning samt utbildningskontroll och övningar. SACO/SR delar utredningens uppfattning i denna del. När det gäller personaldimensionering och inplacering i militärområdesstaberna anför SACO/SR synpunkter som i stort sett överensstämmer med sjukvårdsstyrelsens.

6.5 Kameraltjänsten

Ledningsutredningens förslag att militärbefälhavarnas ledning av kameraltjänsten i fred bör utgå biträds av *ÖB*. Det är emellertid enligt *ÖB* viktigt att militärbefälhavarna kan genomföra den planläggning och de andra förberedelser som behövs för krigskameraltjänsten. Den krigsplacerade chefen för kameralenheten torde vara den som bäst kan genomföra nödvändig krigsplanläggning. Det synes inte nödvändigt att han är fredsplacerad vid militärområdesstaben utan han kan normalt tjänstgöra vid annan myndighet.

Försvarets civilförvaltning pekar på det förhållandet att militärområdes-

kamrerarnas inspektioner av underställda enheter har varit betydelsefulla och att bortfallet av dessa måste kompenseras av andra kontroller.

TCO-S påpekar att försvarets civilförvaltning och försvarets rationaliseringsinstitut genomför vissa försök med organisatorisk samordning och ett förbättrat administrativt stöd för kameraltjänsten vid Östra militärområdesstaben och P 10. I mars 1980 kan en utvärdering av dessa försök väntas ske. Med hänvisning till denna försöksverksamhet hävdar TCO-S att inga beslut beträffande militärområdesstabernas kameraltjänst bör fattas nu.

6.6 Fortifikations- och byggnadsförvaltningen

Ledningsutredningens uppfattning att sektion 8 bör utgå och att arbetsuppgifterna bör fördelas mellan en fältarbetsavdelning inom militärområdesstaben och byggnadskontoren delas inte av vissa remissmyndigheter.

ÖB anser att utredningen har undervärderat militärbefälhavarnas ledningsuppgifter bl. a. i fråga om fastighetsförvaltning m. m. ÖB biträder emellertid utredningens principiella uppfattning att militärbefälhavarna skall ha ledningsuppgifter medan verkställighetsuppgifterna skall ligga på andra enheter utanför militärområdesstaberna. ÖB erinrar om att han inom ramen för ett särskilt uppdrag från regeringen kommer att klarlägga den närmare uppgiftsfördelningen mellan militärbefälhavarna (militärområdesstaberna) och byggnadskontoren samt de resurser som erfordras.

Inte heller *chefen för armén* delar utredningens uppfattning att ledningsuppgifterna är små. Tvärtom är militärbefälhavarnas ledning genom sektion 8 ett viktigt stöd för förbandsproduktionen. Arméchefen erinrar om att det enligt regeringens uppdrag pågår försöksverksamhet med decentraliserad produktionsledning inom Nedre Norrlands militärområde. Slutligt ställningstagande till sektion 8 bör därför enligt chefen för armén uppskjutas till dess att försöken i Nedre Norrlands militärområde har hunnit utvärderas.

Chefen för marinen anser att sektion 8 bör kvarstå i organisationen. Erfarenheterna från nuvarande organisation är enligt marinchefen mycket goda. Det finns risk för att den föreslagna organisationsförändringen innebär en försämring av kvalifikationerna och en splittring av kompetensen. Beslut bör därför inte fattas förrän ÖB har studerat och klarlagt den närmare uppgiftsfördelningen mellan militärområdesstaberna och byggnadskontoren.

Chefen för flygvapnet framhåller att den föreslagna lösningen för ledning av bl. a. utbyggnad av flygfält och befästningar inte synes tillgodose nödvändiga krav på samordning med övrig operativ planering. Det är nödvändigt att kvalificerade resurser för denna ledning ingår i militärområdesstaberna. Chefen för flygvapnet avstyrker således ledningsutredningens förslag och föreslår att särskilda sektioner (sektion Fort) ingår i militärområdesstaberna.

