

Försvarsmaktens ekonomi och verksamhet år 1998 m.m.

Regeringens proposition
1997/98:84



REGERINGSKANSLIET

Regeringens proposition 1997/98:84

Försvarsmaktens ekonomi och verksamhet år 1998 m.m.

Prop. 1997/98:84

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 19 mars 1998

Göran Persson
Björn von Sydow
(*Försvarsdepartementet*)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen redovisar regeringen allvarliga problem som uppstått i Försvarsmaktens ekonomi och planering. För att möjliggöra minskningar i verksamheten i syfte att bringa Försvarsmaktens ekonomi i balans föreslår regeringen att kraven på beredskap inom Försvarsmakten skall ändras. Vidare informerar regeringen om reduceringsåtgärder som kommer att påverka plikttjänstgöringen, materielanskaffningen samt hemvärns- och frivilligverksamheten. Åtgärderna tar till största delen sikte på innevarande budgetår.

Innehållsförteckning

Propositionens huvudsakliga innehåll	2
Innehållsförteckning	3
1. Förslag till riksdagsbeslut	4
2. Ärendet och dess beredning	5
3. Försvarsmaktens ekonomi och planering	6
3.1 Totalförsvarsbeslutet år 1996	6
3.2 Försvarsmaktens anmälan av obalansen m.m.	7
3.3 Budgetpropositionen om obalansen	8
3.4 Obalansen under hösten 1997	8
3.5 Försvarsutskottets uttalande om obalansen	9
3.6 Riksdagens beslut i december 1997	9
3.7 Försvarsmaktens redovisning i december 1997	9
3.8 Försvarsmaktens förklaringar till obalansen	10
3.9 Regeringens uppdrag i december 1997 till Försvarsmakten	10
3.10 Nya uppgifter i Försvarsmaktens budgetunderlag i mars 1998	11
3.11 Riksrevisionsverkets granskning av förmåner och lönebildning m.m.	13
4. Orsakerna till obalansen och regeringens åtgärder	14
4.1 Perioden 1997 - 2001	14
4.2 Budgetåret 1998	17
5. Anpassning	19
5.1 Beredskap m.m.	19
5.2 Beskrivning av omvärldsläget	22
5.3 Plikttjänstgöring	22
5.4 Materielanskaffning	24
5.5 Hemvärns- och frivilligverksamhet	27

1. Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen godkänner förslaget till ändring av övergripande mål för Försvarmakten vad avser Försvarmaktens beredskap (avsnitt 5)

2. Ärendet och dess beredning

Under år 1997 uppstod allvarliga problem i Försvarsmaktens ekonomi och planering. Regeringen lämnar i denna proposition en redovisning om detta och vilka åtgärder som regeringen finner nödvändiga för att problemen skall kunna rättas till. Åtgärderna tar till största delen sikte på innevarande budgetår. Av redogörelsen i det följande framgår hur ärendet har beretts.

3. Försvarsmaktens ekonomi och planering

3.1 Totalförsvarsbeslutet år 1996

I mars 1996 gav Försvarsmakten som underlag för det kommande försvarsbeslutet in Försvarsmaktsplan 97 (FMP 97) till regeringen. Planen innehöll förslag till inriktning och omfattning av Försvarsmaktens verksamhet för hela försvarsbeslutsperioden.

Under våren och sommaren 1996 analyserade Försvarsdepartementet FMP 97. De förändringar i förhållande till Försvarsmaktens förslag som regeringen sedermera kom att föreslå kostnadsberäknades av Försvarsmakten.

På grundval av FMP 97 förelade regeringen i september 1996 riksdagen ett i förhållande till planen något modifierat förslag i totalförsvars-propositionen. Lokalisering av grundorganisationen förändrades i några få avseenden. En extra satsning på forskning och teknik gjordes. Avveckling av antipersonella minor (truppminor) föreslogs liksom höjda förmåner till totalförsvarspliktiga. Över försvarsbeslutsperioden innebar regeringens förslag att kostnaderna för verksamheten skulle bli omkring 3 600 miljoner kronor högre än Försvarsmaktens förslag, dvs. omkring 1,8 procent av den totala ekonomiska ramen för perioden.

För att finansiera verksamhetsförändringarna föreslogs utgiftsbegränsningar bl.a. genom krav på rationaliseringar inom Försvarsmakten och stödmyndigheterna - Försvarets forskningsanstalt, Försvarets materielverk och Fortifikationsverket. Totalt uppgick utgiftsbegränsningarna till omkring 4 400 miljoner kronor över perioden, vilket motsvarade 2,2 procent av den ekonomiska ramen. Detta innebär att de förändringar som regeringen föreslog var finansierade och att utgiftsbegränsningarna översteg verksamhetsförändringarna med omkring 800 miljoner kronor i förhållande till FMP 97.

I december 1996 biföll riksdagen regeringens proposition och fattade därmed totalförsvarsbeslutet. Som framgått innebar beslutet att vissa förändringar gjordes i förhållande till FMP 97, vilket dock inte påverkade Försvarsmaktens ekonomi i negativ riktning. I princip var det endast i fråga

om grundorganisationen som statsmakterna gjorde avsteg från

Försvarsmaktens förslag. Dessa förändringar var enligt såväl Försvarsdepartementet som Försvarsmakten totalt sett kostnadsneutrala över beslutsperioden.

3.2 Försvarsmaktens anmälan av obalansen m.m.

Några månader efter totalförsvarsbeslutet anmälde Försvarsmakten i budgetunderlaget för år 1998, som lämnades in till regeringen den 28 februari 1997, att det i planläggningen för försvarsbeslutsperioden fanns högre kostnader än förväntat om ca 300 - 500 miljoner kronor per år. Enligt Försvarsmakten kunde endast ambitionssänkningar åstadkomma balans.

Försvarsmakten förklarade att FMP 97 (dvs. underlaget för 1996 års totalförsvarsbeslut) var en plan i rimlig ekonomisk balans mellan inplanerad verksamhet och tillgängliga ekonomiska resurser. Inplanerad verksamhet kunde enligt Försvarsmakten med rimlig ekonomisk risktagning finansieras inom tilldelade ramar. Samtidigt anförde Försvarsmakten att totalförsvarsbeslutet 1996 anvisade en ekonomiskt mer riskabel väg än den som Försvarsmakten förordade. Statsmakternas beslut medförde enligt Försvarsmakten att verksamhet för ytterligare 1 300 miljoner kronor skulle läggas in i planen under försvarsbeslutsperioden. Detta tillsammans med en mindre ramsänkning skulle, anförde Försvarsmakten, enligt statsmakterna finansieras genom ett antal olika projekt av icke realiserbarhetsprövad rationalisering.

