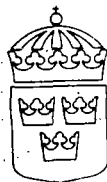


Försvarsutskottets betänkande

1988/89:FöU7

Försvarsforskning



1988/89
FöU7

Sammanfattning

I betänkandet behandlas en under den allmänna motionstiden 1988 väckt motion (1987/88:Fö604) i vilken bl.a. föreslås vissa förändringar beträffande anslagskonstruktion i syfte att stärka ÖB och ÖCB som forskningssamordnande myndigheter inom totalförsvaret. Utskottet finner skäl att ta fasta på och understryka vissa förslag och uttalanden som anförs i de yttranden som med anledning av denna motion inhämtats från ÖB, ÖCB och FOA. Utskottet anser dock att motionärens yrkande inte bör bifallas av riksdagen.

Motionen

I motion 1987/88:Fö604 av Hans Lindblad (fp) yrkas att riksdagen hos regeringen begär förslag i syfte att stärka ÖB och ÖCB som forskningssamordnande myndigheter inom totalförsvaret.

Motionären betonar inledningsvis försvarsforskningens betydelse för att, mot bakgrund av en föränderlig hotbild, identifiera viktiga förändringar och bistå vid framtagandet av nya metoder och system. Han konstaterar att försvarets forskningsanstalt (FOA) är programansvarig för svensk försvarsforskning och även själv svarar för merparten av försvarsforskningsproduktionen.

Enligt motionären finns i dagsläget tecken på att kvaliteten i den svenska försvarsforskningen inte minst på grund av rekryteringssvårigheter försämrats. Vidare anser han att FOA i likhet med andra statliga myndigheter kännetecknas av ett tröghetsproblem: en inbyggd tendens att vilja fortsätta med en forskningsinriktning inom vilken kompetens över tiden byggs upp väger tyngre än det behov av förändrad forskningsinriktning inom olika områden som sakligt sett kanske vore önskvärd från totalförsvarets synpunkt.

Motionären pekar på de förändringar vad gäller styrningen av försvarsforskningen som nyligen genomförts, bl. a. genom tillkomsten av överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB), och framhåller att det nu, med hänsyn till åberopade problem och genomförda institutionella förändringar, bör vara befogat och möjligt att gå ett steg vidare i denna riktning.

Den av motionären förordade förändringen innebär att beställarmyndigheterna ges ett avgörande inflytande över forskningsinnehållet på FOA genom att anstalten omvandlas till en s.k. uppdragsmyndighet och dagens

FOA-anslag i stället går till ÖB och ÖCB så att dessa myndigheter i sin tur kan lägga forskningsuppdrag på FOA och andra forskningsorgan. Genom att ÖCB numera tillkommit som samordningsmyndighet inom den civila delen av totalförsvaret finns möjligheten att sammanväga militära och civila forskningsbehov till ett samlat forskningsprogram. Enligt motionären finns rimligen hos dessa båda myndigheter, som tillskapats just för att ha överblick och kunna verka långsiktigt, ett medvetande om att man inte bara kan ge korta och begränsade uppdrag till FOA utan att det också är nödvändigt med uppdrag som ger en långsiktig kunskapsuppbyggnad. Så till vida torde inte erfordras att den förordade förändringen kompletteras med att FOA får förfoga över en viss del av försvarsforskningsanslaget direkt för att säkerställa ett visst mått av baskunskap. Den årliga budgetgranskningen och de fleråriga försvarsbeslutstillfällena ger, anför motionären slutligen, en politisk möjlighet att motverka att de båda myndigheterna under utövandet av det ansvar som förespråkas t.ex. söker minska forskningsandelen till förmån för drift av befintlig organisation.

Yttrandena

Utskottet har med anledning av vad som anförs och yrkas i denna motion beslutat inhämta yttranden från berörda myndigheter, nämligen ÖCB, ÖB samt FOA.

ÖCB säger sig delvis kunna instämma i motionärens beskrivning av problembilden inom försvarsforskningen. Sålunda anförs bl.a. att FOA visserligen har ett gott renommé men att det kan ifrågasättas om nyttan för totalförsvaret motsvarar de ca 400 milj. kr. som FOA kostar årligen. Vidare sägs att den inneboende trögheten inom försvarsforskningsprogrammet är betydande, med åtföljande svårigheter att genomföra ändringar av och inom gamla forskningsområden till förmån för nya; denna tröghet har dock på senare år minskat. Slutligen säger sig ÖCB instämma i att styrningen av försvarsforskningen behöver stärkas, något som för det civila försvaret enligt ÖCB främst handlar om att ha förmåga och möjlighet att ställa krav på forskningsinriktningen vid FOA och att kunna ta till vara forskningsresultaten.

