

FÖRSVARSS MAKTENS CENTRALA LEDNING



Ur KB:s samlingar

Digitaliserad år 2013



National Library
of Sweden

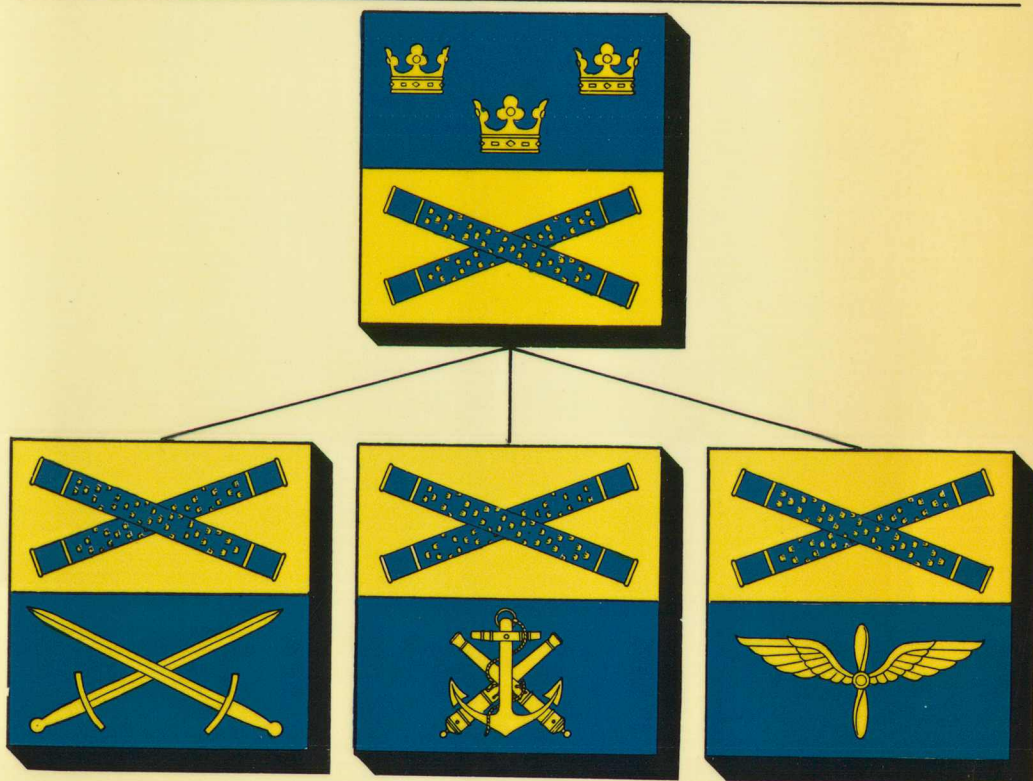


BETÄNKANDE AV
FÖRSVARSMAKTENS LEDNINGsutredning

SOU

1976:64

FÖRSVARSMAKTENS CENTRALA LEDNING



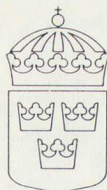
BETÄNKANDE AV
FÖRSVARSMAKTENS LEDNINGsutredning

SOU

1976:64



39/32



Statens offentliga utredningar

1976:64

Försvarsdepartementet

Försvarsmaktens centrala ledning

Betänkande av försvarsmaktens ledningsutredning

Stockholm 1976

Omslag av Jan Boman
ISBN 91-38-03026-8
ISSN 0375-250X
Gotab, Stockholm 1976

Statsrådet och chefen för försvarsdepartementet

Kungl Maj:t bemyndigade den 20 september 1974 chefen för försvarsdepartementet att tillkalla högst sex sakkunniga med uppdrag att se över det militära försvarets centrala och högre regionala ledningsorganisation m m.

Samma dag tillkallades som sakkunniga landshövdingen i Jämtlands län Hans Gustafsson, tillika ordförande, riksdagsledamöterna Erik Glimmér, Åke Gustavsson, Olle Göransson och Sven-Olov Träff samt redaktören vid Gefle Dagblad, numera riksdagsmannen, Hans Lindblad.

Att som experter stå till utredningens förfogande anmodade departementschefen den 20 september 1974 departementssekreterare Berndt Bodin, organisationsdirektör Håkan Jarmar, departementssekreterare Torleif Olhede och generalmajor Claës Skoglund, den 12 december 1974 filosofie licentiat Lars Högberg, den 15 januari 1975 överstelöjtnant Krister Larsson, kommandörkapten Ulf Samuelson och överste Harry Winblad, den 1 februari 1976 överstelöjtnant Åke SAGRÉN samt den 23 februari 1976 överstelöjtnant Roland Grahn, major Torsten Gustafsson, överstelöjtnant Kaj Nielsen och kommandörkapten Göran Wallén. De fyra sistnämnda förordnades t o m den 15 maj 1976.

Uppdraget att vara sekreterare i utredningen lämnades den 20 september 1974 till organisationsdirektören Klaus Ludvik. Som biträdande sekreterare förordnades den 12 december 1974 avdelningsdirektören, sedermera organisationsdirektören, Sten Moberg som på egen begäran entledigades den 1 september 1975. Byrådirektör Bengt Nyman förordnades som biträdande sekreterare den 18 augusti 1975 och entledigades den 1 mars 1976 på egen begäran. Den 1 februari 1976 förordnades byrådirektör Sten Lundqvist och den 1 mars 1976 byrådirektör Eva Blomgren att vara biträdande sekreterare i utredningen.

De sakkunniga antog benämningen försvarsmaktens ledningsutredning 1974 (FLU 74).

I detta betänkande, Försvarsmaktens centrala ledning, redovisar vi våra överväganden och förslag avseende det militära försvarets centrala ledningsorganisation samt den principiella uppgiftsfördelningen mellan central och högre regional nivå.

Reservationer och särskilda yttranden har avgivits av ledamöterna Åke Gustavsson, Olle Göransson, Hans Lindblad och Sven-Olov Träff.

Vi fortsätter vårt arbete med den högre regionala ledningsorganisationen.

Stockholm den 17 november 1976

Hans Gustafsson

Erik Glimnér Åke Gustavsson Olle Göransson

Hans Lindblad Sven-Olov Träff

/Klaus Ludvik

Innehåll

<i>Förteckning över förkortningar</i>	9
<i>Sammanfattning</i>	11
I Förutsättningar	
<hr/>	
1 <i>Uppdraget</i>	29
1.1 Direktiven	29
1.2 Kompletterande direktiv	32
1.3 Särskilda skrivelser	35
1.4 Uppdragets innebörd	35
1.5 Etappindelning	37
1.6 Begrepp	37
1.7 Läsanvisningar	38
2 <i>Försvarsmaktens verksamhet</i>	39
2.1 Försvarsmaktens huvudfunktioner	39
2.2 Inriktning av försvarsplaneringen	41
2.3 Övergripande avvägning	42
2.4 Förbandsproduktion	43
2.4.1 Ledning av förbandsproduktion	46
2.4.2 Inskrivning m m av krigsorganisationens personal	47
2.4.3 Utbildning	47
2.4.4 Materielanskaffning m m	48
2.4.5 Anläggningsanskaffning m m	48
2.4.6 Mobiliseringsverksamhet m m	49
2.5 Operativ verksamhet	50
2.6 Underrättelsetjänst	51
3 <i>Nuvarande organisation</i>	53
3.1 Tidigare utredningar och beslut	53
3.2 Försvarsmaktens ledning i fred	55
3.3 Försvarsmaktens ledning i krig	63
3.4 Försvarsmaktens personal, ekonomi m m	64
4 <i>Utländska organisationer</i>	71
4.1 Grundläggande skillnader gentemot Sverige	71

4.2	Kanada	72
4.3	Norge	76
4.4	Danmark	81
4.5	Västtyskland	85
4.6	Sammanfattning	87

II Överväganden och förslag i huvudfrågorna

5	<i>Nuvarande förhållanden och utvecklingstendenser</i>	89
5.1	Försvarsmaktens sammansättning	89
5.2	Utbildning	90
5.3	ÖB:s inflytande på försvarsmaktens utveckling	91
5.4	Operativ ledning	92
5.5	Underrättelsetjänst	93
5.6	Möjligheter att rationalisera	93
5.7	Personalfrågor	94
5.8	Försvarets planerings- och ekonomisystem	95
5.9	ADB-utveckling	96
6	<i>Krav på ledningsorganisationen</i>	97
6.1	Grundläggande krav	97
6.2	Verksamheten i krig	98
6.3	Beredskap	98
6.4	Verksamheten i fred	99
6.5	Sammanfattning	100
7	<i>Försvarsgrensindelningen</i>	101
7.1	Försvarsgrenarnas nuvarande uppgifter	101
7.2	Faktorer som påverkar behovet av försvarsgrenar	102
7.3	Särskilda överväganden rörande kustartilleriet	103
7.4	Särskilda överväganden rörande luftvärnet	105
7.5	Slutsatser	105
7.6	Fredsorganisationen och avvägningsprogrammen	106
8	<i>Utgångspunkter för organisationsarbetet</i>	109
8.1	Ledning av den operativa verksamheten (OPL)	109
8.2	Underrättelsetjänsten (UND)	109
8.3	Övergripande avvägning och inriktning av förbandsproduktionen (AV)	110
8.4	Ledning av förbandsproduktionen (FPL)	114
8.5	Ledning av utbildningen (UTBL)	115
8.6	Ledning av fackmässiga mobiliseringsförberedelser (MOBL)	115
8.7	Sammanfattning	119
9	<i>Huvudalternativ</i>	121
9.1	Alternativgenerering	121
9.2	Huvudalternativ A	125
9.2.1	Alternativ A 1	125
9.2.2	Alternativ A 2	128

9.2.3	Alternativ A 3	128
9.2.4	Jämförande bedömning av alternativ A 1-A 3	130
9.3	Huvudalternativ B	130
9.3.1	Alternativ B 1	131
9.3.2	Alternativ B 2	133
9.3.3	Alternativ B 3	134
9.3.4	Jämförande bedömning av alternativ B 1-B 3	136
9.3.5	Värdering av alternativ B 2	137
9.4	Huvudalternativ C	140
9.4.1	Alternativ C 1	140
9.4.2	Alternativ C 2	142
9.4.3	Alternativ C 3	143
9.4.4	Alternativ C 4	144
9.4.5	Jämförande bedömning av alternativ C 1-C 4	145
9.5	Sammanfattning	145
10	<i>Lokalisering</i>	147
10.1	Regeringens uppdrag till fortifikationsförvaltningen	147
10.2	Nuvarande lokalisering	148
10.3	Behov av samverkan	150
10.4	Lokaliseringsalternativ	154
10.5	Jämförelser mellan alternativen	156
10.6	Överväganden och förslag	159
11	<i>Värdering och val av alternativ</i>	161
11.1	Metod för värdering av alternativen	161
11.2	Övergång från freds- till krigsorganisation	162
11.3	ÖB:s styrningsmöjligheter	163
11.4	Beslutsprocessen	164
11.5	Organisationens anpassningsförmåga	167
11.6	Besparingsmöjligheter	168
11.7	Sammanfattande värdering och val av alternativ	169
12	<i>Ansvarsfördelning i stort inom försvarsmakten</i>	171
12.1	Ansvarsfördelning på central nivå	171
12.2	Uppgifter för MB	176
12.3	Uppgifter för lägre regionala/lokala myndigheter	183
12.4	Sammanfattande helhetssyn	184
13	<i>Lekmannainflytande</i>	187
13.1	Bakgrund	187
13.2	Lekmannainflytande inom statsförvaltningen	188
13.3	Allmänna motiv för lekmannainflytande	189
13.4	Formella förutsättningar för lekmannainflytande	190
13.5	Lekmannainflytandets omfattning	191
13.6	Överväganden	194
13.7	Förslag	196

III Utformning av det valda alternativet

14	<i>Överbefälhavaren med stab</i>	199
14.1	Organisation i stort av ÖB:s stab	199
14.2	Operativ verksamhet	204
14.3	Underrättelse- och säkerhetstjänst	208
14.4	Övergripande avvägning samt inriktning och samordning av förbandsproduktionen	214
14.5	Personaltjänst	224
14.6	Informationstjänst	231
14.7	Överkommandots organisation	233
15	<i>Försvarsgrenscheferna med staber</i>	239
15.1	Principorganisation	239
15.2	Förbandsproduktionsledning	243
15.3	Utbildningsledning	248
15.4	Ledning av fackmässiga mobiliseringsförberedelser	249
15.5	Personaltjänst	250
15.6	Arméstaben	250
15.7	Marinstaben	254
15.8	Flygstaben	257
16	<i>Övriga frågor</i>	261
16.1	Rikshemvärnschefen med hemvärnsstaben	261
16.2	Inspektören över rikets befästningar	262
16.3	Vissa personalkårsfrågor	265
16.4	Rationaliseringsverksamhet	265
16.5	Utveckling av informationssystem	266
16.6	Intern administration	267
16.7	Konsekvenser för FPE-systemet	269
17	<i>Personal, lokaler och kostnader</i>	271
17.1	Inledning	271
17.2	Personal	271
17.3	Lokaler	277
17.4	Kostnader	281
18	<i>Förslagens genomförande</i>	285
	<i>Reservationer och särskilda yttranden</i>	287

IV Bilagor

<i>Bilaga A</i>	Uppläggning och genomförande av arbetet under etapp I	293
<i>Bilaga B</i>	Begreppsförklaringar	301
<i>Bilaga C</i>	FPE-systemets indelningsgrunder och dokument	307
<i>Bilaga D</i>	Organisation i enmyndighetsalternativet (C 1)	313

Förteckning över förkortningar

Ast	Arméstaben
AV	Övergripande avvägning och inriktning av förbandsproduktionen (se bilaga B)
CA	Chefen för armén
CFV	Chefen för flygvapnet
CM	Chefen för marinen
FDC	Försvarets datacentral
FFU	Försvarets fredsorganisationsutredning
FLK 58	1958 års försvarsledningskommitté
FLU 60	1960 års försvarsledningsutredning
FMV (- A, -M, -F, -CP, -B)	Försvarets materielverk (huvudavdelningen för armémateriel, – för marinmateriel, – för flygmateriel, centralplaneringen, huvudavdelningen för administration)
FOA	Försvarets forskningsanstalt
FortF	Fortifikationsförvaltningen
FPE-systemet	Försvarets planerings- och ekonomisystem
FPL	Förbandsproduktionsledning (se bilaga B)
FRA	Försvarets radioanstalt
FRI	Försvarets rationaliseringsinstitut
FS	Flygstaben
Fst	Försvarsstaben
FU 74	1974 års försvarsutredning
KA	Kustartilleriet
MB	Militärbefälhavare
Milo (S,V, Ö,B,NN,ÖN)	(Södra, Västra, Östra, Bergslagens, Nedre Norrlands, Övre Norrlands) militärområde
MOBL	Ledning av fackmässiga mobiliseringsförberedelser (se bilaga B)
MS	Marinstaben
MSB	Militärstabsbyggnaden Östermalmsgatan 87
OPL	Ledning av operativ verksamhet (se bilaga B)
SjvS	Försvarets sjukvårdsstyrelse
TSA	Totalförsvarets signalskyddsavdelning
UND	Underrättelsetjänst (se bilaga B)
UTBL	Utbildningsledning (se bilaga B)
VPV	Värnpliktsverket

Einleitung über die Zusammenfassung

1	1
2	2
3	3
4	4
5	5
6	6
7	7
8	8
9	9
10	10
11	11
12	12
13	13
14	14
15	15
16	16
17	17
18	18
19	19
20	20
21	21
22	22
23	23
24	24
25	25
26	26
27	27
28	28
29	29
30	30
31	31
32	32
33	33
34	34
35	35
36	36
37	37
38	38
39	39
40	40
41	41
42	42
43	43
44	44
45	45
46	46
47	47
48	48
49	49
50	50
51	51
52	52
53	53
54	54
55	55
56	56
57	57
58	58
59	59
60	60
61	61
62	62
63	63
64	64
65	65
66	66
67	67
68	68
69	69
70	70
71	71
72	72
73	73
74	74
75	75
76	76
77	77
78	78
79	79
80	80
81	81
82	82
83	83
84	84
85	85
86	86
87	87
88	88
89	89
90	90
91	91
92	92
93	93
94	94
95	95
96	96
97	97
98	98
99	99
100	100

Sammanfattning

Förutsättningar

Försvarsmaktens ledningsutredning (FLU 74) har i UPPDRAG att se över det militära försvarets centrala och högre regionala ledningsorganisation samt uppgiftsfördelningen mellan nivåerna. På central nivå omfattar uppdraget i första hand uppgifter och organisation för överbefälhavaren (ÖB) och försvarsgrenscheferna med staber. På högre regional nivå omfattar uppdraget den militära och civila territoriella indelningen, ledningsorganens lokalisering samt organisation och uppgifter för militärområdesstaber m m. Vi har delat in utredningsarbetet i två etapper. Under etapp 1 har vi behandlat organisation m m på central nivå samt den principiella ansvarsfördelningen mellan central och högre regional nivå. Detta betänkande är vår slutrapport över den första etappens arbete. Under etapp 2 kommer vi att behandla frågor som rör den högre regionala nivån.

FÖRSVARSMAKTEN skall bidra till att bevara vår fred och vårt oberoende. Den skall vara så förberedd för kriget att den verkar fredsbevarande. I krig skall invasionsförsvar vara försvarsmaktens viktigaste uppgift. Den process i vilken krigsförbanden används under ett skärpt läge eller i krig kallar vi operationer. Dessa förbereds i fred genom sk operativt krigsförberedelsearbete. Operationer och operativt krigsförberedelsearbete kallar vi *operativ verksamhet*. Ansvaret för denna åvilar den operativa ledningen som också skall vidta sådana åtgärder att vi ständigt har erforderliga stridskrafter i beredskap för att möta incidenter och kuppföretag. Den operativa ledningen utgår i sitt arbete från befintliga och i planerna upptagna resurser (krigsförband). Ansvaret för ledningen av den operativa verksamheten (OPL) ligger på ÖB och under denne på militärbefälhavarna.

I fred är huvuddelen av försvarsmaktens verksamhet inriktad på *förbandsproduktion*. I stora drag innebär förbandsproduktion att vidmakthålla befintliga resurser, utveckla nya förbandstyper, utbilda personal, anskaffa materiel och anläggningar m m samt att sammanföra personal, materiel och anläggningar till krigsdugliga förband. Ledningen av förbandsproduktionen (FPL) utövas av försvarsgrenscheferna. Under förbandsproduktionsledning är verksamheten uppdelad i verkställighetsfunktioner som leds av olika centrala myndigheter. Så tex leder värnpliktsverket inskrivning m m av personal, medan försvarets materielverk leder materielanskaffningen. Ledningen av verkställighetsfunktionerna utbildning (UTBL) och fackmässiga

mobiliseringsförberedelser (MOBL) åvilar på central nivå försvarsgrenscheferna.

Den operativa verksamheten och förbandsproduktionen hänger nära samman genom att de resurser som krävs för den operativa verksamheten, dvs krigsförbanden, samtidigt är mål för förbandsproduktionen. För att dessa två processer skall kunna fungera krävs vissa styr- och stödfunktioner.

Krigsorganisationens sammansättning styrs av de uppgifter som skall kunna lösas vid eventuella konflikter. Dessa uppgifter konkretiseras av regeringen genom anvisningar för försvarsplaneringen och för den operativa krigsplanläggningen.

På grundval av dessa anvisningar m m konkretiseras successivt den lämpligaste sammansättningen av försvarsmaktens krigs- och fredsorganisation. Den funktion som har denna uppgift kallar vi *övergripande avvägning och inriktning av förbandsproduktionen* (AV). Det är nödvändigt med ett nära samarbete mellan OPL och AV, eftersom resultatet av AV-funktionens arbete leder till de krigsförband som den operativa funktionen i framtiden kan disponera för att lösa sina uppgifter.

AV-funktionen ställer upp målen för förbandsproduktionen. Eftersom möjligheterna att förverkliga dessa mål är ett nödvändigt ingångsvärde för AV-funktionen är förbandsproducenternas medverkan av stor vikt.

Ansvar för den övergripande avvägningen m m åvilar ÖB. Försvarsgrenscheferna gör vissa avvägningar inom den egna försvarsgrenen.

Eftersom vi har låg insatsberedskap i fred behöver vi viss förvarningstid för att höja vår beredskap eller hinna mobilisera. Denna förvarningstid skall *underrättelsetjänsten* (UND) ge oss. Den skall också ge oss underlag för försvarsmaktens utveckling, för förbandsproduktionen och för förbandens utnyttjande efter mobilisering. Ansvar för den strategiska underrättelsetjänsten åvilar statsmakterna och ligger utanför vårt uppdrag. Riktlinjer för den militära underrättelsetjänsten har utretts av 1974 års underrättelseutredning. I vårt uppdrag ingår att lämna förslag om den militära underrättelsetjänstens organisation m m inom den centrala ledningsorganisationen. Den militära underrättelsetjänsten (operativ, taktisk och teknisk) är en stödfunktion till den operativa verksamheten och till förbandsproduktionens olika delar. Med hänsyn till dess stora betydelse behandlar vi den som en fristående funktion. ÖB leder den militära underrättelsetjänsten på central nivå, men ansvaret för bearbetning av underrättelser är uppdelat på ett flertal myndigheter.

Forskningen är en viktig stödfunktion till flertalet av de funktioner vi behandlar.

Överväganden och förslag i huvudfrågorna

Ett grundläggande KRAV för att försvarsmakten skall kunna utveckla erfordrerlig effekt i krig – och därmed för hur trovärdigheten hos vårt försvar uppfattas – är en väl fungerande ledning. Den centrala ledningen måste vara uppbyggd så att den kan analysera utvecklingen på lång sikt och på grundval därav, och med beaktande av våra ekonomiska möjligheter och andra förutsättningar, inrikta försvarsmaktens utveckling. Den måste vidare åstadkomma en strategisk grundsyn och principer för operationernas förande, som kan ligga till grund för krigsplanläggningen. Den måste effektivt kunna

leda förbandsproduktionen och säkerställa övergången från freds- till krigsverksamhet. I fred måste ledningsorganen ha sådan beredskap att de kan leda försvarsmaktens och genomföra sin egen mobilisering och samtidigt utöva operativ ledning. Såväl kontinuiteten i verksamheten som sammanhanget mellan långsiktig utveckling, operativt förberedelsearbete i fred, krigsplanläggning, mobilisering och operativ ledning i krig måste säkerställas.

Frågan om FÖRSVARSGRENARNAS FORTBESTÅND har tilldragit sig ett betydande intresse i den allmänna diskussionen. Utvecklingen utomlands har ytterligare aktualiserat frågan. Vid en jämförelse med andra länder har det emellertid viktigt att komma ihåg att försvarsgrenscheferna i Sverige enbart är förbandsproducerande myndigheter. De har således inget operativt ansvar.

Försvaret måste även i framtiden kunna bekämpa en angripare på marken, till sjöss och i luften. Även om strävan fortfarande är att i ökad utsträckning få fram vapen, som kan användas i flera stridsmiljöer, finns det dock ännu inte några tecken som tyder på att vapenbärarna (stridsfordon, fartyg och flygplan) skulle förlora sin dominerande betydelse för krigsförbandens organisation och stridens förande. Vi får därför räkna med att försvarsmakten under överskådlig tid kommer att bestå av armé-, marin- och flygstridskrafter. Dessa kommer även i fortsättningen att skilja sig åt i fråga om organisation, utbildning, viktigare materiel, taktik och stridsteknik. Enligt vår mening innebär detta att nuvarande skillnader i behov av produktionsresurser och i produktionsteknik i allt väsentligt kommer att bestå. Vi anser därför att produktionen alltjämt bör genomföras för armé-, marin- och flygstridskrafter var för sig. Detta innebär att *försvarsgrenarna skall finnas kvar som organisation för produktion av krigsförband.*

Vi har i detta sammanhang särskilt prövat att föra över kustartilleriet till armén och luftvärnet till flygvapnet. Vi har dock inte funnit skäl att förorda en sådan förändring.

I vårt uppdrag ingår att pröva olika ORGANISATIONALTERNATIV. Vid vår inledande granskning kom vi fram till att tio alternativ behövde prövas närmare. Gemensamma utgångspunkter för dessa alternativ är att

- ÖB i alla alternativ ansvarar för den operativa ledningen, underrättelsetjänsten och för den övergripande avvägningen och inriktningen av förbandsproduktionen,
- ansvaret för ledningen av förbandsproduktionen antingen kan åvila ÖB eller delas upp på en eller flera fristående myndigheter; en uppdelning bör inte drivas längre än att ansvaret för produktionen av armé-, marin- och flygstridskrafter kan hållas samman var för sig,
- ansvaret för ledningen av utbildningen antingen kan föras samman med ansvaret för förbandsproduktionsledningen eller delas upp på en eller flera fristående myndigheter; en uppdelning bör ske enligt samma principer som gäller för förbandsproduktionsledningen samt att
- ansvaret för fackmässiga mobiliseringsförberedelser i alla alternativ knyts till ansvaret för förbandsproduktionsledningen.

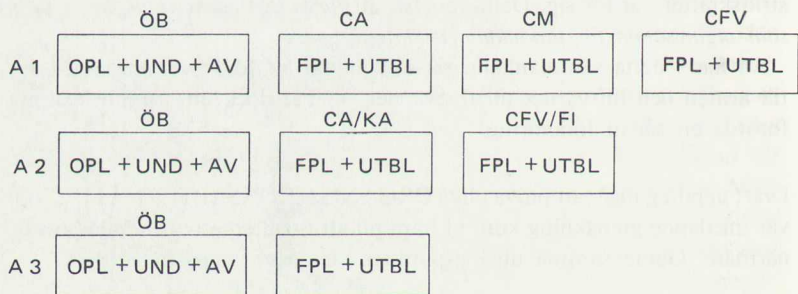
De tio alternativen uppvisar inbördes vissa principiella likheter och vi har därför sammanfört dem till tre huvudalternativ.

Huvudalternativ A kännetecknas av att ansvaret för ledningen av förbandsproduktionen och för utbildningen hålls samman. I underalternativ A 1 överensstämmer ansvarsfördelningen i stort med den som nu gäller, dvs tre försvarsgrenshefer ansvarar direkt inför regeringen för förbandsproduktion och utbildning. I A 2 har marinen delats upp så att kustartilleriet förts till armén och flottan till flygvapnet. I A 3 hålls all förbandsproduktion och utbildning samlad i en särskild myndighet vid sidan av ÖB (jfr figur 1).

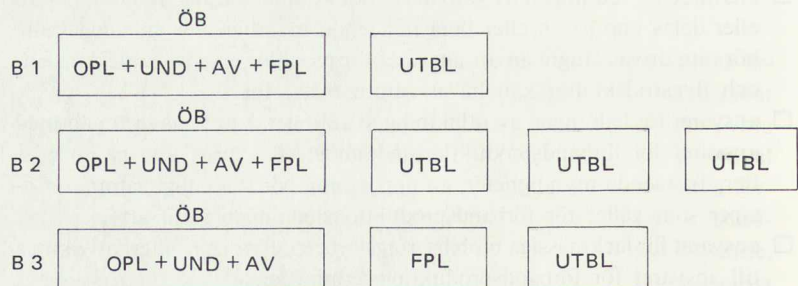
Huvudalternativ B kännetecknas av att en eller tre särskilda myndigheter organiseras med ansvar för ledningen av utbildningen. Ansvar för ledningen av förbandsproduktionen läggs på ÖB eller en särskild fristående myndighet (jfr figur 2).

Huvudalternativ C kännetecknas av att alla ledningsfunktioner förs samman under ÖB. De underalternativ vi ansett oss behöva pröva framgår av figur 3. I alternativ C 1 har vi även prövat andra varianter för organisation av OPL, UND och AV.

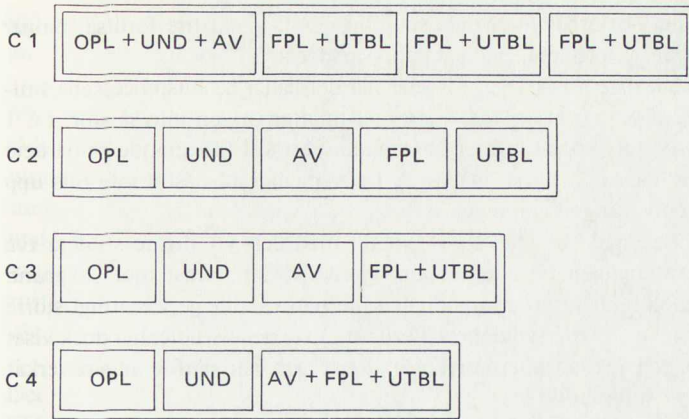
Vi inledde vår bedömning av alternativen med att kontrollera att de krav som ställs på den centrala ledningsorganisationen i stort uppfylldes. Därefter gjorde vi en jämförande värdering av alternativen inom varje grupp. Resultatet av vår värdering var att alternativ A 1, B 2 och C 1 bäst tillgodoser de krav som måste ställas på försvarsmaktens centrala ledning.



Figur 1 Huvudalternativ A med underalternativ.



Figur 2 Huvudalternativ B med underalternativ.



Figur 3 Huvudalternativ C med underalternativ.

Alternativ B 2 ger vissa fördelar i förhållande till dagens organisation. Så t ex blir ÖB:s inflytande på krigsorganisationens utveckling organisatoriskt säkerställt. Alternativet har emellertid också nackdelar. Enligt vår mening är den avgörande nackdelen risken för att utbildningsledningen i praktiken kommer att få så begränsad handlingsfrihet att den mer kommer att likna en central fackmyndighet för utbildning än en produktionsmyndighet med egna produktionsresurser och eget produktionsansvar. Av avgörande betydelse för denna bedömning är den nuvarande strukturen av fredsorganisationen på lokal nivå. Så länge samma lokala myndighet har både utbildnings- och mobiliseringsansvar ter sig alternativ B 2 mindre lämpligt att lägga till grund för den centrala stabsorganisationen. Vi har därför inte övervägt alternativet ytterligare.

De kvarvarande *alternativen A 1 och C 1* uppfyller båda de grundläggande krav som vi ställer på den centrala ledningen. I några avseenden finns det emellertid skillnader mellan alternativen. Det gäller bl a besparingsmöjligheterna och beslutsprocessen. Vi ansåg det därför nödvändigt att genomarbeta båda alternativen i detalj före vårt slutliga VAL AV ORGANISATIONSSTRUKTUR.

Det som i första hand skiljer alternativen från varandra är beslutsprocessen och de förvaltningsrättsliga förhållandena mellan olika delar av organisationen. Däremot är organisationen under myndighetsnivå praktiskt taget densamma i båda alternativen.

Vår sammanfattande värdering har bl a skett mot bakgrund av nuvarande uppfattning om trolig politisk, teknisk och ekonomisk utveckling och hur denna kan påverka försvarsmaktens struktur och omfattning. Vi har också gjort vissa bedömningar av hur organisationen i alternativ A 1 och C 1 praktiskt kommer att fungera – det gäller bl a beslutsprocessen i C 1.

Resultatet av vår slutliga värdering av de båda alternativen är att vi *förordar fyramyndighetsalternativet A 1*. Vi anser att detta alternativ väl tillgodoser de krav som i dag kan ställas på försvarsmaktens centrala ledning och att ÖB:s behov av att styra och inrikta försvarsmaktens verksamhet i allt väsentligt kan tillgodoses. Vi har också sett vissa nackdelar med den mycket starka ställning ÖB skulle få i C 1. Så t ex har vi lagt stor vikt vid att

försvarsgrenschefernas fristående ställning i A 1 ger bättre förutsättningar för en öppnare och mångsidigare försvarsdebatt.

Vi anser vidare att A 1 har fördelar när det gäller beslutsprocessens smidighet. Rent teoretiskt är skillnaden mellan alternativen inte så stor. I C 1 blir dock beslutsprocessen mer beroende av ett väl fungerande samarbete mellan de högsta cheferna, medan A 1 säkerställer att beslut inte förs upp på högre nivå än nödvändigt.

När vi beslutade oss för att gå vidare med och ytterligare studera två av de ursprungligen tio alternativen, gjorde vi det främst mot bakgrund av vår bedömning att ett enmyndighetsalternativ skulle ge väsentligt större besparingar än ett fyramyndighetsalternativ. Våra detaljstudier har dock visat att skillnaden mellan alternativen är liten. Den har därför inte påverkat vårt val av alternativ.

Vi anser att det är viktigt att åstadkomma en ökad samverkan över försvarsgrensgränserna och att en sådan utveckling är till fördel för hela försvarsmakten. En förutsättning för denna utveckling är i första hand en samlokalisering av de centrala staberna och vi anser att flera av de fördelar som ligger i enmyndighetsalternativet C 1 kan uppnås genom enbart en samlokalisering. Organisatoriska åtgärder därutöver kan snarast ha motsatt effekt.

Vid val av lokalisering måste emellertid också hänsyn tas till behovet av samarbete mellan försvarsgrensstaberna och motsvarande huvudavdelningar inom försvarets materielverk (FMV).

Det finns ett stort behov av samarbete dels *inom* den centrala stabsorganisationen och *inom* FMV, dels *mellan* försvarsgrensstaberna och motsvarande huvudavdelningar inom materielverket. Det bästa vore därför att samlokalisera alla dessa enheter. En sådan lösning kan dock för närvarande inte förverkligas.

Vi anser att en samlokalisering av stab-huvudavdelning inte är av avgörande betydelse för effektiviteten i materielanskaffningen. Vi anser inte heller att en samlokalisering av den centrala stabsorganisationen är av avgörande betydelse för effektiviteten i förbandsproduktionen. Däremot anser vi att en samlokalisering av försvarsstaben *och* försvarsgrensstaberna ger andra effekter som vi bedömer eftersträvansvärda. Så tex skapas bättre förutsättningar för en ökad samverkan och samordning över försvarsgrensgränserna. Vi anser att en sådan utveckling ligger i försvarsmaktens intresse.

Genom att samlokalisera FMV respektive staberna var för sig uppnås bättre möjligheter att samutnyttja likartad kompetens. Därmed ökar också möjligheterna att göra besparingar.

En samlokalisering av stab - huvudavdelning begränsar handlingsfriheten när det gäller lokalutnyttjande och anpassning av organisationen till utvecklingens krav. Detta kan leda till krav på kraftiga ingrepp längre fram.

Vi har funnit att flertalet faktorer talar för att samlokalisera de centrala staberna. Därigenom kan också vissa av de fördelar som ligger i alternativ C 1 uppnås utan större organisatoriska åtgärder.

Vi förordar således fyramyndighetsalternativet A 1 med de fyra centrala staberna samlokaliserade till förvaltningsbyggnaden Bastionen.

Vårt förslag innebär att FMV helt får disponera lokalerna på Gärdet (Tre Vapen). För att säkerställa behovet av miljökunskande för flygvapnets del

vid en uppdelning av stab och huvudavdelning, bedömer vi det nödvändigt att huvudavdelningen för flygmateriel tillförs ytterligare militär personal.

Vi har särskilt prövat frågan om ett fristående STUDIEINSTITUT. Ett sådant institut skulle inte rubba ansvarsförhållandena inom ledningsorganisationen, utan bör närmast ses som ett serviceorgan. Det skulle utföra studier och utredningar åt planeringsansvariga myndigheter, främst som underlag för perspektivplaneringen. Institutet skulle överta vissa uppgifter som för närvarande löses av de centrala staberna och försvarets forskningsanstalt. Vi har emellertid funnit att nackdelarna med ett studieinstitut överväger och anser att frågan inte behöver prövas ytterligare.

Det av oss förordade alternativet innebär en ANSVARSFÖRDELNING I STORT enligt följande.

Överbefälhavaren har, under regeringen, ansvaret för landets försvar. Han leder den operativa verksamheten och underrättelsetjänsten och svarar för den övergripande avvägningen samt inriktningen och samordningen av förbandsproduktionen. ÖB leder också personaltjänsten inom försvarsmakten.

Försvarsgrenscheferna har – var och en inom sitt område – under regeringen och ÖB ansvaret för krigsförbandens mobiliseringsberedskap, krigsduglighet och tjänstbarhet i övrigt. De leder förbandsproduktionen samt svarar för utbildning och fackmässiga mobiliseringsförberedelser. I denna uppgift ingår ansvar för rekrytering, placering, befordran m m av fast anställd militär och civilmilitär personal.

Vi anser att ÖB skall ha orderrätt gentemot försvarsgrenscheferna när det gäller sådan verksamhet som ÖB leder, dvs operativ verksamhet, underrättelsetjänst och personaltjänst. Orderrätten kan dock inte omfatta förbandsproduktionen, eftersom försvarsgrenscheferna ansvarar för denna direkt under regeringen. Genom att ÖB ansvarar för inriktningen och samordningen av förbandsproduktionen måste han dock ges direktivrätt i dessa avseenden.

När det gäller *militärbefälhavarna* (MB) anser vi att den operativa verksamheten skall vara MB:s huvuduppgift. MB skall således under ÖB ha det odelade ansvaret för denna verksamhet inom militärområdet. Vår principiella inställning är att alla militära enheter skall vara underställda en operativ chef. Alla fredsförband, utbildningsanstalter m m inom militärområdet bör därför vara underställda MB.

Vid sidan av den operativa verksamheten framstår mobiliseringsverksamheten som MB:s viktigaste uppgift. Principen bör enligt vår mening vara att MB, under vederbörliga centrala myndigheter, leder såväl territoriella som fackmässiga mobiliseringsförberedelser.

MB skall vidare ha erforderligt inflytande över de delar av utbildningen som har direkt samband med den operativa verksamheten, krigsplanläggningen och mobiliseringsverksamheten. Detta innebär bl a att MB skall leda repetitionsutbildningen och större övningar med förband ur en eller flera försvarsgrenar. MB skall tills vidare leda grundutbildningen inom armén. Däremot skall flygvapnets grundutbildning, fortsatt flygslagsutbildning m m ledas av chefen för flygvapnet direkt ner på flottiljerna, med undantag för

förband som ingår i attackeskadern. En konsekvens av detta blir att flyginspektörerna med flygsektioner i Södra, Östra och Övre Norrlands militärområdesstaber kan dras in och uppgifterna i viss omfattning övertas av chefen för flygvapnet.

MB skall vara underställd ÖB men lyda under försvarsgrenscheferna när det gäller utbildning och fackmässiga mobiliseringsförberedelser. Den närmare preciseringen av MB:s uppgifter kommer vi att behandla under etapp 2 av vårt utredningsarbete.

Attackeskadern skall vara kvar som sammanhållet förband. Eskadern skall vara underställd ÖB, men lyda under chefen för flygvapnet när det gäller utbildning och fackmässiga mobiliseringsförberedelser. Vi har dock tills vidare räknat med att spaningsdivisionerna i framtiden får samma lydnadsförhållanden som jaktdivisionerna.

Kustflottan, som nu är underställd chefen för marinen, bör underställas ÖB i enlighet med principen att alla militära enheter bör vara underställda en operativ chef. Kustflottan skall dock lyda under chefen för marinen när det gäller utbildning.

De lägre regionala/lokala myndigheterna bör vara underställda MB, med undantag för attackförbanden som är underställda chefen för första flygeskadern. De lägre regionala/lokala myndigheterna inom marinen och flygvapnet (attackförbanden undantagna) bör dock lyda direkt under central myndighet när det gäller grundutbildning m m och centraliserad befälsutbildning. Inom armén bör vissa centrala utbildningsmyndigheter lyda direkt under chefen för armén i fråga om utbildning.

På central nivå finns ett stort behov av samverkan mellan olika myndigheter. MILITÄRLEDNINGEN har för närvarande en viktig roll i detta sammanhang. Den är ett forum för diskussioner och överläggningar mellan ÖB och försvarsgrenscheferna. I den av oss föreslagna centrala stabsorganisationen kvarstår behovet av ett sådant forum. Vi föreslår därför att militärledningen skall finnas kvar. Tyngdpunkten i militärledningens verksamhet har sedan den fick sina nuvarande uppgifter alltmera förskjutits från operativa frågor till frågor som rör avvägningen inom försvarsmakten och förbandsproduktionen. Vi anser denna förskjutning logisk och lämplig. Diskussioner och överläggningar i principiella operativa frågor bör i första hand äga rum mellan ÖB och MB.

Vi sammanfattar i det följande vår HELHETSSYN på försvarsmaktens verksamhet och organisation.

ÖB utövar den högsta operativa ledningen. Under honom leder militärbefälhavarna försvaret av sina respektive militärområden. Under MB utövar försvarsområdesbefälhavarna, cheferna för örlogsbaser, bevakningsområden och luftförsvarssektorer samt vissa fristående förbandschefer den fackmässiga ledningen av de stridande förbanden. Dessa lydnadslinjer är grundläggande för ledningen i krig och utgångspunkten för organisation och lydnadsförhållanden i fred.

Genom sitt ansvar för landets försvar har ÖB också ansvaret för att bedöma det framtida behovet av stridskrafter och lämna statsmakterna underlag för deras ställningstaganden till försvarsmaktens utveckling. Inom ramen

för statsmakternas inriktning fastställer ÖB hur krigsorganisationen successivt skall förändras samt anger kraven på nya vapensystem och förband.

Ansvaret för att genomföra dessa förändringar åvilar försvarsgrenscheferna. Dessa svarar, under regeringen, för att de förband som ÖB beställer tas fram och vidmakthålls med angivna prestanda och till lägsta möjliga kostnad. Försvarsgrenscheferna tar fram sitt underlag och utarbetar sina förslag med hjälp av dels egna staber, dels den tekniska och ekonomiska kompetens som finns hos de centrala förvaltningsmyndigheterna och försvarets forskningsanstalt. Sedan ÖB fastställt vilka förband och vapensystem som försvarsgrenscheferna skall kunna tillhandahålla och vid vilka tider, beställer försvarsgrenscheferna materiel och anläggningar m m hos de centrala förvaltningsmyndigheterna och utbildar själva den personal som erfordras.

De centrala förvaltningarna har, inför regeringen, ansvaret för att materiel, anläggningar m m utvecklas och upphandlas till lägsta möjliga kostnad. Förvaltningarna genomför normalt inte produktion i egen regi, utan använder sig av forskningsorgan och industri.

Materiel och anläggningar levereras till försvarsgrenscheferna, som svarar för den slutliga sammanföringen av personal, materiel och anläggningar till krigsdugliga enheter. Denna verksamhet genomförs vid försvarsgrenarnas lägre regionala/lokala myndigheter. Förbandens krigsduglighet m m inspekteras av MB, bl a genom de övningar MB leder. Härigenom utför MB överbefälhavarens kontroll av krigsförbanden.

Den befintliga krigsorganisationen, som successivt förändras, förvaltas av försvarsgrenscheferna. Dessa vidtar också övriga åtgärder som erfordras för att snabbt kunna ställa krigsförbanden till de operativa chefernas förfogande.

Genom att denna verksamhet, under försvarsgrenscheferna, leds av MB, förenas på högre regional nivå ansvaret för funktionerna operativ krigsplanläggning, förbandsutbildning på krigsuppgift, mobiliseringsförberedelser, mobilisering och ledning av operationer.

Därigenom säkerställs övergången mellan freds- och krigsorganisationen och MB får det inflytande på de förbandsproducerande funktionerna som hans operativa ansvar kräver. Alla resurser inom militärområdet är redan i fred underställda MB (vissa undantag måste dock finnas, t ex attackeskadern och kustflottan som i fred bör vara underställda ÖB). MB har således en central roll i försvarsmaktens verksamhet och ledningssystem.

På lägre regional/lokal nivå utbildas personal och förband vid försvarsgrenarnas fredsförband och utbildningsanstalter. Sammansättning av krigsförband, förbandsförvaltning och mobiliseringsplanering genomförs av mobiliseringsmyndigheterna.

Under militärbefälhavarna svarar militärområdesmaterieförvaltningarna för försörjningen med bl a förbrukningsförnödenheter i krig. Övriga lokala förvaltningsmyndigheter kan då utnyttjas som depåer (förråd). I fred förvaltar militärområdesmaterieförvaltningarna fredsanskaffade ersättningsförnödenheter och planlägger krigsanskaffning.

Ansvaret för förvaltningen av krigs- och fredsorganisationens resurser åvilar försvarsgrenscheferna. På central nivå biträds försvarsgrenscheferna i denna uppgift av de centrala förvaltningsmyndigheterna, som utfärdar erforderliga tekniska och ekonomiska föreskrifter för handhavande, förva-

ring, vård och underhåll. De centrala förvaltningarna skall också kontrollera att materiel, anläggningar m m är brukbara och sköts på ett ändamålsenligt sätt.

Enligt våra direktiv bör vi närmare belysa de praktiska förutsättningarna för och konsekvenserna av ett LEKMANNAINFLYTANDE inom det militära försvarets centrala och regionala ledning. Vi har behandlat frågan om lekmannainflytande på central nivå endast med avseende på ÖB och försvarsgrenscheferna. Lekmannainflytande på högre regional nivå kommer vi att behandla under etapp 2 av vårt utredningsarbete.

Vi anser att insynsmotivet är av intresse vid en diskussion om lekmaninflytande inom den centrala ledningen. En ökad insyn från medborgarnas sida bör kunna åstadkomma en djupare förankring av försvarsmaktens verksamhet i samhället, vilket vi anser vara eftersträvansvärt. Inom vissa områden kan det också vara värdefullt att tillföra försvaret expertis – främst då inom områden med nära anknytning till andra samhällssektorer, t ex personal och utbildning.

Ett lekmannainflytande bör inte förekomma i krig. Genom den starka knytningen mellan operativ verksamhet i fred och i krig anser vi att ett lekmannainflytande i fred på operativa frågor inte bör förekomma. En särskild nämnd har nyligen inrättats för lekmannainsyn i underrättelseverksamheten. Vi har därför inte övervägt ytterligare lekmannainflytande inom detta område. Däremot anser vi att ett lekmannainflytande på avvägningsfrågorna kan vara motiverat. Vi anser också att det inom förbandsproduktionen finns flera områden där ett lekmannainflytande skulle vara värdefullt. Det gäller främst frågor som rör personal, utbildning och fredsorganisation.

Vi har närmare prövat tre alternativ för lekmannainflytande, nämligen i beslutande form (styrelse), i rådgivande form (råd) samt i form av ett fristående kontroll- och insynsorgan (nämnd). När det gäller beslutande och rådgivande lekmannainflytande har vi närmare prövat alternativ med *en* styrelse respektive *ett* råd som knyts till ÖB.

Vi har funnit att ett råd är det bästa alternativet för att tillgodose såväl samhällets behov av insyn och inflytande i den centrala ledningens verksamhet som behovet av överensstämmande ansvarsförhållanden för operativ verksamhet i krig och operativt krigsförberedelsearbete i fred.

Vi förordar således att ett särskilt råd – som vi benämner militärrådet – inrättas. Rådet bör knytas till ÖB som också bör vara dess ordförande. I rådet ingår därutöver försvarsgrenscheferna och ett antal lekmän.

Militärrådet bör verka endast i fred. Operativ verksamhet och underrättelsetjänst undantas helt, men ÖB bör orientera rådet i dessa frågor i den utsträckning det är nödvändigt för rådets verksamhet. Viktiga frågor i övrigt inom ÖB:s och försvarsgrenschefernas ansvarsområde kan behandlas i rådet. ÖB och försvarsgrenscheferna bör i viktiga frågor inom angivna områden inhämta rådets uppfattning. De bör vidare informera om frågor som är av betydelse för rådets verksamhet. Övriga ledamöter kan på eget initiativ ta upp frågor till behandling i rådet.

Utformning av det valda alternativet

En viktig fråga vid utformningen av ÖVERBEFÄLHAVARENS STAB är att fastställa vad som är och bör vara ÖB:s huvuduppgift. Hittills har den operativa ledningen och därmed sammanhängande förberedelsearbete ansetts vara ÖB:s huvuduppgift. Att den operativa verksamheten är en huvuduppgift anser vi vara odiskutabelt. ÖB har dock under de senaste decennierna i allt större omfattning fått ansvaret för avvägning, planering och ekonomi. Han är därmed ytterst ansvarig för hur försvarsmaktens budget används. Denna uppgift är enligt vår uppfattning ingen biuppgift. ÖB:s huvuduppgifter är således två, nämligen

- ledning av den operativa verksamheten (inklusive underrättelsetjänsten) i krig och fred samt
- ledning av försvarsmaktens utveckling (dvs övergripande ledning av förbandsproduktionen).

ÖB:s stab måste innehålla erforderlig kompetens för båda uppgifterna. Vidare måste staben organiseras så att den operativa funktionens inflytande på försvarsmaktens utveckling säkerställs samtidigt som organisationen innebär en rimlig belastning på stabens ledning. Vi anser att dessa krav bäst tillgodoses om ÖB:s stab delas upp i två stabsdelar, nämligen en för operativ verksamhet och underrättelsetjänst (OP/UND-stab) och en för övergripande avvägning samt för inriktning och samordning av förbandsproduktionen (PLAN/PERS-stab). En sådan ansvarsfördelning stämmer väl överens med vår uppfattning om ÖB:s huvuduppgifter. Vardera huvuduppgiften åläggs en stabsdel och får härigenom en företrädare direkt under ÖB. Organisationen har vidare den fördelen att ledningskapaciteten och ledningskompetensen ökar inom ÖB:s stab, samtidigt som den operativa funktionens ställning stärks. Samordningen mellan de två stabsdelarna säkerställs dels genom att båda stabscheferna bör vara närvarande när principiella frågor skall förredras för eller diskuteras med ÖB, dels genom att samarbetet i vissa väsentliga frågor, bl a studier, perspektiv- och programplanering samt operativa principer, regleras i arbetsordningen. De två stabsdelarna utgör tillsammans ÖB:s stab som vi kallar försvarsmaktens överkommando. ÖB är själv chef för överkommandot.

Beträffande organisation av *den operativa funktionen* föreslår vi följande.

Den operativa ledningen bör som nu ha en funktionsinriktad indelning, vilket innebär att personal inte är knuten till arbetsuppgifter försvarsgrensvis. Studier och grundläggande krigsplanläggningsarbete inordnas i en krigsplanläggningsenhet (OP-enhet K). All verksamhet som syftar till att vi snabbt skall kunna anpassa vår beredskap till det aktuella läget bör som nu hållas samman i en beredskapsenhet (OP-enhet B). De operativa stödfunktionerna fältarbets-, underhålls- och transporttjänst sammanförs till en enhet (OP-enhet F/U/T). Ansvaret för att handlägga övergripande sambandsfrågor inom försvarsmakten samt svara för stabsmetodik och ADB-baserade informationssystem för krigsbruk bör åvila en särskild stabs- och sambandsenhet (OP-enhet S/SB). Samtliga dessa enheter är direkt underställda chefen för OP/UND-staben.

Vårt förslag innebär också att det från nuvarande signalskyddsavdelning

(TSA) överförs vissa materielutvecklings- och produktionsuppgifter till försvarets materielverk. Signalskyddsavdelningens utbildningsresurser överförs till chefen för armén.

Våra förslag beträffande *underrättelse- och säkerhetstjänsten* innebär följande.

ÖB skall medverka i den av regeringen ledda strategiska underrättelsetjänsten. ÖB skall leda den operativa och taktiska underrättelsetjänsten och inrikta och samordna den tekniska underrättelsetjänsten. Försvarsgrensstabernas resurser för bearbetning förs över till överkommandot som således svarar för bearbetning även av taktiska underrättelser. ÖB:s resurser för ledning av underrättelsetjänsten och för bearbetning och analys av underrättelserna förstärks därutöver med åtta personer. ÖB leder säkerhetstjänsten. Underrättelse- och säkerhetstjänsten hålls samman i en enhet (UND-enhet) som är direkt underställd chefen för OP/UND-staben. Försvarsattachéerna underställer chefen för UND-enheten.

Våra förslag beträffande den *övergripande avvägningen samt inriktningen och samordningen av förbandsproduktionen* sammanfattas nedan.

ÖB skall göra avvägningar mellan delprogram och ange mål, antal och tidsförhållanden för viktigare förband och vapensystem.

Endast en programplan upprättas, nämligen programplan för försvarsmakten. ÖB ansvarar för denna plan, som också skall innehålla förbandsproduktionsplaner som ersätter försvarsgrenshefernas nuvarande programplaner för försvarsgrenarna. Av ÖB:s programplan bör också framgå huvuddragen i de övriga programplaner som för närvarande upprättas och som avser utvecklingen av myndigheternas egna resurser. När det gäller dessa programplaner bör prövas om de inte kan utgå helt och viss information föras över till anslagsframställningarna.

ÖB:s ledning av studieverksamheten förstärks liksom hans resurser för utvärdering av studierna. ÖB ges möjligheter att, då särskilda studiebehov uppstår, tillfälligt föra över personal från försvarsgrenarna till överkommandot.

ÖB ges ökade resurser för att i större utsträckning än nu kunna följa upp fredsorganisationsutvecklingen och i egen regi genomföra utredningar rörande fredsorganisatoriska förändringar.

För ÖB och försvarsgrensheferna gemensamma beredningsenheter inrättas för mark-, byggnads- och befästningsfrågor samt för planering av utvecklingen av informationssystem. Alla resurser för dessa uppgifter samlas till ÖB:s stab som således blir beredande enhet även åt försvarsgrensheferna.

I PLAN/PERS-staben inordnas en PLAN-enhet som svarar för den övergripande avvägningen och inriktningen av förbandsproduktionen. Vidare inordnas i PLAN/PERS-staben en ORG-enhet som svarar för frågor som rör fredsorganisation, informationssystem samt mark, byggnader och befästningar. Båda enheterna är direkt underställda chefen för PLAN/PERS-staben.

Våra förslag beträffande *personaltjänsten* innebär följande.

ÖB ges ett instruktionsenligt ansvar att leda personaltjänsten inom försvarsmakten. ÖB skall i samråd med berörda myndigheter och personalorganisationer utforma en gemensam personalpolitik för försvarsmakten. Försvarsgrensheferna skall ansvara för personaladministrationen för fast

anställd militär och civilmilitär personal. ÖB:s inflytande på personplaneringen för den mest kvalificerade militära personalen förstärks dock. ÖB:s resurser hålls samman i en enhet (PERS-enheten), direkt underställd chefen för PLAN/PERS-staben. En stor del av befattningarna (inklusive chefsbefattningen) i PERS-enheten bör stå öppna även för civil personal. PERS-enheten skall vara beredningsenhet även för försvarsgrenscheferna när det gäller rättsvård, arbetsmiljö- och medinflytandefrågor (samverkansfrågor).

Vårt förslag rörande *informationstjänsten* innebär att ansvar och resurser för den utåtriktade upplysningstjänsten samlas hos ÖB och att servicefunktionerna (massmediauppföljning m m) centraliseras till ÖB:s stab. ÖB:s resurser för informationstjänst hålls samman i en enhet (INFO-enhet), direkt underställd chefen för PLAN/PERS-staben. Försvarsgrenscheferna svarar för den interna upplysningstjänsten inom respektive försvarsgren. Varje myndighet svarar för sin egen presstjänst.

Utförningen av FÖRSVARSGRENSSTABERNA styrs av försvarsgrenschefernas två huvuduppgifter, nämligen

- ledning av förbandsproduktionen som helhet (FPL) och
- ledning av produktionen vid underlydande enheter, dvs utbildning (UTBL), fackmässiga mobiliseringsförberedelser (MOBL) och personaltjänst.

Dessa två uppgifter är artskilda och måste hållas samman var för sig. Vi anser att det i en försvarsgrensstab måste finnas en enhet, som under stabschefen håller samman förbandsproduktionen och därmed det underlag som skall lämnas regeringen, ÖB och sidoordnade produktionsmyndigheter. Denna enhet kallar vi FPL-enheten.

Även den nedåtriktade ledningen av utbildning och fackmässiga mobiliseringsförberedelser anser vi skall hållas samman inom staben. Därigenom vill vi säkerställa att den underlydande organisationen får uppgifter som är väl genomarbetade och samordnade på central nivå. Vidare säkerställer vi att UTBL- och MOBL-funktionerna lämnar ett enhetligt och samordnat underlag till FPL-funktionen för dess övergripande ledning av förbandsproduktionen. Denna enhet kallar vi UTBL/MOBL-enheten.

För båda dessa uppgifter erfordras emellertid i stor utsträckning likartad kompetens. Detta gäller tex funktionerna krigs- och fredsorganisation, personal, materiel samt mark och anläggningar. Vi anser att det är rationellt att samla denna kompetens i funktionsinriktade enheter inom staben. Därigenom vinner man bl a den fördelen att kontakterna med sidoordnade produktionsmyndigheter kan hållas samman och överblickas. Med hänsyn till det starka sambandet mellan krigsorganisation och materiel anser vi det lämpligt att organisatoriskt föra samman dessa funktioner till en ORG/MTRL-enhet. Som framgått ovan anser vi att frågor rörande anskaffning m m av mark, byggnader och befästningar kan handläggas av en för samtliga staber gemensam beredningsenhet.

Det finns också ett starkt behov av att hålla ihop vissa system eller förbandstyper tvärs över funktionerna materiel, anläggningar, personal och utbildning. Detta kan tillgodoses antingen genom att systemansvaret finns i ORG/MTRL-enheten eller genom att man har särskilda systemansvariga

som lyder direkt under stabschefen. Det är lämpligt att de systemansvariga håller samman införandet av ny organisation, materiel, taktik m m på förbanden samt att de svarar för uppföljningen för att säkerställa erfarenhetsåterföring.

Vi har föreslagit att försvarsgrenscheferna även i fortsättningen skall ansvara för rekrytering, utbildning, placering, befordran m m av fast anställd militär och civilmilitär personal. Försvarsgrenscheferna ansvarar dessutom för den övergripande personalplaneringen och personaltjänsten inom försvarsgrenen. Med hänsyn till den vikt som måste tillmätas dessa frågor och den konsekvens som måste prägla personalärendenas hantering anser vi att personalfrågorna skall hållas samman i en enhet i varje stab (PERS-enhet). Vårt förslag innebär också att den beredning som för närvarande görs tex hos truppslagsinspektörerna förs över till PERS-enheten.

Ovan angivna principer är generella och ligger till grund för alla tre försvarsgrensstabernas organisation. Utöver denna principorganisation innebär vårt förslag följande för de enskilda staberna.

Arméstaben: Truppslagsinspektörer har, direkt under stabschefen, ett sammanhållande ansvar för respektive truppslag. Från truppslagsavdelningarna överförs vissa uppgifter, bl a avseende försöksverksamhet, till lokal nivå. Vissa andra uppgifter förs över till ORG/MTRL-enheten.

FN-avdelningen föreslås – utan ändring av uppgifter och organisation – ingå i PERS-enheten.

Marinstaben: För att tillgodose behovet av att samordna frågor som rör krigsförbanden i sin helhet, föreslår vi att principorganisationen kompletteras med två vapenslagsavdelningar direkt under stabschefen, en för flottan och en för kustartilleriet.

Marinens två truppregister förs över till värnpliktsverket där ett särskilt marint värnpliktskontor inrättas.

Flygstaben: Genom att vi tills vidare räknat med att spaningsdivisionerna skall ha samma lydadsförhållanden som jaktdivisionerna måste vissa uppgifter och viss kompetens tillföras flygstaben.

Vi har vidare föreslagit att utbildningen inom flygvapnet, med undantag för attackförbanden, skall ledas av chefen för flygvapnet direkt ner på flottiljerna och att flygsektionerna i berörda militärområdesstaber skall dras in. För flygstaben innebär detta dels en förstärkning av personalen i utbildningsfunktionen, dels ökade uppgifter när det gäller att biträda MB vid övningar, inspektionsverksamhet m m. För den sistnämnda uppgiften föreslår vi att det inom flygstaben inrättas en särskild enhet, förbandsinspektionen, som också övertar de uppgifter som nu ligger på systeminspektionen. Förbandsinspektionen skall innehålla kompetens inom områdena jakt, spaning, transport, stridsledning samt bas- och underhållstjänst.

På grund av det starka samband som råder mellan de olika systemen, har vi inte ansett det nödvändigt att i flygstaben ha särskilda systemsammanhållande enheter vid sidan av grundorganisationen. Ansvaret för att hålla samman systemen har vi lagt på ORG/MTRL-enheten. För att markera systemansvaret har vi valt att för flygstabens del kalla denna enhet för SYSTEM-enheten.

Riksdagens beslut om en gemensam civil och militär flygtrafikledningsorganisation påverkar flygstabens organisation genom att flygtrafiklednings-

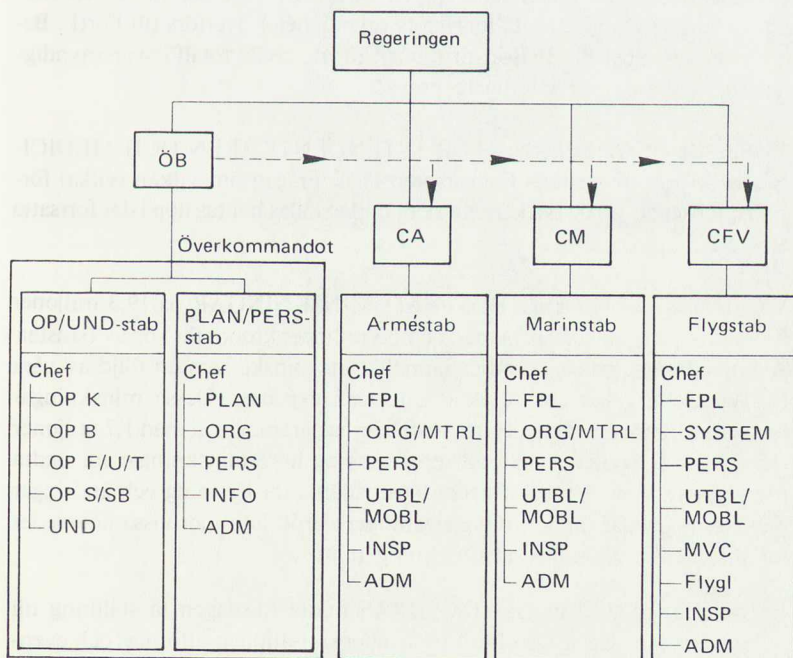
resurserna inom staben minskar.

Flygsäkerhetsinspektionen och militära vädertjänstens centralorgan ingår i princip oförändrade i flygstaben.

För myndigheternas INTERNA ADMINISTRATION föreslår vi en särskild administrativ enhet i varje stab. För lokalanknuten administrativ service i Bastionen svarar ett förvaltningskontor, som inordnas i överkommandots administrativa enhet.

SAMMANFATTNINGSVIS innebär våra förslag beträffande de centrala staberna en principorganisation enligt figur 4.

Beträffande RATIONALISERINGSVERKSAMHET föreslår vi att varje myndighet skall ha erforderliga resurser för analys och värdering av verksamheten inom sitt ansvarsområde. Varje myndighet skall också ha resurser för att ta initiativ till, planera och leda rationaliseringsåtgärder. Resurser för att genomföra rationaliseringsåtgärder bör i princip tillhandahållas i särskild ordning och enligt en övergripande plan. Personal för analyser, planering och ledning av rationaliseringsverksamheten bör bli föremål för en systematisk arbetsrotation med växelvis tjänstgöring vid staber, förvaltningar och försvarets rationaliseringsinstitut (FRI). FRI bör ansvara för personalens fackmässiga utbildning. I viss utsträckning bör personal som i dag ingår i stabernas organisation inordnas i ett sådant system.



----- = Order, direktiv, anvisningar

Anm: ÖB är tillika chef för överkommandot

Figur 4 Förslag till organisation av de centrala staberna.

Vårt förslag rörande UTVECKLING AV INFORMATIONSSYSTEM innebär att ÖB svarar för den övergripande planeringen inom försvarsmakten och att en för ÖB och försvarsgrenscheferna gemensam beredningsenhet tillförs PLAN/PERS-stabens ORG-enhet. Resurser för administration av befintliga ADB-system tillförs respektive sakenhet. Utvecklingsresurserna förs till särskilda pooler. Den mer kvalificerade systemutvecklingspersonalen samt vissa tekniska specialister bör därvid föras till FRI. Personal för programmering och maskinnära systemarbeten överförs till försvarets datacentral.

Vi har funnit det ändamålsenligt att HEMVÄRNET även i fortsättningen utgör en del av armén och hålls samman av rikshemvärnschefen med hemvärnsstab. Rikshemvärnschefens uppgifter och lydnadsförhållanden bör därför vara oförändrade.

Beträffande INSPEKTÖREN ÖVER RIKETS BEFÄSTNINGAR (IRB) och befästningsinspektionen föreslår vi att befästningsinspektionens operativa krigsplanläggningsuppgifter överförs till OP-enhet F/U/T i OP/UND-staben. Befästningsinspektionens nuvarande uppgifter i form av fortifikatoriska studier och utredningar, granskning av försvarsgrenschefernas och fortifikationsförvaltningens (FortF) byggnadsplaner m m överförs till ORG-enheten i PLAN/PERS-staben. IRB är chef för fortifikationskåren (Fort). Vi föreslår att chefen Fort med erforderliga stabsresurser bildar en särskild personalkårstab med samma ställning som chefen för intendentkåren. Chefen Fort bör vara direkt underställd chefen för armén. IRB:s tekniska och ekonomiska rådgivning till totalförsvarets myndigheter överförs till FortF. Behovet av att bibehålla IRB-institutionen för de civila totalförsvarmyndigheternas räkning bör ytterligare prövas.

Vi föreslår att CHEFERNA FÖR INTENDENTKÅREN OCH MEDICINALKÅREN underställs försvarsgrenschef. Frågan om vilken (vilka) försvarsgrenschefer(-er) de två kårerna skall underställas bör tas upp i det fortsatta arbetet.

Våra förslag innebär årliga KOSTNADSMINSKNINGAR på 19,3 miljoner kronor för personal (257 personer) och 1,3 miljoner kronor för köp av tjänster. Även andra kostnader kommer sannolikt att minska som en följd av våra förslag. Detta gäller t ex resekostnader och expenser. Dessa minskningar har vi inte kunnat beräkna. Hyreskostnaderna däremot ökar med 1,7 miljoner kronor per år, vilket emellertid motsvaras av hyresminskningar för andra myndigheter i Stockholm. Engångskostnaderna för flyttning och ändringar i lokalerna uppgår till 5,1 miljoner kronor. Härtill kommer vissa kostnader för installation av sambandsutrustning m m.

Innan våra förslag kan GENOMFÖRAS måste riksdagen ta ställning till principerna i förslaget. Därefter kan detaljorganisationen utformas och eventuella avtalsförhandlingar genomföras. Vi har räknat med att ÖB ges uppdraget att utforma detaljorganisationen. Omorganisation bör ske i samband med en inflyttning i Bastionen, vilket i sin helhet kan ske först 1980 när

fortifikationsförvaltningen flyttar ut.

Våra förslag gäller främst principer för stabernas organisation m m. I flera frågor har vi ansett att det inte är lämpligt eller möjligt att nu ta ställning. Vi förutsätter att sådana kvarstående frågor tas upp i samband med det fortsatta detaljutredningsarbetet.



I Förutsättningar

1 Uppdraget

1.1 Direktiven

Genom beslut 1974-09-20 bemyndigade Kungl Maj:t chefen för försvarsdepartementet att tillkalla högst sex sakkunniga med uppdrag att se över det militära försvarets centrala och högre regionala ledningsorganisation m m. Därvid anförde statsrådet och chefen för försvarsdepartementet bl a följande:

Det militära försvarets nuvarande ledningsorganisation på central nivå bygger i allt väsentligt på de riktlinjer som drogs upp av 1958 års försvarsledningskommitté och 1960 års försvarsledningsutredning. Grundtankarna i den organisation som statsmakterna beslutade om (prop 1961:109, SU 1961:90, rskr 1961:258) innebär i stort att överbefälhavaren, direkt under Kungl Maj:t, i fred är ansvarig för operativt krigsförberedelsearbete, långsiktspänning och avvägningar inom det militära försvaret samt i krig för den operativa verksamheten. Överbefälhavaren biträds av försvarsstaben. De förbandsproducerande funktionerna – utbildning, taktik, utrustning, organisation, personal och mobilisering – åvilar, direkt under Kungl Maj:t, försvarsgrenscheferna, som härvid biträds av var sin försvarsgrensstab.

Utvecklingen av förvaltningsorganisationen inom försvaret under 1960- och 1970-talen karaktäriseras av en inriktning mot centralt sammanhållet, självständigt ansvar för resp verksamhetsområde. Försvarets materielverk inrättades 1968 som central förvaltningsmyndighet för tyg- och intendenturförvaltningen. Materielverkets nuvarande organisation fastställdes av statsmakterna år 1971 (prop 1971:124, FöU 1971:22, rskr 1971:292). Värnpliktsverket inrättades år 1968 (prop 1968:34, SU 1968:92, rskr 1968:214) som centralt organ för inskrivning och redovisning av värnpliktiga. Den organisation som gäller för försvarets sjukvårdsstyrelse tillkom år 1969 (prop 1969:110, SU 1969:105, rskr 1969:249). På grundval av riksdagens beslut (prop 1973:88, FöU 1973:17, rskr 1973:196) pågår f n omorganisation av försvarsforskningen till en gemensam försvarsforskningsorganisation. Även fortifikationsförvaltningens organisation har nyligen setts över (prop 1973:75, FöU 1973:16, rskr 1973:195).

Organisationen av det militära försvarets regionala ledning grundas på statsmakternas beslut år 1964 och 1966 (prop 1964:109, SU 1964:189, rskr 1964:362 och prop 1966:110, SU 1966:99, rskr 1966:248) och innebär att landet indelas i sex militärområden. Varje militärområde lyder under en militärbefälhavare, som i krig direkt under överbefälhavaren är ansvarig för den operativa ledningen inom militärområdet. I fred svarar militärbefälhavaren – under vederbörlig central myndighet – för operativt krigsförberedelsearbete och förbandsproduktion. Militärbefälhavarna är inom militärområdet under de centrala förvaltningsmyndigheterna ansvarig för samordning av förvaltningen samt, med vissa begränsningar, för planläggning och kontroll av förvaltningen. Militärbefälhavaren biträds av en allsidigt sammansatt militärområdesstab.

Vid anmälan av prop 1966:110 anförde föredragande departementschefen att militärområdesorganisationen förutsatts vara provisorisk under en övergångstid och att definitiva beslut i organisationsfrågan inte skulle fattas förrän tillräckliga erfarenheter hade vunnits.

Organisationen på lägre regional och lokal nivå ses för närvarande över under överbefälhavarens huvudansvar. Översynen har lett till vissa delbeslut från statsmakternas sida (prop 1973:75, FöU 1973:14, rskr 1973:170).

Ett nytt planerings- och programbudgetsystem infördes i försvaret den 1 juli 1972 (prop 1970:97, SU 1970:203, rskr 1970:420). Grundtanken i detta system är att särskild vikt skall läggas vid att ange de långsiktiga målen för försvaret så att dessa i hög grad än tidigare kan tjäna till vägledning vid planering och genomförandeverksamhet. I fråga om den senare verksamheten skall en ökad delegering eftersträvas. Planering och verkställighet inriktas på krigsförbanden, vilka har förts samman i ett antal program.

I programbudgetsystemet indelas verksamheten i och härleds ledningskraven till tre huvudfunktioner, nämligen en operativ funktion, en programfunktion och en produktionsfunktion. Den operativa funktionen svarar för det operativa krigsförberedelsearbetet. Programfunktionen svarar för formulering av mål för programmen, resursfördelning och kontroll av måluppfyllelse. Produktionsfunktionen svarar för att de mål som anges av programfunktionen uppfylls i största möjliga utsträckning och på lämpligaste sätt. Produktionen har indelats i fyra huvudproduktionsområden. Utöver de nämnda huvudfunktionerna finns speciella funktioner med uppgift att säkerställa att verksamhet som berör flera program eller produktionsområden och som kräver speciell kompetens och/eller produktionsteknik kan överblickas och styras samlat. Dessa funktioner hänförs till den särskilda fackfunktionen i den mån de inte direkt följer av instruktioner och föreskrifter för resp myndighet. Den närmare innebörden av fackfunktionen och fackmyndigheternas ställning övervägs för närvarande av ledningsgruppen för fortsatt utveckling av försvarets planerings- och programbudgetsystem (Fö 1971:03).

Det nya planeringssystemet anpassades till den fredsorganisation som förelåg när systemet infördes. Detta innebär till exempel att programindelningen gjordes organisationsanpassad med bland annat program för armé-, marin- och flygvapenförband. Vidare anpassades ansvarsfördelningen av såväl den programmässiga som den produktionsmässiga ledningen – program- resp produktionsfunktionens fördelning på myndigheter – till de gällande ledningsförhållandena. Programbudgetgruppen (SOU 1969:25), som utarbetade förslaget till nytt planerings- och programbudgetsystem, förutsåg emellertid att justeringar kunde behöva göras efter hand som erfarenheter erhöles och systemet utvecklades.