Försvarsmakten menade att de ekonomiska förutsättningarna för att genomföra försvarsbeslutet därmed försämrades i motsvarande grad.

Planen (dvs. 1996 års totalförsvarsbeslut) innehöll därför enligt Försvarsmakten en betydande risktagning. Om ekonomin låg fast, var det enligt Försvarsmakten sannolikt att planen inte fullt ut kunde realiseras.

Försvarsmakten anförde samtidigt att totalförsvarsbeslutet inte kunde tolkas på annat sätt än att statsmakterna anvisade en plan med högre ekonomisk risktagning än den som Försvarsmakten föreslagit.

Regeringen ålade i skilda beslut Försvarsmakten att redovisa orsaker till obalansen och föreslå åtgärder för att komma till rätta med den. Försvarsmakten angav i delårsrapporten, som lämnades in till regeringen den 15

augusti 1997, att obalansen kvarstod men bedömdes kortsiktigt vara hanterbar främst genom ambitionsförändringar.

3.3 Budgetpropositionen om obalansen

I budgetpropositionen den 11 september 1997 fann regeringen att den i budgetunderlaget anmälda ekonomiska obalansen var anmärkningsvärd och allvarlig. Regeringen ansåg att det inom den ram som anges i totalförsvarsbeslutet skall vara möjligt att genomföra krigs- och grund-organisationsförändringen och att upprätthålla den kompetens och kvalitet som förutsattes i beslutet. Regeringen föreslog därför varken någon förändring av de mål för verksamheten eller av den ekonomiska ram som riksdagen hade bestämt.

3.4 Obalansen under hösten 1997

Under hösten fick Försvarsdepartementet uppgifter som tydde på att den ekonomiska obalansen var större än vad som tidigare hade anmälts. Vid en föredragning inför försvarsministern och statssekreteraren i Försvarsdepartementet den 8 oktober 1997 beskrev överbefälhavaren planeringsläget i oktober 1997. Problemet (underskottet) angavs därvid utgöra cirka 9 900 miljoner kronor för perioden 1998-2002.

I rapporten för det tredje kvartalet, som lämnades till regeringen den 21 oktober 1997, var bilden dock inte fullt så mörk. I rapporten angav Försvarsmakten att kostnaderna för förbandsverksamheten i princip var i balans år 1997. För år 1998 uppskattades en obalans om 635 - 835 miljoner kronor. Som huvudorsaker angavs kostnader för omstrukturering och alltför optimistiska antaganden om kostnadsreduceringar. Det bedömdes inte föreligga förutsättningar att med tilldelad ekonomisk ram genomföra planerad verksamhet.

Regeringen avbröt genom beslut den 20 november 1997 Försvarsmaktens utveckling och anskaffning av resursledningssystemet Sirius. En viktig omständighet som inverkade på regeringens bedömning var den ekonomiska obalans som Försvarsmakten hade anmält i budgetunderlaget för år 1998. Den exakta storleken av obalansen var vid beslutstillfället inte känd. I beslutet antecknades att obalansen enligt preliminära bedömningar från Försvarsmakten kunde uppgå till mellan en och två miljarder kronor per år.

3.5 Försvarsutskottets uttalande om obalansen

Försvarsutskottet anslöt sig i sitt betänkande med anledning av budgetpropositionen till regeringens bedömning att problemet var allvarligt. Utskottet anförde vidare att detta förhållande underströks av att utskottet hade fått information om att obalansen kunde visa sig betydligt större än vad som redovisats i propositionen. Utskottet hade ingen erinran mot de uppdrag som regeringen gett Försvarsmakten. Utskottet förutsatte att regeringen skulle återkomma till riksdagen under år 1998 med sin bedömning och eventuella förslag till beslut för det fall det krävdes en annan inriktning av Försvarsmaktens verksamhet än den som fastställdes i 1996 års totalförsvarsbeslut.

3.6 Riksdagens beslut i december 1997

Den 5 december 1997 biföll riksdagen budgetpropositionen såvitt avser utgiftsområde 6. Anslaget A 1 Försvarsmakten bestämdes till 36 757 400 000 kronor för år 1998 (prop. 1997/98:1, utg. omr. 6, bet. 1997/98:FöU1, rskr. 1997/98:82).

3.7 Försvarsmaktens redovisning i december 1997

Efter flera kontakter mellan Försvarsdepartementet och Försvarsmakten under hösten 1997 lämnade myndigheten den 12 december 1997 en redovisning för den planerade ekonomiska utvecklingen i Försvarsmakten under perioden 1997 - 2001. Försvarsmakten angav där att det under de kommande åren inte kommer att vara möjligt att genomföra all verksamhet som förutsattes i totalförsvarsbeslutet år 1996 och att det därför var nödvändigt att begränsa ambitionen. Uttryckt i pengar handlade det enligt Försvarsmakten om en ambitionssänkning motsvarande drygt 10 600 miljoner kronor under försvarsbeslutsperioden. Av skrivelsen framgår att Försvarsmakten ämnar stryka all överplanering i materielanskaffningen som är utöver den av Försvarets materielverk beräknade genomsnittliga förskjutningen om 20-30 procent av ett års materielanskaffning.

3.8 Försvarsmaktens förklaringar till obalansen

I sin skrivelse den 12 december 1997 anför Försvarsmakten att myndighetens ekonomiska resurser genom olika statsmaktsbeslut har reducerats med 2 000 miljoner kronor i förhållande till FMP 97. Härutöver har enligt Försvarsmakten verksamhet till ett värde av 1 900 miljoner kronor tillkommit genom ytterligare beslut av statsmakterna. Som exempel ur Försvarsmaktens redovisning kan nämnas satsningar på forskning och teknikutveckling, avveckling av truppminor samt en satsning på det nationella flygtekniska forskningsprogrammet.