Enligt *fortifikationsförvaltningen* har nuvarande organisation med en sektion 8 som lyder direkt under stabschefen fungerat bra men vissa justeringar av arbetsfördelningen mellan militärområdesstaberna och byggnadskontoren bör ske. Det kan enligt fortifikationsförvaltningens mening inte vara riktigt att föregripa ÖB:s uppdrag från regeringen att överväga fortifikations- och byggnadsförvaltningen på grundval av riksrevisionsverkets rapport genom att vidta en så genomgripande organisationsförändring av militärområdesstaberna som en avveckling av sektion 8 måste anses innebära. Även om det inte kan tillmätas avgörande betydelse i organisationsfrågan måste förvaltningen framhålla vikten av att försvaret har tillgång till en kvalificerad kår av fortifikationsofficerare. Ledningsutredningens förslag innebär att antalet högre tjänster inom fortifikationskåren relativt sett minskar ganska kraftigt. Det kan befaras att detta kan leda till försämrade rekryteringsmöjligheter och på lång sikt lägre kvalitet inom fortifikationskåren.

Försvarets rationaliseringsinstitut biträder däremot utredningens förslag i stort. Institutet delar inte utredningens uppfattning att en chef skall "äga" samtliga sina resurser. "Prisstyrningsprincipen" är enligt institutet överordnad "ägandeprincipen", eftersom den anknyter direkt till den grundläggande resursfördelningsmodellen i försvarets planerings- och ekonomisystem. Hyresformen ger sålunda en erforderlig dispositionsrätt för chefen. Det är därvid en särskild fördel med hyresformen att chefen kan avlastas genomförandet inom fastighetsförvaltningen. Man uppnår också därigenom en sådan likhet mellan militär och civil fastighetsförvaltning, som kan vara en fördel vid en ökad samordning. Institutet förutsätter att dessa frågor ytterligare prövas vid den fortsatta utredning av planerings- och ekonomisystemets anpassning inom fastighetsförvaltningen som regeringen har uppdragit åt ÖB.

Riksrevisionsverket anser att utredningens motiveringar för en avveckling av sektion 8 och ett överförande av dess uppgifter till fältarbetsenheterna resp. byggnadskontoren är övertygande. Riksrevisionsverket instämmer också i utredningens förslag att byggnadskontoren förstärks med fortifikatorisk kompetens samt att de finns kvar i krig. Verket framhåller även betydelsen av att behålla nuvarande möjligheter till fackmässig samordning av fastighetsförvaltningen inom militärområdena.

7 Militärområdesstabernas organisation och uppgifter

ÖB biträder ledningsutredningens förslag att den operativa ledningen och underrättelsetjänsten bör ingå i samma sektion samt att en ställföreträdande sektionschef bör tillföras sektionen. ÖB biträder också utredningens uppfattning att mobiliseringsverksamhet och underhållstjänst bör beredas inom en och samma sektion.

ÖB anser att den av utredningen föreslagna principorganisationen av militärområdesstaberna är lämplig. Han delar också utredningens uppfattning att en särskild sektion för transporter, fältarbeten och sambandstjänst bör inrättas. Chef för transport-, fältarbets- och sambandssektionen bör vara en oberoendebefattning, där även personal ur fortifikationskåren kan komma i fråga. ÖB anser dock att militärbefälhavarnas resurser för fortifikations- och byggnadstjänsten blir av den storleksordningen att de bör föras samman i en särskild enhet som möjligen bör ingå i transport-, fältarbets- och sambandssektionen. Skäl talar också för att planerings- och ekonomifunktionen ges en fristående ställning direkt under chefen för militärområdesstaben.

Eftersom huvuddelen av de utbildningsfrågor som handläggs inom utbildnings- och personalsektionen har anknytning till armén, biträder ÖB ledningsutredningens förslag att sektionschef bör tas från denna försvarsgren.