Resultaten av våra försvarsansträngningar beror på hur stor del av försvarsutgifterna, som kan avdelas för att sätta upp och omsätta krigsförband. Detta innebär att sådana utgifter för fredsadministrationen som inte direkt bidrar till försvarseffekten måste begränsas så långt möjligt och det är därför angeläget att även söka minska kostnaderna för den framtida ledningsorganisationen.

Utbildningsverksamheten har stor betydelse för de värnpliktigas attityd till försvaret och försvarseffekten. Det är därför angeläget att utbildningsorganisationen tillförsäkras en så god personell kvalitet som möjligt.

Utomlands pågår sedan en tid tillbaka intressanta organisationsutvecklingar – som bland annat innefattar integrationssträvanden – inom försvarsmakten och dess högsta ledning. De organisationsförändringar som genomförts i Canada, Norge och Västtyskland är exempel på sådana utvecklingar. Liksom i Sverige har strävanden efter ökad effektivitet i förening med resursbegränsningar och en ogynnsam kostnadsutveckling för fredsorganisationen varit ett av de avgörande skälen för organisationsöversynerna.

Riksdagens revisorer har låtit granska förutsättningarna för en närmare integration av den centrala stabsoorganisationen. Resultatet har redovisats i en granskningspro-

memoria, som utmynnar i ett förslag till en förenkling och effektivisering av försvarets centrala stabsorganisation. Enligt revisorerna bör förslaget prövas av en särskild utredning. Efter remissbehandling har promemorian överlämnats till Kungl Maj:t i december 1972.

Jag har mot bakgrund av det anförda funnit det lämpligt att särskilda sakkunniga nu tillkallas för att se över det militära försvarets centrala och högre regionala ledningsorganisation.

De sakkunniga bör se över och lämna förslag om organisationen för det militära försvarets centrala och högre regionala ledning i fred. Målet skall vara att göra arbetet i fred inom staberna så effektivt och kostnadsbesparande som möjligt med möjligheterna till personalminskningar skall tas tillvara. En strävan bör också vara att delegera ansvaret för genomförande av produktionen så långt ner i organisationen som möjligt. De sakkunniga bör pröva de organisatoriska formerna för den program- och produktionsmässiga ledningen i vad avser dennas utövande på central nivå. De bör vidare överväga ansvars- och uppgiftsfördelningen mellan central och högre regional nivå.

De sakkunniga bör utgå från att den nuvarande krigsorganisationen på central nivå i princip skall behållas. Vidare bör de utgå från att den operativa ledningen allttjämt skall utövas av överbefälhavaren och militärbefälhavarna enligt nuvarande principer.

Beträffande *den centrala nivån* bör de centrala förvaltningarnas organisation och ansvar i stort behållas. Detta innebär att den produktionsmässiga ledningen för huvudproduktionsområdena 2 Materielanskaffning, 3 Anskaffning av anläggningar samt 4 Forskning och utveckling allttjämt bör utövas av berörda centrala förvaltningar direkt under Kungl Maj:t. De sakkunniga bör dock ha frihet att i begränsade avseenden föreslå ändrad uppgifts- och ansvarsfördelning mellan staber och förvaltningar. Möjligheterna till minskning av personalkostnadsandelen inom förvaltningarna prövas i särskild ordning.

De sakkunniga bör belysa sambanden mellan utövandet av den operativa, programmässiga resp produktionsmässiga ledningen och därav följande organisatoriska konsekvenser för den centrala stabsorganisationen. Överbefälhavaren har en – och förutsätts fortsättningsvis behålla – ett odelat ansvar för ledningen av den operativa funktionen. Den program- och produktionsmässiga ledningen utövas nu av program- resp produktionsmyndigheter under överbefälhavarens ledning och samordning. Försvarsgrenscheferna är programmyndigheter för huvudprogrammen Arméförband, Marinförband och Flygvapenförband samt produktionsmyndigheter för huvudproduktionsområde 1 Ledning och förbandsverksamhet inom resp huvudprogram. De sakkunniga bör pröva och belysa olika alternativ för den program- och produktionsmässiga ledningen från en fullständig samordning till en uppdelning som liknar dagens förhållanden. En utgångspunkt härvid skall dock vara att överbefälhavarens ledning av programplaneringen förstärks. De sakkunniga bör sålunda överväga och belysa konsekvenserna av en organisation som innebär att den programmässiga ledningen i sin helhet utövas av överbefälhavaren med biträde av en försvarsstab. Beträffande den produktionsmässiga ledningen för huvudproduktionsområde 1 kan denna antingen inordnas under överbefälhavaren och försvarsstaben eller utövas av en eller flera fristående produktionsmyndigheter. De sakkunniga bör belysa konsekvenserna av skilda lösningar härvidlag.

Beträffande *den högre regionala ledningen* bör de sakkunniga se över organisationen av och arbetsuppgifter för militärområdesstaberna. De principiella grunderna för den regionala ledningen som angavs i prop 1964:109 och 1966:110 bör i huvudsak alltfört gälla. Översynen bör göras mot bakgrund av de sakkunnigas egna överväganden om ansvars- och uppgiftsfördelningen mellan central och högre regional nivå samt med beaktande av statsmakternas nyligen fattade och kommande beslut med anledning av överbefälhavarens översyn av organisationen på lägre regional och lokal

nivå. De sakkunniga bör – bl a mot bakgrund av vad som anfördes i nämnda propositioner – särskilt överväga militärbefälhavarnas ansvar och befogenheter i fråga om utbildning av grundläggande art och förvaltningstjänsten inom militärområdet.

De sakkunniga bör vidare pröva lämpligheten av att minska antalet militärområden från nuvarande sex. De bör härvid särskilt uppmärksamma att i stort överensstämmande gränser för den militära och civila ledningen i krig utgör en förutsättning för en effektiv samverkan mellan totalförsvarets olika delar. De bör därför ta del av och beakta länsberedningens (C 1970:28) överväganden om den framtida administrativa indelningen av landet. I den mån de sakkunniga lämnar förslag om ändring av militärområdesindelningen bör även indelningen i civilområden övervägas. Militär- och civilområdena bör sammanfalla om inte mycket starka skäl talar mot detta. Särskilt bör prövas om militär- och civilområdena kan avgränsas så att delar av län inte faller inom olika civilområden. De sakkunniga bör ha frihet att utöver den geografiska indelningen även överväga förhållanden som har betydelse för samverkan mellan den militära och civila regionala ledningen.

Riksdagens försvarsutskott (FöU 1973:19) har uttalat att frågan om lekmannainflytande i fredstid inom försvarsmaktens centrala och regionala staber bör prövas i samband med att stabsorganisationen ses över. En viktig fråga att överväga är därvid enligt utskottet vilka uppgifter som i förekommande fall lämpligen bör läggas på en lekmannastyrelse. Utskottet anför också att utredningen bör ge besked om de praktiska konsekvenserna av lekmannainflytande. Riksdagen (rskr 1973:289) har gett Kungl Maj:t tillkänna vad utskottet har anfört om lekmannastyrelser inom det militära försvaret. Jag anser det angeläget att frågan om lekmannainflytande blir prövad. Det bör ankomma på de sakkunniga att närmare belysa de praktiska förutsättningarna för och konsekvenserna av lekmannainflytande inom det militära försvarets centrala och regionala ledning i enlighet med vad försvarsutskottet har anfört i frågan.

I överbefälhavarens "Plan 1969 för lokalisering till Östermalm och Järvafältet av försvarets staber, förvaltningar och institutioner", som överlämnades till Kungl Maj:t i december 1969 och reviderades i mars 1974 föreslås försvarsgrensstaberna flytta in i byggnaden Bastionen då försvarets civilförvaltning och fortifikationsförvaltningen omlokaliseras. De sakkunniga bör föreslå hur de sålunda friställda lokalerna lämpligen skall utnyttjas av den centrala stabsorganisationen.

Utredningsarbetet kan behöva genomföras i etapper. Det bör emellertid bedrivas så att principiella överväganden beträffande de program- och produktionsmässiga ledningsförhållandena samt härav föranledda organisatoriska konsekvenser för den centrala stabsorganisationen, bl a innefattande översiktliga kostnadsberäkningar, kan redovisas för Kungl Maj:t senast den 1 december 1976.

Jag avser att senare föreslå Kungl Maj:t att en parlamentarisk försvarsutredning tillkallas för att överväga försvarets fortsatta inriktning. Den utredning som jag nu föreslår bör successivt ta del av försvarsutredningens överväganden så att de organisatoriska konsekvenserna av nästa större beslut om försvarets inriktning kan beaktas i utredningens arbete.

De sakkunniga bör vidare på lämpligt sätt informera berörda personalorganisationer om arbetets fortskridande. Personalorganisationerna skall därvid beredas tillfälle att framlägga sina synpunkter.

1.2 Kompletterande direktiv

Genom beslut 1976-06-10 uppdrog regeringen åt försvarsmaktens ledningsutredning att överväga och lämna förslag om underrättelsetjänstens organisation m m inom den centrala stabsorganisationen. Därvid anförde statsrådet och chefen för försvarsdepartementet bl a följande:

En av den centrala och högre regionala ledningsorganisationens uppgifter är att svara för den militära underrättelsetjänsten. Överbefälhavaren skall sålunda leda underrättelsetjänsten inom försvarsmakten. Försvarsgrenscheferna och militärbefälhavarna skall enligt överbefälhavarens bestämmande leda underrättelsetjänsten inom resp försvarsgren och militärområde. Ledningsfrågorna bereds vid särskilda underrättelseenheter inom de berörda staberna. I försvarsstaben utförs huvuddelen av detta arbete vid underrättelseavdelningen, som ingår i sektion 2 i staben. I försvarsgrensstaberna och militärområdesstaberna finns för samma ändamål underrättelse- och säkerhetsavdelningar (i arméstaben en taktik- och underrättelseavdelning). De nämnda underrättelseenheterna skall också inhämta och bearbeta underrättelser. Inhämtningen avser främst studium av öppna publikationer o d. Bearbetningen gäller underrättelser som har inhämtats av olika organ inom försvarsmakten eller utanför denna. Ansvaret för bearbetningen har delats upp mellan de centrala staberna. Var och en av dessa staber är sålunda s k huvudunderrättelsemyndighet för underrättelser som hänför sig till ett visst sakområde.

Det militära underrättelseväsendet omfattar också försvarsattachéorganisationen, försvarets radioanstalt, överbefälhavarens enhet för inhämtning av underrättelser med s k särskilda medel samt den tekniska underrättelsetjänsten. Denna bedrivs vid försvarets materielverk, försvarets forskningsanstalt, fortifikationsförvaltningen och försvarets sjukvårdsstyrelse.

Efter bemyndigande av Kungl Maj:t tillkallade jag i januari 1974 sex sakkunniga för att föreslå riktlinjer för den militära underrättelsetjänsten m m. De sakkunniga, som tog namnet 1974 års underrättelseutredning, avlämnade i januari 1976 betänkandet (SOU 1976:19) Den militära underrättelsetjänsten. Underrättelseutredningen föreslår bl a grunder för insyn i och kontroll av underrättelseväsendet. Utredningen behandlar i sina överväganden och förslag också vissa organisatoriska frågor. Utredningen föreslår i detta avseende i huvudsak följande.

De uppgifter i fråga om underrättelsetjänstens ledning och samordning, som chefen för sektion 2 i försvarsstaben f n svarar för, bör föras över till en ny befattning i staben. Den nya befattningen, som underrättelseutredningen kallar underrättelsechef, bör placeras på samma nivå som chefen för försvarsstabens operationsledning. Underrättelsechefen bör till sitt omedelbara förfogande få ett beredningsorgan, som är koncentrerat och förstärkt i förhållande till de motsvarande enheter som finns nu. Försvarsstabens och huvuddelarna av försvarsgrensstabernas resurser för bearbetning av underrättelser bör föras samman i försvarsstaben. Överbefälhavarens enhet för inhämtning av underrättelser med s k särskilda medel bör inordnas i försvarsstaben. Både bearbetningsenheten i försvarsstaben och den särskilda enheten bör underställas underrättelsechefen.

På grundval av underrättelseutredningens betänkande lade regeringen i prop 1975/76:189 fram förslag om insyn i och kontroll av den militära underrättelsetjänsten m m. Riksdagen (FöU 1975/76:40, rskr 1975/76:376) beslutade i enlighet med förslagen. Som jag anförde i propositionen anser jag att försvarsmaktens ledningsutredning nu bör få i uppdrag att närmare pröva om underrättelseutredningens överväganden i fråga om underrättelseledningen och dess resurser samt bearbetningsresursernas fördelning bör läggas till grund för den framtida organisationen i fred.

Ledningsutredningen bör vid sina överväganden utgå från att det också i fortsättningen måste finnas en välorganiserad och effektiv underrättelsetjänst som skall verka redan under normala fredliga förhållanden.

Det militära underrättelseväsendet har numera en betydande omfattning. En stor del av verksamheten, t ex signalspaningen och den tekniska underrättelsetjänsten, bedrivs utanför stabsorganisationen. Detta har fört med sig att kraven på den centrala underrättelseledningen i försvarsstaben har ökat efter hand. Ledningen av underrättelsetjänsten har i dag vissa brister. Bl a kan inriktningen av de inhämtande enheterna inte ägnas tillräcklig uppmärksamhet. Ledningsutredningen bör därför belysa

en organisation inom staben med en befattningshavare som svarar för den övergripande ledningen och samordningen och under denne en befattningshavare som har till huvudsaklig uppgift att leda bearbetningen av underrättelser. Med en sådan ansvarsuppdelning framstår det som mest naturligt att knyta övriga resurser för ledning och beredning direkt till den befattning som svarar för ledningen i stort. Ledningsresurserna bör beräknas så att de räcker till också för den tekniska underrättelse-tjänsten.

Underrättelseutredningens förslag i fråga om underrättelsetjänstens ledning i försvarsstaben innebär att en generalmajor (motsvarande) i stället för en överste (motsvarande) bör leda och samordna vårt underrättelseväsen under överbefälhavaren och chefen för försvarsstaben. Underrättelseutredningens synpunkter i denna del måste givetvis vägas mot bedömningen av andra stabsfunktioners betydelse. Ledningsutredningen bör därför ha frihet att pröva frågan utan att vara bunden av underrättelseutredningens förslag.

Vad gäller bearbetningen av underrättelser i de centrala staberna innebär uppdelningen på fyra huvudunderrättelsemyndigheter en splittring av resurserna. I praktiken finns det små möjligheter att fördela om personal för att tillfälligtvis öka bearbetningskapaciteten på något område. Visst dubbelarbete förekommer också. Nuvarande försvarsstabs och försvarsgrensstabers resurser för bearbetning av underrättelser bör därför föras samman i försvarsstaben eller dess närmaste motsvarighet i en ny organisation. Ledningsutredningen bör lämna förslag till en stabsorganisation med endast en huvudunderrättelsemyndighet för bearbetning av underrättelser. Ledningsutredningen måste emellertid i detta sammanhang uppmärksamma behovet av personal i övriga delar av den centrala ledningsorganisationen för att klarlägga egna underrättelsebehov och för att vidarebearbeta material från huvudunderrättelsemyndigheten m m.

I de ursprungliga direktiven till ledningsutredningen sägs att de centrala förvaltningarnas organisation och ansvar i stort bör behållas. Ledningsutredningen ges dock frihet att i begränsade avseenden föreslå ändrad uppgifts- och ansvarsfördelning mellan staber och förvaltningar. Underrättelsetjänsten är ett område där man i och för sig kan överväga om arbetsuppgifter bör föras över till staberna. Flera viktiga omständigheter talar emellertid mot en sådan förändring. De tekniska underrättelserna bör därför också i fortsättningen bearbetas vid de centrala förvaltningsmyndigheterna och försvarets forskningsanstalt. Ledningsutredningen bör dock särskilt pröva hur den tekniska underrättelsetjänsten bäst bör samordnas med underrättelseväsendet i övrigt vid en centralisering av stabernas bearbetningsansvar till en huvudunderrättelsemyndighet.

Riksdagen har på regeringens förslag fattat principbeslut att överbefälhavarens enhet för inhämtning av underrättelser med s k särskilda medel skall knytas fastare till försvarsstaben (prop 1975/76:189, FöU 1975/76:40, rskr 1975/76:376). Ledningsutredningen bör vid sina överväganden utgå från att verksamheten vid enheten skall inriktas och samordnas med underrättelsetjänsten i övrigt av den centrala ledningsenheten i försvarsstaben eller dess närmaste motsvarighet i en ny organisation. Det ankommer på överbefälhavaren att bestämma enhetens inre organisation liksom den närmare anknytningen till försvarsstaben eller dess motsvarighet.

Ledningsutredningen bör vid sina överväganden av den regionala ledningsorganisationen uppmärksamma underrättelsetjänstens nivå och resurser.

Som har nämnts i det föregående skall ledningsutredningen ta till vara möjligheterna till personalminskningar. När det gäller underrättelsetjänsten inom stabsorganisationen finns emellertid f n mycket små möjligheter att minska personalen. Som underrättelseutredningen har påpekat är i stället personalresurserna för central ledning av underrättelsetjänsten och för bearbetning av underrättelser alltför små.

Med hänsyn till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen uppdrar åt försvarsmaktens ledningsutredning att överväga och lämna förslag om underrättel-

setjänstens organisation m m inom den centrala stabsorganisationen.

Utredningens överväganden och förslag bör föreligga samtidigt som utredningen redovisar sitt uppdrag i övrigt.

1.3 Särskilda skrivelser

Genom beslut 1974-10-28 överlämnade chefen för försvarsdepartementet en skrivelse från överbefälhavaren (ÖB 1970-10-21 Allm 302), med förslag till personalförstärkning av första flygeskaderns stab, till utredningen att tas i beaktande vid utredningsuppdragets fullgörande.

Genom beslut 1970-06-17 uppdrog Kungl Maj:t åt överbefälhavaren att lämna förslag till organisation av organ för driftövervakning av försvarets sambandsnät – nätdriftövervakningskontor. Överbefälhavaren har föreslagit att nätdriftövervakningskontor för närvarande inte skall organiseras och att frågan tas upp till behandling i samband med översynen av den centrala och högre regionala ledningens organisation. Genom beslut 1974-10-30 överlämnade chefen för försvarsdepartementet överbefälhavarens skrivelse till utredningen att tas i beaktande vid utredningsuppdragets fullgörande.

Genom Kungl Maj:ts beslut 1974-11-29 överlämnade chefen för kommundepartementet riksdagens skrivelse 1972:293, med anledning av motion om ändring av civil- och militärområdesgränserna för Gävleborgs län och Kalmar län, till utredningen.

1.4 Uppdragets innebörd

Vår uppgift är att se över det militära försvarets centrala och högre regionala ledningsorganisation m m. Målet skall vara att göra arbetet i fred inom staberna så effektivt och kostnadsbesparande som möjligt, och möjligheterna till personalminskningar skall tas till vara.

Det ligger nära till hands att dra paralleller mellan vårt arbete och det som genomfördes av 1960 års försvarsledningsutredning (FLU 60). Det bör emellertid noteras att FLU 60 hade som huvuduppgift att lämna förslag om ledningen av såväl totalförsvaret som försvarsmakten. Ansvarsfördelningen mellan olika instanser och chefer stod då i centrum. Vårt uppdrag är i första hand inriktat på att åstadkomma besparingar och förenklingar av verksamheten.

Det framgår av direktiven att vi bör överväga ansvars- och uppgiftsfördelningen mellan central och högre regional nivå och att en strävan bör vara att delegera ansvaret för genomförande av produktionen så långt ner i organisationen som möjligt. Vi har tolkat detta så att decentralisering till regional och/eller lokal nivå bör ske när det är rationellt. Vi har inte ansett oss förhindrade att föreslå centralisering av arbetsuppgifter om det kan leda till besparingar.

När det gäller *den centrala nivån* bör vi enligt direktiven utgå från att nuvarande krigsorganisation i princip skall behållas. Vi har därför studerat krigsorganisationen på central nivå endast i den utsträckning det varit nödvändigt för att bedöma konsekvenserna av våra förslag till fredsorganisation.

En annan utgångspunkt för vårt arbete bör enligt direktiven vara att den operativa ledningen alltjämt skall utövas av överbefälhavaren och militärbefälhavarna enligt nuvarande principer. Detta innebär bl a att den operativa ledningen även i fortsättningen skall vara integrerad och inte uppdelad efter försvarsgren. Däremot har vi inte ansett oss vara bundna av den operativa ledningens nuvarande interna organisation.

Direktiven anger också att de centrala förvaltningarnas organisation och ansvar i stort bör behållas. Vi har räknat med att detta gäller även för andra centrala myndigheter och institutioner. På central nivå omfattar uppdraget således i första hand ÖB och försvarsgrenscheferna med staber – i fortsättningen benämnda den centrala stabsorganisationen. Vi har alltså inte gått in på uppgifter m m för andra centrala myndigheter och institutioner, om det inte blivit nödvändigt p g a våra överväganden och förslag rörande den centrala stabsorganisationen. I konsekvens med detta har vi behandlat frågan om lekmannainflytande på central nivå endast med avseende på den centrala stabsorganisationen.

När det gäller *uppgiftsfördelningen mellan nivåerna* bör vi enligt direktiven särskilt överväga militärbefälhavarens ansvar och befogenheter i fråga om utbildning av grundläggande art och förvaltningstjänsten inom militärområdet. Vi har ansett det vara nödvändigt att överväga den principiella uppgiftsfördelningen mellan central och högre regional nivå inom hela verksamhetsfältet, utom vad avser den operativa verksamheten där nuvarande ordning alltjämt skall gälla. Det har då också varit nödvändigt att behandla uppgifter m m för chefen för första flygeskadern. Längre fram i arbetet kommer vi också in på arbetsfördelning m m mellan militärområdesstaberna (milostaberna) och de regionala förvaltningarna.

Beträffande *den högre regionala nivån* anges i direktiven att vi skall se över organisation av och uppgifter för milostaberna. Vi är då inte bundna av nuvarande krigsorganisation. Det kan också bli nödvändigt att mera detaljerat behandla organisation och uppgifter för första flygeskaderstaben, militärområdesförvaltningarna (miloförvaltningarna) och vissa jämförbara organ.

Vi bör vidare pröva lämpligheten av att minska antalet militärområden från nuvarande sex. Enligt direktiven bör militär- och civilområden sammanfalla om inte mycket starka skäl talar mot detta. De bör också avgränsas så att delar av län inte faller inom olika civilområden. Vi bör därvid beakta länsberedningens (C 1970:28) överväganden om landets framtida administrativa indelning. Länsberedningens förslag redovisades i oktober 1974 (SOU 1974:84). Riksdagens beslut i maj 1976 medförde inga ändringar av nuvarande länsindelning.

På regional nivå omfattar utredningsuppdraget således dels den militära och civila territoriella indelningen samt frågor rörande ledningsorganens lokalisering, dels uppgifter och organisation för milostaber, första flygeskaderstaben, miloförvaltningar och andra regionala förvaltningsorgan.

1.5 Etappindelning

Enligt direktiven kan utredningsarbetet "behöva genomföras i etapper. Det bör emellertid bedrivas så att principiella överväganden beträffande de program- och produktionsmässiga ledningsförhållandena samt härav föranledda organisatoriska konsekvenser för den centrala stabsorganisationen, bl a innefattande översiktliga kostnadsberäkningar, kan redovisas för Kungl Maj:t senast den 1 december 1976". Uttalandet innebär att förslag om den regionala nivån kan läggas vid en senare tidpunkt.

Huvudfrågan när det gäller den centrala nivån är att finna en lämplig organisation för den program- och produktionsmässiga ledningen. Tyngdpunkten i arbetet ligger således på förbandsproduktionen.

En huvudfråga när det gäller den högre regionala nivån är antalet militär- och civilområden och deras geografiska avgränsning. Totalförsvarsfrågor och operativa förhållanden är då av avgörande betydelse för våra ställningstaganden. Utredningsarbetet får därigenom en delvis annan inriktning än när det gäller den centrala nivån.

Med hänsyn till de delvis olika problemen och till uppdragets omfattning har vi valt att dela upp arbetet i två etapper (figur 1:1).

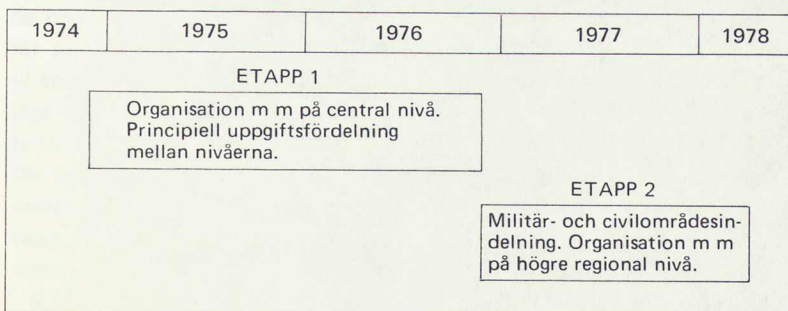
Etapp 1 har vi, utöver organisation m m på central nivå, också behandlat den principiella uppgiftsfördelningen mellan nivåerna, eftersom denna kan påverka utformningen av den centrala organisationen. Detta betänkande är vår slutrapport över den första etappens arbete.

Etapp 2 behandlas frågor rörande den högre regionala nivån, bl a frågan om antalet militärområden. Vi har funnit att denna fråga inte har någon inverkan på den principiella utformningen av organisationen på central nivå. Under denna etapp kommer vi också att ta upp de särskilda uppgifter som framgår av avsnitt 1.3.

Arbetets uppläggning och genomförande under etapp 1 redovisar vi närmare i bilaga A.

1.6 Begrepp

I samband med att det nya planeringssystemet för försvaret infördes 1972 kom också en delvis ny begreppsapparat till användning. Denna kan medföra vissa svårigheter för den oinvigde. Vissa av begreppen – t ex begreppet pro-



Figur 1:1 Plan i stort för utredningens arbete.

gramansvar – är dessutom definierade med utgångspunkt från de ansvarsförhållanden som nu råder inom den centrala stabsorganisationen. Eftersom ansvarsförhållandena måste ändras som en följd av våra förslag måste också innebörden i nuvarande begrepp anpassas. Vi har därför undvikit planeringssystemets begrepp, när det har varit nödvändigt för att få en i förhållande till dessa neutral framställning. Särskilt gäller det begreppen programansvar, programmyndighet, fackansvar och fackmyndighet.

Vi har sammanställt vissa begreppsförklaringar i bilaga B.

1.7 Läsanvisningar

Betänkandet följer i princip arbetets uppläggning och genomförande.

I avdelning I redovisar vi förutsättningarna för vårt arbete varvid särskilt kapitel 2 om försvarsmaktens verksamhet är av betydelse och underlättar den fortsatta läsningen.

I avdelning II redovisar vi våra överväganden och förslag i huvudfrågorna. Där behandlas bl a försvarsgrensindelningen (kapitel 7), lokaliseringen (kapitel 10), val av organisationsalternativ (kapitel 11), ansvarsfördelning i stort såväl på central nivå som mellan nivåerna (kapitel 12) samt frågan om lekmanainflytande (kapitel 13).

I avdelning III slutligen redovisar vi hur vi tänkt oss den närmare utformningen av det valda alternativet samt personal- och kostnadsberäkningar.

Betänkandets uppläggning, som bl a innebär en successivt ökad detaljeringsgrad i uppgifts- och organisationsbeskrivningar m m, leder till vissa upprepningar. Vi har dock valt att ta den nackdelen för att underlätta läsningen.

2 Försvarmaktens verksamhet

Med detta kapitel vill vi ge läsaren en allmän och översiktlig redogörelse för försvarmaktens verksamhet och för de ledningsfunktioner som måste utövas av den centrala ledningsorganisationen. Beskrivningen har koncentrerats till de delar som rör den centrala stabsorganisationen. Sambanden mellan ledningsuppgifter och produktion har sammanställts i figur 2:3, s 45.

2.1 Försvarmaktens huvudfunktioner

Försvarmakten är, tillsammans med övriga delar av totalförsvaret, ett stöd för den säkerhetspolitik som statsmakterna för. I samband med 1972 års försvarsbeslut fastställdes en gemensam målsättning för totalförsvaret, som finns angiven i proposition 1972:75 (s 108–109) och som alltså gäller. Denna målsättning bör enligt departementschefen ses som en allmän politisk manifestation och inte som en utgångspunkt för försvarsplaneringen. För det senare syftet lämnar regeringen ett mera konkret underlag.

Av målsättningen framgår att totalförsvaret "skall ge uttryck för vår vilja att bevara landets frihet" samt att det "skall vara så förberett för kriget att det verkar fredsbevarande".

Beträffande försvarmakten anges bl a att "invasionsförsvaret skall vara försvarmaktens viktigaste uppgift. Om Sverige utsätts för angrepp skall försvarmakten möta detta och i det längsta förhindra att angriparen får fast fot på svensk mark. I varje del av landet skall bjudas segt motstånd, om så erfordras även i form av det fria kriget."

Målet för försvarmakten är alltså ytterst att bidra till att bevara vår fred och vår frihet. De disponibla krigsförbanden, dvs krigsorganisationen, är de medel som tillsammans med totalförsvaret i övrigt står till förfogande för att uppnå detta mål. I vissa fall kan målet uppnås redan genom att vi sprider kunskap om vår vilja och förmåga att försvara oss. I ett skärpt läge kan detta demonstreras genom mobilisering och krigsgruppering. I värsta fall kan vi råka in i ett krigstillstånd i vilket vi utnyttjar våra krigsförband för landets försvar. Den verksamhet i vilken vi – i ett skärpt läge eller under krig – utnyttjar vår krigsorganisation kallar vi operationer. Dessa förbereds i fred genom sk operativt krigsförberedelsearbete. Operationer och operativt krigsförberedelsearbete kallar vi *operativ verksamhet*.

I fred är huvuddelen av försvarmaktens verksamhet inriktad på uppgiften

att vidmakthålla och successivt förnya krigsorganisationen – *förbandsproduktion*. Krigsorganisationen är således målet för förbandsproduktionen. Fredsorganisationen är ett medel för denna verksamhet – den är vår produktionsapparat. Förbandsproduktion innebär i stora drag att vidmakthålla befintliga resurser, utveckla nya förbandstyper, utbilda personal, anskaffa materiel och anläggningar m m samt att föra samman personal, materiel och anläggningar till krigsanvändbara förband.

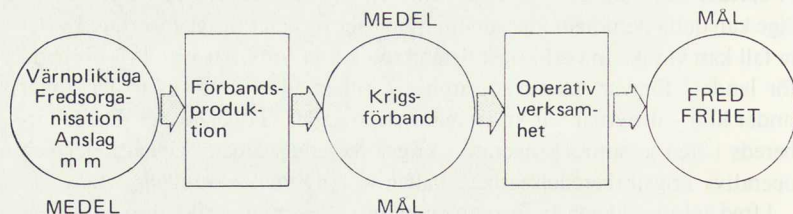
Försvarsmakten verkar således i två processer, nämligen förbandsproduktionen och den operativa verksamheten (figur 2:1). Dessa hänger samman på så sätt att målet för förbandsproduktionen, dvs krigsförbanden, är de medel som krävs i den operativa verksamheten. För att dessa två processer skall kunna fungera krävs vissa styr- och stödfunktioner.

Krigsorganisationens sammansättning styrs av de uppgifter som skall kunna lösas vid eventuella konflikter. Dessa uppgifter kan inte uttryckas som allmänna politiska deklamationer (se ovan), utan måste konkretiseras av statsmakterna.

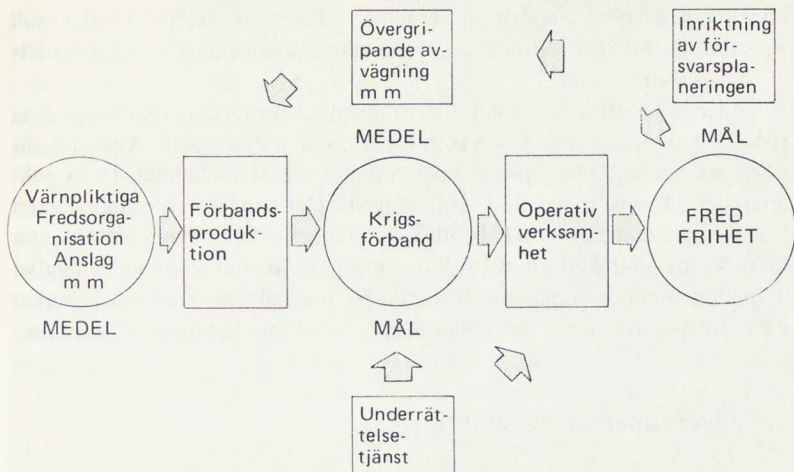
På grundval av dessa uppgifter och övriga anvisningar från regeringen måste den lämpligaste sammansättningen av försvarsmaktens krigs- och fredsorganisation sökas och successivt konkretiseras i den grad som erfordras för att förbandsproduktionen skall kunna genomföras på ett planmässigt och effektivt sätt. Den funktion som har denna uppgift kallar vi *övergripande avvägning och inriktning av förbandsproduktionen* (AV). Funktionen har en nära anknytning till den operativa verksamheten, eftersom resultatet av AV-funktionens arbete leder till de krigsförband som den operativa funktionen i framtiden kan disponera för att lösa sina uppgifter. Det är därför nödvändigt med ett nära samarbete mellan den operativa ledningen och avvägningsfunktionen.

För att sammanhanget mellan förbandsproduktionen och den operativa verksamheten skall bli fullständigt måste ytterligare en funktion komma till, nämligen en "alarmeringsfunktion". Huvuddelen av våra krigsförband har i fred låg insatsberedskap, eftersom personalen är hemförlovad. Detta innebär att vi behöver en viss förvarningstid för att hinna mobilisera. Denna förvarningstid skall *underrättelsetjänsten* (UND) ge oss. Den skall emellertid också ge oss underlag för försvarsmaktens utveckling, för förbandsproduktionen och för förbandens utnyttjande efter mobilisering.

Även *forskningen* bör beröras i detta sammanhang. Forskningens uppgift är bl a att söka framkomliga vägar för att lösa problem och den ingår därför som ett led i framåtskridandet inom de flesta områden. Den ger underlag för regeringens anvisningar för försvarsmaktens långsiktiga planering och för avvägningen och inriktningen av försvarsmaktens utveckling, för för-



Figur 2:1 Samband förbandsproduktion–operativ verksamhet.



Figur 2:2 Samband mellan funktioner, mål och medel.

bandsproduktionen och kanske framför allt för utveckling av krigsmateriel. Forskningen är således en viktig stödfunktion till flertalet av de funktioner som vi har anledning att behandla (jfr figur 2:3).

Sambandet i stort mellan de olika funktionerna framgår av figur 2:2. I det följande beskrivs funktionerna något utförligare.

2.2 Inriktning av försvarsplaneringen

Med utgångspunkt från säkerhetspolitiken fastställer riksdagen en målsättning för totalförsvaret. Denna målsättning är närmast att se som en politisk manifestation. Regeringen utfärdar mera detaljerade anvisningar för försvarsplaneringen och för den operativa krigsplanläggningen.

På lång sikt (i perspektivet) är uppgifter och ekonomiska förutsättningar alternativa och har till syfte att initiera studier av olika försvarsmaktssammansättningar och principer för försvarets förande. Dessa studier (perspektivplanering) skall i sin tur ge statsmakterna underlag för bl a säkerhetspolitiska bedömningar. Statsmakternas ställningstaganden (försvarsbeslut) resulterar i regel i en inriktning i stort av försvarsmaktens utveckling och i en ekonomisk planeringsnivå som läggs till grund för försvarsmaktens planering fram till nästa försvarsbeslut.

De situationer i vilka försvarsmakten skall kunna verka på lång sikt konkretiseras

- genom exempel på säkerhetspolitiska situationer som skall kunna mötas, s k angreppsfall,
- i form av särskilda krav, t ex beträffande olika former av beredskap och uthållighet, olika ekonomiska ramar m m samt
- i form av uppgifter som skall lösas, t ex invasionsförsvaret.

Detta underlag delges försvarsmakten i anvisningarna för perspektivplaneringen. Motsvarande ordning tillämpas inom övriga totalförsvargrenar.

Den operativa krigsplanläggningen för den närmaste framtiden styrs av

operativa anvisningar, som anger principerna för hur invasionsförsvaret skall genomföras. Förslag till sådana anvisningar utarbetas av ÖB och fastställs av regeringen.

Underlag för att utforma alternativa uppgifter för försvarsmakten på lång sikt får regeringen från bl a säkerhetspolitiska miljöstudier. Ansvar för dessa studier ligger på försvarsdepartementet och sammanhålls där av sekretariatet för säkerhetspolitik och långsiktspanering inom totalförsvaret (SSLP). En stor del av arbetet bedrivs i referensgrupper i vilka representanter för olika myndigheter och institutioner ingår. Vi har inte närmare behandlat denna verksamhet, eftersom den bedrivs på statsmaktsnivå och inte påverkar våra överväganden när det gäller försvarsmaktens ledningsorganisation.

2.3 Övergripande avvägning

Regeringens anvisningar för perspektivplaneringen ligger till grund för en omfattande studie- och utredningsverksamhet på myndighetsnivå (perspektivplanering). Denna verksamhet syftar till att analysera de långsiktiga utvecklingsmöjligheterna och möjligheterna att inom olika ramar för de närmaste åren nå såväl långsiktiga som mera näraliggande mål för försvarsmaktens utveckling.

Arbetet bedrivs på bred bas och består till stor del av underlagsstudier (t ex möjligheter och kostnader för att förverkliga skilda projekt) och utredningar av olika slag. Det framtagna underlaget sammanvägs i övergripande studier varvid jämförande värderingar och avvägningar görs inom givna ekonomiska ramar, t ex mellan skilda försvarsfunktioner och vapensystem, mellan vidmakthållande och nyanskaffning, mellan kvalitet och kvantitet.

Resultatet av arbetet redovisas i en perspektivplan. Redovisningen sker i två steg (fas 1 och 2) med mellanliggande kompletterande anvisningar från regeringen.

Statsmakternas ställningstagande till inriktningen av försvarsmaktens utveckling i stort och till en ekonomisk planeringsram har hittills förberetts av en för varje tillfälle särskilt tillsatt försvarsutredning. Försvarsutredningens förslag leder till en proposition som föreläggs riksdagen. När riksdagen fattat beslut (försvarsbeslut) anpassas den löpande planeringen av försvarsmaktens utveckling och förbandsproduktionen till de nya förutsättningarna. AV-funktionens uppgift är nu närmast att successivt konkretisera den gjorda avvägningen och att inrikta förbandsproduktionen. Detta sker främst genom att målsättningar för viktigare förbandstyper och vapensystem samt antalet enheter av olika slag fastställs, att tidpunkter för genomförande av större krigsorganisatoriska förändringar läggs fast samt genom att ekonomiska och personella resurser fördelas. Här får också den operativa ledningsfunktionen ett allt större inflytande.

På kortare sikt måste förändringar i avvägningen ofta göras allteftersom ekonomiska och andra förutsättningar ändras.

Detta innebär att inriktningen i stort av försvarsmaktens utveckling kommer till uttryck dels i riksdagsbeslut grundade på perspektivplanerna, dels i regeringens planeringsanvisningar. Den mera detaljerade inriktningen ligger för närvarande såväl i regeringens anvisningar som i ÖB:s planerings-

direktiv, i försvarsgrenschefernas planer för förbandsproduktionen (programplanerna), i ÖB:s programplan för det militära försvaret samt i viss mån i de operativa order som reglerar beredskap m m.

Som framgått ovan ställer AV-myndigheten (den myndighet som har ansvaret för AV-funktionen) upp målen för förbandsproduktionen. Den fungerar således som beställare av krigsförband. Eftersom möjligheterna att förverkliga dessa mål givetvis är ett nödvändigt ingångsvärde för AV-myndighetens arbete, måste leverantörernas (förbandsproducenternas) medverkan bli omfattande och av yttersta vikt. Denna medverkan består främst i att lämna underlag om olika produkter (krigsförband), deras användbarhet, kostnader och andra produktionsmässiga förutsättningar samt för att bedöma möjligheten att förverkliga de alternativ AV-myndigheten vill ha belysta.

I uppgifterna för AV-funktionen ingår bl a att

- bedöma den framtida försvarsförmågan hos olika försvarsmaktsstrukturer i olika ekonomiska ramar och mot bakgrund av olika av statsmakterna angivna säkerhetspolitiska situationer,
- väga mellan skilda försvarsfunktioner och vapensystem, mellan initialstyrka och uthållighet och mellan lång- och kortsiktig beredskap,
- inrikta och samordna förbandsproduktionen på såväl lång som kort sikt genom att ställa uppgifter och fördela resurser samt att
- revidera gällande avvägning vid ändringar i planeringsförutsättningarna.

Ansvaret för den övergripande avvägningen m m åvilar nu ÖB. Försvarsgrenscheferna gör vissa avvägningar inom den egna försvarsgrenen.

2.4 Förbandsproduktion

Med *förbandsproduktion* avser vi all den verksamhet som ytterst syftar till att ställa krigsdugliga förband till den operativa ledningens förfogande.

Begreppet förbandsproduktion leder tanken till nyproduktion. En mycket stor del av verksamheten går emellertid ut på att förvara och underhålla den befintliga krigsorganisationens resurser. Förbandsproduktionen bör därför ses som en kombinerad vidmakthållande- och förändringsprocess. Uppgiften omfattar således att *vidmakthålla* krigsorganisationen genom att underhålla och vid behov omsätta (utbilda) personal, materiel, anläggningar och taktik i befintliga krigsförband samt att *förändra* krigsorganisationen genom att avveckla, omsätta eller nyuppsätta krigsförband.

Förbandsproduktionen kräver

- genomförande av studier och utredningar,
- utveckling av organisation, materiel, anläggningar och taktik för nya krigsförband,
- planering av krigs- och fredsorganisationens vidmakthållande och förändring,
- anskaffning av materiel,
- anskaffning av anläggningar m m,
- inskrivning, rekrytering, utbildning och krigsplacering av personal,
- förvaring och underhåll av befintliga resurser,

- genomförande av krigsorganisatoriska förändringar samt
- fackmässiga mobiliseringsförberedelser i övrigt.

Förbandsproduktion är en omfattande och komplicerad verksamhet. Utveckling och uppsättning av nya typer av krigsförband måste planeras och påbörjas långt innan förbanden kan organiseras. Redan under utvecklingsarbetet måste hänsyn tas till kostnaderna för förbandens vidmakthållande och drift. Det tar fem–tio år – i många fall ännu längre tid – att ta fram komplicerad materiel. Den måste först studeras, utvecklas och prövas. De värnpliktiga måste skrivas in ett–två år före grundutbildningen. Instruktörer och tekniker måste utbildas innan utbildningen med den nya materielen kan påbörjas. Befäl på olika nivåer måste utbildas så att de kan leda krigsförbanden. Större förändringar i fredsorganisationen kan bli nödvändiga. Anläggningar för utbildning och för förrädsställning av materiel måste projekteras och påbörjas flera år innan de skall utnyttjas. Samtliga komponenter som skall ingå i eller som behövs för att utbilda och leda samt förrädsställa ett krigsförband måste tillföras, så att det kan sättas upp vid angivna tidpunkter. Komponenterna måste utformas mot bakgrund av i målsättningen angivna krav samt mot bakgrund av aktuell taktik och stridsteknik. Förbanden skall sedan vidmakthållas, bli genom att ny materiel och ny personal tillförs när så erfordras med hänsyn till omsättningsbehov och avgångar. Detta kräver en långtgående och förutseende planering och samordning.

Som framgår av ovanstående beskrivning räknar vi också in den verksamhet som bedrivs vid försvarets materielverk, fortifikationsförvaltningen, värnpliktsverket m fl centrala myndigheter i begreppet förbandsproduktion. Huvuddelen av försvarsmaktens verksamhet i fred är således ett led i förbandsproduktionen. För vårt organisationsarbete är det därför nödvändigt att dela upp förbandsproduktionen ytterligare. Vi har därvid utnyttjat den indelning i produktionsområden som finns i försvarets planerings- och ekonomisystem (FPE-systemet).

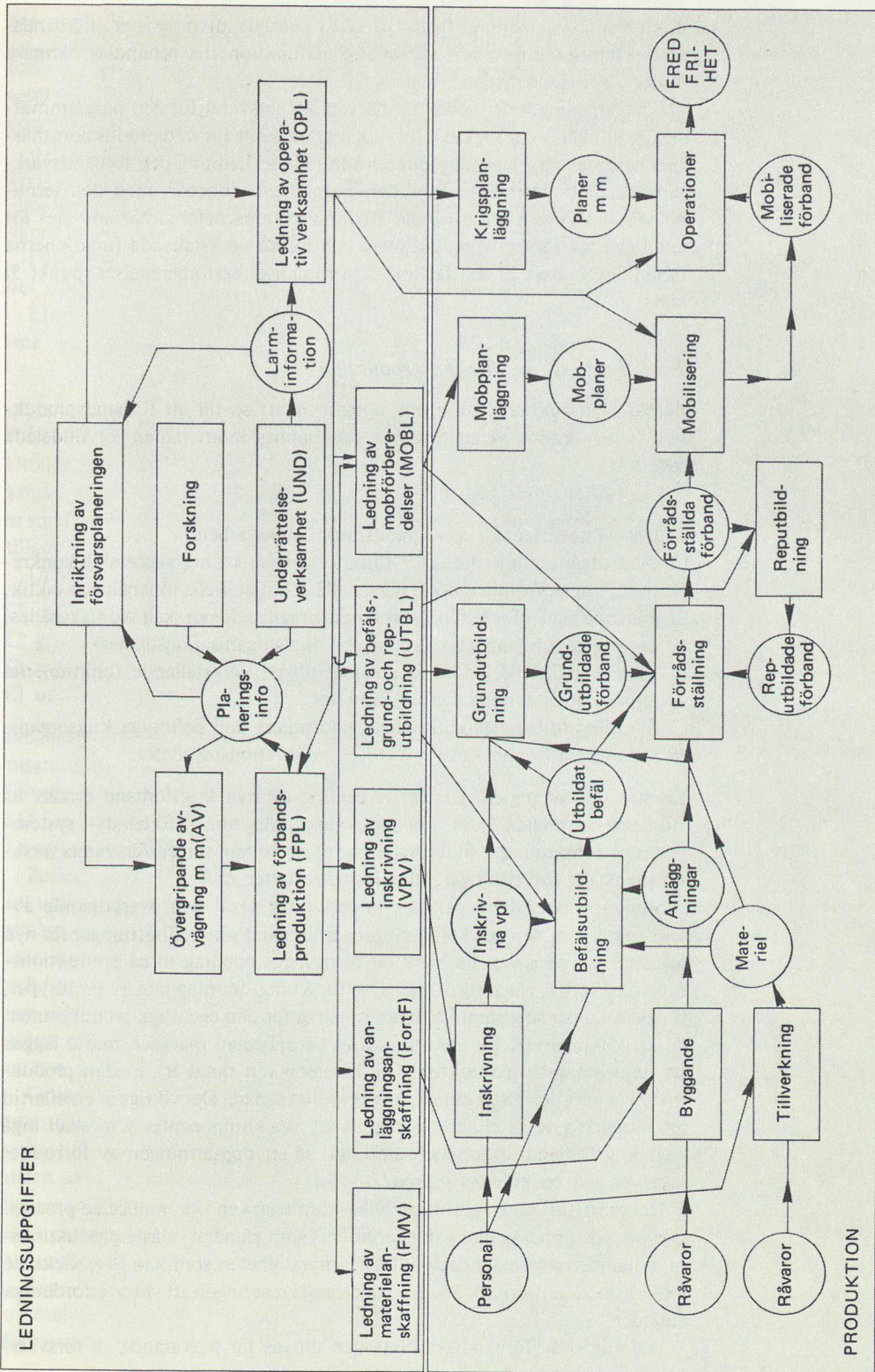
Ledningen av förbandsproduktionen (FPL) utövas av central myndighet – *FPL-myndigheten*. I FPE-systemet motsvaras förbandsproduktionsledningen närmast av den programmässiga ledningen av huvudprogrammen 1–3 (armé-, marin- och flygvapenförband; se även bilaga C).

Under förbandsproduktionsledningen är verksamheten uppdelad i verkställighetsfunktioner (i huvudsak motsvarande FPE-systemets huvud- och delproduktionsområden), nämligen

1. Inskrivning och redovisning m m av krigsorganisationens personal.
2. Utbildning m m av personal (delproduktionsområde 1.3–1.5).
3. Anskaffning (inklusive objektbunden forskning, utveckling, försök, upphandling) och centralt underhåll av materiel (huvudproduktionsområde 2 och delvis 4).
4. Anskaffning av anläggningar, mark m m (huvudproduktionsområde 3).
5. Förvaring, underhåll och omsättning av befintliga resurser, genomförande av krigsorganisatoriska förändringar samt övriga fackmässiga mobiliseringsförberedelser (delproduktionsområde 1.2 med vissa undantag).

Sambandet mellan de olika funktionerna framgår av figur 2:3.

Ledningen av verkställighetsfunktionerna (enligt FPE-terminologi pro-



Figur 2:3 Samband mellan ledningsuppgifter och produktion (starkt schematiserat).

duktionsmässig ledning) ligger på olika centrala myndigheter. Förbandsproduktionsledningen och verkställighetsfunktionerna behandlas närmare under 2.4.1–2.4.6 nedan.

Försvarsgrenscheferna har för närvarande ansvaret för den programmässiga ledningen av respektive huvudprogram samt för den produktionsmässiga ledningen av huvudproduktionsområde 1, Ledning och förbandsverksamhet, inom respektive huvudprogram. Detta innebär, med den terminologi som vi valt att använda, att försvarsgrenscheferna har ansvaret för ledningen av förbandsproduktionen och för de verkställande funktionerna utbildning (punkt 2) och fackmässiga mobiliseringsförberedelser (punkt 5) enligt ovan.

2.4.1 *Ledning av förbandsproduktion*

Förbandsproduktionsledningens uppgift är att se till att förbandsproduktionen genomförs, så att angivna mål uppnås inom ramen för tilldelade resurser.

I uppgiften ingår bl a att

- lämna underlag för avvägningsfunktionens arbete,
- med utgångspunkt från AV-funktionens inriktning successivt konkretisera krigsförbanden, deras personella och materiella innehåll och taktik,
- göra upp planer för hur krigs- och fredsorganisationen skall vidmakthållas, utvecklas och omsättas (krigs- och fredsorganisationsplaner),
- ställa uppgifter och fördela resurser till de verkställande funktionerna (produktionsmyndigheterna) samt att
- följa upp förbandsproduktionen, kontrollera den befintliga krigsorganisationens tillstånd samt utvärdera produktionsresultatet.

En stor del av underlaget för utveckling av nya krigsförband erhålls ur studieverksamheten, som omfattar krigsorganisations-, förbands-, system- och funktionsstudier. I studierna deltar personal från staber, försvarets forskningsanstalt, förvaltningar, utbildningsanstalter m fl.

Studierna utvärderas och ger underlag för såväl den övergripande avvägningen som den egna planeringen. Efter hand som målsättningar för nya förband och/eller vapensystem tar form läggs uppdrag ut på produktionsmyndigheterna. Uppdragen kan avse forskning, framtagning av prototyper, försök av olika slag samt slutligen uppdrag för den egentliga produktionen. Vissa uppdrag, t ex för tillverkning av komplicerad materiel, måste läggas ut långt innan slutprodukten skall levereras (ett tiotal år), medan produktionen i andra delar kan sättas igång betydligt senare. Det viktiga är emellertid att samordna dessa olika uppdrag, så att alla komponenter som skall ingå i ett krigsförband disponeras samtidigt, så att uppsättningen av förbandet kan ske vid en given tidpunkt.

Det går naturligtvis inte att undvika störningar i en så komplicerad process. Om utlagda uppdrag inte kan genomföras som planerat, måste produktionsmyndigheterna anmäla detta till FPL-myndigheten som kan överblicka de totala konsekvenserna och vidta, eller föreslå regeringen att vidta, erforderliga åtgärder.

Ledningen av förbandsproduktionen utövas för närvarande av försvarsgrenscheferna.

2.4.2 Inskrivning m m av krigsorganisationens personal

Inskrivningen syftar till att pröva lämpligheten för värnpliktstjänstgöring samt till att fördela de värnpliktiga på utbildningsmyndigheter och utbildningslinjer enligt de anvisningar som förbandsproduktionsledningen lämnat.

Ansvar för inskrivningen ligger hos värnpliktsverket (VPV), som också svarar för registrering och redovisning m m av krigsorganisationens personal. Vidare ansvarar VPV för krigsplacering av huvuddelen av arméns och flygvapnets värnpliktiga personal.

I värnpliktsverket ingår regionalt organiserade värnpliktskontor. Dessa har det direkta ansvaret för inskrivning och redovisning m m.

Eftersom VPV:s uppgifter och organisation i stort skall ligga fast går vi inte närmare in på den verksamhet som VPV bedriver.

2.4.3 Utbildning

Utbildningen inom försvarsmakten syftar till att kontinuerligt tillgodose krigsorganisationens behov av krigsplaceringsbar personal enligt de anvisningar som förbandsproduktionsledningen ger. Viss utbildning syftar också till att tillgodose fredsorganisationens behov av personal.

Utbildningen griper över ett mycket stort område. Den omfattar

- utbildning av befäl,
- grundutbildning av värnpliktiga,
- repetitionsutbildning samt
- utbildning av frivilligorganisationernas personal.

Befälsutbildningen syftar till att utbilda befäl för uppgifter i krigsorganisationen, men också till att utbilda det fast anställda befälet för uppgifter i fredsorganisationen. Befälsutbildningen av värnpliktiga är omfattande, vilket belyses av det förhållandet att endast något tiotal procent av allt befäl i krigsorganisationen är fast anställt.

Befälsutbildning sträcker sig över hela fältet, från gruppchefsutbildning till utbildning av bataljons- och brigadchefer (motsvarande) vid militärhögskolan. Utbildningslinjerna är vitt skilda, från utbildning av befäl som kan leda skyttebataljon, stridsfartyg eller jaktdivision till utbildning av tekniker och fredsförbandschefer (administratörer). Befälsutbildning sker vid förband och utbildningsanstalter av olika slag. Utbildning för den direkta krigsuppgiften enligt gällande operationsplaner sker bl a genom särskilda befälsövningar som ofta föregår krigsförbandsövningar.

Grundutbildningen av de värnpliktiga omfattar årligen 50 000–55 000 man. Den består av allmänmilitär utbildning och befattningsutbildning, som syftar till att ge den enskilde erforderliga grundkunskaper. Den viktigaste delen av utbildningen är emellertid förbandsutbildningen. Denna innebär att personal med olika uppgifter samtrimmas till fungerande enheter – ett skyttekompani, en ubåtsbesättning, ett bas(stations-)kompani. Huvuddelen av utbildningstiden ägnas åt förbandsutbildning på olika nivåer.

Repetitionsutbildningen syftar till att vidmakthålla och, med hänsyn till ny materiel eller organisation, vidareutveckla de under grundutbildningen förvärvade färdigheterna samt att öva fältmässig mobilisering. Tyngdpunk-

ten ligger på förbandsutbildningen.

Utbildningen ställer krav på resurser i form av instruktörer, förläggningar, matsalar, förråd, utbildningsanordningar, vårdlokaler, skjutfält samt materiel och andra förnödenheter.

Av ovanstående framgår att utbildningen inom försvarsmakten endast i begränsade delar kan jämföras med den som bedrivs vid civila läroanstalter.

Den centrala ledningsfunktionen, *utbildningsledningen (UTBL)* har följande huvuduppgifter, nämligen att

- lämna underlag till förbandsproduktionsledningen för dess studie-, utvecklings- och planeringsarbete liksom för budgetarbetet,
- ställa uppgifter och fördela resurser till underlydande utbildningsenheter för befäls-, grund- och repetitionsutbildning,
- utarbeta gemensamma bestämmelser och utgångsvärden för utbildningen,
- bistå underlydande myndigheter med utbildningshjälpmedel,
- kontrollera utbildningsresultatet samt att
- analysera utbildningsverksamhetens effektivitet samt initiera och genomföra erforderliga förändringar.

Ledningen av utbildningen utövas för närvarande av försvarsgrenscheferna. Ansvar för den högre befälsutbildningen m m vid militärhögskolan och försvarshögskolan åvilar dock ÖB.

2.4.4 *Materielanskaffning m m*

Anskaffning och vidmakthållande av materiel syftar till att tillgodose såväl krigs- som fredsorganisationens behov av materiel och andra förnödenheter. Utgångspunkten är de anvisningar som förbandsproduktionsledningen ger.

Materielanskaffningen leds av försvarets materielverk (FMV), och när det gäller sjukvårdsmateriel m m av försvarets sjukvårdsstyrelse (SjvS). Dessa lägger ut utvecklings- och tillverkningsuppdrag på industrin. Den egentliga materielproduktionen sker således inte inom försvarsmakten. Materielen levereras till de regionala och lokala myndigheterna, som inför den i krigs- och/eller fredsorganisationen. Ansvar för den direkta förvaltningen av materielen åvilar de lokala förvaltningsmyndigheterna. FMV svarar emellertid för materielens redovisning m m samt utfärdar – i samråd med försvarsgrenscheferna – anvisningar för materielens förvaring, underhåll och drift. FMV har också det direkta ansvaret för vissa större underhållsåtgärder och modifieringar.

Eftersom de centrala förvaltningsmyndigheternas uppgifter och organisation i stort skall ligga fast går vi inte närmare in på den verksamhet som FMV och SjvS bedriver.

2.4.5 *Anläggningsanskaffning m m*

Anskaffning och vidmakthållande av anläggningar och mark syftar till att tillgodose krigs- och fredsorganisationens behov i dessa avseenden. Förbandsproduktionsledningens anvisningar är utgångspunkt för verksamheten. Anskaffningen i fred sker dels för fredsbruk, t ex förläggningskaserner

och skjutfält, dels för krigsbruk, t ex kustartilleribatterier och stridsledningsanläggningar.

Verksamheten leds av fortifikationsförvaltningen (FortF), som för byggnadsverksamheten i huvudsak utnyttjar byggnadsbranschens entreprenadföretag. Anläggningarna överlämnas till de lokala förvaltningsmyndigheterna. FortF har emellertid det direkta ansvaret för befintliga anläggningar om de är invärderade i försvarets fastighetsfond, som förvaltas av FortF. Nyttjaren hyr i sin tur anläggningarna från fonden och svarar på uppdrag av FortF för visst underhåll.

Vi går inte närmare in på den verksamhet FortF bedriver.

2.4.6 Mobiliseringsverksamhet m m

Mobiliseringsverksamhet består av mobiliseringsförberedelser och mobilisering.

Mobilisering innebär att försvarsmakten intar krigsorganisation. Mobilisering kan vara allmän eller partiell. Beslut om mobilisering fattas av statsmakterna efter förslag från ÖB. Mobiliseringen leds av ÖB och under honom av försvarsgrenscheferna och militärbefälhavarna.

Mobiliseringen är en angelägenhet för den operativa ledningen.

Mobiliseringsförberedelser kan vara fackmässiga eller territoriella. De sistnämnda – för vilka MB ansvarar – innebär att samordna och fördela gemensamma resurser inom militärområdet.

De *fackmässiga mobiliseringsförberedelserna* syftar till att förbereda mobiliseringen så att krigsdugliga förband kan ställas till den operative chefs förfogande på rätt plats och inom angiven tid efter order.

Den fackmässiga mobiliseringsfunktionen – i fortsättningen benämnd *mobiliseringsfunktionen*¹ – tar emot resultatet av utbildningsproduktionen (krigsplaceringsbar personal)¹, materielproduktionen och anläggningsproduktionen och sammanför dessa komponenter till krigsförband. Huvuddelen av den i krigsförbanden ingående personalen är hemförlovad eller insatt på uppgifter i fredsorganisationen. Materielen är förrådsställd (motsvarande) eller utnyttjas för utbildning och övningar. I vissa fall är krigsförbanden helt eller delvis organiserade redan i fredstid, främst inom flygvapnet. En viktig del av mobiliseringsfunktionens uppgifter är således att hålla sig orienterad om var olika komponenter finns samt att vidta alla de åtgärder som krävs för att komponenterna snabbt skall kunna sammanföras till krigsförband.

Mobiliseringsfunktionen svarar vidare för att anläggningar och förrådsställd materiel underhålls, att nytillförd materiel fördelas enligt fastställda riktlinjer (utrustningstabeller, fördelningsorder m m), att personal krigsplaceras, att förberedelser vidtas för att krigsanskaffa förnödenheter som erfordras vid och efter mobilisering, att planer m m för mobiliseringens genomförande (mobiliseringsplaner) upprättas och för att chefer utbildas och förband övas i mobilisering.

Som framgår av beskrivningen är de fackmässiga mobiliseringsförberedelserna mer omfattande än vad benämningen ger anledning att förmoda. En mera täckande benämning vore "förbandssammansättning, förbandsförvaltning och mobiliseringsplanläggning". När vi använder begreppet mo-

¹ Inom armén strävar man därvid efter att sammanhålla bataljonsenheter vid krigsplaceringen.

biliseringsfunktionen (-verksamheten e d) använder vi det med ovan angivna vida innebörd.

Ledning av fackmässiga mobiliseringsförberedelser på central nivå (MOBL) innebär att

- utarbeta riktlinjer för tillförsel, fördelning, förrädsställning och underhåll av förnödenheter (tekniska anvisningar utarbetas av förvaltningarna),
- utarbeta mobiliseringstabeller för de enheter som skall mobiliseras,
- fördela mobiliseringsenheter på mobiliseringsmyndigheter, utbildningsredovisande myndigheter m m,
- fastställa mobiliseringstider samt mobiliseringsenheternas personella sammansättning och utrustning,
- utarbeta riktlinjer för krigsplacering av personal samt krigsplacera högre chefer,
- ställa uppgifter och fördela resurser till underlydande mobiliseringsmyndigheter,
- följa upp och kontrollera krigsorganisationens tillstånd samt att
- analysera mobiliseringsförberedelsernas effektivitet samt initiera och genomföra erforderliga förändringar.

Ledningen av de fackmässiga mobiliseringsförberedelserna utövas nu av försvarsgrenscheferna och under dem av militärbefälhavarna.

2.5 Operativ verksamhet

Försvarsmakten skall verka fredsbevarande. Om vårt land blir utsatt för militära angrepp skall försvarsmaktens resurser utnyttjas för avvärjnings- och fördröjningsoperationer där alla typer av stridskrafter sätts in. Inom ramen för dessa operationer löser krigsförbanden sina uppgifter. Försvaret av vårt land måste förberedas i fred genom operativt krigsförberedelsearbete, krigsplanläggning, övningar m m. Operationer och därmed sammanhängande krigsförberedelsearbete kallar vi *operativ verksamhet*. Ansvaret för denna åvilar den operativa ledningen, som också skall se till att vi ständigt har erforderliga stridskrafter i beredskap för att möta incidenter och kupp-företag.

Ledning av operativ verksamhet (OPL) på central nivå innebär i *fred* att

- upprätta en strategisk grundsyn som underlag för den operativa planläggningen,
- utarbeta alternativa operationsplaner och med ledning av dessa ställa uppgifter och fördela resurser samt utfärda erforderliga order och direktiv för krigsplanläggning, utbildning, mobiliseringsförberedelser m m,
- samordna krigsplanläggningen inom försvarsmakten med övriga delar av totalförsvaret,
- kontrollera krigsförbandens beredskap, krigsduglighet och användbarhet i övrigt,
- föreslå förändringar i försvarsmaktens – inklusive ledningsorganisationens – beredskap som är anpassade till bedömd utveckling av det militära läget i vårt närområde,

- utveckla den centrala och högre regionala ledningens krigsorganisation samt
- utbilda ledningspersonalen.

I *krig* skall den operativa ledningen tillsammans med underrättelsetjänsten ta fram underlag för beslut om operationernas förande samt omsätta besluten i erforderliga order till underlydande chefer.

Den operativa ledningen – till vilken vi också räknar stödfunktionerna fältarbeten, samband, kommunikationstjänst och underhållstjänst – ägnar sig i stor utsträckning åt dagens problem (beredskapsfrågor och kontroller) och åt planering fem–tio år framåt. Den utgår i sitt arbete från befintliga och i planerna upptagna resurser (krigsförband). Den operativa ledningen medverkar också i AV-funktionens långsiktiga studier och i det avvägningsarbete som rör krigsorganisationens sammansättning.

Ledningen av den operativa verksamheten utövas av ÖB och under denne av militärbefälhavarna.

2.6 Underrättelsetjänst

Underrättelsetjänsten kan delas upp i strategisk, operativ, taktisk och teknisk underrättelsetjänst.

Den *strategiska underrättelsetjänsten* inriktas på förhållanden i och mellan främmande makter och vårt lands ställning i förhållande till dem. Bland annat bedöms hur den politiska, tekniska, ekonomiska och sociala utvecklingen i vid bemärkelse kan påverka vår säkerhet. Ledningen av den strategiska (eller politiska) underrättelsetjänsten utövas av statsmakterna. Vi har ansett denna del av underrättelsetjänsten ligga utanför vårt uppdrag.

Den operativa underrättelsetjänsten inriktas på främmande makters förhållanden i vårt närområde. Bland annat behandlas främmande mark-, sjö- och luftstridskrafter styrka och gruppering, beredskap och verksamhet samt uppgifter om militärgeografi, kommunikationer och underhåll.

Den taktiska underrättelsetjänsten inriktas på främmande stridskrafter organisation, utrustning, taktik (uppträdande i olika stridssituationer) och utbildning.

Den tekniska underrättelsetjänsten inriktas på främmande makters materiel och tekniska metoder. Detta underlag används vid beslut om utformning av vår materiel m m.

Den *militära underrättelsetjänsten* (UND), som omfattar operativ, taktisk och teknisk underrättelsetjänst, kan närmast betraktas som en stödfunktion åt den operativa verksamheten och förbandsproduktionens olika delar. Med hänsyn till dess stora betydelse framför allt i fred och på central nivå har vi dock ansett det motiverat att behandla den som en fristående funktion.

Den militära underrättelsetjänsten skall i *fred* lämna underlag för

- beslut om åtgärder vid kränkning av vårt territorium,
- det militära försvarets beredskap och vår krigsplanläggning,
- försvarsmaktens uppbyggnad och utveckling i stort samt för
- utformning av taktiska föreskrifter för våra krigsförband, utveckling av vår krigsmateriel och utformning av våra befästningar.

I krig skall den militära underrättelsetjänsten på central nivå lämna det underlag om angriparen och dennes handlingsmöjligheter samt om läget hos andra främmande makter, som erfordras för den operativa ledningens beslut om operationernas förande.

Den centrala ledningsorganisationens främsta uppgift är att *inrikta*, *bearbeta* och *delge* operativa, taktiska och tekniska underrättelser samt medverka i den strategiska underrättelseverksamheten. För *inhämtning* av underrättelser svarar huvudsakligen särskilda enheter.

ÖB leder den militära underrättelsetjänsten på central nivå, men ansvaret för bearbetning av underrättelser är uppdelat på ett flertal myndigheter.

3 Nuvarande organisation

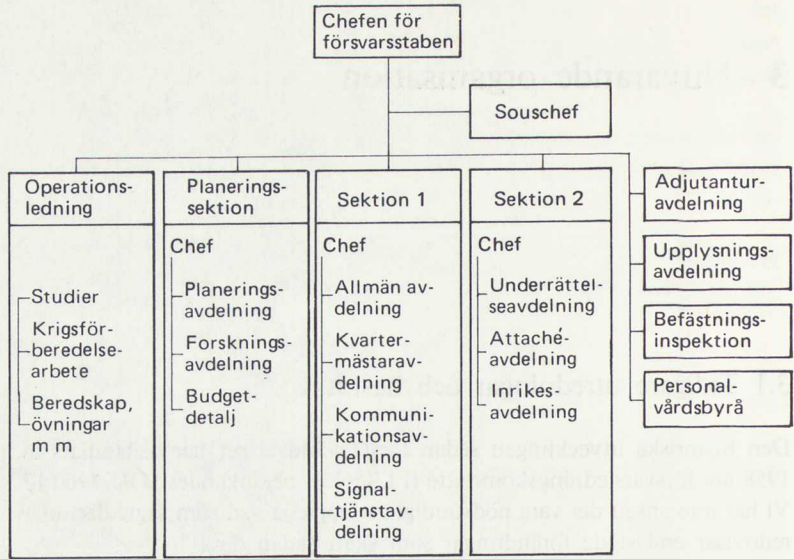
3.1 Tidigare utredningar och beslut

Den historiska utvecklingen sedan första världskriget har behandlats av 1958 års försvarsledningskommitté (FLK 58) i betänkandet SOU 1960:12. Vi har inte ansett det vara nödvändigt att upprepa vad som sagts där, utan redovisar endast de förändringar som skett sedan dess.

Det militära försvarets nuvarande centrala ledningsorganisation bygger i allt väsentligt på de riktlinjer som drogs upp av FLK 58 och 1960 års försvarsledningsutredning (FLU 60). Grundtankarna i den organisation som statsmakterna beslutade om (prop 1961:109, SU 1961:90, rskr 1961:258) var i huvudsak följande.

- ÖB är under regeringen ensam ansvarig för det operativa krigsförberedelsearbetet, för försvarsmaktens inriktning och för avvägning mellan olika behov inom försvarsmakten.
- ÖB fattar ensam beslut. I grundläggande frågor fattar han sina beslut i militärledningen efter att ha inhämtat försvarsgrenschefernas uppfattning.
- ÖB biträds av en allsidigt sammansatt försvarsstab. Organisatoriskt innebar beslutet bl a att ett organ för beredning av ärenden om operativt krigsförberedelsearbete tillkom. Detta organ, operationsledningen, övertog de operativa uppgifter som ankom på sektion 1 i den dåvarande försvarsstaben samt på marin- och flygstaberna. Vidare innebar beslutet att långsiktplaneringen skulle hållas samman av en planeringssektion, vars grund utgjordes av den då provisoriskt inrättade planeringssektionen i försvarsstaben. En befattning som souschef (ställföreträdande försvarsstabschef) inrättades.
- I ärenden som rör operativt krigsförberedelsearbete ger ÖB order direkt till regionala chefer.
- De förbandsproducerande funktionerna – utbildning, taktik, utrustning, organisation, personal och mobilisering – åvilar, direkt under regeringen, försvarsgrenscheferna, som biträds av var sin försvarsgrensstab.

Den organisation av försvarsstaben som fastställdes 1961 framgår av figur 3:1. Genom beslut 1965 reviderades denna organisation något. Beslutet innebar bl a att souschefen i försvarsstaben fick till uppgift att vara chef för operationsledningen (prop 1965:66, SU 1965:88, rskr 1965:221). Nu gällande organisation redovisas i avsnitt 3.2.



Figur 3:1 Försvarsstabens år 1961 fastställda organisation.

I propositionen från 1961 anförde föredragande departementschefen att det inte fanns tillräckligt underlag för ett beslut också om försvarsgrensstabernas organisation. Ytterligare undersökningar skulle göras och regeringens uppdrag åt ÖB att utarbeta förslag till organisation m m av försvarsgrensstaberna. ÖB:s förslag överarbetades inom försvarsdepartementet och resultatet av överarbetningen utgjorde i vissa delar underlag för ett förslag till organisation av försvarsgrensstaberna i proposition 1964:31. Förslaget godkändes av riksdagen 1964 (SU 1964:37, rskr 1964:116). Den organisation som då fastställdes för försvarsgrensstaberna gäller fortfarande i allt väsentligt för marin staben och flygstaben. Vid arméstaben tillämpas dock för närvarande en särskild försöksorganisation, vilken successivt intogs under 1973 och 1974. Försvarsgrensstabernas nuvarande organisation redovisas i avsnitt 3.2.

Organisationen av det militära försvarets regionala ledning grundas på statsmakernas beslut år 1964 och 1966 (prop 1964:109, SU 1964:189, rskr 1964:342 och prop 1966:110, SU 1966:99, rskr 1966:248) och innebär att landet delas in i sex militärområden. Varje militärområde lyder under en militärbefälhavare (MB) som i krig direkt under ÖB är ansvarig för den operativa ledningen inom militärområdet. I fred svarar MB – under vederbörlig central myndighet – för operativt krigsförberedelsearbete och förbandsproduktion. Vid anmälan av prop 1966:110 anförde föredragande departementschefen att militärområdesorganisationen förutsatts vara provisorisk under en övergångstid och att definitiva beslut i organisationsfrågan inte skulle fattas förrän tillräckliga erfarenheter vunnits.