Återstående 6 700 miljoner kronor har enligt Försvarsmakten orsaker som är hänförliga till Försvarsmakten. De ökade behoven finns främst i IT-verksamheten och i förbandsverksamheten inom armé- och marinprogrammen. Skälen till detta är enligt Försvarsmakten att det i efterhand har visat sig att man förutsatte att förbandsverksamheten kunde drivas med en orealistiskt låg ambition. En grundläggande orsak var enligt Försvarsmakten en missbedömning av till vilken nivå man kan pressa innehåll och kvalitet i utbildningsverksamheten utan att allvarligt riskera en acceptabel nivå när det gäller taktisk och operativ förmåga.

De angivna siffrorna framgår av det tabellmaterial som fogades till Försvarsmaktens skrivelse.

Försvarsmakten anser att de ändringar som regeringen och riksdagen gjorde i förhållande till FMP 97 inte fick någon inverkan på den obalans som Försvarsmakten senare anmält. Obalansen skulle enligt Försvarsmakten ha varit lika stor, även om regeringen och riksdagen hade beslutat i enlighet med FMP 97.

3.9 Regeringens uppdrag i december 1997 till Försvarsmakten

I ett beslut den 18 december 1997 konstaterade regeringen att extraordinära åtgärder måste vidtas för att bringa ordning i Försvarsmaktens planering. I beslutet gav regeringen därför Försvarsmakten i uppdrag att senast den 16 februari 1998 till regeringen lämna underlag för olika besparingsåtgärder i fråga om anpassning och beredskap, förbandsverksamhet, materielförsörjning,

effektivisering och anställd personal.

Enligt uppdraget skulle Försvarsmakten inom ramen för det riksdagsbeslut som fattades i december 1997 och som avser anslag och verksamhet för år 1998 redovisa nytt förslag till budget för budgetåret 1998 samt konsekvenser av detta för planeringen under den resterande delen av försvarsbeslutsperioden.

Den 16 februari 1998 redovisade Försvarsmakten uppdraget. Försvarsmaktens förslag innebär ett planerat utnyttjande av en beviljad anslagskredit under år 1998.

För att återställa den ekonomiska balansen lämnade Försvarsmakten förslag som reducerade den planerade verksamheten med 10 119 miljoner kronor, bl.a. genom

- att reducera och förskjuta materielprojekt
- att reducera inom lednings- och förbandsverksamheten
- att reducera utbildning
- att inkalla färre antal värnpliktiga
- att reducera lagerhållning för reservdelar och drivmedel
- att reducera beredskapen.

Försvarsmakten inplanerade dessutom en årlig reserv om 400 miljoner kronor, dvs. totalt 1 600 miljoner kronor under perioden 1998 - 2001. Försvarsmakten räknade vidare med att Fortifikationsverket skall betala tillbaka 90 miljoner kronor på grund av för högt uttagna hyror. Försvarsmaktens förslag innebar att man i slutet av perioden hade ett ackumulerat anslagssparande på ca 4 300 miljoner kronor.

3.10 Nya uppgifter i Försvarsmaktens budgetunderlag i mars 1998

Den 2 mars 1998 redovisade Försvarsmakten sitt budgetunderlag för år 1999. I budgetunderlaget redovisade Försvarsmakten i enlighet med regeringens direktiv sitt förslag till hur verksamheten skall genomföras i perioden 1999-2001.

Underlaget den 2 mars 1998 skiljer sig från redovisningen den 16 februari 1998 genom att
- viss planerad verksamhet, i huvudsak inom materielområdet, flyttas från år

2002 till åren 2000 och 2001,

- ambitionsminskningarna inom förbandsverksamheten är något mindre under den senare delen av försvarsbeslutsperioden

- av planerad besparing avseende lagerhållning år 1998 om 550 miljoner kronor återläggs 250 miljoner kronor under perioden 1999-2001.

Försvarsmaktens förslag i budgetunderlaget för år 1999 reducerar den av Försvarsmakten tidigare planerade verksamheten under perioden 1998 - 2001 med 7 056 miljoner kronor.

Försvarsmakten förutsätter i sina förslag den 16 februari och 2 mars 1998 att man erhåller full kompensation för de förändringar av utestående förskott till industrin som enligt prognoserna från Försvarets materielverk kommer att äga rum under perioden 1998-2001.

Den 4 juni 1996 tog Försvarets materielverk upp ett lån i Riksgäldskontoret på 14 600 miljoner kronor, vilket då motsvarade de utestående förskotten hos industrin. Pengarna sattes in på Försvarsmaktens räntekonto. Detta gjordes för att de tidigare betalda förskotten inte bokföringsmässigt skulle vara anslagsavräknade. Enligt nu gällande bestämmelser skall förskott lånefinansieras och belasta anslag först efter leverans. Senare under hösten 1996 inlevererade Försvarsmakten motsvarande belopp. Sättet att budgetera anslaget förändrades inte i och med systemomläggningen.

Redan vid systemomläggningen anmälde Försvarsmakten och Försvarets materielverk att anslaget skulle belastas vid en nedgång av nettovolymen av förskott. Myndigheterna angav vidare att, om verksamhetsneutralitet i systemomläggningen skulle gälla, skulle anslaget vid en nedgång av netto-upplåningen behöva kompenseras. En del av de inlevererade 14 600 miljoner kronorna skulle då behöva återföras till anslaget.

Under perioden 1998-2001 sker många stora materielleveranser som till del finansierats med förskott till industrin, t. ex. JAS 39 Gripen. Försvarsmakten förutsätter i sin planering att kompensation erhålls för förändring av netto-upplåningen för uteliggande förskott. Den senaste prognosen från den 24 februari 1998 från Försvarets materielverk skiljer sig från föregående prognos från december 1997 i så måtto att utestående förskott vid periodens slut har minskat med ca 4 700 miljoner kronor. Därigenom har enligt Försvarsmakten planeringsutrymmet ökat med motsvarande belopp.

Regeringen återkommer till frågan längre fram.

3.11 Riksrevisionsverkets granskning av förmåner och lönebildning m.m.

På regeringens uppdrag har Riksrevisionsverket granskat förmåner och formerna för lönebildning, tillämpning av avtal m.m. för anställda vid Försvarsmakten m.fl. Uppdraget har nyligen redovisats. Redovisningen har remitterats till Försvarsmakten.