ÖB är emellertid inte nu beredd att ta ställning till detaljorganisation av militärområdesstaberna. Därför kan inte heller personalbehovet för sektioner och avdelningar anges. Även om samtliga militärbefälhavare har redovisat väl motiverade förslag till personalökningar i militärområdesstaberna anser ÖB liksom statsmakterna att en betydande personalminskning måste genomföras inom försvarsmakten. Den av utredningen föreslagna personalramen för militärområdesnivån godtas sålunda, vilket innebär en minskning med ca 100 tjänster i förhållande till det nuvarande läget.

Chefen för armén anser att pågående perspektivplanearbete bl. a. torde komma att ytterligare bestyrka värdet av kraftfulla ledningsinsatser vad gäller hemvärns- och frivilligutbildningen. I militärområdesstaberna krävs minst en handläggare för dessa uppgifter.

Ledningsutredningens uppfattning att militärbefälhavarna inte skall ges särskilda utredningsuppdrag rörande fredsorganisatoriska förändringar delas inte av chefen för armén. Militärbefälhavarnas verksamhet bör ledas enligt planerings- och ekonomisystemets grundprinciper, dvs. genom målstyrning så effektivt som möjligt. Syftet med att decentralisera produktionsledningen är att ge militärbefälhavarna och underställda chefer ökad handlingsfrihet att ta initiativ och genomföra förändringar. Denna strävan får inte blockeras av handlingsregler från statsmakterna i det organisationsarbete som nu är aktuellt. I fråga om stabernas organisation finner chefen för armén det angeläget att militärbefälhavarna får stor handlingsfrihet att själva inom fastställda personalramar anpassa organisationen till regionala förhållanden och till efter hand förändrade krav.

Chefen för operationslednings- och underrättelsesektionen bör enligt *chefen för marinen* ha det fulla ansvaret för och även sammanhålla beredningen av militärbefälhavarens operativa studier, operationsplaner och operationsorder. Det bör övervägas om souschefen också skall vara chef för den operativa sektionen. En sådan lösning skulle ge befattningen ett

mera meningsfullt innehåll än i dag, samtidigt som kraven på allsidighet och fackmässiga kunskaper på den högsta nivån skulle kunna tillgodoses. Chefen för marinen delar nämligen inte utredningens förslag att souschefs-befattningen skall försvinna. Utredningens uppfattning att endera chefen för operationslednings- och underrättelsesektionen eller operationschefen skall representera markstridskompetensen delar marinchefen inte heller.

Chefen för marinen, Centralorganisationen SACO/SR och TCO:s stats-tjänstemannasektion delar inte utredningens uppfattning att en särskild transport-, fältarbets- och sambandssektion bör inrättas. Fältarbets- och sambandsfunktionerna har en väsentlig anknytning till den operativa ledningsfunktionen och bör ingå i sektion 1. Transportfunktionen bör ingå i sektion 2 och sektion 8 bör kvarstå i organisationen.

Liknande synpunkter i fråga om transport-, fältarbets- och sambandssektionen förs fram av *chefen för flygvapnet*.

Chefen för flygvapnet tillstyrker organisationen i stort för operationslednings- och underrättelsesektionen samt inrättandet av en tjänst för operationschef men avstyrker liksom chefen för marinen ledningsutredningens förslag att endera chefen för operationslednings- och underrättelsesektionen eller operationschefen skall företräda markstridskompetensen. Dessa tjänster skall vara försvarsgrensberoende.

Chefen för flygvapnet anser vidare att en förbättrad uppföljning av organisationsbestämmande flygmateriel främst bör tillgodoses genom samarbete med flygstaben. Tjänsterna i utbildnings- och personalsektionen förutsätts vara oberoendetjänster. När kompetens med en officer från flygvapnet inte kan tillgodoses bör en sådan officer ur operationslednings- och underrättelsesektionen i dubbelbefattning svara för erforderlig kompetens. Med hänsyn till de totalt tillgängliga resurserna föreslås att en heltidstjänstgörande meteorolog i operationslednings- och underrättelsesektionen endast ingår i Södra, Östra, Nedre Norrlands och Övre Norrlands militärområdesstab.