Beträffande organisation av intendentur- och tygförvaltningen inom försvarsmakten innebar riksdagens ställningstaganden 1961 följande:

- Principbeslut om inrättande av ett gemensamt intendenturförvaltningsverk för försvarsmakten. Riksdagens ställningstagande fullföljdes 1962 genom beslut om att inrätta försvarets intendenturverk, vilket skulle

överta den centrala intendenturförvaltningen från försvarsgrensförvaltningarna (prop 1962:168, SU 1962:157, rskr 1962:367).

- Principbeslut om att försvarsgrenschef inte längre skulle vara chef över försvarsgrenens tygförvaltningsverk. Riksdagens principbeslut genomfördes år 1963 och försvarsgrenschef upphörde därmed att vara chef för försvarsgrensförvaltning.

Därefter har (år 1968) försvarets materielverk inrättats som central förvaltningsmyndighet för både tyg- och intendenturförvaltning. Det nya verket övertog de uppgifter som därtills vilat på arméförvaltningen, marinförvaltningen, flygförvaltningen, försvarets intendenturverk och försvarets förvaltningsdirektion (prop 1968:107, SU 1968:106, rskr 1968:234).

Ett nytt ledningssystem (Försvarets planerings- och ekonomisystem – FPE-systemet) infördes i försvaret den 1 juli 1972 (prop 1970:97, SU 1970:203, rskr 1970:420). Grundtanken i detta system är att särskild vikt skall läggas vid den långsiktiga inriktningen av försvarets utveckling, så att denna i högre grad än tidigare kan vara vägledande vid planering och genomförandeverksamhet. I fråga om genomförandeverksamheten skall en ökad decentralisering och delegering eftersträvas. Planering och verkställighet inriktas på krigsförbanden, vilka har förts samman i ett antal program. En närmare beskrivning av FPE-systemets indelningsgrunder och dokument återfinns i bilaga C.

Ovan redovisade beslut av statsmakterna utgör grunden för försvarsmaktens nuvarande organisation och ledningssystem på central och regional nivå och innebär i korthet att

- integrerade operativa lednings(stabs-)organ tillkommit på både central och högre regional nivå; behovet uppkom som en följd av kravet på integrerad ledning i krig och därav följande krav på en gemensam bas för det operativa krigsförberedelsearbetet,
- en gemensam långsiktspanering för hela försvarsmakten kommit till stånd och att
- förvaltningarna avskilts från försvarsgrenscheferna och integrerats funktionsvis över försvarsgrensgränserna.

3.2 Försvarsmaktens ledning i fred

Försvarsmakten består av

- ÖB med försvarsstaben,
- försvarsgrenarna – armén, marinen och flygvapnet,
- försvarsmaktens centrala förvaltningsmyndigheter – försvarets civilförvaltning (FCF), försvarets sjukvårdsstyrelse (SjvS), fortifikationsförvaltningen (FortF), försvarets materielverk (FMV) och värnpliktsverket (VPV),
- försvarsmaktens gemensamma institutioner – bl a försvarets forskningsanstalt (FOA), försvarets radioanstalt (FRA) och försvarets datacentral (FDC),
- försvarsmaktens gemensamma utbildningsanstalter – bl a försvarshög-

- skolan (FHS) och militärhögskolan (MHS),
- försvarsmaktens gemensamma personalkårer – försvarets intendentkår och försvarets medicinalkår samt
 - militärbefälhavarna och chefen för Gotlands militärkommando med staber och förvaltningar.

Försvarsmaktens högsta ledning utövas av regeringen.

Den militära ledningen av försvarsmakten utövas under regeringen av ÖB med biträde av försvarsstaben.

Cheferna för armén, marinen och flygvapnet, chefen för försvarets medicinalkår, chefen för försvarets intendentkår samt cheferna för försvarshögskolan och militärhögskolan är underställda överbefälhavaren. Försvarsgrenscheferna ansvarar dock för förbandsproduktionen direkt under regeringen.

Militärledningen, som består av ÖB och försvarsgrenscheferna, är ett samarbetsorgan som har till uppgift att i fred behandla för försvarsmakten centrala frågor.

Militärbefälhavare och chefen för första flygeskadern är underställda ÖB, men lyder under försvarsgrenschefer i fråga om sådan verksamhet rörande mobilisering, utbildning, taktik, organisation, utrustning och personal som denne leder.

Den tekniska och ekonomiska förvaltningen inom försvarsmakten utövas under regeringen av de centrala förvaltningsmyndigheterna.

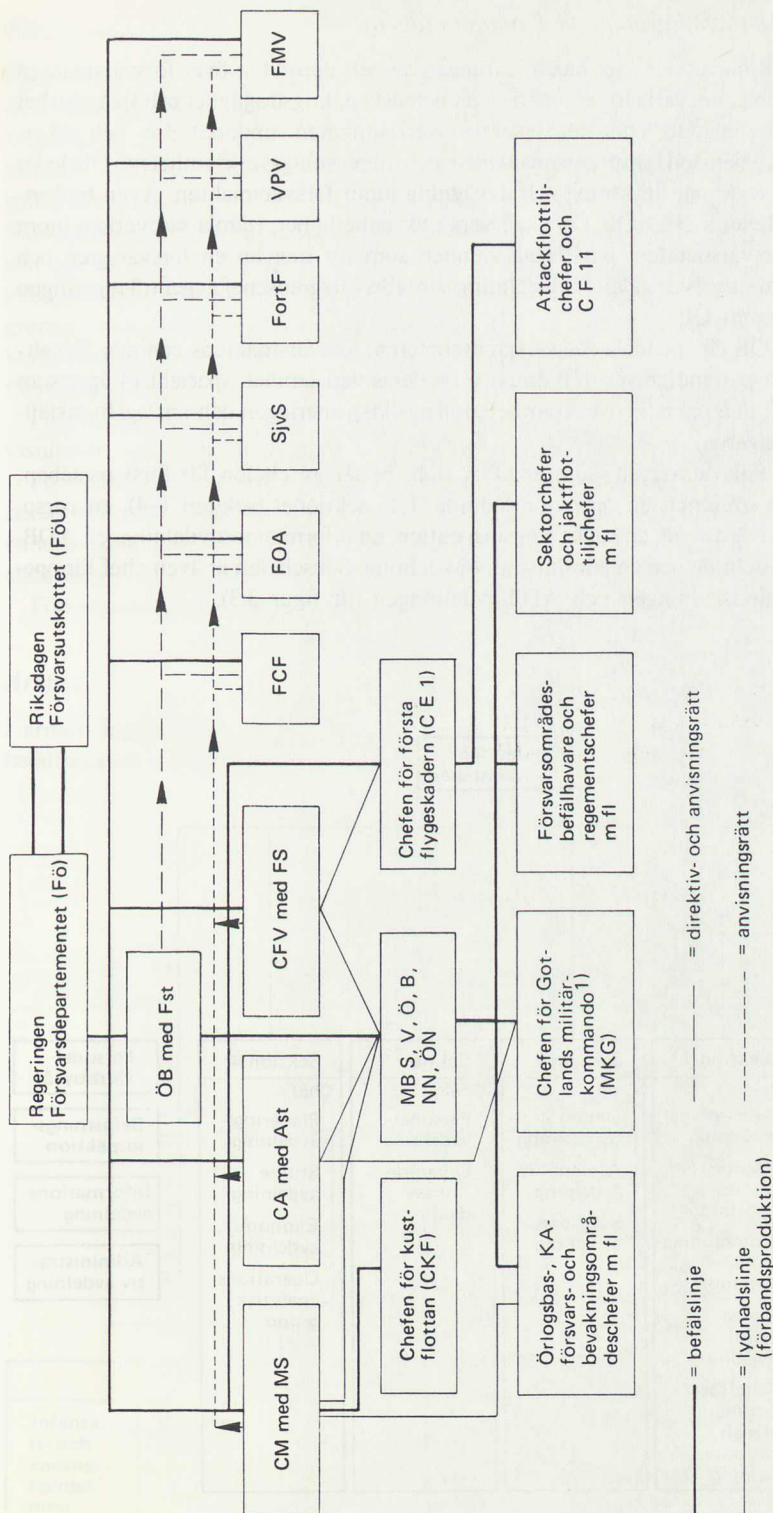
Sverige indelas i sex militärområden (milo). Dessa är Södra (S), Västra (V) och Östra (Ö) militärområdena samt Bergslagens (B), Nedre Norrlands (NN) och Övre Norrlands (ÖN) militärområden. Varje militärområde står under befäl av en militärbefälhavare.

Varje militärområde indelas territoriellt i försvarsområden, vart och ett under ledning av en försvarsområdesbefälhavare. Inom Milo Ö bildar dock Gotlands län ett militärkommando. Ett förband inom varje försvarsområde (utom inom försvarsområdena 18, 48 och 67) är försvarsområdesförband. Chefen för detta förband är tillika försvarsområdesbefälhavare och svarar för grund- och repetitionsutbildningen vid förbandet och för mobilisering av armé- och i vissa fall marinstridskrafter inom försvarsområdet. Försvarsområdesförbandet understöder som regel näraliggande förband och utbildningsanstalter med viss verkställande förvaltning.

Sverige är luftoperativt indelat i luftförsvarssektorer. Inom varje luftförsvarssektor finns ett förband ur flygvapnet (luftförsvarssektorflottilj) som bl a ansvarar för övervakning av luftrummet inom sektorn.

Sjöoperativt är landet indelat i särskilda områden för bl a övervakning av omgivande skärgårdar och farvatten. Övervakningsansvaret inom respektive område åvilar örlogsbaschef eller chef för marint bevakningsområde.

Försvarsmaktens ledning i fred framgår av figur 3:2.



1) Underställd MB Ö

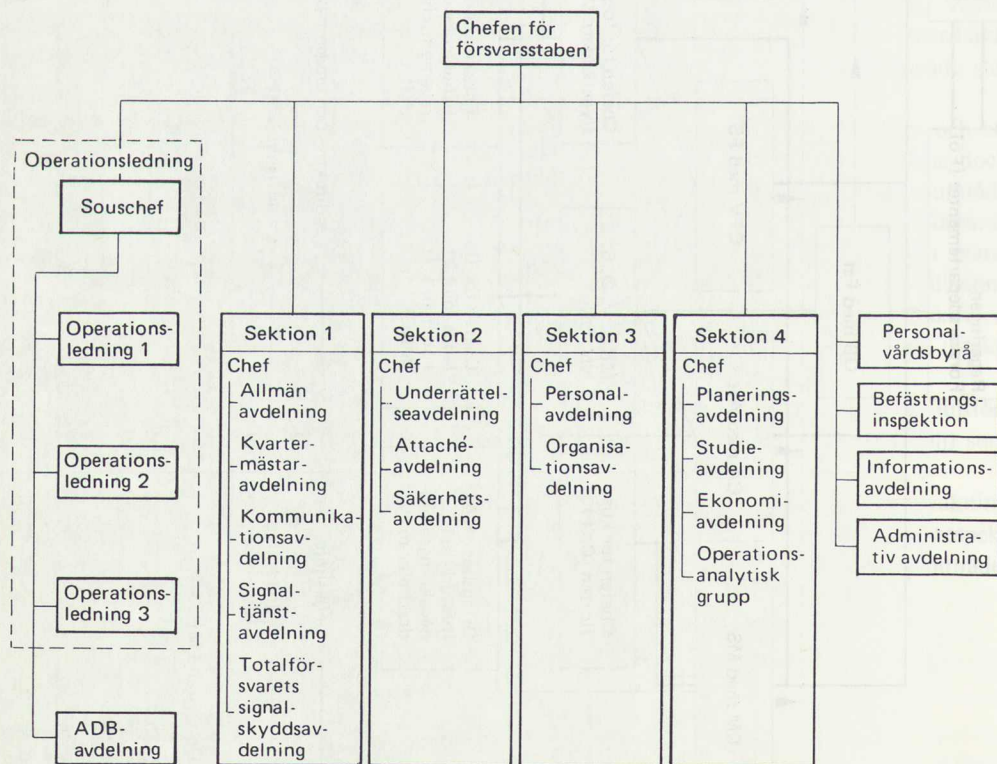
Figur 3:2 Försvarsmaktens ledning i fred (starkt för-enklat).

Överbefälhavaren med försvarsstaben

ÖB har under regeringen ledningen av och uppsikten över försvarsmakten och är ansvarig för att denna äger beredskap, krigsduglighet och tjänstbarhet i övrigt. ÖB leder den operativa verksamheten, underrättelse- och säkerhetstjänsten samt personalvårds- och upplysningsverksamheten. ÖB leder utveckling, inriktning och avvägning inom försvarsmakten. Även budgetarbetet leds av ÖB. ÖB skall verka för enhetlighet, främja samverkan inom försvarsmakten, handlägga ärenden som rör mer än en försvarsgren och yttra sig över sådan framställning som försvarsgrenschef avger till regeringen genom ÖB.

ÖB får meddela försvarsgrenscheferna, försvarsmaktens centrala förvaltningsmyndigheter m fl direktiv för deras verksamhet, speciellt i frågor som rör den operativa verksamheten, långsiktsplaneringen och anslagsframställningarna.

Försvarsstaben, som är ÖB:s stab, består av chefen för försvarsstaben, en souschef, en operationsledning, fyra sektioner (sektion 1-4), en personalvårdsbyrå, en befästningsinspektion, en informationsavdelning, en ADB-avdelning och en administrativ avdelning. Souschefen är även chef för operationsledningen och ADB-avdelningen (jfr figur 3:3).



Figur 3:3 Försvarsstabens nuvarande organisation.

Försvarsgrenschef med försvarsgrensstab

Försvarsgrenschef har under regeringen och ÖB ledningen av och uppsikten över försvarsgrenen och är ansvarig för att försvarsgrenen äger beredskap, krigsduglighet och tjänstbarhet i övrigt. Försvarsgrenschef leder den verksamhet inom försvarsgrenen som rör mobilisering, utbildning, taktik, organisation, utrustning och personal. Försvarsgrenschef utarbetar planer för försvarsgrenens utveckling och inriktning samt för avvägningen på lång sikt och utför enligt ÖB:s bestämmande utredningar och studier inom givna ekonomiska ramar. Försvarsgrenschef leder budgetarbetet inom försvarsgrenen. Vidare leder han enligt ÖB:s bestämmande underrättelse- och säkerhetstjänsten samt personalvårds- och upplysningsverksamheten inom försvarsgrenen.

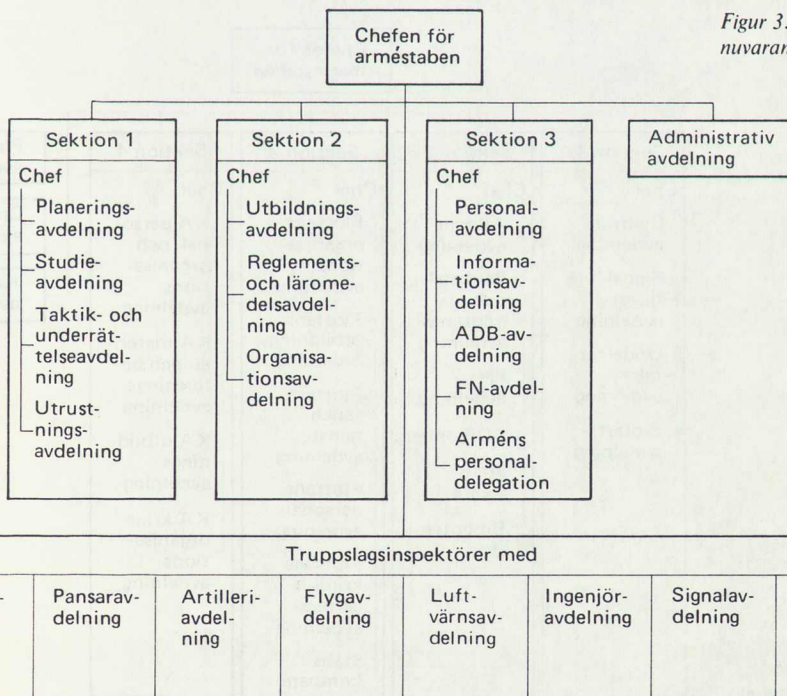
Försvarsgrenschef är underställd ÖB. Han skall följa de direktiv och anvisningar som ÖB meddelar.

Försvarsgrenschef får ge försvarsmaktens centrala förvaltningsmyndigheter m fl anvisningar för den verksamhet som rör hans ansvar för förbandsproduktionen samt anvisningar i anslutning till ÖB:s direktiv för långsiktplanering och förslagen till anslagsframställningar.

Försvarsgrenschef biträds av en försvarsgrensstab.

Armén

I armén ingår chefen för armén (CA) med arméstaben, försvarsområdesbefälhavaren i Kalix försvarsområde med stab samt förband, utbildnings-



Figur 3:4 Arméstabens nuvarande organisation.

anstalter och personalkårer som är underställda eller lyder under CA. Arméns förband tillhör olika truppslag.

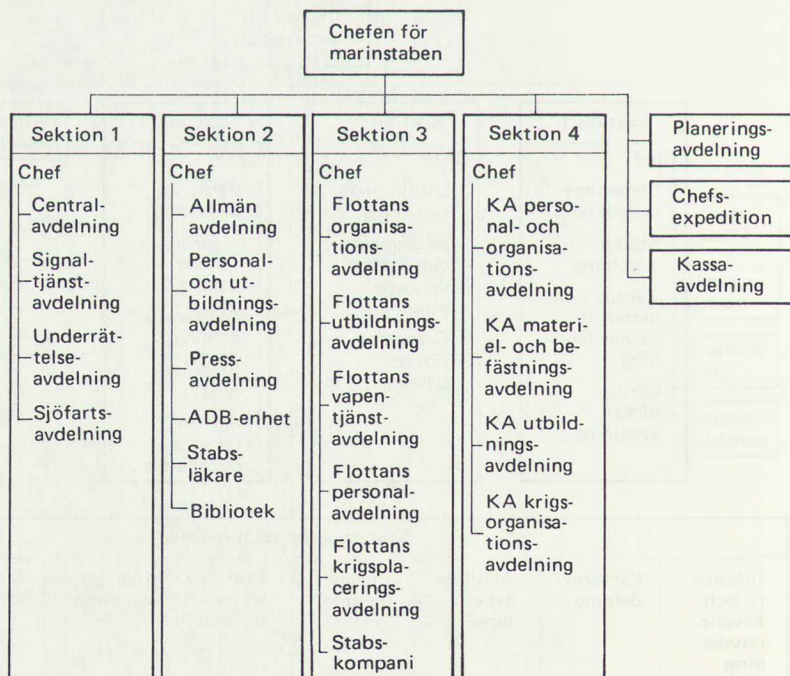
I armén ingår även hemvärnet. Under CA leder rikshemvärnschefen hemvärnets verksamhet. Hemvärnsstaben är rikshemvärnschefens stab. Inom militärområde och försvarsområde leds hemvärnet av militärbefälhavare respektive försvarsområdesbefälhavare.

Utöver försvarsgrenschefs allmänna åligganden har CA till uppgift att leda den centrala signalskyddsutbildningen inom totalförsvaret samt försvarsmaktens hundtjänst.

Arméstaben, som är CA:s stab, har för närvarande en försöksorganisation och består av chefen för arméstaben, tre sektioner (sektion 1–3) och en administrativ avdelning. I arméstaben ingår också sex truppslagsinspektörer med åtta truppslagsavdelningar. Flygavdelningen är underställd artilleriinspektören. Ingenjör- och signalavdelningarna är underställda en gemensam inspektör (jfr figur 3:4).

Marinen

I marinen ingår chefen för marinen (CM) med marinstaben, cheferna för örlogsbaser, kustartilleriförsvaret och marina bevakningsområden med staber samt förband, utbildningsanstalter och personalkårer som är underställda eller lyder under CM. Till marinen hör också sjövärnsskåren. Marinens enheter hör till något av vapenslagen flottan (F) eller kustartilleriet (KA), eller är gemensamma för marinen.



Figur 3:5 Marinstabens nuvarande organisation.

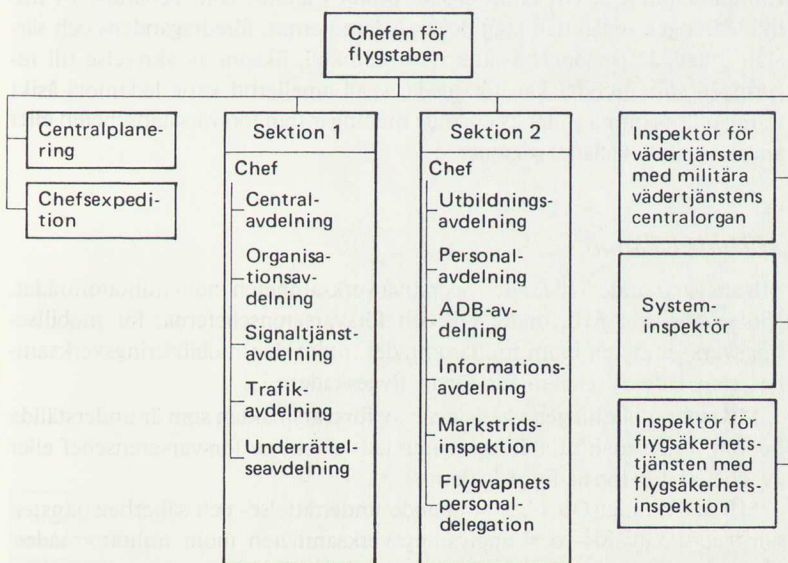
Marinstaben, som är CM:s stab, består av chefen för marinstaben, planeringsavdelning, fyra sektioner (sektion 1–4), chefsexpedition och kassa (jfr figur 3:5).

Flygvapnet

I flygvapnet ingår chefen för flygvapnet (CFV) med flygstaben, chefen för första flygeskadern med stab samt förband och utbildningsanstalter som är underställda eller lyder under CFV.

Utöver försvarsgrenschefs allmänna åligganden har CFV till uppgift att leda vädertjänsten, inklusive den militärmeteorologiska forskningen, flygsäkerhetstjänsten och flygtrafikledningstjänsten inom försvarsmakten.

Flygstaben, som är CFV:s stab, består av chefen för flygstaben, centralplanering, chefsexpedition, två sektioner (sektion 1–2), inspektören för flygsäkerhetstjänsten med flygsäkerhetsinspektionen, systeminspektören och inspektören för vädertjänsten med militära vädertjänstens centralorgan (jfr figur 3:6).



Figur 3:6 Flygstabens nuvarande organisation.

Militärledningen

Militärledningen har till uppgift att i fred behandla för försvarsmakten centrala frågor och verka för samordning och enhetlighet inom försvarsmakten samt att främja samverkan med andra myndigheter inom totalförsvaret. ÖB är ordförande i militärledningen och övriga ledamöter är CA, CM och CFV. Chefen för försvarsstaben är föredragande. Cheferna för försvarsmaktens centrala förvaltningsmyndigheter och gemensamma institutioner m fl samt andra personer enligt ÖB:s bestämmande kallas till sammanträden i militärledningen i mån av behov.

Enligt instruktionen skall militärledningen bl a behandla

- grundläggande frågor om den operativa verksamheten,
- planer för försvarsmaktens beredskap och verksamhet vid krig eller krigsfara,
- allmänna riktlinjer för långsiktplanering och för myndigheternas förslag till anslagsäskanden samt
- frågor om företrädesrätt mellan försvarsmaktens olika delar i fråga om personal och förnödenheter m m.

Ledamöterna är skyldiga att, med beaktande av förhållanden och behov inom försvarsmakten i dess helhet, uttala sin åsikt i ärende som behandlas i militärledningen. ÖB fattar ensamt beslut i ärende som behandlats i militärledningen sedan han tagit del av ledamöternas, föredragandens och särskilt inkallade personers åsikter. Av protokoll, liksom av skrivelse till regeringen som ärendet kan föränleda, skall emellertid varje ledamots åsikt framgå. Detsamma gäller avvikande meningar från försvarsstabschefen eller andra särskilt kallade personer.

Militärbefälhavare

MB ansvarar under ÖB för den operativa verksamheten inom militärområdet. Vidare ansvarar MB, under ÖB och försvarsgrenscheferna, för mobiliseringsverksamheten inom militärområdet, utom den mobiliseringsverksamhet som leds av chefen för första flygeskadern.

MB leder utbildningen vid de delar av försvarsmakten som är underställda honom, i den mån utbildningen inte leds direkt av försvarsgrenschef eller av chefen för första flygeskadern.

MB leder enligt ÖB:s bestämmande underrättelse- och säkerhetstjänsten samt personalvårds- och upplysningsverksamheten inom militärområdet. Han leder vidare, enligt sjukvårdsstyrelsens bestämmande, den militära hälso- och sjukvården inom militärområdet.

MB är inom militärområdet, under de centrala förvaltningsmyndigheterna, ansvarig för samordning av förvaltningen och – med vissa begränsningar – för planläggning och kontroll av förvaltningen.

MB skall inom militärområdet samordna försvarsmaktens verksamhet med totalförsvaret i övrigt samt samverka med civilbefälhavaren och andra totalförsvarsmyndigheter.

MB biträds av en allsidigt sammansatt militärområdesstab.

3.3 Försvarsmaktens ledning i krig

Gällande principer för försvarsmaktens högsta ledning i krig grundar sig i väsentliga delar på de utredningar som genomfördes av FLU 60 och kan sammanfattas på följande sätt.

Den högsta militära ledningen utövas av en ensamt beslutande ÖB. Vid krig eller krigsfara, vid krigsfara i den utsträckning regeringen bestämmer, biträds ÖB av högkvarteret.

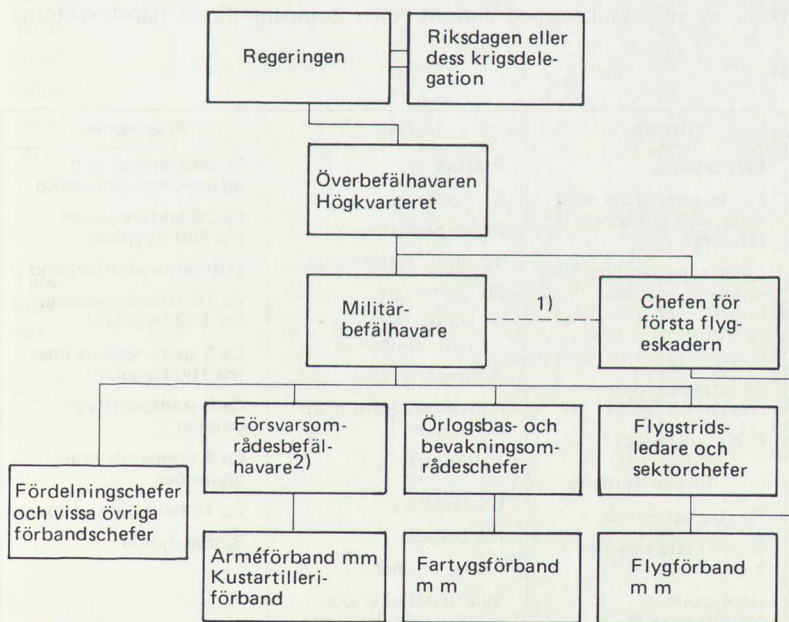
I högkvarteret ingår försvarsstaben, försvarsgrenscheferna, delar av försvarsgrensstaberna samt delar av försvarsmaktens centrala förvaltningsmyndigheter och vissa av de gemensamma institutionerna. Dessutom ingår rikshemvärnschefen med hemvärnsstaben.

ÖB biträds vid ledning av den operativa verksamheten av en allsidigt sammansatt försvarsstab. Försvarsstabschefen samordnar den operativa verksamheten inom högkvarteret.

ÖB ger operativa order direkt till regionala militära chefer och till övriga direkt under ÖB lydande chefer.

Försvarsgrenscheferna är ställföreträdare för överbefälhavaren. De utför inspektionsverksamhet och kan även komma ifråga för speciella uppdrag.

Försvarsmaktens ledning i krig framgår av figur 3:7.



1) Chefen för första flygeskadern underställs eller leder vid attackinsats enligt överbefälhavarens bestämmande under militärbefälhavaren med hela eller delar av eskadern.

2) På Gotland chefen för Gotlands militärkommando.

Figur 3:7 Försvarsmaktens ledning i krig.

3.4 Försvarsmaktens personal, ekonomi m m

Vi redovisar i detta avsnitt vissa sammanställningar över försvarsmaktens personal, ekonomi m m. Redovisningen syftar till att i någon mån ge en bild av verksamhetens omfattning och av de skillnader som finns mellan försvarsgrenarna.

Krigsorganisationens innehåll i form av personal och materiel är styrande för fredsverksamhetens inriktning och omfattning. Försvarsmaktens resurser efter mobilisering framgår av figur 3:8.

En viktig uppgift för försvarsmakten i fred är att utbilda värnpliktig och fast anställd personal för krigsorganisationens behov. Utbildningen bedrivs till sin huvuddel vid fredsförband och utbildningsanstalter inom ramen för försvarsgrenarnas fredsorganisation (jfr figur 3:9).

Värnpliktsutbildningens omfattning framgår av tabell 3:1. Tabellen visar att det finns stora skillnader mellan försvarsgrenarna och armén intar här en helt dominerande ställning. Olikheterna mellan försvarsgrenarna är en följd av krigsförbandens antal och personella innehåll. Inom armén är värnpliktig personal grunden i alla krigsförband. Inom flygvapnet däremot, med dess tekniskt kvalificerade materiel, kan värnpliktig personal endast utnyttjas inom vissa funktioner. Marinen intar här en mellanställning.

I tabell 3:2 redovisas försvarsmaktens personal fördelad på huvudprogram och personalkategorier. Det ringa antalet civilmilitär personal inom marinen beror på att tekniker med plutons- eller kompaniofficers tjänsteställning

Armén	Marinen	Flygvapnet
Fältförband Fördelningsstaber med stabs- och sambandsförband Ca 50 självständiga infanteri-, pansar-, artilleri- och luftvärns(robot)-bataljoner 24 infanteri- och norrlandsbrigader 6 pansarbrigader Lokalförsvarsförband Ca 100 bataljoner Ca 400-500 självständiga kompanier Hemvärnet 93 000 man	Flottan 6 jagare 21 torpedbåtar 16 motortorpedbåtar 20 ubåtar 2 minfartyg samt hjälpminfartyg 4 fregatter Minsvepare samt hjälpminsvepare Helikoptrar Kustartilleri KA-brigader KA-bataljoner Spärrbataljoner och spärrkompanier (fasta och rörliga) Artilleri- och robotbatterier Kustjägarkompanier Minutläggningsdivisioner Totalt ca 65 förband	Stridslednings- och luftbevakningsförband Ca 20 jaktdivisioner (ca 300 flygplan) Luftvärnsrobotförband Ca 10 attackdivisioner (ca 150 flygplan) Ca 5 spaningsdivisioner (ca 100 flygplan) Ca 5 transportflyggrupper Ca 5 sambandsflygdivisioner Ca 10 helikoptergrupper Basbataljoner

Figur 3:8 Försvarsmaktens nuvarande resurser efter mobilisering. (Källa: Proposition 1975/76:100 bilaga 6.)

Armén	Marinen	Flygvapnet
1 försvarsområdesstab	3 örlogsbaser	1 eskaderstab
20 försvarsområdesförband	2 marina bevakningsområden	7 luftförsvarssektorflottiljer
29 övriga förband	5 kustartilleriförsvar ¹⁾	5 övriga flottiljer
27 utbildningsanstalter	7 övriga förband (kustflottan, 5 kustartilleriregementen, 1 helikopterdivision)	6 utbildningsanstalter
	4 utbildningsanstalter	

1) Två kustartilleriförsvarsschefer är också försvarsområdesbefälhavare.

Figur 3:9 Försvarsgrenarnas fredsorganisation.
(Källa: SFS 1975:562.)

inom marinen är militär personal och inte civilmilitär som inom armén och flygvapnet. I stort sett torde marinen ha en lika stor andel tekniker som flygvapnet.

Försvarsgrenarna uppvisar sinsemellan stora skillnader i fråga om materielens dominans i krigsorganisationen. Skillnaden framgår bl a av hur stor del av årsbudgeten som går till materielanskaffning (inklusive anskaffning av befästningar samt forskning och utveckling) inom de olika försvarsgrenarna (jfr figur 3:10). Flygvapnet intar här en särställning dels genom den jämfört med de övriga försvarsgrenarna höga andel som går till materielanskaffning, dels genom att materielkostnaderna domineras av vissa stora objekt, t ex jaktflygplan JA 37. Huvuddelen av materielanslagen går inom samtliga försvarsgrenar till den organisationsbestämmande materielen, dvs stridsfordon, fartyg, flygplan, artilleri m m.

Även utnyttjandet i fred av materielen varierar mellan försvarsgrenarna,

Tabell 3:1 Antalet tjänstgöringsdagar för grund- och repetitionsutbildning samt antalet utbildade man under utbildningsåret 1975/76 (utfall) fördelade på försvarsgrenar.

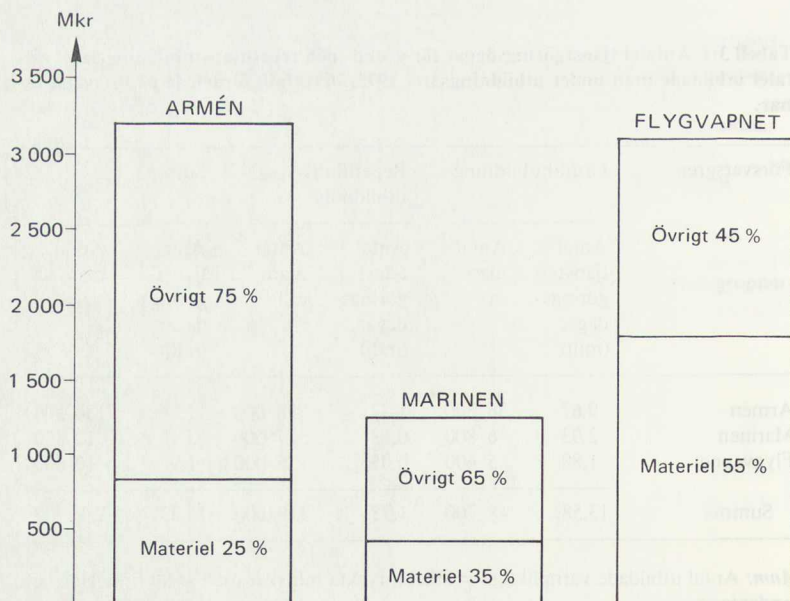
Försvarsgren	Grundutbildning		Repetitionsutbildning		Summa	
	Antal tjänstgöringsdagar (milj)	Antal man ca	Antal tjänstgöringsdagar (milj)	Antal man ca	Antal tjänstgöringsdagar (milj)	Antal man ca
Armén	9,67	36 300	1,57	98 000	11,24	134 300
Marinen	2,03	6 800	0,13	7 000	2,16	13 800
Flygvapnet	1,88	5 600	0,05	5 000	1,93	10 600
Summa	13,58	48 700	1,75	110 000	15,33	158 700

Anm: Antal utbildade värnpliktiga = antal inryckta minskat med antal frikallade och undantagna.

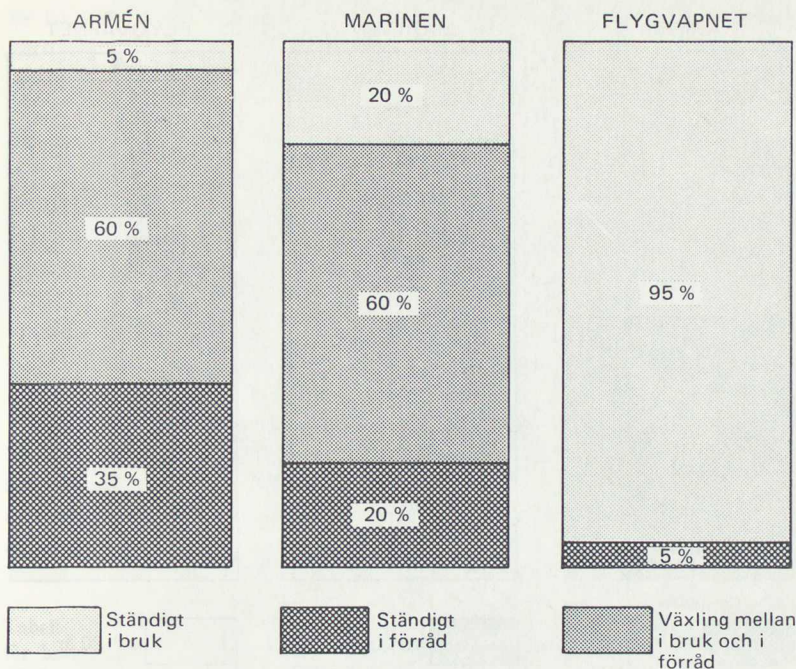
Tabell 3:2 Antal anställda inom försvarsmakten, omräknat till heltidstjänstgörande, i mars 1976 fördelade på huvudprogram och personalkategorier.

(Källa: ÖB:s skrivelse 1976-06-22 Org 302:1 angående minskning av antalet anställda inom försvarsmakten.)

Huvudprogram	Antal personmånader			Summa
	Militär	Civil- militär	Civil	
Arméförband	8 668	1 045	8 553	18 266
Marinförband	3 551	145	3 737	7 433
Flygvapenförband	2 139	2 573	4 792	9 505
Central och högre regional ledning varav	1 162	137	2 076	3 374
Försvarsstaben	(205)	(16)	(254)	(475)
Arméstaben	(170)	(2)	(218)	(390)
Marinstaben	(178)	(2)	(136)	(315)
Flygstaben	(128)	(46)	(189)	(363)
Milöstaber m m	(481)	(71)	(1 279)	(1 831)
Gemensamma myndigheter och funktioner	635	166	7 321	8 122
Summa	16 155	4 066	26 479	46 700



Figur 3:10 Årsbudgetens och materielandels storlek inom de olika försvarsgrenarna budgetåret 1976/77. (Källa: Proposition 1975/76:100 bilaga 6.)



Figur 3:11 Materielens (exklusive intendenturmateriel) växling i fred inom de olika försvarsgrenarna mellan tillstånden "i bruk" och "i förråd". (Källa: Betänkande av försvarets materieförvaltningsutredning 1966, Fö 1967:13.)

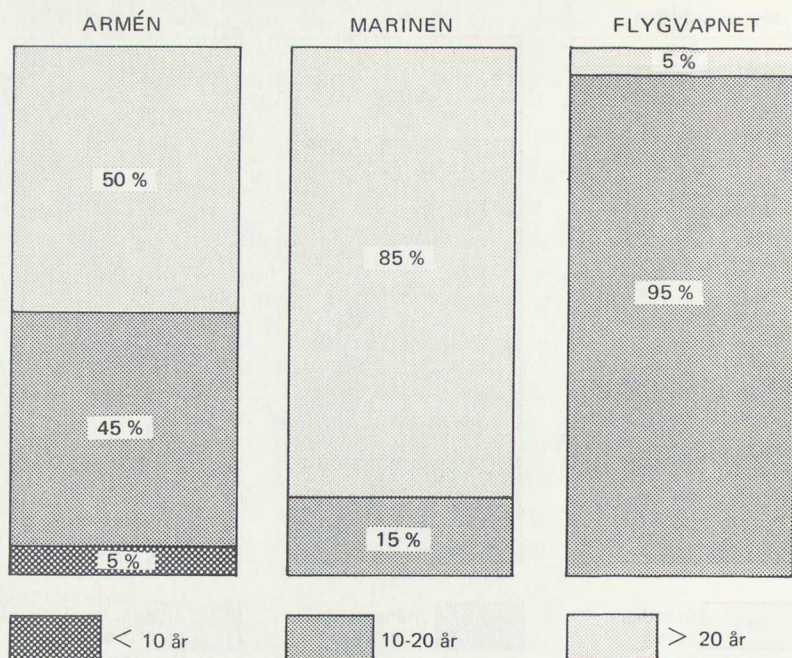
Anm: Andelarna är angivna med utgångspunkt från materielens relativa värde inom respektive försvarsgren. Det absoluta värdet av materielen varierar mellan de olika försvarsgrenarna.

vilket framgår av figur 3:11. Armén och marinen uppvisar en likartad profil, och vad som särskilt skiljer dem från flygvapnet är den stora andelen materiel som växelvis är i bruk och i förråd. Materielen utnyttjas för utbildningen i fred, men den är inte kontinuerligt i bruk, främst beroende på att endast en begränsad del av krigsorganisationens materiel krävs för utbildning av en åldersklass värnpliktiga. Utnyttjandet (och förslitningen) av främst organisationsbestämmande materiel måste dock styras med hänsyn till dels operativa och mobiliseringsmässiga skäl, dels kravet på att materielen förslits ekonomiskt rationellt. Under repetitionsutbildningen däremot är stora delar av materielen i bruk under kort tid. Ovan angivna förhållanden gäller främst armén och kustartilleriet och ställer särskilda krav på mobiliserings- och förvaltningsorganisationen. Inom flygvapnet är huvuddelen av materielen ständigt i bruk.

Materielens livslängd (jfr figur 3:12) bestäms väsentligen av hur länge den uppfyller kraven på stridsekonomisk effekt. Livslängden bestämmer omsättningstakten av materielen i krigsorganisationen och därmed delvis belastningen på utvecklingskapaciteten vid staber, förvaltningar m fl.

Figur 3:11 och 3:12 grundar sig på uppgifter från 1967. Relationerna torde dock inte ha förändrats i någon större utsträckning.

Av tabell 3:3 framgår den militära utgiftsramens procentuella fördelning på huvudprogram och huvudproduktionsområden enligt de budgeterade anslagen för 1976/77. Den största delen (ca 60 procent) går till ledning och förbandsverksamhet, som i princip kan sägas motsvara kostnaderna för drift



Figur 3:12 Materielns (exklusive intendenturmateriel) genomsnittliga livslängd inom de olika försvarsgrenarna. (Källa: Betänkande av försarets materieförvaltningsutredning 1966, Fö 1967:13.)

Anm: Andelarna är angivna med utgångspunkt från materielns relativa värde inom respektive försvarsgren. Det absoluta värdet av materielen varierar mellan de olika försvarsgrenarna.

Tabell 3:3 Procentuell fördelning av det militära försarets utgiftsram på huvudprogram m m och huvudproduktionsområden för budgetåret 1976/77.

(Källa: Proposition 1975/76:100 bilaga 6.)

Huvudprogram m m	Huvudproduktionsområden				
	Ledning och förbandsverksamhet %	Materiel-anskaffning %	Anskaffning av anläggningar m m %	Forskning och utveckling %	Summa %
Försvarsdepartementet ^a	0,29	—	—	—	0,29
Arméförband	21,94	7,37	2,13	0,58	32,02
Marinförband	7,38	3,38	0,99	0,30	12,05
Flygvapenförband	11,94	12,07	1,27	4,62	29,90
Central och högre regional ledning	3,31	0,30	0,25	—	3,86
Gemensamma myndigheter och funktioner	6,63	0,20	0,21 ^b	1,53	8,57
Prisreglering ^c	8,37	3,83	—	1,11	13,31
Summa	59,86	27,15	4,85	8,14	100,00

^a Exklusive anslagen till prisreglering.

^b Inklusive anskaffning av datamaskiner till försaret.

^c Preliminär fördelning.

av fredsorganisationen. Här ingår bl a all utbildning av fast anställd och värnpliktig personal. En dryg tredjedel av ramen går till materielanskaffning (inklusive forskning och utveckling).

Utvecklingen de senaste fem åren av utgiftsramens fördelning på olika huvudproduktionsområden framgår av tabell 3:4. Tabellen visar att ledning och förbandsverksamhet tar i anspråk en allt större del av de tillgängliga resurserna, medan den del som går till materielanskaffning samt forskning och utveckling sjunker. Denna utveckling torde bl a bero på att lönekostnaderna tar i anspråk en ökande del av utgiftsramen.

Mot bakgrund av den ogynnsamma kostnadsutvecklingen har regeringen uppdragit åt ÖB att i samråd med försvarets rationaliseringsinstitut vidta åtgärder och lämna förslag för att minska antalet anställda inom försvarsmakten med ca 4 900 (netto) under perioden september 1972 – september 1982. Flera åtgärder har genomförts eller pågår för att begränsa utgifterna för fredsorganisationen. De faktiska förändringarna i personalläget mellan september 1972 och mars 1976, som redovisas i tabell 3:5, har inneburit en minskning av antalet heltidstjänstgörande med ca 4,3 procent. För enbart den civila personalen är motsvarande förändring under perioden 6,4 procent.

Tabell 3:4 Procentuell fördelning av utgiftsramen på huvudproduktionsområden för budgetåren 1972/73–1976/77.

(Källa: RRV:s budgetredovisning. Respektive års budgetproposition bilaga 6.)

Huvudproduktionsområde	72/73	73/74	74/75	75/76	76/77 ^a
Ledning och förbandsverksamhet	56,8	57,3	59,0	59,4	59,9
Materielanskaffning	28,8	28,5	27,7	27,8	27,1
Anskaffning av anläggningar m m	5,3	5,0	4,4	4,2	4,9
Forskning och utveckling	9,1	9,2	8,9	8,6	8,1
Summa	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

^a Budgeterade anslag.

Tabell 3:5 Den andelsmässiga utvecklingen i antalet anställda inom försvarsmakten, omräknat till heltidstjänstgörande, mellan september 1972 och mars 1976 fördelade på personalkategorier.

(Källa: ÖB:s skrivelse 1976-06-22 Org 302:1 angående minskning av antalet anställda inom försvarsmakten.)

Personalkategori	Sept 1972		Sept 1973		Sept 1974		Sept 1975		Mars 1976	
	Antal	%	Antal	%	Antal	%	Antal	%	Antal	%
Militär	16 212	33,2	16 542	34,0	16 377	34,5	16 246	34,6	16 155	34,6
Civil-										
militär	4 285	8,8	4 239	8,7	4 133	8,7	4 099	8,7	4 066	8,7
Civil	28 304	58,0	27 828	57,3	26 914	56,8	26 643	56,7	26 479	56,7
Summa	48 800	100,0	48 609	100,0	47 423	100,0	46 988	100,0	46 700	100,0

Anm: För militär och civilmilitär personal är antalet anställda i regel lägre i mars än i september beroende på tidpunkterna för anställning respektive pensionsavgångar.

4 Utländska organisationer

I våra direktiv nämns särskilt den organisationsutveckling som pågår inom försvarsmakten och dess högsta ledning i vissa andra länder. Denna utveckling innefattar bl a integrationssträvanden. Enligt direktiven är det en strävan efter ökad effektivitet i förening med en ogynnsam kostnadsutveckling för fredsorganisationen som har varit ett av de avgörande skälen för organisationsöversynerna.

De förändringar som genomförts i Norge, Danmark, Kanada och Västtyskland är exempel på denna utveckling. Vi har studerat organisationsförändringarna i dessa länder för att kunna ta tillvara deras erfarenheter i den mån de kan tillämpas på svenska förhållanden. Vi har fått underlag för våra studier genom expertföredragningar och genom studiebesök i Norge.

Vi redovisar inledningsvis vissa grundläggande skillnader mellan Sverige och de länder vi studerat. Därefter redovisar vi den militära organisationen i stort samt den centrala militära ledningsorganisationen i Norge, Danmark, Kanada och Västtyskland. Vi inleder med Kanada eftersom organisationsutvecklingen där har varit särskilt genomgripande och haft visst inflytande på utvecklingen i andra länder.

4.1 Grundläggande skillnader gentemot Sverige

Samtliga de länder vi studerat tillhör Atlantpakten (NATO). Vid krig eller krigsfara och efter beslut av respektive regering ställs huvuddelen av de operativa stridskrafterna i NATO:s medlemsländer under integrerade NATO-kommandon. Ett exempel på ett sådant kommando är Nordkommandot (AFNORTH) utanför Oslo, vars operativa ansvarsområde omfattar Norge, Danmark och Schleswig-Holstein, inklusive omgivande hav och luft- rum. Förvaltnings- och underhållstjänsten är emellertid ett nationellt ansvar.

Det operativa krigsförberedelsearbetet genomförs av NATO-organisationen i samråd med berörda länder. I vissa fall, t ex i Norge, upprättas dessutom nationella försvarsplaner och försvarschefen har stabsresurser för att kunna föra ett nationellt operativt befäl under den tid som kan föregå ett regeringsbeslut om att ställa stridskrafterna under NATO-kommandot, och för att kunna fungera som regeringens rådgivare i anslutning till krigshändelsernas utveckling. Behovet av nationella operativa ledningsorgan kvarstår därför även i ett krigsläge. Detsamma gäller underrättelsetjänsten.

Även övriga militärpolitiska förhållanden i de länder vi studerat kan skilja

sig från de svenska. För Kanada gäller detta också det militärgeografiska läget. Det är därför inte möjligt att direkt omsätta dessa länders erfarenheter på svenska förhållanden. Jämförelser med de olika länderna måste därför göras med försiktighet.

Statsförvaltningen i de länder vi studerat skiljer sig från den svenska genom att den är mer eller mindre präglad av sk ministerstyre. Detta innebär att regeringsarbetet är integrerat med den löpande förvaltningen i ministerier. Den regeringsledamot som ansvarar för verksamhetsområdet är i princip ansvarig för sitt ministeriums förvaltningsåtgärder av alla slag och på alla nivåer. I Sverige däremot är regeringsarbetet organisatoriskt skilt från den löpande administrationen som under regeringen åvilar självständigt ansvariga myndigheter. Ministerstyret är särskilt utpräglat i Kanada och Västtyskland. Denna skillnad sätter naturligtvis sin prägel också på den militära ledningsorganisationen.

4.2 Kanada

Allmänna militära förhållanden

Kanada sträcker sig från Atlanten till Stilla havet och vidare i en sektor upp mot Nordpolen. Landytan är ca 8,5 miljoner km² – ungefär Europas yta – men invånarantalet är endast ca 23 miljoner.

Efter andra världskriget avskaffades den allmänna värnplikten. Huvuddelen av administrationen och verkstäderna för tillverkning av krigsmateriel behölls dock och tillsammans med de värvade styrkorna omfattade försvarsmakten i början av 1960-talet ca 125 000 personer.

Kanada och USA har fortsatt försvarssamarbetet efter andra världskriget. Kanada upprätthåller tillsammans med USA The North American Air Defence (NORAD) och medverkar här främst med luftbevakning och stridsledning i anslutning till polarområdet.

Som medlem av NATO håller Kanada begränsade luft- och markstridskrafter i Europa samt sjöstyrkor, främst för ubåtsjakt, i Nordatlanten. Landet har spelat en mycket aktiv roll i Förenta Nationernas fredsbevarande verksamhet.

Kanada har ett gynnsamt militärgeografiskt läge och någon invasionsrisk finns knappast. Försvarsmakten är därför i första hand inriktad på att biträda övriga NATO-länder – främst i Europa.

Sedan det kalla kriget kulminerat i början av 1960-talet har Kanada visat en mer återhållsam utrikespolitisk inställning, bl a genom att sträva mot mindre försvarspolitiska bindningar. Europastyrkorna skars ned till hälften och FN-förpliktelseernas återspeglning i försvarsorganisationen diskuterades. Kanada behöll dock sitt medlemskap i NORAD.

Det är bl a mot denna bakgrund man bör se de förändringar av Kanadas militära organisation som påbörjades i mitten av 1960-talet.

Omorganisationen av försvaret och dess ledning

I en utredning från 1962 konstaterades att en alltför stor del av Kanadas försvarsbudget gick till administration, medan endast 14 procent gick till

anskaffning av krigsmateriel. Båda verksamheterna ansågs vara ineffektiva. Dessutom saknades i viss utsträckning politiska kontrollmöjligheter och då speciellt över försvarsgrenarnas verksamhet. Den centrala ledningsorganisationen byggde på samordning genom samverkan. Högsta organ var en kommitté med de tre försvarsgrenscheferna och en särskild ordförande utan befälsrätt (Chiefs of Staff Committee). Försvarsgrenscheferna utnyttjade olika kanaler direkt till försvarsministern. Samordningen mellan försvarsgrenarna, för att öka effektiviteten och minska kostnaderna, var svagt utvecklad. Utredningen rekommenderade integration i stället för samordning genom samverkan. Varje funktion inom försvaret skulle koncentreras till en organisatorisk enhet under chefskap av en försvarsgrensoberoende befattningshavare.

Regeringen lade därefter fram ett förslag till omorganisation som godkändes av parlamentet 1964. Omorganisationen, som gällde försvarsmakten i dess helhet, syftade till att minska kostnaderna, öka materielanskaffningens del av budgeten och öka organisationens effektivitet. De medel som användes var att låsa budgeten, minska personalen och integrera likartade funktioner över försvarsgrensgränserna. All personal skulle som tidigare rekryteras frivilligt. Försvarsgrenscheferna med staber avskaffades och en integrerad försvarsstab tillkom.

Nästa steg i omorganisationen gällde nivån under den centrala ledningen. De högre regionala eller funktionella cheferna med staber (Commands), som var organiserade efter försvarsgren, minskades från elva till sex och organisationen blev helt funktionell.

Funktionella kommandon organiserades för

- striden på marken (Mobile Command) med såväl markstridskrafter som attackflygdivisioner,
- striden till sjöss, havsövervakning m m (Maritime Command) med sjöstridskrafter och flyg,
- luftförsvar (Air Defence Command),
- lufttransporter (Air Transport Command),
- utbildning (Training Command) samt
- materiel (Materiel Command).

Den funktionella organisationen skapade problem för den militärterritoriella indelningen. Tidigare hade Atlantkusten och Stillhavskusten legat under var sitt marinkommando och landet däremellan under fyra armékommandon. Lösningen på detta problem blev att fem av de funktionella kommandona också fick ett territoriellt ansvar som främst innebar att de skulle ge stöd åt det civila samhället inom respektive område. Det sjätte kommandot, Materiel Command, drogs in efter några år. Territoriet längst i norr fick ett särskilt ledningsorgan.

1966 upphörde försvarsgrenarna att existera. De gamla personalkårens upplöstes och enhetliga uniformer infördes. Detta tredje steg, som innebar att man gick över till en helt integrerad försvarsmakt, hade inte planerats från början, men blev en naturlig följd av den långt genomförda integreringen.

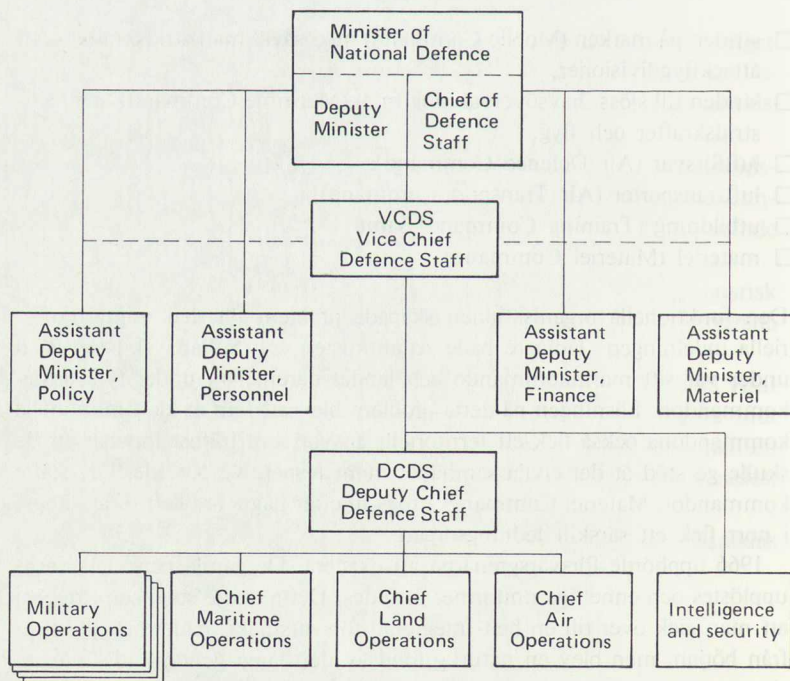
Erfarenheterna fram till 1972 av den nya ledningsorganisationen var inte

odelat positiva. Bland annat ansågs att samordningen mellan det militära högkvarteret/försvarsstaben och det överordnade försvarsdepartementet inte var tillfredsställande.

Den omorganisation som genomfördes 1972 syftade därför till att integrera också dessa nivåer, bl a för att minska dubbelarbetet. Ett annat syfte var att öka departementets kontroll över försvarsmakten. Benämningen Department of National Defence Headquarters antyder arten och omfattningen av den integration som genomfördes mellan den politiska och militära ledningen. Två år senare gjordes ytterligare förändringar. Den organisation som genomfördes då framgår av figur 4:1.

Försvarsministern har i den nya organisationen till sitt förfogande en Deputy Minister, som är närmast ansvarig för arbetet inom departementet. Underställda denne finns fyra Assistant Deputy Ministers (ADM) för Policy, Personnel, Finance och Materiel, var och en med en egen stab. ADM är civila ämbetsmän eller generalspersoner. Chief of Defence Staff, som är högste fackmilitära chef, är under försvarsministern sidoordnad Deputy Minister.

Vice Chief Defence Staff (VCDS) leder arbetet inom den militära delen av högkvarteret. VCDS har också ansvaret för samordningen mellan den militära delen och de nämnda funktionella enheterna. Detta innebär i princip att det beslutsunderlag som når Deputy Minister skall vara avvägt från ekonomiska, politiska och militära synpunkter. Under VCDS lyder dels



Figur 4:1 Department of National Defence Headquarters i Kanada 1974.

Anm: Begreppet "operations" har en vidare innebörd än det svenska "operation" och innefattar även förbandsproduktion.

Deputy Chief Defence Staff (DCDS) som leder huvuddelen av det rent militära stabsarbetet, dels en enhet för underrättelse- och säkerhetstjänst.

DCDS har bl a tre försvarsgrensinriktade enheter under sig med ansvar för organisation, utrustning, utbildning m m. Dessa är organ för fackmässig ledning av de stridskrafter som verkar var för sig i helt olika miljöer (luft, sjö, mark).

Department of National Defence Headquarters uppges omfatta ca 7 600 anställda. Målet för omorganisationen 1972 var i första hand att göra ledningen mer effektiv, inte att ytterligare minska personalen. Den sammanlagda nedskärningen av den totala administrationen från 1964 till 1974 bedöms till 10 000 personer inklusive förråds- och verkstadspersonal. Samtidigt har den kanadensiska försvarsmakten i sin helhet – dvs även stridande förband – minskat med ytterligare 30 000 personer mellan 1964 och 1974. Sammanlagt har det kanadensiska försvaret således minskat från ca 125 000 personer 1964 till ca 85 000 1974.

Ett viktigt syfte med omorganisationen var att öka materielens andel av försvarsbudgeten till 25 procent. Den ligger emellertid fortfarande kring 14 procent. Utan nedskärningar av personalstyrkan torde dock materielens andel ha minskat.

Sammanslagningen av försvarsgrenarna är det som har uppmärksamrats mest internationellt. Sammanslagningen var en följd av att försvarsgrenscheferna avskaffades och av den funktionella organisationen. Under senare år har dock vissa avsteg gjorts från den strikt funktionella organisationen. Vid omorganisationen av försvarsdepartementet/högkvarteret 1972 skedde delvis en återgång till en separerad ledning av förbandsproduktionen för stridskrafterna i luften, till sjöss och på marken (jfr figur 4:1).

Under 1975 har vissa ytterligare förändringar tillkännagivits. Vid sidan av Mobile Command och Maritime Command tillskapas ett Air Command för samordnad ledning av flygverksamheten. Cheferna för dessa kommandon får utvidgade staber och högre tjänsteställning än tidigare. De skall leda operationer samt produktionen av mark-, sjö- och luftstridskrafter. Den kanadensiske försvarsministern sade i samband med denna förändring, att han och Chief of Defence Staff kommit till slutsatsen att det är av största betydelse för soldaten, sjömannen och flygaren att de tillhör och kan avancera i en "miljö", som de själva har valt. Han framhöll också att det faktum att man skapat tre likvärdiga försvarsgrenskommandon inte betydde att man inte insåg fördelarna med en integration. Den ger besparingar. Trots detta skall man ha separata staber för de tre försvarsgrenskommandona.

Slutsatser

Den kanadensiska omorganisationen har väckt uppmärksamhet i andra länder. Inget land har dock ännu följt Kanadas exempel och avskaffat försvarsgrenarna trots visat intresse från bl a Australien och Nya Zeeland. Det är också svårt att dra direkta paralleller med svenska förhållanden, eftersom bl a de militärpolitiska och militärgeografiska förutsättningarna för Sveriges respektive Kanadas försvarsmakt är så olika. Resultaten av förändringarna är inte heller entydiga.

Den kanadensiska omorganisationen innebar att man på mycket kort tid

och på ett genomgripande sätt omstrukturerade försvarsmakten. Sannolikt var förändringstakten för hög. Radikala och snabbt genomförda förändringar leder ofta till krav på nya organisatoriska åtgärder, vilket också varit fallet i Kanada. Bland annat har det skett en viss återgång till försvarsgrensriktade ledningsfunktioner.

Det är svårt att avgöra om omorganisationen har lett till några besparingar, eftersom det samtidigt skett en kraftig minskning av de stridande förbanden.

Både förändringstakten och integrationen torde ha haft vissa negativa effekter, inte minst psykologiskt, för den berörda personalen. Ett psykologiskt motstånd kan göra det avsevärt svårare att genomföra en förändring. Försvarsministerns uttalande i samband med de förändringar som tillkännagavs 1975 tyder också på att man då lade särskild vikt vid personalens behov av att identifiera sig med en specifik miljö.

Rent organisatoriskt är det av intresse att notera att förbandsproduktion och utbildning hålls samman försvarsgrensvis även i ett integrerat högkvarter. Underrättelsetjänstens starka ställning direkt under VCDS bör också uppmärksammas.

4.3 Norge

Allmänna militära förhållanden och organisation i stort

Norge har en yta på 325 000 km² och fyra miljoner invånare. Allmän värnplikt gäller för män mellan 19 och 44 år. I fred medför NATO:s krav på hög insatsberedskap att både flygvapnet och huvuddelen av flottan är rustade. Efter tre–sex månaders rekrytutbildning vid lokala övningsavdelningar överförs huvuddelen av arméns värnpliktiga till stående förband i Nordnorge för fortsatt utbildning och beredskapsuppgifter.

Försvarschefen är, under regeringen, i fred högste fackmilitäre chef för operativ verksamhet och förbandsproduktion. Han biträds av försvarets överkommando. De centrala förvaltningsorganen – bl a de tre försvarsgrensvis organiserade materieförvaltningarna – lyder direkt under försvarsdepartementet. Försvarschefen har dock direktivrätt gentemot förvaltningsorganen.

På högre regional nivå är Norge indelat i två operativa områden (landsdelar), nämligen Nordnorge och Sydnorge. Varje landsdel leds av en överstkommanderande (ØK) som biträds av en integrerad stab – försvarskommando. Dessa skall vara beredda att i krig träda under ledning av NATO:s Nordkommando. ØK leder den operativa verksamheten och har ett medansvar för förbandsproduktionen. ØK har direktivrätt mot såväl centrala som regionala förvaltningsorgan när det gäller utnyttjandet av förnödenheter inom landsdelen. Även ansvaret för samordning med totalförsvaret i övrigt ligger på ØK.

Att landet på högre regional nivå är indelat i endast två operativa områden beror främst på den förberedda inordningen i NATO-organisationen. Denna indelning är tillräcklig för ledning av luft- och sjöstridskrafterna. För ledning av markstridskrafter och för territoriell samordning erfordras emellertid ytterligare en nivå mellan den högre regionala och den lägre regionala

ledningen. Denna mellannivå utgörs idag av lantmilitära distriktskommandon och av sjätte divisionen i Nordnorge som har samma uppgifter som ett distriktskommando.

En ny organisation för den lägre regionala/lokala nivån har förelagts stortinget i form av en "stortingsmelding". Därefter har en proposition om den lägre regionala/lokala organisationen för sjö- och luftförsvaren godkänts av stortinget att gälla från 1976-01-01. Inom sjöförsvaret har nio sjöförsvarsdistrikt organiserats på lägre regional nivå. Inom luftförsvaret, som omfattar flyg och luftvärn, har tre flygstationer i Sydnorge fått benämningen huvudflygstation. Dessa skall svara för vissa territoriella uppgifter. Det gäller främst inskrivning av värnpliktiga till luftförsvaret. I Nordnorge har flygstationen i Bodö fått samma uppgifter.

Arméns mellannivå och lägre regionala/lokala nivå utreds fortfarande i försvarsdepartementet.

Enligt vad vi erfarit kommer mellannivån att utgöras av i fred organiserade kaderuppsättningar för divisionskommandon. Dessa skall eventuellt överta den territoriella verksamheten (inklusive samverkan med övrigt totalförsvär) från nuvarande distriktskommandon. Avsikten är att divisionskommandona i krig skall vara rörliga och kunna leda brigadförband. För den territoriella verksamheten överväger man två alternativ. Antingen kan divisionskommandot lämna kvar en fast del inom sitt område för den territoriella verksamheten eller också kan den territoriella verksamheten läggas under respektive landsdels ØK. För Nordnorges del kommer sannolikt den sistnämnda lösningen att väljas.

Avsikten är också att arméns lägre regionala/lokala nivå skall få en ny organisation i form av s k kombinerade regementen (KR), med gemensam organisation i fred för stabstjänst och förvaltning inom ett territoriellt område som i stort motsvarar ett eller flera fylken (jfr svenskt försvarsområdesregemente och län). KR skall leda repetitionsövningar och inom sitt territoriella område mobilisera brigadförband och övriga förband ur alla truppslag. KR skall vidare leda det territoriella försvaret och samverka med totalförsvaret i övrigt. Däremot skall KR inte leda rekrytutbildningen. Denna sker redan nu vid särskilda skolor och övningsavdelningar.

Proposition om divisionskommandonas slutliga ansvarsförhållanden och antal samt om KR:s uppgifter och antal torde föreläggas stortinget tidigast våren 1977.

Omorganisationen av försvarets centrala ledning

Den centrala ledningsorganisationens utveckling i Norge motsvarar i viss mån utvecklingen i Sverige. Vid återupprättandet efter krigsslutet 1945 tillkom således en försvarschef (motsvarigheten till Sveriges ÖB) med reducerad försvarsstab. 1961 överfördes försvarsgrenschefernas operativa ledningsansvar till försvarschefen.

Tendenser till en ökad koncentration av resurser till den centrala ledningen ledde till att en särskild utredning tillsattes. Det huvudproblem man ansåg sig stå inför var att förena delvis motstridiga krav och som sammanfattat beskrevs på följande sätt.

- Den tekniska och militära utvecklingen ställer krav på ökad specialisering, som tar sig uttryck i försvarsgrenarna och den verksamhet dessa bedriver.
- Samma utveckling gör det likväl alltmer nödvändigt att utforma försvaret efter en samlad plan, där stridskrafterna i luften, till sjöss och på marken tillsammans skapar det bästa medlet för försvaret i dess helhet.
- Den operativa ledningen skall i första hand ta hänsyn till helheten. Den taktiska ledningen bör vara specialiserad.

Dessa förhållanden ansågs kräva en central militär ledningsorganisation som dels skulle ge utrymme att upprätthålla och utveckla försvarsgrensexpertisen, dels skulle kunna genomföra en balanserad avvägning mellan de delvis starkt motstridiga hänsyn som det var fråga om. Samtidigt skulle ledningsorganisationen tillgodose kraven på en samordnad insats av de militära styrkorna i en eventuell krigssituation. Även kravet på god personalekonomi i ledningsorganisationen angavs vara tungt vägande.

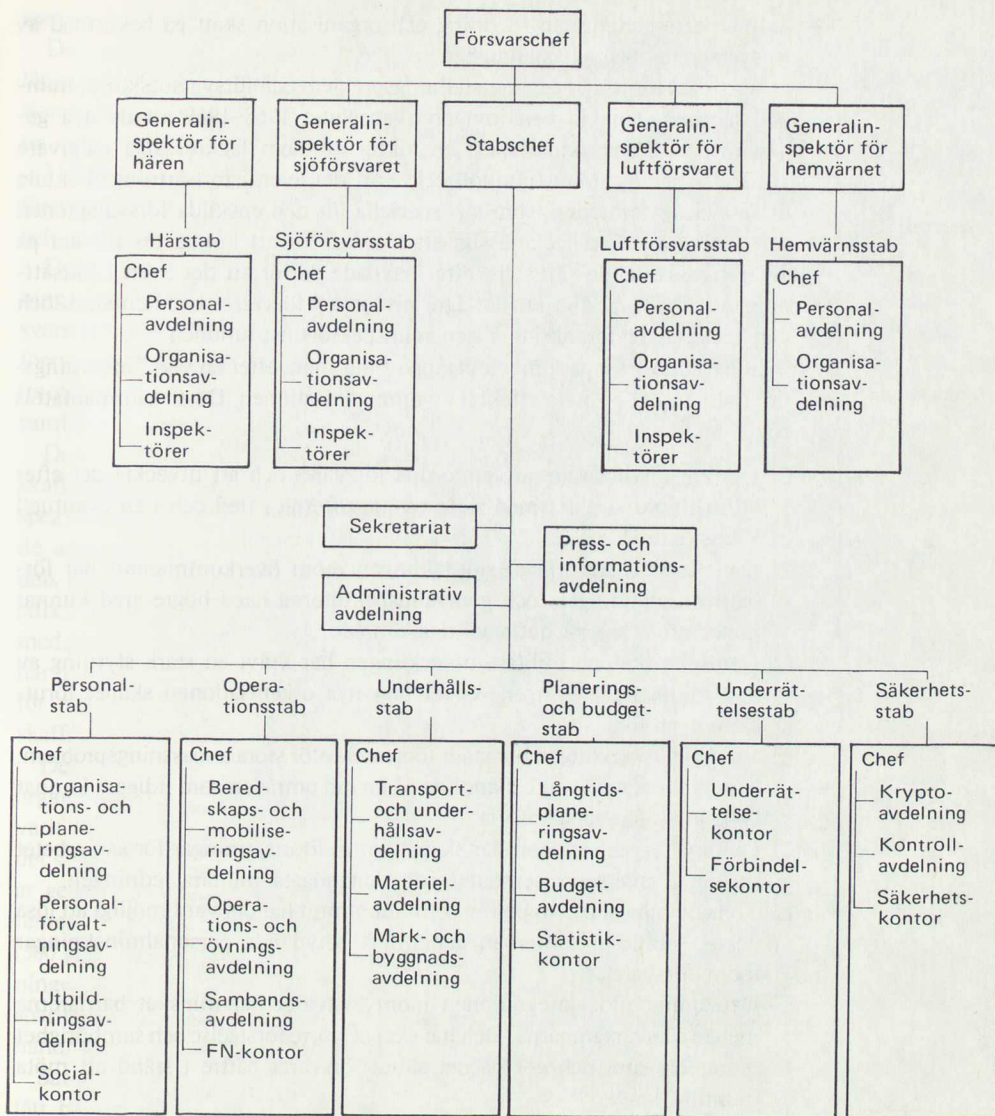
Förslag till omorganisation lades fram av försvarsdepartementet 1969. Förslaget innebar att dåvarande fem militära staber (försvarsstaben, de tre försvarsgrenskommandona och generalinspektionen för hemvärnet) skulle samlas direkt under försvarschefen i försvarets överkommando.

Försvarsgrenscheferna skulle fråntas sitt förvaltningsansvar och försvarets centrala förvaltningsorgan skulle lyda direkt under försvarsdepartementet. Efter beslut i storttinget genomfördes omorganisationen i allt väsentligt under 1970. Samtidigt lokaliserades försvarsdepartementet och försvarets överkommando till en gemensam byggnad.

Överkommandots organisation framgår av figur 4:2. Huvudprincipen är att verksamhet, som kan utövas gemensamt, organiseras i gemensamma enheter. Syftet har varit att få organisations- och arbetsformer som eliminerar dubbelarbete och onödig omprövning på högre nivå, något som den tidigare organisationen tyngdes av. I överkommandot finns således gemensamma staber för personal, operativ verksamhet, underhållstjänst, planering och budget, underrättelsetjänst och säkerhetstjänst. Det finns ett sekretariat som biträder förvarschefen och stabschefen samt en informationsavdelning och en administrativ avdelning. Den sistnämnda är gemensam för försvarsdepartementet och överkommandot. Det finns dessutom specialstaber för försvarsgrenarna och hemvärnet.

Under förvarschefen leder och samordnar stabschefen arbetet inom överkommandot. Stabschefen är tillika ställföreträdande förvarschef. Försvarsgrenscheferna har ersatts av generalinspektörer. De lyder direkt under förvarschefen, men deras specialstaber ingår i överkommandot. Generalinspektörerna har i uppgift att dels samordna verksamheten inom försvarsgrenen, dels bistå med försvarsgrensexpertis inom överkommandot. Detta innebär

- utbildning av värnpliktiga, fast anställt befäl och förband,
- samordning och uppföljning av verksamheten inom försvarsgrenen,
- administration av försvarsgrenens militära personal,
- utveckling av taktik och rådgivning till förvarschefen beträffande krigsförbandens organisation och taktiska användning samt
- rådgivning i frågor som rör val av materiel.