Riksrevisionsverket redovisar iakttagelser vad gäller löneutvecklingen för officerarna inom Försvarsmakten, konstruktion och omfattningen av lönetillägg inom Försvarsmakten samt de relativt sett höga pensionskostnaderna. Riksrevisionsverket konstaterar bl.a. att verket inte funnit skäl för statsmakterna att ändra på arbetsfördelningen och delegeringen mellan Arbetsgivarverket och myndigheten Försvarsmakten. Däremot har Riksrevisionsverket funnit att det finns skäl för regeringen att i resultatdialogen med myndighetsledningen ställa större krav på arbetsgivarbeteende i linje med verksamhetsintresset.

Regeringen återkommer till denna fråga längre fram.

4. Orsakerna till obalansen och regeringens åtgärder

Regeringens bedömning: Försvarmaktens underlag för 1996 års försvarsbeslut - Försvarmaktsplan 97, innehöll en obalans mellan planerad verksamhet och av riksdagen tidigare beslutade ekonomiska resurser.

Extraordinära åtgärder fordras för att bringa ordning i Försvarmaktens ekonomi och planering.

4.1 Perioden 1997 - 2001

Utifrån det underlag från Försvarmakten på vilket regeringen grundade sina förslag i propositionen om totalförsvarsbeslutet år 1996 var totalförsvarsbeslutet väl finansierat. Regeringens förslag innebar en överfinansiering om 800 miljoner kronor över perioden.

Försvarsbeslutet förutsatte rationaliseringar såväl inom Försvarmakten som vid stödmyndigheterna. Dessa rationaliseringar bör enligt regeringen kunna förverkligas och skall således kunna finansiera verksamhet i enlighet med vad riksdagen avsåg.

Förutom de i försvarsbeslutet förutsatta rationaliseringskraven på stödmyndigheterna beslutades redan våren 1996 en besparing på 200 miljoner kronor per år fr.o.m. år 1998 eller sammanlagt 800 miljoner kronor under perioden. Detta innebar en ramsänkning som togs ut på Försvarmaktens anslag. Regeringen avsåg att realisera besparingen genom effektiviseringar hos myndigheterna inom utgiftsområdet, främst stödmyndigheterna. Besparingen har emellertid ännu inte tagits ut på det sätt som avsågs. Regeringen avser att i samband med översynen av materielförsörjningsprocessen pröva möjligheten att kunna ta ut hela eller delar av denna besparing. Intill dess att så sker får den nämnda överfinansieringen om 800 miljoner kronor helt kompensera

den ramsänkning som beslutades våren 1996.

Därutöver hade riksdagen våren 1996, i enlighet med regeringens ekonomiska vårproposition, beslutat att materielbeställningar för år 1998 skall senareläggas och Försvarsmaktens anslag minskas under år 1998 med 2 000 miljoner kronor. Av propositionen framgår att detta belopp kommer att återläggas under åren 2000 och 2001. Vidare framgår att återläggningen sker under försvarsbeslutsperioden och att tidpunkten för när detta skall ske får slutgiltigt bedömas i samband med kontrollstationen mot bakgrund av bl.a. sysselsättningsskäl.

Efter försvarsbeslutet år 1996 har Försvarsmakten fått nya uppgifter som inte har varit finansierade utan som Försvarsmakten förutsätts finansiera inom befintlig anslagsram. Dessa beslut omfattar ca 200 miljoner kronor totalt för perioden. Dessutom har regeringen beslutat om en indragning på 200 miljoner kronor av kassabehållningen vid reservmateriellagret. Vidare har riksdagen våren 1997 beslutat om en sänkning av Försvarsmaktens ram med 350 miljoner kronor under försvarsbeslutsperioden. Sänkningen föranleddes av förväntade rationaliseringar inom statens fastighetsförvaltning.

Av den brist som Försvarsmakten anmält kan således ca 750 miljoner kronor vara hänförliga till beslut av riksdagen och regeringen efter 1996 års totalförsvarsbeslut.

När Försvarsmakten i olika sammanhang berör orsakerna till obalansen pekar myndigheten särskilt på den rationaliseringspotential som skulle utgöra en reserv för att möta negativa överraskningar och som man enligt egen uppfattning inte blev i tillfälle att utnyttja på det sätt som man hade räknat med på grund av statsmakternas beslut. Det kan därför vara av intresse att peka på storleken av det belopp som det är fråga om. Det bör då först framhållas att Försvarsmakten inte har kunnat förfoga över de rationaliseringar hos stödmyndigheterna som förutsattes i försvarsbeslutet. I försvarsbeslutet förutsattes även en rationalisering hos Försvarsmakten för att på så sätt finansiera inlagd verksamhet. Denna rationalisering uppgick för hela perioden till sammanlagt 400 miljoner kronor.

I skrivelsen den 12 december 1997, där den ekonomiska obalansen om 10 600 miljoner kronor anmäls, förklarar Försvarsmakten att den ekonomiska risktagning som fanns i FMP 97 påtagligt ökade som en följd av riksdagens totalförsvarsbeslut 1996. Försvarsmakten hänvisar därvid till att ”verksamhet lades in för den beräknade rationaliseringspotentialen inom Försvarsmakten i stället för att, som Försvarsmakten föreslog, utnyttja den som en reserv

inom Försvarsmakten, för att möta negativa utvecklingar i genomförandet”. Den reserv som Försvarsmakten här talar om uppgår som nyss sagts till 400 miljoner kronor.

Försvarsmakten har även i sitt underlag till regeringen den 12 december 1997 hänvisat till förändrade ekonomiadministrativa regler, vilket medför minskade ränteintäkter. Riksdagen har finansierat totalförsvarsbeslutet med anslagsmedel. Riksdagen förutsätter inte finansiering med ränteintäkter.

Från och med den 1 januari 1997 betalar Försvarsmakten all materiel vid leverans, s. k. milstolpsfakturering. En faktura från Försvarets materielverk till Försvarsmakten innehåller såväl eventuella förskott som övriga utgifter kopplade till den enskilda milstolpen. Utvecklingen av nettoupplåningen till förskott påverkar inte Försvarsmaktens anslagsbelastning.

