

Förändrad styrning av Försvarsmakten m.m.

Regeringens proposition
1997/98:83



REGERINGSKANSLIET

Regeringens proposition 1997/98:83

Förändrad styrning av Försvarsmakten m.m.

Prop. 1997/98:83

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 12 mars 1998

Thage G Peterson

Björn von Sydow

(Försvarsdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslår regeringen att den säkerhetspolitiska kontrollstationen år 1998 flyttas fram till år 1999.

Regeringen föreslår också att riksdagen godkänner regeringens förslag till inriktning av en förändrad styrning av Försvarsmakten. Med förslaget förbättras statsmakternas möjligheter till insyn i och kontroll av den verksamheten som bedrivs av Försvarsmakten.

I propositionen redovisar regeringen även kopplingen mellan de av riksdagen fastställda huvuduppgifterna för Försvarsmakten och den dimensionering av krigsorganisationen som följer av dessa.

Innehållsförteckning

Förändrad styrning av Försvarsmakten m.m.	2
Innehållsförteckning	3
1. Förslag till riksdagsbeslut	4
2. Kontrollstation år 1999	5
3. Förändrad styrning av Försvarsmakten	6
3.1 Krigsorganisation, grundorganisation och stödmyndigheter	6
3.2 Erfarenheter av den nuvarande styrningen	7
3.3 Försvarsmaktens huvuduppgifter	8
3.4 Krav på förmåga i olika avseenden	8
3.5 Kopplingen mellan krav på förmåga och den faktiska krigsorganisationen ...	10
3.6 Indelning av Försvarsmaktens verksamheter	11
3.7 Ny anslagsstruktur	12
3.8 Högkvarterets nya organisation	15
3.9 Regeringens ägarstyrning	16
4. Utformning av budgetdokument	17
Bilaga 1- Utformning av budgetproposition	18

1. Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen

godkänner regeringens förslag om att flytta fram den säkerhetspolitiska kontrollstationen från år 1998 till år 1999 (avsnitt 2),

godkänner regeringens förslag till inriktning av en förändrad styrning av Försvarsmakten (avsnitt 3).

2. Kontrollstation år 1999

Regeringens förslag: Den säkerhetspolitiska kontrollstationen flyttas fram från år 1998 till år 1999.

Skälen till regeringens förslag:

Riksdagen beslöt hösten 1995 att en säkerhetspolitisk kontrollstation skulle genomföras år 1998. Kontrollstationer skall bidra till att det sker en fortlöpande politisk prövning av det säkerhetspolitiska läget och dess konsekvenser för totalförsvarets beredskap, omfattning, utveckling och förnyelse.

Regeringen har meddelat riksdagen att den i anslutning till kontrollstationen avser att ta upp frågor angående det säkerhetspolitiska läget, den långsiktiga anpassningsförmågan, fördelningen av totalförsvarspliktiga mellan det militära och civila försvaret, Högkvarterets organisation, Försvarsmaktens beställarkompetens inom materielområdet, ansvars- och kompetensfördelningen mellan Högkvarteret och Försvarets materielverk, ledningssystemets utveckling samt systemet med teknikfaktor.

Då Försvarsberedningen avser att senarelägga sin slutrapport till hösten år 1998 finns det ingen möjlighet att genomföra kontrollstationen som tänkt eftersom beredningens rapport skall ligga till grund för regeringens bedömning. Dessutom torde riksdagsvalet i år innebära att riksdagens arbete under hösten kommer att koncentreras till budgetregleringen. Regeringen anser därför att den planerade kontrollstationen bör flyttas fram till år 1999.

De frågor som regeringen tidigare aviserat att den avser ta upp i kontrollstationen kommer därmed också att behandlas år 1999, med ett undantag. Frågan om Högkvarterets organisation har genom en särskild beredningsgrupp inom Försvarsdepartementet varit föremål för översyn under år 1997. Den 18 december 1997 uppdrog regeringen åt Försvarsmakten att vidta erforderliga förberedelser och åtgärder så att Högkvarterets nya organisation kan tillämpas fro.m. den 1 juli 1998.

Systemet med teknikfaktor kommer att omprövas i anslutning till kontrollstationen år 1999.

3. Förändrad styrning av Försvarsmakten

Regeringens förslag: Styrningen av Försvarsmakten får en förändrad inriktning på så sätt att den nuvarande styrningen i program ersätts av en styrning i verksamhetsområden.

Regeringens bedömning: Försvarsmaktens verksamhet delas in i områdena förbandsverksamhet, beredskap, incidentinsatser, stöd till samhället, internationella insatser samt utveckling och investeringar.