Figur 4:2 Organisation av försvarets överkommando i Norge.

Erfarenheter från omorganisationen

Det norska försvarsdepartementet har i en rapport till stortinget redovisat erfarenheter från omorganisationen av försvarets centrala ledning (Stortingsmelding nr 63 1974–75).

Man börjar med att peka på att många av de omställningsproblem som övergången till den nya organisationen innebar berodde på att uppbyggnaden

av en större gemenskap i ledning och organisation skett på bekostnad av försvarsgrenarnas självständighet.

Stortinget förutsåg dessa omställningsproblem och försvarsutskottet framhöll därför redan vid beredningen av beslutet 1968–1969 att de nya generalinspektörerna skulle spela en viktig roll som fackmässiga rådgivare åt försvarschefen. Man framhöll också att det även i fortsättningen skulle finnas viktiga områden, som var speciella för den enskilda försvarsgrenen och som krävde en fackmässigt stark miljö för att kunna tas tillvara på ett tillfredsställande sätt. Utskottet hävdade därför att det även i fortsättningen var nödvändigt att de lägre nivåerna i försvaret hade en stark och klar fackmässig förankring i generalinspektörsinstitutionen.

Enligt försvarsdepartementets rapport har man, efter en viss ”inkörningstid”, fått en rad positiva effekter av omorganisationen. Dessa sammanfattas på följande sätt.

- Det har blivit lättare att samordna försvaret och att utveckla det efter en målinriktad plan, med sikte på uppgifterna i fred och i en eventuell krigssituation.
- Den funktionella uppgiftsfördelningen inom överkommandot har förbättrat utbildningen, och generalinspektörerna har i högre grad kunnat koncentrera sig på detta viktiga område.
- Den tekniska och militära utvecklingen har krävt en stark styrning av den militära planeringen, vilket den nya organisationen skapat förutsättningar för.
- Samhällsutvecklingen har ställt försvaret inför stora anpassningsproblem, som krävt gemensam behandling på en rad områden som tidigare kunnat behandlas försvarsgrensvis.
- Den nya organisationen har skapat bättre förutsättningar för samarbetet mellan försvarsdepartementet och den högsta militära ledningen.
- Trots de många nya uppgifter som tillkommit har det varit möjligt att lösa dessa, samtidigt som man genomfört betydande personalminskningar inom försvaret.
- Den omfattande integrationen inom försvaret har minskat barriärerna mellan försvarsgrenarna. Den har skapat större förståelse och samhörighet inom försvaret och gör på det sättet försvaret bättre i stånd att möta framtida krav.

Omorganisationen av den militära ledningen var genomgripande och det har därefter krävts vissa justeringar av organisationen allteftersom man vunnit erfarenheter. Bland annat genomförde försvarschefen 1973 en ingående utvärdering av organisation och instruktioner. För att få klarare definitioner av arbetsfördelning och funktioner utarbetades då kompletterande bestämmelser.

Vid vårt studiebesök i Norge 1975 kunde vi mer i detalj studera hur organisationen fungerade. Vi sammanfattar våra intryck i det följande.

Den norska ledningsorganisationen bygger i stor utsträckning på samarbete och samverkan mellan sidoordnade chefer och stabsenheter, vilket synes ha medfört en viss oklarhet i ansvars- och befälsförhållanden främst när det gäller förbandsproduktionen. Tillsammans med det centraliserade beslutsfattandet har detta lett till att organisationen i vissa fall arbetar lång-

sammare än den gamla. Problemet var dock under observation.

Den gemensamma personalstaben inom överkommandot svarar för handläggning av principiella personalfrågor och för centrala förvaltningsfunktioner, inklusive utbildning av den civila personalen. Erfarenheterna av denna organisation är goda.

Underhållsstaben svarar bl a för handläggning och samordning av samtliga försvarsgrenars långsiktplanering och budgetarbete när det gäller materiel- och anläggningsanskaffning.

Den gemensamma handläggningen av frågor som rör anläggningsanskaffning har bl a inneburit att man kunnat överta många uppgifter från försvarsdepartementet. Underhållsstaben svarar dels för samordningen mellan försvarsgrenarna, dels för alla kontakter med försvarets bygningstjeneste (motsvarande vår fortifikationsförvaltning). Organisationen har ökat verksamhetens effektivitet och erfarenheterna är enbart goda.

Den ursprungligen tänkta starkt funktionella ledningen av materielanskaffningen har dock successivt reducerats. Man har funnit att generalinspektörerna måste leda en stor del av denna verksamhet dels därför att de ansvarar för samordningen av åtgärder som skall skapa krigsförband, dels för att den organisationsbestämmande materielen är försvarsgrensspecifik. Generalinspektörerna har i samband med detta fått ett mer markerat medansvar – en utveckling som ansetts särskilt önskvärd. Organisatoriskt har detta inneburit att det, med början i härstaben, inrättas planeringskontor för materielfrågor. Övergången till en ökad inhemsk utveckling och anskaffning av materiel kan också ha bidragit till dessa förändringar.

Det har varit av särskilt intresse för oss att studera om den norska omorganisationen medfört personal- och kostnadsbesparingar. Det har dock varit svårt att avgränsa besparingarna till själva omorganisationen, eftersom det samtidigt tillkommit nya uppgifter. Dessutom har arbetstidsförkortningar genomförts. Det bedöms dock att antalet anställda, vid försvarsdepartementet och överkommandot tillsammans, har minskat med ca 20 procent (300 personer) efter omorganisationen. Den största delen av personalminskningen ansågs vara möjlig genom samlokaliseringen. Detta innebär att besparingarna har gjorts främst inom administrativa funktioner. Behovet av handläggare har däremot inte minskat i samma omfattning.

Samlokaliseringen ansågs också ha andra positiva effekter. Man har bl a fått bättre förståelse för varandras problem och samarbetet över försvarsgrensgränserna har ökat.

4.4 Danmark

Allmänna militära förhållanden och organisation i stort

Danmark (Färöarna och Grönland undantaget) har en yta på 45 000 km² och knappt fem miljoner invånare. Värnplikt gäller för män mellan 18 och 50 år. En begränsad uttagning kompenseras i viss mån med kontraktsanställning av både män och kvinnor.

Försvarskommandot leder i fred den militära verksamheten med tyngdpunkt på förbandsproduktionen. I försvarskommandot ingår försvarschefen,

försvarsstabschefen med försvarsstaben och försvarsgrenscheferna med staber.

Danmarks fredstida militära ledningsorganisation präglas i högre grad än den norska av medlemskapet i NATO. Danmark och Schleswig-Holstein bildar – som Baltic Approaches (BALTAP) – en av de tre militärt integrerade regionerna under NATO:s Nordkommando. De två övriga är de norska landsdelarna. Chefen för BALTAP, tillika chef för det danska försvarets operativa styrkor, leder enligt Nordkommandots direktiv den operativa planläggningen för försvaret med danska och västtyska stridskrafter. Danmarks fredstida försvarschef kan, efter bemyndigande från försvarsministern, uppdraga åt chefen för försvarets operativa styrkor att utöva den operativa ledningen av de danska stridskrafterna för att i ett krisläge få högre ledningsberedskap.

Territoriellt och markoperativt är Danmark indelat i två landsdelskommandon samt Bornholms region. Under dessa lyder stående förband (brigader), regionerna (närmast motsvarande svenska försvarsområden) och utbildningsförbanden (regementen). Under sjövärnets operativa kommando lyder fartygsförband, flottstationer och kustartillerianläggningar. Under det flygtaktiska kommandot lyder flygstationer med flygförband, robotluftvärn och stridsledningsförband. De fyra kommandona utövar såväl operativ/taktisk ledning som ledning av utbildning (dock inte grundutbildning).

Omorganisationen av försvarets centrala ledning

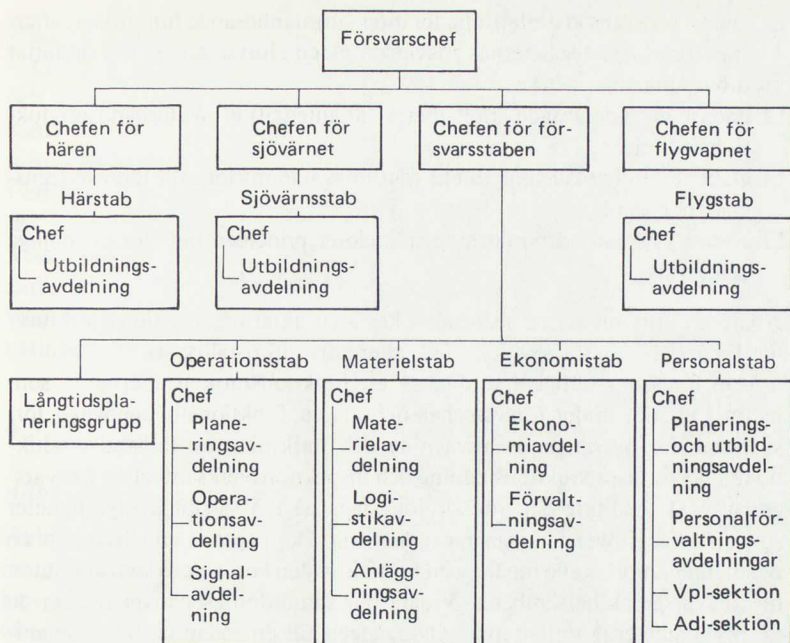
Utvecklingen av det danska försvarets centrala ledning efter andra världskriget inrymmer tre huvuddrag, nämligen strävan mot

- ökad samordning mellan försvarsgrenarna för att nå bästa möjliga effektivitet i landets samlade försvar,
- effektivisering av planläggande och operativa funktioner, genom åtskillnad från de fredsmässiga funktioner som krävs för förbandsproduktionen samt
- största möjliga decentralisering i överensstämmelse med de principer som i övrigt råder inom statsförvaltningen.

Den nuvarande centrala stabsorganisationen grundas på en lag som folkettingen antog 1969. Sannolikt utövade då den nya ledningsorganisationen i Kanada ett visst inflytande. Det diskuterades t ex om utvecklingen mot större samordning skulle kunna leda fram till en egentlig integration mellan försvarsgrenarna. Det framgår dock av folketingets beslut att man eftersträvade en enhetlig ledning, men med bevarande av försvarsgrenarnas identitet.

Folketingets beslut innefattade endast principer. En arbetsgrupp tillsattes därför för att utarbeta förslag till detaljorganisation av försvarskommandot. Efter fyra månaders arbete lade gruppen fram sitt förslag, som också fastställdes. Därefter har under 1975, efter beslut i folketinget, ansvaret för personalförvaltningen överfört från försvarsgrenscheferna till försvarschefen.

Den nuvarande organisationen ner till avdelningsnivå framgår av figur 4:3. Den har vissa yttre likheter med motsvarande norska organisation.



Figur 4:3 Organisation av försvarskommandot i Danmark.

Det finns fortfarande försvarsgrenschefer, men deras uppgifter är begränsade till att

- inför försvarschefen ansvar för utbildning av personal och förband inom försvarsgrenen samt
- vara rådgivare åt försvarschefen i angelägenheter som rör den egna försvarsgrenen.

Försvarskommandot omfattar totalt 650 personer, varav ca 410 officerare. Personalbesparingarna i samband med omorganisationen, som också innebar att den centrala stabsorganisationen samlokaliseras, uppgick till ca 40 officerare och 60 civila.

Den nya organisationen för försvarets högsta ledning tillkom under stark tidspress och under starkt förändrade ekonomiska förutsättningar för det danska försvaret i dess helhet. När den nya strukturen ännu efter drygt två års omorganisationsarbete inte fungerade tillfredsställande, beslutades att försvarsministeriets rationaliseringsavdelning skulle genomföra en uppföljande undersökning och föreslå eventuella ändringar.

I en rapport 1972 från denna undersökning analyseras ingående ansvarsområden, funktioner och uppgifter för försvarets högsta ledning. Rapporten redovisar vissa positiva erfarenheter av organisationsförändringen men konstaterar att den nya organisationen

- sammanblandar planerande, styrande och genomförande funktioner (dvs med vår terminologi AV, FPL, UTBL och MOBL),
- delar upp funktioner på olika chefsnivåer efter principer som inte är enhetliga, med samordningssvårigheter och komplicerade och oklara ansvarsområden som följd,

- endast i begränsad omfattning för ihop sammanhörande funktioner, eftersom försvarsgrenschefernas ansvarsområden i huvudsak endast omfattar utbildning,
- endast ger begränsade möjligheter till integration av förbandsproduktionsledningen,
- etablerar en lydnadslinje direkt från försvarsministern till försvarsgrenscheferna samt
- endast i begränsad omfattning tillgodoser principen om största möjliga delegering.

Analysen utmynnar i en diskussion kring ett antal organisationsstrukturer för försvarets högsta ledning. Två alternativ utkristalliseras.

Man föreslår ytterligare studier av ett funktionsinriktat alternativ, som innebär att det under försvarschefen finns en funktionellt uppbyggd försvarsstab för övergripande avvägning och inriktning av förbandsproduktionen, förbandsproduktionsledning och inspektionsverksamhet av försvarsgrenarna. Utbildning och förvaltning läggs på två särskilda myndigheter som integreras över försvarsgrensgränserna. Det påpekas emellertid att en sådan integration skulle medföra ett bortfall av den kompetens som är knuten till försvarsgrenschefsämbetet. Vidare blir samordningsbehovet mellan de tre myndigheterna omfattande. Övergången till en sådan oprövad organisationsform skulle också kräva att ansvarsfördelningen mellan respektive chefer blev noggrant fastlagd.

Med hänsyn till behovet av att på kort sikt, och utan större omställningsproblem, avhjälpa svagheterna i den nuvarande organisationen föreslår man dock ett annat alternativ. Man återinför t v försvarsgrenscheferna som självständiga myndigheter, med förbandsproduktionsansvar direkt under försvarschefen. Den överordnade planerande och styrande verksamheten koncentreras till försvarsstaben. Man framhåller emellertid att alternativet ger begränsade möjligheter till integration mellan försvarsgrenarna och att delegering kan äga rum endast enligt huvudstabsprincipen.

Mot bakgrund av den mycket omfattande omorganisation av hela det danska försvaret, och inte bara dess ledning, som genomfördes under 1970-talets första del, har dock försvarsdepartementet ännu inte lagt fram något förslag till principiella förändringar av försvarets högsta ledning.

Slutsatser

Omorganisationen av den centrala ledningen genomfördes samtidigt som det danska försvaret i dess helhet genomgick stora förändringar. Detta torde ha varit mindre lämpligt, eftersom ett så omfattande förändringsarbete ställer särskilda krav på kontinuitet och stabilitet i ledningsorganisationen. Man har också t v avstått från att göra ytterligare förändringar trots att försvarsministeriets rationaliseringsavdelning föreslagit åtgärder för att förbättra nuvarande organisation.

Omorganisationen i Danmark genomfördes under stark tidspress och efter en mycket kort tids detaljutredningsarbete. Vissa av de negativa erfarenheter man redovisar (bl a oklara ansvarsområden och orderlinjer) tyder på att flera av de problem man upplevt vid omorganisationen berodde på att man inte

i detalj hunnit planera genomförandet.

Genom att samordna likartade funktioner kan man uppnå besparingar och ökad effektivitet i verksamheten. När man samordnar olika funktioner som riktar sig mot samma produkt (krigsförband), uppnår man fördelar vid samordning av produktionen. Om båda organisationsprinciperna tillämpas i en organisation bygger man in en viss konflikt, vilket är till fördel om det råder balans mellan funktionsinriktade och produktinriktade enheter. Vissa av de negativa erfarenheter som redovisats från den danska omorganisationen tyder på att man inte uppnått en sådan balans. Detta kan också vara orsaken till att man anser att ansvarsförhållandena är oklara och delegeringsmöjligheterna begränsade.

4.5 Västtyskland

Allmänna militära förhållanden

Förbundsrepubliken Tyskland (Västtyskland) har, Västberlin undantaget, en yta på 248 000 km² och ca 62 miljoner invånare. I mitten av 1950-talet blev landet medlem av NATO. Därefter har en försvarsmakt (Bundeswehr) efter hand byggts upp.

Allmän värnplikt gäller och av den militära personalen, som sammanlagt uppgår till ca 490 000 personer, är ungefär hälften värnpliktig. Därtill kommer ca 180 000 civilanställda. Den civila personalen svarar bl a för all administration.

Den västtyska ledningsorganisationen påverkas, förutom av medlemskapet i NATO, av principen om "politikens överhöghet". Detta innebär att man inte har någon fristående central militär ledning och inte heller någon militär överbefälhavare. Med denna ordning vill man undvika att den militära organisationen blir "en stat i staten". Försvarsmaktens ledning är därför koncentrerad till försvarsministeriet. I enlighet med tysk förvaltnings-tradition har ministeriet också de verkställande uppgifter som i Sverige ligger på de centrala staberna och ämbetsverken.

Territoriellt är landet indelat i ett antal militärområden. Cheferna för dessa har inget operativt ansvar utan skall främst tillförsäkra den operativa ledningen operationsfrihet, bl a genom att försvara baser och knutpunkter med lokalförsvarsförband. De svarar också för samverkan med civila myndigheter. Den operativa ledningen utövas under NATO-kommandot av chefer för högre förband för luft-, sjö- och markstridskrafter. Den västtyska organisationen skiljer sig i detta avseende från t ex den norska, där chef för landsdelskommando har såväl ett operativt som ett territoriellt ansvar.

Den centrala ledningsorganisationen

Alla befälslinjer förenas hos försvarsministern och hans arbetsböroda blir därför betydande. Försvarsministern är ÖB i fred. I krig övergår dock denna uppgift till förbundskanslern. Försvarsministern biträds av tre statssekreterare. En av dessa har säte i och är förbindelseman med parlamentet.

Koncentrationen till försvarsministeriet medför att ministeriet, utöver ett antal enheter som lyder direkt under försvarsministern (budget, personal,

ledning, planering, organisation samt information och press), är uppdelat i tre huvudsektorer med ansvar för

- stridskrafterna – deras utbildning och utveckling,
- materielanskaffning och materielunderhåll samt
- administration.

I stridskrafternas ledning ingår en försvarsstab, de tre försvarsgrensstaberna samt ledningen för militärsjukvården. Den till graden främste militäre befattningshavaren är generalinspektören, som ansvarar för övergripande frågor och samordningsfrågor. Han är också ordförande i det militära chefsrådet och chef för den integrerade försvarsstaben. Befälsrätten över stridskrafterna ligger i fred hos försvarsgrenscheferna som direkt inför försvarsministern ansvarar för bl a insatsberedskapen.

Försvarsstaben och försvarsgrensstaberna är organiserade enligt de principer som gäller för NATO-länderna i övrigt.

Sektorn för materielanskaffning och materielunderhåll är endast en liten del av den totala organisationen för denna verksamhet. Utanför och underordnade försvarsministeriet ligger de instanser som är direkt ansvariga för utprovning och anskaffning av materiel.

Sektorn för administration svarar för all administration från central till lokal nivå, bl a förvaltnings- och rättsfrågor samt uttagning av värnpliktiga.

Organisationen för underrättelsetjänsten, som har ett starkt militärt inslag, ingår inte i försvarsministeriet utan är underställd förbundskanslerns kansli.

På grundval av erfarenheter från 1960-talet inleddes 1970 en omorganisation av försvarsmaktens centrala ledning. Den innebar bl a att försvarsgrenschefernas ställning förstärktes genom att de fick befälsrätt och disciplinära befogenheter gentemot försvarsgrenarna. Generalinspektören ansvarar för att utforma riktlinjer för stridskrafternas utveckling. I denna egenskap har han, sedan försvarsministern fattat beslut, direktivrätt och viss inspektionsrätt gentemot försvarsgrenscheferna. Generalinspektören har dock ingen befälsrätt gentemot försvarsgrenscheferna.

Omorganisationen innebar också att det militära chefsrådets funktion omvandlades. Från att ha varit ett rådgivande organ till generalinspektören, blev det ett samarbetsforum. Denna förändring understryker den kollegiala ledningsprincip som redan är genomförd på försvarsministeriets högsta nivå, vilken omfattar försvarsministern och de tre statssekreterarna.

Slutsatser

Genom den utpräglade integrationen mellan politisk och militär ledning i Västtyskland, anser vi att möjligheten att dra paralleller med svenska förhållanden är mycket begränsad.

Utvecklingen i Västtyskland har bl a inneburit att försvarsgrenschefernas ställning förstärkts genom att de fått befälsrätt gentemot försvarsgrenarna. Detta tyder på att man lagt ökad vikt vid att få klara och entydiga ansvarsförhållanden vid ledningen av förbandsproduktionen. Olika instanser i den icke-militära sektorn av försvarsministeriet kan t ex inte längre gå in och styra viss verksamhet inom försvarsgrenarna. Försvarsgrensledningarna ingår dock fortfarande i försvarsministeriet. Därigenom undviker man

att försvarsgrenstänkande och onödiga särdrag utvecklas.

Som en sammanfattande karaktäristik av den västtyska ledningsorganisationen kan sägas att den utmärks av en stark centralisering. Ledningen blir därför omfattande och beslutsprocessen relativt tidskrävande. Det militära inflytandet i ledningsorganisationen balanseras av ett stort civilt inslag. Genom omorganisationen 1970 har den politiska instansens överhöghet markerats ytterligare.

4.6 Sammanfattning

Vi har studerat försvarsmaktens centrala ledning i Norge, Danmark, Kanada och Västtyskland för att kunna tillgodogöra oss erfarenheter för vårt eget organisationsarbete. Förhållandena i dessa länder skiljer sig på viktiga punkter från Sverige och slutsatser måste därför dras med försiktighet. Vi anser dock att följande är av särskilt intresse att notera.

- I alla de länder vi studerat är ansvaret för förbandsproduktionen, på någon nivå i den centrala organisationen, uppdelat efter den miljö som stridskrafterna skall verka i (luft, sjö och mark). I Kanada har det här skett en viss återgång från en tidigare mer funktionsinriktad organisation. Det finns alltså ett behov av att hålla samman förbandsproduktionen försvarsgrensvis.
- En samordning av vissa funktioner över försvarsgrensgränserna kan ge fördelar, dels genom att antalet beredningar på olika nivåer minskar och disponibel kompetens kan utnyttjas effektivare, dels genom att man får enhetlighet och konsekvens i handläggningen.
- Ingrepp i försvarsgrenarnas självständiga ställning har skapat vissa omställningsproblem, vilket bl a torde bero på att personalen har behov av att kunna identifiera sig med en speciell miljö. En ökad integration har dock förbättrat samverkan över försvarsgrensgränserna.
- Stora ingrepp i organisationen får lätt konsekvenser som man inte kunnat förutse och som kräver kompletterande åtgärder. Detta gör att effekten går ner under omorganisationen och att det tar lång tid innan organisationen satt sig.
- En samlokalisering av de centrala staberna har haft positiva effekter. I Norge ansåg man att det var samlokaliseringen som gett de största besparingarna. Man ansåg också att samlokaliseringen lett till en ökad samverkan över försvarsgrensgränserna.

II Överväganden och förslag i huvudfrågorna

5 Nuvarande förhållanden och utvecklingstendenser

Försvarsmaktens centrala och högre regionala ledning har genomgått betydande förändringar under mellan- och efterkrigstiden. Dessa förändringar har i stor utsträckning styrts av den militärpolitiska och militärtekniska utvecklingen och därav följande utveckling av vår egen krigsorganisation, våra operativa principer, vårt utbildningssystem m m.

Den nuvarande centrala stabsorganisationen bygger på de förhållanden som rådde i slutet av 1950-talet och på de prognoser för utvecklingen under 1960-talet som då kunde göras. Stora förändringar har emellertid ägt rum de senaste 15 åren och ytterligare förändringar kan förutses. Det finns enligt vår uppfattning nu klara tecken som tyder på att den tidigare kvalitativa och kvantitativa utvecklingen av försvarsmakten stagnerat och i vissa avseenden t o m vänts i en trend i motsatt riktning. Redan 1968 års försvarsbeslut kan ses som inledningen till en ny fas i försvarsmaktens utveckling. Inga andra tendenser framgår heller av 1972 års försvarsbeslut eller av de förslag som 1974 års försvarsutredning (FU 74) hittills lagt fram. Behovet av handlingsfrihet i framtiden kräver emellertid att ledningsorganisationen har ett visst mått av elasticitet.

Det är främst den ekonomiska utvecklingen som krävt stora ingrepp i försvarsmaktens krigs- och fredsorganisation samt i utbildningstidens längd, repetitionsövningarnas omfattning m m. Stora förändringar har således ägt rum under de senaste åren. Vi räknar med att förändringar i krigs- och fredsorganisationen blir ett bestående inslag under överblickbar tid. Stora förändringar kan även förutses inom personalsektorn med en ny befälsordning som dominerande inslag. Att planera och genomföra detta omfattande förändringsarbete medför höga krav på och stor arbetsbelastning inom hela ledningsorganisationen.

Vi redovisar i det följande vissa synpunkter på nuvarande organisation och på de utvecklingstendenser som i framtiden kan påverka försvarsmaktens centrala ledning.

5.1 Försvarsmaktens sammansättning

De ekonomiska förutsättningarna för försvarsmaktens verksamhet har skärpts avsevärt. Detta hänger samman såväl med den snabba kostnadsutvecklingen för personal och kvalificerad teknisk materiel som med en mera restriktiv ekonomisk politik från statsmakternas sida. Följden har blivit

att de mest kvalificerade krigsförbanden efter hand minskar i antal. Trots de rationaliseringar som gjorts ökar fredsorganisationens del av de totala kostnaderna. Osäkerheten i kostnadsutvecklingen försvårar också långsiktspolaneringen. Vad som bedömdes som riktigt för tio år sedan kan nu vara mindre lämpligt beroende på att realinnehållet i de ekonomiska ramarna inte blivit det planerade. Denna utveckling kan leda fram till en situation då det inte längre är möjligt att förena kraven på allmän värnplikt och utbildning av alla värnpliktiga med kraven på en allsidigt sammansatt försvarsmakt, som har tillgång till förband med teknisk utrustning på en kvalitativ nivå som motsvarar vad som är standard hos en tänkbar angripare.

Både i ÖB:s perspektivplan och i 1974 års försvarsutrednings betänkande förutsätts dock att vi bör behålla den allsidiga sammansättningen av försvarsmakten. Vi skall således också i fortsättningen ha förband som kan möta motståndaren på marken, till sjöss och i luften. Inga avgörande förändringar är antydda i detta avseende.

De minskade ekonomiska resurserna har dock redan fått och kommer att få ytterligare konsekvenser för krigsorganisationen. För att i möjligaste mån minska dessa konsekvenser måste en intensiv rationaliseringsverksamhet bedrivas. Även vissa ambitionssänkningar i fredsverksamheten måste accepteras. Detta bör dock i första hand ske på områden som inte direkt påverkar krigsorganisationens effekt.

Under överskådlig tid kommer det emellertid att krävas tillgång till mark-, sjö- och luftstridskrafter¹ om än i ändrad omfattning. Vi bedömer dock att dessa variationer i krigsorganisationens sammansättning inte i avgörande grad påverkar strukturen i ledningsorganisationen. Förhållandena kan emellertid bli annorlunda om den ekonomiska situationen försämras ytterligare. Kraftiga förändringar i proportionerna mellan olika typer av stridskrafter kan då bli nödvändiga och därmed också mer drastiska förändringar i ledningsorganisationen.

Förändringar i proportionen mellan olika typer av stridskrafter kan naturligtvis uppstå av andra skäl än ekonomiska. Den tekniska utvecklingen har angivits kunna bli styrande. Tidigare har tex robotutvecklingen tagits som ett exempel på den allt större likheten mellan stridskrafterna. Det är emellertid först om och när vapenbärarna (flygplan, fartyg) inte längre behövs och markbaserade robotar helt kan ersätta jakt-, attack- och ytattackförband, som detta kan bli aktuellt. Denna dag synes oss fortfarande avlägsen.

5.2 Utbildning

En viktig uppgift för försvarsmakten i fred är utbildning av värnpliktig och fast anställd personal. Värnpliktsutbildningen har utretts av 1972 års värnpliktsutredning som anser att nuvarande principer skall gälla även i fortsättningen.

Under förutsättning att försvarsmaktens allsidiga sammansättning behålls förutser vi inte heller några radikala förändringar av utbildningens inriktning.

För arméns del bedömer vi att vissa minskningar i fredsorganisationen blir aktuella. Några omfattande förändringar torde dock inte kunna genomföras under de närmaste tio-femton åren.

¹ Se definition i bilaga B.

Inom marinen finns tendenser som verkar i olika riktningar. FU 74 anser att nuvarande inriktning i fråga om övervattensstridsförband – mot lätta enheter för kustnära insatser i invasionsförsvaret – är lämplig och bör gälla även fortsättningsvis. Kustartilleri- och övervattensstridskrafter har samma förstahandsuppgift vid invasionsförsvaret, nämligen att bekämpa invasions-tonnage. En direkt samverkan i strid mellan förband ur dessa vapenslag blir allt mera viktig. Å andra sidan föreligger en utveckling mot ökad samverkan mellan kustartilleriet och armén, t ex i fråga om mobilisering och utbildning. Vi anser dock att dessa förhållanden snarare påverkar kustartilleriets ställning i organisationen än utbildningens inriktning.

Utvecklingen inom flygvapnet, som innebär en kraftig minskning av antalet divisioner, kan leda till en omprövning av förbandsproduktionsledningen inom flygvapnet. Det kan t ex diskuteras om utbildningen behöver ledas via högre regional nivå och om det finns ett behov av att hålla samman attackflyget i högre förband (eskader).

Kravet på rationalitet i fred kan framtvinga en ökad samordning av utbildningen över försvarsgrensgränserna och ett ökat samutnyttjande av utbildningsresurser (utbildningsetablisement, skjutfält och annan övningsterräng, övningsanordningar, instruktörer m m). Vi anser att möjligheterna att samordna själva genomförandet av utbildningen för närvarande är begränsade, bl a på grund av försvarsgrenarnas skilda utbildningssystem med olika antal omgångar per år och varierande utbildningsrytmer. Med hänsyn till möjligheterna att maximalt utnyttja utbildningsresurserna kan dock denna olikhet i och för sig vara en fördel.

5.3 ÖB:s inflytande på försvarsmaktens utveckling

ÖB har, under regeringen, ledningen av och uppsikten över försvarsmakten. Han leder den operativa verksamheten, långsiktplaneringen, budgetarbetet samt underrättelse- och säkerhetstjänsten. Ansvar för produktion av mark-, sjö- och luftstridskrafter åvilar, under regeringen, försvarsgrenscheferna. Dessa har den sakkunskap och erfarenhet, var och en inom sitt område, som behövs för att leda den komplicerade process som skall resultera i krigsdugliga förband. Avgränsningen mellan ÖB och försvarsgrenscheferna ger således en rollfördelning (beställare–leverantör), där ÖB inte behöver belastas med alla de detaljproblem som följer med ansvaret för förbandsproduktionen.

Genom den roll som tilldelats försvarsgrenscheferna i FPE-systemet – programmyndigheter för huvudprogrammen 1–3 – har deras formella ställning kommit att stärkas främst gentemot förvaltningarna. ÖB har genom sitt ansvar för perspektivplaneringen och ekonomin och genom den ökade betydelse som dessa fått de senaste åren förstärkt sitt inflytande över avvägningen inom försvarsmakten och över inriktningen av förbandsproduktionen. Den tidigare utpräglade avvägningen mellan försvarsgrenarna har i ökad omfattning ersatts av en avvägning mellan försvarsfunktioner och vapensystem i enlighet med FPE-systemets intentioner. Utvecklingen går här i rätt riktning, även om vissa såväl praktiska som psykologiska hinder alltjämt återstår att övervinna.

Huvuddelen av det underlag som ligger till grund för ÖB:s avvägningar tas fram av försvarsgrenscheferna. På grundval av detta underlag skall ÖB göra jämförande värderingar mellan olika försvarsfunktioner (t ex mellan fjärstridskrafter och rörliga markstridskrafter) och mellan olika vapensystem som ingår i dessa försvarsfunktioner (t ex mellan ubåtar och attackflyg). Detta ställer givetvis stora krav på det underlag som tas fram av försvarsgrenscheferna. Det måste bl a vara likformigt genomarbetat och bygga på en enhetlig värdering. Det ställer också stora krav på ÖB:s stabsresurser såväl när det gäller att ställa uppgifter och leda framtagandet av underlag, som när det gäller att värdera och sammanväga det material som kommer fram. Vi anser att det finns vissa brister i dessa avseenden, främst när det gäller att leda och följa upp framtagandet av underlag.

Verksamheten inom försvarsmakten regleras genom programplaneringen. För denna ger ÖB direktiv som är anpassade till den inriktning som ligger i riksdagens ställningstaganden till perspektivplanerna. Programplaner för utvecklingen av arméns, marinens och flygvapnets krigsförband utarbetas av försvarsgrenscheferna och inges till regeringen den 1 september varje år. ÖB inger programplan för det militära försvaret en månad senare och anmäler då bl a i vilken omfattning han har andra åsikter än försvarsgrenscheferna. Förfarandet ger intryck av att ÖB anger avvikande mening till försvarsgrenschefernas förslag. ÖB:s plan kommer dessutom in efter det att budgetbehandlingen i departementet börjat. Vi anser att detta förhållande är mindre lämpligt. ÖB:s plan bör inte komma in senare än övriga planer. Vi anser också att nuvarande ordning med programplaner på olika nivåer, (t ex programplan för det militära försvaret, programplan för armén och programplan för statens försvarshistoriska museer) inte är helt logisk.

Enligt vår mening måste ÖB också ange målen för förbandsproduktionen mera detaljerat än idag.

5.4 Operativ ledning

Enligt 1974 års försvarsutrednings uppfattning bör de stridande förbanden i krigsorganisationen prioriteras. Så små resurser som möjligt bör avsättas för lednings- och underhållsdelar. Användningen av samhällets civila resurser bör öka, främst inom underhållstjänsten inklusive sjukvården. Såvitt vi kan bedöma kommer detta i första hand att öka arbetsbelastningen på regional nivå. Vi bedömer emellertid också att kraven på det operativa krigsförberedelsearbetet på central nivå kommer att öka. Detta gäller särskilt de operativa stödfunktionerna.

Möjligheterna att tillgodose kraven på en hög beredskap i den centrala och högre regionala ledningsorganisationen är bl a beroende av hur lika krigs- och fredsorganisationerna är uppbyggda. Avgörande är då organisation och uppgifter för försvarsstaben och milostaberna.

Den sammanföring av den operativa ledningen på central nivå till ÖB och på regional nivå till MB som genomfördes under 1960-talet tillgodoser i allt väsentligt beredskapskraven. Vi anser dock att den operativa ledningen på central nivå under de senaste åren fått stå tillbaka för de mera långsiktiga frågorna i samband med försvarsbesluten. Detta kan också vara en orsak

till en viss eftersläpning i det operativa arbetet. Vi anser att en kraftfull ledning av den operativa verksamheten måste säkerställas, oberoende av belastningen inom övriga delar av försvarsstaben.

Även på milonivån anser vi att det finns vissa brister. MB har t ex inte i alla avseenden de befogenheter och resurser i fred som motsvarar hans instruktionsenliga ansvar och kraven på en hög ledningsberedskap. Som exempel kan anföras det i praktiken ganska begränsade inflytande som MB har över mobiliseringsförberedelserna inom marinen och delvis också inom flygvapnet.

MB:s viktigaste uppgift är att i fred förbereda och i krig leda försvaret av militärområdet. Detta kräver att MB redan i fred vid behov kan ta befälet över alla disponibla resurser inom militärområdet. Militära enheter bör därför vara underställda militärbefälhavarna eller i vissa fall ÖB. Så är också i huvudsak fallet. Vissa undantag finns dock. Bland annat är huvuddelen av flottans i fred, för befäls- och grundutbildning, rustade enheter inte underställda någon operativ chef.

För att militärområdets stridskrafter skall kunna lösa sina uppgifter i överensstämmelse med MB:s operationsplan måste MB redan i fred ha erforderligt inflytande på utbildningen av staber och krigsförband ur samtliga försvarsgrenar. Bland annat krävs att MB har inflytande på krigsförbandsövningarnas förläggning i tid och rum. Vi anser att vissa brister föreligger i detta avseende.

I detta sammanhang bör också betydelsen av en övergripande personplanering för den mest kvalificerade militära personalen uppmärksammas. Den operativa utbildning som bedrivs vid militärhögskolan är mycket begränsad och får närmast ses som en orientering i ämnet. I realiteten bibringas stabsofficeren sin operativa utbildning genom praktisk tjänstgöring vid integrerade staber. En ökad systematik är här önskvärd, för att säkerställa att de som skall bekläda de högsta befattningarna verkligen får den utbildning som erfordras.

5.5 Underrättelsetjänst

Utvecklingen går mot ökad rörlighet och förbättrade transportmöjligheter – särskilt i fråga om luft- och sjötransporter – och ger därmed en angräparökade möjligheter att genomföra överraskande anfall. Samtidigt har vi bl a av ekonomiska skäl tvingats sänka beredskapen. Denna utveckling innebär att vi måste ställa krav på tidigare förvarning. En sådan kan uppnås genom en effektivare underrättelsetjänst.

5.6 Möjligheter att rationalisera

Försvarsmakten är i den situationen att alla möjligheter att åstadkomma besparingar måste tas tillvara. Stora ansträngningar har också gjorts inom försvarsgrenarna. Vissa samordningsåtgärder har vidtagits även över försvarsgrensgränserna, t ex genom tillämpning av huvudstabsprincipen (som innebär att *en* stab handlägger en viss typ av ärenden även för övriga staber), genom att en mobiliseringsmyndighet ur en försvarsgren svarar för mo-

biliseringsförberedelser även för förband ur andra försvarsgrenar. Vi bedömer att besparingsmöjligheterna i ökad omfattning måste sökas över försvarsgrensgränserna, framför allt i syfte att gemensamt utnyttja befintliga och nya produktionsresurser så effektivt som möjligt. Detta ställer särskilda krav på ledningsresurser och på möjligheterna att överblicka försvarsmaktens totala tillgångar.

ÖB har i och för sig erforderliga befogenheter att verka för en samordning över försvarsgrensgränserna. I praktiken försvåras arbetet emellertid avsevärt dels genom försvarsstabens begränsade resurser, dels genom de svårigheter som alljämt finns att få en fullständig överblick över verksamheten inom olika funktioner och vid alla försvarsgrenar. Som exempel kan nämnas svårigheten att införa ett enhetligt system för redovisning av all anställd personal inom försvarsmakten. Motsvarande förhållanden råder inom andra verksamhetsområden. Vi anser detta vara en brist i den nuvarande organisationen och ett tecken på den försvarsgrensisolationism som redan FLK 58 kritiserade. De ekonomiska förhållanden som försvarsmakten nu arbetar under och som synes komma att bestå under överskådlig tid ger inget utrymme för att fördröja eller hålla inne besparingar, som kan åstadkommas genom samordning över försvarsgrensgränserna.

Vi vill här beröra ytterligare en fråga. I olika sammanhang understryks vikten av att kostnaderna för fredsorganisationen sänks så att en större andel av resurserna kan avsättas för krigsorganisationen. Vad som här avses med fredsorganisation är oklart, än mer vilka fasta och rörliga kostnader som bör anses höra hit. Denna fråga bör klarläggas.

5.7 Personalfrågor

Av flera skäl ställer personalfrågorna krav på ökad uppmärksamhet från försvarsmaktsledningens sida. Detta hänger bl a samman med den snabba ökningen av personalkostnaderna och med strävandena att rationalisera verksamheten. Framför allt hänger det dock samman med personalens ökade krav på och rätt till insyn, medinflytande, anställningstrygghet och bättre arbetsmiljö m m, som tillsammans med arbetstidsförkortningar redan har medfört en ökad administrativ belastning på alla nivåer. Vi förutser en fortsatt utveckling i samma riktning. Även genomförda och förestående strukturförändringar inom befälskårerna har krävt och kommer att kräva stora insatser från den centrala ledningens sida. På sikt kommer ett ökat personalinflytande enligt vår uppfattning att påverka genomförandet av organisationsförändringar på olika nivåer. Denna utveckling bör uppmärksammas.

Det är mot denna bakgrund en allvarlig brist att resurser och befogenheter saknas att överblicka och leda utvecklingen inom detta för försvarsmakten utomordentligt viktiga område. Ledningsorganisationen saknar också i stor utsträckning befogenheter och organisatoriska förutsättningar att utforma och föra en samordnad personalpolitik.

Med undantag för intendentkåren och medicinkåren tillhör den fast anställda militära personalen personalkårer som är knutna till försvarsgrenscheferna. Detta innebär att försvarsgrenscheferna svarar för den fast anställda mi-

litära personalens rekrytering, utbildning, befordran och placering till freds- och krigstjänstgöring. Den enskilde officeren är således starkt beroende av sin personalkårchef och ytterst av försvarsgrenschefer. Omvänt måste försvarsgrenschefer känna sin plikt att slå vakt om den underlydande personalens intressen.

FLK 58 ansåg att detta kan medföra att officerare som sätts i befattningar vid gemensamma myndigheter – framför allt vid försvarsstaben – kan komma i konfliktsituationer, då lojaliteten mot den tillfällige chefen och hänsynen till den egna försvarsgrenen inte kan förenas.

FLK 58 framhöll också att indelningen i försvarsgrenar är det mest betydelsefulla organisatoriska förhållandet inom försvarsmakten. Denna medför den fördelen att inom varje försvarsgren kan samordning ske till dess bästa i många hänseenden. Enligt FLK 58 medför den emellertid även risker för försvarsgrensisolationism och för ett onyanserat försvarsgrenstänkande. Även FLU 60 ansåg att det fanns en tendens att övervärdera den egna försvarsgrenens uppgifter och behov på helhetens bekostnad.

Vi anser att det förhållandet att försvarsstabschefen tillsammans med militärbefälhavarna ingår i befodringsberedningen inom samtliga försvarsgrenar minskat stabspersonalens beroende av sin försvarsgrenschef. Likaså anser vi att den gemensamma utbildningen vid militärhögskolan och tjänstgöringen vid gemensamma staber regionalt och centralt förbättrat de förhållanden som rådde för 15 år sedan.

Vi anser emellertid också att den hårda ekonomiska press som försvarsmakten är utsatt för innebär risk för ett ökat försvarsgrenstänkande, eftersom konkurrensen om resurser ökar. Därigenom kan det redan i normala fall svåra avväggningsarbetet kompliceras ytterligare. Den starkare samhörighetskänsla inom försvarsmakten som FLU 60 efterlyste har ännu inte uppnåtts i den grad vi anser vara önskvärt.

Den nuvarande ordningen innebär också att försvarsgrenscheferna placerar fast anställd militär personal till krigs- och fredstjänstgöring. Under avsnittet om operativ ledning har vi framhållit betydelsen av en övergripande personplanering för den mest kvalificerade personalen. Denna måste göras av ÖB. Även om ÖB:s inflytande på personplaneringen har ökat anser vi att det fortfarande är otillräckligt.

5.8 Försvarets planerings- och ekonomisystem

Införandet av försvarets planerings- och ekonomisystem (FPE-systemet) 1972 innebar bl a att systemets principer skulle gälla framför myndigheternas instruktioner. Övergången till FPE-systemet medförde därför förändringar i ansvarsfördelningen, bl a när det gäller de centrala förvaltningarnas ställning, samtidigt som det medförde ökade krav på en långsiktig och mera flexibel planering samt på decentralisering av genomförandeverksamheten.

FPE-systemet har ännu inte kunnat fullföljas i alla avseenden. Det är därför för tidigt att göra en slutlig utvärdering av systemets tillämpning. Vi ansluter oss helt till systemets grundprinciper med målstyrning och decentralisering som huvudpunkter. Givetvis finns övergångssvårigheter men vi finner detta helt naturligt med hänsyn till den stora omställning på alla

nivåer som införandet av systemet inneburit.

Vi anser emellertid att det finns risk för att systemet byråkratiseras. Detta hänger samman med den begreppsapparat som utvecklats och som används av många men som förstås av få. I stället för att underlätta debatten, vilket var ett av syftena, kan den komma att försvåras ytterligare. Systemet kan därigenom bli ett redskap för några få specialister.

En annan risk i tillämpningen är att den mängd rapporter och dokument som är knutna till systemet stelnar i form och innehåll. Detta medför att ett onödigt omfattande underlag tas fram, sammanställs och skickas vidare från instans till instans utan att det utnyttjas i en sådan utsträckning att det nedlagda arbetet är välmotiverat. Dessa förhållanden bör följas upp- märksamt och varje möjlighet till förenkling tas tillvara.

5.9 ADB-utveckling

Utvecklingen av ADB-teknikens användbarhet i administrativa sammanhang har på ett radikalt sätt ökat förutsättningarna för att skapa överblick över försvarsmakten i dess helhet och ge bättre underlag för en rationell resursanvändning. Betydande insatser har redan gjorts. Tekniken förbättras emellertid snabbt och detta bör kunna utnyttjas på ett effektivt sätt av den centrala stabsorganisationen och leda till besparingar såväl inom stabsorganisationen som inom försvarsmakten i dess helhet.

6 Krav på ledningsorganisationen

Vi tar inte här upp de generella krav som ställs på varje myndighet och som hänger samman med de lagar och förordningar som statsmakterna utfärdar, t ex allmänna verksstadgan.

6.1 Grundläggande krav

Målsättningen för totalförsvaret är grunden för de krav som måste ställas på och uppfyllas av försvarsmakten och dess ledning. Av målsättningen för totalförsvaret framgår bl a följande:

Totalförsvaret är en hela svenska folkets angelägenhet och skall bygga på medborgarnas personliga insatser, som för vapenföra manliga medborgare grundas på allmän värnplikt. Det skall ge uttryck för vår vilja att bevara landets frihet.

Totalförsvaret skall vara så förberett för kriget att det verkar fredsbevarande. Det skall därför ha sådan styrka, sammansättning och beredskap att ett angrepp mot Sverige fordrar så stora resurser och uppoffringar samt tar så lång tid att de fördelar som står att vinna med angreppet rimligen inte kan bedömas värda insatserna.

Totalförsvaret skall snabbt kunna höja beredskapen och utveckla full styrka.

Totalförsvaret skall vara så utformat att det kan motstå skilda angreppsformer och verka i olika militärpolitiska lägen.

En väl fungerande ledning för försvarsmakten är av stor betydelse för den effekt försvarsmakten kan utveckla i krig och därmed för hur trovärdigheten hos vårt försvar uppfattas såväl inom som utom landet.

Försvarets verksamhet präglas av uppgiften att även under fred och avspänning förbereda stora delar av samhället – däribland huvuddelen av den manliga befolkningen – för de extrema förhållandena i ett krig. Försvaret kräver betydande uppoffringar i fred, både i form av anslag och i värnpliktstid, samtidigt som det är svårt att i fred konkret ange effekten av dessa uppoffringar. Detta ställer stora krav på att ledningsorganisationen och ledningspersonal på alla nivåer kan skapa förståelse och förtroende för försvarsmaktens verksamhet och medverka till att försvarsmakten förankras i och uppfattas som en del av vårt demokratiska samhälle.

Verksamheten inom försvarsmakten kan indelas i ett flertal funktioner, vilket vi utvecklat närmare i kapitel 2. Huvudfunktionerna är enligt vår uppfattning *operativ verksamhet och underrättelsetjänst, övergripande avvägning och inriktning av förbandsproduktionen samt förbandsproduktion*. I den sistnämnda funktionen ingår att vidmakthålla befintlig krigsorganisation. En viktig stödfunktion är forskningen.

Funktionerna har olika betydelse och omfattning i fred och i krig. I krig är den operativa verksamheten och underrättelsetjänsten dominerande medan de övriga funktionerna är av begränsad omfattning. I fred däremot dominerar av naturliga skäl förbandsproduktionen och den därmed förknippade avvägningsfunktionen. Underrättelsetjänsten och den operativa planlägningsarbetet är emellertid av utomordentligt stor betydelse också i fred.

6.2 Verksamheten i krig

I krig skall den centrala ledningen leda de militära operationerna. Den måste ha sådana befogenheter att den kan utnyttja alla stridskrafter inom ramen för en enhetlig operationsplan. Samma krav måste ställas på den högre regionala ledningen, som leder operationerna inom respektive militärområde.

6.3 Beredskap

Den försvarsordning vi valt – ett värnpliktsförsvar – medför att vi i fred har låg insatsberedskap, dvs vi har få styrkor som omedelbart kan sättas in i strid. Ett angrepp mot oss kan med nutidens tekniska hjälpmedel sättas in efter kort förvarning och med stor kraft. Ett ofrånkomligt krav är därför att försvarsmakten och dess ledning snabbt och flexibelt kan höja insatsberedskapen och genomföra övergången från freds- till krigsorganisation.

Av avgörande betydelse för denna omställning är den förvarning vi kan få och den tid omställningen tar. Vi måste därför ställa krav på en effektiv underrättelsetjänst som ger oss den förvarning som behövs för att vi skall hinna gå över till krigsorganisationen. Vi måste också kräva att förbanden skall vara stridsberedda inom angiven tid efter mobilisering.

En snabb och säker övergång till krigsorganisationen ställer följande krav som påverkar fredsorganisationen.

- Ansvar och befogenheter måste vara fördelade på ett sådant sätt att ledningen i krig och fred ges kontinuitet och sammanhang. Vid övergång till krigsorganisationen skall ansvar och befogenheter inte behöva överflyttas eller ändringar av orderlinjer företas.
- Ledningsorganens freds- och krigsorganisation bör vara så lika som möjligt. Personal som i krig har nyckelbefattningar i ledningsorganen skall i fred upprätthålla motsvarande befattningar och vara väl samtränade.
- Vid mobilisering måste kvalificerad personal kunna tillföras snabbt så att stabsarbete kan bedrivas dygnet runt.
- Övergången måste kunna ske snabbt och utan avbrott i ledningsverksamheten. Under ett övergångsskede måste både freds-, mobiliserings- och krigsuppgifter kunna lösas.

De ledningsorgan som ansvarar för den operativa verksamheten och för omställningen från fred till krig måste därför vara organiserade redan i fred och ha erforderlig ledningskapacitet i sin grundorganisation.

6.4 Verksamheten i fred

Verksamheten i fred kan i allt väsentligt ses som *förberedelser* för landets försvar. I fred måste hänsyn tas till tänkbara angreppsformer och angreppsmetoder som kan påverka vår beredskap och våra operationsplaner samt våra planer för utvecklingen av försvarsmakten på lång sikt. Den avvägning som då måste ske är svår. Med de begränsade ekonomiska och andra resurser som står till förfogande är det nämligen i regel omöjligt att förstärka en del av försvarsmakten utan att samtidigt försvaga den i någon annan del.

Vi anser att den centrala ledningen i fred skall uppfylla följande krav.

- Utöva operativ ledning och leda det operativa krigsförberedelsearbetet. Operativ ledning skall kunna utövas kontinuerligt och utan tidsavbrott i fred, under kriser och vid övergång till krigsorganisationen. Dessa krav medför bl a att stabsorganisationen måste
 - upprätta en strategisk grundsyn som underlag för den operativa planläggningen,
 - utarbeta alternativa operationsplaner samt med ledning av dessa fördela resurser och utfärda erforderliga order och direktiv för krigsplanläggning, utbildning, mobiliseringsförberedelser, beredskap m m,
 - samordna krigsplanläggningen inom försvarsmakten med övriga delar av totalförsvaret,
 - kontrollera krigsförbandens beredskap, krigsduglighet och användbarhet i övrigt samt
 - föreslå förändringar i försvarsmaktens – inklusive ledningsorganisationens – beredskap som är anpassade till bedömd utveckling av det militära läget i vårt närområde.
 - Medverka i den strategiska och leda den militära underrättelsetjänsten. Särskilda krav ställs på ledning av den del av underrättelsetjänsten som skall ge oss erforderlig förvarningstid för beredskapshöjningar. Dessa krav medför bl a att stabsorganisationen måste
 - inrikta den inhämtade verksamheten samt
 - snabbt bearbeta och utvärdera underrättelserna samt vidta (föreslå regeringen) erforderliga åtgärder.
 - Ta fram underlag för statsmakternas ställningstaganden till försvarsmaktens framtida mål och uppgifter och till inriktningen av försvarsmaktens utveckling samt successivt konkretisera målen för produktionen av krigsförband enligt de anvisningar statsmakterna ger. Detta krav medför bl a att stabsorganisationen måste
 - studera och värdera alternativa möjligheter (försvarsmaktsstrukturer) att möta framtida hot inom ramen för de anvisningar statsmakterna givit,
 - studera och värdera olika vapensystem och förbandstyper med hänsyn till stridseffekt, uthållighet m m samt
 - göra avvägningar mellan skilda försvarsfunktioner och vapensystem, mellan initialstyrka och uthållighet, mellan lång- och kortsiktig beredskap m m.
- Särskilda krav ställs här på innovationsriktighet, framsynthet och objektivitet samt på förmåga att utnyttja den kompetens som finns såväl inom som utanför försvarsmakten.

- Leda produktionen av krigsförband enligt statsmakternas anvisningar samt se till att förbanden har erforderlig beredskap, krigsduglighet och tjänstbarhet i övrigt.

Detta krav medför bl a att stabsorganisationen måste

- göra upp långsiktiga planer för förbandsproduktionen och på grundval av dessa ställa uppgifter och fördela resurser till de myndigheter som svarar för verkställigheten,
 - successivt konkretisera målen för förbandsproduktionen och dess innehåll av personal, materiel, mark och anläggningar samt göra upp planer för hur fredsorganisationen skall utvecklas och rationaliseras samt
 - följa upp förbandsproduktionen samt värdera och analysera produktionsresultatet.
- Leda personaltjänsten inom försvarsmakten på grundval av en övergripande och enhetlig personalpolitik.
 - Leda befäls-, grund- och repetitionsutbildningen samt mobiliseringsverksamheten.
 - Leda informationstjänsten inom försvarsmakten.
 - Inrikta verksamheten vid sidoordnade myndigheter, främst vid de centrala förvaltningarna och FOA samt utnyttja dessa myndigheters kompetens. Stabsorganisationen skall då uppträda på ett enhetligt och samordnat sätt.

Detta innebär bl a att stabsorganisationen måste lämna erforderligt underlag för dessa myndigheters verksamhet samt vara kompetenta beställare av forskningsorganens och förvaltningarnas tjänster.

- Leda verksamheten vid underlydande myndigheter och därvid uppträda på ett enhetligt och samordnat sätt.
- Anpassa försvarsmaktens fredsorganisation till krigsorganisationens utveckling och till de krav som samhällsutvecklingen, den administrativa och ekonomiska utvecklingen samt statsmakterna ställer.
- Anpassa sin interna organisation, sina arbetsrutiner och användningen av sina personella resurser till utvecklingens krav.

6.5 Sammanfattning

Den centrala ledningen måste vara uppbyggd så att den kan analysera utvecklingen på lång sikt och på grundval därav och med beaktande av våra ekonomiska möjligheter och andra förutsättningar inrikta försvarsmaktens utveckling. Den måste vidare åstadkomma en strategisk grundsyn och principer för operationernas förande som kan ligga till grund för krigsplanläggningen. Den måste effektivt kunna leda förbandsproduktionen och säkerställa övergången från freds- till krigsverksamhet.

I fred måste ledningsorganen ha sådan beredskap att de kan leda försvarsmaktens och genomföra sin egen mobilisering och samtidigt utöva operativ ledning.

Såväl kontinuiteten i verksamheten som sammanhanget mellan långsiktig utveckling, operativt förberedelsearbete i fred, krigsplanläggning, mobilisering och operativ ledning i krig måste säkerställas.

7 Försvarsgrensindelningen

7.1 Försvarsgrenarnas nuvarande uppgifter

I försvarsmakten ingår försvarsgrenarna armén, marinen och flygvapnet. Som framgått av kapitel 3 består en försvarsgren av chef, försvarsgrensstab och underställda eller underlydande chefer (dock inte MB), förband, utbildningsanstalter och personalkårer.

Frågan om försvarsgrenarnas fortbestånd har tilldragit sig ett betydande intresse i den allmänna diskussionen. 1960 års försvarsledningsutredning yttrade bl a följande i denna fråga.

Uppdelningen i ansvarsområden kan tänkas ske på olika sätt, och det är sannolikt att utvecklingen så småningom kommer att göra den nu gällande ansvarsfördelningen mellan försvarsgrenarna otidsenlig. För nu överblickbar tid har utredningen funnit att det saknas anledning att räkna med någon annan principiell indelningsgrund än den nuvarande, vilken i stort sett bygger på olika metoder att förflytta stridsmedel. Däremot är det antagligt att denna indelningsgrund kommer att steg för steg modifieras till följd av förskjutningar mellan försvarsgrenarnas ansvarsområden. På längre sikt kan en sådan utveckling leda till en förändrad indelning.

Utvecklingen i Kanada, Norge och Danmark har ytterligare aktualiserat frågan (jfr kapitel 4).

Indelningen i försvarsgrenar har gammal hävd. Försvarsgrenarnas uppgifter var från början både operativa och förbandsproducerande. Under 1900-talet har uppgifterna emellertid förändrats successivt. I och med tillkomsten av en integrerad försvarsstab 1961 och integrerade militärområdesstaber 1966 har samtliga försvarsgrensledningar (försvarsgrenschef med stab) upphört att vara självständiga operativa myndigheter. Försvarsgrenscheferna för således inte längre befäl över krigsorganiserade förband för att lösa stridsuppgifter. Detta ansvar åvilar numera helt ÖB och under honom militärbefälhavarna och chefen för första flygeskadern. Försvarsgrenscheferna har härigenom blivit enbart förbandsproducerande myndigheter och upphör i princip att existera efter allmän mobilisering.

Förbandsproduktionen *leds* av försvarsgrenscheferna som i detta avseende är ansvariga direkt inför regeringen. Den *genomförs* – i den utsträckning detta sker inom försvarsgrenarna – av fredsförband (regementen, örlogsbaser, flottiljer) och utbildningsanstalter. Huvuduppgifterna för dessa produktionsenheter är att utbilda och öva personal och förband samt att förvalta krigs- och fredsorganisationens resurser.

7.2 Faktorer som påverkar behovet av försvarsgrenar

Eftersom försvarsgrenarnas uppgifter är av rent fredsmässig natur måste behovet av försvarsgrenar bedömas mot bakgrund av fredsrationella förhållanden. Avgörande för en sådan bedömning är

- vilka typer av krigsförband som i framtiden skall ingå i försvarsmakten,
- vilka krav på ledning och resurser som produktionen av dessa krigsförband ställer samt
- vilka krav på samövningar som ställs mellan olika typer av krigsförband.

Försvarsmaktens framtida sammansättning

1974 års försvarsutredning anser att Sverige även i framtiden skall ha en försvarsmakt med samma principiella uppbyggnad som den nuvarande (SOU 1976:5). Detta innebär att vi under överskådlig tid får räkna med att producera och vidmakthålla förband som är avsedda för strid på marken, till sjöss och i luften.

I slutet av 1950-talet tydde vissa tecken på att den tekniska utvecklingen, främst inom robotområdet, skulle leda till en ökad likhet mellan försvarsgrenarnas materiel och därmed också till ökad integration mellan försvarsgrenarna. Så har emellertid inte skett. Robotarna har ännu inte kommit att spela den dominerande roll som man på sina håll trodde. Även om strävan alltjämt är att i ökad utsträckning få fram vapen, t ex robotar, som kan användas i flera stridsmiljöer, finns ännu inte några tecken som tyder på att vapenbärarna – dvs stridsfordon, stridsfartyg och stridsflygplan – skulle förlora sin dominerande betydelse för krigsförbandens organisation och för stridens förande. Vi får därför räkna med att de skillnader som finns mellan mark-, sjö- och luftstridskrafternas organisation, utbildningskrav, materiel och taktik (stridsteknik) i huvudsak kommer att bestå under överskådlig tid.

Krav på produktionsresurser

Produktionsenheternas uppgifter består i att utbilda och öva personal och förband samt att förvalta krigs- och fredsorganisationens resurser. Detta kräver produktionsresurser i form av befäl och instruktörer, anläggningar av olika slag, utbildningsanordningar, materiel, verkstäder, tekniker, skjutfält, övningsområden m m.

Det finns stora skillnader mellan de resurser som behövs för produktion av mark-, sjö- respektive luftstridskrafter. Detta gäller såväl befäl och instruktörer som materiel och anläggningar m m. Möjligheterna att utbilda mark-, sjö- och luftstridskrafter vid samma fredsförband är därför begränsade. Däremot torde samordningsmöjligheterna vara större när det gäller mobiliseringsförberedelserna. Vi räknar emellertid med att det även i framtiden behövs särskilda fredsförband i varje fall för *utbildning* av markstridskrafter, sjöstridskrafter respektive luftstridskrafter.

För att kunna utnyttja produktionsresurserna rationellt krävs därför i första hand en central ledning av produktionen av markstridskrafter för sig, av

sjöstridskrafter för sig och av luftstridskrafter för sig. Dessa krav uppfylls i allt väsentligt av den nuvarande försvarsgrensindelningen.

I detta sammanhang intar kustartilleriet och luftvärnet en särställning. Olika synpunkter kan läggas på var produktionen av dessa förbandstyper skall ske. Frågan behandlas närmare i avsnitten 7.3 och 7.4.

Krav på samövningar

Utbildningsorganisationen måste på ett enkelt sätt tillgodose kraven på samövning, framför allt mellan enheter som ingår i samma stridande förband. Ju lägre förband det gäller, desto viktigare är det att samövning kommer till stånd, i första hand mellan kompanier i en bataljon, därefter mellan bataljonerna i en brigad osv. Den lokala utbildningsorganisationen inom armén tillgodoser samövningsbehovet upp till och med bataljon. Samövningar mellan bataljoner, dvs utbildning i brigad, leds av militärbefälhavaren. Motsvarande förhållanden gäller i stort för marinen och flygvapnet.

I olika sammanhang talar man om att *striden* numera förs integrerat mellan mark-, sjö- och luftstridskrafter. Här torde man i regel avse integrerade operationer.

Striden förs i huvudsak av markstridskrafter för sig, sjöstridskrafter för sig och luftstridskrafter för sig, med taktik och stridsteknik anpassade för respektive förband. En viss samverkan i striden måste emellertid finnas även mellan dessa stridskrafter, t ex mellan luftvärn och flyg, marinstridskrafter och attackflyg, basförband och markstridskrafter, fältartilleri och kustartilleri.

Vid större företag, t ex vid försvar mot en kustinvasion, sätts ofta flera typer av stridskrafter in. Ett sådant företag kallas *operation* och leds av militärbefälhavare som i sin operationsplan tilldelar underställda förband stridsuppgifter. Samverkan mellan mark-, sjö- och luftstridskrafter sker inom ramen för operationsplanen.

Vi anser att kravet på samövningar mellan stridande förband under grund- och repetitionsutbildning i huvudsak kan tillgodoses inom ramen för den nuvarande försvarsgrensindelningen, om militärbefälhavare och övriga chefer i krigsorganisationen får möjligheter att genomföra erforderliga samövningar mellan tilldelade stridskrafter.

7.3 Särskilda överväganden rörande kustartilleriet

Kustartilleriet och flottan bildar tillsammans försvarsgrenen marinen. En överföring av kustartilleriet till armén har tidigare varit på tal.

I nu gällande avvägningsprogram förs krigsförband ur kustartilleriet samman med arméstridskrafter och bildar programmen rörliga, respektive lokalt bundna, markstridsförband. Kustartilleriet har i denna indelning således klassificerats som markstridskrafter.

I kustartilleribrigaderna, som har en sammansättning som varierar med hänsyn till uppgifterna, ingår ofta lokalförsvarsförband ur armén. Kustartilleriförsvaren är i allmänhet integrerade med gemensam ledning, förvaltning och mobiliseringsverksamhet för kustartilleri och lokalförsvarsförband

ur armén. I krig har dessa lokalförsvarsförband till uppgift dels att i direkt samverkan med kustartilleriet lösa stridsuppgifter, dels att ingå i underhållsorganisationen.

Arméstridskrafter kan vara underställda kustartilleriförbandschefer, men det omvända förhållandet förekommer också. I vissa kustavsnitt är således kustartilleriförband underställda fördelnings- eller brigadchefer ur armén. Det finns därför ett stort behov av samövningar mellan armé- och kustartilleristridskrafter redan i fred.

Kustartilleriet skall delta i markstriden och bekämpa markmål men huvuduppgiften är att bekämpa mål till sjöss. Kustartilleriet och flottan har samma primäruppgifter i ett invasionsförsvar, nämligen att bekämpa invasionstonnage. Utvecklingen går i detta avseende mot en allt närmare samordning av de marina stridskrafternas verksamhet. Robotutvecklingen och övergången till en lättare flotta har medfört att ytattackförbanden uppträder närmare kusten. Behovet av en direkt stridssamverkan med kustartilleriet har därför ökat. Bland annat måste underrättelseunderlaget utnyttjas gemensamt av flottans och kustartilleriets förband. Sjö- och kustartilleritaktiken, och därmed reglementen och anvisningar, måste vara samordnade för att säkerställa god stridssamverkan m m.

Kustartilleriet har under 1960- och 1970-talen utvecklats mot ökad rörlighet. Lätta robotförband och rörliga spärrförband med artilleri, lätt robot och minor har tillkommit. Kraven på samverkan med sjöstridskrafterna har därför ökat. Samverkan med fast kustartilleri kan förutses och områdesvis övas redan i fred, men samverkan med rörligt kustartilleri kräver en taktisk ledning och stridsledning med helt andra tidsmarginaler.

Samverkan mellan sjö- och kustartilleristridskrafter, som ofta är av taktiskt och tekniskt komplex karaktär, måste således i första hand säkerställas för att dessa stridskrafter skall kunna lösa sina huvuduppgifter.

Det är emellertid uppenbart att det också finns behov av samövningar mellan kustartilleri- och arméstridskrafter (främst lokalförsvarsförband). Eftersom lokalförsvarsförband inte grundrekryteras kan sådana samövningar inte ske inom ramen för arméns grundutbildning. Det blir därför nödvändigt att samövningar kommer till stånd under repetitionsutbildningen. Den ansvarige operative chefen, dvs militärbefälhavaren, bör därför få erforderligt inflytande på planeringen av repetitionsutbildningen.

Kustartilleriets behov av produktionsresurser för att utbilda och öva personal och förband uppvisar större likheter med armén än med flottan. Detta gäller främst övningsterräng samt i viss utsträckning befäl och instruktörer. Vidare är krigsförbandens materiel delvis lika i armén och kustartilleriet. Å andra sidan utvecklas kustartilleriets viktigaste materiel i flertalet fall samordnat med flottans. Inom teknik- och underhållsområdet torde det därför vara lättare att använda personal gemensamt för kustartilleriet och flottan än för kustartilleriet och armén.

Vi har funnit skäl tala både för att kustartilleriet ansluts till armén och för att behålla nuvarande ordning. Vi har också prövat ett alternativ för ledningsorganisationen där vi fört över kustartilleriet till armén och slagit samman flottan och flygvapnet för att se vilka besparingar detta kan ge (jfr kapitel 9). Vi har emellertid inte funnit några nämnvärda fördelar av en sådan åtgärd i den centrala stabsorganisationen, men väl vissa nackdelar.

Den tekniska utvecklingen bedöms medföra att kustartilleriet får ökad rörlighet och ökad räckvidd. För flottans del har utvecklingen framtvingat ett mera kustnära uppträdande. Denna utveckling innebär att kustartilleriet och flottan i allt större utsträckning verkar inom samma områden, vilket gör en ökad samverkan nödvändig när det gäller krigsorganisation, materiel samt taktiskt och stridstekniskt uppträdande. Vi anser därför att kustartilleriet och flottan i fråga om förbandsproduktion alltjämt bör hållas samman och använder i fortsättningen benämningen marinstridskrafter för att markera att såväl sjö- som kustartilleristridskrafter ingår.

7.4 Särskilda överväganden rörande luftvärnet

Det som förenar flygstridskrafter och luftvärn är att de verkar mot mål i luften. Härvid krävs samverkan för att vapensystemen skall kunna utnyttjas på ett rationellt sätt, t ex genom att fördela mål geografiskt eller inom vissa höjdområden samt för att undvika beskjutning av egna flygplan. Detta säkerställs genom att luftstridsledning i den utsträckning det är möjligt samordnas av militärbefälhavare och under denne av flygstridsledare som står i kontakt med eget flyg och merparten av eget luftvärn.

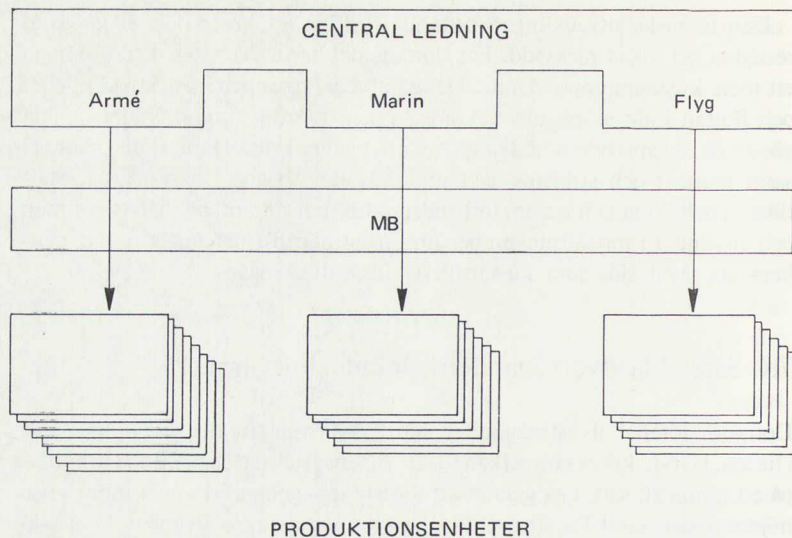
Luftvärnsförband utgörs av fördelnings- och brigadluftvärn samt territoriellt luftvärn. Härtill kommer det marina luftvärnet. Uppgifterna är att skydda objekt som har betydelse för totalförsvaret, t ex kommunikationer och kraftverk liksom militära objekt och förband. En stor del av luftvärnsförbanden måste taktiskt, stridstekniskt och organisatoriskt inordnas i det förband eller den enhet som skall skyddas, t ex brigad eller fartyg. Detta är den främsta anledningen till att luftvärnet inte generellt bör föras över till flygvapnet. Däremot kan det övervägas att föra luftvärnsrobotförband med stor räckvidd och yttäckning till flygvapnet om vi på nytt skulle komma att utrustas med sådana förband i stället för eller som komplement till jaktförbanden.

7.5 Slutsatser

Försvarsmakten kommer under överskådlig tid att bestå av armé-, marin- och flygstridskrafter. Dessa kommer även i fortsättningen att skilja sig åt i fråga om organisation, utbildningskrav, viktigare materiel, taktik och stridsteknik. Detta innebär enligt vår mening att nuvarande skillnader när det gäller behov av produktionsresurser och produktionsteknik i allt väsentligt kommer att bestå. Vi anser därför att produktionen av armé-, marin- och flygstridskrafter alltjämt bör genomföras var för sig.

Behovet av samövningar kan i stor utsträckning tillgodoses inom försvarsgrenarna. Vi har emellertid förutsatt att militärbefälhavarna får förbättrade möjligheter att genomföra erforderliga samövningar mellan alla typer av stridskrafter.

Vi anser det således rationellt att även i fortsättningen hålla samman förbandsproduktionen och produktionsresurserna försvarsgrensvis. För den centrala stabsorganisationen innebär detta att den nedåtriktade ledningen



Figur 7:1 Stabsorganisationens nedåtriktade ledning av produktionen (figuren anger inte MB:s befogenheter).

av produktionen måste kunna utövas för armé-, marin- och flygstidskrafter var för sig så som figur 7:1 visar.

Vi vill också understryka att indelningen i försvarsgrenar är betingad av produktionsrationella förhållanden och att försvarsgrenarna existerar endast under fredsmässiga förhållanden.

Vårt ställningstagande får emellertid inte hindra att mobiliseringsförberedelser och utbildning samordnas, framför allt inom gemensamma specialområden. Även möjligheterna att organisera gemensamma lednings-, sambands- och underhållsforband bör ägnas fortsatt uppmärksamhet. Ansvaret bör i sådana fall fördelas enligt huvudstabsprincipen.

7.6 Fredsorganisationen och avvägningsprogrammen

I samband med att försvarets planerings- och ekonomisystem infördes framfördes tanken att fredsorganisationen skulle anpassas till avvägningsprogrammen.