Inom Regeringskansliet pågår en analys av konsekvenserna av betalning av uteliggande förskott samt övriga konsekvenser av övergången till full tillämpning av anslagsförordningen. Regeringen återkommer till riksdagen i denna fråga.

Sammanfattningsvis kan regeringen konstatera att de ändringar som riksdagen genom totalförsvarsbeslutet gjorde i förhållande till FMP 97, dvs. det underlag på vilket beslutet grundades, var ekonomiskt balanserade. Som Försvarsmakten själv har uppgett hade ändringarna ingen inverkan på den obalans som Försvarsmakten senare anmälde. Obalansen hade enligt Försvarsmakten sålunda varit lika stor, även om FMP 97 hade genomförts utan några ändringar.

I den statliga budgetprocessen måste statsmakterna kunna utgå från att myndigheternas underlag är korrekta och noga kontrollerade av myndigheterna. Detta gäller också Försvarsmakten, även om verksamheten där på många sätt skiljer sig från statsförvaltningen i övrigt genom sin omfattning och komplexitet. Det har nu klarlagts att Försvarsmaktens underlag för 1996 års totalförsvarsbeslut, FMP 97, inte uppfyllde detta krav. I stället innehöll planen en obalans mellan planerad verksamhet och av riksdagen tidigare beslutade ekonomiska resurser. Regeringen anser att detta är mycket allvarligt.

Regeringen avser att ta initiativ till ett forskningsuppdrag avseende de obalanser i ekonomin som vid olika tillfällen uppkommit inom Försvarsmakten. Ledamöterna i rådet för insyn i Försvarsmakten kommer att ta emot resultatet av forskningen.

I denna proposition tar regeringen bara ställning till de åtgärder som krävs för budgetåret 1998. Regeringen återkommer till riksdagen avseende

resten av försvarsbeslutsperioden inom ramen för den ordinarie budgetprocessen.

4.2 Budgetåret 1998

Som ansvarig inför riksdagen har regeringen i det uppkomna läget tvingats vidta extraordinära åtgärder för att bringa ordning i Försvarsmaktens ekonomi och planering. Sedan obalansens omfattning har kunnat utrönas gav regeringen därför först Försvarsmakten i uppdrag att till regeringen lämna ett nytt förslag till budget för år 1998. På grundval av det underlag som Försvarsmakten har lämnat redovisar regeringen i denna proposition olika åtgärder. Riksdagen föreläggs ett förslag om att kraven på beredskap inom Försvarsmakten skall ändras. Vidare informerar regeringen om åtgärder som kommer att påverka pliktjänstgöringen, materielanskaffningen samt hemvärns- och frivilligverksamheten. Åtgärderna tar till största delen sikte på innevarande budgetår.

Sammantaget reduceras verksamheten för år 1998 enligt Försvarsmakten med motsvarande 2 135 miljoner kronor, varav 875 miljoner kronor inom lednings- och förbandsverksamheten och 1 260 miljoner kronor inom materielområdet.

Även överplaneringen inom materielområdet har detta år reducerats.

Regeringen kommer att i en ändring av 1998 års regleringsbrev för Försvarsmakten ge direktiv om ytterligare åtgärder som syftar till att anpassa Försvarsmaktens verksamhet till den ekonomiska ram som riksdagen har bestämt.

I det senaste regleringsbrevet för Fortifikationsverket har regeringen bestämt att alla investeringar avseende mark, anläggningar och lokaler som överstiger 20 miljoner kronor skall underställas regeringens prövning. För att öka kontrollen över dessa investeringar avser regeringen att ändra denna gräns till 10 miljoner kronor.

Mot bakgrund av Riksrevisionsverkets granskning av förmåner och lönebildning m.m. utgår regeringen från att Försvarsmakten som ansvarig arbetsgivare beaktar vad Riksrevisionsverket för fram i sina rapporter.

Regeringen har för avsikt att särskilt följa utvecklingen av Försvarsmaktens arbetsgivarfunktion.

Regeringen gav den 22 januari 1998 Försvarsmakten i uppdrag att redo-

visa hur en eventuell utveckling av Försvarmaktens nuvarande förmåga till internationella fredsfrämjande och humanitära insatser skulle kunna genomföras. Delar av detta uppdrag redovisades den 16 februari 1998 och uppdraget skall slutredovisas den 15 april 1998. Regeringen återkommer till riksdagen i denna fråga. De reduceringar i verksamheten som regeringen redovisar i denna proposition omfattar inte internationell verksamhet.

5. Anpassning

Regeringens förslag: Övergripande mål för Försvarsmakten vad avser Försvarsmaktens beredskap skall ändras och få följande lydelse.

Försvarsmaktens beredskap skall medge att utvalda delar av organisationen inom ett år efter beslut har uppnått full krigsduglighet. Beredskap, organisation och planläggning skall vidare medge att Försvarsmaktens förmåga långsiktigt kan anpassas, dvs. utökas eller förändras för att motsvara framtida krav och behov.

5.1 Beredskap m.m.

Genom totalförsvarsbeslutet år 1996 lade riksdagen fast vilka mål och resurser som totalförsvaret skall ha under perioden 1997 - 2001.

Ett viktigt inslag i beslutet är att Försvarsmaktens beredskap skall medge att organisationens huvuddel inom ett år efter beslut därom skall ha uppnått full krigsduglighet. Dessutom skall Försvarsmaktens förmåga långsiktigt kunna anpassas till att motsvara framtida krav och behov. För att skapa förutsättningar för att åstadkomma balans i Försvarsmaktens ekonomi och planering föreslår regeringen att detta krav på beredskap nu skall omfatta utvalda delar av organisationen.

I budgetpropositionen för år 1998 pekade regeringen på två allvarliga problem. Det ena var att det i Försvarsmaktens planläggning fanns verksamhetskostnader utöver den ekonomiska ram som riksdagen hade bestämt. Det andra var att Försvarsmakten hade anmält att kompetensen inom befälskåren kan komma att gå ned så kraftigt att möjligheterna att nå full krigsduglighet inte med säkerhet kan uppnås inom ett år.

Regeringen gav i september 1997 Försvarsmakten i uppdrag att redovisa en plan för åtgärder som senast under år 1999 skall höja befälens kompetens till en nivå som gör att myndigheten kan uppfylla totalförsvarsbeslutets mål vad gäller krigsduglighet och förmåga till anpassning. Genom regeringsbeslut den 18 december 1997 utsträcktes tiden för planen till den resterande delen av försvarsbeslutsperioden.