Enligt *försvarets forskningsanstalt* tar ledningsutredningen inte upp den tekniskt-vetenskapliga verksamheten vid militärområdesstaberna och civilområdeskanslierna till behandling. I ett modernt krig kan emellertid sådan verksamhet inte undvaras samtidigt som den måste inriktas och kraftsamlas på operativa grundvalar. Förekomsten av tekniskt-vetenskaplig verksamhet under enhetlig ledning inom militärområdesstaberna och civilområdeskanslierna är härutöver av väsentlig betydelse för inriktning av och verksamhet i forskningsanstaltens egen krigsorganisation. Liksom utredningen anser försvarets forskningsanstalt att militärområdesstabernas resurser bör stärkas på underrättelsetjänstens område. Detta är dock möjligen mer en fråga om kvalitet än om kvantitet.

Försvarets sjukvårdsstyrelse vill som sin mening hävda att krigsplanläggningsarbetet rörande militärområdenas försörjning med sjukvårdsförnödenheter måste bedrivas i nära kontakt med militärbefälhavarnas krigs-

förberedelsearbete för hälso- och sjukvården i övrigt. Det är därför både nödvändigt och naturligt att uppgifterna rörande försörjning med och underhåll av sjukvårdsförnödenheter faller på stabernas hälso- och sjukvårdsenheter, vilka vid behov får biträdas av teknisk sakkunskap vid materielenheter.

Försvarets materielverk anför att detaljorganisationen för militärområdesstaberna, militärområdesförvaltningar och centrala fackmyndigheter måste undersökas i ett sammanhang och avvägas mot arbetsuppgifter och resurstilldelning vid och till lägre regionala och lokala myndigheter för att uppnå en mot uppgifts- och ansvarsfördelningen totalt sett lämpligt avvägd resurstilldelning.

Försvarets rationaliseringsinstitut biträder förslaget till organisation av militärområdesstaberna men ser det närmast som ett exempel på en principorganisation. Utredningens syfte att åstadkomma en relativt likvärdig arbetsbelastning vid de olika sektionerna är riktigt. Därigenom kan en bredare ledningskapacitet med i stort sett samma kvalitet åstadkommas. Det är emellertid viktigt att - i samband med att principerna för det nya huvudprogram 4. Operativ ledning m. m. efter hand läggs fast - behovet av enhetlighet i indelningar m. m. när det gäller internprogram för försvarsstaben och militärområdesstaberna beaktas.

De ingående delarna i transport-, fältarbets- och sambandssektionen synes enligt *televerket* ha få beröringspunkter. Däremot har sambandsfrågorna en direkt koppling till den operativa ledningsfunktionen, varför *televerket* ifrågasätter om inte sambandsfunktionen även i fortsättningen bör tillhöra den operativa sektionen.

Civilbefälhavaren i Södra civilområdet avstyrker inrättandet av en transport-, fältarbets- och sambandssektion. Han framhåller vidare att om militärbefälhavarna inte kan handlägga hemvärns- och frivilligfrågor bör även civilbefälhavarnas nuvarande ansvar överflyttas till annan myndighet, förslagsvis länsstyrelsen.

Centralorganisationen SACO/SR anför att med utgångspunkt i militärbefälhavarnas tre styrande funktioner kan konstateras att samtliga ställer krav på teknisk personal med kompetens inom materielunderhållsområdet. De ökade kraven på uppföljning, kontroll och direktiv för att minska underhållskostnaderna samt för införandet av kvalificerad teknisk materiel fordrar också teknisk fackkompetens. En reducering av militärområdesstaberna måste ske på ett sådant sätt att balans råder mellan freds- och krigsorganisationen samt att den lokala bredden av kompetens inom materieförvaltningsområdet tillgodoses. Den fredsplacerade personalen inom facket Materielunderhåll är i dag den minsta möjliga och väsentligt mindre än krigsorganisationens behov. Någon reduktion av personal vid militärområdesstabernas underhållsdetaljer kan av dessa skäl inte godtas.