Nuvarande avvägningsprogram delar in krigsorganisationen i huvudsak efter väsentliga försvarsfunktioner, t ex luftförsvarsförband och rörliga markstridsförband. Programmen skall underlätta beskrivningen av viktiga avvägningsproblem vid planeringen. Eftersom problemen kan variera över tiden kan det bli nödvändigt att ändra avvägningsprogrammen, t ex i samband med perspektivplaneringen.

Fredsorganisationens indelning kan inte ändras lika enkelt och snabbt. Om fredsorganisation och avvägningsprogram kopplades samman skulle det bli svårare att anpassa avvägningsprogrammen till de aktuella avvägningsproblemen.

För att tillgodose kraven på en rationell produktion måste avvägningsprogrammen anpassas till försvarsgrensindelningen. Detta strider mot grund-

tankarna i det nya planeringssystemet. Vi anser därför att avvägningsprogram och fredsorganisation även i fortsättningen bör vara oberoende av varandra.

8 Utgångspunkter för organisationsarbetet

I vårt uppdrag ingår att pröva olika organisationsalternativ, från en fullständig samordning till en uppdelning som liknar nuvarande förhållanden. I detta kapitel redovisar vi de grundläggande överväganden som föregått organisationsarbetet och som syftat till att hålla antalet organisationsalternativ inom rimliga gränser. Vi har knutit våra överväganden till de ledningsuppgifter som skall lösas av den centrala stabsorganisationen och som vi beskrivit i kapitel 2, nämligen

- ledning av den operativa verksamheten (OPL),
- ledning av den militära underrättelsetjänsten samt bearbetning och utvärdering av inhämtade underrättelser (UND),
- övergripande avvägning och inriktning av förbandsproduktionen (AV),
- ledning av förbandsproduktionen (FPL),
- ledning av utbildningen (UTBL) samt
- ledning av förbandsförvaltning och övriga fackmässiga mobiliseringsföberedelser (MOBL).

I det följande redovisar vi de möjligheter till ansvarsfördelning för var och en av dessa ledningsuppgifter som vi ansett oss behöva överväga fortsättningsvis.

8.1 Ledning av den operativa verksamheten (OPL)

Ansvar för ledningen av den operativa verksamheten skall även i fortsättningen i alla avseenden åvila ÖB och militärbefälhavarna. Några alternativ har vi inte funnit anledning att pröva.

8.2 Underrättelsetjänsten (UND)

Underrättelsetjänsten är en stödfunktion bl a till den operativa ledningen och borde därför, liksom övriga operativa stödfunktioner, ingå i den operativa ledningsfunktionen (OPL). Med hänsyn till underrättelsetjänstens stora betydelse både som "larmklocka" och för försvarsmaktens utveckling anser vi emellertid att den i våra överväganden måste behandlas som en fristående ledningsfunktion.

Ett alternativ som vi övervägt är att lägga ansvaret för ledningen av den militära underrättelsetjänsten på en särskild underrättelsemyndighet, direkt underställd regeringen. Detta skulle emellertid enligt vår uppfattning medföra stora nackdelar, bl a

- risk för ett omfattande dubbelarbete mellan denna myndighet och den centrala stabsorganisationen,
- oklara ansvarsförhållanden för ÖB,
- ökad belastning på regeringen samt
- skilda ansvarsförhållanden i krig och fred och därmed försvårad övergång från freds- till krigsorganisationen.

Vi har därför, liksom 1974 års underrättelseutredning, förkastat ett sådant alternativ.

Underrättelsetjänsten i fred har flera syften. Den skall ge underlag för avvägningen inom försvarsmakten och för förbandsproduktionens olika delar. Den skall emellertid framför allt ge ÖB erforderligt underlag att anpassa försvarsmaktens beredskap till det militära läget i vårt närområde och ge sådan förvarning att mobilisering vid behov hinner genomföras. Samtidigt skall den operativa ledningsfunktionen vara beredd att föreslå erforderliga åtgärder från ÖB:s sida. Underrättelsetjänsten skall således ge underlag för beslut, som skall fattas av ÖB eller av statsmakterna och som den operativa ledningsfunktionen skall omsätta i order till underlydande chefer. OPL och UND måste därför samverka kontinuerligt för att ingen tid skall gå till spillo i krisituationer.

Av dessa skäl anser vi att ansvaret för den militära underrättelsetjänsten skall åvila ÖB.

8.3 Övergripande avvägning och inriktning av förbandsproduktionen (AV)

Avvägningsfunktionen har till uppgift dels att lämna statsmakterna erforderligt underlag för inriktningen av försvarsmaktens utveckling, dels att successivt konkretisera målen för förbandsproduktionen och fördela disponibla resurser så att såväl långsiktiga som mera näraliggande mål kan uppnås.

AV-funktionen måste samarbeta nära och kontinuerligt med förbandsproduktionsledningen eftersom den får huvuddelen av sitt underlag från denna. FPL-funktionen å sin sida får sina uppdrag från AV-funktionen. Detta talar för att funktionerna bör hållas ihop. Å andra sidan ser vi förhållandet mellan avvägningsfunktionen och förbandsproduktionsledningen närmast som ett beställare-leverantörförhållande, vilket talar för att funktionerna hålls isär. Båda alternativen anser vi i och för sig vara möjliga.

Förhållandet till den operativa ledningsfunktionen är av stor betydelse för avvägningsfunktionens organisatoriska anknytning. Eftersom det i andra sammanhang har förts fram vissa tankar om en särskild myndighet för denna verksamhet (ett planeringsinstitut) har vi valt att lämna en ganska utförlig redovisning för sambandet mellan avvägningsfunktionen och den operativa ledningsfunktionen. Vi har också velat belysa den förändring som

det nya planeringssystemet inneburit i detta avseende.

Sambandet mellan den operativa ledningsfunktionen och långsiktsplaneringen (AV-funktionens långsiktiga del) behandlades av FLK 58 som framhöll att

grunden för långsiktsplaneringen är ytterst de av vårt lands militärpolitiska läge och den militärtekniska utvecklingen betingade operativa kraven på vårt försvar samt möjligheterna att uppfylla dessa.

FLU 60 framhöll att

den operativa funktionen i fred omfattar även en inriktning på längre sikt av krigsmaktens verksamhet. Studier och planer måste göras under hänsynstagande till utvecklingen hos presumtiva motståndare. Dessa studier och planer utnyttjas tillsammans med annat underlag, som lämnas av forskningen och förvaltningen, inom funktionen långsiktsplanering. Enär den operativa verksamheten och långsiktsplaneringen sålunda utgår från samma underlag och kräver ett dagligt samarbete i fråga om krigsmaktens utveckling på längre sikt, är dessa båda funktioner de som har den närmaste anknytningen till varandra.

Departementschefen anförde i proposition 1961:109 rörande ledningen av den operativa verksamheten och långsiktsplaneringen bl a att dessa båda funktioner var de viktigaste och att han var övertygad om att det var nödvändigt att ÖB ensam ansvarade för dessa. Detta skulle säkerställa kontinuitet och sammanhang i verksamheten. Departementschefen anslöt sig till åsikten att det förelåg ett nära organisatoriskt samband mellan ledningen av den operativa verksamheten och långsiktsplaneringen på det sätt som FLK 58 och FLU 60 angivit.

Sedan föregående ledningsutredning har rollfördelningen mellan ledningen av den operativa verksamheten och långsiktsplaneringen i viss utsträckning förändrats. Mot bakgrund av det starka och klara organisatoriska samband som ansågs föreligga tidigare är det av intresse att undersöka i vad mån detta starka samband består.

Den långsiktsplanering som bedrevs när FLK 58:s och FLU 60:s betänkanden lades fram var upplagd i stort enligt följande principer.

Inom försvarsstaben sammanställs underlag för den operativa krigsplanläggningen i en s k strategisk studie och prognos (SSP). Denna utgjorde i början av 1960-talet en gemensam grund för den operativa verksamheten och för långsiktsplaneringen som då bedrevs på sju-tio års sikt. SSP var således en gemensam nämnare som knöt ihop långsiktsplaneringen med den operativa krigsförberedelsearbetet. Det senare är i stor utsträckning beroende av den krigsorganisation som finns eller är under "leverans", dvs det som i långsiktsplaneringen motsvaras av "arvet". Erfarenheterna från denna planeringsordning ledde till krav på en från arvet mera oberoende och alternativinriktad långsiktsplanering. Detta har tillgodosetts genom den s k perspektivplaneringen, som är ett led i det planeringssystem som infördes 1972.

Perspektivplaneringens fas 1 syftar till att på 15-20 års sikt belysa alternativa försvarsmaktsstrukturer, som var för sig kan kräva olika operativa principer. Dessa alternativ skall i så stor utsträckning som möjligt kunna presenteras obundna av dagens militära försvar. I perspektivplaneringens fas 2 prövas mera noggrant möjligheterna att vidareutveckla den befintliga

krigs- och fredsorganisationen inom olika ekonomiska ramar och mot bakgrund av alternativa försvarsmaktsstrukturer. I denna fas är SSP allttjämt ett viktigt underlag.

Med utgångspunkt från vad som sagts ovan kan vi konstatera att OPL och AV, vad gäller den mera långsiktiga planeringen, i dag inte är lika starkt sammanknutna som tidigare och att underlaget inte i lika hög grad är gemensamt. Nuvarande perspektivplanering, framför allt fas 1, har i stor utsträckning karaktär av framtidsstudier, något som kan vara direkt olämpligt att knyta alltför nära till OPL. Starka kopplingar finns emellertid fortfarande, särskilt när det gäller tidshorisonter under tio år (perspektivplan fas 2 m m).

Båda funktionerna studerar således hur krigsförband bäst skall utnyttjas och likheterna är i detta avseende stora. Tidshorisonten för och syftet med studierna skiljer emellertid funktionerna åt. I de studier som ligger inom perspektivplaneringens fas 1 är handlingsfriheten när det gäller krigsorganisationens sammansättning m m stor på grund av det långa tidsperspektivet. Studier som avser fas 2 och programplaneringen sammanfaller till tiden i huvudsak med de studier som erfordras för den operativa funktionen. AV-funktionen skall anpassa krigsorganisationen till de ekonomiska förutsättningarna, medan OPL skall anpassa den operativa planläggningen till en i huvudsak fast krigsorganisation.

Den personal som är sysselsatt inom AV- och OPL-funktionerna måste av förklarliga skäl ha en likartad utbildningsbakgrund. Det är nödvändigt att man inom båda dessa funktioner genomför sitt arbete med utgångspunkt från en allmän strategisk grundsyn som är anpassad till de förutsättningar som gäller för respektive verksamhet. Vissa baskunskaper och grundläggande uppfattningar vad gäller strategi, ledning av operationer och taktik är således nödvändiga referensramar för personal inom båda funktionerna.

Den långsiktiga planeringen syftar till att inom givna ekonomiska ramar dels redovisa olika alternativ för krigsorganisationens utformning, dels i ett andra skede redovisa en konkret plan för utvecklingen under de närmaste fem åren. Den operativa ledningens främsta uppgift är att se till att dagens krigsorganisation utnyttjas så effektivt som möjligt, men även att påverka krigsorganisationens framtida utformning från operativa utgångspunkter. OPL och AV har således olika infallsvinklar vilket bidrar till att problemen blir allsidigt belysta. En fortlöpande dialog, som leder till en lämplig avvägning mellan styrka på kort sikt och handlingsfrihet på längre sikt, måste därför föras mellan OPL och AV. OPL påverkar således AV även i detta hänseende.

Den inriktning som blir följden av övervägandena inom AV styr produktionen av krigsförband. De färdiga krigsförbanden inspekteras av OPL, främst genom militärbefälhavarnas försorg. Det finns således ett samband mellan OPL och AV i så måtto att OPL som mottagare av krigsförbanden kontrollerar i vad mån dessa kan uppfylla de krav som ställts på deras prestationsförmåga i taktisk-organisatorisk-ekonomisk målsättning (TOEM). Eftersom OPL skall inspektera och vid behov utnyttja förbanden är det också nödvändigt att OPL kan påverka innehållet i målsättningarna innan de läggs till grund för förbandsproduktionen samt återför erfarenheter till AV och även FPL. OPL och AV kan således betraktas som en bestäl-

larfunktion. Med utgångspunkt från gjorda avvägningar och angiven inriktning genomförs förbandsproduktionen. Krigsförbanden levereras till användaren OPL, som också är kontrollant. Denna rollfördelning är av väsentligt intresse när det gäller att bedöma den inverkan olika samband har på organisationen.

AV-funktionens arbete påverkar förhållandena inom försvarsmakten såväl på kort som på lång sikt. Eftersom förändringar på kort sikt kan ändra förutsättningarna för den operativa planeringen eller för beredskapen måste stor hänsyn tas till de synpunkter som företräds av OPL.

Som tidigare nämnts är underrättelsetjänsten en viktig stödfunktion såväl för den operativa planeringen som för AV-funktionen. Även de operativa stödfunktionerna i övrigt medverkar i AV-funktionens arbete genom att lämna underlag när det gäller uthållighet, fältarbeten m m. OPL och AV har dessutom likartade behov av operationsanalytisk kompetens.

Sammanfattningsvis anser vi att följande *likheter* finns mellan OPL och AV, nämligen

- båda studerar hur krigsförband bäst skall utnyttjas för att möta olika typer av hot,
- båda behöver disponera kvalificerad strategisk, operativ och operationsanalytisk kompetens,
- tillsammans ansvarar de för att försvarsmakten kan uppnå de mål statsmakterna sätter upp,
- båda utövar beställarfunktioner (AV beställer, OPL svarar för mottagningskontrollen) gentemot de förbandsproducerande myndigheterna (enheterna) och
- båda utnyttjar de sk operativa stödfunktionerna, inklusive UND.

Det finns emellertid också klara *skillnader*.

- OPL-funktionens studieverksamhet är inriktad på den närmaste framtiden. AV-funktionens studier är inriktade främst på det långa perspektivet.
- OPL arbetar med de krigsförband som finns eller planeras tillföras de närmaste fem till tio åren. AV studerar i sitt långsiktiga arbete vilka krigsförband m m som försvarsmakten behöver och planerar tillförseln av dessa förband.
- OPL måste ha goda kunskaper om dagens krigsförband m m, AV måste därutöver ha goda kunskaper om framtiden och de krav och möjligheter som bl a den militärpolitiska, militärtekniska och ekonomiska utvecklingen för med sig.
- AV måste vara kompetent beställare av tjänster från de förbandsproducerande myndigheterna (enheterna) och måste således ha erforderlig teknisk och ekonomisk kompetens, vilket OPL inte behöver ha i samma omfattning.
- AV arbetar med försvarsmaktens totala ekonomi, medan OPL endast har ett begränsat ekonomiskt ansvar.

Vi har värderat för- och nackdelar med att låta ÖB eller en annan myndighet ha ansvaret för AV-funktionen. Vi har därvid kommit fram till att ansvaret för OPL och AV bör ligga på samma myndighet, dvs ÖB, men

att funktionerna inom ÖB:s stab skall vara separerade. Därigenom erhålls följande fördelar, nämligen

- en och samma myndighet (ÖB) har det samlade ansvaret för att försvarsmakten kan uppnå de mål som statsmakterna anger, såväl på kort sikt som i ett längre perspektiv,
- den myndighet som skall lösa krigsuppgifterna (ÖB) har också ett avgörande inflytande på sammansättningen av de resurser som disponeras för ändamålet,
- verksamheten ges kontinuitet och sammanhang genom att en och samma myndighet ansvarar för att pröva framtida lösningar, deras successiva förverkligande och slutligen utnyttjandet av de befintliga stridskrafterna,
- arbetet kan göras mer rationellt och kostnaderna hållas lägre genom att vissa stödfunktioner och viss kompetens kan utnyttjas gemensamt,
- samverkan mellan OPL och AV, som är av väsentlig betydelse bl a för ställningstagande till TOEM och för den närmare utformningen av krigsorganisationen, kan tillgodoses på ett smidigt sätt, samtidigt som OPL- och AV-funktionerna inte direkt behöver konkurrera om handläggarkapacitet samt att
- erfarenhetsöverföring mellan OPL och AV underlättas.

8.4 Ledning av förbandsproduktionen (FPL)

Huvuduppgiften för FPL är att planera produktionen av krigsförband, att ställa uppgifter och fördela resurser till de centrala produktionsmyndigheterna samt att kontrollera att krigsdugliga förband kan ställas till den operativa ledningens förfogande enligt de anvisningar som ÖB givit.

Ansvaret för ledningen av förbandsproduktionen kan antingen hållas samman och åvila ÖB eller en fristående myndighet, eller delas upp på flera fristående myndigheter.

Om ansvaret skall delas upp på flera myndigheter kan detta ske efter två olika principer, nämligen efter produktgrupp (dvs efter olika typer av stridskrafter) eller efter funktion.

En uppdelning efter *funktion* skulle innebära fristående myndigheter som gemensamt för försvarsmakten skulle svara exempelvis för organisation, personal, taktik m m. En sådan uppdelning anser vi olämplig p g a de orimliga samordningsproblem som skulle uppstå.

En uppdelning efter *produktgrupp* bör ske på ett sådant sätt att den gynnar en rationell förbandsproduktion. Därför bör uppdelningen inte gå längre än att produktionen av armé-, marin- och flygstridskrafter kan hållas samman var för sig (jfr avsnitt 7.5).

I samband med att försvarets planerings- och ekonomisystem infördes diskuterades en uppdelning av ansvaret för ledningen av förbandsproduktionen efter *avvägningsprogram*. Som framgår av avsnitt 7.6 anser vi att en sådan uppdelning är olämplig.

Vi anser sammanfattningsvis att ansvaret för ledningen av förbandsproduktionen antingen kan åläggas ÖB eller en eller flera särskilda myndigheter. En uppdelning bör dock inte drivas längre än att ansvaret för produktionen av armé-, marin- och flygstridskrafter kan hållas samman var för sig.

8.5 Ledning av utbildningen (UTBL)

Huvuduppgiften för UTBL är att utbilda personal (såväl fast anställt befäl som värnpliktiga och frivillig personal) och förband i den omfattning och enligt de anvisningar som förbandsproduktionsledningen ger.

Ledningen av utbildningen hör nära samman med ledningen av förbandsproduktionen. Ett alternativ är därför att organisatoriskt föra samman dessa funktioner.

Ett annat alternativ, som vi enligt direktiven skall belysa, är att lägga ansvaret för utbildningsledningen på en eller flera fristående myndigheter. Om ansvaret skall delas upp på flera myndigheter bör detta ske enligt samma grunder som gäller för ledningen av förbandsproduktionen. Uppdelningen bör därför inte drivas längre än att ansvaret för utbildning av armé-, marin- och flygstridskrafter kan hållas samman var för sig.

På längre sikt är också andra alternativ möjliga, t ex en uppdelning på ledning av allmänmilitär utbildning och befattningsutbildning å ena sidan och ledning av förbandsutbildning å andra sidan. En sådan ansvarsfördelning på myndighetsnivå förutsätter emellertid att nuvarande utbildningssystem läggs om och baseras på en annan utbildningsorganisation. Vi har utgått från att nuvarande utbildningssystem i stort alltjämt kommer att gälla.

Vi anser sammanfattningsvis att sådana alternativ bör prövas där ansvaret för ledningen av utbildningen antingen förs samman med ansvaret för ledningen av förbandsproduktionen, eller åvilar en eller flera fristående myndigheter. En uppdelning bör dock inte drivas längre än att utbildning av armé-, marin- och flygstridskrafter kan hållas samman var för sig.

8.6 Ledning av fackmässiga mobiliseringsförberedelser (MOBL)

Som framgår av kapitel 2 ingår i begreppet mobiliseringsverksamhet både mobiliseringsförberedelser och genomförande av mobilisering. Ansvaret för mobilisering av stridskrafter bör alltjämt vara en uppgift för den operativa ledningen och således åvila ÖB. Mobiliseringsförberedelser omfattar territoriella och fackmässiga åtgärder. De territoriella mobiliseringsförberedelserna omfattar samordningen över ytan. Ansvaret måste därför ligga på territoriella chefer, dvs på militär- och försvarsområdesbefälhavarna. Några alternativ finns inte.

Våra överväganden kan därför begränsas till att avse ledningen av de fackmässiga mobiliseringsförberedelserna (MOBL). Denna funktion leder förvaring, underhåll och omsättning av befintliga resurser, genomförande av krigsorganisatoriska förändringar samt övriga förberedelser som erfordras för att krigsdugliga förband skall kunna ställas till förfogande inom angiven tid efter order. Funktionen hör nära samman med såväl förbandsproduktionsledningen som utbildningsledningen och den operativa ledningsfunktionen. Eftersom vi inte har funnit några skäl tala för att lägga ansvaret för denna funktion på en särskild central myndighet bör ansvaret anslutas till någon av ovan nämnda ledningsfunktioner.

Utredningens direktiv

I direktiven sägs bl a:

De sakkunniga bör således överväga och belysa konsekvenserna av en organisation som innebär att den programmässiga ledningen i sin helhet utövas av överbefälhavaren med biträde av en försvarsstab. Beträffande den produktionsmässiga ledningen för huvudproduktionsområde 1 kan denna antingen inordnas under överbefälhavaren och försvarsstaben eller utövas av en eller flera fristående produktionsmyndigheter.

Produktionen inom huvudproduktionsområde 1, Ledning och förbandsverksamhet, genomförs vid de lokala verksamhetsställena inom försvarsgrenarna och omfattar delproduktionsområdena

- allmän ledning och förbandsverksamhet,
- operativ och krigsorganisatorisk verksamhet,
- utbildning till och av fast anställd personal m fl,
- grundutbildning av värnpliktiga samt
- repetitionsutbildning.

Den operativa och krigsorganisatoriska verksamheten innefattar i huvudsak

- krigsplanläggning och insatsberedskap som hör till den operativa funktionen,
- tillämpningsövningar och genomförande av truppöversök (organisations- och taktiska försök)¹ som hör till utbildningsfunktionen samt
- krigsorganisationsförändringar och mobiliseringsberedskap², som här sammanfattas under benämningen MOBL.

Direktiven kan tydas så att all den verksamhet inom försvarsgrenarna som faller inom huvudproduktionsområde 1, dvs såväl utbildningsproduktion som förbandsförvaltning och övriga fackmässiga mobiliseringsförberedelser, skall ledas från samma centrala myndighet. Det nära sambandet dels mellan FPL och MOBL, framför allt vad avser verkställandet av de krigsorganisatoriska förändringarna, dels mellan MOBL och OPL, motiverar dock att också dessa kombinationer av ansvarsområden prövas närmare.

MOBL-funktionens samhörighet med OPL

Som framgår ovan har OPL ansvaret för territoriella mobiliseringsförberedelser och för att en eventuell mobilisering genomförs.

Samhörigheten på central nivå mellan OPL och MOBL ligger främst i det förhållandet att OPL ställer de operativa kraven på försvarsmaktens mobilisering och fastställer mobiliseringstider för viktigare förband.

Vidare skall OPL kontrollera dels mobiliseringsförberedelserna och förmågan att mobilisera inom angiven tid, dels krigsförbandens stridsduglighet och förmåga att lösa sina uppgifter enligt krigsplanläggningen. Denna kontroll utövas i huvudsak av militärbefälhavarna med biträde av erforderlig expertis ur centrala myndigheter (staber och förvaltningar).

¹ Försöken ger underlag för åtgärder såväl inom UTBL som FPL (krigsorganisation, taktik etc).

² Benämningen mobiliseringsberedskap används i Sam/FPE. Beskrivningen tyder på att man avser mobiliseringsförberedelser.

MOBL-funktionens samhörighet med UTBL

Samhörigheten på *lokal nivå* ligger närmast i att utbildningsfunktionen levererar krigsplaceringsbar personal till mobiliseringsfunktionen och att krigsförbandens materiel och delar av deras personal (fast anställd personal) utnyttjas av utbildningsfunktionen i fred. Mobiliseringsfunktionen har ett starkt behov av att följa upp materiel- och personalläget och måste vidta sådana åtgärder att materiel som lånats ut till utbildningsfunktionen kan återlämnas till mobiliseringsenheterna. Detta underlättas av att förvaltningseenheterna på lokal nivå sköter materielhanteringen åt båda funktionerna. Vissa produktionsresurser utnyttjas således gemensamt.

För närvarande ansvarar i regel de lokala myndigheterna för både utbildning och fackmässiga mobiliseringsförberedelser. Inom armén har emellertid de organisationsförändringar som nyligen genomförts på lokal nivå lett till att många lokala myndigheter blivit renodlade utbildningsmyndigheter. Mobiliseringsansvaret för de krigsförband som dessa myndigheter utbildar ligger således på andra lokala myndigheter. Detta medför ökade krav på att de lokala myndigheternas verksamhet samordnas.

Mobiliseringsförberedelserna syftar till att ställa krigsdugliga förband till den operativa chefens förfogande. Den kvalitativa kontrollen av förbandens stridsvärde utförs när förbanden är under utbildning (i slutskedet av grundutbildningen och under repetitionsutbildningen). Även i kontrollverksamheten finns således ett samband mellan utbildning och mobiliseringsförberedelser.

Sammanfattningsvis kan konstateras att det på lokal nivå finns ett samband mellan mobiliseringsförberedelser och utbildning främst när det gäller resursutnyttjandet. Sambandet är emellertid inte så starkt att det verkar organisationsstyrande på denna nivå, vilket utvecklingen inom armén visar. Ökade samordningsinsatser krävs dock från regional eller central nivå om det upplöses organisatoriskt. Om MOBL och UTBL på central nivå ligger på olika myndigheter måste således samordningen av uppdragen till lokala myndigheter åläggas antingen en av de centrala myndigheterna eller MB.

Samhörigheten mellan MOBL och UTBL på *central nivå* ligger i att båda skall styra produktionen vid i huvudsak gemensamma produktionsenheter. En gemensam budgetdialog med de lokala myndigheterna är ett starkt önskemål. Däremot är innehållet i uppdragen från MOBL respektive UTBL i huvudsak oberoende av varandra. Den tids- och rumsmässiga samordningen (vilka krigsförband som skall omsättas under olika år, vilka lokala myndigheter som skall vara mobiliserings- respektive utbildningsmyndigheter för olika krigsförband m m) är överordnad MOBL och UTBL och utgör även underlag för SjuS:s, FMV:s och FortF:s verksamhet. Dessa frågor måste således avgöras av FPL.

MOBL-funktionens samhörighet med FPL

Som framgår av kapitel 2 ansvarar den fackmässiga mobiliseringsfunktionen för helheten, krigsförbandet, och skiljer sig därigenom från utbildnings-, materiel- och anläggningsfunktionerna. Mobiliseringsfunktionen konkretiserar resultatet av förbandsproduktionen och svarar för den egentliga upp-

sättningen och förvaltningen av förbanden. Den utgör därmed en slutkontroll av förbandsproduktionens kvantitativa resultat och visar hur de planer kunnat genomföras som FPL upprättat och som legat till grund för uppdragen till bl a SjäS, FMV, FortF och UTBL. Samhörigheten med FPL måste därför bedömas som stark.

Följande uppgifter på central nivå reglerar genomförandet av fackmässiga mobiliseringsförberedelser på regional och lokal nivå, nämligen

- riktlinjer för tillförsel, fördelning, förrädsställning och underhåll av förnödenheter (tekniska anvisningar utarbetas av förvaltningarna),
- mobiliseringstabeller och mobiliseringsenheternas personella sammansättning och utrustning,
- riktlinjer för krigsplacering av personal,
- mobiliseringsenheternas fördelning på mobiliseringsmyndigheter, utbildningsredovisande myndigheter m m samt
- order för omorganisation m m av krigsförband.

Vidare måste uppdragen till produktionsmyndigheterna (UTBL, SjäS, FMV, FortF) samordnas så att personal, materiel och anläggningar finns disponibla vid rätt tidpunkt, i rätt mängd och på rätt plats.

Alla dessa ledningsuppgifter, med undantag av kravet på mobiliseringstider som anges av OPL, har nära anknytning till eller utförs av FPL. Ingen av dessa uppgifter (utom fördelning på utbildningsredovisande myndigheter) löses av UTBL. Det finns alltså ett nära samband mellan FPL och MOBL i fråga om ledningsverksamhet på central nivå.

Vi anser också att den myndighet som har ansvaret för att ställa krigsdugliga förband till den operative chefens förfogande även måste ha ansvaret för mobiliseringsförberedelserna. Om FPL-myndigheten skall ha detta ansvar måste den således också ha ansvaret för MOBL.

Överväganden

Att lägga ansvaret för fackmässiga mobiliseringsförberedelser på den operativa myndigheten (ÖB) ger den fördelen att en och samma myndighet har det direkta ansvaret för mobiliseringsförberedelser, mobilisering och operationer. Lydnadslinjer behöver således inte ändras i samband med mobilisering.

Alternativet innebär emellertid att ÖB belastas med en mängd detaljarbete och att han får ett direkt ansvar för delar av produktionen vid de lokala myndigheterna. Det finns bl a risk för att ÖB:s stab splittras mellan operativt krigsförberedelsearbete och ledning av delar av förbandsproduktionen. Alternativet har vidare de nackdelar som är förknippade med att skilja MOBL från FPL och som redovisas nedan. Vi har därför förkastat detta alternativ.

När det gäller valet mellan att föra ansvaret för MOBL-funktionen till FPL eller UTBL har vi konstaterat följande.

Om mobiliseringsansvaret förs samman med UTBL kan FPL-myndigheten inte ges ansvaret för att ställa krigsdugliga förband till den operativa ledningens förfogande. En sådan ansvarsfördelning innebär också att ansvaret för den övergripande ledningen av förbandsproduktionen överlämnas från FPL-myndigheten till UTBL/MOBL-myndigheten i samband med att

regeringen fastställer primäruppdragen till produktionsmyndigheterna, dvs vid genomförandeårets början.

En sådan lösning innebär att FPL-myndigheten tar fram underlag för ÖB:s avvägning och utarbetar planer för hur produktionen av krigsförband skall genomföras. På grundval av dessa planer utarbetas därefter förslag till primäruppdrag. Dessa ligger i sin tur till grund för regeringens uppdrag till SjuS, FMV, FortF och UTBL/MOBL-myndigheten m fl. SjuS, FMV och FortF ansvarar under regeringen för att materiel, anläggningar m m anskaffas enligt de uppdrag regeringen ger. UTBL/MOBL-myndigheten ansvarar under regeringen för utbildning av personal, mottagning av FMV:s, FortF:s och SjuS:s produktionsresultat, sammansättning av krigsförbanden och för förvaltningen av befintliga förband. Vid mobilisering ställer UTBL/MOBL-myndigheten krigsdugliga förband till den operative chefs förfogande.

FPL-myndighetens uppgifter kommer således att påminna om uppgifterna för ett studie- och planeringsinstitut. Man producerar underlag för ÖB:s avvägning samt utarbetar förbandsproduktionsplaner som omsätts i primäruppdragsförslag och som utgör underlag för regeringens uppdrag till produktionsmyndigheterna. FPL-myndigheten har således inget annat ansvar i detta alternativ än att producera underlag. FPL-myndigheten synes dock vara den enda myndighet som har kompetens att kontrollera slutprodukten, krigsförbandet, i relation till de krav som ställts upp. Kontrolluppgiften torde därför alltså behöva ligga på FPL-myndigheten.

Om produktionen inte kan genomföras enligt de uppdrag regeringen givit skall, enligt nuvarande regler, produktionsmyndigheten (t ex FMV) vända sig till regeringen via FPL-myndigheten. Orsaken är att FPL-myndigheten har den erforderliga överblicken över förbandsproduktionen. Det är tveksamt om FPL-myndigheten kan behålla denna uppgift, om regeringen lägger uppdraget att sammansätta krigsförbanden samt att ansvara för att krigsdugliga förband kan ställas till OPL:s förfogande på UTBL/MOBL-myndigheten. Oberoende av hur denna fråga löses kan komplikationer förutses.

Mot bakgrund av vad som framförts ovan anser vi att ledningen av de fackmässiga mobiliseringsförberedelserna (MOBL) måste föras samman med förbandsproduktionsledningen (FPL).

8.7 Sammanfattning

Följande utgångspunkter ligger till grund för vårt organisationsarbete.

- ÖB bör i alla alternativ ha ansvaret för den operativa ledningen, för underrättelsetjänsten och för den övergripande avvägningen och inriktningen av förbandsproduktionen.
- Ansvaret för ledningen av förbandsproduktionen kan antingen åvila ÖB eller läggas på en eller flera särskilda myndigheter. En uppdelning bör inte drivas längre än att ansvaret för produktionen av armé-, marin- och flygstridskrafter kan hållas samman var för sig.
- Ansvaret för ledningen av utbildningen kan antingen föras samman med ansvaret för förbandsproduktionsledningen eller åläggas en eller flera fri-

stående myndigheter. En uppdelning bör dock inte drivas längre än att ansvaret för produktionen av armé-, marin- och flygstriidskrafter kan hållas samman var för sig.

- Ansvaret för ledningen av fackmässiga mobiliseringsförberedelser, inklusive vidmakthållande av befintlig krigsorganisation, genomförande av krigsorganisatoriska förändringar m m, bör i alla alternativ föras samman med ansvaret för förbandsproduktionsledningen.

9 Huvudalternativ

I detta kapitel redovisar vi de organisationsalternativ som vi har behandlat samt våra inledande värderingar av alternativen.

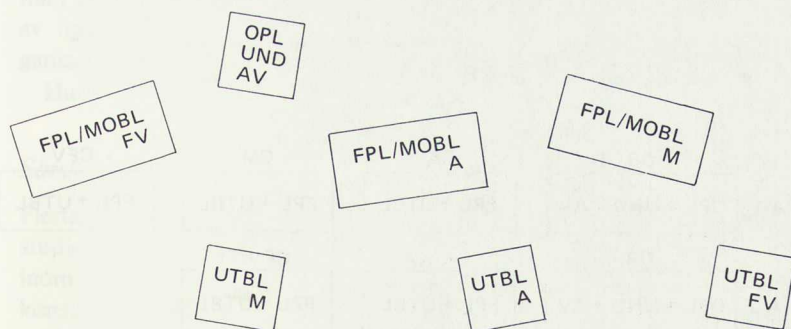
9.1 Alternativgenerering

Med utgångspunkt från de förutsättningar som redovisats i föregående kapitel kan ett stort antal organisationsalternativ ställas upp. De ansvarsområden som kan kombineras framgår av figur 9:1.

Antalet teoretiskt möjliga kombinationer är mycket stort och självfallet är flertalet kombinationer klart orealistiska.

I det fall alla ansvarsområden förs samman, dvs i ett enmyndighetsalternativ, har vi sökt lämpliga kombinationer av ansvarsområden inom denna myndighet. Vi har därvid funnit att kombinationer av ansvarsområden som är lämpliga i ett flermyndighetsalternativ i regel också är lämpliga i ett enmyndighetsalternativ.

Vi har ganska snabbt kunnat avföra en mängd alternativ ur diskussionen, men efter hand som antalet kvarvarande alternativ minskat har vi också tvingats till allt noggrannare analyser av alternativens lämplighet, för att komma fram till ett hanterbart antal huvudalternativ. Vid våra bedömningar av de olika alternativen har vi lagt särskild vikt vid att följande krav uppfylls.



A = Armén
M = Marinen
FV = Flygvapnet

Figur 9:1 Ansvarsområden som kan kombineras.

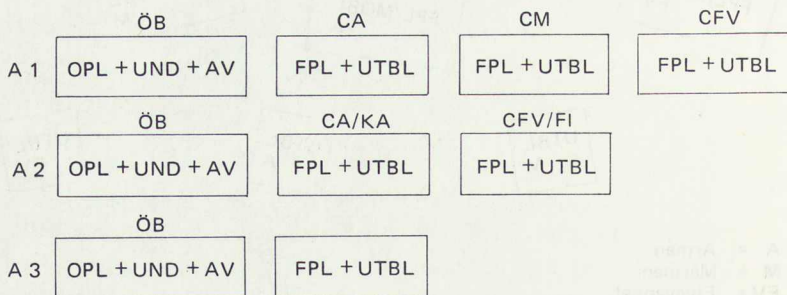
- Myndigheterna (organisationsenheterna) skall kunna tilldelas ett entydigt och självständigt ansvar med väl avgränsade uppgifter. Myndighetens (organisationsenhetens) resultat skall kunna värderas.
- Ansvaret för slutprodukterna (krigsförbanden) skall hållas samman under hela produktionsprocessen. Den myndighetsövergripande samordningen i förhållande till slutprodukten skall minimeras.
- Stabsorganisationen skall ha förmåga att uppträda enhetligt och samordnat gentemot sidoordnade och underlydande myndigheter. Lydnadsförhållandena för regionala och lokala chefer skall vara klara och entydiga.
- Besparingar skall kunna uppnås såväl inom stabsorganisationen som inom försvarsmakten i dess helhet. Både stabsorganisationen och försvarsmaktens fredsorganisation i övrigt skall kunna anpassas till de krav som utvecklingen, främst av krigsorganisationen, ställer.

Vid val av huvudalternativ har vi också tagit hänsyn till att det skall vara möjligt att mera detaljerat belysa vissa i direktiven särskilt angivna frågor, nämligen

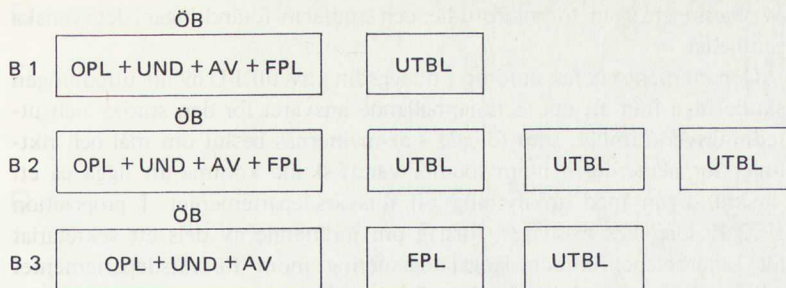
- för- och nackdelar med en uppdelning av ansvaret för FPL och UTBL på olika myndigheter, varvid FPL inordnas under ÖB och UTBL utövas av en eller tre fristående utbildningsmyndigheter samt
- för- och nackdelar med ett enmyndighetsalternativ.

Vid vår inledande granskning av alternativen har vi kommit fram till att tio behöver prövas närmare, därav fyra enmyndighetsalternativ. De kvarstående alternativen har inbördes vissa principiella likheter och vi har därför fört samman dem till tre huvudalternativ som vardera ett har några varianter.

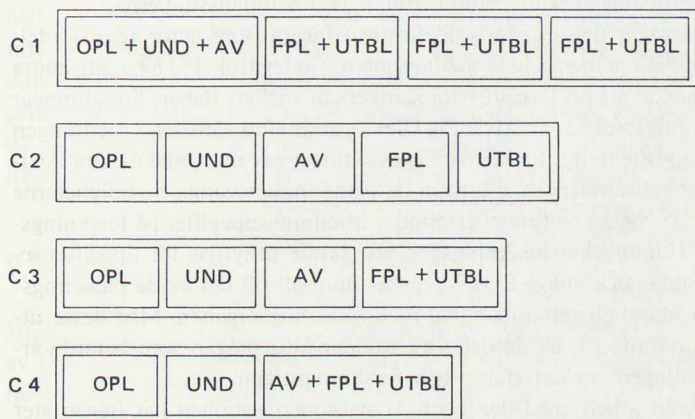
Huvudalternativ A kännetecknas av att ansvaret för ledningen av förbandsproduktionen och för utbildningen hålls samman. I underalternativ A 1 överensstämmer ansvarsfördelningen i stort med den som nu gäller, dvs tre försvarsgrenschefer ansvarar direkt inför regeringen för förbandsproduktion och utbildning. I A 2 har marinen delats upp så att kustartilleriet förts till armén, varigenom markstridskrafterna samlats, och flottan förts till flygvapnet. I A 3 hålls all förbandsproduktion och utbildning samman i en särskild myndighet vid sidan av ÖB (jfr figur 9:2).



Figur 9:2 Huvudalternativ A med underalternativ.



Figur 9:3 Huvudalternativ B med underalternativ.



Figur 9:4 Huvudalternativ C med underalternativ.

Huvudalternativ B kännetecknas av att en eller tre särskilda myndigheter organiseras med ansvar för ledningen av utbildningen. Ansvaret för ledningen av förbandsproduktionen läggs på ÖB eller på en särskild, fristående myndighet. Underalternativen framgår av figur 9:3.

Huvudalternativ C kännetecknas av att alla ledningsfunktioner förs samman under ÖB. De underalternativ som vi ansett oss behöva pröva framgår av figur 9:4. I alternativ C 1 har vi även prövat andra varianter för organisationen av OPL, UND och AV.

Huvudalternativen behandlas mera utförligt i avsnitt 9.2–9.4.

Särskilda överväganden rörande ett fristående studieinstitut

Flertalet av ovan redovisade alternativ kan kombineras med ett fristående studieinstitut. Ett sådant institut skulle inte rubba ansvarsförhållandena inom ledningsorganisationen, utan bör närmast ses som ett service- eller konsultorgan.

Tanken på ett fristående studieinstitut framfördes av 1969 års försvarsforskningsutredning (FU 69) i ett första delbetänkande. Institutet skulle åt planeringsansvariga myndigheter utföra studier och utredningar, som underlag främst för perspektivplanering m m. Det skulle också, på uppdrag

av regeringen, svara för miljöstudier och studier av förändringar i det svenska samhället.

Departementschefen anförde i tilläggsdirektiv till FU 69 att utredningen skulle utgå från att det sammanhållande ansvaret för den studie- och utredningsverksamhet, som föregår statsmakernas beslut om mål och riktlinjer för planeringen inom totalförsvaret, skulle komma att ligga på ett särskilt organ med anknytning till försvarsdepartementet. I proposition 1972:45 förelades riksdagen förslag om inrättande av dels ett sekretariat för säkerhetspolitik och långsiktplanering inom försvarsdepartementet (SSLP), dels en beredning för långsiktig totalförvarsplanering. Dessa förslag har sedermera genomförts.

Genom inrättandet av SSLP tog statsmakerna ställning till de delar av studieinstitutsfrågan som berörde miljö- och samhällsstudierna.

När det gäller de delar av studieinstitutsfrågan, som berör arbetsfördelningen mellan staber och forskningsorgan, underströk FU 69 i sitt andra delbetänkande att en fortsatt nära samverkan mellan staber, förvaltningar och forskningsorgan var nödvändig i det löpande studiearbetet. Utredningen framhöll att utredningsdirektiv och instruktioner gav utrymme för stor flexibilitet i denna samverkan, eftersom de planeringsansvariga myndigheterna alltid kunde lägga ut större eller mindre utredningsuppgifter på forskningsorganen. Hur mycket forskningsorganen skulle utnyttjas för uppgifter av studiekaraktär fick enligt FU 69 avgöras från fall till fall av de planeringsansvariga myndigheterna i samråd med forskningsorganen. Med dessa uttalanden avförde FU 69 de delar av studieinstitutsfrågan som berörde arbetsfördelningen mellan staber och forskningsorgan.

Under vårt arbete med den centrala stabsorganisationen har frågan åter kommit upp. Vi har därför granskat för- och nackdelar med ett studieinstitut som skulle utföra studier och utredningar åt planeringsansvariga myndigheter, främst som underlag för perspektivplaneringen m m. Institutet skulle överta vissa uppgifter som för närvarande löses dels av de centrala staberna, dels av FOA, huvudavdelning I.

Fördelarna med en sådan lösning är i första hand att

- de långsiktiga studierna inte riskerar att kopplas samman och konkurrera med löpande stabsarbete; de kommer att bedrivas i en miljö där inflytandet av det organisatoriska arvet inte riskerar att överbetonas, så att nytänkande hämmas alltför mycket och där betydelsen av snabba beslut inte riskerar att prioriteras i förhållande till mer inträngande problemanalyser,
- avvägningsfrågor i krigsorganisationen kan studeras tvärs över hela försvarsmakten mer oberoende av det organisatoriska mönstret för genomförandeverksamheten i fredsorganisationen,
- hushållningen med knappa personalresurser för studiearbetet främjas och
- möjligheterna att skapa och vidmakthålla en gemensam kunskaps- och erfarenhetsbas för studier och att tillhandahålla kvalificerade stödresurser och tekniska hjälpmedel främjas.

Nackdelarna anser vi bl a vara

- oklara ansvarsförhållanden i planeringsverksamheten,

- risk för att studieinstitutet jämfört med de militära staberna inte får tillräcklig militär sakkunskap, vilket kan ge sämre planeringsunderlag,
- risk för dubbelarbete genom att de myndigheter som skall genomföra planeringsbesluten kommer att känna behov av att genomföra egna studier, t ex för att skaffa sig eget argumentationsunderlag vid "förhandlingar" med högre beslutsinstanser samt
- risk för att studieresultaten blir bristfälligt förankrade i genomförandeorganisationen, vilket kan få allvarliga följder, eftersom en bra planeringsstudie kan bli föga värd om dess rekommendationer på grund av bristande förankring tar lång tid att genomföra och ger stora friktioner i organisationen.

Vi bedömer att flertalet av fördelarna med ett studieinstitut också kan erhållas inom den centrala stabsorganisationen och FOA. Vi anser att den nuvarande organisationen har erforderliga utvecklingsmöjligheter. Våra bedömningar grundar sig bl a på de erfarenheter som redovisats av hittills genomförda perspektivplaneringsomgångar. Med hänsyn till detta och till de nackdelar som ett studieinstitut skulle föra med sig anser vi att denna fråga inte behöver prövas ytterligare.

9.2 Huvudalternativ A

Huvudalternativ A kännetecknas i första hand av att ansvaret för ledningen av förbandsproduktionen (FPL) och för utbildningen (UTBL) och de fackmässiga mobiliseringsförberedelserna (MOBL) hålls samman, samt att ansvaret för den operativa ledningen (OPL), underrättelsetjänsten (UND) och den övergripande avvägningen och inriktningen av förbandsproduktionen (AV) åvilar ÖB. Härigenom görs en klar åtskillnad mellan beställare/ användare (ÖB) och förbandsproducenter.

Skillnaden mellan underalternativen inom huvudalternativet ligger i att ansvaret för ledningen av förbandsproduktionen m m ligger på tre, två eller en myndighet.

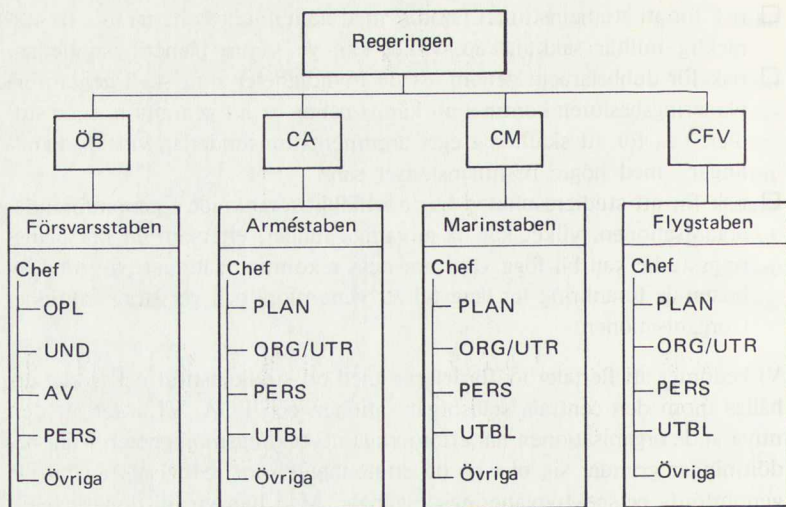
I avsnitten 9.2.1–9.2.3 redovisas exempel på organisation och ansvarsfördelning i de olika underalternativen.

9.2.1 Alternativ A 1

I alternativ A 1 är ansvaret för de centrala ledningsfunktionerna fördelat på fyra centrala myndigheter enligt nuvarande principer. Strävan har varit att ta tillvara nuvarande organisations förtjänster, eliminera vissa brister och reducera kostnaderna. Ansvarsfördelningen mellan myndigheterna är kortfattat följande.

Överbefälhavaren ansvarar för den operativa ledningen, underrättelse- och säkerhetstjänsten samt för den övergripande avvägningen och inriktningen av förbandsproduktionen. Vi har också förutsatt att ÖB svarar för samordning av förbandsproduktionen och för ledning av personaltjänsten.

Försvarsgrenscheferna ansvarar – var och en inom sitt område – för krigsförbandens beredskap, krigsduglighet och tjänstbarhet i övrigt. Försvars-



Figur 9:5 Den centrala staborganisationen i alternativ A1.

grenscheferna leder förbandsproduktionen och svarar för utbildningen och de fackmässiga mobiliseringsförberedelserna. De leder personaltjänsten inom respektive försvarsgren och svarar för rekrytering, placering, befordran m m av fast anställd militär och civilmilitär personal. Försvarsgrenscheferna har också ansvaret för fredsorganisationen. De förutsätts vara myndigheter under regeringen och underställda ÖB på samma sätt som nu.

Ansvaret för materiel- och anläggningsproduktionen åvilar som nu SjvS, FMV och FortF.

Exempel på organisation i alternativ A1 framgår av figur 9:5.

Vi har strävat efter att skapa klara ansvarsområden inom var och en av de fyra staberna och att hålla samman ansvaret för att över-, sido- och underordnade myndigheter får sitt underlag (sina uppdrag) på ett enhetligt och samordnat sätt.

Försvarsstaben

Inom försvarsstaben har vi räknat med följande ansvarsfördelning när det gäller att ta fram underlag för ÖB:s beslut. Uppgifterna är endast översiktligt beskrivna.

OPL-enheten svarar bl a för

- strategisk och operativ grundsyn,
- stridskrafternas användning i olika krigsfall,
- riktlinjer för krigsplanläggning, utbildning och mobiliseringsförberedelser,
- beredskap vid staber och förband samt
- kontroll av försvarsmaktens beredskap, krigsduglighet och tjänstbarhet i övrigt.

UND-enheten svarar bl a för

- uppföljning, analys och bedömning av det militära läget i vårt närområde,
- inriktning av den militära underrättelsetjänsten samt
- säkerhetstjänst.

AV-enheten svarar bl a för

- försvarsmaktens utveckling,
- inriktning, samordning och uppföljning av förbandsproduktionen samt
- riktlinjer för budgetarbetet inom försvarsmakten.

PERS-enheten svarar bl a för

- övergripande personalpolitik,
- personaladministrativ planering som kräver totalöverblick och samordning,
- externa kontakter i personalfrågor som rör hela eller större delar av försvarsmakten samt
- personaladministrativt utvecklingsarbete.

Under *övriga funktioner* ingår försvarsinformation, fredsorganisation och rationalisering samt intern administration.

Försvarsgrensstaberna

Försvarsgrensstabernas organisation är utformad så att PLAN-enheten har det sammanhållande ansvaret för förbandsproduktionsledningen och UTBL-enheten för ledningen av verksamheten vid underlydande produktionsenheter. Dessutom har vi organiserat två enheter som skall lämna underlag till och medverka i både PLAN- och UTBL-enheternas arbete. Dessa gemensamma enheter – ORG/UTR-enheten och PERS-enheten – skall också utgöra styr- och samverkansorgan med andra myndigheter inom sina specialområden, främst SjuS, FMV, FortF och VPV.

Vi har räknat med att de olika enheterna skall ha följande ansvarsområden när det gäller att ta fram underlag för försvarsgrenschefernas beslut.

PLAN-enheten svarar bl a för

- underlag för ÖB:s övergripande avvägning,
- ledning och utvärdering av studier,
- planering av förbandsproduktionen och av fredsorganisationens utveckling samt
- anslagsframställningar.

ORG/UTR-enheten svarar bl a för

- krigsorganisationsplaner,
- krigs- och fredsorganisatoriska förändringar,
- materiel-, mark- och byggnadsfrågor samt
- fackmässiga mobiliseringsförberedelser.

PERS-enheten svarar bl a för

- personaltjänsten inom försvarsgrenen,
- personalkårsfrågor samt
- värnpliktsfrågor.

UTBL-enheten svarar bl a för

- befäls-, grund- och repetitionsutbildning samt
- läromedel m m.

Under *övriga funktioner* ingår intern administration och vissa funktioner som är speciella för de olika staberna.

9.2.2 Alternativ A 2

I alternativ A 2 har vi, som en hypotes, fört kustartilleriet till armén och flottan till flygvapnet. Denna uppdelning har vi ansett ligga närmast till hands när vi, för att uppnå kostnadsbesparingar, prövar möjligheterna att minska antalet försvarsgrenschefer med staber från tre till två.

Överbefälhavarens ansvar liksom försvarsstabens uppgifter och organisation är desamma som i alternativ A 1.

Försvarsgrenschefernas uppgifter blir också i princip desamma, men ansvarsområdena utökas för chefen för armén med kustartilleriet, och för chefen för flygvapnet med flottan. Om några ekonomiska fördelar skall uppnås, måste försvarsgrensstaberna integreras och ges samma struktur som försvarsgrensstaberna i alternativ A 1.

Alternativet kräver att marinens lägre regionala och lokala enheter delas upp på armén och flygvapnet. Detta bör inte bereda några större svårigheter, eftersom kustartilleriet och flottan för närvarande i allt väsentligt har separata utbildnings- och mobiliseringsmyndigheter.

9.2.3 Alternativ A 3

I alternativ A 3 är ledningen av all förbandsproduktion och utbildning samlad till en myndighet (förbandsproduktionsverket) vid sidan av ÖB.

Syftet med att belysa detta alternativ är att se vilka effekter en integration av alla tre försvarsgrensstaberna kan få på resursbehovet och funktionsdugligheten i den centrala stabsorganisationen. Alternativ A 3 kan också ses som ett steg i en successiv utveckling, där samordningsmöjligheterna kan tas tillvara utan att ÖB belastas.

Överbefälhavaren har i princip samma ansvar som i alternativ A 1 med undantag för samordningen av förbandsproduktionen och i viss mån personaltjänsten. För att få en bättre balans i uppgiftsfördelningen mellan ÖB och chefen för förbandsproduktionsverket, kan man överväga att ge ÖB ett ökat ansvar för studieverksamheten.

Chefen för förbandsproduktionsverket ansvarar för krigsförbandens beredskap, krigsduglighet och tjänstbarhet i övrigt. Han leder förbandsproduktionen och svarar för utbildningen och de fackmässiga mobiliseringsförberedelserna. Han leder också personaltjänsten inom försvarsgrenarna och svarar för rekrytering, placering, befordran m m av fast anställd militär och civilmilitär personal. Även ansvaret för fredsorganisationen åvilar chefen för förbandsproduktionsverket. Vi förutsätter att chefen för förbandsproduktionsverket är myndighet under regeringen, men underställd ÖB på samma sätt som försvarsgrenscheferna är i dag.

I allt väsentligt kan *försvarsstaben* organiseras som i alternativ A 1. Vad

som faller bort är vissa samordningsuppgifter (i fråga om förbandsproduktion, fredsorganisation, personaltjänst m m) som i stället får anses ingå i chefens för förbandsproduktionsverket uppgifter.

Förbandsproduktionsverket kan organiseras efter olika principer. Ett ytterlighetsalternativ är att använda samma funktionsinriktade organisationsstruktur som i en försvarsgrensstab i alternativ A 1. Ett annat ytterlighetsalternativ är en produktinriktad organisation med tre försvarsgrensstaber. Även olika mellanalternativ finns givetvis.

Inga avgörande skäl talar för något av ytterlighetsalternativen eller för någon av mellanformerna. Vi har därför valt att utgå från en organisation enligt figur 9:6 i våra bedömningar av alternativ A 3. Vi vill dock peka på att den organisation vi utgår från, på sikt och i successiva steg, mycket väl kan utvecklas till en funktionsinriktad organisation för större eller mindre delar av verksamheten.

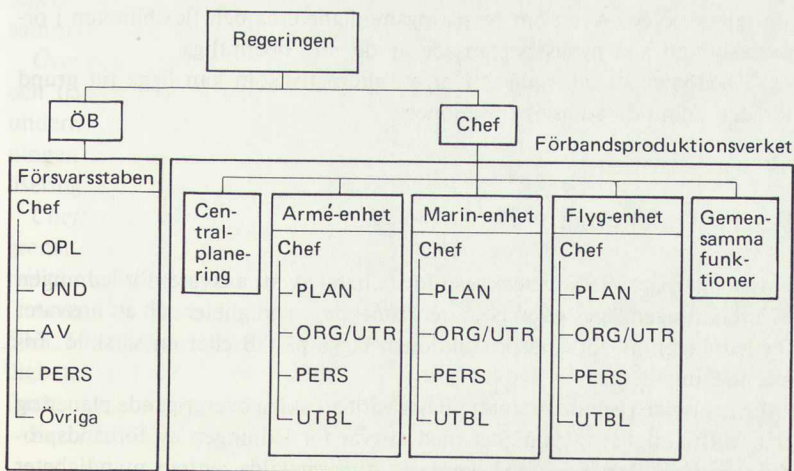
Inom förbandsproduktionsverket har vi räknat med följande ansvarsfördelning när det gäller att ta fram underlag för beslut.

Centralplaneringen svarar bl a för

- anslagsframställningar,
- samordning av förbandsproduktionen samt
- fredsorganisationens utveckling.

Förbandsproduktionsenheterna för armén, marinen och flygvapnet skall i huvudsak ha de uppgifter som åligger försvarsgrensstaberna i alternativ A 1.

Vi har också övervägt att föra samman värnpliktsverket med förbandsproduktionsverket. Detta skulle i och för sig vara tänkbart, eftersom ett starkt samband råder mellan både FPL- och UTBL-funktionerna och VPV. Vi har emellertid bedömt att alternativets nackdelar skulle förstärkas ytterligare, om en sådan integration görs. Vinsterna skulle inte heller bli stora med hänsyn till att värnpliktsverket numera ligger i Karlstad.



Figur 9:6 Den centrala stabsorganisationen i alternativ A 3.

9.2.4 Jämförande bedömning av alternativ A 1–A 3

Vi har inlett bedömningen av alternativen med att kontrollera att de krav som måste ställas på den centrala ledningsorganisationen (kapitel 6) uppfylls. Därefter har vi gjort en jämförande värdering av alternativen inom varje grupp. För att underlätta bedömningen har vi sammanställt vissa faktorer som vi anser vara väsentliga i sammanhanget. Dessa redovisas i bilaga A.

Alternativ A 2 har vi tagit fram för att pröva vilka besparingar det skulle ge att minska organisationen med en försvarsgrenschef med stab. Vi har funnit att dessa besparingar är begränsade. De uppväger enligt vår mening inte tillnärmelsevis de nackdelar som alternativet för med sig. Den nedåtriktade ledningen av produktionen av marinstridskrafter kan således inte hållas samman. Nackdelarna med detta har vi redovisat i avsnitt 7.5. Att föra samman förbandsproduktionen för flottan och flygvapnet ger inte heller några fördelar. *Vi har därför förkastat alternativ A 2.*

Jämfört med alternativ A 1 ger alternativ A 3 något större besparingsmöjligheter såväl inom ledningsorganisationen som inom försvarsmakten i dess helhet, genom de ökade samordningsmöjligheter mellan försvarsgrenarna som ligger i alternativet. Det ger också bättre möjligheter att anpassa organisationen till förändringar i arbetsuppgifter m m på såväl kort som lång sikt.

Å andra sidan föreligger en uppenbar risk för att ÖB:s möjligheter att inrikta och styra krigs- och fredsorganisationens utveckling försämras och att avvägningen inom försvarsmakten i praktiken kommer att göras av chefen för förbandsproduktionsverket.

Trots att alternativet beräknas ge något större besparingsmöjligheter än alternativ A 1 *har vi förkastat alternativ A 3* på grund av den stora risken att vi får två överbefälhavare, en "freds-ÖB" och en "krigs-ÖB", med de kompetensvister detta kan medföra.

Vi har kommit till att *alternativ A 1 är det bästa alternativet i denna grupp.* Alternativet möjliggör en effektiv förbandsproduktion där produktionen av armé-, marin- och flygstridskrafter kan hållas samman var för sig. Även beslutsprocessen bör kunna göras effektiv. Åtgärder behöver emellertid vidtas för att avlasta försvarsstabschefen, som i framtiden kan få en alltför stor arbetsbörda. Även om besparingsmöjligheterna och flexibiliteten i organisationen kan synas begränsade är de inte obefintliga.

Vi bedömer att *alternativ A 1* är ett alternativ som kan ligga till grund för den framtida stabsorganisationen.

9.3 Huvudalternativ B

Huvudalternativ B kännetecknas i första hand av att ansvaret för ledningen av utbildningen läggs på en eller tre fristående myndigheter och att ansvaret för ledningen av förbandsproduktionen läggs på ÖB eller en särskild, fristående myndighet.

En grundidé i huvudalternativ B har varit att skilja övergripande planering från verkställighet. Myndighet med ansvar för ledningen av förbandsproduktionen skulle härigenom komma att styra särskilda centrala myndigheter

med ansvar för utbildnings-, materiel- respektive anläggningsproduktionen. Verkställigheten (produktionen) leds av sinsemellan sidoordnade och direkt under regeringen stående funktionsinriktade produktionsmyndigheter. Myndighet med ansvar för ledningen av förbandsproduktionen styr utbildningsproduktionen, liksom övrig produktion, genom uppdrag.

Vi har prövat att ge utbildningsmyndigheterna samma ställning i förhållande till ÖB och regeringen som exempelvis FMV. Detta har visat sig inte vara möjligt. Under utbildningsmyndigheterna lyder nämligen hela den lokala utbildningsorganisationen. Denna innehåller huvuddelen av de resurser som kan disponeras i fred för beredskapsuppgifter, vid incidenter och för kufförsvar. Utbildningsorganisationen skall också i övrigt utföra vissa uppgifter, för vilka ÖB har det yttersta ansvaret, t ex krigsplanläggning m m. I stora delar utgör fredsorganisationen dessutom stommen till de stridskrafter i krigsorganisationen som ÖB, som högste operative chef, har att föra befälet över.

Dessa faktorer medför att ÖB:s relationer till utbildningsmyndigheterna inte kan jämföras med relationerna till exempelvis FMV. Vi har därför kommit till att utbildningsmyndigheterna bör få en ställning gentemot regeringen och ÖB, som i stort motsvarar den som dagens försvarsgrenschefer har. Central myndighet med UTBL-funktioner blir således underställd ÖB, men svarar direkt under regeringen för utbildningsverksamheten. I avsnitten 9.3.1–9.3.3 redovisas exempel på organisation och ansvarsfördelning i de olika underalternativen.

9.3.1 *Alternativ B 1*

I alternativ B 1 är ansvaret för de centrala ledningsfunktionerna fördelat på två myndigheter – överbefälhavaren och utbildningsverket.

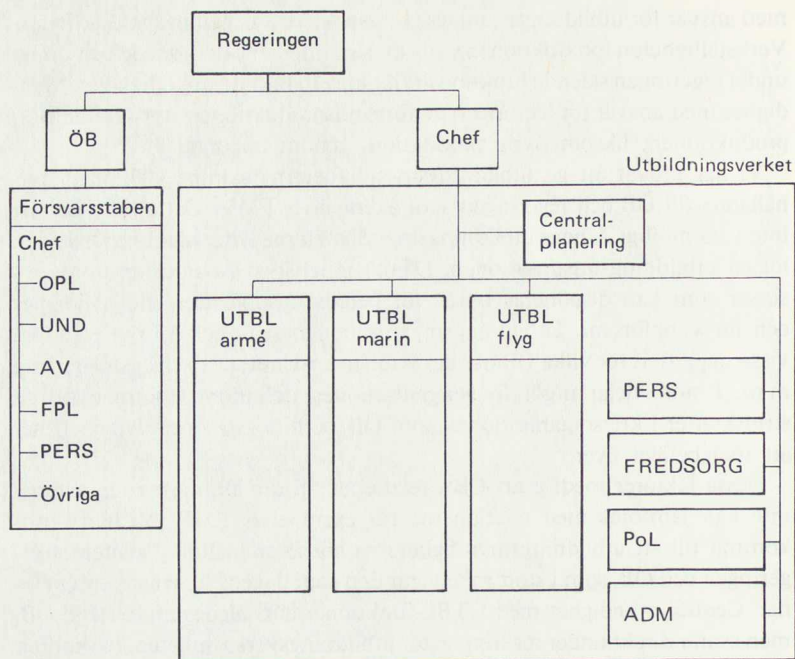
Chefen för utbildningsverket är myndighet under regeringen, men är underställd ÖB och har bl a att följa dennes direktiv och anvisningar för utbildningen m m. Genom sitt ansvar för ledningen av förbandsproduktionen kommer ÖB också att styra utbildningsverket genom de förslag till primäruppdrag för utbildningen, som ÖB i detta alternativ skall lämna till regeringen. Därutöver har ÖB orderrätt beträffande åtgärder som hänger samman med hans operativa ansvar.

Överbefälhavaren ansvarar för krigsförbandens beredskap, krigsduglighet och tjänstbarhet i övrigt. Han svarar vidare för den operativa ledningen, underrättelse- och säkerhetstjänsten, den övergripande avvägningen, ledningen av förbandsproduktionen, förbandsförvaltningen och övriga mobiliseringsförberedelser samt för personaltjänsten.

Chefen för utbildningsverket leder utbildningen inom samtliga försvarsgrenar och svarar för rekrytering, placering, befordran m m av fast anställd militär och civilmilitär personal.

Ansvaret för materiel- och anläggningsproduktionen åvilar fortfarande SjöS, FMV och FortF. ÖB förutsätts ha direktivrätt gentemot dessa myndigheter. Chefen för utbildningsverket förutsätts ha anvisningsrätt beträffande anskaffning av materiel och anläggningar för utbildning.

Exempel på organisation i alternativ B 1 framgår av figur 9:7.



Figur 9:7 Den centrala stabens organisationen i alternativ B 1.

Försvarsstaben

Inom försvarsstaben har vi tänkt oss en ansvarsfördelning som i princip överensstämmer med den som gäller i alternativ A 1 (jfr avsnitt 9.2.1).

I försvarsstaben i alternativ B 1 tillkommer dock en särskild enhet för ledning av förbandsproduktionen. Denna enhet – *FPL-enheten* – svarar bl a för

- underlag för den övergripande avvägningen,
- planering av förbandsproduktionen och av fredsorganisationens utveckling,
- uppgifter och resurser till produktionsmyndigheterna (SjvS, FMV, FortF och utbildningsverket),
- förbandsförvaltning och övriga mobiliseringsförberedelser samt
- anslagsframställningar.

I A 1 redovisas fredsorganisations- och rationaliseringsfrågor under övriga funktioner, medan dessa frågor i B 1 förts till FPL-enheten.

Utbildningsverket

Utbildningsverket har vi tänkt oss fungera som en matrisorganisation. Denna organisationsform skulle kunna åstadkomma både att man får företrädare för armé-, marin- och flygstriidskrafter på tillräckligt hög nivå, och att man tar till vara fördelarna med en funktionsvis integration av viss verksamhet. Denna organisationstyp kan leda till hushållning med personalresurser och ge ökad flexibilitet.

Inom utbildningsverket har vi räknat med följande ansvarsfördelning när det gäller att ta fram underlag för beslut.

Centralplaneringen svarar bl a för

- underlag för ÖB:s planering av förbandsproduktionen,
- budgetarbetet inom utbildningsorganisationen samt
- samordning av utbildningsverksamheten.

Armé-, marin- och flygenheterna svarar inom sina respektive områden bl a för

- befäls-, grund- och repetitionsutbildning samt
- personalkårsfrågor

PERS-enheten svarar bl a för

- personaltjänsten inom utbildningsorganisationen samt
- värnpliktsfrågor.

FREDSORG-enheten svarar bl a för

- fredsorganisatoriska förändringar samt
- utrustning, förnödenheter och anläggningar för utbildningen.

PoL-enheten svarar bl a för

- publikations- och läromedelsverksamheten.

ADM-enheten svarar bl a för

- intern administration.

9.3.2 Alternativ B 2

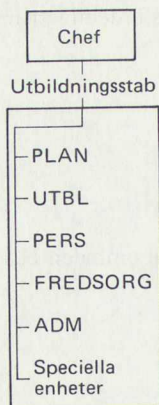
I alternativ B 2 är ansvaret för ledningen av utbildningen fördelat på tre försvarsgrenschefer med utbildningsstab. Dessa är myndigheter under regeringen, men är liksom utbildningsverket i alternativ B 1 underställda ÖB och skall följa dennes direktiv och anvisningar för utbildningen.

Uppgiftsfördelningen medför på samma sätt som i B 1 att ÖB kommer att styra försvarsgrenscheferna genom att utarbeta förslag till regeringens primäruppdrag för utbildningen. Därutöver har ÖB orderrätt beträffande åtgärder som hänger samman med hans operativa ansvar. Förhållandena till SjuS, FMV och FortF blir desamma som i alternativ B 1.

Överbefälhavarens ansvar liksom försvarsstabens uppgifter och organisation är i stort desamma som angivits för alternativ B 1. Vad som tillkommer är samordnande uppgifter i fråga om utbildning och fredsorganisationsutveckling.

Försvarsgrenscheferna ansvarar inom sina respektive områden för utbildningen och för rekrytering, placering, befordran m m av fast anställd militär och civilmilitär personal.

Utbildningsstabernas organisation framgår av figur 9:8.



Figur 9:8 Organisation av utbildningsstab i alternativ B 2.

Ansvarsfördelningen inom staberna är följande.

PLAN-enheten svarar bl a för

- underlag för ÖB:s planering av förbandsproduktionen,
- planering av utbildningsverksamheten samt
- budgetarbetet inom utbildningsorganisationen.

UTBL-enheten svarar bl a för

- befäls-, grund- och repetitionsutbildningen samt
- läromedel m m.

PERS-enheten svarar bl a för

- personaltjänsten inom försvarsgrenen,
- personalkårsfrågor samt
- värnpliktsfrågor.

FREDSORG-enheten svarar bl a för

- fredsorganisatoriska förändringar samt
- utrustning, förnödenheter och anläggningar för utbildningen.

ADM-enheten svarar bl a för

- intern administration.

9.3.3 Alternativ B 3

I alternativ B 3 har ansvaret för ledningen av förbandsproduktionen och för de fackmässiga mobiliseringsförberedelserna lagts på en särskild myndighet, som vi kallar FPL-myndigheten. ÖB avlastas därigenom ansvaret för den direkta ledningen av förbandsproduktionen och får i stort samma uppgifter som i huvudalternativ A. Ansvaret för utbildningsledningen ligger liksom i alternativ B 1 på ett utbildningsverk.

Cheferna för FPL-myndigheten och utbildningsverket är myndigheter under regeringen, men de är underställda ÖB och har att följa dennes direktiv och anvisningar för förbandsproduktion och utbildning. Ansvarsfördelning-

en medför att ÖB anger inriktningen av förbandsproduktionen till FPL-myndigheten och att chefen för FPL-myndigheten i sin tur kommer att styra utbildningsverket, SjsV, FMV och FortF genom att utarbeta förslag till regeringens primärupdrag för utbildning, materiel- och anläggningsanskaffning. Därutöver har ÖB orderrätt gentemot FPL-myndigheten och utbildningsverket i vad avser åtgärder som hänger samman med hans operativa ansvar. Ansvarsfördelningen mellan myndigheterna är kortfattat följande.

Överbefälhavaren leder den operativa verksamheten, underrättelse- och säkerhetstjänsten samt den övergripande avvägningen och inriktningen av förbandsproduktionen. Vi har också förutsatt att ÖB leder personaltjänsten.

Chefen för FPL-myndigheten ansvarar för krigsförbandens beredskap, krigsduglighet och tjänstbarhet i övrigt. Han leder förbandsproduktionen och svarar för de fackmässiga mobiliseringsförberedelserna.

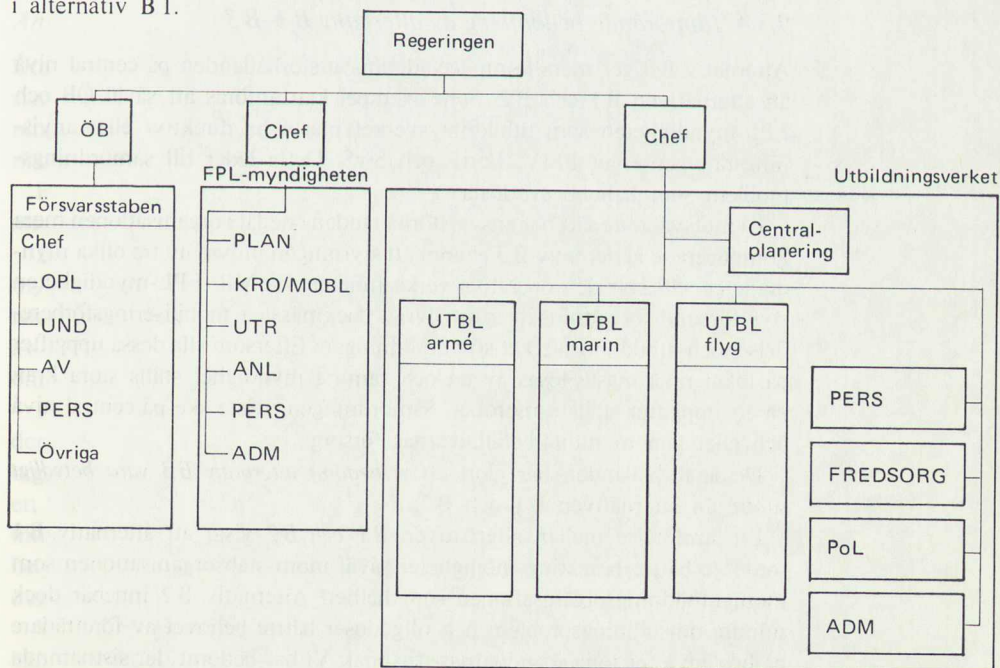
Chefen för utbildningsverket leder utbildningen inom samtliga försvarsgrenar och svarar för rekrytering, placering, befordran m m av fast anställd militär och civilmilitär personal.