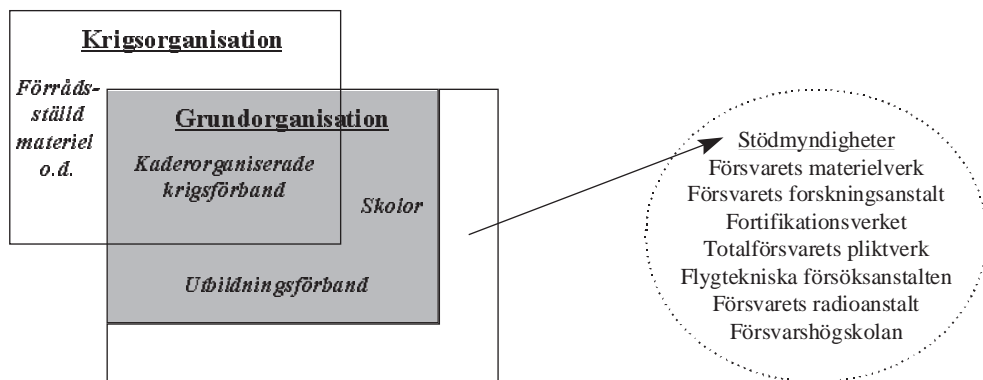
Skälen för regeringens förslag:

3.1 Krigsorganisation, grundorganisation och stödmyndigheter

Som bakgrund till den fortsatta redogörelsen belyses här sambandet mellan krigsorganisation, grundorganisation och stödmyndigheter.

Myndigheten Försvarsmakten består av såväl krigsorganisation som grundorganisation. Krigsorganisationen är den del av myndigheten som till sin huvuddel utgörs av en beredskapsdel som aktiveras vid mobilisering. En mindre del av krigsorganisationen, främst de operativt rörliga förbanden samt vissa staber, är till sina viktigaste delar organiserade och aktiverade redan i fred, s.k. *kaderorganiserade krigsförband*. Dessa är en del av grundorganisationen. Grundorganisationen innehåller dessutom Försvarsmaktens samtliga *utbildningsförband* och *skolor*. Den samlade grundorganisationen och stödmyndigheterna genomför verksamheten så att de krigsorganisatoriska målen nås.

Figur 1. Krigsorganisation, grundorganisation och stödmyndigheter



De kaderorganiserade krigsförbanden är till sina viktigaste delar organiserade och aktiverade redan i fred och är därför en del av grundorganisationen.

Det är grundorganisationen som upprätthåller insatsberedskap och genomför incidentinsatser, stöd till samhället samt internationella insatser.

För tydlighetens skull skall nämnas att några stödmyndigheter också genomför annan verksamhet som inte är kopplad till Försvarsmakten på det sätt som här har sagts.

3.2 Erfarenheter av den nuvarande styrningen

Krigsorganisationen är indelad i tolv program. Härtill kommer två program som är gemensamma för verksamheten. Den 1 juli 1995 tillkom ett femtonde program, Utlandsstyrkan m.m. (fr.o.m. med den 1 januari 1997 benämnd Internationell verksamhet). Riksdagen beslutar om programmets inriktning.

De erfarenheter som regeringen hittills fått av programstyrningen är att den inte resulterar i den entydiga styrning som var avsikten. Det saknas ett led mellan de övergripande säkerhets- och försvarspolitiska målen och de operativa målen å ena sidan och beställningen av krigsorganisationen å den andra sidan. Grundorganisationen, där produktionen av krigsorganisationen sker, har inte heller tydliga mål och krav på resultat.

Regeringen har infört 1996 års totalförsvarsbeslut (prop. 1996/97:4) och i skrivelsen Totalförsvar i förnyelse (skr. 1997/98:4) informerat riksdagen om hittills genomfört arbete för att förbättra styrningen av Försvarsmakten. En slutsats i detta arbete har varit att en

tydlig åtskillnad måste göras mellan å ena sidan styrningen av krigsorganisationen (*vad* man i det militära försvaret skall klara av) och å andra sidan styrningen av grundorganisation och stödmyndigheter (*hur* de krigsorganisatoriska målen skall nås genom verksamheten i fred vid Försvarsmaktens staber, förband och skolor samt vid stödmyndigheterna). En annan slutsats har varit att den nuvarande styrningen följaktligen bör kompletteras och ersättas med styrning i termer av förmågor, produktivitet och kostnadsramar.

Vidare understryker det ekonomiska läget i Försvarsmakten betydelsen av att regeringen förbättrar styrningen och uppföljningen av den verksamhet som Försvarsmakten årligen genomför. Kravet på hållbarhet i planering, budgetering och uppföljning är därvid särskilt starkt.

3.3 Försvarsmaktens huvuduppgifter

Den nuvarande styrningen av Försvarsmakten utgår från myndighetens olika organisatoriska delar (programmen). Regeringens förslag innebär att styrningen istället fokuseras på den verksamhet som faktiskt bedrivs vid Försvarsmaktens staber, förband och skolor.

Enligt 1996 års totalförsvarsbeslut skall Försvarsmakten ha fyra huvuduppgifter. Dessa huvuduppgifter är:

- att i fred förbereda för att i krig försvara riket mot väpnade angrepp som hotar dess frihet och oberoende,
- att kontinuerligt i fred och under kriser kunna övervaka och hävda rikets territoriella integritet i luften, till sjöss och på marken,
- att kunna ställa kvalificerade förband och andra resurser till förfogande för internationella fredsfrämjande och humanitära insatser,
- att kontinuerligt kunna stödja samhället vid svåra påfrestningar i fred.