TCO-S anser att personalbehovet är beräknat som ett minimum, där tillräcklig hänsyn till olika frånvaroorsaker, variationer i arbetsbelastning-
en m. m. inte har kunnat tas.

8 Chefen för första flygeskadern med stab

ÖB ansluter sig till ledningsutredningens förslag att chefen för första flygeskadern ges i princip oförändrade uppgifter och oförändrad ställning jämfört med dagsläget. Den provisoriskt tillämpade organisationen för första flygeskadern bör enligt ÖB snarast fastställas, men chefen för flygvapnet bör ges viss frihet att förändra personalramen för staben genom kommenderingar o. d. ÖB vill inte motsätta sig att första flygeskaderns stab behåller lokaliseringen till Göteborg, även om han anser att en lokalisering till Stockholm är den bästa lösningen. Utredningens förslag att spanings- och underrättelseavdelningen skall lokaliseras till och ingå i F 13 avstyrks av ÖB som f. n. utreder ledningen av flygstridskrafterna i krig. I avvaktan på resultatet av denna utredning anser ÖB att spanings- och underrättelseavdelningen bör flytta till F 13 men att någon ändring i gällande lydnadsförhållanden inte nu bör vidtas.

Chefen för marinen anser att chefen för första flygeskadern alltjämt skall ha det samlade ansvaret för spaningsförbanden i fred och att spanings- och underrättelseavdelningen därför bör ingå i staben.

Chefen för flygvapnet och *Centralorganisationen SACO/SR* anser att spanings- och underrättelseavdelningen alltjämt skall ingå i chefens för första flygeskaderns stab och därmed vara direkt underställd chefen för första flygeskadern. Lokaliseringen till Norrköping och F 13:s område godtas emellertid. De biträder helt utredningens förslag beträffande chefens för första flygeskaderns uppgifter, ställning, och lokalisering. Utredningens förslag till organisation godtas under förutsättning att kommendering till staben även fortsättningsvis får ske av personal för handläggning av såväl attack- som spaningsärenden.

Försvarets rationaliseringsinstitut vill understryka att det är lämpligt att chefen för första flygeskadern med stab lokaliseras till försvarets egna byggnader. Detta kan ske genom en samlokalisering med marina enheter i Göteborg. Förslaget att låta spanings- och underrättelseavdelningen ingå i F 13:s stab ger enligt institutet inte en klar ansvarsfördelning. Chefen för första flygeskadern bör därför behålla ansvaret tills klarhet har vunnits om funktionens framtida utveckling.

9 Chefen för Gotlands militärkommando

ÖB förordar en lösning med en myndighet för Gotlands militärkommando och arméregementet. Därav följer att det är naturligt att den särskilda lydnadslinjen från chefen för armén till chefen för Gotlands militärkommando när det gäller arméns utbildning utgår.

Försvarets rationaliseringsinstitut biträder förslaget att chefen för Gotlands militärkommando inte längre skall ha ansvaret för arméns grundut-

bildning direkt under chefen för armén. Chefen för Gotlands militärkommando får därför samma lednings- och ansvarsförhållanden som övriga lägre regionala chefer inom armén.

10 Byggnadskontoren

Utredningen har förutsatt att byggnadskontoren genom överföring av erforderlig fortifikatorisk sakkunskap väl torde kunna lösa verkställighetsuppgifter, även när det gäller t. ex. truppbefästningar. Uppfattningen kan inte delas av ÖB, eftersom byggnadskontoren inte avses innehålla militär personal. Med de stora kastningar och ändringar i planläggningen som man måste förutsätta i ett krigsläge måste personal med militär utbildning och fortifikatorisk kompetens leda utbyggnaden av truppbefästningar. Normalt uppdras detta åt försvarsområdesbefälhavare (motsvarande). Den nämnda uppgiftsfördelningen kommer att studeras i samband med uppdraget från regeringen.