Ansvaret för materiel- och anläggningsproduktionen åvilar fortfarande SjsV, FMV och FortF. Såväl ÖB som FPL-myndigheten torde behöva direktiv rätt gentemot dessa myndigheter. Liksom i alternativ B 1 förutsätts att chefen för utbildningsverket har anvisningsrätt beträffande anskaffning av materiel och anläggningar för utbildning.

Exempel på organisation i alternativ B 3 framgår av figur 9:9.

Uppgifterna för de olika enheterna i försvarsstaben är i stort desamma som i alternativ A 1 (se avsnitt 9.2.1).

Utbildningsverket har samma organisation och ansvarsfördelning som i alternativ B 1.



Figur 9:9 Den centrala stabsorganisationen i alternativ B 3.

Inom *FPL-myndigheten* har vi räknat med följande ansvarsfördelning.

PLAN-enheten svarar bl a för

- underlag för ÖB:s övergripande avvägning,
- ledning och utvärdering av studier,
- planering av förbandsproduktionen och av fredsorganisationens utveckling samt
- anslagsframställningar (inklusive primäruppdragsförslag).

KRO/MOBL-enheten svarar bl a för

- krigsorganisationsplaner,
- krigs- och fredsorganisatoriska förändringar samt
- fackmässiga mobiliseringsförberedelser.

UTR-enheten svarar bl a för

- frågor rörande materiel för krigsbruk.

ANL-enheten svarar bl a för

- frågor rörande anläggningar för krigsbruk.

PERS-enheten svarar bl a för

- frågor rörande personal i krigsorganisationen.

ADM-enheten svarar bl a för

- intern administration.

9.3.4 Jämförande bedömning av alternativ B 1–B 3

Alternativ B 3 ger mera komplicerade ansvarsförhållanden på central nivå än alternativen B 1 och B 2. Som exempel kan anföras att såväl ÖB och FPL-myndigheten som utbildningsverket måste ha direktiv- eller anvisningsrätt gentemot FMV, FortF och SjvS. Detta leder till samordningsproblem som kan bli svårlösta.

På motsvarande sätt blir ansvarsförhållandena nedåt i organisationen mera komplicerade i alternativ B 3 genom att styrningen utövas av tre olika myndigheter. ÖB styr den operativa verksamheten via MB. FPL-myndigheten styr förbandsförvaltningen samt övriga fackmässiga mobiliseringsförberedelser och utbildningsverket styr utbildningen. Eftersom alla dessa uppgifter på lokal nivå måste lösas av en och samma myndighet ställs stora krav på att uppgifter ställs samordnat. Samordningen måste ske på central nivå och/eller genom militärbefälhavarnas försorg.

Dessa förhållanden har gjort att vi bedömt alternativ B 3 vara betydligt sämre än alternativen B 1 och B 2.

En jämförelse mellan alternativen B 1 och B 2 visar att alternativ B 1 torde ge bättre besparingsmöjligheter såväl inom stabsorganisationen som inom utbildningsorganisationen som helhet. Alternativ B 2 innebär dock mindre omställningsproblem och tillgodoser bättre behovet av företrädare på hög nivå för försvarsgrenarnas personal. Vi har bedömt det sistnämnda kravet så väsentligt att vi ansett *alternativ B 2 vara det lämpligaste underalternativet* i denna grupp.

9.3.5 Värdering av alternativ B 2

Avgränsning av ansvarsområden

Avgörande för en bedömning av alternativ B 2, liksom för huvudalternativ B som helhet, är de konsekvenser som en uppdelning av FPL-, MOBL- och UTBL-funktionerna på två olika myndigheter får. Som framhållits tidigare (se avsnitt 8.6) har vi kommit fram till att ansvaret för förbandsförvaltning och övriga fackmässiga mobiliseringsförberedelser måste anslutas till den myndighet som ansvarar för ledningen av förbandsproduktionen, i detta fall ÖB.

När det gäller avgränsningen mellan förbandsproduktionsledningen (ÖB) och utbildningsledningen har vi ansett att gränsen måste dras efter samma principer som mellan förbandsproduktionsledningen (ÖB) och tex FMV. Detta innebär att ÖB i detalj utformar kraven på och innehållet i krigsorganisationen, vilket bl a kräver en konkretisering ner till personal- och utrustningstabeller för varje typ av krigsförband. Vidare innebär avgränsningen att ÖB ställer kraven på varje befattningstyp i krigsorganisationen på samma sätt som han anger kraven på materielen i taktisk-teknisk-ekonomiska målsättningar (TTEM). Däremot ställer utbildningsledningen kraven på befattningarna i utbildningsorganisationen.

Utbildningsledningens verksamhet styrs genom primäruppdrag, för vilka ÖB utarbetar förslag. Primäruppdragen omfattar befäls-, grund- och repetitionsutbildning samt vissa övningar därutöver. Förslag till primäruppdrag för mobiliseringsförberedelser utarbetas av ÖB som också tilldelas uppdragen av regeringen.

Ansvar för fredsorganisationen

Utbildningsledningen ansvarar inför regeringen för utbildningen. I detta ansvar bör ingå att verksamheten bedrivs så rationellt som möjligt. Utbildningsledningen bör därför även ansvara för ekonomin i utbildningsorganisationen.

På motsvarande sätt bör förbandsproduktionsledningen (ÖB) ansvara för att mobiliseringsorganisationen fungerar rationellt.

De lokala myndigheterna är i regel såväl utbildnings- som mobiliseringsmyndigheter, vilket innebär vissa komplikationer. Det kan knappast vara realistiskt att ha två centrala myndigheter som ansvarar för utveckling m m av var sin del av fredsorganisationen, särskilt som gränsen mellan ansvarsområdena delar flertalet av de lokala myndigheterna i två delar.

Fredsorganisationen måste enligt vår mening hållas samman samt värderas och förändras i ett sammanhang. De faktorer som påverkar fredsorganisationens omfattning, lokalisering, kapacitet m m är många. Endast ett fåtal utgår från den centrala utbildningsledningens ansvar. Desto större inflytande torde förbandsproduktionsledningen behöva ha. I det följande belyser vi därför närmare fredsorganisationens samband med förbandsproduktionsledningens uppgifter.

Vid den successiva utvecklingen av krigsorganisationen skapas nya förband med ny målsättning och ny materiel samt med nya tekniska och därmed taktiska egenskaper. Denna utveckling kräver omfattande förändringar även

inom fredsorganisationen. Exempel på detta är omskolning av fast anställt befäl, utbildning av teknikerpersonal, framtagande och utbyggnad av speciella utbildningsanordningar och verkstäder, utbyggnad av mobiliserings- och ammunitionsförråd, utbildning av förrådspersonal för materielhantering och materielunderhåll samt utbildning (omskolning) av värnpliktiga. Kostnaderna för detta måste vägas in i underlaget för ett beslut om att sätta upp ett nytt krigsförband.

På motsvarande sätt innebär avveckling av fredsdriftsmässigt kostnadskrävande krigsförband stora förändringar i fredsorganisationen. Som exempel kan nämnas minskningen av antalet flygande förband och den därav föranledda indragningen av flottiljer.

Varje krigsorganisationshypotes i perspektivplanen eller fastställd krigsorganisationsutveckling i programplanen innehåller ett flertal konsekvenser för fredsorganisationen och fredskostnaderna.

Planeringsprocessen startar med olika krigsorganisationshypoteser. Produktionsbehoven och kraven på produktionsresurser klarläggs och jämförs med kapaciteten i befintlig fredsorganisation.

Denna kedja leder fram till ökade eller minskade kostnader i fredsorganisationen som i sin tur, inom den för planeringen gällande fasta utgiftsramen, medför modifieringar i krigsorganisationshypotesen. För att skapa balans mellan personal och materiel, inom den givna ekonomiska ramen, måste ingrepp kunna göras i utbildningssystemet med konsekvenser även för fredsorganisationen. Denna process fortsätter tills en balanserad lösning erhålls. Den myndighet som utarbetar beslutsunderlaget måste ha lika goda kunskaper om utbildningssystem och fredsorganisation som om operativa principer, krigsorganisation och mobiliseringsförberedelser.

Inte heller kan fredsorganisationen förändras utan att den sätts in i ett större sammanhang. Fredsorganisationen är en tillgång, som utnyttjas i omställningen från fred till krig och för fortsatt understöd av stridskrafterna i krig. Fredsorganisationens betydelse i detta avseende kan komma att öka. Varje förslag till förändring av fredsorganisationen måste därför analyseras med hänsyn till dess betydelse för genomförande av mobilisering och för krigsorganisationen.

Enligt vår mening är det inte lämpligt att den centrala utbildningsledningen ansvarar för fredsorganisationen, eftersom den knappast kan anses ha kompetens för detta. Ansvaret för fredsorganisationen måste i stället åvila förbandsproduktionsledningen (i detta alternativ ÖB). Därav följer att den centrala utbildningsledningen inte fritt kan disponera och utveckla sina produktionsresurser, vilket innebär en begränsning av den centrala utbildningsledningens handlingsfrihet.

Personalansvaret

Den fast anställda militära och civilmilitära personalen utnyttjas i både freds- och krigsorganisationen. Skolutbildning, följd av praktisk yrkesutövning, ger kompetens för placering i krigsorganisationen. På motsvarande sätt krävs erfarenhet från tjänstgöring i krigsbefattning för att befälet skall ha möjlighet att ställa krav på och genomföra utbildningen på ett riktigt sätt i fred. Detta samband mellan verksamhet i freds- och krigsorganisationerna är av av-

görande betydelse för den fast anställda militära och civilmilitära personalens möjligheter att verka effektivt inom bägge organisationerna. All bemaningsplanering måste ske med beaktande av detta samband.

För en stor del av befattningarna måste vidare kvalitativ och kvantitativ balans råda mellan krigs- och fredsorganisationerna.

I B-alternativen har de centrala utbildningsledningarna ansvar för rekrytering, utbildning, placering, befordran m m av den fast anställda militära och civilmilitära personalen. Krigsplaceringsansvaret ingår emellertid i mobiliseringsförberedelserna och åvilar således FPL-myndigheten. Denna måste därför ges erforderligt inflytande på personplaneringen, åtminstone för personer avsedda för kvalificerade befattningar i krigsorganisationen, sannolikt fr o m bataljonschefer och uppåt. Detta innebär ytterligare en begränsning av utbildningsledningens handlingsfrihet.

Budgetdialogen med underlydande myndigheter

Som framgått ovan kommer uppdragen till underlydande myndigheter att utarbetas av förbandsproduktionsledningen när det gäller krigsorganisatoriska förändringar m m och sannolikt också när det gäller fredsorganisatoriska förändringar. När det gäller utbildningen kommer uppdrag till underlydande myndigheter att utarbetas av utbildningsledningarna. För den lokala myndigheten är det nödvändigt att budgetdialogen för samtliga uppdrag kan föras vid ett och samma tillfälle. Uppdragen måste vidare vara samordnade sinsemellan. Denna samordning måste ske på central nivå och av en myndighet som har kompetens att prioritera mellan krigsorganisatoriska och fredsorganisatoriska mål, mellan utbildning och mobiliseringsförberedelser osv. Endast förbandsproduktionsledningen har denna kompetens.

Även härigenom begränsas utbildningsledningens handlingsfrihet.

Utredningens slutsatser beträffande alternativ B 2

Vi anser att alternativet ger vissa *fördelar* i förhållande till dagens organisation. Således säkerställs ÖB:s inflytande över krigsorganisationens utveckling, och ÖB har redan i fredstid det fulla ansvaret för krigsorganisationen. Några ändrade lydtnadsförhållanden vid mobilisering behöver det inte heller bli fråga om. Sambandet mellan den operativa funktionen och mobiliseringsfunktionen blir tillgodosett organisatoriskt. Dessutom ligger ansvaret för all mobiliseringsverksamhet samlat på ett ställe, hos ÖB. Slutligen anser vi att utbildningens betydelse markeras genom att tre centrala myndigheter helt kan ägna sig åt denna viktiga fråga, samtidigt som ÖB avlastas detta arbete.

Alternativet har emellertid också klara *nackdelar*. Således begränsas personalbesparingarna genom den dubblering av kompetens som det i någon mån blir fråga om när man lägger ansvaret för FPL och UTBL på olika myndigheter. Den avgörande nackdelen är emellertid enligt vår mening risken för att utbildningsledningen i praktiken kommer att få så begränsad handlingsfrihet att den mera kommer att likna en central fackmyndighet för utbildning, med direktiv- och anvisningsrätt, än en produktionsmyn-

dighet med egna produktionsresurser och eget produktionsansvar. Av avgörande betydelse för denna bedömning är den nuvarande strukturen av fredsorganisationen på lokal nivå. Så länge samma lokala myndighet har både utbildnings- och mobiliseringsansvar och ibland innehåller krigsorganiserade förband, ter sig alternativ B 2, liksom övriga B-alternativ, mindre lämpligt att lägga till grund för den centrala stabsorganisationen.

Vi har därför inte övervägt alternativ B 2 ytterligare.

9.4 Huvudalternativ C

Huvudalternativ C kännetecknas av att alla ledningsfunktioner utövas av ÖB. Nuvarande försvarsstab och försvarsgrensstaber sammanförs sålunda i alternativet i en myndighet som vi har valt att fortsättningsvis benämna *högkvarteret*. Högkvarteret blir ÖB:s stabsorgan.

Det som främst skiljer enmyndighetsalternativets olika underalternativ från motsvarande flermyndighetsalternativ är beslutsprocessen samt de förvaltningsrättsliga relationerna mellan olika delar av organisationen på central och i viss mån regional nivå. Däremot kan uppgiftsfördelningen inom högkvarteret i flertalet fall nära överensstämma med fördelningen av arbetsuppgifter mellan myndigheter i huvudalternativen A och B. Det praktiska utövandet av ÖB:s befogenheter måste också i stor utsträckning delegeras till närmast berörd huvudenhetschef inom högkvarteret. Speciellt gäller detta ledningen av verksamheten vid de lokala myndigheterna.

Ansvar för materiel- och anläggningsproduktionen åvilar fortfarande SjvS, FMV och FortF. ÖB förutsätts ha direktiv- och anvisningsrätt gentemot dessa myndigheter.

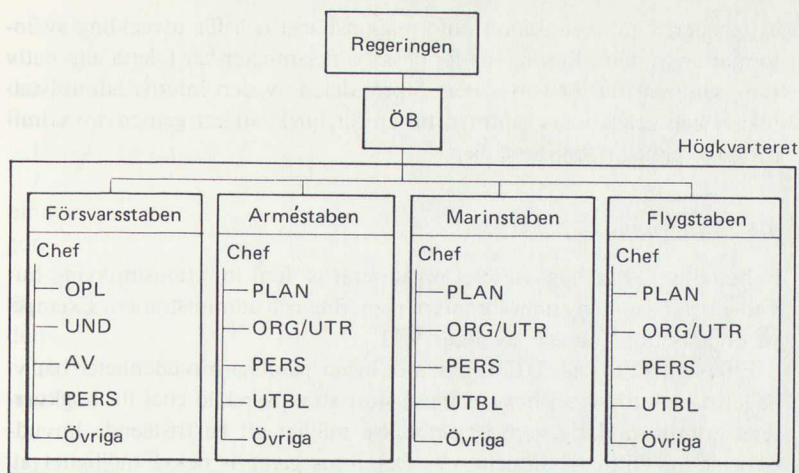
Vi har också övervägt att föra in värnpliktsverket i högkvarteret. Vi har emellertid bedömt att föga står att vinna med att göra detta. VPV förutsätts därför i alla enmyndighetsalternativ ha samma ställning som nu, dvs förbli självständig myndighet.

Lydnadsförhållandena nedåt i organisationen anser vi inte vara ett problem som påverkar utformningen av enmyndighetsalternativet.

I avsnitten 9.4.1–9.4.4 redovisas exempel på organisation och ansvarsfördelning i de olika underalternativen.

9.4.1 *Alternativ C 1*

I detta alternativ – som närmast motsvarar alternativ A 1 – är ansvaret för ledning av förbandsproduktion och för utbildning, under ÖB, uppdelat på tre huvudenheter, en för armé-, en för marin- och en för flygstriidskrafter. När det gäller ansvaret för OPL, UND och AV kan olika varianter övervägas. Dessa funktioner kan antingen bilda fristående huvudenheter eller hållas samman i en försvarsstab vid sidan av huvudenheterna för förbandsproduktion. Även andra alternativ kan tänkas. Vi har här valt att belysa varianten med en sammanhållen försvarsstab. I denna variant har vi inte räknat med en särskild chef för högkvarteret, utan anser att försvarsstabschefen skall biträda ÖB i ledningen av verksamheten inom högkvarteret. Exempel på organisation i alternativ C 1 framgår av figur 9:10.



Figur 9:10 Den centrala stabsorganisationen i alternativ C 1.

Försvarsstaben

Chefen för försvarsstaben ansvarar, under ÖB, för den operativa ledningen, underrättelse- och säkerhetstjänsten, den övergripande avvägningen, inriktningen och samordningen av förbandsproduktionen samt för ledningen av personaltjänsten.

Inom försvarsstaben tänker vi oss en ansvarsfördelning som i princip överensstämmer med den som redovisats i alternativ A 1 (jfr avsnitt 9.2.1).

AV-enheten får emellertid mer omfattande uppgifter främst vad gäller budgetarbete, anslagsframställningar och löpande ekonomisk uppföljning.

Vidare har vi räknat med att ytterligare uppgifter överförs från försvarsgrensstaberna till den gemensamma personalenheten i försvarsstaben.

I alternativ C 1:s försvarsstab organiseras också gemensamma enheter, t ex för mark- och byggnadsfrågor, för fredsorganisationsfrågor och för utveckling av informationssystem. Även när det gäller försvarsinformation och intern administration får försvarsstaben ett ökat ansvar jämfört med alternativ A 1.

Försvarsgrensstaberna

Chef för försvarsgrensstab – generalinspektör – ansvarar, under ÖB, för ledning av förbandsproduktion samt för utbildning och fackmässiga mobiliseringsförberedelser. Han svarar vidare för rekrytering, placering, befordran m m av fast anställd militär och civilmilitär personal. Generalinspektör är personalkärchef.

Generalinspektörerna ställer, på uppdrag av ÖB, uppgifter och fördelar resurser för förbandsproduktionen till sidoordnade myndigheter (SjvS, FMV, FortF m fl) samt till regionala och lokala myndigheter. AV-enheten svarar för den erforderliga samordningen på central nivå.

Uppgifterna för de olika enheterna i övrigt blir i huvudsak desamma som i förslaget till uppgiftsfördelning inom försvarsgrensstaberna i alternativ A 1 (se avsnitt 9.2.1). Vissa förändringar har vi dock tänkt oss i fråga om den interna ansvarsfördelningen, t ex för personaladministration, mark och

byggnader, fredsorganisation, informationstjänst och för utveckling av informationssystem. Resurserna för dessa verksamheter har i detta alternativ förts samman till försvarsstaben. Större delen av den interna administrationen kan också föras samman till en för högkvarteret gemensam administrativ enhet i försvarsstaben.

9.4.2 Alternativ C 2

I alternativ C 2 är högkvarteret organiserat på fem funktionsinriktade huvudenheter samt en enhet för intern planering och administration. Exempel på organisation framgår av figur 9:11.

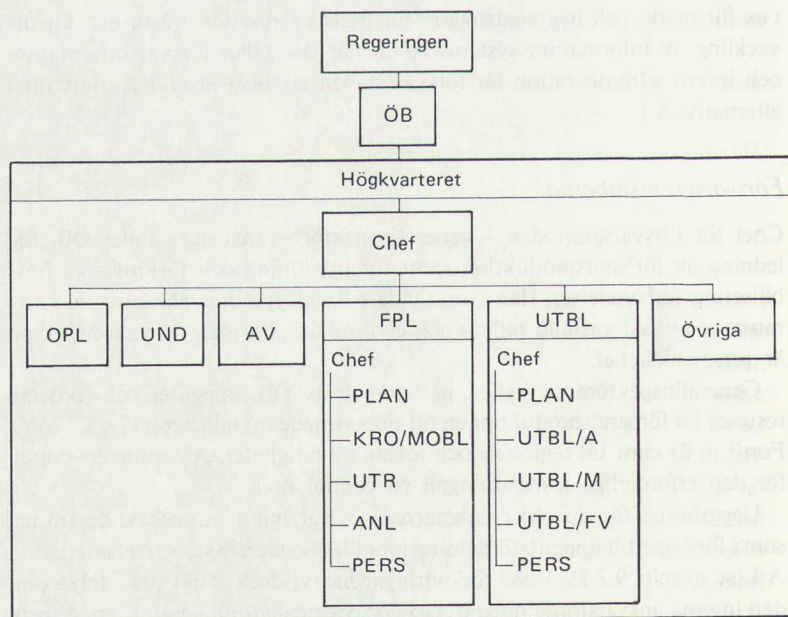
Eftersom FPL- och UTBL-ansvaret ligger på olika huvudenheter har vi bedömt samordningsbehovet vara så stort att en särskild chef för högkvarteret erfordras. Härigenom är det också möjligt att ha fristående huvudenheter för OPL, UND och AV. Det finns givetvis också möjlighet att hålla samman dessa i en försvarsstab eller på annat sätt.

Huvudenheterna OPL och UND skall ha samma uppgifter som motsvarande enheter i alternativ C 1.

Uppgifterna för *huvudenhet AV* kan däremot koncentreras till de övergripande avvägningsfrågorna. Ansvar för anslagsframställningar, uppföljning av produktionen och årsredovisning kan åläggas FPL-enheten.

Huvudenhet FPL svarar, under ÖB och chefen för högkvarteret, för ledning av all förbandsproduktion, för fackmässiga mobiliseringsförberedelser samt för planering av fredsorganisationens utveckling.

Huvudenheten ställer, på uppdrag av ÖB, uppgifter och fördelar resurser för förbandsproduktionen till huvudenhet UTBL och till sidordnade myndigheter (SjvS, FMV, FortF m fl).



Figur 9:11 Den centrala stabsorganisationen i alternativ C 2.

Med hänsyn till att huvudenhet FPL under alla förhållanden kommer att svara för huvuddelen av programplane- och budgetarbetet har vi bedömt det lämpligt att låta huvudenheten vara sammanhållande för ÖB:s anslagsframställningar samt svara för ekonomisk uppföljning och årsredovisning.

Huvudenhet FPL kan indelas i underenheter enligt figur 9:11.

Huvudenhet UTBL svarar, under ÖB och chefen för högkvarteret, för ledning av all utbildning samt för personaltjänsten inklusive personalkårsfrågorna.

Med hänsyn till den vikt vi lagt vid att utbildningen kan hållas samman för armé-, marin- och flygvapenförband var för sig, har vi valt den underindelning av UTBL-enheten som framgår av figur 9:11.

Under *övriga funktioner* ingår intern administration och försvarsinformation.

9.4.3 Alternativ C 3

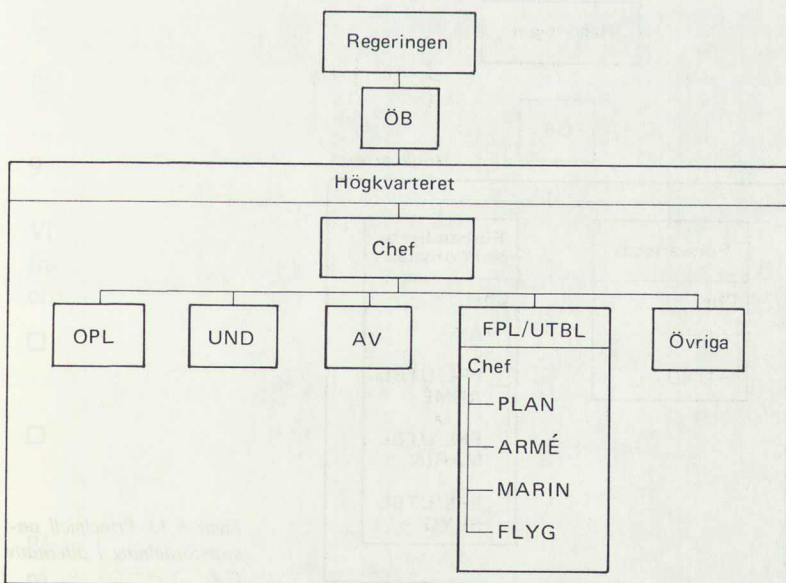
I alternativ C 3 svarar en enhet i högkvarteret för ledning av förbandsproduktion och för utbildning, för att därigenom avlasta chefen för högkvarteret en mängd samordningsfrågor.

Ett exempel på en sådan organisation framgår av figur 9:12.

Huvudenheterna OPL, UND och AV skall ha samma ansvarsområde, uppgifter och organisation som i alternativ C 2.

Huvudenhet FPL/UTBL svarar, under ÖB och chefen för högkvarteret, för ledningen av förbandsproduktionen samt för utbildningen och de fackmässiga mobiliseringsförberedelserna. Enheten svarar vidare för rekrytering, placering, befordran m m av fast anställd militär och civilmilitär personal.

Huvudenhet FPL/UTBL ställer, på uppdrag av ÖB, uppgifter och fördelar



Figur 9:12 Den centrala stabsorganisationen i alternativ C 3.

resurser för förbandsproduktionen till sidoordnade myndigheter (SjvS, FMV, FortF m fl) samt till regionala och lokala myndigheter.

Den interna organisationen kan utformas på olika sätt. Med hänsyn till behovet av att hålla samman produktionen av armé-, marin- och flygvapenförband var för sig, har vi ansett en motsvarande indelning nödvändig. Uppgifterna för de olika enheterna är i allt väsentligt desamma som gäller för motsvarande enheter i förbandsproduktionsverket i alternativ A 3 (se avsnitt 9.2.3).

Under *övriga funktioner* ingår personaltjänst, fredsorganisation, mark och byggnader, försvarsinformation och intern administration.

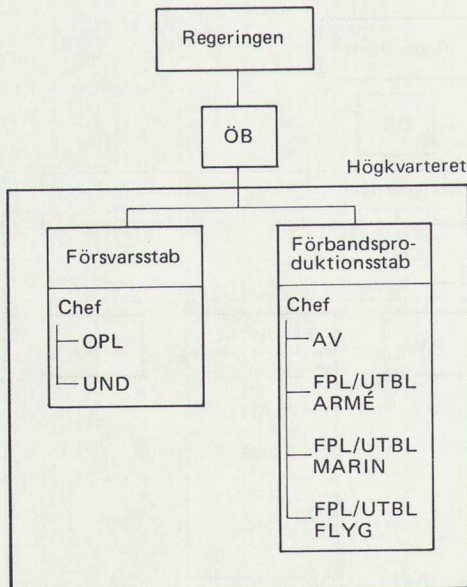
9.4.4 Alternativ C 4

Ett speciellt syfte med att redovisa alternativ C 4 är att vi vill belysa för- och nackdelar med en indelning av högkvarteret i en del för ledning av det operativa krigsförberedelsearbetet, inklusive underrättelsetjänsten, och en del för ledning och planering av den fredsmässiga produktionen.

Organisationen kan i princip se ut som figur 9:13 visar.

Uppgiftsfördelningen liknar den som gäller i alternativ A 3 (se avsnitt 9.2.3) men AV-funktionen har förts över från försvarsstaben till förbandsproduktionsstaben.

Vi anser att alternativet är intressant från den utgångspunkten att ÖB får två ställföreträdare eller stabschefer med sinsemellan klart avgränsade ansvarsområden.



Figur 9:13 Principiell ansvarsfördelning i alternativ C 4.

9.4.5 Jämförande bedömning av alternativ C 1–C 4

Alternativ C 2 innehåller de för- och nackdelar som är förknippade med en renodlat funktionsinriktad organisation och som redovisats i avsnitt 9.3.5. Inom ramen för *en* myndighet är nackdelarna emellertid inte lika utpräglade och även lättare att bemästra. Beslutsprocessen inom förbandsproduktionen blir dock komplicerad. Vi anser att organisationsstrukturen leder till omfattande samordningsproblem och en mycket hög belastning på chefen för högkvarteret. Möjligheterna till delegering inom organisationen är också begränsade i förhållande till övriga enmyndighetsalternativ. Dessutom anser vi att företrädare för försvarsgrenarnas personal inte blir tillräckligt högt inplacerade i organisationen. Detta har gjort att *vi bedömt alternativ C 2 vara sämre än övriga alternativ i gruppen.*

Beträffande de kvarvarande *alternativen C 1, C 3 och C 4* finns skäl som talar för alla tre. Den tunga enheten för förbandsproduktion, med dess omfattande ansvarsområde, som kännetecknar *alternativ C 3* och i än högre grad *alternativ C 4* leder emellertid till en viss obalans i organisationen, som lätt kan bli till nackdel för funktionerna OPL, UND och AV. Likaså kan beslutsprocessen i *alternativ C 3* och *C 4* bli mera komplicerad än i *C 1*, genom det större antalet beslutsnivåer. Även behovet av företrädare för försvarsgrenarnas personal blir bättre tillgodosett i *alternativ C 1* än i *C 3* och *C 4*.

Vi har kommit fram till att *alternativet C 1 är att föredra framför övriga underalternativ* i denna grupp.

Alternativet möjliggör liksom *alternativ A 1* en effektiv förbandsproduktion där produktion av armé-, marin- och flygstridskrafter kan hållas samman var för sig. Besparingsmöjligheterna såväl inom stabsorganisationen som inom förbandsproduktionens olika delar bedöms vara goda, vilket även gäller organisationens flexibilitet och utvecklingsmöjligheter. Det finns dock risk för att stabsorganisationen blir tungrodd med en utdragen besluts- och samrådsprocess. Särskilt stor kan arbetsbelastningen bli för ÖB och chefen för försvarsstaben.

Vi bedömer att *alternativ C 1* är ett alternativ som kan ligga till grund för den framtida stabsorganisationen.

9.5 Sammanfattning

Vi har granskat och prövat ett stort antal alternativ och vi har kommit fram till att två av dessa bör kunna läggas till grund för en framtida stabsorganisation, nämligen

- alternativ A 1* som i stort påminner om nuvarande ansvarsfördelning, med en överbefälhavare och tre försvarsgrenschefer, var och en med sin stab, samt
- alternativ C 1* som består av *en* myndighet, ÖB, som till sitt förfogande har ett högkvarter som övertar försvarsstabens och de tre försvarsgrenstabernas uppgifter.

Både *alternativ A 1* och *C 1* uppfyller de grundläggande krav som vi ställer på den centrala ledningen. I några avseenden föreligger emellertid skillnader

mellan alternativen, bl a gäller det besparingsmöjligheterna och beslutsprocessen. Vi har därför ansett det vara nödvändigt att genomarbeta båda alternativen i detalj före den slutliga värderingen. Detaljorganisation m m för de båda alternativen redovisas i avdelning III och i bilaga D.

Eftersom lokaliseringsfrågan har varit av betydelse vid jämförelsen mellan alternativen och för vårt slutliga val av organisationsstruktur för stabsorganisationen, redovisar vi våra överväganden i lokaliseringsfrågan före våra slutliga överväganden rörande val av alternativ.

10 Lokalisering

I vårt uppdrag ingår att lämna förslag till stabernas lokalisering. Eftersom det finns möjligheter att genom lokaliseringsåtgärder uppnå effekter som helt eller delvis kan ersätta organisatoriska åtgärder, har vi ägnat lokaliseringsfrågan stor uppmärksamhet.

Våra överväganden i lokaliseringsfrågan kan inte begränsas enbart till staberna. Med hänsyn till det nära samarbete som måste äga rum mellan centrala staber, förvaltningsmyndigheter och institutioner måste redogörelsen vidgas. Vi har dock funnit det möjligt att begränsa övervägandena till staberna och till de delar av försvarets materielverk (FMV) som alltså skall vara lokaliserade till Stockholm.

Våra överväganden och förslag förutsätter att förbandsproduktionsledningen hålls samman försvarsgrensvis, vilket är fallet i såväl alternativ A 1 som C 1. Vad som sägs i detta kapitel är därför tillämpligt i båda organisationsalternativen.

10.1 Regeringens uppdrag till fortifikationsförvaltningen

Lokalsituationen för försvarets myndigheter i Stockholmsområdet har länge karakteriserats av splittring, trångboddhet och provisoriska lösningar. Detta har medfört och medför alltjämt kostsamma förhyrningar och ett större personalbehov än nödvändigt. Svårigheter föreligger också att åstadkomma önskvärd effektivitet i myndigheternas verksamhet.

För att på sikt komma tillrätta med dessa problem utarbetade ÖB 1969 en detaljerad plan för lokalisering av försvarets myndigheter i Stockholmsområdet (PLAN 69). I denna plan, som sändes in till Kungl Maj:t hösten 1969, föreslog ÖB att staber och förvaltningar skulle koncentreras till övre Östermalm. Detta skulle möjliggöras bl a genom tre nybyggnader.

Riksdagen beslöt 1971 och 1973 att omlokalisera viss statlig verksamhet, bl a ett antal militära ämbetsverk och institutioner från Stockholmsområdet. Därigenom ändrades förutsättningarna för ÖB:s plan. De militära ämbetsverk som enligt beslutet skall omlokaliseras (har omlokaliseras) är följande:

Ämbetsverk	Till	Tidpunkt
Försvarets civilförvaltning	Karlstad	1978
Fortifikationsförvaltningen	Eskilstuna	1980-81
Försvarets sjukvårdsstyrelse	Karlstad	1976
Försvarets materielverk (del)	Karlstad	1976
	Linköping	1979
Försvarets forskningsanstalt ^a (del)	Karlstad	1976
	Umeå	1979-80
	Linköping	1978
Värnpliktsverket	Karlstad	1976

^a I Stockholm kvarvarande delar av FOA skall i början av 1980-talet koncentreras till Ursvik (Sundbyberg) och Grindsjön (Sorunda).

Genom omlokaliseringen minskar behovet av lokaler i Stockholmsområdet avsevärt, samtidigt som vissa lokaler friställs. Bland annat kan förvaltningsbyggnaden BASTIONEN, belägen i anslutning till Livgardets dragoners (K 1) etablissemang vid Lidingövägen, disponeras i samband med att försvarets civilförvaltning och fortifikationsförvaltningen omlokaliseras.

I mars 1974 inlämnade ÖB en reviderad plan (ÖB 69 R) till Kungl Maj:t. I denna föreslogs att försvarsgrensstaberna skulle förläggas till ovan nämnda förvaltningsbyggnad, att försvarets materielverk skulle disponera lokalerna på Gärdet (TRE VAPEN) och att försvarsstaben skulle samlas till militärstabsbyggnaden vid Östermalmsgatan 87 (MSB).

1975-06-26 uppdrog regeringen åt fortifikationsförvaltningen

att i samråd med byggnadsstyrelsen och under medverkan av överbefälhavaren och försvarets rationaliseringsinstitut samt efter samråd med övriga berörda myndigheter utarbeta och senast den 1 december 1976 redovisa förslag beträffande den framtida lokaliseringen m m av försvarsmaktens centrala stabsorganisation, centrala förvaltningsmyndigheter, gemensamma institutioner m m inom Stockholmsområdet i enlighet med de riktlinjer som anges i bifogade inom försvarsdepartementet upprättade promemoria.

Av nämnda promemoria framgår att fortifikationsförvaltningen under utredningsarbetet fortlöpande skall inhämta synpunkter från FLU 74.

För att genomföra uppdraget har FortF och FRI bildat en gemensam arbetsgrupp. Denna arbetsgrupp har, inom ramen för ett uppdrag från oss till FRI, också tagit fram för vårt arbete erforderligt underlag om stabernas lokal tillgångar samt beräknat behovet av lokaler för den nya stabsorganisationen m m.

10.2 Nuvarande lokalisering

Stabernas och materielverkets nuvarande lokal innehav i Stockholmsområdet framgår av tabell 10:1. Tabellen visar också hur stora delar av en myndighet som är samlade och på hur många platser övriga delar är utspridda.

Tabell 10:1 Lokalinnehav och spridning i november 1975.

Myndighet	Antal rum	Huvuddel		Övriga delar	
		Andel i %	I byggnad	Andel i %	På antal adresser
Fst	400	63	MSB	37	10
Ast	360	43	MSB	57	7
MS	310	56	Tre Vapen	44	7
FS	300	71	Tre Vapen	29	6
S:a staber	1 370	–	–	–	–
FMV	2 730	54	Tre Vapen	46	16
Totalt	4 100				

För den fortsatta redovisningen är det väsentligt att beakta lokaliseringen av materielverkets olika huvudavdelningar.

Försvarets materielverk är under generaldirektören organiserat på följande enheter

- centralplaneringen (FMV-CP),
- huvudavdelningen för armémateriel (FMV-A),
- huvudavdelningen för marinmateriel (FMV-M),
- huvudavdelningen för flygmateriel (FMV-F),
- huvudavdelningen för administration (FMV-B) samt
- huvudavdelningen i Karlstad (FMV-K).

Den sistnämnda huvudavdelningen har under 1976 flyttat till Karlstad och ingår inte i redovisningen. Huvudenheternas lokalmässiga förutsättningar framgår av tabell 10:2.

Av tabellen framgår att de anskaffande huvudavdelningarna (FMV-A, -M och -F) är lika splittrade i sin lokalisering som staberna.

Tabell 10:2 Lokalinnehav och spridning inom FMV:s huvudavdelningar (motsvarande).

Enhet	Antal rum	Huvuddel		Övriga delar	
		Andel i %	I byggnad	Andel i %	På antal adresser
FMV-CP	50	100	Tre Vapen	–	–
FMV-A	850	48	Tre Vapen	52	7
FMV-M	500	58	Tre Vapen	42	4
FMV-F	860	37	Tre Vapen	63	5
FMV-B	470	77	Tre Vapen	23	2
S:a	2 730				

10.3 Behov av samverkan

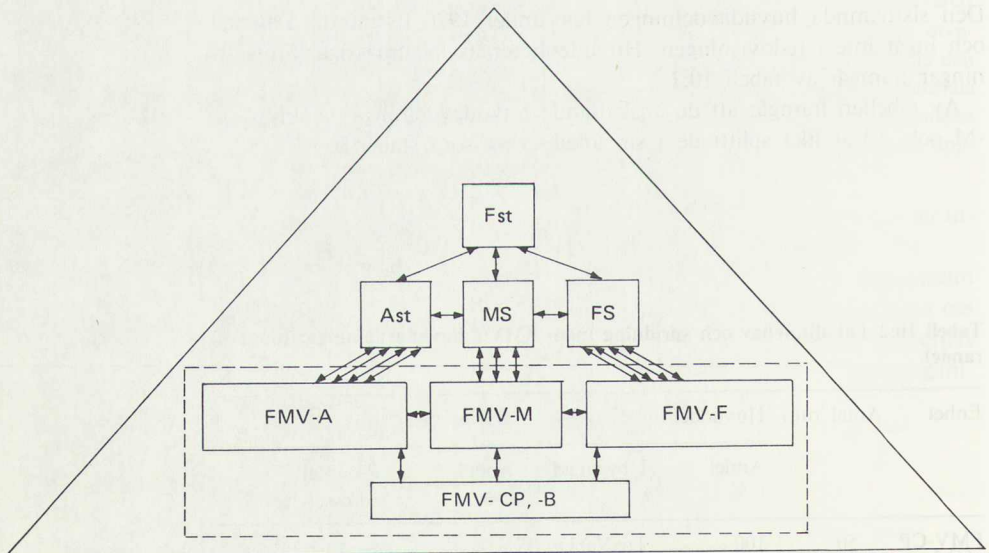
Allmänt

Behovet av samarbete och samverkan är givetvis faktorer som måste ha stort inflytande såväl på organisationsutformning som på lokalisering. Inom försvarsmakten är behovet av samverkan stort mellan alla myndigheter på central nivå, vilket ligger i sakens natur, eftersom ingen myndighet kan fungera fristående och oberoende av övriga.

Även inom försvarsmakten varierar emellertid samarbetsbehovet starkt mellan olika myndigheter. Betydelsen av denna samverkan varierar också.

Samverkansbehovet mellan staber och huvudavdelningar inom FMV, som är av väsentligt intresse att belysa i detta sammanhang, kan schematiskt beskrivas enligt figur 10:1.

Rutornas storlek representerar antalet anställda. Staberna är således sinsemellan ungefär lika stora, medan huvudavdelningarna var för sig är två till tre gånger så stora som en stab. Antalet kontakter i absoluta tal bör därför bli mindre ju högre upp i "pyramiden" kontakterna tas. Samtidigt är de frågor som behandlas där av mera långsiktig, övergripande och/eller principiell natur och således av större betydelse för försvarsmaktens utveckling. På motsvarande sätt ökar antalet kontakter längre ner i "pyramiden" samtidigt som kontakternas inverkan på de övergripande frågorna avtar.



Figur 10:1 Väsentliga kontaktlinjer.

Kontakternas omfattning

I samband med utredningen rörande omlokalisering av statlig verksamhet från Stockholmsområdet gjordes 1971 en kontaktundersökning mellan vissa centrala myndigheter. Resultatet av denna undersökning visar att antalet personkontakter (personliga sammanträffanden) mellan försvarsstab-försvarsgrensstab och huvudavdelning inom FMV förhöll sig som figur 10:2 visar. Det bör observeras att försvarsstaben och arméstaben delvis är samgrupperade i MSB, medan marininstaben och FMV-M respektive flygstaben och FMV-F delvis är samgrupperade i Tre Vapen.

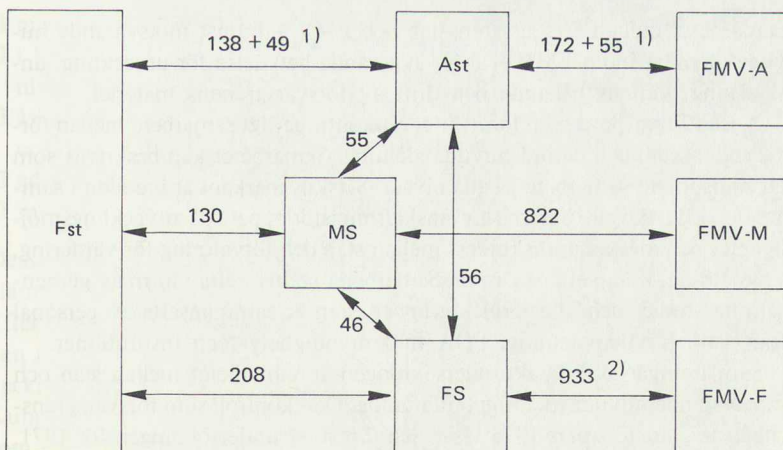
Uppgifter om personkontakter mellan huvudavdelningarna inom FMV saknas.

Under mars 1976 har försvarsgrenscheferna kontrollerat underlaget från 1971. Resultatet av denna kontroll visar bl

- att arméstabens kontakter numera är 50 procent fler med FMV-A än med försvarsstaben,
- att marininstabens kontakter med försvarsstaben ökat mer än kontakterna med FMV-M, men att kontakterna med FMV-M alltså är nära fyra gånger så många som kontakterna med försvarsstaben samt
- att flygstabens kontakter i stort sett är oförändrade och att det vid ca 500 personliga sammanträffanden avhandlades hemlig information.

Sammanfattningsvis kan konstateras att antalet personliga sammanträffanden mellan personal från försvarsgrensstab och respektive huvudavdelning inom FMV är ca 1,5–5 gånger så många som mellan försvarsstab och försvarsgrensstab.

Proportionerna stämmer relativt väl överens med relationstalen när det gäller antalet anställda (jfr figur 10:1). Detta innebär också att försvarsstaben har i stort sett lika många personkontakter med försvarsgrensstaberna som var och en av dessa har med respektive huvudavdelning i FMV.



1) Sammanträden

2) Innefattar hela FMV

Figur 10:2 Antal personkontakter per månad enligt 1971 års undersökning.

Samarbete inom respektive stab

I såväl alternativ A 1 som C 1 är försvarsgrensstaberna ansvariga för produktion och vidmakthållande av krigsförband (förbandsproduktion). För att få god effekt av de personella resurserna är stabernas interna organisation mer eller mindre funktionsinriktad (planering, utbildning, organisation, utrustning m m). Denna organisation kräver daglig samverkan mellan de olika enheterna och ett grundläggande krav måste vara att varje enskild stab hålls samlad.

Samarbete försvarsstab – försvarsgrensstab

Samarbetet mellan försvarsstaben och försvarsgrensstaberna är av avgörande betydelse för avvägningen inom försvarsmakten, för krigs- och fredsorganisationens utveckling, för det årliga planerings- och budgetarbetet samt för samspelet mellan den operativa verksamheten och de förbandsproducerande funktionerna, särskilt utbildnings- och mobiliseringsverksamheten. Likaså är samverkan när det gäller personaltjänsten, främst personplanering och befordringsfrågor, av stor betydelse. Även inom funktionerna under rättelsetjänst, säkerhetstjänst, sambandstjänst och informationstjänst finns ett stort behov av samarbete. Behov av kontakter mellan försvarsstaben och försvarsgrensstaberna föreligger således inom i stort sett alla verksamhetsområden, inte minst inom materielområdet.

Samarbetet mellan försvarsstab och försvarsgrensstaberna har ökat i omfattning under senare år, bl a genom FPE-systemets införande, tillkomsten av perspektivplaneringens fas 2 och genom den utökade fredsorganisationsplaneringen. Behovet av kontakter kommer sannolikt att öka ytterligare som en följd av de utvecklingstendenser som vi redovisat i kapitel 5 och det större inflytande över förbandsproduktionen som ÖB bör ges.

Samarbete försvarsgrensstab – huvudavdelning inom FMV

Samarbetet mellan försvarsgrensstab och FMV – främst motsvarande huvudavdelning inom FMV – är av avgörande betydelse för utveckling, anskaffning, vidmakthållande och drift av försvarsgrenens materiel.

Anskaffningsprocessen förutsätter ett kontinuerligt samarbete mellan försvarsgrensstab och berörd huvudavdelning. Samarbetet kan beskrivas som ett horisontellt samarbete på alla nivåer. Särskilt markant är bredden i samarbetet i de tidigare faserna av anskaffningsförloppet, då utvecklingsmöjligheter och idéskisser diskuteras mellan stab och förvaltning för värdering, bearbetning, komplettering m m. Samarbetet bedrivs ofta i form av gemensamma studie- och/eller projektgrupper, som är sammansatta av personal från stab, huvudavdelning, FOA m fl myndigheter och institutioner.

Som framgår av kontaktundersökningen är samarbetet mellan stab och motsvarande huvudavdelning omfattande. Den kontroll som försvarsgrenscheferna gjort för mars 1976 visar, jämfört med undersökningen för 1971, att antalet personkontakter ökat.

Samarbete mellan försvarsgrensstaberna

Samordningen mellan försvarsgrenarna är av betydelse för ett enhetligt uppträdande och ett rationellt utnyttjande av försvarsmaktens resurser. En förutsättning för en sådan samordning är ett nära och kontinuerligt samarbete mellan de centrala staberna – främst försvarsgrensstaberna. Det direkta samarbetet mellan dessa är för närvarande litet. Orsaken torde vara att behovet av en samordning mellan försvarsgrenarna i första hand uppmärksammas av omgivande myndigheter och att det av försvarsgrensstaberna snarast uppfattas som en extra arbetsbelastning. Enligt vår bedömning blir en ökad samordning mellan försvarsgrenarna nödvändig i framtiden.

Det blir därvid inte alltid möjligt att kanalisera allt samarbete mellan försvarsgrensstaberna via försvarsstaben. Ett ökat samarbete direkt mellan försvarsgrensstaberna bör eftersträvas. Därigenom kan också försvarsstaben avlastas.

Samarbete inom FMV

När FMV bildades 1968 uppgick försvarsgrenarnas materieförvaltningar i stort sett oförändrade i det nya verket. FMV:s interna organisation fastställdes av statsmakterna 1973 och genomfördes 1974. De tre mot försvarsgrenarna inriktade huvudavdelningarna underlättar samarbetet stab-förvaltning. Huvudavdelningarna är emellertid internt uppbyggda för att tillgodose kraven på sammanhållning av stora, kostnadskrävande materielprojekt. Den tekniska integrationen mellan olika delsystem är komplicerad och kräver intim samverkan mellan tekniker från olika avdelningar. I regel är flertalet avdelningar och byråer inom en huvudavdelning engagerade i ett större materielprojekt. Behovet av samverkan inom en huvudavdelning är därför mycket stort.

Tillkomsten av FMV motiverades främst av kravet på rationalitet. Strävan var bl a att

- minska antalet likartade utvecklingsprojekt,
- i högre grad utnyttja likartad teknisk kompetens mellan huvudavdelningarna,
- åstadkomma ett enhetligt och samordnat uppträdande gentemot industrin och försvarsforskningen,
- göra förråds- och underhållstjänsten enhetlig och att
- minska de administrativa funktionernas omfattning.

Dessa strävanden har ännu inte kunnat uppnås helt, bl a beroende på den olämpliga lokaliseringen (endast ca 50 procent av FMV är samgrupperat). Efter FMV:s tillkomst har dessutom kraven ökat på en samordning av såväl den totala materielanskaffningen som verkets behov av forskning och utveckling. I beslutet 1973-11-23 om ändrad organisation för FMV föreskriver Kungl Maj:t bl a att verket särskilt bör undersöka i vilken utsträckning som verksamheten i de tekniska huvudavdelningarna ytterligare kan samordnas.

I samma beslut understryks att särskild vikt skall läggas vid att verket gentemot utomstående myndigheter, företag och organisationer uppträder

på ett samlat och enhetligt sätt. Behovet av samverkan mellan centralplaneringen och de tre anskaffande huvudavdelningarna bedöms därför komma att öka. De stora krav på personalreduceringar som ställs på verket understryker ytterligare detta behov.

Någon kvantifiering av kontakterna inom FMV har inte gjorts. Vi bedömer dock att behovet av kontakter främst inom respektive huvudavdelningar, men även mellan verkets olika enheter, är omfattande. De är av stor betydelse såväl för en rationell användning av den tekniska kompetensen inom verket som för en samordnad utveckling och anskaffning av materiel för försvarsmakten. Även behovet av att samordna FMV:s utnyttjande av industrins kapacitet torde spela en viktig roll när det gäller behov av en förstärkt övergripande samordning.

Sammanfattning

Vi anser att samarbetsbehovet är störst inom respektive stab och inom respektive materielanskaffande huvudavdelning inom FMV. I första hand bör därför strävan vara att samlokalisera respektive enheter.

Samarbetet mellan försvarsstaben och försvarsgrensstaberna är av avgörande betydelse för försvarsmaktens utveckling och bedöms volymmässigt komma att öka avsevärt i framtiden. Med hänsyn till kontakternas betydelse anser vi en samgruppering önskvärd.

Samarbetet mellan försvarsgrensstab och motsvarande huvudavdelning inom FMV är av avgörande betydelse för utveckling, anskaffning och underhåll av materiel. Med hänsyn till samarbetets stora omfattning är en samgruppering önskvärd.

Samarbetet mellan försvarsgrensstaberna är av begränsad omfattning men behöver ökas i framtiden. Ett ökat samarbete över försvarsgrensgränserna ger också andra effekter som vi anser vara positiva för försvarsmaktens utveckling och som vi återkommer till längre fram.

För materielverkets del är en samlokalisering av största betydelse om verket skall kunna utnyttja sina resurser på bästa sätt och bidra till en ökad samordning av materielanskaffningen.

Som synes finns det skäl att samlokalisera alla här berörda enheter.

10.4 Lokaliseringsalternativ

I november 1975 disponerade staberna 1 370 kontorsrum (jfr tabell 10:1) och FMV, exklusive de delar som numera omlokaliserats till Karlstad, 2 730 kontorsrum. Behovet av kontorsrum kring 1980 har för FMV:s del beräknats till ca 2 500 vilket hänger samman med den minskning av personalen som FMV skall genomföra. Krav har rests på fortsatta personalminskningar inom FMV även efter 1980. Lokalbehovet kan därför komma att minska ytterligare under 1980-talet. Genom de möjligheter till en mera ändamålsenlig lokaldisposition, som omlokaliseringen av tidigare nämnda försvarsmyndigheter medför för kvarvarande myndigheter, bör även stabernas lokalbehov komma att minska. För våra överväganden har vi utgått från att stabernas behov av kontorsrum i Stockholmsområdet kommer att uppgå till 1 100–1 300 rum.

Tabell 10:3 Disponibla lokaler omkring år 1980.

	Kontorsrum	Årshyra/ kontorsrum	Totalhyra per år
Tre Vapen	1 900	ca 2 700 kr	5,08 mkr
Bastionen	1 100	ca 5 500 kr	6,06 mkr
MSB	420	ca 3 100 kr	1,32 mkr
Frihamnsområdet	>600	ca 7 000 kr	

Det totala rumsbehovet för staber och FMV omkring 1980 kan därför beräknas till 3 600–3 800 rumsenheter.

Vi har också utgått från att befintliga lokaler som tillhör försvarets fastighetsfond, dvs Bastionen, Tre Vapen och MSB, i första hand skall utnyttjas, eftersom detta ställer sig billigast för försvarets del. Dessa lokaler innehåller sammanlagt 3 420 kontorsrum fördelade enligt tabell 10:3. Därutöver blir förhyrningar alltså nödvändiga. Vi har räknat med att minst 600 kontorsrum kan hyras i närheten av Stockholms frihamn.

För att belysa den totala lokaliseringproblematiken har vi prövat fyra alternativ, nämligen:

Alternativ 1, som innebär att staber och FMV samlas till ett och samma byggnadskomplex.

Alternativ 2, som innebär att stabsorganisationens huvuddel samlas till Bastionen och FMV:s huvuddel till Tre Vapen och frihamnsområdet.

Alternativ 3, som innebär att försvarsgrensstab samgrupperas med motsvarande huvudavdelning i FMV. Alternativet innebär konkret att arméstaben och FMV-A lokaliseras till Bastionen samt att marin- och flygstaberna och huvuddelen av FMV-M och FMV-F samlas till Tre Vapen. Försvarsstaben samlas i MSB och delar av FMV grupperas i frihamnsområdet.

Alternativ 4, som innebär att till Tre Vapen samlas huvuddelen av stabsorganisationen, FMV:s centrala ledning och från varje huvudavdelning chef, planering, "vapenbärravdelning" (fordons-, fartygs-, flygplansavdelningarna) samt inköpsavdelningarna. Resterande delar av stabsorganisationen lokaliseras till MSB medan FMV disponerar Bastionen och frihamnsområdet för sina övriga delar.

Alternativ 1 kräver tillgång till en förvaltningsbyggnad med ca 3 600–3 800 rum. Den enda befintliga anläggning som f n kan bedömas uppfylla detta krav är förvaltningsbyggnaden GARNISONEN vid Karlavägen där det finns 4 300 arbetsplatser, många i kontorslandskap. Utöver av FOA disponeras Garnisonen av civila statliga myndigheter. Dessa har en sinsemellan artschild verksamhet och kontaktbehovet mellan myndigheterna i Garnisonen torde vara mycket begränsat jämfört med det kontaktbehov som finns mellan staberna och FMV. Från dessa utgångspunkter har vi övervägt möjligheten att låta försvaret disponera Garnisonen, medan de civila myndigheterna övertar försvarets lokaler enligt tabell 10:3. Vi anser dock att det inte är realistiskt att försöka åstadkomma en sådan lösning med hänsyn till de problem det för med sig för de berörda myndigheterna i Garnisonen.

En annan möjlighet att tillgodose stabernas och FMV:s totala lokalbehov är att bygga ut Tre Vapen eller Bastionen, eller att bygga en helt ny för-

valtningsbyggnad för försvarsmaktens räkning. Investeringskostnaderna blir i samtliga fall avsevärda. Att bygga ut Tre Vapen skulle bli det billigaste alternativet och kräva en investering i 1976 års penningvärde om ca 200 miljoner kronor. Även hyreskostnaderna skulle bli avsevärt högre (minst 10 miljoner kronor per år) jämfört med om befintliga lokaler utnyttjas.

En utbyggnad, i varje fall av Tre Vapen, kan emellertid väntas stöta på starkt motstånd av miljövårdsskäl. Med hänsyn till detta anser vi att en utbyggnad vid Bastionen är det mest realistiska av dessa tre alternativ, eftersom en helt ny förvaltningsbyggnad skulle medföra alltför stora kostnader. Vi bedömer dock att en sådan lösning inte kan förverkligas förrän in på 1980-talet. Av avgörande betydelse är självfallet också huruvida försvaret får möjlighet att utnyttja markområden i anslutning till Bastionen.

Vi anser sammanfattningsvis att alternativ 1 är det bästa lokaliseringsalternativet. Med hänsyn till nuvarande lokalsituation är det emellertid inte möjligt att få till stånd en samlokalisering av såväl staber som FMV redan kring 1980, när vårt förslag beräknas genomföras. Vi anser dock att möjligheterna att på längre sikt åstadkomma en sådan samlokalisering genom en utbyggnad vid Bastionen bör bevakas.

Alternativ 4 bygger på en strävan dels att samgruppera planeringsfunktionerna vid staber och FMV, dels att sammanföra likartade funktioner vid staberna respektive vid huvudavdelningarna. Alternativet medför emellertid att staber och huvudavdelningar alltså blir uppdelade på två till tre olika platser. Eftersom således det primära kravet på en samlad lokalisering av den enskilda myndigheten inte uppnås har vi förkastat detta alternativ.

Våra fortsatta överväganden har koncentrerats till de båda återstående alternativen, dvs

- staberna samlade till Bastionen och materielverket till Tre Vapen (alternativ 2) samt
- försvarsgrensstaber och huvudavdelningar parvis samgrupperade och försvarsstaben i MSB (alternativ 3).

10.5 Jämförelser mellan alternativen

Verksamhetens effektivitet

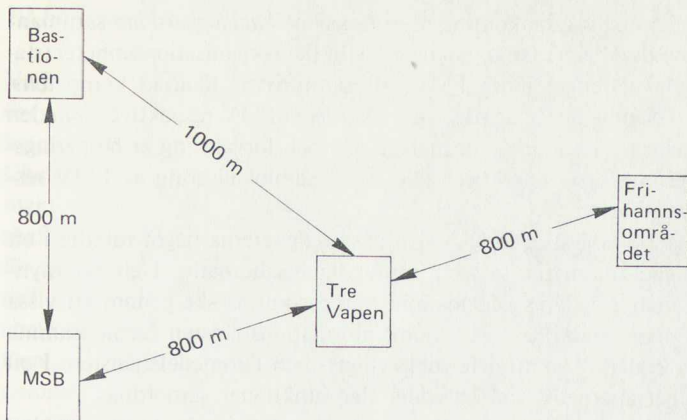
De förvaltningsbyggnader som disponeras för berörda myndigheter är samtliga belägna på övre Östermalm. Avstånd framgår av figur 10:3.

Huvuddelen av staberna och FMV grupperas i Bastionen och Tre Vapen. Mindre delar behöver grupperas i frihamnsområdet och/eller MSB.

I triangeln Bastionen – Tre Vapen – MSB är gångavståndet högst 1 000 m.

I dagsläget finns arméstabens huvuddel i MSB och på K 1 (som ligger bredvid Bastionen) medan FMV-A:s huvuddel finns i Tre Vapen och i frihamnsområdet. Marin- och flygstaberna finns till stora delar i Tre Vapen, samgrupperade med delar av FMV-M respektive FMV-F. Huvuddelen av försvarsstaben finns i MSB.

På armésidan sitter således stab och huvudavdelning på skilda platser medan man på marin- och flygvapensidan i stor utsträckning sitter sam-



Figur 10:3 Avstånd mellan disponibla lokaler på Östermalm.

grupperade.

Kontaktundersökningarna har visat att antalet personkontakter stab-huvudavdelning är mycket högre för marinen och flygvapnet än för armén. Någon märkbar skillnad i effektivitet i materielanskaffning m m till arméns nackdel har inte påvisats. Det bedömer vi bero på att kontakter, som är angelägna för att huvuduppgiften skall lösas väl, kommer till stånd även om ett begränsat avstånd föreligger. Möjligen kan också sägas att avståndet mellan arméstaben och FMV-A lett till ökade krav på klara ansvarsförhållanden såväl mellan enheterna som när det gäller sammanhållningen av materielanskaffningen inom enheterna.

Vi har sammanfattningsvis funnit att de avstånd det här är fråga om är så små att de inte har något märkbart inflytande på verksamhetens effektivitet.

Genom vissa åtgärder, t ex installation av gemensam telefonväxel, förbättrat sekretesskydd för interna telefonsamtal och dataöverföring, möjligheter att installera bildtelefon och dataterminaler samt gemensam snabbtelefon bör samarbetet underlättas ytterligare. Förslag i dessa avseenden kommer att läggas fram i särskild ordning av FortF och FRI.

Kostnader

När det gäller *lokalberoende kostnader* såsom hyror, städning, telefon, bevakning m m blir det ingen skillnad mellan alternativen eftersom totalt sett samma lokaler disponeras i båda fallen.

När det gäller behov av personal för *myndighetsanknuten administration* såsom registratur, arkiv, intern planering och personaladministration blir det ingen skillnad för stabernas del i alternativ A 1, eftersom de är samlade var för sig i båda lokaliseringalternativen. I alternativ C 1 blir dock personalbehovet något lägre vid en samlokalisering av hela den centrala stabsorganisationen. Vid en samgruppering av stab-huvudavdelning (alternativ 3) blir FMV uppdelat på tre platser jämfört med två i det andra alternativet. För FMV:s del blir kostnaderna för administrativ personal något lägre i alternativ 2 än i alternativ 3.

Möjligheterna att åstadkomma besparingar på *handläggarsidan* sammanhänger huvudsakligen med möjligheterna för flera organisationsenheter (stabber, huvudavdelningar inom FMV) att samutnyttja likartad kompetens. Eftersom det finns fler likartade funktioner inom FMV respektive inom den centrala stabsorganisationen än mellan stab och förvaltning är besparingsmöjligheterna i första hand beroende av en samlokalisering av FMV respektive av staberna.

Inom stabsorganisationen är besparingsmöjligheterna något mindre i ett fyramyndighetsalternativ än i ett enmyndighetsalternativ. I ett fyramyndighetsalternativ bedöms personalminskningar kunna ske genom att vissa stödfunktioner samordnas, t ex inom informationstjänsten (gemensamma press- och bildarkiv m m) och publikations- och läromedelstjänsten. I ett enmyndighetsalternativ kan betydligt fler funktioner samordnas.

För materielverkets del är problemet något annorlunda. Stora krav har ställts på personalminskningar inom FMV. Efter att under de senaste fyra åren ha minskat antalet anställda med ca 500 står FMV nu inför kravet att minska med ytterligare 300–500, eventuellt ännu fler. Redan i sin programplan för 1976/81 framhöll FMV att en spridd lokalisering begränsar verkets möjligheter att genomföra personalminskningarna och att det således är nödvändigt att koncentrera verksamheten. Detta krav torde nu ha fått ännu större aktualitet.

Vi anser att FMV får den största handlingsfriheten att göra en rationell lokalplanering i alternativ 2, där verket fritt kan disponera sina lokaler. I alternativ 3 blir verket bundet av en gruppering som är anpassad till försvarsgrensstaberna. De största besparingsmöjligheterna erhålls därför i alternativ 2.

För flygvapnets del får dock en uppdelning av stab-huvudavdelning vissa konsekvenser. Vi bedömer det nämligen nödvändigt att FMV-F tillförs ytterligare militär personal. Detta innebär inte att det totala antalet befattningar inom FMV som får vara tillsatta med militär eller civilmilitär personal behöver utökas, utan behovet kan tillgodoses genom en omfördelning inom de ramar som regeringen fastställt.

Flyttningskostnaderna, inklusive kostnader för förändringar av lokalerna, uppgår enligt våra beräkningar till fyra–fem miljoner kronor. Någon större skillnad är det inte mellan alternativen. Att flytta försvarsstaben till Bastionen medför härutöver vissa installationskostnader för sambandsutrustning m m.

Organisationsutveckling på sikt

Om de fyra staberna samlokaliseras skapas möjligheter till en ökad samverkan mellan staberna och därmed också till en ökad samordning mellan försvarsgrenarna. Möjligheterna till flexibilitet och resursomfördelning ökar liksom möjligheterna att på sikt anpassa stabsorganisationen till utvecklingens krav. Även för materielverkets del innebär en samlokalisering ökade möjligheter att anpassa organisationen till utvecklingens krav och därmed till rationaliseringar.

Att samlokalisera stab-huvudavdelning inom FMV innebär enligt vår mening att försvarsgrenstänkandet konserveras, vilket strider mot utvecklingen.

10.6 Överväganden och förslag

Verksamheten inom försvarsmakten har ett sammanhang som sträcker sig över alla myndigheter. Arbetsfördelningen mellan olika centrala myndigheter grundar sig på att vissa arbetsuppgifter hör mera samman än andra. Chefen för armén har således ansvaret för att leda produktion och vidmakthållande av arméförband. Försvarets materielverk har ansvaret för anskaffning m m av materiel och andra förnödenheter för försvarsmakten samt för den fackmässiga ledningen av materielunderhåll, förplägnad, verkstadsdrift och förrådstjänst. Materielverket är underleverantör till försvarsgrenscheferna. Arbetsfördelningen ger varje myndighet dess speciella kompetens. Den tekniska, ekonomiska och kommersiella kompetensen inom materielområdet skall finnas i FMV. Staberna skall vara kompetenta köpare av materielverkets tjänster och måste således kunna precisera vad man vill ha och bedöma de förslag man får, sett från användarens utgångspunkt.

Varje myndighet har relativt väl avgränsade uppgifter. Myndighetens organisation, personal, arbetsrutiner och informationssystem är de resurser som disponeras för att lösa uppgifterna. För att myndigheten skall kunna lösa sina uppgifter på ett rationellt sätt bör den ges möjligheter till en samlad lokalisering samt frihet att gruppera sig i sina lokaler på mest ändamålsenliga sätt. Dessa krav anser vi vara grundläggande. Det kan givetvis finnas behov av att göra avsteg från denna regel. I det aktuella fallet kan det övervägas att samlokalisera försvarsgrensstab och motsvarande huvudavdelning i FMV.

Enligt vår uppfattning är behovet av samarbete inom en stab och inom en huvudavdelning var för sig så omfattande att det i första hand måste tillgodoses. Detta är möjligt i båda alternativen och innebär avsevärda förbättringar för alla enheter, jämfört med nuvarande läge.

Möjligheterna att åstadkomma *besparingar* genom att samlokalisera stab och huvudavdelning är begränsade. Detta sammanhänger främst med myndigheternas olika uppgifter och kompetens. Besparingsmöjligheterna blir betydligt större om materielverkets olika enheter, som i stor utsträckning innehåller likartad teknisk, ekonomisk och kommersiell kompetens, kan samgrupperas. Därigenom får materielverket också bättre möjligheter att genomföra den samordning av materielanskaffningen som statsmakterna vid flera tillfällen ställt krav på.

Vi anser att besparingsmöjligheterna ökar även på stabssidan om staberna samlokaliseras. Detta gäller inte bara i stabsorganisationen som sådan. Det blir också lättare att utnyttja samordningsmöjligheterna vid anskaffningen av nya, liksom vid utnyttjandet av befintliga, resurser för såväl krigs- som fredsorganisationen.

En samlokalisering av stab och motsvarande huvudavdelning låser handlingsfriheten när det gäller *lokalutnyttjande* och *organisationsutveckling*. Därigenom försvåras en fortlöpande anpassning av organisationen till de krav som utvecklingen för med sig. Följden blir att organisationen konserveras, vilket kan ställa krav på kraftiga ingrepp längre fram. Vi anser därför att även detta förhållande talar för att staber och FMV samlokaliseras var för sig.

Lokaliseringens inverkan på effektiviteten i samarbetet stab-förvaltning

och därmed på *effektiviteten i materielanskaffningen* är en fråga som ägnats speciell uppmärksamhet, eftersom olika uppfattningar framförts till oss. Vi anser att förutsättningarna för en effektivare förbandsproduktionsledning och materielanskaffning förbättras avsevärt i båda alternativen, genom att varje stab och varje huvudavdelning kan grupperas samlat. Detta anser vi vara ett förstahandsintresse. En samlokalisering av stab och huvudavdelning underlättar givetvis samarbetet och bidrar därmed till en ökad effektivitet. Vi anser emellertid att skillnaderna mellan alternativen är små och i varje fall inte av avgörande betydelse för val av alternativ.

En likartad syn, som den ovan redovisade, kan läggas på samarbetet försvarsstab-försvarsgrensstaber när det gäller *effektiviteten i förbandsproduktionen* som helhet. Inte heller här anser vi att en samlokalisering av alla staberna är av avgörande betydelse för verksamhetens effektivitet.

En samlokalisering av staberna ger emellertid också andra effekter som vi bedömer vara värdefulla och eftersträvansvärda. De dagliga kontakterna mellan de olika stabernas personal kommer således att skapa ökad förståelse för problem som finns på ömse sidor och leda till ett ökat utbyte av erfarenheter och kompetens. Därmed uppnås ökad enhetlighet och samordning över försvarsgrensgränserna. En sådan utveckling anser vi ligga i försvarsmaktens intresse.

Vi finner sammanfattningsvis att flertalet faktorer talar för att de fyra staberna samlokaliseras. Därigenom kan också vissa av de fördelar som ligger i alternativ C 1 uppnås utan stora organisatoriska åtgärder. De möjligheter som nu finns att utan större byggnadsåtgärder genomföra en sådan lokalisering bör därför utnyttjas. *Vi föreslår således att stabsorganisationens huvuddel grupperas i Bastionen och att FMV helt får disponera Tre Vapen.* De närmare lokalberäkningarna redovisar vi i kapitel 17.

Möjligheten att på längre sikt samla såväl staber som FMV i en gemensam anläggning genom utbyggnad vid Bastionen bör tas tillvara.

11 Värdering och val av alternativ

I kapitel 9 har vi redovisat hur vi kom fram till två alternativ – ett fyramyndighetsalternativ (A 1) och ett enmyndighetsalternativ (C 1). Den detaljerade utformningen av dessa redovisas i avdelning III (A 1) och bilaga D (C 1). I detta kapitel redovisar vi vår jämförande värdering mellan A 1 och C 1 och vårt val av alternativ.

Sammanfattningsvis innebär A 1 och C 1 följande:

Fyramyndighetsalternativet A 1 innebär att uppgifts- och ansvarsfördelningen mellan ÖB och försvarsgrenscheferna i huvudsak blir densamma som i dag. ÖB svarar således under regeringen för ledningen av den operativa verksamheten, underrättelsetjänsten och den övergripande avvägningen och inriktningen av förbandsproduktionen. Försvarsgrenscheferna svarar, var och en inom sitt område, under regeringen för ledningen av förbandsproduktionen och för fackmässiga mobiliseringsförberedelser och utbildning.

Enmyndighetsalternativet C 1 innebär att alla ledningsfunktioner utövas av ÖB. Nuvarande försvarsstab, försvarsgrenschefer och försvarsgrensstaber sammanförs i en myndighet – högkvarteret (HKV). Som framgår av bilaga D har vi räknat med att ÖB själv är chef för HKV, som är hans beredningsorgan och som biträder honom vid ledningen av försvarsmakten. Försvarsgrenscheferna ersätts av generalinspektörer som är chefer för var sin förbandsproduktionsstab i det gemensamma högkvarteret.

Det som i första hand skiljer de båda alternativen från varandra är beslutsprocessen och de förvaltningsrättsliga förhållandena mellan olika delar av organisationen på central och i någon mån regional nivå. Däremot är organisationen under myndighetsnivån praktiskt taget densamma i båda alternativen. De olikheter som finns beror på den större möjligheten i C 1 att skapa beredningsenheter som är gemensamma¹ för alla staberna.