ÖCB anser emellertid inte att den av motionären föreslagna ändringen av anslagskonstruktionen utgör en lämplig metod för att lösa problemen och åstadkomma förbättringar. Det finns, anser ÖCB, påtagliga risker med ett helt intäktsfinansierat FOA; bl.a. pekas på risken att FOA skulle bli en renodlad forskningsproducent med endast kortsiktiga forskningsuppdrag och att behoven av långsiktig kompetensuppbyggnad inte beaktas. Ett fullständigt genomförande av motionärens förslag skulle enligt ÖCB kunna få negativa effekter.

Däremot anser ÖCB att ett mindre anslag enligt motionärens förslag till överstyrelsen för att beställa viss forskning för det civila försvaret skulle kunna ha en god effekt. En konstruktion som utöver den långsiktiga inriktningen av försvarsforskningen även i fråga om den kortsiktiga inriktningen – programsamordningen – skapar ett likställt inflytande mellan det civila och det militära försvaret vore enligt ÖCB önskvärd. Regeringen kan,

anför överstyrelsen, med utgångspunkt från FOA:s perspektivstudier i sina programplanedirektiv som ges till ÖB särskilt ange ekonomisk ram och eventuell inriktning för det mot såväl ÖB som ÖCB riktade försvarsforskningsprogrammet. I detta sammanhang understryks dock vikten av en förstärkt förmåga hos de civila myndigheterna att hantera framtidsfrågor och att formulera forskningsuppdrag. Fördjupade samverkanskanaler mellan FOA och olika civila myndigheter måste etableras. ÖCB bör ha kapacitet att samordna både inriktning av forskningen och utnyttjandet av dess resultat.

I sitt yttrande anför ÖB att det inte är meningsfullt och lämpligt att bygga upp en särskild forskningskompetens utanför FOA, i synnerhet med hänsyn till förslagen i programplan 89-92 med försvarsmaktsutredning 88 om att centrala staber reduceras och att ledningsprinciperna skall bygga på decentraliserat ansvar. Däremot är det enligt ÖB viktigt att programfunktionen inom FOA, där kompetens och kunskap redan finns, förstärks och att centrala myndigheter deltar mer aktivt i besluten kring inriktning av forskningsverksamheten. Även FOA:s brett sammansatta styrelse bör kunna delta i denna inriktning.

Anslaget till forskningen skall, anser ÖB, knytas till den som har programansvar. Anslaget får inte delas upp på flera intressenter så att det omöjliggör en enkel och smidig hantering. Genom att FOA har huvudansvaret för anslaget finns också möjligheter till omfördelningar i de fall akuta och kortsiktiga behov uppstår. Om anslaget uppdelas på flera myndigheter finns en uppenbar risk att viss forskning ej kommer till stånd på grund av oenighet om kostnadsfördelning. Ett gemensamt anslag minskar enligt ÖB den risken.

ÖB framhåller att forskningsstödet nu genomförs som samlade och systemorienterade insatser inom av försvaret prioriterade koncentrationsområden. Prioriteringen har medfört att forskningen under senare tid blivit bättre. ÖB redovisar bedömningen att det ur effektivitetssynpunkt är av stor vikt att de samlade systemorienterade insatserna först ges möjlighet att utvärderas innan mer genomgripande förändringar genomförs inom försvarsforskningsområdet.

FOA anför i sitt yttrande att det är värdefullt att frågor rörande försvarsforskningens kvalitet och inriktning ytterligare kommit i fokus genom motionen. Dessa frågor är betydelsefulla inte minst med tanke på det nyligen påbörjade perspektivstudiearbetet inför nästa försvarsbeslut och det av regeringen till FOA givna uppdraget att utarbeta förslag till försvarsforskningens långsiktiga inriktning.

FOA vitsordar att den kritik som motionären framför i viss grad är motiverad men påpekar att ett utvecklingsarbete pågår för att förbättra såväl formerna för försvarsforskningens inriktning som forskningens kvalitet. Sålunda understryks vikten av ytterligare utbyggda kontaktytor mot såväl universitet och högskolor som försvarsindustrin i syfte att främja kvaliteten vid FOA och att så effektivt som möjligt utnyttja landets samlade forskningsresurser. Tillskapandet av sammanhållna forskningsinsatser i form av huvudprojekt som orienteras mot vissa för försvaret särskilt angelägna frågor har vidare starkt förenklat avnämaringflytandet och förstärkt forskningens problemorientering. Det är, framhåller FOA, ett reellt dilemma för plane-

ringen av försvarsforskningen att både upprätthålla kontinuitet och driva fram en förnyelse, detta främst med hänsyn till att bredden på de forskningsområden som har försvarsrelevans fortlöpande ökar.