De viktigaste uppgifterna för byggnadskontoren är enligt *fortifikationsförvaltningen* projektering, upphandling, byggledning och kontroll av enskilda anläggnings- och byggnadsobjekt. Dessa uppgifter, som är förenade med ett betydande ekonomiskt ansvar, ställer krav på en allsidig byggnadsteknisk kompetens inom byggnadskontoren. I ledningen för verksamheten måste därför stå en tjänsteman med kvalificerad teknisk utbildning och med en mångårig praktisk erfarenhet från byggnadsmarknaden. Förvaltningen har inte några erinringar mot ledningsutredningens förslag att byggnadskontoren skall ingå i krigsorganisationen men ställning måste bl. a. tas till frågan om antalet byggnadskontor och avgränsningen av deras geografiska ansvarsområden. Vissa rationaliseringsvinster – även i form av personalminskningar – kan troligen göras om byggnadskontorens antal minskas och de olika byggnadskontoren ges geografiska ansvarsområden som med hänsyn till arbetsbelastningen är mera jämnt fördelade. Enligt fortifikationsförvaltningen bör frågan allvarligt studeras vid de mera ingående undersökningar som ÖB har att göra på grundval av riksrevisionsverkets rapport.

11 Byggnads- och reparationsberedskapen

Ledningsutredningens förslag beträffande byggnads- och reparationsberedskapen möts av en delad remissopinion. Förslaget biträds av bl. a. ÖB, fyra länsstyrelser, chefen för byggnads- och reparationsberedskapen och Svenska Byggnadsentreprenörföreningen.

Fortifikationsförvaltningen, som också tillstyrker utredningens förslag, anför att vissa nya arbetsuppgifter kommer att ligga på förvaltningen som

program- och produktionsmyndighet för byggnads- och reparationsberedskapen. Fortifikationsförvaltningen kan nu inte klart bedöma om och i vilken utsträckning detta kräver ökade resurser för förvaltningens del.

Fem civilbefälvare och tre länsstyrelser anser att byggnads- och reparationsberedskapen bör ges en mer fristående ställning, att huvudmannskapet bör omprövas, utredas eller föras över till en civil totalförvarsmyndighet.

Försvarets rationaliseringsinstitut avvisar dels att byggnads- och reparationsberedskapen skall finansieras genom ett särskilt anslag utanför försvarsramen, dels inrättandet av fasta tjänster.

12 Förslagets genomförande

ÖB biträder ledningsutredningens bedömning att det är mindre lämpligt att genomföra en omorganisation på högre regional nivå samtidigt som de centrala staberna omorganiseras och flyttas. Militärömrädesorganisationen bör således inte förändras förrän år 1982.

Chefen för flygvapnet anser att varje senareläggning efter år 1982 innebär allvarliga konsekvenser för planerade förändringar vad avser storsektorernas och flygstabens kommande organisation. Chefen för flygvapnet ser med tillfredsställelse att första flygeskadern och spanings- och underhållsfrågorna föreslås bli behandlade med förtur. Chefen för flygvapnet förutsätter därför att beslut som berör dessa frågor fattas snarast.

Civilt försvarsstyrelsen påpekar att beslut i ledningsfrågan för övre Norrland i hög grad påverkar lokaliseringen av ledningsplatser i övre Norrland, varför ett snabbt organisationsbeslut är nödvändigt.