11.1 Metod för värdering av alternativen

Vid värderingen av de tio alternativ som vi redovisat i kapitel 9 använde vi oss av ett antal bedömningsfaktorer (jfr bilaga A) som vi härlett ur våra krav på den centrala stabsorganisationen. För att möjliggöra en systematisk genomgång av alternativens styrka och svagheter har dessa bedömningsfaktorer också legat till grund för den slutliga värderingen och valet mellan A 1 och C 1. Därvid har vi helt inriktat oss på skillnaden mellan alternativen. Värderingen av hur alternativen i sin helhet och vart för sig tillgodoser

¹ Med gemensam beredningsenhet avser vi en organisationsenhet som organisatoriskt ingår i en myndighet (stab) men som bereder ärenden och efter delegering fattar beslut åt flera myndigheter (staber).

bedömningsfaktorerna har skett under utformningen av alternativens detaljorganisation.

Vid den slutliga granskningen och värderingen av alternativet koncentrerade vi oss till de faktorer där vi bedömde att det fanns skillnader av betydelse, nämligen

- möjligheter att ge kontinuitet, enkelhet och säkerhet i övergången från freds- till krigsorganisationen samt att tillgodose ledningskraven i krig,
- ÖB:s möjligheter att inrikta och styra krigs- och fredsorganisationens utveckling,
- möjligheter att skapa en effektiv beslutsprocess inom ledningsorganisationen,
- organisationens förmåga att anpassa sig till förändringar i arbetsuppgifter och omvärld på längre och kortare sikt samt
- möjligheter att åstadkomma besparingar i ledningsorganisationen och inom försvarsmakten i dess helhet.

För var och en av dessa bedömningsfaktorer har vi analyserat skillnaderna mellan alternativ A 1 och C 1. Vi redovisar i det följande faktor för faktor våra överväganden och slutsatser.

11.2 Övergång från freds- till krigsorganisation

Vi anser att ledningskraven i krig kan tillgodoses på samma sätt i alternativ A 1 och C 1. Vi har inte heller kunnat påvisa några nämnvärda skillnader mellan alternativet när det gäller försvarsmaktens övergång från freds- till krigsorganisation. Däremot har vi gjort vissa överväganden om den centrala staborganisationens övergång från freds- till krigsorganisation. Smidigheten i denna övergång måste bedömas mot bakgrund av anpassningsmöjligheterna till hela det förlopp som kan leda till ett krigsutbrott. Det är alltså inte bara själva mobiliseringen av högkvarteret som skall bedömas, utan också organisationens förmåga att anpassa sig till varje situation i ett successivt skärpt läge.

I tidiga faser av en skärpt utrikespolitisk situation kommer de största kraven sannolikt att ställas på förbandsproduktions- och utbildningsledningarna, bl a genom den ökade materielanskaffning, befästningsutbyggnad och övnings- och utbildningsverksamhet som kan bli aktuell. Vid olika former av beredskapshöjningar kan också belastningen komma att öka på mer fredsmässiga funktioner (t ex avvägningsfunktionen) för att klara ut ekonomiska konsekvenser m m. I samband med och efter genomförande av partiell mobilisering kan kraven på staborganisationens operativa delar väntas öka kraftigt. Inte heller då är det emellertid säkert att belastningen på organisationens övriga delar minskar särskilt mycket – i varje fall inte förrän allmän mobilisering anbefallts. Ovanstående resonemang belyser vikten av att personal på ett enkelt sätt kan omfördelas mellan olika funktioner så att organisationen på bästa sätt kan möta olika situationer.

I alternativ C 1 är viktiga delar av högkvarteret organiserade redan i fred. Beroende på arbetsbelastningen inom högkvarteret i olika faser av ett krigsutbrott kan resurser på ett smidigt sätt anpassas och omfördelas inom ramen

för en myndighet, utan att regeringens formella beslut om krigsorganisering av högkvarteret behöver avvaktas.

Även i alternativ A 1 kan dock resurser omfördelas inom den centrala stabsorganisationen genom kommendering av personal, vilket kan ske genom överenskommelse mellan ÖB och försvarsgrenscheferna. I ett krisläge torde inte detta vara något problem. A 1 har även den fördelen att ÖB i ett krisläge odelat kan ägna sig åt sina huvuduppgifter, medan självständiga chefer leder den påskyndade förbandsproduktionen.

Vi anser att skillnaderna mellan alternativen är små, eftersom ÖB även i A 1 bör få sådana befogenheter att han i krissituationer kan ta det direkta befälet över försvarsgrenscheferna. Skillnaderna talar inte heller entydigt för *ett* av alternativen. Trots den stora vikt vi lägger vid denna bedömningsfaktor har vi därför inte funnit anledning att låta den påverka valet av alternativ. Däremot skulle en samlokalisering av den centrala stabsorganisationen ge vissa fördelar vid övergång från freds- till krigsorganisation, genom att ett flexibelt personalutnyttjande underlättas.

11.3 ÖB:s styrningsmöjligheter

När det gäller ÖB:s möjligheter att inrikta och styra krigs- och fredsorganisationens utveckling vill vi inledningsvis betona att vi inte ser en förstärkning av ÖB:s ställning som ett självändamål. ÖB:s befogenheter skall avspegla det behov av styrning som finns. Vi anser dock att ÖB i nuvarande organisation inte har tillräckliga styrningsmöjligheter i alla avseenden. Utvecklingen inom försvarsmakten – bl a framtvingad av de minskade ekonomiska resurserna – ställer redan i dag och torde i framtiden i ännu högre grad ställa krav på en stark central styrning av organisationens utveckling och en ökad samverkan mellan försvarsgrenarna. Detta krav har vi strävat efter att tillgodose vid utformningen av organisationen i såväl alternativ A 1 som C 1. Jämförda med nuvarande organisation innebär också båda alternativen en förstärkning av ÖB:s resurser för bl a avvägnings-, personal- och fredsorganisationsfrågor. Det ligger emellertid i enmyndighetsalternativets natur att detta ger ÖB de största styrningsmöjligheterna. Frågan är snarare om ÖB i alternativ A 1 får tillräckliga befogenheter och om inte C 1 ger honom onödigt stora befogenheter.

Vi anser att en risk med ÖB:s mycket starka ställning i alternativ C 1 är att avvikande uppfattningar i organisationen kan komma att tryckas ned, medan försvarsgrenschefernas självständiga myndighetsställning i alternativ A 1 torde ge bättre förutsättningar för bl a en allsidig behandling av avvägningsproblemen. Det ligger nämligen inte i det militära systemets natur att en underordnad offentligt kritiserar åtgärder som chefen vidtagit. Därför innebär C 1 en risk för att den debatt om bl a avvägningsproblem, som i dag i stor utsträckning förs ut i massmedia, stannar inom högkvarteret. Detta skulle vara till stor nackdel för den svenska försvarsdebatten och därmed för allmänhetens och de politiska beslutsfattarnas möjligheter att få insyn i och en allsidig belysning av försvarsmaktens problem. Även i C 1 är dock försvarsgrenarna representerade på hög nivå genom generalinspektörerna. Vi har dessutom angett som ett krav, för att C 1 skall vara

godtagbart, att generalinspektörerna ges rätt att anmäla avvikande mening i viktiga frågor – bl a i avvägningfrågor. Vi anser likväl att det är tveksamt om detta är tillräckligt för att balansera ÖB:s enväldiga ställning i alternativ C 1.

Vi bedömer att alternativ C 1, jämfört med alternativ A 1, ger större handlingsfrihet och större anpassningsförmåga hos organisationen, om utvecklingen leder till krav på radikala ingrepp i försvarsmaktens organisation (t ex strukturförändringar över försvarsgrensgränserna) och att det här finns en reell skillnad mellan alternativen. Mot bakgrund av nuvarande uppfattning om trolig utveckling inom försvarsmakten anser vi dock att alternativ A 1 i allt väsentligt ger ÖB tillräckliga möjligheter att styra krigs- och fredsorganisationens utveckling. Vår sammanfattande värdering av denna bedömningsfaktor är att fyramyndighetsalternativet A 1 är att föredra framför enmyndighetsalternativet C 1. Det som varit utslagsgivande för denna värdering är den stora vikt vi lägger vid en öppen och mångsidig försvarsdebatt. Under förutsättning att staberna samlokaliseras kommer dessutom skillnaden mellan alternativen i praktiken att minska när det gäller samordning och samverkan inom den centrala stabsorganisationen.

11.4 Beslutsprocessen

En väl fungerande beslutsprocess är en grundförutsättning för en organisations effektivitet. Svårigheten att åstadkomma en smidig beslutsprocess har anförts som den största nackdelen med alternativ C 1. Vid utformningen av C 1 har vi därför strävat efter att göra förbättringar i detta avseende. I A 1 har vi utgått från att beslutsprocessen kommer att fungera i princip som i nuvarande organisation. Vi förutser dock även i A 1 en något ökad belastning på ÖB, bl a genom att vi inom flera områden föreslår att han ges vidgade befogenheter.

För att få ett rättvisande jämförelseunderlag mellan A 1 och C 1 har vi gjort en ingående analys av hur beslutsprocessen kan tänkas fungera i ett enmyndighetsalternativ. Vi har då i första hand behandlat frågor som kommer att dras upp till ÖB, eftersom det är belastningen på honom personligen som bedömts vara den avgörande faktorn i C 1. ÖB:s uppgifter utanför den centrala stabsorganisationen behandlar vi inte, eftersom deras omfattning är oberoende av valet av alternativ. Det är dock viktigt att komma ihåg att ÖB personligen – som chef för hela försvarsmakten – engageras av andra viktiga uppgifter utöver de som ligger inom den centrala stabsorganisationens ram. Det är därför av stor betydelse att stabsorganisationen utformas så att ÖB kan ägna tillräcklig tid åt sådana uppgifter.

Det finns teoretiskt samma förutsättningar för delegering till generalinspektörerna i C 1 som för decentralisering till försvarsgrenscheferna i A 1. Rent formellt ligger skillnaden i att A 1:s försvarsgrenschefer ansvarar för vissa frågor direkt under regeringen medan C 1:s generalinspektörer ansvarar för motsvarande frågor inför ÖB. I A 1 reglerar således regeringen ansvarsfördelningen genom myndighetsinstruktioner, medan ÖB i C 1 reglerar fördelningen av beslutsbefogenheter i en arbetsordning för högkvarteret. Generalinspektörerna i C 1 kan alltså inför ÖB ha i princip samma ansvar

för förbandsproduktionen som försvarsgrenscheferna i A 1 har inför regeringen. Genom att ÖB i enmyndighetsalternativet blir ansvarig inför regeringen även för förbandsproduktionen kommer han dock sannolikt att tvingas till ett djupare engagemang i dessa frågor.

Vidare kommer alternativ C 1 att ställa större krav på ÖB som ledare av stabsarbetet, eftersom han själv är chef för högkvarteret. En stor del av ansvaret för samordningen mellan HKV:s staber kommer därför att falla på ÖB personligen. Detta problem skulle i och för sig kunna lösas genom att organisationen tillförs en särskild chef för högkvarteret. Vi har emellertid förkastat en sådan lösning, eftersom den innebär ytterligare en nivå i en redan känslig beslutsprocess.

Arbetsfördelningen i C 1 mellan arméstaben, marinstaben, flygstaben och övriga delar av HKV är i huvudsak densamma som mellan försvarsgrenschefernas och ÖB:s stabsorgan i A 1. C 1 ger därför i princip samma möjligheter som A 1 till en rationell arbetsfördelning mellan staberna. Vi har dock bedömt att avvägningsfunktionen kommer att belasta ÖB något mer i alternativ C 1, genom att ÖB i detta alternativ får ett sammanhållande ansvar för anslagsframställningarna och ett ökat ansvar för resursernas rationella utnyttjande, eftersom ÖB i C 1 även blir ansvarig för produktionens genomförande. Skillnaderna gentemot A 1 torde dock vara marginella eftersom ÖB även i A 1 leder planerings- och budgetarbetet och får ett ökat ansvar för ett rationellt resursutnyttjande över försvarsgrensgränserna.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att C 1 innebär ett ökat administrativt samordningsansvar för ÖB. Vi anser emellertid inte att detta ökade ansvar är avgörande för C 1:s funktionsduglighet. Det vi anser vara mest kritiskt för beslutsprocessen i C 1 är hur de teoretiskt tänkbara delegeringsmöjligheterna kommer att fungera i praktiken. Vi redovisar vissa synpunkter på detta i det följande.

Frågor som kräver överblick över flera försvarsgrenar måste enligt vår uppfattning dras upp till ÖB i båda alternativen. Antalet frågor som hör till denna grupp torde inte förändras nämnvärt mellan A 1 och C 1. Huruvida de enskilda frågorna kommer att vara mest arbetskrävande i C 1 (genom att ÖB där har ett större beslutsansvar) eller i A 1 (genom att det blir mer tungarbetat att driva frågor över myndighetsgränserna) är svårt att avgöra. Sannolikt blir det inte någon större skillnad mellan alternativen.

Det har hävdats att alla frågor som är av principiell natur måste dras upp till ÖB. Vi anser att så inte behöver bli fallet. Sådana frågor som rör flera försvarsgrenar måste givetvis i regel dras upp till ÖB. Frågor av principiell natur som bara rör en försvarsgren bör emellertid en generalinspektör i C 1 kunna avgöra i stort sett i samma utsträckning som en försvarsgrenschef i A 1. Vi har närmare granskat ärenden som rör ekonomi, krigsorganisation, materielanskaffning, mark och byggnader, fredsorganisation, personal och utbildning. Vi har då konstaterat att en stor del av vad som kan betecknas som principiella ärenden för en försvarsgren redan i dag förs upp till ÖB. Detta torde bli ännu mer markerat i A 1, där ÖB ges ett ökat inflytande över avvägningsfrågor, mark- och byggnadsanskaffning, fredsorganisation m m. Vi bedömer därför att det inte blir någon större skillnad mellan alternativen när det gäller antalet frågor som dras upp till ÖB. Skillnaden torde närmast ligga i att ÖB i C 1 har det direkta ansvaret och därför tvingas

till ett större personligt engagemang än i A 1.

Det har hävdats att i A 1 fattas beslut av chefer med självständigt ansvar inför regeringen, medan beslut i C 1 delegeras till stabsmedlemmar som inte har samma ansvar. Rent juridiskt är dock skillnaden obetydlig eftersom varje tjänsteman har ansvar för sina beslut, oberoende av vilken ställning han har i organisationen. Myndighetschefen – i enmyndighetsalternativet ÖB – kan möjligen göras ansvarig för en delegering om det är uppenbart att ärendet delegerats till en befattningshavare som inte har erforderlig kompetens.

I ett enmyndighetsalternativ blir det därför mycket en personfråga vilka beslut utöver de "reglerade" som dras upp till ÖB. Om det finns en klar policy inom högkvarteret i olika frågor, och om samarbetet mellan ÖB och generalinspektörerna fungerar väl, är risken liten för att ärenden onödigtvis dras upp till ÖB. Om däremot en generalinspektör är osäker på ÖB:s grundsyn och/eller beslutssvag kommer han sannolikt att dra upp så många frågor som ÖB:s arbetsbelastning medger, med risk för att ärendenas handläggning försenas. Alternativt bildas informella beslutsgrupper inom högkvarteret. På motsvarande sätt är det troligt att ÖB drar upp ärenden till sig om en generalinspektör är beslutssvag eller inte handlar i enlighet med gällande policy. Vi anser att det här finns ett osäkerhetsmoment, vars betydelse är svår att värdera eftersom beslutsprocessens funktionsduglighet blir mer känslig för de högsta chefernas personliga egenskaper än i alternativ A 1. Större krav kommer att ställas på att samarbetet fungerar väl mellan ÖB och de olika stabscheferna.

En myndighetschef belastas regelmässigt av vissa uppgifter rörande myndighetens verksamhetsplanering, ekonomi, resultatredovisning m m. Myndighetschefen är normalt ordförande i företagsnämnd och ofta också i skyddskommitté och liknande organ, liksom i direktionen om sådan finns. Den sistnämnda uppgiften torde närmast motsvara militärledningen i alternativ A 1 och utgöra det forum där huvuddelen av de gemensamma frågorna behandlas. Övriga frågor bör om möjligt delegeras inom högkvarteret. Som ordförande i företagsnämnd och liknande bör en av stabscheferna kunna fungera. Det är emellertid ofrånkomligt att chefskapet för högkvarteret ändå kommer att kräva en del av ÖB:s tid. Det gäller framför allt arbetsfördelningsfrågor mellan stabsdelarna.

Vi vill i detta sammanhang också beröra en annan sida av beslutsprocessen, nämligen möjligheten att tillgodose kravet på ökat medinflytande för de anställda.

Beträffande utvecklingen mot ett ökat medinflytande för de anställda på regional och lokal nivå ser vi ingen skillnad mellan alternativ A 1 och C 1. När det gäller den centrala nivån vill vi emellertid peka på tendensen att myndighetschefer i ökad utsträckning personligen måste engagera sig i medinflytandefrågor, samverka med personalorganisationerna m m. Detta förhållande ger A 1 vissa fördelar framför C 1, eftersom alternativet innebär fyra myndighetschefer med sammantaget mer tid för personligt engagemang i dessa frågor. De stora förändringarna på arbetsrättens område gör det emellertid svårt att bedöma hur det framtida personalinflytandet kommer att se ut. Därmed försvåras också bedömningen av skillnaderna mellan alternativen. Mot bakgrund av nuvarande kunskap anser vi dock att A 1 ger vissa

positiva effekter, inte minst av psykologisk art, eftersom den enskilda individen i ett fyramyndighetsalternativ får kortare väg till beslutande chef och därigenom sannolikt upplever sina påverkansmöjligheter som större.

Sammanfattningsvis anser vi att belastningen på ÖB och försvarsstabens ledning redan i dag är avsevärt större än man kunde förutse när nuvarande organisation fastställdes och vi bedömer att belastningen kommer att öka ytterligare oberoende av vilket alternativ som väljs. Detta sammanhänger bl a med behovet av en allt fastare central ledning av försvarsmaktens utveckling.

Vid en jämförelse mellan A 1 och C 1 har vi konstaterat att ÖB redan nu och än mer i A 1 beslutar i eller orienteras om många, för att inte säga flertalet, av de frågor som behöver dras upp till honom i ett enmyndighetsalternativ. Det finns emellertid tre svårbestämbara förhållanden som kan påverka belastningen på ÖB och/eller möjligheterna att få beslut fattade snabbt. Dessa förhållanden är

- det ökade engagemang som ett ökat ansvar för med sig,
- de praktiska möjligheterna att genomföra en delegering till generalinspektörerna och få den att fungera samt
- möjligheterna för ÖB att delegera frågor som hänger samman med hans chefskap för högkvarteret.

Vi anser emellertid att skillnaderna mellan alternativ A 1 och C 1 inte är så stora som man skulle kunna förmoda. I alternativ C 1 kommer dock ÖB att få ägna en större del av sin tid åt förbandsproduktionen och därmed sammanhängande frågor, vilket innebär att han måste minska på något annat – sannolikt den utåtriktade verksamheten. Hur stora skillnaderna blir är dock svårt att avgöra. Vi anser också att det är odiskutabelt att beslutsprocessen i C 1 – i väsentligt högre grad än i A 1 – är beroende av ett väl fungerande samarbete mellan de högsta cheferna. Genom att försvarsgrensheferna i A 1 är ansvariga inför regeringen för genomförandet av förbandsproduktionen, säkerställs en decentraliserad beslutsprocess i detta avseende. För alternativ A 1 talar också enligt vår uppfattning att det för den enskilda individen kan vara en fördel med kort väg till beslutande chef.

11.5 Organisationens anpassningsförmåga

Den centrala stabsorganisationens förmåga att anpassa sig till förändrade uppgifter torde vara större i ett enmyndighetsalternativ. En gemensam verksamhetsplanering ger överblick av arbetsbelastningen inom hela stabsorganisationen och ger den ansvarige chefen möjligheter att prioritera och omfördela resurser inom hela organisationen. Därigenom blir det också lättare att förhindra onödigt dubbelarbete.

När det gäller verksamheten vid underlydande myndigheter bedömer vi också att C 1 har vissa fördelar genom att prioriteringar av resursutnyttjandet kan göras med överblick över det *totala* behovet inom försvarsmakten. Detta får dock inte övervärderas. Prioriteringar på längre sikt görs av ÖB både i A 1 och i C 1. Möjligheter till resursomfördelning under genomförandeåret

ligger emellertid främst inom försvarsgrenarna och kan ske såväl i A 1 som i C 1. Möjligen kan sådana omfördelningar göras något snabbare i A 1 genom en mindre stel beslutsprocess.

Vi anser dock att det ligger i enmyndighetsalternativets natur att det ger bättre förutsättningar för att anpassa organisationen till förändringar på både kort och lång sikt. Denna anpassningsförmåga kan något förenklat uttryckt ses som ett resultat av den ökade möjlighet ÖB får att styra och inrikta organisationens utveckling. Det är dock svårt att avgöra hur stor skillnaden mellan alternativen blir eftersom ÖB:s inflytande förstärks även i A 1. Dessutom påverkas organisationens flexibilitet – oberoende av alternativ – i hög grad av den handlingsfrihet som statsmakterna ger myndigheterna att själva anpassa organisationen till ändrade förutsättningar. En sådan handlingsfrihet kan vara mer utslagsgivande för anpassningsförmågan än en vid ett givet tillfälle tillämpad organisation.

11.6 Besparingsmöjligheter

Ett av huvudskälen till att vi har detaljstuderat två alternativ var att vi räknade med att ett enmyndighetsalternativ skulle kunna ge betydande besparingar jämfört med ett fyramyndighetsalternativ – något som vi fäste stort avseende vid. Våra detaljstudier har emellertid visat att skillnaden mellan alternativen inte är särskilt stor.

När det gäller besparingar på kort sikt inom den centrala stabsorganisationen visar våra personal- och kostnadsberäkningar att A 1 medger kostnadsminskningar på ca 19 miljoner kronor per år jämfört med nuvarande organisation. I C 1 räknar vi med ytterligare 3 miljoner kronor i besparingar. Skillnaden mellan alternativen hänför sig främst till den ökade möjligheten att ha gemensamma beredningsenheter i C 1 som ger vissa besparingar och en del andra samordningsvinster. Skillnaden visade sig emellertid vara betydligt mindre än vad vi ursprungligen väntade oss. Detta beror på dels att försvarsgrenarnas verksamhet i väsentliga avseenden är artskild, dels möjligheten att även i A 1 skapa vissa gemensamma beredningsenheter. Vi anser inte skillnaden vara av den storleken att den är avgörande för valet av alternativ.

Vi är dock medvetna om vissa risker med gemensamma beredningsenheter i A 1. Om de inte utnyttjas rätt kan det leda till att försvarsgrenscheferna ändå skaffar sig kompetens inom aktuella områden, vilket skulle innebära en försämring inte bara gentemot alternativ C 1, utan också gentemot nuvarande organisation. Om däremot de gemensamma beredningsenheterna utnyttjas rätt och kommer att fungera väl kan de leda till ökade besparingar och en förbättrad samordning mellan försvarsgrenarna. Därigenom minskar skillnaderna mellan alternativ A 1 och C 1 ytterligare.

C 1 torde dock på lång sikt ge större möjligheter att åstadkomma besparingar i den centrala organisationen genom att ett enmyndighetsalternativ underlättar anpassningen till uppgiftsförändringar.

Beräffande besparingar inom försvarsmakten i dess helhet har vi inte kunnat påvisa några nämnvärda skillnader mellan alternativen på kort sikt. Vi anser dock att C 1 i ett längre perspektiv har större inneboende möjligheter

till besparingar, särskilt om utvecklingen går därhän att det krävs radikala ingrepp i försvarsmaktens organisation. Med nuvarande uppfattning om sannolik utveckling, i kombination med en förstärkning av ÖB:s styrningsmöjligheter även i A 1, bedömer vi emellertid att skillnaden mellan alternativen inte är särskilt stor.

Vi anser dock sammanfattningsvis att ett enmyndighetsalternativ på sikt något kan öka möjligheterna att åstadkomma besparingar.

11.7 Sammanfattande värdering och val av alternativ

Vid vår granskning av skillnaderna mellan alternativ A 1 och C 1 gentemot bedömningsfaktorerna har vi funnit att skillnaderna inte ger något utslag som *entydigt talar för ett* av alternativen. Båda alternativen uppvisar för- och nackdelar och inför vårt slutliga val har vi därför – utöver en sammanvägning av de olika bedömningsfaktorerna – även gjort vissa andra bedömningar.

Vår sammanfattande värdering har bl a skett mot bakgrund av nuvarande uppfattning om trolig politisk, teknisk och ekonomisk utveckling och hur denna kan påverka försvarsmaktens struktur och omfattning. Vi har även gjort vissa bedömningar av hur organisationen i alternativ A 1 och C 1 praktiskt kommer att fungera – det gäller främst beslutsprocessen i C 1 och de gemensamma beredningsenheterna i A 1. Vid vårt slutliga val mellan fyramyndighets- och enmyndighetsalternativet har vi också förutsatt att den centrala stabsorganisationen skall vara samlokaliserad i båda alternativen. En samlokalisering kan i viss utsträckning ersätta organisatoriska samordningsåtgärder och minskar därigenom skillnaderna mellan A 1 och C 1.

Resultatet av vår slutliga värdering av de båda alternativen är att vi förordar fyramyndighetsalternativet A 1. Vi anser att detta alternativ är väl lämpat för att tillgodose de krav som i dag kan ställas på försvarsmaktens centrala ledning. Vi anser också att redan alternativ A 1 innebär en relativt genomgripande förändring av den centrala ledningen och att detta kommer att ställa stora krav på organisationen vid genomförandet. Varje organisatorisk förändring leder till såväl praktiska som psykologiska omställningsproblem för de människor som arbetar i organisationen. Detta visar också erfarenheterna från andra länder, t ex Norge och Kanada. I praktiken skulle ett enmyndighetsalternativ främst innebära förändringar på den högsta chefsnivån, men vi bedömer att en sådan förändring skulle möta ett stort psykologiskt motstånd i hela organisationen, vilket avsevärt kan försvåra genomförandet. Vi har tagit hänsyn även till detta vid valet av alternativ.

Vi anser också att alternativ A 1 i allt väsentligt tillgodoser ÖB:s behov av att styra och inrikta försvarsmaktens verksamhet och vi har därför inte funnit anledning att förorda ett enmyndighetsalternativ för att därigenom stärka ÖB:s inflytande ytterligare. Dessutom har vi lagt stor vikt vid att försvarsgrenschefernas fristående ställning ger bättre förutsättningar för en öppnare och mångsidigare försvarsdebatt.

Man måste också komma ihåg att försvarsgrenscheferna i A 1 visserligen är självständiga myndigheter under regeringen i vad avser förbandsproduktionens genomförande, men att ÖB har tillräckliga befogenheter att gripa

in i alla frågor där det finns anledning. Det går därför inte heller att dra några direkta paralleller mellan försvarsgrenschefernas myndighetsställning och den ställning myndigheter normalt har inom övriga delar av statsförvaltningen.

Vi anser vidare att A 1 har fördelar när det gäller beslutsprocessens smidighet. Rent teoretiskt är skillnaden mellan alternativen inte särskilt stor och i båda alternativen finns samma "beslutskapacitet" i form av kompetenta befattningshavare. I alternativ C 1 blir dock beslutsprocessen i hög grad beroende av ÖB och generalinspektörerna personligen, medan alternativ A 1 säkerställer att beslut inte förs upp på högre nivå än nödvändigt. Detta innebär att ÖB inte behöver belastas med alla de detaljproblem som hänger samman med förbandsproduktionen.

När vi beslutade oss för att gå vidare med och ytterligare studera två av de ursprungligen tio alternativen gjorde vi det främst mot bakgrund av vår bedömning att ett enmyndighetsalternativ skulle kunna ge väsentligt större besparingar än ett fyramyndighetsalternativ. Vid våra detaljstudier av de båda alternativen har vi emellertid funnit att skillnaden i besparingsmöjligheter inte är särskilt stor. Vad som huvudsakligen skiljer alternativen från varandra är den ökade möjligheten att ha gemensamma beredningsenheter i C 1, men vi anser skillnaden vara så liten att den inte påverkat vårt val av alternativ.

Vi anser att det är viktigt att åstadkomma en ökad samverkan över försvarsgrensgränserna och att en sådan utveckling är till fördel för hela försvarsmakten. En daglig samvaro mellan de olika stabernas personal ger ökad förståelse för problem som finns på ömse sidor och ett ökat utbyte av kompetens och erfarenheter. Därmed uppnås ökad enhetlighet och samordning över försvarsgrensgränserna. Även gemensamma beredningsenheter kommer att verka i samma riktning. En förutsättning för denna utveckling är i första hand en samlokalisering, och vi anser att flera av de fördelar som ligger i enmyndighetsalternativet C 1 kan uppnås genom att enbart samlokalisera staberna. Organisatorisk åtgärder därutöver kan snarast ha motsatt effekt.

Mot bakgrund av ovan redovisade överväganden förordar vi fyramyndighetsalternativet A 1, med de fyra centrala staberna samlokaliserade till Bastionen.

12 Ansvarsfördelning i stort inom försvarsmakten

Som framgått av kapitel 2 är försvarsmaktens verksamhet i fred huvudsakligen inriktad på förbandsproduktion, underrättelsetjänst och operativt krigsförberedelsearbete, inklusive åtgärder för beredskapens upprätthållande. Verksamheten leds från central nivå, i vissa avseenden genom militärbefälhavarna, och genomförs på lägre regional/lokal nivå. Vi redovisar i detta kapitel vår syn på ansvarsfördelningen i stort inom försvarsmakten.

Inledningsvis tar vi upp en fråga av betydelse för att beskriva och förstå lydadsförhållandena inom försvarsmakten. Ett lydadsförhållande kan anges antingen som *underställd* eller som *lyda under*. Chefer, förband e d är alltid underställda *en* chef men kan samtidigt lyda under en eller flera andra chefer i vissa särskilt angivna avseenden. Om oklarhet skulle uppstå beslutar den chef som förbandet (motsvarande) är underställt.

Ansvar för landets försvar åvilar under regeringen överbefälhavaren och under honom militärbefälhavarna. I ett kritiskt läge, t ex vid överraskande anfall, måste försvaret till en början föras med fredorganisationens resurser. Oklarheter i befälsförhållandena får då inte uppstå. I princip är därför alla militära enheter underställda en operativ chef eller denne underställd chef.

När det gäller att beskriva relationerna mellan myndigheterna är också begreppen *direktiv* och *anvisning* betydelsefulla. När det gäller deras innebörd hänvisar vi till bilaga B.

12.1 Ansvarsfördelning på central nivå

Det av oss valda alternativet innebär att ansvaret under regeringen i stort fördelas på följande sätt.

Överbefälhavaren har, under regeringen, ansvaret för landets försvar. Han leder den operativa verksamheten och underrättelsetjänsten och svarar för den övergripande avvägningen samt inriktningen och samordningen av förbandsproduktionen.

Försvargrenscheferna har – var och en inom sitt område – under regeringen och överbefälhavaren ansvaret för krigsförbandens mobiliseringsberedskap, krigsduglighet och tjänstbarhet i övrigt. De leder förbandsproduktionen samt svarar för utbildning och fackmässiga mobiliseringsförberedelser. I denna uppgift ingår ansvar för rekrytering, placering, befordran m m av fast anställd militär och civilmilitär personal.

Försvarets materielverk har, under regeringen, ansvaret för anskaffning av försvarsmaktens materiel och andra förnödenheter samt för vissa under-

hållsätgärder. Verket skall också utfärda tekniska föreskrifter för materielens användning, förvaring och underhåll samt se till att förnödenheterna är ändamålsenliga och brukbara och att de förvaras på lämpligt sätt.

Fortifikationsförvaltningen har, under regeringen, ansvaret för anskaffning, vård och underhåll av försvarsmaktens befästningar och byggnader samt flygfält, övningsfält, skjutfält och annan fast egendom.

Värnpliktsverket har, under regeringen, ansvaret för inskrivning och personalredovisning inom försvarsmakten. I uppgiften ingår också att krigs-placera huvuddelen av krigsorganisationens personal.

Försvarets sjukvårdsstyrelse har, under regeringen, ansvaret för anskaffning av sjukvårdsmateriel, läkemedel m m samt för tillsynen över den medicinska verksamheten inom försvarsmakten.

Uppgifter för övriga centrala myndigheter och institutioner är av mindre intresse i detta sammanhang.

Det kan vara värt att notera att fortifikationsförvaltningen på central nivå har ansvaret för vård och underhåll av befästningar, byggnader m m. Motsvarande ansvar för materieln åvilar försvarsgrenscheferna, utom i vad avser sk centralt vidtaget materielunderhåll, för vilket materielverket svarar.

Ovan angiven ansvarsfördelning mellan myndigheter på central nivå anger myndigheternas uppgifter, men beskriver inte relationerna mellan dem. I kapitel 2 har vi redovisat hur olika verksamhetsområden hänger ihop. Den beskrivningen kan tjäna till ledning när det gäller att bedöma relationerna mellan myndigheterna i det alternativ som vi har valt. I korthet kan processen sammanfattas på följande sätt.

Överbefälhavaren lämnar regeringen förslag till hur krigsorganisationen skall vara sammansatt, vilka vapensystem som skall anskaffas, vilken beredskap som skall hållas och vilken uthållighet som skall gälla. Regeringen uppdrar åt försvarsgrenscheferna att vidta erforderliga åtgärder för att förverkliga dessa intentioner. Försvarsgrenscheferna i sin tur lämnar regeringen förslag, bl a om vilken materiel och vilka anläggningar som behöver anskaffas samt vilken personal och vilka förband som behöver utbildas. Regeringen uppdrar åt FMV, SjuS och FortF att anskaffa materiel och anläggningar och åt försvarsgrenscheferna att utbilda personal och att sammanföra personal, materiel och anläggningar till krigsförband.

Försvarsgrenscheferna har vidare till uppgift att vidmakthålla krigsförbanden och vidta sådana åtgärder att de kan mobiliseras enligt anvisningar som ges av ÖB och MB. Dessa i sin tur planerar för hur krigsförbanden skall användas i olika krigsfall och svarar för förbandens beredskap m m.

All denna verksamhet pågår i princip samtidigt och avser olika tidshorisonter, olika detaljeringsnivåer och, när det gäller planeringsverksamheten, ofta också olika ekonomiska ramar. Behovet av samverkan mellan myndigheterna är omfattande och berör alla. ÖB är t ex beroende av underlag från försvarsgrenscheferna. Försvarsgrenscheferna är beroende av direktiv, anvisningar och annat underlag från ÖB och av underlag från förvaltningsmyndigheterna. Dessa i sin tur är beroende av anvisningar från försvarsgrenscheferna och av underlag från forskningen och industrin. Att passa in bästa möjliga lösning inom en given ekonomisk planeringsram är ett komplicerat arbete.

Beroendet mellan myndigheterna avser emellertid inte enbart planerings-

stadiet. Även under genomförandeverksamheten måste en omfattande samverkan mellan de centrala myndigheterna kontinuerligt äga rum.

Försvarsgrenscheferna har således på central nivå ansvaret för de fackmässiga mobiliseringsförberedelserna, vari bl a ingår förvaring, underhåll m m av befintliga resurser (förbandsförvaltning). För att kunna lösa denna uppgift har man mobiliseringsmyndigheterna (lägre regionala/lokala myndigheter). Dessa har erforderlig expertis och svarar för det praktiska handhavandet av materiel m m.

På central nivå saknar försvarsgrenscheferna emellertid egen teknisk och ekonomisk kompetens för att leda förvaltningsverksamheten vid lokala myndigheter. Den finns hos de berörda centrala förvaltningsmyndigheterna (FMV, SjuS och FortF). Dessa utfärdar erforderliga föreskrifter och anvisningar, tex för materielens förvaring, vård och underhåll. De bistår också i övrigt försvarsgrenscheferna genom att tillhandahålla uppgifter om tex tillgången på materiel och materielens tillstånd. Förvaltningsmyndigheterna är således serviceorgan för försvarsgrenscheferna i tekniska och ekonomiska frågor. De skall också se till att materielen är användbar och förvaras, vårdas och underhålls enligt angivna föreskrifter. Enligt sin instruktion har de centrala förvaltningarna detta tekniska och ekonomiska kontrollansvar direkt inför regeringen. ÖB har emellertid ansvaret för kontroll av krigsförbandens beredskap, krigsduglighet och tjänstbarhet i övrigt. Det synes därför lämpligt att de centrala förvaltningarnas tillsynsuppgifter avseende krigsförbandens komponenter ingår som en del av ÖB:s kontroll av helheten.

Lydnadsförhållanden

I nuvarande instruktioner används begreppet underställd för att ange befälsförhållanden även på central nivå. Således är försvarsgrenscheferna underställda ÖB. Gentemot regeringen används emellertid inte denna terminologi.

Enligt vår mening kan försvarsgrenscheferna inte vara underställda ÖB i den bemärkelse som vi inledningsvis redovisat (se även bilaga B). Det skulle nämligen innebära att ÖB i tveksamma fall avgör om försvarsgrenscheferna skall lösa en uppgift som de fått av regeringen *eller* en uppgift som ÖB ger dem. Självfallet avgör regeringen en sådan fråga. Alltså måste innebörden i underställd här vara en annan än den inledningsvis angivna. Eftersom vi anser det mindre lämpligt att använda ett begrepp med olika innebörd på olika nivåer, föreslår vi att begreppet underställd inte används för att beskriva befälsförhållanden på central nivå.

Vi anser emellertid att ÖB skall ha orderrätt gentemot försvarsgrenscheferna i den omfattning detta erfordras. Behovet är främst betingat av hans ansvar för att med tillgängliga resurser – även ledningsresurser – kunna möta eventuella angrepp som riktas mot oss. I sådana situationer får tveksamhet om lydnadsförhållanden inte råda. En sådan orderrätt får ÖB genom att han åläggs att *leda* viss verksamhet. Redan i nuvarande instruktioner kommer detta till uttryck i att försvarsgrenscheferna skall genomföra viss verksamhet enligt ÖB:s bestämmande, vilket måste tolkas som orderrätt. Som komplement till bestämmande används direktiv och anvisningar.

Vi vill betona att de här föreslagna ändringarna av nuvarande terminologi

inte innebär någon förstärkning av försvarsgrenschefernas ställning. Ändringarna syftar endast till att på ett klarare sätt beskriva de ansvarsförhållanden som gäller redan i dag.

ÖB bör alltså ha *orderrätt* gentemot försvarsgrenscheferna när det gäller sådan verksamhet som ÖB leder, dvs operativ verksamhet och underrättelsetjänst. Orderrätten kan dock inte omfatta förbandsproduktionen, eftersom försvarsgrenscheferna har ansvaret för denna direkt under regeringen. ÖB har emellertid ansvaret för inriktningen och samordningen av förbandsproduktionen och måste därför ges befogenheter att meddela försvarsgrenscheferna direktiv i dessa avseenden. Direktivrätten bör också avse de delar av förbandsproduktionen som hänger nära samman med den operativa verksamheten, speciellt mobiliseringsförberedelser och viss utbildning. Direktiv skall följas, om de inte strider mot föreskrifter som regeringen utfärdar. Direktiv ger således en avsevärd styrningsmöjlighet.

När det gäller förhållandet till de centrala förvaltningarna kan någon lydlinje inte förekomma. Direktiv är därför den starkaste styrning som kan utövas gentemot dessa myndigheter. ÖB bör också få tillräckligt inflytande över förvaltningarnas operativa krigsförberedelsearbete och underrättelsetjänst genom sin direktiv rätt. Denna bör emellertid inte begränsas enbart till dessa två områden, utan också omfatta budgetarbetet och andra funktioner som ÖB kan ges ansvaret för och som vi behandlar i kapitel 14. Genom sitt ansvar för förbandsproduktionen måste även försvarsgrenschefer ges vissa befogenheter gentemot förvaltningarna. Vi anser att nuvarande anvisningsrätt är tillräcklig.

Ovan beskrivna lydlinjeförhållanden innebär inga större förändringar i nuvarande ordning, utan är snarare ett förtydligande. Genom att vi inom flera områden föreslår ett vidgat ansvar för ÖB kommer dock ÖB:s direktiv rätt vad avser förbandsproduktionen att förstärkas.

Militärledningen

Vi har konstaterat att det finns ett stort behov av samverkan mellan olika myndigheter på central nivå. Militärledningen har för närvarande en viktig roll i detta sammanhang. Den är ett forum för diskussioner och överläggningar i första hand mellan ÖB och försvarsgrenscheferna. I den av oss valda stabsorganisationen kvarstår behovet av ett sådant forum. Vi föreslår därför att militärledningen skall finnas kvar.

Enligt nuvarande instruktion skall militärledningen bl a överlägga om för försvarsmakten centrala frågor, verka för samordning och enhetlighet inom försvarsmakten samt främja samverkan med andra myndigheter inom totalförsvaret. Det åligger militärledningen särskilt att behandla

- grundläggande frågor om den operativa verksamheten,
- allmänna planer för försvarsmaktens beredskap och verksamhet vid krig eller krigsfara,
- allmänna riktlinjer för långsiktspaneringen,
- allmänna riktlinjer för och ÖB:s yttrande över anslagsframställningar,
- vissa frågor angående företrädesrätt samt
- andra frågor som berör försvarsmakten och som är av större räckvidd eller av principiell betydelse.

ÖB är ordförande i militärledningen och fattar ensam beslut i ärende som behandlats där. Försvarsgrenscheferna är ledamöter och de är skyldiga att uttala sina åsikter med beaktande av förhållanden och behov inom försvarsmakten i dess helhet. Chefen för försvarsstaben är föredragande i militärledningen och deltar i dess överläggningar. I överläggningarna deltar dessutom regelmässigt cheferna för FMV och FOA. Vid sk "stor" militärledning deltar i allmänhet ett relativt stort antal verkschefer (motsvarande).

Militärledningen skall således behandla grundläggande frågor rörande den operativa verksamheten samt frågor som rör långsiktsplanering, budgetarbete m m. Militärledningen fick sina nuvarande uppgifter 1961 samtidigt som den centrala operativa ledningen integrerades. Man räknade då med att de operativa frågorna skulle komma att uppta en väsentlig del av militärledningens verksamhet. Efter 1966, då den operativa ledningen integrerades även på högre regional nivå, synes emellertid detta behov ha minskat. Samtidigt har behovet att samverka i fråga om långsiktsplanering och budgetarbete ökat avsevärt, bl a som en följd av det nya planeringssystemet och ÖB:s ökade ansvar för ekonomin. Tyngdpunkten i militärledningens arbete har därigenom förskjutits till frågor som rör avvägningen inom försvarsmakten och till förbandsproduktionens olika delar.

Vi anser denna förskjutning logisk och lämplig. Militärledningen bör således även i fortsättningen fungera som en smidigt arbetande "direktion" för försvarsmakten och främst ägna sig åt avvägningsfrågor och frågor som hänger samman med förbandsproduktionen. Diskussioner och överläggningar i principiella operativa frågor bör i första hand äga rum mellan ÖB och militärbefälhavarna. För att säkerställa sammanhanget mellan den operativa verksamheten och förbandsproduktionen bör de operativa frågorna emellertid inte strykas från militärledningens dagordning.

Vi anser att militärledningen även fortsättningsvis bör bestå av ÖB och försvarsgrenscheferna, med ÖB som ordförande. Vi har även övervägt att låta cheferna för FMV och FOA ingå som ledamöter i militärledningen. Vi är emellertid inte beredda att nu ta ställning till en sådan utökning, utan frågan bör prövas i samband med att detaljorganisationen utformas. Därvid bör också övervägas att låta chefen för FortF ingå i militärledningen, för att säkerställa att denne, som kommer att vara placerad i Eskilstuna, kontinuerligt hålls orienterad om övergripande frågor inom försvarsmakten. Självfallet bör även fortsättningsvis andra personer kunna kallas till militärledningen enligt ÖB:s bestämmande.

Ledamöterna i militärledningen skall, liksom för närvarande, vara skyldiga att uttala sina åsikter med beaktande av förhållanden och behov inom försvarsmakten i dess helhet. Beslut bör alltså fattas av ÖB ensam och antecknas i protokoll (utom i eventuellt undantagna ärenden). Av protokollet skall ledamöternas åsikter framgå. Även föredraganden eller annan särskilt kallad bör ha rätt att få sina åsikter antecknade i protokollet. Om ärende som behandlas i militärledningen föranleder skrivelse till regeringen eller chef för statsdepartement skall avvikande meningar som antecknats i protokollet framgå av skrivelsen.

12.2 Uppgifter för MB

Nuvarande uppgifter och organisation för MB med stab grundar sig på 1964 års och 1966 års riksdagsbeslut. I proposition 1964:109 anförde chefen för försvarsdepartementet följande.

Det operativa krigsförberedelsearbetet och förbandsproduktionen – främst sådana delar därav som hänger nära samman med krigsförberedelsearbetet – betraktar jag som militärbefälhavarens primära uppgifter. Beträffande ledningen av förbandsproduktion, utom mobilisering och mobiliseringsförberedelser, vill jag emellertid understryka, att ansvar och befogenheter bli i fråga om utbildning av grundläggande art så långt möjligt bör decentraliseras till underlydande förbands- och andra chefer, dock utan att militärbefälhavarens ansvar inför vederbörande försvarsgrenschef härigenom begränsas.

Beträffande ledning av förbandsproduktionen tillämpas dessa principer för närvarande på följande sätt.

Inom *armén* leder MB (och chefen för Gotlands militärkommando) utbildning och mobiliseringsverksamhet m m i full utsträckning, med undantag för centraliserad befäls- och specialutbildning. För utbildningsverksamheten disponeras vid samtliga milostaber en armésektion, som är uppdelad på en personal- och en utbildningsavdelning. Chefen för armésektionen benämns arméinspektör (ej Milo B).

Inom *marinen* leder CM utbildningen direkt ner på de lägre regionala/lokala myndigheterna. MB:s ansvar är begränsat till mobiliseringsförberedelser. När det gäller förvaltningen av vapen- och skeppsteknisk materiel leds dock denna direkt från central nivå.

Inom *flygvapnet* har MB S, Ö och ÖN samt i viss mån MB NN (och chefen för första flygeskadern när det gäller attack- och spaningsförbanden) formellt samma ansvar för utbildning och mobiliseringsverksamhet m m som inom armén. En stor del av ledningen går dock i praktiken direkt från central nivå till flottiljerna. Detta gäller bl a förvaltningen av flygmateriel. Vid milostaberna S, Ö och ÖN finns en flygsektion som biträder respektive MB vid ledningen av utbildningen m m. Chefen för flygsektionen benämns flyginspektör.

Av ovanstående framgår att militärbefälhavarens ansvar uppvisar betydande skillnader mellan försvarsgrenarna.

I vissa avseenden kan ledningsuppgifter decentraliseras från den centrala ledningen till militärbefälhavarna. Av de ledningsuppgifter som finns på central nivå, och som vi redovisat i kapitel 2, är den övergripande avvägningen och inriktningen av förbandsproduktionen (AV) samt ledningen av förbandsproduktionen (FPL) inte aktuella för en decentralisering. Detsamma gäller forskningsverksamhet och i fred också anskaffning av förnödenheter och anläggningar.

De ledningsuppgifter som kan decentraliseras till militärbefälhavarna är således ledning av operativ verksamhet (OPL), underrättelsetjänst (UND), utbildning (UTBL) och mobiliseringsförberedelser (MOBL).

Underrättelsetjänsten är på central nivå en stödfunktion åt såväl den operativa verksamheten som åt förbandsproduktionens olika delar. I krissituationer har den stor betydelse för avgörande politiska och militära beslut, t ex att påbörja mobilisering eller vidta andra beredskapsåtgärder. På central

nivå har vi därför behandlat underrättelsetjänsten som en fristående funktion. På högre regional nivå är underrättelsetjänsten främst en stödfunktion åt den operativa verksamheten och kan här behandlas som övriga operativa stödfunktioner, dvs ingå i samlingsbegreppet operativ verksamhet.

Operativ verksamhet

Militärbefälhavarens uppgift är att leda försvaret av militärområdet. Denna uppgift ligger bakom tillkomsten av en integrerad högre regional ledning. Därigenom säkerställs att alla stridskrafter, oberoende av försvarsgren, kan användas inom ramen för *en* operationsplan för försvarets förande. Även militärområdenas geografiska avgränsning har gjorts mot bakgrund av operativa krav.

Överbefälhavarens uppgift i detta sammanhang är att avgöra hur försvaret skall föras i stort och hur våra totala resurser skall användas. Han tilldelar militärbefälhavarna uppgifter och resurser samt anpassar dessa till förändringar i det militära läget. Överbefälhavaren leder alltså inte i egentlig mening operationerna, utan detta görs av militärbefälhavarna. Ledningen skall kunna utövas omgående med fredsorganisationens resurser och även om sambandet med högkvarteret är brutet. MB har också till uppgift att inom militärområdet samordna försvarsmaktens verksamhet med den verksamhet som bedrivs av övriga myndigheter och institutioner inom totalförsvaret.

Det är således uppenbart att militärbefälhavarna har en nyckelroll i vårt försvar. Det är därför också nödvändigt att krigsplanläggningsarbetet underlättas och att MB:s funktion under ett övergångsskede och i krig säkerställs.

Vi anser att den operativa verksamheten skall vara militärbefälhavarnas huvuduppgift. MB skall under ÖB ha det odelade ansvaret för denna verksamhet inom militärområdet. Till operativ verksamhet räknas i detta sammanhang också de operativa stödfunktionerna inklusive underrättelse- och säkerhetstjänst.

I fred innebär uppgiften att

- utföra den operativa planläggningen i samverkan med chefen för första flygeskadern samt med civilbefälhavare och övriga totalförsvarsmyndigheter inom militärområdet,
- ge erforderliga order, direktiv och anvisningar för krigsplanläggningen,
- leda större krigsplanläggningsfältövningar,
- reglera incident- och kufförsvarsberedskapen inom militärområdet samt
- inrikta grund- och repetitionsutbildningen mot bakgrund av krigsplanläggningens krav.

Militärbefälhavarna måste ges sådana befogenheter och sådant inflytande över annan verksamhet att huvuduppgiften kan lösas på ett tillfredsställande sätt. Därför är i princip alla staber, förband, utbildningsanstalter och andra militära enheter inom militärområdet underställda militärbefälhavaren. Detta innebär att MB har orderrätt gentemot dessa enheter, utom i vissa avseenden där enheterna lyder under central myndighet.

tärområdet. Han är vidare ansvarig för incident- och kuppförsvarsberedskapen i fred och för att genomföra en eventuell mobilisering inom militärområdet.

För att lösa sin uppgift att försvara militärområdet kan militärbefälhavaren tvingas inleda operationerna innan mobiliseringen är slutförd eller to m innan den påbörjats. I sådana lägen är bl a flygstridskrafterna och vissa marinstridskrafter snabbast tillgängliga.

Om militärbefälhavaren skall kunna fullgöra sitt ansvar för beredskap, mobilisering och operationer krävs att militärområdesstaben har god och aktuell kännedom om beredskapsläget för alla mobiliseringsenheter inom militärområdet, oberoende av försvarsgren.

Mobilisering är en svår, känslig och genomgripande process, som i värsta fall måste genomföras samtidigt som militära operationer pågår. För att MB skall kunna leda verksamheten i detta mycket besvärliga läge bör millostaberna ha erforderliga resurser i sin fredsorganisation. Genom att militärbefälhavarna för närvarande i väsentliga avseenden saknar resurser i fred att leda marin- och flygförbandens mobiliseringsförberedelser, men väl har ansvaret för dessa förbands mobilisering, måste resurser tillföras i mobiliseringssituationen. Betydelsen av denna bristande kontinuitet kommer vi att studera närmare i etapp 2.

Principen bör enligt vår uppfattning vara att militärbefälhavaren, under vederbörliga centrala myndigheter, leder såväl territoriella som fackmässiga mobiliseringsförberedelser och har erforderliga resurser för detta. Därigenom ges militärbefälhavaren hela ansvaret för mobiliseringsverksamheten. Detta innebär att MB på regional nivå har ansvaret för förvaltningen av de befintliga krigsförbanden, för förberedelserna för övergång till krig, för mobiliseringens genomförande och för användningen av de mobiliserade förbanden. Härigenom tillgodoses det nödvändiga och nära sambandet mellan den operativa verksamheten och mobiliseringsförberedelserna, som vi redogjort för i avsnitt 8.6, organisatoriskt på högre regional nivå och säkerställs kontinuiteten i verksamhet och lydnadsförhållanden vid övergången från freds- till krigs-tillstånd.

Med mobiliseringsansvaret följer att MB måste ges erforderligt inflytande över personal, materiel, anläggningar m m inom militärområdet. Detta inflytande skall säkerställa MB:s möjligheter att

- genomföra krigsplanläggningen enligt gällande operationsplaner,
- disponera militärområdets resurser (personal, materiel och övriga förnödenheter) på mest rationella sätt i såväl krig som fred,
- överblicka beredskapen inom militärområdet,
- leda mobiliseringens genomförande samt att
- leda verksamheten efter mobilisering.

Vidare måste centrala myndigheter höra berörda MB innan åtgärder vidtas, som i betydande grad påverkar mobiliseringsberedskapen inom militärområdet.

Den närmare preciseringen av MB:s inflytande över förbandsförvaltningen inom militärområdet kommer vi att behandla i etapp 2. Vi vill dock redan nu framhålla att MB inte får belastas med detaljarbete, och att underställda myndigheters kompetens skall utnyttjas.

Det har framförts vissa betänkligheter mot vårt förslag att lägga det fullständiga ansvaret för de fackmässiga mobiliseringsförberedelserna inom marinen och flygvapnet på MB. Det har då hävdats att särskilda miloförvaltningar måste organiseras även för marinens och flygvapnets materiel. Vår uppfattning i dessa avseenden är följande.

Flertalet myndigheter inom militärområdet är tillika (lokala) förvaltningsmyndigheter. Dessa har den erforderliga kompetensen för att förvara, vårda och underhålla de resurser av olika slag som myndigheten i fråga fått sig tilldelade. Till de lokala förvaltningsmyndigheterna hör också de sk miloförvaltningarna (milomaterieförvaltningar och miloverkstadsförvaltningar). Dessa förvaltar för militärområdet gemensamma och/eller för ÖB:s behov avdelade förnödenheter som tillhör främst arméstridskrafterna, men som under senare tid i allt större utsträckning övertagit förnödenheter av gemensam natur även för marin- och flygstridskrafter. Milomaterieförvaltningarna är inga överordnade organ till försvarsgrenarnas lokala myndigheter.

Det finns emellertid en skillnad i uppgifter mellan milomaterieförvaltningarna och övriga lokala förvaltningsmyndigheter. Skillnaden ligger i att försvarsgrenarnas mobiliseringsmyndigheter förvaltar krigsförbanden, dvs den utrustning och de anläggningar som ingår i krigsförbandets organisation enligt fastställda förteckningar. Milomaterieförvaltningarna däremot förvaltar främst delar av de förnödenheter m m som skall tillföras krigsförbanden för att ersätta det som förbrukats, t ex utbytesenheter, reservdelar, ammunition, drivmedel och livsmedel. Deras viktigaste uppgifter börjar således först efter mobilisering. Då skall de förse militärområdets förband med ersättningsmateriel, förbrukningsförnödenheter m m.

I fred har milomaterieförvaltningarna också ansvaret för omsättning av förnödenheter i fredsverksamheten och för krigsplanläggning av försörjningen med förbrukningsförnödenheter inom militärområdet. Ansvarsfördelningen är emellertid i verkligheten inte så renodlad som här beskrivits. Främst inom marinen och flygvapnet, men även inom armén, förvaltar mobiliseringsmyndigheterna stora delar av ersättningsförnödenheterna. Detta kan vara praktiskt även i fortsättningen. Vi kommer att behandla dessa frågor närmare i etapp 2.

När det gäller marinens och flygvapnets materiel kan vi således konstatera att förvaltningsresurser finns vid försvarsgrenarnas lägre regionala/lokala myndigheter, som är underställda militärbefälhavarna. MB har således redan nu tillgång till erforderlig kompetens inom militärområdet. Något behov att inrätta särskilda milomaterieförvaltningar för marinens och flygvapnets materiel synes därför inte föreligga. Däremot anser vi det inte uteslutet att viss kompetens kan behöva tillföras milostaben för att vårt förslag skall få praktisk genomslagskraft. Även denna fråga avser vi att behandla i nästa etapp.

Utbildningsverksamhet

Utbildning av personal och förband leds av försvarsgrenscheferna och genomförs vid fredsförband och utbildningsanstalter. MB:s nuvarande ansvar framgår inledningsvis i detta avsnitt.

Militärbefälhavarnas inflytande på utbildningen bör i första hand grundas på operativa skäl. Utbildningen, särskilt förbandsutbildningen, skall således anpassas till de särskilda förhållanden som råder i olika landsdelar och tänkbara operationsområden. Militärbefälhavare, som har sig förbandet tilldelat, måste kunna inrikta utbildningen efter operationsplanerna, så att krigsförbanden taktiskt och stridstekniskt kan lösa sina uppgifter i överensstämmelse med dessa planer. Omvänt kan operationsplanerna behöva anpassas till vad utbildningsståndpunkten medger. För förband som skall kunna användas inom flera militärområden bör erforderliga prioriteringar av utbildningskraven göras av ÖB.

Vi vill också erinra om att vårt förslag, att behålla försvarsgrenarna som sammanhållna produktionsenheter, förutsätter att MB ges möjligheter att genomföra erforderliga samövningar mellan alla typer av stridskrafter. Dessa samövningar måste i allmänhet genomföras under repetitionsutbildningen. Även övningar i brigadförband och högre förband inom armén bör av praktiska skäl ledas av MB.

Vi anser således att militärbefälhavarna skall ha erforderligt inflytande över de delar av utbildningen som har direkt samband med den operativa verksamheten, krigsplanläggningen och mobiliseringsverksamheten. Huvudsyftet skall därvid vara att

- öva mobilisering,
- öva befäl, staber och förband i och för deras krigsuppgifter,
- öva milostaben för dess krigsuppgifter samt att
- ge MB och milostaben kännedom om underställda chefers och förbands kapacitet och förmåga att lösa sina uppgifter.

Befälet övas för sina krigsuppgifter under de särskilda befälsövningar som ingår i repetitionsutbildningssystemet. Under krigsförbandsövningarna övas staber och förband i mobilisering och för krigsuppgifterna. Samövningar äger rum i högre förband och med förband ur andra försvarsgrenar samt i viss utsträckning med andra delar av totalförsvaret. Målsättningen för och omfattningen av dessa övningar måste fastställas av MB. Flertalet övningar bör planeras och ledas av MB och hans stab. Därigenom får staben tillfälle att pröva realismen i krigsplanläggningen samt möjlighet att lära känna chefer och förband. Vi anser därför att MB skall leda repetitionsutbildningen av förband ur samtliga försvarsgrenar samt medverka i den långsiktiga planeringen av denna utbildning, för att därigenom säkerställa att förband som behöver samövas inkallas samtidigt. Vi anser att MB även bör leda vissa av befälsövningarna.

Grundutbildningen kan också behöva inriktas av MB med hänsyn till förbandens krigsuppgifter inom militärområdet. Detta gäller särskilt om förbanden grundutbildas inom annat militärområde. MB bör därför lämna försvarsgrenscheferna erforderligt underlag att tas in i deras utbildningsanvisningar.

MB bör också genomföra inspektionsverksamhet för att hålla sig underlättad om grundutbildningsförbandens utbildningsståndpunkt m m, något som är av vikt för kuppförvarsplanläggningen. För att hålla den totala inspektionsverksamheten nere kan det vara lämpligt att centrala myndigheter decentraliserar eller i varje fall samordnar sina inspektioner med MB:s..

i högre grad än vad som nu sker.

Grundutbildningen inom armén är av stor omfattning och fördelad på ett stort antal fredsförband och utbildningsanstalter. De ledningsuppgifter som för närvarande åvilar MB måste i allt väsentligt utövas från central eller regional nivå. Möjligheterna att decentralisera ytterligare uppgifter till lokal nivå synes begränsade med hänsyn till den struktur som den lokala utbildningsorganisationen inom armén har. Vi bedömer det för närvarande inte heller möjligt att utöva ledningen av grundutbildningen från central nivå direkt ner på alla fredsförband och utbildningsanstalter inom armén. Eftersom frågan kommer att behandlas ytterligare i etapp 2 är vi emellertid inte beredda att nu definitivt binda oss. Vi vill dock understryka att ledningen av grundutbildningen inom armén inte får leda till att MB:s övriga uppgifter eftersätts. De utbildningsuppgifter som kan decentraliseras till den lokala nivån skall också decentraliseras dit.

Bland annat med hänsyn till den kraftiga minskningen av antalet flygande förband anser vi det däremot vara rationellt att flygvapnets grundutbildning, fortsatt flygslagsutbildning m m, liksom för närvarande marinens motsvarande utbildning, leds direkt från central nivå. MB skall dock ges möjlighet att ställa sina regionspecifika krav på förbandens utbildning i enlighet med vad vi sagt ovan, samt att i övrigt leda vissa övningar och genomföra inspektioner även under grundutbildningen.

Våra ställningstaganden innebär att MB:s utbildningsuppgifter i berörda hänseenden tills vidare förblir oförändrade gentemot armén, medan de ökar gentemot marinen och minskar gentemot flygvapnet. En direkt konsekvens blir att flyginspektörerna med flygsektioner i milostab S, Ö och ÖN kan dras in och uppgifterna i viss omfattning övertas av CFV. I övrigt bör vid MB:s utbildningsinspektioner och ledning av övningar med förband ur marinen och flygvapnet erforderlig sakkunskap tillföras från vederbörlig försvarsgrensstab.

Chefen för första flygeskadern (C E 1)

Med hänsyn till minskningen av antalet attackdivisioner har vi ifrågasatt behovet av att behålla attackeskadern (E 1) som förband. Överbefälhavaren har emellertid ansett det vara nödvändigt att behålla E 1 av operativa skäl.

C E 1 intar beträffande attack- och spaningsflygets utbildning och övningar samma ställning gentemot CFV som MB med flyginspektörer beträffande jaktflyget. Vi har övervägt att flytta över även C E 1:s verksamhet till flygstaben. E 1 är emellertid ett sammanhållet, högre förband för attackflyget som såväl i fred som i krig är direkt underställt ÖB. Att överföra C E 1:s verksamhet till flygstaben skulle negativt kunna påverka förberedelserna för E 1:s krigsuppgifter, den samverkan som måste äga rum med militärbefälhavarna samt lednings- och insatsberedskapen. C E 1 med stab bör därför inte ingå i den centrala stabsorganisationen. Vi återkommer till den närmare utformningen av C E 1:s ansvar och till organisation m m av eskaderstaben i etapp 2. Spaningsflygets ledning redovisas i avsnitt 15.8.

Sammanfattning

Vi anser att *den operativa verksamheten* skall vara MB:s huvuduppgift. MB skall således under ÖB ha det odelade ansvaret för denna verksamhet inom militärområdet.

Vid sidan av den operativa verksamheten framstår *mobiliseringsverksamheten* som MB:s viktigaste uppgift.

MB skall vidare ha erforderligt inflytande över de delar av *utbildningen* som har direkt samband med den operativa verksamheten, krigsplanläggningen och mobiliseringsverksamheten. Detta innebär att MB skall leda repetitionsutbildningen, viss befälsutbildning på krigsbefattning samt större övningar med förband ur en eller flera försvarsgrenar. MB skall också lämna centrala myndigheter underlag för förbandens utbildning samt genomföra inspektionsverksamhet. MB skall tills vidare leda grundutbildningen inom armén.

Centrala myndigheter skall bistå MB med erforderlig expertis i samband med inspektioner och större övningar.

MB skall vara underställd ÖB, men lyda under försvarsgrenscheferna när det gäller fackmässiga mobiliseringsförberedelser och utbildning.

Attackskadern skall vara kvar som sammanhållet förband. Eskadern skall vara underställd ÖB, men lyda under chefen för flygvapnet när det gäller utbildning och fackmässiga mobiliseringsförberedelser.

Genom den här föreslagna decentraliseringen av uppgifter till MB säkerställs de samband som måste finnas mellan operativ verksamhet, mobiliseringsförberedelser och utbildning.

12.3 Uppgifter för lägre regionala/lokala myndigheter

Den egentliga produktionen inom försvarsmakten genomförs vid fredsförband, utbildningsanstalter och andra enheter som tillhör de tre försvarsgrenarna samt vid vissa enheter vid sidan av försvarsgrenarna.

Verksamheten omfattar i huvudsak utbildning och mobiliseringsförberedelser. Verksamheten leds från central nivå av försvarsgrenscheferna. Vid sidan härav genomförs vissa uppgifter som hör till den operativa verksamheten och underrättelsetjänsten och som omfattar krigsplanläggning, beredskap, havs-, kust-, gräns- och luftövervakning m m.

Utbildning av personal och förband bedrivs vid fredsförband och utbildningsanstalter.

Mobiliseringsverksamheten – som med vår definition innefattar krigsorganisatoriska förändringar, förvaring, vård och underhåll av krigsorganisationens resurser (förbandsförvaltning) samt övriga fackmässiga mobiliseringsförberedelser – åvilar mobiliseringsmyndigheterna. Dessa har också till uppgift att förvalta huvuddelen av fredsorganisationens resurser.

De lägre regionala/lokala myndigheterna bör i enlighet med den betydelse vi tillmäter den operativa verksamheten vara underställda militärbefälhavare, utom de delar som ingår i första flygeskadern. Inom armén bör vissa centrala utbildningsanstalter alltjämt lyda under chefen för armén i fråga om utbildning. Inom marinen bör lägre regionala/lokala myndigheter lyda under chefen för marinen, när det gäller grundutbildning samt centraliserad

befälsutbildning. Inom flygvapnet bör motsvarande förhållanden gälla som inom marinen. Attackförband som ingår i första flygeskadern skall dock vara underställda C E 1. Kustflottan, som finns som sammanhållet förband endast i fred och som nu är underställd chefen för marinen, bör underställas ÖB i enlighet med principen att alla militära enheter skall vara underställda en operativ chef. Kustflottan skall dock lyda under CM i utbildningsavseende.

12.4 Sammanfattande helhetssyn

Överbefälhavaren har under regeringen ansvaret för landets försvar och utövar således den högsta operativa ledningen. Under ÖB leder militärbefälhavarna försvaret av sina respektive militärområden. Under militärbefälhavarna utövar försvarsområdesbefälhavarna, cheferna för örlogsbaser, bevakningsområden och luftförsvarssektorer samt vissa fristående förbandschefer den fackmässiga ledningen av de stridande förbanden.

Dessa lydnadslinjer som är grundläggande för ledningen i krig är en utgångspunkt för organisation och lydnadsförhållanden i fred. I fred bör, liksom i krig, direkta orderlinjer finnas för operativ verksamhet och mobilisering så som figur 3:7 visar (s 63).

Genom sitt ansvar för landets försvar och genom den planläggning som detta kräver i fred har ÖB också ansvaret för att bedöma det framtida behovet av stridskrafter och dessas kvalitet, beredskap m m samt för att lämna statsmakterna underlag för deras ställningstaganden till försvarsmaktens utveckling. Inom ramen för statsmakternas inriktning fastställer ÖB hur krigsorganisationen successivt skall förändras samt anger kraven på nya vapensystem och förband.

Ansvaret för att genomföra dessa förändringar åvilar försvarsgrenscheferna. Dessa svarar således, under regeringen, för att de förband som ÖB beställer tas fram och vidmakthålls med angivna prestanda och till lägsta möjliga kostnad. De skall lämna ÖB råd, redovisa vilka typer av förband och vapensystem som kan tas fram samt möjliga prestanda, tider och kostnader. Men det är ÖB som avgör hur krigsorganisationen skall vara sammansatt – kvalitativt och kvantitativt – givetvis inom ramen för tilldelade ekonomiska resurser och andra handlingsregler.

Överbefälhavaren är således beställare och användare av krigsorganisationens resurser, medan försvarsgrenscheferna är leverantörer av krigsförband.

Försvarsgrenscheferna i sin tur tar fram sitt underlag och utarbetar sina förslag med hjälp av dels egna staber, dels den tekniska och ekonomiska kompetens som finns hos de centrala förvaltningsmyndigheterna och försvarets forskningsanstalt. Sedan ÖB fastställt vilka förband och vapensystem försvarsgrenscheferna skall kunna tillhandahålla och vid vilka tider, beställer försvarsgrenscheferna materiel och anläggningar m m hos de centrala förvaltningarna och utbildar själva den personal som erfordras. Förvaltningarna är *underleverantörer* till försvarsgrenscheferna. *Mellan försvarsgrenschef och central förvaltning föreligger det således ett kund-leverantörförhållande.*

De centrala förvaltningarna har, inför regeringen, ansvaret för att materiel, anläggningar m m utvecklas och upphandlas till lägsta möjliga kostnad

– räknat över hela livslängden – och med angivna prestanda. Förvaltningarna genomför normalt inte denna produktion i egen regi utan använder sig av forskningsorgan och industri. *Även mellan de centrala förvaltningarna och industrin föreligger således ett kund-leverantörförhållande.*

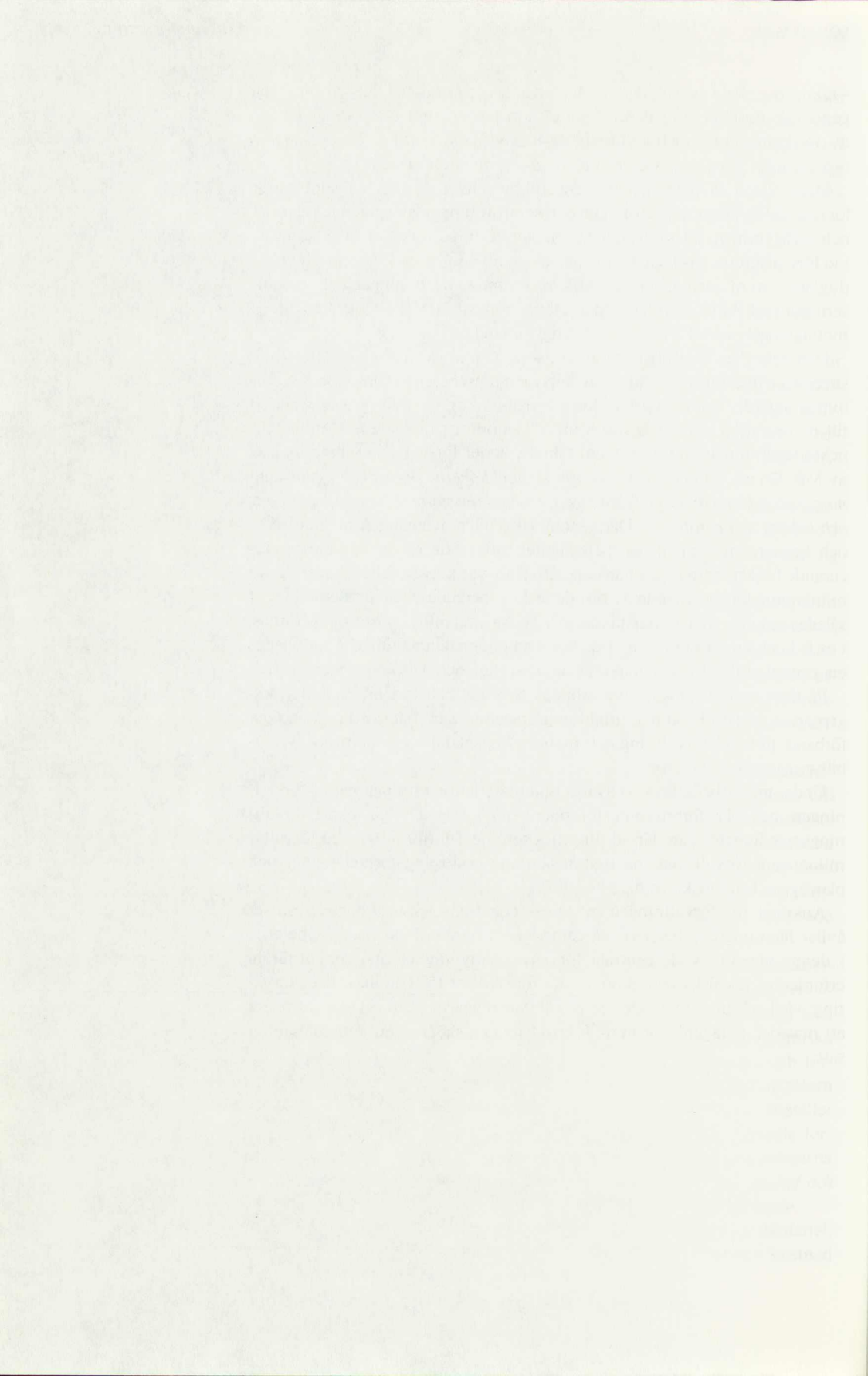
Materiel och anläggningar levereras till försvarsgrenscheferna, som svarar för den slutliga sammansättningen och samtrimningen av personal, materiel och anläggningar till krigsdugliga enheter. Denna verksamhet genomförs vid försvarsgrenarnas lägre regionala/lokala myndigheter. Förbandens krigsduglighet m m inspekteras av MB, bl a genom de övningar och mobiliseringsinspektioner som han leder. Härigenom utför MB överbefälhavarens mottagningskontroll av beställda krigsförband.