Försvarsmakten har vid en redovisning i februari 1998 anmält att befälens kompetens kommer att gå ned ytterligare som en följd av redovisade reduceringsförslag.

Regeringen menar att en viss nedgång i kompetens kan accepteras för en del av befälskåren som en följd av reduceringsåtgärderna. En prioritering måste emellertid ske så att kompetens kan ökas främst för den grupp av befäl som är mest betydelsefull för den långsiktiga anpassningsförmågan.

När det gäller omvärldsläget och möjligheterna att sänka beredskapen har regeringen förutom underlag från Försvarsmakten beaktat Försvarsberedningens delrapport Svensk säkerhetspolitik i ny omvärldsbelysning (Ds 1998:9). Inom Regeringskansliet pågår också ett arbete med att bedöma hur vår operativa förmåga har utvecklats i förhållande till omvärldsläget. Omvärldsläget beskrivs utförligare i avsnitt 3.2.

Regeringen bedömer att det nuvarande omvärldsläget tillåter att antalet förband med krav på att kunna uppnå full krigsduglighet inom ett år kan nedgå. Som exempel på förband som under år 1998 och 1999 kan komma i fråga kan anges förband inom territorialförsvaret, artilleri- och underhållsförband, en flygdivision JA 37 samt en patrullbåtsdivision.

Försvarsmaktens beredskap skall säkerställa att de förband och funktioner som direkt eller senast inom ett år skall kunna öka förmågan så att full effekt kan utvecklas innehåller erforderlig grundförmåga. Beredskap, organisation och planläggning skall vidare medge att Försvarsmaktens förmåga långsiktigt kan anpassas, dvs. utökas eller förändras för att motsvara framtida krav och behov.

Förband och funktioner som omfattas av ettårskravet skall ges en sådan operativ förmåga som erfordras för att kunna upprätthålla den territoriella integriteten samt hantera de påfrestningar som kan följa av kriser i vårt närområde och möta sådana begränsade militära företag som skulle kunna genomföras mot oss i nuvarande omvärldsläge. Sådana förband skall även kunna delta i internationella insatser och stödja samhället vid svåra påfrestningar i fred.

Regeringen menar att grundförmågan i förbanden endast i begränsade delar kan underskrida förbandsmålsättningarna. De delar som är av särskild betydelse för att hävda vår territoriella integritet, skydda vitala totalförsvarsobjekt, delta i internationella insatser samt för vår förmåga att hantera kriser i närområdet, bör ha en sådan grundförmåga att förbandsmålsättningarna i dessa avseenden uppfylls.

De högst prioriterade förbanden skall efter en veckas mobiliseringsförberedelse tid kunna genomföra mobilisering inom några dygn. Övriga prioriterade förband skall efter upp till ett års mobiliseringsförberedelse tid och ökning av förmågan kunna genomföra mobilisering inom en vecka.

Resterande förband omfattas inte av dessa tidskrav på mobilisering utan skall kunna öka förmågan i förhållande till den utveckling som motiverar höjningen.

Regeringen kommer, om riksdagen godkänner regeringens förslag, att besluta vilka förband som inte behöver uppnå full krigsduglighet inom ett år.

Regeringens förslag till riksdagen möjliggör reduceringar i Försvarsmaktens verksamhet som är en förutsättning för att uppnå ekonomisk balans i planeringen för år 1998. Reduceringarna omfattar två kategorier av åtgärder.

Den första kategorin av reduceringsåtgärder omfattar förbandsverksamheten. Redan tidigare har vissa förband, främst inom territorialförsvaret, getts så låg utbildningsprioritet att det råder osäkerhet om man kan uppfylla kraven på att uppnå full krigsduglighet inom ett år. Regeringen bedömer att fler förband kan undantas från kravet att uppnå full krigsduglighet inom ett år.

Regeringens förslag innebär också möjligheter till ett förändrat system för mobilisering. I stället för att förbandens materiel förvaras utspridd i många förråd tillämpas förvaring i centrala förråd. Besparingarna är inledningsvis mindre då materielen omdirigeras för att öka efterhand som förrådsställningen centraliseras.

Reduceringar sker vidare inom grundutbildning och vid de förband som vidmakthålls med en hög andel av yrkesofficerare t.ex. flygförband. Den minskade verksamheten påverkar krigsdugligheten vid krigsförbanden och leder till ökade behov av åtgärder under ett uppbyggnadsskede.

Reduceringarna inom denna kategori beräknas uppgå till 900 miljoner kronor under år 1998.

Den andra kategorin av reduceringsåtgärder är minskad och senarelagd materielanskaffning. Detta kan leda till att de lägre prioriterade förbanden saknar erforderlig materiel om alla förband skall nå full krigsduglighet inom ett år. Regeringen bedömer att dessa åtgärder är acceptabla i rådande säkerhetspolitiska läge.

Reduceringarna inom denna kategori beräknas uppgå till 1 200 miljoner kronor under år 1998. Se vidare avsnitt 5.4.

5.2 Beskrivning av omvärldsläget

Den säkerhetspolitiska utvecklingen har enligt regeringens mening bestyrkt de bedömningar som låg till grund för 1996 års totalförsvarsbeslut. Förhoppningarna om en i huvudsak positiv fortsatt utveckling i omvärlden har i de flesta avseenden infriats. Jämfört med läget 1995/96 har vår säkerhetspolitiska situation förbättrats. Försvarsberedningen pekar i sin delrapport som lämnades till regeringen den 20 februari 1998 på flera faktorer av betydelse vid denna bedömning. Sålunda konstaterar beredningen att den inrikespolitiska utvecklingen i Ryssland gått i positiv riktning och att Ryssland har i avtal reglerat viktiga säkerhetspolitiska frågor med Nato och grannländer även om olösta frågor också kvarstår. Samtidigt har de ryska väpnade styrkorna blivit ett mer urholkat maktmedel. Beredningen framhåller vidare att det är en stor fördel att det europeiska säkerhetssystemet i ökande utsträckning blir avtalsbundet. Samtidigt föreligger även framgent en osäkerhet om utvecklingen av säkerhetsstrukturer och krishantering. Formerna för krishantering behöver utvecklas och göras flexibla. I rapporten pekar beredningen också på att samhällets sårbarhet har skapat risker och faror av olika slag. Vid en konflikt kan en part utnyttja denna sårbarhet för att genom hot eller insats av en vid skala av maktmedel söka uppnå sina syften.