Därutöver skall Försvarsmakten ha förmåga att anpassa sig till förändrade krav och förutsättningar för att kunna lösa de fyra huvuduppgifterna. Beredskap, organisation och planläggning skall medge att Försvarsmaktens förmåga långsiktigt kan anpassas för att motsvara framtida krav och behov.

3.4 Krav på förmåga i olika avseenden

I budgetpropositionen för år 1998 meddelade regeringen riksdagen vilka krav på förmåga regeringen avsåg att ställa på Försvarsmakten. Med krav på förmåga menas de krav på operativ förmåga i olika avseenden och i olika tidsperspektiv som Försvarsmakten måste uppfylla för att kunna utföra de fyra huvuduppgifterna och klara kravet på anpassningsförmåga. Kraven på förmåga indelas för närvarande i fem grupper.

Förmåga att försvara landet mot väpnade angrepp

Verksamheten skall bedrivas så att förvarning säkerställs om ett förestående angrepp. Inledningsvis skall vid ett angrepp verksamheten bedrivas så att befolkningscentra, infrastruktur och vitala funktioner för totalförsvaret skyddas samt så att en säker och flexibel mobilisering kan genomföras.

Verksamheten skall vidare medge att en angripares luftherravälde bestrids över tiden och så att egen luftoperativ överlägsenhet kan skapas temporärt. Angriparen skall tidigt kunna bekämpas över hela det operativa djupet.

Verksamheten skall efter hand medge att kraftsamling säkerställs, varvid angriparens fortsatta styrketillväxt hindras och hans operationsfrihet begränsas, så att ett avgörande kan ske inom valt operationsområde.

Under en operation som avser att skapa ett avgörande inom valt område skall gardering kunna ske mot andra hot eller olika riktningar. Om ett avgörande inte är möjligt, skall verksamheten medge att försvar av viktiga områden eller funktioner sker så att den nationella handlingsfriheten säkras.

Förmåga att hävda vår territoriella integritet

Verksamheten skall bedrivas så att svenska intressen i vårt närområde hävdas och så att kränkningar av den territoriella integriteten upptäcks och avvisas.

Verksamheten skall vidare bedrivas i samverkan med övriga delar av totalförsvaret så att hot mot för samhället väsentliga funktioner upptäcks och avvisas.

Förmåga att kunna genomföra internationella insatser

Verksamheten skall bedrivas så att humanitära och fredsfrämjande insatser kan genomföras.

Verksamheten skall vidare bedrivas så att insatserna kan genomföras i samverkan med andra stater, myndigheter och organisationer när så krävs.

Förmåga att kunna utnyttjas vid svåra påfrestningar på samhället i fred

Verksamheten skall bedrivas så att samhället kan stödjas vid svåra påfrestningar i fred.

Förmåga att kunna anpassas till förändrade krav och förutsättningar

Verksamheten skall bedrivas så att förutsättningar skapas för att höja krigsdugligheten för krigsorganisationen.

Verksamheten skall vidare bedrivas så att förutsättningar skapas för successiva beslut om krigsorganisationens tillväxt eller ominriktning mot andra uppgifter eller verksamhetsfält än sådana som kan förutses nu.

3.5 Kopplingen mellan krav på förmåga och den faktiska krigsorganisationen

Utredningen för utvärderingen av försvarets ledning och struktur (UTFÖR) framhöll i sitt betänkande SOU 1996:98 *Vem styr försvaret?* att det finns ett ”styrningsglapp” mellan de formulerade uppgifterna till Försvarsmakten och dimensioneringen av krigsorganisationen. Utredningen menade att både riksdag och regering har svårighet att härleda uppgifter till dimensioneringen och avvägningen mellan olika förbandstyper.

Vidare har försvarsutskottet i sitt betänkande 1996/97:FöU4 efterlyst en redovisning för hur – och efter vilka principer – försvaret är tänkt att föras, och varför krigsorganisationen bör utformas på det sätt som regeringen föreslår.

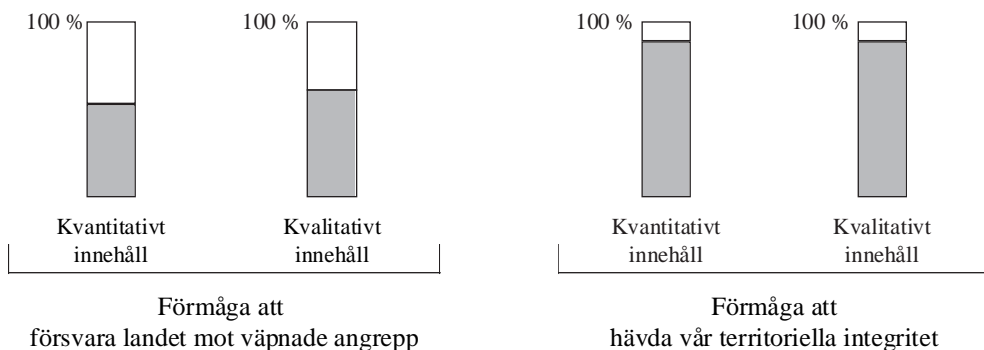
Kraven på förmåga är svåra att omsätta till exakta kvantitativa termer i form av antal förband av olika typer. Kraven på förmåga kan istället ses som den verbala kopplingen mellan de fyra huvuduppgifterna och den krigsorganisation som riksdagen angett i försvarsbeslutet.