Enligt FOA är det viktigt att nu gå vidare och, tillsammans med försvarsforskningens huvudavnämare, ytterligare stärka förmågan att inrikta programmet mot försvarets mest prioriterade frågeställningar och att välja lämpligaste fördelning av forskningsuppgifter mellan FOA och andra forskningsorgan. Anstalten anser sig i denna mening kunna bejaka motionärens syften men delar inte hans syn när det gäller medlen för att nå dem.

FOA anser sig, mot bakgrund av sin nära samverkan med totalförsvarets myndigheter och sina insikter om forskningens villkor, böra behålla programansvaret för försvarsforskningen. Därmed, anser anstalten, säkerställs bäst att såväl försvarets problem som forskningens villkor styr inriktningen. Anslaget till den gemensamma försvarsforskningen bör enligt FOA även fortsättningsvis vara samlat. Att anslaget för försvarsforskningen går direkt till FOA är, heter det, väsentligt för FOA:s förutsättningar att fullgöra sin roll som självständigt, kritiskt forskningsorgan inom försvarssektorn. En förändring enligt motionärens intentioner står, anser FOA, i detta avseende i motsatsställning till strävan att främja förnyelse i försvarssektorn i dess helhet.

Planeringen av försvarsforskningen och dess inriktning måste enligt FOA bedrivas så att man utnyttjar både den kunskap om försvarets problem och möjligheter som finns hos försvarets myndigheter och den kunskap om forskningens villkor och möjligheter som finns hos FOA. Därigenom främjas såväl kunskapsuppyggnad som problemorientering. Enligt anstalten sker detta bäst i en process där såväl avnämare som forskare medverkar. Det är därvid angeläget att även avnämarna stärker sin egen förmåga att i sak delta i arbetet med att inrikta försvarsforskningsprogrammet. FOA pekar i detta sammanhang på möjligheten av en ökad växeljämsättning mellan forskningsorgan och beställarmyndigheter och på önskvärdheten av att anstaltens styrelse ytterligare engageras i beslut om försvarsforskningens inriktning.

Enligt FOA:s mening är det enklast och minst byråkratiskt att även fortsättningsvis hålla försvarsforskningsanslaget samlat. Däremot behövs det, anser FOA, en precisering av vad som skall ingå i det gemensamma anslaget för den mot ÖCB-området orienterade forskningen. Det faktum att forskning i stor utsträckning är av betydelse för flera intressenter och att det i praktiken ofta är svårt att hänföra forskning till en viss intressent är emellertid ytterligare skäl för att inte dela upp anslaget.

FOA redovisar slutligen sin avsikt att närmare precisera och värdera sin syn på hur programfunktionen skall stärkas i anslutning till uppdraget att i nära samverkan med främst ÖB och ÖCB utarbeta förslag till försvarsforskningens långsiktiga inriktning inför nästa försvarsbeslut.

Utskottet

Utskottet erinrar inledningsvis om vad som i 1987 års försvarsbeslut (FöU 1986/87:11 s. 126) anfördes om försvarsforskningens uppgift bl.a. i fråga om att upptäcka, identifiera och analysera sådana förändringar i vår omvärld

som har betydelse för våra försvarsansträngningar samt att lämna underlag för erforderlig förändring inom totalförsvaret. I utskottets betänkande redovisades bedömningen att Sveriges alliansfria politik gör att vi måste sätta målen högt i dessa hänseenden och att den svenska försvarsforskningen därför måste ha hög kvalitet. Vidare gjordes i detta sammanhang bedömningen att de förslag som lämnats av FOA till inriktning och nivå för den gemensamma försvarsforskningens långsiktiga inriktning borde kunna säkerställa en fortsatt god forskningskompetens även vid en något minskad resurstilldelning.

Som ett led i de påbörjade förberedelserna inför nästa fleråriga försvarsbeslut har FOA av regeringen fått i uppdrag att utarbeta förslag till försvarsforskningens långsiktiga inriktning, ett arbete som FOA kommer att bedriva i nära samverkan med främst ÖB och ÖCB. Utskottet konstaterar att de frågor som tas upp i här behandlade motion har ett betydande principiellt intresse i detta perspektiv. Med hänsyn till den betydelse som senast i 1987 års försvarsbeslut fästs vid försvarsforskningen är det enligt utskottets mening naturligt och angeläget att förberedelserna inför nästa försvarsbeslut innefattar en grundlig genomgång av denna forsknings villkor, problem och utvecklingsmöjligheter. De yttranden som utskottet inhämtat inför behandlingen av motionen kan ses som väsentliga bidrag till stundande arbete med att utarbeta idé- och beslutsunderlag.