Försvarsberedningens slutsatser innebär bl.a. att angreppshoten ter sig mer avlägsna. Detta medför dels att förmågan till offensiva operationer utan en tidskrävande iståndsättning har reducerats ytterligare, dels att förutsättningarna för en sådan iståndsättning har försämrats jämfört med vad som bedömdes vara möjligt i anslutning till totalförsvarsbeslutet. Vårt behov av hög krigsduglighet och beredskap har i motsvarande grad minskat.

Försvarsberedningen har framhållit betydelsen av de internationella insatserna. Regeringen delar denna bedömning av deras betydelse både som instrument för krishantering och som en del i utvecklingen av de internationella säkerhetssystemen.

5.3 Plikttjänstgöring

I propositionen Totalförsvaret i förnyelse - etapp 2 (prop. 1996/97: 4) redovisade regeringen bl.a. inriktningen för den fortsatta planeringen avseende

totalförsvarspliktiga i det militära försvaret. Utifrån Försvarsmaktens bedömda behov av att omsätta krigsorganisationen skulle årligen 29 000 totalförsvarspliktiga fördelas för det militära försvaret. Detta motsvarar en årlig grundutbildningsvolym om ca 25 000 efter bedömda avgångar före inställelsen, det vill säga det antal totalförsvarspliktiga som rycker in till tjänstgöring.

Regeringen anmälde vidare, efter förslag från Försvarsmakten, att det var möjligt att för åren 1998 och 1999 göra en tillfällig neddragning om ca 4000 totalförsvarspliktiga årligen. Bakgrunden var en god tillgång på nyligen utbildad pliktpersonal vars krigsförband lades ned i samband med totalförsvarsbeslutet. Vidare förutsåg Försvarsmakten ett behov av att frigöra ekonomiska resurser de första åren under totalförsvarsbeslutsperioden. För år 1998 respektive år 1999 förutsattes därför en årlig grundutbildningsvolym om ca 21 000 totalförsvarspliktiga.

Av Försvarsmaktens redovisning den 16 februari 1998 framgår att Försvarsmakten av ekonomiska skäl nu förordar en ytterligare neddragning om ca 3700 totalförsvarspliktiga för utbildningsåret 1998/99. Detta skulle då innebära en grundutbildningsvolym för utbildningsåret om ca 17 300 totalförsvarspliktiga. Den nu föreslagna neddragningen bedöms enligt Försvarsmakten motsvara en besparing om ca 115 miljoner kronor år 1998 och ca 134 miljoner kronor år 1999.

Totalförsvarsplikten är av stor vikt både för den enskilda medborgaren och för samhället i stort. Plikten bidrar till försvarets förankring i samhället och möjliggör för den enskilda medborgaren att bidra till landets försvar. Genom att pliktpersonalen representerar vitt skilda samhällssektorer bidrar denna till en kunskapsbredd och stor allmän erfarenhet inom det svenska försvaret. Den ekonomiska situationen medför dock att regeringen är tvungen att vidta extraordinära åtgärder för att uppnå ekonomisk balans för budgetåret 1998. De ovan redovisade reduceringarna av antalet totalförsvarspliktiga som skrivits in för värnplikt är en sådan åtgärd som regeringen tvingas vidta. Regeringen anser att de nu föreslagna reduceringarna av nämnda totalförsvarspliktiga kan accepteras.

Regeringen har den 12 mars 1998 därför beslutat om ändring av 1998 års regleringsbrev för Försvarsmakten i enlighet med Försvarsmaktens förslag angående reducering av värnpliktsvolymen. Beslutet innebär att fördelningen av totalförsvarspliktiga för det militära försvaret får för budgetåret 1998 minska med ca 3 500 totalförsvarspliktiga och för budgetåret 1999

med ca 200 i förhållande till det antal som regeringen tidigare har beslutat. Totalförsvarets pliktverk kommer att till berörda totalförsvarspliktiga lämna erforderlig information om möjligheterna att ansöka till högskolestudier och att efteranmäla sig till högskoleprovet.

Försvarsmakten har i underlaget även anfört att ytterligare begränsningar bör göras i värnpliktsutbildningen genom avkortningar av utbildningstid för inläggande åldersklass.

Riksdagen har beslutat att den sammanlagda tiden för grundutbildning inte för någon totalförsvarspliktig får överstiga 615 dagar. Regeringen har bestämt att grundutbildningen för en totalförsvarspliktig som har skrivits in för värnplikt skall vara lägst 220 dagar. Regeringen har överlåtit åt Försvarsmakten att närmare bestämma grundutbildningstidens längd. En förutsättning för en avkortning av grundutbildningstiden är att inskrivningsbeslutet ändras. Rätten att ändra inskrivningsbeslut har Totalförsvarets pliktverk. Totalförsvarets pliktverk har dock beträffande de som påbörjat sin grundutbildning överlåtit till Försvarsmakten att fatta beslut om ändrad inskrivning under förutsättning att den enskilde samtycker till förändringen.

Det ankommer således på berörda myndigheter att fatta beslut som rör utbildningens längd.

5.4 Materielanskaffning

Regeringens bedömning: I anslutning till kontrollstationen bör övervägas vilka försvarsteknologiska kompetenser som behövs för att säkerställa anpassningsförmågan. I avvaktan på kontrollstationen är det viktigt att väsentliga kompetenser inte går förlorade.

Förändringar i Försvarsmaktens materielanskaffning år 1998

Riksdagen beslutade i december 1997 (prop. 1997/98:1, utg.omr. 6, bet. 1997/98:FöU1, rskr. 1997/98:82) bl.a. om inriktningen av verksamheten för Försvarsmaktens program. I denna inriktning för programmen ligger att viss materielanskaffning genomförs.