För att lösa problemet måste för det första varje krav på förmåga kunna spjälkas upp så att typ av och antal förband som behövs för att uppfylla kravet kan bestämmas. För det andra måste varje förbandstyps operativa kapacitet kunna beskrivas i mätbara termer. I den mån två olika typer av förband kan användas för att lösa samma uppgift väljs det som ger den största operativa effekten i relation till förbandets kostnad.

I en avvägning mellan två förband måste man utgå från deras maximala operativa kapacitet. Maximal kapacitet förutsätter att förbanden har fullt kvantitativt och kvalitativt innehåll. Innebörden av kvantitativt och kvalitativt innehåll varierar för varje typ av förband och bestäms i för varje förband fastställda s.k. förbandsmålsättningar.

Att hålla förbanden på en maximal kapacitetsnivå i fredstid torde endast vara nödvändigt om säkerhetspolitiska analyser pekar på en förändring i vår omvärld som kan leda till ett militärt hot mot riket. Beroende på vilket krav på förmåga ett förband skall tillgodose kan därför det kvantitativa och kvalitativa innehållet tillåtas reduceras, under förutsättning att förbandets maximala kapacitet kan uppnås inom en förutbestämd tidsperiod. Hur lång denna tidsperiod kan vara bestäms av säkerhetspolitiska överväganden och därpå grundade krav på förmåga som det aktuella förbandet eller förbanden skall uppfylla samt vilka möjligheter till förvarning som finns. Så kan det övervägas att låta kapaciteten för de förband som huvudsakligen ingår i invasionsförsvaret reduceras i större utsträckning än vad som är lämpligt för de förband som hävdar rikets territoriella integritet.

Figur 2. Den operativa kapaciteten i fred



Förbandens operativa kapacitet i fred kan tillåtas variera beroende på vilken förmåga förbanden är tänkta att uppfylla.

På detta sätt skulle alltså de krav på förmåga i olika avseenden som riksdagen fastställer kunna utvecklas mot att vara direkt dimensionerande för krigsorganisationen. Men även om den möjligheten för närvarande inte finns, fyller kraven på förmåga redan nu en viktig uppgift då de, liksom alla övergripande mål, är nödvändiga för att ange den långsiktiga inriktningen av verksamheten. På en sammanvägd nivå är kraven på förmåga styrande för krigsorganisationens utveckling över tiden.

3.6 Indelning av Försvarsmaktens verksamheter

Att fördela ekonomiska resurser mellan förband utifrån vilket krav på förmåga som förbandet skall uppfylla är av olika skäl mycket svårt. Flera förband av olika typ kan krävas för en och samma förmåga, samtidigt som ett förband kan användas till fler än en förmåga. Ett sådant system för resursfördelning är olämpligt eftersom det förutsätter att mycket komplexa fördelningsnycklar kan formuleras.

I stället avser regeringen att fördela resurserna på Försvarsmaktens faktiska verksamhet i fred vid staber, förband och skolor. Denna verksamhet delas in i sex olika verksamhetsområden:

Förbandsverksamhet, vilket avser den årliga och fleråriga produktionen av förband, deras vidmakthållande och eventuella avveckling.

Beredskap, vilket avser förmågan att vid behov kunna genomföra insatser i enlighet

med punkterna 3 - 5 nedan samt kunna klara en framtida anpassning.

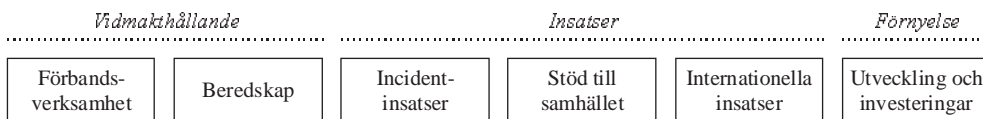
Incidentinsatser, vilket avser de faktiska beredskapsinsatserna för att hävda rikets territoriella integritet i luften, till sjöss och på marken.

Stöd till samhället, vilket avser de faktiska insatser som Försvarsmakten gör till stöd för samhället under fred och kris.

Internationella insatser, vilket avser de faktiska insatser som genomförs utomlands av humanitär, fredsskapande eller fredsbevarande karaktär.

Utveckling och investeringar, vilket avser alla investeringar i materiel, befästningar samt forskning och utveckling för Försvarsmaktens förnyelse över tiden.