Chefen för byggnads- och reparationsberedskapen anför att tidsplanen för förslagets genomförande är ogynnsam från organisationens synpunkt. Under åren 1980-1981 avser nämligen fyra regionala handläggare att lämna verksamheten och det finns inte några möjligheter att anställa motsvarande personal. I avvaktan på att föreslagna regionala kontor inrättas uppstår således allvarliga brister i byggnads- och reparationsberedskapens ledningsorganisation. Det är därför angeläget att förslagen beträffande byggnads- och reparationsberedskapen om möjligt bryts ur tidsplanen och genomförs med förtur.

Försvarets materielverk anför att slutlig beredning av förslagen måste göras med ömsesidigt hänsynstagande till övriga pågående organisationsöversyner, studier m. m. och till tidigare beslut om organisation och uppgifter för övriga berörda myndigheter för att totalt sett åstadkomma en rationell verksamhet.

Försvarets personalnämnd anför att den föreslagna tidsplanen bedöms lämplig för genomförande av alternativ 6. Om alternativ 5 skulle väljas, bör tidpunkten för genomförandet uppskjutas ett år så att acceptabel tid för omplacering av personal erhålls.

Länsstyrelsen i Gävleborgs län anser att den föreslagna gränsändringen för Gävleborgs län bör genomföras snarast möjligt, eftersom en ledningsövning för länet/försvarsområdesstaben är planlagd våren 1981 och övningen mot bakgrund av utredningens förslag till civilområdestillhörighet för länet bör ledas av militär- och civilbefälhavarna i Nedre Norrlands militär- och civilområden.

13 Övrigt

Försvarets rationaliseringsinstitut finner det lämpligt att en mer förut-sättningslös prövning av materiel- och verkstadsförvaltningarnas organisation och arbetsuppgifter sker i samband med ett nu påbörjat utredningsarbete på myndighetsnivå. I avvaktan härpå bör några förändringar i fråga om dessa organ f. n. inte göras.

Riksrevisionsverket har vid revision konstaterat att militärområdesförvaltningarna, som ansvarar för ett betydande byggnadsbestånd, saknar särskild kompetens på detta område i sin organisation. Det finns inte heller någon instruktionsenlig eller annan formell hänvisning till annan myndighet som har sådan kompetens. Riksrevisionsverket biträder utredningens rekommendation att denna oklarhet undanröjs.

Ledningsutredningen har inte berört motorreparationstjänsten men några remissinstanser anser att huvudmannaskapet för denna verksamhet bör föras över till civil myndighet eller omprövas.

Innehåll	Sid.
1 Inledning	2
2 Föredraganden	3
2.1 Grundläggande krav	7
2.2 Militärområdes- och civilområdesgränser samt försvarsområdes- och länsgränser	7
2.3 Antalet militär- och civilområden	8
2.4 Ledningsorganisationen i övre Norrland	11
2.5 Civilbefälhavarna	13
2.5.1 Uppgifter och befogenheter m. m.	13
2.5.2 Förordnande av civilbefälhavare	14
2.5.3 Civilbefälhavarnas departementstillhörighet	14
2.5.4 Lokalisering av civilbefälhavarnas kanslier	16
2.6 Militärbefälhavarna	18
2.6.1 Huvuduppgifter m. m.	18
2.6.2 Arméns grundutbildning m. m.	19
2.6.3 Materielunderhållstjänst	21
2.6.4 Personaltjänst	21
2.6.5 Hälso- och sjukvård	23
2.6.6 Kameraltjänst	23
2.6.7 Fortifikations- och byggnadsförvaltning	24
2.7 Militärområdesstabernas organisation	25
2.8 Chefen för första flygeskadern med stab	27
2.9 Chefen för Gotlands militärkommando	28
2.10 Byggnadskontoren	28
2.11 Byggnads- och reparationsberedskapen	29
2.12 Genomförande	30
3 Hemställan	31
4 Beslut	31
 Bilagor	
1 Nuvarande organisation	32
2 Sammanfattning av försvarsmaktens ledningsutrednings överväganden och förslag	44
3 Sammanställning av remissyttrandena	64