I det nämnda riksdagsbeslutet godkände riksdagen regeringens förslag

till inriktning av investeringsplan för Försvarsmakten för perioden 1998-2000. Riksdagen bemyndigade vidare regeringen att i fråga om ramanslaget A 1 Försvarsmakten beställa materiel m.m. och utvecklingsarbete så att behovet av anslagsmedel efter budgetåret 1998 för denna materiel m.m. och tidigare beställningar tillsammans uppgår till högst 83 505 400 000 kronor.

En stor del av de åtgärder som Försvarsmakten föreslår med anledning av Försvarsmaktens ekonomiska situation avser reduceringar inom materielanskaffningen. Försvarsmakten föreslår att utgifterna för materielanskaffningen för år 1998 skall minska med drygt 1 200 miljoner kronor.

Regeringen kommer att genom ändring i regleringsbrev för Försvarsmakten för budgetåret 1998 att besluta om erforderliga begränsningar i fråga om såväl investeringsplan som beställningsbemyndiganderam. Regeringen återkommer i budgetpropositionen för år 1999 med en investeringsplan för perioden 1999-2001 och förslag till ny bemyndiganderam. I denna investeringsplan och förslaget till bemyndiganderam kommer de åtgärder som har vidtagits med hänsyn till Försvarsmaktens ekonomiska situation att ha inarbetats.

Försvarsmaktens förslag till reduceringar omfattar endast materiel som ej är beställd hos försvarsindustrin. Detta medför att de större materielprojekt som regeringen har fattat beslut om och där en beställning till försvarsindustrin föreligger ej berörs år 1998.

Reduceringarna inom materielanskaffningen år 1998 kan genomföras inom ramen för de beslut som riksdagen har fattat. Exempel på åtgärder är att den planerade reoveringen och modifieringen av Haubits 77 och utvecklingen av autonomt pansarskott inte kommer att genomföras. Vidare kommer anskaffningen av kortvågsradiosystem 90 att reduceras. Dessa förändringar kommer regeringen att besluta genom ändring av regleringsbrevet för Försvarsmakten för år 1998. I övrigt kan Försvarsmakten själv genomföra reduceringarna utan särskilda beslut av regeringen.

Konsekvenser av den minskade materielanskaffningen inom perioden 1998 till 2001

Försvarsmakten har föreslagit reduceringar av den planerade materielanskaffningen för perioden 1998 - 2001.

Försvarets materielverk kommer på regeringens uppdrag att redovisa sin bedömning avseende industrikonsekvenser med anledning av den föreslagna förändringen av materielanskaffningen den 1 juni 1998. Regeringen anser att

det är väsentligt att behovet av kompetenser som erfordras inom landet ses över i samband med kontrollstationen. Detta behov av en översyn uttalade regeringen redan i prop. 1996/97:4, Totalförsvaret i förnyelse, etapp 2. I avvaktan på resultatet av översynen är det enligt regeringens mening väsentligt att reduceringarna av Försvarsmaktens materielanskaffning inte ger långsiktiga konsekvenser för de kompetenser som måste finnas inom landet. Regeringen avser att ge Försvarsmakten och Försvarets materielverk i uppdrag att se över de baskompetenser och teknologisatsningar som prioriterades i första och andra etappen av 1996 års totalförsvarsbeslut. Uppdraget kommer även att omfatta en analys av andra tidigare ej prioriterade teknikområden som kan vara nödvändiga att säkerställa inom landet.

Regeringen anser att den inhemska utvecklingskompetens som är av betydelse för anpassningsförmågan inte bör tillåtas nedgå innan resultatet av den försvarsindustriella översynen i samband med kontrollstationen föreligger. Regeringen kommer därför att besluta om en ändring av regleringsbrev för Försvarsmakten för år 1998. I beslutet kommer att anges att Försvarsmakten skall säkerställa den inhemska utvecklingskompetensen inom pjäs-, pansarvärns- och ammunitionsområdena under innevarande och nästa budgetår.

Inriktningen skall vara att den kompetensbevarande verksamheten finansieras genom reduceringar och senareläggningar inom materielanskaffningen år 1999. Möjliga reduceringar och senareläggningar är enligt ett underlag av den 1 mars 1998 från Försvarsmakten: senareläggning av fordon till flygbassystemet, reducerad ambition vad avser reovering och karossåtgärder av terrängbilar, senareläggning av modifiering av JA 37, senareläggning av serieförberedelser för BAMSE samt senareläggning av serieförberedelser för BONUS.

5.5 Hemvärns- och frivilligverksamhet

Regeringens bedömning: Hemvärns- och frivilligverksamheten bör genomföras för att uppnå de mål som riksdagen har beslutat.

Försvarsmakten har föreslagit att hemvärns- och frivilligverksamheten skall reduceras med ca 50 miljoner kronor under år 1998. Regeringen anser dock att en sådan kraftfull reduktion allvarligt skulle försvåra möjligheterna att uppnå de mål som riksdagen har beslutat. Hemvärns- och frivilligverksamheten bör dock kunna reduceras med ca 10 miljoner kronor.

Försvarsdepartementet har begärt in och fått förslag till alternativa reduktioner från Försvarsmakten för att undvika de effekter som en sådan reduktion på hemvärns- och frivilligverksamheten skulle få för bl.a. folkförantringen och uppfyllandet av målen i 1996 års totalförsvarsbeslut. I ett kompletterande underlag till regeringen den 18 mars 1998 har Försvarsmakten föreslagit att detta skall finansieras inom ramen för tidigare avdelade reserver. Bakgrunden till Försvarsmaktens förslag är att tidigare bedömningar om behov av koncernbidrag för verksamheten vid underhållsregementena numera bedöms kunna reduceras. Regeringen kommer därför i en ändring av regleringsbrevet att se till att hemvärns- och frivilligverksamheten inte reduceras med mer än ca 10 miljoner kronor. Det behov av medel som uppkommer genom att verksamheten inte reduceras mer skall finansieras i enlighet med Försvarsmaktens förslag av den 18 mars 1998.

Försvarsdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 19 mars 1998

Närvarande: statsministern Persson, ordförande, och statsråden Hjelm-Wallén, Peterson, Freivalds, Wallström, Tham, Åsbrink, Schori, Andersson, Winberg, Uusmann, Ulvskog, Sundström, Lindh, Johansson, von Sydow, Klingvall, Åhnberg, Pagrotsky, Östros, Messing

Föredragande: Björn von Sydow