Figur 3. Försvarsmaktens sex verksamhetsområden



Den förändrade styrningen av Försvarsmakten tydliggör den faktiskt bedrivna verksamheten på ett bättre sätt än vad nuvarande programstyrning klarat av.

Regeringen avser att styra de sex verksamhetsområdena genom att ange tydliga verksamhetsmål för respektive område.

En fördel med den förändrade styrningen är att statsmakterna på detta sätt ges en möjlighet att göra avvägningar mellan vidmakthållande, insatser och förnyelse, mellan nutid och framtid. En annan fördel är att de olika verksamhetsområdena på detta sätt hålls skilda från varandra, vilket ökar insynen. Det leder i sin tur till att styrning och uppföljning förklarar.

3.7 Ny anslagsstruktur

Försvarsutskottet har vid upprepade tillfällen tagit upp behovet av att verksamhetens mål och resultat formuleras på ett sådant sätt, att riksdagen ges förutsättningar att utöva finansmakten, styra verksamhetens inriktning samt kontrollera resultatet och dess effekter. Regeringen delar utskottets uppfattning och anser att det finns skäl för en förändrad anslagsstruktur. De aktuella problemen med Försvarsmaktens ekonomiska planering visar också att en sådan förändring behövs.

Om riksdagen godkänner inriktningen av den förändrade styrningen av Försvarsmakten och därigenom den förändrade indelningen av Försvarsmaktens verksamheter, avser

regeringen att i budgetpropositionen för år 1999 återkomma med förslag till en ändrad anslagsstruktur.

Regeringen anser att ett system med fleråriga försvarsbeslut, där även den ekonomiska ramen anges, är en förutsättning för att verksamheten skall kunna utvecklas långsiktigt. Däremot anser regeringen att en avvägning mellan de olika verksamhetsområdena bör kunna ske inför varje nytt budgetår. Denna avvägning kan ske oaktat om medel tillförs Försvarsmakten i ett eller flera anslag.

Nedanstående anslagsstruktur är ett av de alternativ som regeringen för närvarande överväger.

Anslag A 1 Förbandsverksamhet och beredskap m.m.

Anslagspost 1	Förbandsverksamhet m.m.	
	Budgeterad fördelning:	<ul style="list-style-type: none">• Förbandsverksamhet• Incidentinsatser• Stöd till samhället
Anslagspost 2	Beredskap	

Under anslagspost 1 budgeteras medel för förbandsverksamhet, incidentinsatser och stöd till samhället. Att de två sistnämnda verksamheterna budgeteras här beror på att de genomförs inom ramen för grundorganisationen.

Förbandsverksamheten kan på detta sätt tydligare styras genom att regeringen anger avvägningen mellan vidmakthållande och avveckling av olika förband kopplat till kraven på förmåga. Uppföljning sker i samma struktur, men på en mer detaljerad nivå.

Under anslagspost 2 budgeteras samtliga beredskapsåtgärder, d.v.s. åtgärder för att vid behov kunna genomföra faktiska incidentinsatser, stöd till samhället och internationella insatser eller för att kunna klara en framtida anpassning av verksamheten.

Anslag A 2 Fredsfrämjande truppinsatser

Anslagspost 1	Beslutade insatser
Anslagspost 2	Till regeringens disposition

Enligt regeringens mening skall anslagsstrukturen stödja och förstärka styrning och uppföljning av Försvarsmaktens verksamhet. Anslagsstrukturen bör således förändras i takt med att verksamhetens innehåll förändras, vilket kan bli fallet med utveckling av Försvarsmaktens internationella inriktning.

Anslag A 3 Utveckling och investeringar

Anslagspost 1	Materiel	Budgeterad fördelning:	<ul style="list-style-type: none">• Objektsramar• Övrigt (objekt om 100 miljoner kronor eller mer särredovisas)
Anslagspost 2	Befästningar	Budgeterad fördelning:	<ul style="list-style-type: none">• Objektsramar• Övrigt (objekt om 20 miljoner kronor eller mer särredovisas)
Anslagspost 3	Forskning och teknikutveckling m.m.		

Samtliga större investeringar i såväl materiel som befästningar styrs med objektsramar. En objektsram består av ett väldefinierat materielinnehåll, en ekonomisk plan samt en tidsplan. Dessa tre komponenter utgör tillsammans själva ramen. Ramen består av hittillsvarande utbetalningar i löpande pris och återstående beräknade betalningar med hänsyn till det fastställda materielinnehållet. Prisomräkning sker endast av den återstående delen av ramen.

Under anslagsposten 1 budgeteras all materielanskaffning. Anslagsposten utgör förväntat betalningsutfall för det aktuella budgetåret. Samtliga materielinvesteringar som beslutas av statsmakterna kommer framgent att inordnas i objektsramar (som nuvarande JAS-ram). En objektsram innebär inte en anslagstilldelning utan är ett sätt att styra och följa upp materielinvesteringar över tiden. Om den beräknade investeringskostnaden för ett enskilt objekt överstiger 100 miljoner kronor, skall regeringen besluta om projektets genomförande.