Motionären påvisar vissa för dagens försvarsforskning kännetecknande problem rörande forskningskvalitet, styrning av forskningsinriktningen samt inbyggda trögheter. För att åstadkomma förbättringar i dessa avseenden och tillvarata nya institutionella möjligheter i och med ÖCB:s tillkomst föreslår han att FOA omvandlas till en uppdragsmyndighet, att anslagen till försvarsforskningen går till ÖB och ÖCB enligt en viss procentuell fördelning, att dessa myndigheter i sin tur lägger ut forskningsuppdrag på bl.a. FOA samt att ÖB och ÖCB efter genomförd avvägning mellan olika önskemål på militär resp. civil sida formulerar ett samlat försvarsforskningsprogram.

Utskottet noterar att såväl ÖB som ÖCB och FOA finner skäl att avstyrka motionärens förslag beträffande anslagskonstruktion och rollfördelning inom försvarsforskningsområdet, låt vara med företeende av delvis skilda argument och med varierande grad av förbehåll. Utskottet instämmer för sin del i uppfattningen att en anslagskonstruktion enligt motionärens förslag riskerar att allvarligt påverka balansen mellan långsiktig kunskapsuppbyggande forskning och resultatavtappande forskning. En omvandling av FOA till en renodlad "forskningsproducent" skulle riskera att leda till att forskningsuppdragen blir kortsiktiga och att behoven av kontinuitet och långsiktig kompetensuppbyggnad inte tillräckligt beaktas.

I de inhämtade yttrandena redovisas emellertid ett antal förslag och synpunkter som på olika sätt, tillmötesgående motionärens syfte i väsentliga avseenden, kan främja kvaliteten i försvarsforskningen och vidareutveckla förmågan hos resp. parter att inrikta försvarsforskningsprogrammet mot de mest prioriterade problemområdena inom totalförsvaret. Utskottet anser att merparten av dessa förslag och synpunkter med fördel bör kunna prövas inom ramen för förberedelsearbetet inför nästa försvarsbeslut. I detta

sammanhang vill utskottet särskilt framhålla möjligheten av att ytterligare aktivera FOA:s brett sammansatta styrelse i arbetet med att styra forskningsinriktningen, vilket förutsätter ett fördjupat samarbete mellan FOA och främst ÖB och ÖCB vid ärendeberedningen. Ett annat sätt att stärka avnämarentresset kan, som FOA anför, vara att skapa en ökad växeljämsföring mellan forskningsorgan och beställarmyndighet.

När det gäller balansen mellan de militära och civila beställarmyndigheterna konstaterar utskottet att den militära delen klart dominerar – trots ett i princip likartat civil-militärt inflytande över försvarsforskningens långsiktiga inriktning. FOA uppger att ungefär 80 % av försvarsforskningsanslaget används till forskning som är orienterad mot militärt försvar, medan endast 5 % hänförs exklusivt till de civila delarna av totalförsvaret (15 % till forskning som gäller både de militära och civila delarna).

ÖCB efterlyser ett arrangemang som främjar ökad likställdhet mellan det militära och det civila försvaret när det gäller inriktningen av försvarsforskningen. Bl.a. förordas att ÖCB erhåller ett mindre anslag för att beställa viss forskning för det civila försvaret. Utskottet utgår från att berörda myndigheter i förberedelsearbetet inför nästa försvarsbeslut kommer att finna skäl att beakta de olika förslag som särskilt i ÖCB:s yttrande *framförs med sikte på* att främja ökad avnämARBALANS.

Utskottet anser sammanfattningsvis att motionären pekar på viktiga frågeställningar och att det i de inhämtade yttrandena framförs ett flertal förslag och synpunkter som syftar till att stärka forskningskvaliteten och forskningsflexibiliteten och till att vidareutveckla styrningen av försvarsforskningen på ett för totalförsvaret fruktbart sätt. I likhet med de myndigheter som yttrat sig i ärendet anser utskottet emellertid inte att motionärens förslag beträffande anslagskonstruktion, m.m., kan godtas. Motionsyrkandet bör därför avslås av riksdagen.

Hemställan

Utskottet hemställer

att riksdagen avslår motion 1987/88:Fö604.

Stockholm den 29 november 1988

På försvarsutskottets vägnar

Arne Andersson

Närvarande: Arne Andersson i Ljung (m), Roland Brännström (s), Ingvar Björk (s), Kerstin Ekman (fp), Gunhild Bolander (c), Iréne Vestlund (s), Björn Körlof (m), Barbro Evermo Palmerlund (s), Christer Skoog (s), Sven Lundberg (s), Hans Lindblad (fp), Ingvar Karlsson i Bengtsfors (c), Paul Cizuk (mp), Karin Wegestål (s), Ingrid Hemmingsson (m), Björn Samuelson (vpk) och Marianne Andersson i Gislaved (s).