Under anslagsposten 2 budgeteras investeringar i befästningar. Om den beräknade investeringskostnaden för ett enskilt objekt överstiger 20 miljoner kronor, skall regeringen besluta om projektets genomförande.

Under anslagsposten 3 budgeteras forskning och teknikutveckling m.m. Styrningen av forskning och teknikutveckling måste bli mer tydlig och ändamålsenlig. Genom att på detta sätt synliggöra verksamheten ökar statsmakternas möjligheter till styrning, uppföljning och kontroll. Den forskning som ligger inom ramen för Försvarsmaktens anslag kan också vägas mot övrig forskning inom (och utom) utgiftsområdet.

Investeringar i grundorganisationen är inte inkluderade i detta anslag eftersom dessa investeringar genomförs av Fortifikationsverket i samråd med Försvarsmakten. Försvarsmakten betalar dessa investeringar som en del av totalhyran. Kostnader för hyror ligger dock under anslaget A 1 Förbandsverksamhet och beredskap m.m.

Däremot skall Försvarsmakten i sitt underlag till regeringen anmäla vilken grundorganisation som behöver finnas på längre sikt för att Försvarsmakten skall kunna utveckla och vidmakthålla den krigsorganisation som krävs över tiden. Regeringen kan då väga inves-

teringar i en framtida grundorganisation mot andra verksamheter. Detta görs då med beaktande av de krav på eventuella investeringar i nutid som detta ställer.

3.8 Högkvarterets nya organisation

Den 18 december 1997 uppdrog regeringen åt Försvarsmakten att vidta erforderliga förberedelser och åtgärder så att Högkvarterets nya organisation kan tillämpas fr.o.m. den 1 juli 1998. Högkvarterets nya organisation passar väl ihop med regeringens förslag till förändrad styrning av Försvarsmakten.

I den nya organisationen förstärks ledningen av Försvarsmakten med en ställföreträdande överbefälhavare. Vidare indelas Högkvarteret i tre linjeenheter och två stabsenheter enligt följande:

- en operativ ledning, med ansvar för att planera och leda operativa insatser inom och utom landet, både i fred och i krig samt för krigsorganisationen, dess förmåga och beredskap,
- en krigsförbandsledning med ansvar för krigsförbanden, dess förmåga och beredskap samt för krigsförbandens vidmakthållande, utveckling och avveckling,
- en grundorganisationsledning med ansvar för fredsverksamheten vid Försvarsmaktens skolor och förband,
- en planeringsstab som är myndighetsledningens beredningsorgan för att inrikta och prioritera verksamheten,
- en personalstab som är myndighetsledningens beredande organ för personalfrågor.

Stabsenheterna för internrevision och stödfunktioner i övrigt samt enheten för under rättelse- och säkerhetstjänst berörs inte av omorganisationen.

Genom den nya organisationen tydliggörs ansvarsfördelningen inom Högkvarteret och den önskvärda dualismen mellan krigsorganisationen och dess förmåga å ena sidan och produktivitet och rationalitet i fredsverksamheten å andra sidan. Inriktning och prioriteringar kommer inte att föras i försvarsgrensvisa termer utan i termer av krigsorganisationens förmåga å ena sidan och kraven på grundorganisationens produktivitet och kvalitet å andra sidan.

Liksom den förändrade styrningen av Försvarsmakten är ett steg bort från indelningen av verksamheten i försvarsgrenar innebär Högkvarterets nya organisation att man i framtiden arbetar utifrån ansvar för krigsorganisationens operativa förmåga, krigsförband och grundorganisation och inte utifrån försvarsgrenar.

Högkvarterets nya organisation medför behov av förändringar i Försvarsdepartementets arbete. En förändrad styrning av Försvarsmakten förstärker detta behov. Avsikten är att nödvändiga förändringar skall genomföras under år 1998.

3.9 Regeringens ägarstyrning

Som nämnts i avsnitt 3.1 finns det vid sidan av Försvarsmakten ett antal s.k. stödmyndigheter (t.ex. Försvarets materielverk). Detta förhållande ställer särskilda krav på systemen för styrning och åiterrapportering, vilket regeringen redogjort för i 1996 års totalförsvarsproposition. Det övergripande styrsystemet kallas "regeringens ägarstyrning" (prop. 1996/97:4, s 227).

Regeringens uppgift är att bedöma hur verksamhetens resultat har påverkat totalförsvaret på en sammanvägd nivå. Däremot är det inte regeringen som i första hand skall bedöma kvalitet i och effekter av stödmyndigheternas verksamhet gentemot de myndigheter de stödjer. Det ankommer istället på Försvarsmakten att göra denna utvärdering inom sitt verksamhetsområde.

Regeringens förslag till förändrad styrning av Försvarsmakten tydliggör skillnaden mellan vad man i det militära försvaret skall klara av och hur detta skall uppnås genom verksamheten i fred i grundorganisation och stödmyndigheter. Därigenom ökar möjligheterna att bedöma effekten av stödmyndigheternas verksamhet på totalförsvaret i sin helhet.

4. Utformning av budgetdokument

Regeringens förslag till förändrad styrning av Försvarsmakten kommer att påverka utformningen av regeringens budgetdokument. Information om de sex verksamhetsområdena ersätter information om de 15 programmen och information om utvecklingen inom krigsorganisationen ges en ökad tyngd.

I bilaga 1 lämnas anvisningar och exempel på hur budgetpropositionen skulle kunna utformas om riksdagen godkänner regeringens förslag till förändrad styrning av Försvarsmakten.

Utformning av budgetproposition

För att visa hur regeringens förslag till förändrad styrning av Försvarsmakten kan komma att påverka utformningen av regeringens budgetdokument beskrivs i denna bilaga hur förslaget skulle ha påverkat utformningen av budgetpropositionen för år 1998, utgiftsområde 6.

Bilagan fokuserar i första hand på de avsnitt som förändras i jämförelse med budgetpropositionen för år 1998.

Inledning till utgiftsområdet

I det inledande avsnittet skulle vissa av de förslag till riksdagsbeslut, som lämnades i budgetpropositionen för år 1998, utgå eller formuleras på ett annat sätt. Punkterna 17-32, vilka har att göra med inriktning av de nuvarande programmen och anslagen, skulle utgå och ersättas av nedanstående punkter:

Regeringen föreslår att riksdagen

godkänner förslaget till inriktning av verksamhetsområdet Förbandsverksamhet,

godkänner förslaget till inriktning av verksamhetsområdet Beredskap,

godkänner förslaget till inriktning av verksamhetsområdet Incidentinsatser,

godkänner förslaget till inriktning av verksamhetsområdet Stöd till samhället,

godkänner förslaget till inriktning av verksamhetsområdet Internationella insatser,

godkänner förslaget till inriktning av verksamhetsområdet Utveckling och investeringar,

godkänner förslaget till investeringsplan ...

bemyndigar regeringen att ifråga om ramanslaget A 3 Utveckling och investeringar beställa materiel m.m. ...

bemyndigar regeringen att ifråga om ramanslaget A 3 Utveckling och investeringar beställa anslagsfinansierade anläggningar ...

Övriga förslag till riksdagsbeslut gällande Försvarsmakten (punkterna 8-16) skulle oaktat regeringens förslag till förändrad styrning av Försvarsmakten vara likalydande med budgetpropositionen för år 1998.

Utformningen av återstående delar av inledningen till utgiftsområdet skulle inte påverkas i någon större utsträckning i jämförelse med budgetpropositionen för år 1998.

Inledning till verksamhetsområdet

Till skillnad från budgetpropositionen för år 1998 skulle beskrivningen av verksamhetsområdets omfattning ersättas med följande stycke:

I verksamhetsområdet ingår anslagen A 1 Förbandsverksamhet och beredskap m.m., A 2 Internationella insatser, A 3 Utveckling och investering samt A 4 Ersättning för kroppsskador.

I likhet med budgetpropositionen för år 1998 skulle däremot Försvarsmaktens övergripande mål (de fyra huvuduppgifterna samt kravet på anpassningsförmåga) återges. Utöver detta skulle även kraven på förmåga återges här.

Avsnittet om resultatbedömning och slutsatser skulle få en annan utformning och istället delas in i två delar.

I den första delen skulle resultatinformation om verksamheten inom grundorganisationen presenteras. I huvudsak skulle detta avsnitt beskriva hur grundorganisationens produktionsmål uppnåtts (vidmakthållande och avvecklingar), men även hur de operativa uppgifterna (incidentinsatser, stöd till samhället, internationella insatser) klarats av.

I den andra delen skulle information om hur verksamheten i grundorganisation och stödmyndigheter påverkat krigsorganisationens status. Information som lämnades i budgetpropositionen för år 1998 och som skulle återfunnits här är t.ex. frågorna om möjligheter till att uppnå anbefalld krigsduglighet inom utsatt tid, långsiktig anpassning av den operativa förmågan, kompetensnivån inom befälskåren och brister i grund- och fortsättningsutbildningen.

Anslag A 1 Förbandsverksamhet och beredskap m.m.

Som beskrivits i propositionen (avsnitt 3.7) kan den nuvarande anslagsstrukturen komma att ersättas med en ny, enligt vilken anslaget A 1 Försvarsmakten ersätts av *A 1 Förbandsverksamhet och beredskap m.m.*

Förslaget om förändrad styrning av Försvarsmakten innebär att den faktiska verksamheten sätts i fokus på ett bättre sätt än vad som görs idag. Detta märks tydligt i den resultatinformation som redovisas under anslaget A 1.

Istället för en programvis resultatredovisning skulle resultatinformationen delas upp på verksamhetsområdena förbandsverksamhet, beredskap, incidentinsatser och stöd till samhället.

Under *förbandsverksamhet* skulle information om årets produktion av förband, d.v.s. personal, materiel och anläggningar, redovisas.

Under *beredskap* skulle Försvarsmaktens förmåga att i nuvarande omvärldsläge försvara riket från väpnade angrepp, att upprätthålla den territoriella integriteten, att delta i

internationella fredsfrämjande och humanitära operationer samt att ge stöd till det civila samhället redovisas.

Under *incidentinsatser* skulle antalet incidentinsatser och antalet avvisningar redovisas.

Under *stöd till samhället* skulle insatser enligt avtal inom räddningstjänsten (främst sjöräddning) eller vid särskild framställan från civila myndigheter, t.ex. för eftersökning av försvunna personer, brandbekämpning eller insatser vid översvämningar och snökaos rapporter.

Till skillnad från budgetpropositionen för år 1998 skulle det under anslaget A 1 inte återfinnas någon information om investeringar i materiel (utöver den återanskaffning av förbrukad materiel som krävs för förbandsverksamheten), befästningar eller forskning och teknikutveckling. Denna information skulle istället redovisas under anslaget A 3 (se nedan).

Avsnitten 4.4. *Krigs- och grundorganisationens utveckling* t.o.m. 4.11 *Grundorganisationens omfattning och lokalisering* skulle oaktat regeringens förslag till förändrad styrning av Försvarsmakten vara likalydande med budgetpropositionen för år 1998.

Tabellen om anslagsfördelning m.m. för budgetåret skulle ha följande utseende:

ANSLAGSFÖRDELNING M.M. FÖR BUDGETÅRET 1998

(MILJONER KRONOR, AVRUNDADE BELOPP)

ANSLAGSPOST	TILLDELADE MEDEL ENLIGT	REGLERINGS-BREV FÖR BÅ	1995/96	UTFALL	
1995/96	TILLDELADE MEDEL ENLIGT	REGLERINGS-BREV FÖR	ÅR 1997	PROGNOS	
UTFALL ÅR 1997	BUDGETE-RADE	MEDEL FÖR ÅR	1998		
1. Förbandsverksamhet m.m.	XX	XX	XX	XX	XX
Förbandsverksamhet	XX	XX	XX	XX	XX
Incidentinsatser	XX	XX	XX	XX	XX
Stöd till samhället	XX	XX	XX	XX	XX
2. Beredskap	XX	XX	XX	XX	XX
SUMMA	XXX	XXX	XXX	XXX	XXX

Anslag A 2 Fredsfrämjande truppinsatser

Utformningen av avsnittet om fredsfrämjande truppinsatser skulle oaktat regeringens förslag till förändrad styrning av Försvarsmakten vara likalydande med budgetpropositionen för år 1998.

Anslag A 3 Utveckling och investeringar

Detta avsnitt är helt nytt i jämförelse med budgetpropositionen för år 1998. Underlag till resultatinformationen skulle hämtas från avsnittet A 1 Försvarsmakten i budgetpropositionen för år 1998.

I huvudsak skulle här redovisas information om vilka materielsystem som tillförts Försvarsmakten, vilka befästningar som uppförts, renoverats eller byggts ut samt vilken forskning och teknikutveckling som bedrivits under budgetåret som gått.

Vidare skulle en bedömning av hur dessa investeringar påverkat Försvarsmaktens möjligheter att uppfylla de krigsorganisatoriska målen redovisats här

Tabellen om anslagsfördelning m.m. för budgetåret skulle ha följande utseende:

ANSLAGSFÖRDELNING M.M. FÖR BUDGETÅRET 1998

(MILJONER KRONOR, AVRUNDADE BELOPP)

ANSLAGSPOST 1995/96 UTFALL ÅR 1997	TILLDELADE MEDEL BUDGETE-RADE	ENLIGT MEDEL	REGLERINGS-BREV FÖR BÅ 1995/96 REGLERINGS-BREV FÖR ÅR 1997	UTFALL PROGNOS	
1. Materiel	XX	XX	XX	XX	XX
Objektsram X	XX	XX	XX	XX	XX
Objektsram Y					
Övrigt objekt om 100 miljoner kronor eller mer			XX	XX	XX XX
xx					
Övrigt	XX	XX	XX	XX	XX
2. Befästningar	XX	XX	XX	XX	XX
Objektsram X	XX	XX	XX	XX	XX
Objektsram Y					
Övrigt objekt om 20 miljoner kronor eller mer			XX	XX	XX XX
xx					
Övrigt	XX	XX	XX	XX	XX
3. Forskning och teknik- utveckling	XX	XX	XX	XX	XX
SUMMA	XXX	XXX	XXX	XXX	XXX

Anslag A 4 Ersättning för kroppsskador

För fullständighetens skull skall nämnas att avsnittet om anslaget *A 4 Ersättning för kroppsskador* skulle oaktat regeringens förslag till förändrad styrning av Försvarsmakten vara likalydande med budgetpropositionen för år 1998, med den enda skillnaden att anslagsnumret skulle ha ändrats.