Den befintliga krigsorganisationen, som genom ovan angivet förfarande successivt förändras, förvaltas av försvarsgrenscheferna som också vidtar övriga åtgärder som erfordras för att snabbt kunna ställa krigsförbanden till de operativa chefernas förfogande. Genom att denna verksamhet, dit också repetitionsutbildningen kan räknas, under försvarsgrenscheferna leds av MB, *förenas på milonivån ansvaret för funktionerna operativ krigsplanläggning, förbandsutbildning på krigsuppgift, mobiliseringsförberedelser, mobilisering och ledning av operationer.* Därigenom säkerställs övergången mellan freds- och krigsorganisationen och MB får det inflytande på de förbandsproducerande funktionerna som hans operativa ansvar kräver. Alla resurser inom militärområdet, oberoende av om de är krigsberedda eller förrådsställda, är således redan i fred underställda MB (vissa undantag måste dock finnas, t ex E 1 och kustflottan som i fred bör vara underställda ÖB). MB har således en central roll i försvarsmaktens verksamhet och ledningssystem.

På lägre regional/lokal nivå utbildas personal och förband vid försvarsgrenarnas fredsförband och utbildningsanstalter. Sammansättning av krigsförband, förbandsförvaltning och mobiliseringsplanering genomförs av mobiliseringsmyndigheterna.

Under militärbefälhavarna svarar milomaterieförvaltningarna för försörjningen med bl a förbrukningsförnödenheter i krig. Övriga lokala förvaltningsmyndigheter kan därvid utnyttjas som depåer (förråd). I fred förvaltar milomaterieförvaltningarna fredsanskaffade ersättningsförnödenheter och planlägger krigsanskäffning.

Ansvaret för förvaltningen av krigs- och fredsorganisationens resurser åvilar försvarsgrenscheferna. På central nivå biträds försvarsgrenscheferna i denna uppgift av de centrala förvaltningsmyndigheterna, som utfärdar erforderliga tekniska och ekonomiska föreskrifter för handhavande, förvaring, vård och underhåll. De centrala förvaltningarna skall också kontrollera att materiel, anläggningar m m är brukbara och sköts på ett ändamålsenligt sätt.



13 Lekmannainflytande

13.1 Bakgrund

Direktiven m m

Enligt våra direktiv bör vi "närmare belysa de praktiska förutsättningarna för och konsekvenserna av ett lekmannainflytande inom det militära försvarets centrala och regionala ledning i enlighet med vad försvarsutskottet anfört i frågan".

Frågan om lekmannainflytande på lokal nivå behandlas av utredningen om inflytande m m inom värnpliktsutbildningen (Fö 1975:04).

Det betänkande av försvarsutskottet som åberopas i direktiven var förenlett av en riksdagsmotion (1973:22) om lekmannastyrelser inom försvaret. I motionen pekade man på att försvarsstabens uppgift i fred – utöver krigsoperativa förberedelser – i stor utsträckning är att samordna och leda försvarsgrensstabernas verksamhet. Man erinrade också om att försvarsgrensstaberna i första hand är ansvariga för organisation, utbildning, utrustning, personaltjänst och mobiliseringsarbete inom respektive verksamhetsområde. Motionärerna fann därför att det exempelvis inom dessa staber finns flera områden som har sådan karaktär att skälen för en lekmannastyrelse är starka.

Försvarsutskottet ansåg i sitt betänkande att det finns många skäl som talar för att ge lekmannainflytandet ökad spridning inom försvaret och pekade bl a på att försvarssektorn svarar för en betydande del av de offentliga utgifterna och att många beslut inom försvaret har stor ekonomisk räckvidd. Utskottet erinrade också om att de manliga medborgarna till följd av den allmänna värnplikten måste tjänstgöra viss tid inom försvaret. Utskottet ansåg mot denna bakgrund, och med hänsyn till försvarspolitikens betydelse som en grundläggande trygghetsfaktor inom ramen för vår säkerhetspolitik, det vara väsentligt att det hos allmänheten finns ett stort förtroende för försvarets verksamhet. Enligt utskottets uppfattning bör ett vidgat lekmannainflytande kunna bidra till att öka försvarsviljan och skapa ökad förståelse för försvarets problem.

Utskottet tog också upp vissa synpunkter på den militära ledningsorganisationens särart och konstaterade att försvarsstaben, försvarsgrensstaberna och militärområdesstaberna inte är myndigheter i egentlig mening, utan endast beredningsorgan till ÖB, försvarsgrenscheferna respektive militärbefälhavarna. Myndighetsfunktionen utövas alltså av chefen ensam. Ett system med lekmannastyrelser i stabsorganisationen skulle innebära att chefens beslutanderätt i vissa viktigare ärenden fördes över till ett kollegium.

Utskottet fann att detta knappast är förenligt med stabernas nuvarande funktion.

Utskottet ansåg att det militära försvaret också i andra avseenden intar en sådan särställning att systemet med lekmanastyrelser inte utan vidare kan tillämpas generellt inom denna sektor. Enligt utskottets mening är en beslutsform, som innebär att beslutsbefogenheterna delas upp mellan en styrelse och en verkställande chef, inte möjlig i krig. Under fredsförhållanden bör det emellertid vara möjligt att i viss utsträckning ge rum för den insyn och det inflytande som en lekmanastyrelse skulle innebära. I detta sammanhang erinrade utskottet om att det – som motionärerna påpekat – på central nivå finns flera områden som har sådan karaktär att skälen för en lekmanastyrelse är starka.

Avgränsningar

Vi har behandlat frågan om lekmannainflytande på central nivå endast med avseende på ÖB och försvarsgrenscheferna. Lekmannainflytande på högre regional nivå kommer vi att behandla under etapp 2 av vårt utredningsarbete.

Vi har närmare studerat tre alternativ för lekmannainflytande, nämligen

- i beslutande form (styrelse),
- i rådgivande form (råd) samt
- i form av ett särskilt kontroll- och insynsorgan av samma typ som den nyligen inrättade nämnden för insyn i underrättelseverksamheten (nämnd).

Med lekman avser vi en person som har i uppdrag att vara ledamot av styrelse, råd eller nämnd, men som *inte är anställd* vid den (de) myndighet(-er) som berörs av lekmanorganets verksamhet. Enligt den vedertagna definitionen på lekman kan vederbörande inte heller vara anställd vid lekmanorganet (t ex kanslichef för en nämnd).

Med utgångspunkt från definitionen på lekman kan en klar gräns dras mellan lekmannainflytande och medinflytande eftersom det senare gäller den *anställda personalens* inflytande. Vi behandlar inte medinflytande. Vi anser dock att utvecklingen av de anställdas medinflytande kan påverka lekmannainflytandets framtida omfattning och utformning. Vi redovisar därför vissa synpunkter på tänkbara utvecklingstendenser i avsnitt 13.5.

13.2 Lekmannainflytande inom statsförvaltningen

Statens personalnämnd har på vårt uppdrag undersökt de former för lekmannainflytande som för närvarande finns inom den civila statsförvaltningen. Undersökning av lekmannainflytande inom försvaret har utförts inom utredningen.

Undersökningarna visar att den vanligaste formen för lekmannainflytande på central myndighetsnivå är lekmanastyrelsen. Under de senaste årtiondena har allt fler myndigheter fått sådana styrelser. År 1946 hade 28 procent av de centrala ämbetsverken lekmanastyrelser. 1974 var motsvarande siffra 80 procent.

Centralt inom försvaret finns för närvarande lekmanstyrelser vid försvarets materielverk och civilförsvarsstyrelsen. Även försvarets forskningsanstalt, försvarets datacentral, försvarets gymnasieskola, statens försvarshistoriska museer, försvarets rationaliseringsinstitut, flygtekniska försöksanstalten och försvarets hundskola har sådana styrelser.

Enligt gällande instruktioner behandlas i lekmanstyrelser genomgående viktigare frågor om planering och genomförande av åtgärder inom respektive myndighets område. Vidare behandlas viktigare författningsfrågor, viktigare frågor om organisation och ekonomi (t ex anslagsframställning) samt vissa personalärenden. Instruktionerna ger också vanligtvis en möjlighet för myndighetschefen att hänskjuta ärenden för beslut eller samråd i styrelsen.

Med den utformning instruktionerna har fått finns det enligt vår uppfattning ett betydande utrymme för myndighetschefens egen bedömning av vilka ärenden som är så viktiga att de skall behandlas i styrelsen.

Vid en jämförelse mellan en myndighets totala antal ärenden och det antal som avgörs av myndighetens styrelse, finner man att styrelseärendena oftast utgör en mycket liten del, i vissa fall endast ett par procent.

Inom statsförvaltningen förekommer också lekmannainflytande i form av särskilda organ som knyts till en myndighet. Dessa har en rådgivande eller beslutande funktion och behandlar i allmänhet vissa avgränsade områden av myndighetens verksamhet. Denna karaktär har bl a de vetenskapliga råd som är knutna till socialstyrelsen. Även arbetsmarknadsstyrelsen har delegationer, nämnder och arbetsgrupper knutna till sig för olika specialfrågor. Organ av samma typ finns vid ytterligare ett antal statliga myndigheter.

Inom försvaret finns en motsvarighet till socialstyrelsens vetenskapliga råd vid försvarets sjukvårdsstyrelse. Även försvarshögskolan har ett rådgivande organ knutet till sig. Militärledningen utgör ett råd åt överbefälhavaren.

13.3 Allmänna motiv för lekmannainflytande

Det är svårt att peka på någon entydig princip efter vilken man tidigare har valt former för lekmannainflytande. Den vanligaste förklaringen har varit att den valda formen ansetts "lämplig", "önskvärd" eller "välmotiverad". I ytterst få förarbeten har argument samlats för och emot föreslagen organisationstyp. I den knapphändiga litteraturen inom området har emellertid en viss systematisering gjorts av de motiv som ansetts ligga bakom inrättandet av lekmanstyrelser. Enligt vår uppfattning kan dessa motiv tillämpas också på andra former av lekmannainflytande.

Ett vanligt skäl för lekmannainflytande anses vara att den medborgerliga kontrollen över och *insynen* i förvaltningen ökar. Detta motiv har särskilt betonats i fråga om politiskt och demokratiskt känsliga områden. För att tillgodose detta insynsbehov har ofta riksdagsmän utsetts till lekmanrepresentanter. Rikspolisstyrelsens lekmanstyrelse har t ex en sådan sammansättning. Utses lekmanerna med anknytning till olika medborgerliga intressegrupper skapas intresserepresentation. Genom en sådan representation får de företrädde intressegrupperna en god insyn i verksamheten sam-

tidigt som myndigheten kan tillföras erfarenheter från vida sektorer av samhällslivet. Representation av arbetsmarknadens huvudorganisationer är ett exempel på denna typ av lekmannainflytande.

Genom lekmanrepresentation kan en myndighet också tillföras *expertis* inom områden där myndigheten saknar egen erfarenhet. Ofta har expertis från det enskilda näringslivet knutits till en myndighet av denna anledning.

Samordning mellan verk med närbesläktade uppgifter kan åstadkommas genom lekmanorganets sammansättning. Ett exempel på detta är den ömsesidiga styrelserepresentationen mellan försvarets forskningsanstalt och försvarets materielverk. Ett annat exempel är statskontoret och riksrevisionsverket.

Ytterligare ett motiv för lekmannainflytande som framförts är den ökade möjlighet till *styrning* av en myndighet som regeringen kan få genom att t ex sätta in departementstjänstemän i en lekmanstyrelse.

Ovan redovisade motiv har legat till grund för våra överväganden om lekmannainflytande inom försvarsmaktens centrala ledning.

Behov av *samordning* finns i första hand inom försvarsmakten och med totalförsvaret i övrigt. Detta behov är redan tillgodosett, bl a genom militärledningen och totalförsvarets chefsnämnd. Regeringens behov av att *styra* försvarsmaktens verksamhet anser vi vara väl tillgodosett genom det tillämpade planeringssystemet. Dessa motiv har därför inte påverkat våra överväganden om lekmannainflytande.

Däremot anser vi att *insynsmotivet* är av intresse vid en diskussion om lekmannainflytande inom den centrala ledningen. En ökad insyn från medborgarnas sida bör kunna åstadkomma en djupare förankring av försvarsmaktens verksamhet i samhället, vilket vi anser vara eftersträvansvärt. Inom vissa områden kan det också vara värdefullt att tillföra försvaret *expertis* – främst då inom områden med nära anknytning till andra samhällssektorer, t ex personal och utbildning.

13.4 Formella förutsättningar för lekmannainflytande

Den militära ledningsorganisationens särart, med enrådig chefer och till dem knutna staber för beredning av ärenden, har framhållits som en svårighet för utformningen av ett lekmannainflytande. Vi behandlar därför kortfattat ledningsorganisationens förvaltningsrättsliga konstruktion.

Skillnaden mellan en central militär stab och en förvaltningsmyndighet (motsvarande) är att i förvaltningsmyndigheten anses hela verksamheten utgöra myndigheten, medan staberna betraktas endast som beredande organ till ÖB och försvarsgrensheferna, som är de egentliga myndigheterna.

Skillnaden kommer bl a till uttryck genom att det i instruktionerna för ÖB och försvarsgrensheferna inte tagits in någon föreskrift om att föredraganden och övriga närvarande vid beslut i ett ärende får anmäla avvikande mening. Inte heller skall 11 och 12 §§ i allmänna verksstadgan (SFS 1965:600) tillämpas. I dessa paragrafer föreskrivs bl a att för varje beslut av en myndighet skall det finnas handling som visar vem som fattat beslutet, vem som i övrigt varit närvarande vid den slutliga handläggningen, vem som varit föredragande samt beslutets dag och dess innehåll. Protokoll skall föras

när skiljaktig mening föreligger eller när det behövs av annan orsak.

I praktiken torde dock skillnaden mellan en förvaltningsmyndighet av typ enrådgivningsverk och t ex ÖB och försvarsstaben vara liten. Skillnaden torde främst ligga i det formella antecknandet av skiljaktig mening. Med hänsyn till det betydande ekonomiska ansvar som ÖB och försvarsgrenscheferna även formellt har fått i och med FPE-systemets införande är det också tveksamt om det finns motiv för en särbehandling av staberna i detta avseende. I fred bör därför samma princip om anmälan av skiljaktig mening samt om dokumentation av beslut kunna tillämpas på den militära ledningsorganisationen. Vi anser dock att denna fråga inte påverkar den formella möjligheten till lekmannainflytande inom försvarsmaktens centrala ledning.

För att undvika oklara befälsförhållanden i den militära organisationen anser vi att myndighetsbegreppet även i fortsättningen skall vara knutet till chefspersonerna – dvs ÖB, CA, CM och CFV. Härigenom måste också eventuella organ för lekmannainflytande knytas till chefspersonerna och inte till staberna.

Detta innebär i och för sig en skillnad jämfört med andra myndigheter med lekmannainflytande, men vi har inte kunnat finna några formella hinder för en sådan lösning. När det gäller fördelning av befogenheter mellan lekmanorgan, myndighetschef och stab bör samma principer kunna tillämpas som i den övriga statsförvaltningen.

13.5 Lekmannainflytandets omfattning

Med hänsyn till krigets krav på klara ansvarslinjer och snabba beslut vid genomförandet av militära operationer anser vi att ett lekmannainflytande inte bör förekomma i krig.

Med utgångspunkt från de allmänna motiv för lekmannainflytande som är tillämpliga inom försvarsmakten redovisar vi i det följande våra överväganden om vilka områden som kan vara aktuella för ett sådant inflytande i fred.

Operativ verksamhet

I fred omfattar den operativa verksamheten planläggning av hur disponibla resurser skall utnyttjas i händelse av krig samt åtgärder som hänger samman med försvarsmaktens insats- och mobiliseringsberedskap. Förutsättningarna för ett framgångsrikt försvar i händelse av krig är till stor del beroende av den krigsplanläggning som gjorts i fred och att försvarsmakten har en sådan beredskap att stridskrafterna hinner mobilisera. För oss är det självklart att ÖB, som under regeringen ensam måste bära ansvaret för de militära operationerna i krig, också måste ha ansvaret för krigsplanläggning, beredskap m m i fred. Vi anser därför att ett lekmannainflytande på operativa frågor inte bör förekomma. Att i fred föra över detta ansvar på *en kollegialt beslutande lekmanstyrelse*, som frånträder sitt ansvar i krig, bedömer vi *direkt olämpligt*.

Underrättelsetjänst

Grundat på underrättelseutredningens förslag och riksdagens beslut inrättades 1976-07-01 en särskild nämnd för lekmannainsyn i underrättelseverksamheten inom försvarsmakten. Vi har därför ansett att det inte är aktuellt att överväga ytterligare lekmannainflytande inom detta område.

Övergripande avvägning

ÖB ansvarar för den övergripande avvägningen och inriktningen av förbandsproduktionen.

Behov av lekmannainflytande på avvägningsfrågorna bör ses mot bakgrund av statsmakternas nuvarande insyn i och kontroll av försvarsmaktens planeringsverksamhet.

Den planeringsordning som nu tillämpas innebär att riksdagen tar ställning till inriktningen av säkerhetspolitiken, till riktlinjer för försvaret på lång och medellång sikt, till resursramar för försvaret och till medelsanvisning för olika ändamål.

Regeringen ger anvisningar för perspektiv- och programplaneringen och för budgetarbetet, fastställer vilka systemplaner som skall upprättas samt ger tillstånd till projektering och upphandling för varje enskilt större objekt.

För att tillgodose behovet av parlamentarisk insyn i försvarsplaneringen orienteras utrikesutskottet och försvarsutskottet, bl a om bakgrunden till och innehållet i regeringens anvisningar för miljö- och samhällsstudier samt resultatet av dessa studier. Insynen omfattar också regeringens anvisningar för perspektiv- och programplaneringen. Vidare har utskotten möjlighet att själva inhämta information från olika myndigheter. Insynsförfarandet innebär dock inte att ett utskott – genom underlåtenhet att väcka en fråga i riksdagen – tar ställning till lämnad information.

Härutöver har parlamentariskt sammansatta utredningar hittills med jämna mellanrum tagit ställning till försvarsmaktens inriktning och utformning.

Den representativa demokratin har, genom riksdagen och de särskilda utredningar som med jämna mellanrum tillsatts, således en betydande insyn i försvarsplaneringen. Genom avvägningsfrågornas stora betydelse anser vi likväl att ett lekmannainflytande inom detta område kan vara motiverat. Riksdagens insyn gäller också i första hand regeringens ledning och inriktning av studier, utredningar och planering. Den insyn som ett lekmanorgan inom försvarsmaktens centrala ledning skulle få, gäller däremot den centrala ledningens genomförande av denna verksamhet inom ramen för regeringens anvisningar. En lekmannainsyn i denna process skulle tjäna som ett komplement till riksdagens insyn.

Förbandsproduktion

Försvarsgrenscheferna ansvarar, var och en inom sitt område, för ledningen av förbandsproduktionen medan ÖB svarar för inriktningen och samordningen.

Vi anser att det i förbandsproduktionen finns flera områden där ett lekmannainflytande skulle vara värdefullt. Denna verksamhet kommer i stor

utsträckning i direkt beröring med allmänheten, särskilt den del som är värnpliktig. Inom vissa områden skulle också en närmare samverkan med samhället i övrigt vara önskvärd. Vi avser här främst frågor som rör personal, utbildning och fredsorganisation. Ett lekmannainflytande inom dessa områden bör kunna bidra till att försvarsmaktens verksamhet får en djupare förankring i samhället, samtidigt som erfarenheter kan utbytas med och anpassning ske till det civila samhället, t ex i utbildningsfrågor.

Fredsorganisationsfrågor är ofta av mycket sammansatt natur och hänger nära samman med den övergripande avvägningen inom försvarsmakten. De kan också ha lokaliseringsspolitisk anknytning. Beslut i fredsorganisationsfrågor fattas därför oftast av statsmakterna. Vi anser dock att ett lekmannainflytande kan fylla en viktig funktion i samband med de utredningar som föregår statsmakternas beslut. Detta gäller självfallet också när beslutade förändringar genomförs och vid beslut som fattas inom försvarsmaktens centrala ledning.

Genom lekmannainflytande på utbildningen kan en värdefull samverkan med samhället i övrigt komma till stånd. Det kan gälla såväl frågor om metoder som mer praktiska arbetsmarknadsproblem av typ repetitionsutbildningens förläggning i tiden. Vi vill dock peka på att ett inflytande på den direkta produktionen kan utövas först på lokal nivå. Denna fråga behandlas särskilt av utredningen om inflytande m m inom värnpliktsutbildningen.

I den centrala stabsorganisationen handläggs frågor som är av betydelse för hela försvarsmaktens personal. Till personalfrågor hänför vi också värnpliktsfrågor vad gäller värnpliktiga under såväl grundutbildning som repetitionsutbildning. Vi anser att ett lekmannainflytande på dessa frågor är motiverat.

Lekmannainflytande – medinflytande

Våra överväganden om lekmannainflytande har skett med utgångspunkt från *nu tillämpade* former för de anställdas *medinflytande*. Vi är emellertid medvetna om de stora förändringarna på arbetsrättens område och belyser därför något hur denna utveckling kan påverka det framtida lekmannainflytandet särskilt på personalfrågorna.

De fackliga organisationerna vill i ökad utsträckning avtalsreglera de förhållanden som rör de anställda. Den nya arbetsrättslagstiftningen ger också ökade möjligheter till en sådan avtalsreglering. Vidare finns en strävan till decentralisering. Lokala förhandlingar och avtal inom allt fler områden kan därför förutses. Osäkerheten inom statsförvaltningen om det framtida medinflytandets utbyggnadstakt och utformning är emellertid för närvarande mycket stor.

Vi anser att den utvidgning av de anställdas medinflytande som nu pågår kan påverka de framtida formerna för lekmannainflytande. Den ökade satsningen på medinflytande kan t ex leda till att betydelsen av ett lekmannainflytande kommer att minska. Utvecklingen mot dels ett vidgat område för de anställdas medinflytande, dels ökad decentralisering av förhandlingsverksamheten kan emellertid också tänkas leda till ett ökat behov av lekmannainflytande inom statsförvaltningen för att bevaka att de anställdas

medinflytande inte förändrar innehållet i politiskt fattade beslut. Detta är ju den offentliga sektorns särskilda dilemma. I den nya arbetsrättslagstiftningen har man också valt en sÄrlösning för denna sektor genom att undanta "det slag av verksamhet" en myndighet bedriver från de anstÄlldas inflytande. Ett lekmannainflytande för detta syfte får snarast karaktären av en förstärkning av myndigheterna i egenskap av arbetsgivare.

OsÄkerheten om den framtida utvecklingen är emellertid stor och vi bedömer att det kommer att ta lång tid, innan man kan överblicka konsekvenserna av den nya arbetsrättslagstiftningen och innan man har funnit lämpliga arbetsformer. Under alla omständigheter torde det bli nödvändigt att i framtiden reglera förhållandena mellan medinflytande och lekmannainflytande. Vi har i våra övertÄganden utgått från nu tillämpade former för de anstÄlldas medinflytande, men vill peka på att utvecklingen kan Ändra förutsÄttningarna för lekmannainflytande och därmed också dess omfattning och utformning.

Sammanfattning

Vi anser sammanfattningsvis betrÄffande lekmannainflytandets omfattning att

- det bör förekomma endast i fred,
- operativ verksamhet och underrättelsetjänst bör undantas,
- det är motiverat och i vissa avseenden önskvÄrt med lekmannainflytande inom avvägningsfunktionen och inom vissa områden av förbandsproduktionen främst i fråga om personal, utbildning och fredsorganisation,
- den arbetsrättsliga utvecklingen måste beaktas, eftersom den kan Ändra förutsÄttningarna för lekmannainflytandet.

13.6 ÖvertÄganden

Beslutande lekmannainflytande (styrelse)

Vi anser att det inte är möjligt att inrÄtta lekmannastyrelser hos både ÖB och försvarsgrenscheferna. En sådan lösning skulle innebÄra ytterligare tvÄ beslutsinstanser på central nivå och därmed en avsevärt komplicerad beslutsprocess. Det är inte heller lämpligt med styrelser enbart hos försvarsgrenscheferna. Många frågor som rör fredsorganisation och i viss mån också personal och utbildning måste samordnas över försvarsgrensgränserna. Detta samordningsansvar Ävilar ÖB. Vi anser att ÖB:s ställning försvagas och att hans samordningssträvanden över försvarsgrensgränserna försvåras om försvarsgrenscheferna får styrelser. Eftersom detta strider mot våra strävanden i övrigt har vi förkÄstat också en sådan lösning. Vi har därför närmare övervägt endast alternativet med en styrelse enbart hos ÖB.

Huvuddelen av de frågor vi anser vara angelÄgna för lekmannainflytande ligger emellertid inom försvarsgrenschefernas ansvarsområde – dvs personal, utbildning och fredsorganisation. För att en styrelse hos ÖB skall få inflytande på dessa frågor, måste den ges befogenheter att i hög grad befatta sig med de uppgifter som Ävilar försvarsgrenscheferna. Om styrelsen ges

sådana befogenheter blir följden antingen att ÖB först måste ta upp frågorna till sig eller att försvarsgrenscheferna blir föredragande direkt i styrelsen. Båda fallen innebär att försvarsgrenschefernas befogenheter som fristående myndigheter inskränks. Resultatet blir att ÖB:s styrelse också blir högsta beslutande organ för försvarsgrenarna och att vi i praktiken får ett enmyndighetsalternativ med ÖB:s styrelse som enda gemensamma beslutsinstans. En sådan ordning leder till oklarheter i ansvarsfördelning och beslutsbefogenheter och vi anser att den inte är förenlig med den av oss förordade organisationen.

En styrelse hos ÖB bör därför begränsa sina uppgifter till ÖB:s verksamhetsområde. Därmed skulle en sådan styrelse i huvudsak komma att ägna sig åt avvägningsfrågor. Eftersom dessa ofta är mycket komplicerade och behandlas under tidspress är risken stor att lekmännen inte får tillräcklig tid att tränga in i problemen. Vidare faller huvuddelen av de frågor som rör förbandsproduktionen, och som vi anser är angelägna för ett lekmannainflytande, utanför styrelsens verksamhetsområde. Vi har därför *avfört en styrelse hos ÖB* som en mindre ändamålsenlig form för lekmannainflytande och i stället prövat andra former.

En bidragande orsak till vårt ställningstagande har varit osäkerheten om lekmannainflytandets framtida roll i förhållande till ett ökat medinflytande.

Rådgivande lekmannainflytande (råd)

Att inrätta rådgivande organ hos försvarsgrenscheferna och eventuellt också hos ÖB skulle enligt vår mening medföra samma – om än inte lika stora – nackdelar som flera lekmanastyrelser. Vi har därför koncentrerat diskussionen till *ett* rådgivande organ.

Vi har föreslagit att militärledningen skall finnas kvar även fortsättningsvis. En möjlighet att tillgodose behovet av rådgivande lekmannainflytande är därför att utvidga militärledningen med lekmän.

Våra förslag beträffande militärledningen innebär att den skall fungera som ett samarbetsorgan mellan ÖB och försvarsgrenscheferna, men också med försvarsmaktens övriga centrala myndigheter, främst FMV och FOA. Militärledningen kan närmast ses som ett slags "direktion" för försvarsmakten som under ÖB:s ledning skall behandla alla frågor som är nödvändiga för att samarbetet mellan myndigheterna skall flyta väl. Arbetet torde bli av betydande omfattning och ofta leda till detaljerade expertdiskussioner. Sannolikt kommer de frågor som bör bli föremål för lekmannainflytande endast att uppta en mindre del av militärledningens dagordning. Å andra sidan torde det finnas andra frågor som bör bli föremål för ett lekmannainflytande, men som inte behöver tas upp i militärledningen. Detta gäller bl a flertalet frågor som rör endast en försvarsgren. Vi finner det därför mindre lämpligt att knyta lekmän till militärledningen.

För att tillgodose behovet av ett rådgivande lekmannainflytande anser vi det vara en bättre lösning att inrätta ett särskilt – från militärledningen fristående – råd för behandling av dessa frågor. ÖB:s ansvar för den övergripande avvägningen och inriktningen av förbandsproduktionen gör det naturligt att knyta detta råd till honom, men även försvarsgrenscheferna bör ingå eftersom deras verksamhet i högsta grad berörs.

Kontroll- och insynsorgan (nämnd)

Vi har även prövat möjligheten att tillgodose behovet av lekmannainflytande genom att inrätta ett särskilt kontroll- och insynsorgan av samma typ som den nyligen inrättade underrättelsenämnden. Nämnden skulle vara fristående från försvarsmaktens centrala ledning och sammansatt enbart av lekmän. Nämndens verksamhet skulle omfatta samma områden som vi angivit för rådet.

Också genom en nämnd är det möjligt att få insyn i och inflytande på försvarsmaktens verksamhet, även om knytningen blir indirekt och mer av övervakande karaktär. Genom att nämnden är fristående kan dess verksamhet omfatta också försvarsmaktens regionala och lokala myndigheter. Därigenom kan antalet lekmanorgan begränsas.

Vi anser att ett viktigt syfte med lekmannainflytande är att skapa ett ömsesidigt förhållande mellan försvarsmaktens centrala ledning och representanter för andra delar av samhället. Härigenom tillförs berörda myndigheter erfarenheter från den civila sektorn, samtidigt som en djupare förankring av försvarsmaktens verksamhet i samhället främjas. Ett sådant ömsesidigt förhållande anser vi bäst tillgodoses genom ett råd, medan en nämnd mer ensidigt skulle fungera som ett övervakningsorgan. Vi har därför *avfört en nämnd* som en i detta sammanhang mindre ändamålsenlig form för lekmannainflytande.

13.7 Förslag

Försvarsmaktens verksamhet i fred är i vid bemärkelse *förberedelser* för landets försvar i händelse av krig. Detta ger försvarsmakten en något speciell ställning när det gäller kopplingen mellan ansvar och beslutsbefogenheter i fred och i krig. Vi är av den bestämda uppfattningen att ett lekmannainflytande inte bör förekomma i krig. Vi anser också att den som har ansvaret i krig även bör ha ansvaret för förberedelserna i fred. Dessa förhållanden måste beaktas vid utformningen av ett lekmannainflytande inom försvarsmaktens centrala ledning i fred.

Vi har emellertid funnit att det är motiverat eller i vissa avseenden önskvärt med ett lekmannainflytande inom avvägningsfunktionen och inom vissa områden av förbandsproduktionen i fred.

Mot bakgrund härav och våra överväganden i övrigt om ett lekmannainflytandes omfattning och utformning *förordar vi att ett särskilt råd inrättas*. Ett rådgivande lekmannainflytande påverkar inte ansvarsförhållandena när det gäller verksamheten i fred och i krig. Man slipper dessutom en komplicerad reglering av beslutsbefogenheterna. En sådan reglering kan skapa problem, i synnerhet när viss verksamhet skall undantas från lekmannainflytandet. Vi avser då främst den mycket svåra gränsdragning som kan bli följderna av att den operativa verksamheten undantas – så t ex måste i många fall operativa hänsyn tas vid behandling av fredsorganisationsfrågor. Vi anser också att ett väl fungerande samarbete i rådet minskar den praktiska skillnaden mellan ett rådgivande och ett beslutande inflytande.

Rådet – som vi benämner militärrådet – bör knytas till ÖB, som också bör vara dess ordförande. I rådet ingår försvarsgrenscheferna och ett antal lekmän.

Militärrådet bör verka endast i fred. Beträffande militärrådets verksamhet föreslår vi följande.

- Operativ verksamhet och underrättelsetjänst undantas helt, men ÖB bör orientera rådet i den utsträckning det är nödvändigt för rådets verksamhet.
- Viktiga frågor i övrigt inom ÖB:s och försvarsgrenschefernas ansvarsområde kan behandlas i rådet.
- ÖB och försvarsgrenscheferna bör i viktiga frågor inom angivna områden inhämta rådets uppfattning.
- ÖB och försvarsgrenscheferna bör informera om frågor som är av betydelse för rådets verksamhet.
- Övriga ledamöter kan på eget initiativ ta upp frågor till behandling i rådet.

När det gäller rådets sammansättning anser vi att två krav bör uppfyllas: dels att genom lekmannarepresentationen tillgodose samhällets behov av insyn och inflytande, dels att tillföra den centrala ledningen kunskaper och erfarenheter från andra samhällssektorer. För att rådet inte skall bli för stort är det önskvärt att lekmännen kan fylla båda dessa funktioner. Man kan också överväga att låta en av ledamöterna i underrättelsenämnden ingå i rådet för att knyta samman dessa verksamheter. Det bedöms i första hand vara till fördel för underrättelsenämnden.

För att undvika oklara ansvarsförhållanden och kompetensvister bör det – vid inrättandet av ett råd enligt vårt förslag – särskilt prövas om vissa nu verksamma organ med lekmannainslag inom försvarsmakten kan utgå. Denna fråga måste dock ses tillsammans med lekmannainflytande på övriga nivåer inom försvarsmakten.

III Utformning av det valda alternativet

14 Överbefälhavaren med stab

I kapitel 12 har vi redovisat ÖB:s uppgifter samt lydadsförhållanden inom försvarsmakten i stort. ÖB ansvarar således under regeringen för landets försvar. Han leder den operativa verksamheten och underrättelsetjänsten och svarar för den övergripande avvägningen samt inriktningen och samordningen av förbandsproduktionen.

I detta kapitel tar vi mera detaljerat upp dels de uppgifter som vi föreslår skall åvila ÖB, dels organisationen av ÖB:s stab.

14.1 Organisation i stort av ÖB:s stab

Under vårt utredningsarbete har vi funnit att den stora arbetsbelastningen på försvarsstabschefen är en fråga som måste ägnas särskild uppmärksamhet när det gäller att organisera ÖB:s stab. Redan FLK 58 fann att chefen för försvarsstaben skulle få en alltför stor arbetsbelastning i den då föreslagna organisationen (jfr kapitel 3, figur 3:1). Därför förordade man att en befattning som souschef skulle inrättas.

Utvecklingen sedan 1961

Vid den reform som genomfördes 1961 framstod det som mest angeläget att samla den operativa verksamheten inklusive det operativa krigsförberedelsearbetet under ÖB. Behovet av att samordna ledningen inom allt fler områden har sedan dess successivt ökat. Detta har bl a medfört att ÖB fått ett ökat ansvar för avvägningen inom försvarsmakten och för inriktning och samordning av förbandsproduktionen. Det ansvar som åvilar ÖB och därmed försvarsstaben har således successivt ökat. Vi ger nedan några exempel på vad som hänt i detta avseende sedan 1961.

Inom den operativa funktionen har den fortlöpande minskningen av antalet kvalificerade förband medfört en omfattande studieverksamhet och en successiv anpassning av den operativa krigsplanläggningen. Utveckling av ADB-baserade informationssystem för operativ ledning på central och högre regional nivå medför att arbetsbelastningen ökar tillfälligt. På sikt kommer emellertid den nya tekniken att underlätta arbetet. Inom stöd-funktionerna finns ett behov av att i ökad utsträckning utnyttja samhällets civila resurser, t ex för sjukvård, transporter och annan underhållstjänst. Uppbyggnaden av de landsomfattande sambandsnäten, strävan efter ökad

samordning av totalförsvarets sambandsresurser, telekrigföringens snabba utveckling samt överföringen av totalförsvarets signalskyddsavdelning till försvarsstaben har medfört en avsevärt utökad verksamhet inom sambands-tjänstens område.

Under hela 1960- och 1970-talen har kraven på underrättelse- och säkerhetstjänsten ökat, bl a som en följd av den tekniska utvecklingen men också beroende på den allt större vikt som måste tillmätas dessa två funktioner i ett läge när vi av ekonomiska skäl tvingas sänka vår beredskap i flera avseenden.

Behovet att göra avvägningar över försvarsgrensgränserna har ökat, likaså behovet att inrikta och samordna förbandsproduktionen med utgångspunkt från en helhetssyn på försvarsmaktens utveckling. Detta har medfört den största förändringen för försvarsstabens del under de senaste tio åren. Studie- och planeringsverksamheten har blivit mer långsiktig och mer omfattande och komplicerad. De ekonomiska förutsättningarna har blivit allt hårdare, och detta har medfört ökade krav på flexibilitet i planeringen och på värderingen av underlag.

Behovet att rationalisera och att samordna fredsorganisationens utveckling och personaltjänsten har lett till att en särskild sektion med en organisations- och en personalavdelning tillkommit. Trots detta och trots en utökning också av personalvårdsbyråns resurser har försvarsstaben för närvarande för liten kapacitet för att motsvara de krav som ställs inom personaltjänstens område.

ADB-tekniken utnyttjas i allt större utsträckning som ett hjälpmedel i stabsarbetet. Den har redan bidragit till att man klarat av ökade arbetsuppgifter och kunnat höja ambitionen inom vissa områden utan resursökningar. Vi bedömer att denna utveckling endast befinner sig i ett inledande skede.

ADB-teknikens möjligheter har emellertid medfört att försvarsstaben fått ännu en uppgift, nämligen att samordna utvecklingen av informationssystem för krigs- och fredsbruk. Bland annat för detta ändamål har det tillkommit en ADB-avdelning i försvarsstaben.

Bedömd utveckling av arbetsuppgifterna

Vi bedömer att utvecklingen får följande konsekvenser för ÖB:s stab,

- ökade krav på att samordna militära och civila resurser främst när det gäller sjukvård och övrig underhållstjänst,
- ökade krav på underrättelsetjänsten,
- ökade krav på avvägningen inom försvarsmakten och därmed sammanhängande analys och värdering av olika handlingsalternativ,
- ökad belastning när det gäller att rationalisera fredsorganisationen; ökade problem i samband med skjut- och övningsfält samt andra principiella yttre miljö- och lokaliseringsfrågor,
- ökad belastning inom personaltjänsten föranledd bl a av de anställdas krav på ökat medinflytande, utökade förhandlingar på myndighetsnivå, krav på bättre arbetsmiljö och arbetarskydd, övergång till en ny befälsordning, behovet av ett ökat inflytande på personplaneringen för den

mest kvalificerade militära personalen samt behovet av att skapa en enhetlig personalpolitik inom försvarsmakten,

- ökat utnyttjande av modern ADB-teknik; under utvecklingsfasen innebär detta en stor arbetsbelastning för berörda stabsenheter men på sikt underlättas stabsarbetet.

Även våra förslag kommer att medföra en ökad arbetsbelastning för ÖB:s stab, bl a i form av ökade samordningsuppgifter.

Överväganden

Redan 1960 ansåg man sig behöva två chefer på hög nivå i försvarsstaben, en stabschef och en souschef. Belastningen på försvarsstabens ledning är i dag betydligt större än vad man kunde förutse 1960. Den kommer sannolikt att bli ännu större i framtiden. Nuvarande ordning med en souschef bedömer vi vara mindre lämplig eftersom den dels kan föra med sig oklarhet i ansvarsförhållandena, dels kan uppfattas som en extra beslutsnivå i stabsorganisationen.

Under senare år har ÖB personligen i allt större utsträckning tvingats engagera sig redan i beredningen av de viktigaste frågorna. Detta har varit nödvändigt med hänsyn till de stora förändringar som ägt rum och till belastningen på försvarsstabens ledning. En viss arbetsfördelning mellan ÖB och försvarsstabschefen har därför skett. Vi finner det naturligt att ÖB även i framtiden tar del i beredningen av vissa övergripande frågor.

Vid utformningen av organisationen är det viktigt att fastställa ÖB:s huvuduppgifter. Hittills har operativ ledning och därmed sammanhängande förberedelsearbete ofta angivits som ÖB:s huvuduppgift. Att den operativa verksamheten är en huvuduppgift för ÖB är odiskutabelt.

Som vi nämnt ovan har ÖB emellertid under de senaste decennierna i allt större omfattning fått ansvaret för avvägning, planering och ekonomi (dvs övergripande ledning av förbandsproduktionen). ÖB är i dag koncernchef för verksamheten i fred. Han är därmed ytterst ansvarig för hur försvarsmaktens budget används. Denna uppgift är enligt vår bestämda uppfattning inte en biuppgift. Vi anser att ÖB:s huvuduppgifter är två, nämligen att

- leda den operativa verksamheten (inklusive underrättelsetjänsten) i krig och fred och att
- leda försvarsmaktens utveckling (dvs att övergripande leda förbandsproduktionen).

ÖB:s stab måste innehålla erforderlig kompetens för båda uppgifterna.

Förbandsproduktionen är den volymmässigt dominerande fredsuppgiften, och koncernledningen måste med nödvändighet ägna mycket stor uppmärksamhet och kraft åt långsiktig planering, ekonomi och resultatbedömning. Oberoende av hur ÖB:s stab organiseras kommer dessa frågor alltid att uppta en stor del av ÖB:s tid, speciellt som de i regel måste behandlas i militärledningen. Detta är enligt vår uppfattning både naturligt och riktigt.

Den operativa ledningen är inriktad på att säkerställa övergången från fred till krig och att effektivt utnyttja tillgängliga resurser i krig. Dessa frågor är i fred som regel inte lika påträngande som planeringsfrågorna och

riskerar härigenom att komma i skymundan. Detta måste förhindras. Avvägningen inom försvarsmakten samt inriktning och genomförande av förbandsproduktionen är inget självändamål utan är till för att ta fram de resurser som behövs för att den operativa ledningen skall kunna lösa sina uppgifter nu och i framtiden. Det är därför nödvändigt att den operativa ledningsfunktionen i ÖB:s stab får en sådan ställning att den kan utöva ett tillräckligt inflytande på försvarsmaktens utveckling, utan att huvuduppgiften eftersätts. Redan FLK 58 insåg problemet och försökte framhålla den operativa ledningens ställning genom att ange att operativ ledning skulle vara försvarsstabschefens huvuduppgift. Utvecklingen har visat att detta inte givit den operativa funktionen den starka ställning som vi eftersträvar.

ÖB:s stab måste enligt vår mening organiseras så att det finns erforderlig kompetens för båda huvuduppgifterna och så att den operativa funktionens inflytande på försvarsmaktens utveckling säkerställs samtidigt som organisationen innebär en rimlig belastning på stabens ledning.

Dessa krav kan tillgodoses genom

- en förenklad organisation av nuvarande försvarsstab eller genom
- en uppdelning av ÖB:s stab i två eller fler direkt under ÖB lydande stabsdelar.

Det *första alternativet* innebär att man måste minska antalet enheter, som är direkt underställda försvarsstabschefen. Försvarsstaben skulle då kunna bestå av enheter för operativ verksamhet, underrättelsetjänst, övergripande avvägning m m, personal, fredsorganisation, informationstjänst och intern administration, dvs sju enheter direkt under försvarsstabschefen. En sådan organisation ger relativt klart avgränsade ansvarsområden under försvarsstabschefen och borde underlätta den interna arbetsledningen jämfört med dagsläget. Därigenom ökar försvarsstabschefens möjligheter att ägna sig åt de viktigaste frågorna inom de olika områdena. Vidare innebär alternativet att varje funktion hålls samman av *en* chef. Verksamheten inom varje funktion kan därför förväntas fungera väl, även om försvarsstabschefen tidvis måste koncentrera sina insatser till andra delar av stabens verksamhet.

Trots att antalet underlydande enheter i detta alternativ skulle minska betydligt jämfört med nuvarande organisation, är det tveksamt om arbetsbelastningen på försvarsstabschefen kommer att bli rimlig. Även om en del interna arbetsledningsuppgifter faller bort, kvarstår det faktum att antalet viktiga frågor, som måste föreläggas försvarsstabschefen, är stort. Därtill kommer försvarsstabschefens uppgift att företräda försvarsmakten och försvarsstaben utåt, som knappast kan läggas på andra befattningshavare i större utsträckning än vad som redan gjorts. Även om den operativa funktionen får en starkare ställning än i nuvarande organisation riskerar den dock att bli eftersatt eftersom planeringsfrågorna alltid kräver sin tid genom den årligen återkommande planeringsprocessen. Detta ökar behovet av att föra in en souschef i organisationen, vilket vi betraktar som en nödlösning.

I det *andra alternativet* kan flera lösningar diskuteras. Ju fler stabsdelar som är direkt underställda ÖB, desto större blir arbetsbelastningen på ÖB personligen. Vi har diskuterat tre stabsdelar, en för operativ verksamhet, en för underrättelsetjänst och en för övergripande avvägning m m. Vi har också övervägt att ha en särskild stabsdel för personaltjänst. Vi har emellertid

sett som ett absolut krav att ledningen av stabsarbetet inte får belasta ÖB alltför mycket. Därför anser vi att ÖB:s stab inte bör delas upp i fler än två stabsdelar, nämligen en för operativ verksamhet och underrättelsetjänst (OP/UND-stab) och en för övergripande avvägning samt för inriktning och samordning av förbandsproduktionen (PLAN/PERS-stab). En sådan ansvarsfördelning stämmer också väl överens med vår uppfattning om ÖB:s huvuduppgifter. Vardera huvuduppgiften åläggs en stabsdel. De två stabsdelarna utgör tillsammans ÖB:s stab, som vi i detta alternativ kallar *försvarsmaktens överkommando (ÖKF)*. ÖB är själv chef för överkommandot.

Enligt vår uppfattning ger denna organisation många fördelar. Kraven på såväl operativ kompetens som kompetens inom planerings- och ekonomiområdet på chefsnivå kan lättare tillgodoses. Problemen med den höga arbetsbelastningen på försvarsstabschefen blir lösta. Den operativa ledningens ställning säkerställs genom att en direkt under ÖB lydande chef – chefen för OP/UND-staben – odelat får ägna sin tid åt dessa frågor.

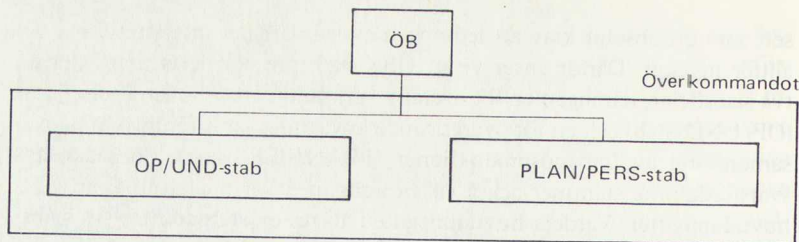
Även för de utåtriktade kontakterna erhålls en relativt väl avgränsad ansvarsfördelning. PLAN/PERS-stabens verksamhet riktar sig i första hand mot regeringen, försvarsgrenscheferna, FOA och de centrala förvaltningsmyndigheterna. OP/UND-staben riktar sig främst mot militärbefälhavarna och i begränsad omfattning mot regeringen, försvarsgrenscheferna och förvaltningsmyndigheterna. OP/UND-staben har dessutom kontakter med övriga totalförsvarsmyndigheter.

Vi anser att alternativet med ett överkommando med två sidoordnade chefer, som var och en har ett självständigt ansvar inför ÖB, är det klart bästa. Denna lösning närmar sig också den praxis som sedan flera år utvecklats inom stora privata företag (koncerner) med krav på bred kompetens hos den högsta ledningen.

Som en möjlig nackdel har anförts att avståndet mellan OPL- och AV-funktionerna ökar. OPL-funktionens inflytande på AV-funktionen skulle då riskera att inte bli tillgodosett. Vi bedömer dock tvärtom att OPL-funktionen är bättre representerad och får en större tyngd i denna lösning än i en odelad stab, något som bör säkerställa ett erforderligt inflytande. För att säkerställa sambandet mellan överkommandots två stabsdelar bör båda stabscheferna vara närvarande, när principiella frågor föredras för eller diskuteras med ÖB. Detta gäller särskilt frågor som rör studier, perspektiv- och programplanering samt operativa principer. I dessa frågor är en långtgående samverkan mellan OPL- och AV-funktionerna särskilt betydelsefull.

Uppdelningen av staben i två delar får inte leda till att allt samarbete kanaliseras genom stabscheferna. Båda enheterna ingår i ÖB:s stab och vi förutsätter ett nära samarbete på alla nivåer inom hela överkommandot. I vissa fall kan detta samarbete behöva regleras i arbetsordningen, främst för att säkerställa att även den operativa funktionens kompetens utnyttjas rationellt när det gäller frågor som rör försvarsmaktens utveckling. Stora delar av studieverksamheten och perspektiv- och programplaneringen är av den arten att OP/UND-staben bör delta i beredningen av dessa frågor. Arbetsformerna bör preciseras närmare vid utformningen av detaljorganisationen.

Det förhållandet att ÖB själv är chef för överkommandot kan vid en första anblick synas leda till en mängd detaljarbete för ÖB. Vi anser att



Figur 14:1 Överkommandots principorganisation.

Anm: ÖB är tillika chef för överkommandot

detta inte behöver bli fallet. ÖB:s samordning kan underlättas och erforderlig samverkan kan säkerställas om stabscheferna åläggs samordningsansvar för vissa frågor. Vi anser emellertid att en stark reglering av samarbetsformerna skulle vara ett misstroendevotum mot stabschefernas samarbetsförmåga.

En organisation med två stabsdelar direkt under ÖB är en i militära sammanhang oprövad lösning. Den bygger emellertid på de principer som tillämpas inom större industrikoncerner. Vi har ingen anledning att förmoda att en sådan organisation inte skulle kunna fungera väl även i militära sammanhang.

Förslag

Vi föreslår att ÖB:s stab organiseras på två stabsdelar, en OP/UND-stab och en PLAN/PERS-stab, med var sin chef direkt underställd ÖB. Som arbetsbenämning använder vi försvarsmaktens överkommando. Organisationen framgår av figur 14:1.

Denna principorganisation ger bl a fördelarna att

- ÖB:s båda huvuduppgifter, operativ ledning och ledning av försvarsmaktens utveckling, får var sin företrädare direkt under ÖB,
- ledningskapaciteten och ledningskompetensen ökar inom ÖB:s stab och
- den operativa funktionens ställning stärks.

14.2 Operativ verksamhet

Uppgifter

Den operativa ledningen skall i fred enligt regeringens grundläggande anvisningar vidta alla förberedelser och andra åtgärder som erfordras för att försvarsmakten skall kunna lösa sin uppgift att försvara landets oberoende. Den skall vidare säkerställa övergången från fred, över ett mer eller mindre tillspetsat krisläge, till krig. Under detta skede skall förstärkning av försvarsmaktens resurser kunna ske på olika sätt. I krig skall den effektivt kunna utnyttja disponibla resurser.

Dessa uppgifter kräver att den operativa ledningen fortlöpande bedriver strategiska och operativa studier som utmynnar i principer för försvarets förande och som omsätts i alternativa operationsplaner. Med utgångspunkt från dessa ställs uppgifter och fördelas resurser till militärbefälhavarna, vilka

leder krigsplanläggningen inom sina militärområden. Den operativa ledningen måste stödjas av en effektiv underrättelsetjänst. Även övriga operativa stödfunktioner i form av fältarbeten, samband, underhåll inklusive sjukvård och transporter spelar en betydelsefull roll vid planläggning och genomförande av operationer.

För att resurserna skall vara operativt användbara och kunna ställas till den operativa ledningens förfogande på rätt tid och rätt plats måste försvarsgrenscheferna få erforderliga direktiv. Dessa direktiv påverkar främst krigsförbandsutbildningen och mobiliseringsförberedelserna. De bör ingå i (samordnas med) ÖB:s direktiv för det årliga planerings- och budgetarbetet. Beredskapen vid staber och förband måste anpassas med utgångspunkt från underrättelsetjänstens bedömning av utvecklingen i vårt närområde. Krigsförbandens beredskap, krigsduglighet och användbarhet i övrigt skall kontrolleras, den operativa ledningens krigsorganisation skall vidareutvecklas, personalen skall utbildas och staberna övas. Krigsplanläggningen inom försvarsmakten skall samordnas med totalförsvaret i övrigt.

Nuvarande läge

Den operativa verksamheten i försvarsstaben är uppdelad på ett flertal enheter, nämligen operationsledning 1-3, sektion 1 samt i mindre omfattning andra enheter i staben.

Operationsledningen är centralt beredningsorgan. Den ursprungliga tanken var att försvarsstabschefen skulle utöva det direkta befälet över ÖB:s tredelade operativa ledningsorgan, medan andra ärenden skulle delegeras till en souschef. Nuvarande organisation ansluter dock inte till denna tanke. Tvärtom är souschefen i dag formellt chef för operationsledning 1-3. Han har också till uppgift att samordna verksamheten mellan operationsledning 1-3 och de operativa stödfunktionerna. Eftersom souschefen, som är ställföreträdande försvarsstabschef, också tilldelas andra betydelsefulla och tidskrävande uppgifter, torde det vara svårt för honom att kontinuerligt utöva en fast ledning av den operativa verksamheten.

Utöver underrättelsetjänst, som behandlas i avsnitt 14.3, omfattar de operativa stödfunktionerna främst fältarbeten, underhåll, transporter och samband. Dessa hålls för närvarande samman i sektion 1. Att märka är att stödfunktionerna visserligen har beröringspunkter med varandra men att samordningen av funktionerna var och en för sig med operationsledning 1-3 är viktigare. Motivet för att sammanföra dem i en sektion har närmast varit att begränsa antalet enheter, som är direkt underställda försvarsstabschefen, och att ge stödfunktionerna en företrädare på sektionschefsnivå för samverkan med myndigheter utanför försvarsstaben.

Alla operativa stödfunktioner är inte samlade till försvarsstaben. Vissa ärenden av operativ natur är delegerade till försvarsgrenscheferna enligt huvudstabsprincipen. Operativa sjöfartsärenden ligger t ex i viss utsträckning på marininstaben. Flygtrafikledning och vädertjänst ligger på flygstaben. Vi har inte funnit anledning att föreslå några förändringar i dessa avseenden.

Befästningsärenden, som är en viktig del av fältarbetsfrågorna, handläggs delvis av befästningsinspektören, som i dessa avseenden lyder direkt under försvarsstabschefen. Fältarbetsfrågorna i övrigt handläggs av allmänna av-

delningen i sektion 1. Denna avdelning handlägger också andra ärenden av skiftande natur, delvis utan beröring med operativ verksamhet, t ex arbetsmiljö- och arbetarskyddsfrågor. Inom försvarsstabens sektion 3 för personal- och organisationsfrågor handläggs vissa ärenden med stark operativ anknytning, t ex vissa krigsplaceringsfrågor och milostabernas organisation.

Vi kan konstatera att den operativa funktionen utmärks av en viss splittning och inkonsekvens beträffande såväl ledningsansvaret som stabsarbetets fördelning.

Överväganden

En effektiv operativ ledning i fred, under kriser, vid mobilisering och i krig måste säkerställas. Vårt förslag med en särskild stabschef för denna verksamhet direkt under ÖB bidrar till detta. Därutöver måste bli följande krav uppfyllas av ÖB:s stab.

- Staben skall i fred innehålla alla väsentliga kompetensområden som erfordras i krigsorganisationen.
- Den personal som skall bekläda nyckelbefattningar i krigsorganisationen skall inneha motsvarande befattningar i fredsorganisationen.
- Det skall finnas så mycket kvalificerad personal att erforderlig operativ ledning kan utövas dygnet runt med fredsorganisationens resurser.

Genom att ÖB:s stab delas upp i två delar, kan chefen för OP/UND-staben helt ägna sig åt ledningen av den operativa verksamheten och underrättelsetjänsten. Det finns då inte längre anledning att ha en särskild operationsledning inom OP/UND-staben. Denna bör i sin helhet ses som ett operativt ledningsorgan.

Den operativa ledningens organisation bör som nu vara funktionsinriktad, vilket innebär att personal inte är knuten till arbetsuppgifter försvarsgrenvis. Samtliga enheter skall bearbeta förelagda uppgifter med utgångspunkt från en helhetssyn på försvarsmakten. Detta får dock givetvis inte innebära att man gör avkall på kravet på fackkunnskap om skilda vapensystem och deras operativa utnyttjande.

En huvuduppgift för den operativa ledningen är att fortlöpande vidareutveckla den strategiska och operativa grundsyn som är grunden för de centrala och högre regionala ledningsorganens hela verksamhet.

Strategiska och operativa studier förblir en mycket betydelsefull del av denna verksamhet. Studierna skall främst vara underlag för och utmynna i alternativa planer för hur resurserna, i första hand krigsförbanden, skall utnyttjas i olika krigsfall. Planerna omsätts i order och anvisningar för krigsförberedelsearbetet inom OP/UND-staben, till MB och till andra berörda myndigheter. Det faller sig därför naturligt att studier och grundläggande krigsplanläggningsarbete inordnas i en *krigsplanläggningsenhet, OP-enhet K*, direkt under chefen för OP/UND-staben.

Operationsplanerna skall samordnas med planeringen inom övriga totalförsvarsmyndigheter. OP-enhet K bör svara för den övergripande samordningen, medan de operativa stödfunktionerna inom sina specialområden samverkar direkt med vederbörliga civila myndigheter.

Försvarsmakten måste ständigt anpassa sin beredskap, både mobiliserings-

beredskap och incident- och kuppberedskap, till det aktuella läget. Beredskapen skall samordnas med övriga delar av totalförsvaret. Detta gäller särskilt den sk administrativa beredskapen. Insatsberedskapen vid staber och förband skall prövas genom beredskapskontroller. Krigsförbandens förmåga att mobilisera samt deras användbarhet och krigsduglighet skall kontrolleras och värderas, främst i anslutning till repetitionsutbildningen. Stabspersonal skall ges operativ utbildning och operativa stabstjänstövningar skall genomföras för att vidmakthålla den operativa ledningsberedskapen. All denna verksamhet, som syftar till att säkerställa att försvarsmaktens olika delar har erforderlig beredskap, bör som nu hållas samman i en *beredskapsenhet, OP-enhet B*, direkt under chefen för OP/UND-staben.

De operativa stödfunktionerna utövar ett starkt, i många fall avgörande, inflytande både på krigsplanläggning och beredskap. Särskilt gäller detta den operativa *underhållstjänsten*, som svarar för att underhållsresurser av olika slag disponeras vid rätt tidpunkt och inom aktuellt operationsområde. Inte minst viktig är sjukvårdstjänsten och behoven av personalersättning. Underhållstjänsten kräver omfattande transporter på marken, till sjöss och i luften. Dessa måste samordnas dels med de transporter som erfordras vid koncentrerings-, uppmarsch- samt vid omgruppering av förband mellan skilda operationsområden, dels med övriga transporter inom totalförsvaret.

Ledningen av den operativa underhålls- och transporttjänsten får i framtiden ökade arbetsuppgifter genom att samhällets civila resurser måste tas i anspråk i större utsträckning än hittills. Detta leder till att behovet av samverkan med övriga totalförsvarsmyndigheter och med näringslivet ökar.

Den operativa *fältarbetstjänsten* bör föras samman till en enhet, varvid behovet av fackkunskap även på befästningsområdet skall tillgodoses. Vi bedömer det dock inte nödvändigt att denna verksamhet ställs direkt under chefen för OP/UND-staben. Fältarbetenas, bl a spärrning och blockering, betydelse för operationernas förande, särskilt i inledningsskedet, talar för att den operativa fältarbetstjänsten läggs på OP-enhet K. Den omfattande befästningsplanläggningen är i stor utsträckning ett förnödenhets- och transportproblem. Även förbindelsearbeten och förberedelser för förstöring av kommunikationsmedel och av förnödenheter som inte kan undanföras, har anknytning till underhålls- och transporttjänst. Vi föreslår därför att den operativa fältarbets-, underhålls- och transporttjänsten sammanförs till en enhet, *OP-enhet F/U/T*, som ställs direkt under chefen för OP/UND-staben.

En förutsättning för att operativ ledning skall kunna utövas i krig och fred är en väl fungerande stabs- och sambandstjänst. Ansvaret för att handlägga övergripande sambandsfrågor inom försvarsmakten samt svara för stabsmetodik och ADB-baserade informationssystem för krigsbruk bör åvila en särskild stabs- och sambandsenhet, *OP-enhet S/SB*, direkt underställd chefen för OP/UND-staben.

Stabs- och sambandsenheten skall bl a svara för totalförsvarets signal-skyddstjänst, försvarsmaktens signaltjänst och övergripande frågor om telekrigföring. Från den nuvarande signalskyddsavdelningen (TSA) överförs vissa materielutvecklings- och produktionsuppgifter till försvarets materielverk. Utbildningsresurserna förs över till chefen för armén som ansvarar för totalförsvarets signalskyddsutbildning. Stabs- och sambandsenheten organiseras förslagsvis på en stabsenhet, en signaltjänstenhet och en signal-skydds-enhet.

I detta sammanhang finns det anledning att ta upp frågan om ansvaret för den operativa ledningens krigs- och fredsorganisation. Vi anser att detta ansvar bör åvila chefen för OP/UND-staben och omfatta både krigs- och fredsorganisationen för överkommandot och milostaber m m.

Principerna för den operativa ledningens organisation och verksamhet i krig bör utarbetas av OP-enhet K. Den närmare utformningen av ledningsorganisationen i krig och fred på central och högre regional nivå och därmed sammanhängande förberedelser bör emellertid hållas samman av stabs- och sambandsenheten, varigenom OP-enhet K avlastas. Ännu ett skäl är att stabs- och sambandsförband utgör en betydelsefull del i ledningsorganisationen. Underlag måste dock lämnas från andra enheter inom överkommandot, t ex avseende kostnaderna för överkommandots fredsorganisation m m.

Inom OP-enhet S/SB bör stabsenheten vara sammanhållande för dessa frågor och bli svara för planer och anslagsframställningar för överkommandot, milostaber m m, krigs- och fredsorganisationen för operativa staber samt anslagsframställningar för insatsberedskap. Dessa anslag bör hållas samman inom ett särskilt huvudprogram för operativ ledning (jfr kapitel 16). Produktion av stabs- och sambandsförband och andra enheter som ingår i ledningsorganisationen bör liksom nu uppdras åt försvarsgrenscheferna.

I stabsenhetens uppgifter bör vidare ingå att utfärda anvisningar för högkvarterets mobilisering och beredskap, planering för utveckling av informationssystem för operativ ledning, krigsplacering av personal, utformning och utnyttjande av utrymmen i gemensamma stabsplatser, användning av stabsplatser i fredstid samt vidmakthållande och kontroll av högkvarterets och milostabernas anläggningar.

Förslag

Våra förslag innebär att den operativa verksamheten under chefen för OP/UND-staben organiseras på en krigsplanläggningsenhet (OP-enhet K), en beredskapsenhet (OP-enhet B), en fältarbets-, underhålls- och transportenhet (OP-enhet F/U/T) samt en stabs- och sambandsenhet (OP-enhet S/SB). Uppgifter för dessa enheter och exempel på underindelning framgår av avsnitt 14.7.

Vidare föreslår vi att vissa materielutvecklings- och produktionsuppgifter vid signalskyddsavdelningen (TSA) förs över till försvarets materielverk och utbildningsresurserna till chefen för armén.

14.3 Underrättelse- och säkerhetstjänst

Vi har delat upp underrättelsetjänsten i strategisk och militär underrättelsetjänst (avsnitt 2.6). Den strategiska underrättelsetjänsten, som regeringen ansvarar för, behandlas inte här. Våra överväganden avser enbart den militära underrättelsetjänsten.

Uppgifter

Den militära underrättelsetjänsten skall i fred kontinuerligt följa utvecklingen i vårt närområde och lämna såväl regeringen som ÖB underlag för beslut om åtgärder vid kränkning av vårt territorium samt för försvarsmaktens beredskap och krigsplanläggning. Den skall vidare lämna underlag för försvarsmaktens uppbyggnad och utveckling samt för utformning av krigsförbandens taktik, utveckling av vår krigsmateriel och utformning av våra befästningar.

I krig skall underrättelsetjänsten lämna det underlag om angriparen och dennes handlingsmöjligheter samt om läget hos andra främmande makter, som erfordras för den operativa ledningens beslut om operationernas förande.

Dessa uppgifter kräver en fortlöpande bedömning av det aktuella underrättelsebehovet, inriktning och ledning av underrättelseorganens verksamhet samt inhämtning, bearbetning, analys och delgivning av underrättelserna.

Den militära säkerhetstjänstens uppgift i fred och krig är att kartlägga den säkerhetshotande verksamhet som berör försvarsmakten samt att åstadkomma skydd mot sådan verksamhet.

Nuvarande läge

Överbefälhavaren leder underrättelsetjänsten inom försvarsmakten. Underrättelser bearbetas vid flertalet centrala och högre regionala myndigheter.

Inom *försvarsstaben* handläggs underrättelseärenden vid sektion 2, som också svarar för säkerhetstjänsten och svenska försvarsattachéer. De senare är dock direkt underställda chefen för försvarsstaben. Inom sektion 2 är underrättelsefrågorna samlade till en underrättelseavdelning.

Avdelningen bereder dels frågor som rör inriktningen av verksamheten vid de enheter som inhämtar underrättelser, dels frågor i övrigt som avser ledningen av den militära underrättelsetjänsten. Avdelningen bedömer ÖB:s behov av underrättelser och sammanställer de underrättelsebehov som anmäls av militära centrala och högre regionala myndigheter samt av övriga myndigheter inom totalförsvaret. Den bearbetar och delger underrättelser om främmande stridskrafter styrka och belägenhet, beredskap och verksamhet samt uppgifter om militärgeografi, kommunikationer och underhållsresurser. Dessutom behandlar avdelningen främmande makters telemotmedel, signalspaning och satellitspaning som är riktad mot Sverige, militärpolitiska förhållanden som är av betydelse för vår beredskap samt ekonomiska förhållanden som påverkar utformningen av främmande makters militära resurser. Avdelningens verksamhet är således inriktad på den operativa och i viss mån den strategiska underrättelsetjänsten.

Underrättelseavdelningen svarar vidare för utbildning av personal för centrala och högre regionala staber i underrättelse- och säkerhetstjänst. För diskussioner och ett ömsesidigt utbyte av information om underrättelsetjänstens verksamhet finns en sk underrättelseberedning, som består av representanter från de centrala myndigheternas underrättelseavdelningar.

Vid samtliga *försvarsgrensstab*er finns särskilda avdelningar som handlägger underrättelseärenden. De ansvarar som sk huvudunderrättelsemyndigheter för bearbetning och delgivning av underrättelser rörande organi-

sation, taktik, utrustning, utbildning m m, var och en inom sin försvarsgrens område (taktisk underrättelsetjänst). Försvarsgrensstabernas underrättelseavdelningar tar dessutom fram underrättelseunderlag för förbandsproduktion, leder och samordnar underrättelsetjänsten inom respektive försvarsgren och svarar för utbildning och reglementen.

Vid vissa andra centrala myndigheter, främst *FRA*, *FMV* och *FOA*, sker inhämtning, bearbetning och delgivning av underrättelser rörande materiel, teknik och forskning (teknisk underrättelsetjänst).

Militärbefälhavarna bearbetar underrättelser i den omfattning som krävs för den framtida verksamheten och för att kunna ta över underrättelseansvar enligt ÖB:s operationsorder.

Frågor som rör *säkerhetstjänsten* inom försvarsmakten är i allt väsentligt koncentrerade till försvarsstabens säkerhetsavdelning. Avdelningen inhämtar, bearbetar och delger säkerhetsunderrättelser samt underrättelser som rör främmande maktens underrättelse- och säkerhetsorganisationer. Säkerhetsavdelningen handlägger ärenden som rör sekretesskydd, tillträdesskydd, infiltrationsskydd och kontroll av säkerhetsskyddet.

Försvarsgrenscheferna leder säkerhetstjänst som rör personal, utbildning, viss krigsplanläggning, fackmässig mobiliseringstjänst, materiel och utrustning, organisation samt prov och försök.

1974 års underrättelseutredning (UU 74)

Underrättelseutredningen, som haft i uppdrag att utreda riktlinjer för den militära underrättelsetjänsten m m, konstaterar i sitt betänkande (SOU 1976:19) att vårt lands alliansfria ställning och det förhållandet att vi har en försvarsmakt som bygger på den allmänna värnpliktens grund utan stående förband i fred, ökar vårt behov av information om andra länder. UU 74 framhåller att tilltron till vårt lands förmåga att hävda sin självständighet bl a är beroende av underrättelsetjänstens effektivitet. Ju bättre kunskap vi har om andra länders stridskrafter och vapensystem m m, desto större möjligheter har vi att utforma ett effektivt försvar till en rimlig kostnad. Kunskaper om andra länders ekonomi och samhällssystem är viktiga komponenter i försvarsmaktens planering.

Underrättelseutredningen konstaterar också att kraven på den personal som är sysselsatt med bearbetning fortlöpande ökar till följd av den allt större mängden information och ökade svårigheter att bedöma utrikespolitiska frågor. Utredningen anser att resurserna för bearbetning av underrättelser i de centrala staberna för närvarande är för små. Vidare anser UU 74 att ledningen av den svenska militära underrättelsetjänsten utövas från en jämförelsevis låg nivå.

UU 74 föreslår att ansvaret för den militära underrättelsetjänstens ledning och samordning närmast under ÖB läggs på en nyinrättad befattning som underrättelsechef. Denne placeras på samma nivå i försvarsstaben som den nuvarande befattningen som chef för operationsledningen. Underrättelsechefen får till sitt omedelbara förfogande ett beredningsorgan. De centrala stabernas resurser för bearbetning av underrättelser förs samman i försvarsstaben och bildar en bearbetningsenhet som lyder under underrättelsechefen. ÖB:s enhet för inhämtning av underrättelser med s k särskilda medel inord-

nas i försvarsstaben och underställs underrättelsechefen, som blir verksamhetens öppna chef. Slutligen föreslår UU 74 att en underrättelsenämnd inrättas.

På grundval av underrättelseutredningens betänkande lade regeringen i proposition 1975/76:189 fram förslag om insyn i och kontroll av den militära underrättelsetjänsten m m. Riksdagen beslutade i enlighet med regeringens förslag. Beslutet har lett till att en särskild underrättelsenämnd inrättas fr o m 1976-07-01.

Genom beslut 1976-06-10 uppdrog regeringen åt oss att överväga och lämna förslag om underrättelsetjänstens organisation m m inom den centrala ledningsorganisationen (jfr avsnitt 1.2). Av tilläggsdirektiven framgår bl a att

- det ankommer på ÖB att bestämma den inre organisationen för ÖB:s enhet för inhämtning av underrättelser med sk särskilda medel (IB) liksom enhetens närmare anknytning till försvarsstaben eller dess motsvarighet samt att
- personalresurserna för central ledning av underrättelsetjänsten och för bearbetning av underrättelserna är alltför små.

Enligt direktiven har vi frihet att föreslå andra nivåförhållanden i försvarsstaben än vad underrättelseutredningen föreslagit, men det påpekas samtidigt att starka skäl talar för att underrättelseledningens nivå bör höjas.

Överväganden

Underrättelsetjänsten är i fred av utomordentligt stor betydelse för vår säkerhet och för våra möjligheter att få den förvarning som behövs för att vi skall kunna höja vår beredskap och vid behov mobilisera. Den är också av stor betydelse för utvecklingen av vårt försvar och för krigsplanläggningen. I fred är underrättelsetjänsten således en mycket viktig stödfunktion såväl till den operativa verksamheten som till den övergripande avvägningen och till förbandsproduktionens olika delar.

I krig är underrättelsetjänsten på central nivå i huvudsak inriktad på att ta fram underlag för den operativa ledningens beslut om operationernas förande. Tillsammans med den operativa ledningen utgör underrättelsetjänsten stommen i försvarsstabens krigsorganisation. De underrättelse-resurser som i fred ingår i försvarsgrensstaberna överförs vid mobilisering i stor utsträckning till försvarsstaben.

För att säkerställa att underrättelsetjänsten kan fungera effektivt i fred, under kriser, vid mobilisering och i krig anser vi att följande *krav* måste uppfyllas.

- ÖB:s underrättelseenhet skall i fred innehålla alla kompetensområden som erfordras i krigsorganisationen.
- Den personal som skall bekläda nyckelbefattningar i krigsorganisationen skall inneha motsvarande befattningar i fredsorganisationen.
- Fredsorganisationen skall innehålla så mycket kvalificerad personal att den operativa underrättelsetjänsten vid behov kan utövas dygnet runt med fredsorganisationens resurser.

Även om underrättelsetjänsten vid försvarsstaben och försvarsgrensstaberna har olika syften, anser vi att den nuvarande organisationen med underrättelseenheter vid alla de centrala staberna medför en splittring av resurserna och ett visst mått av dubbelarbete. Detta gäller i första hand *bearbetning av underrättelser*. Splittringen begränsar också den flexibla användning av underrättelseresurserna som är nödvändig. Som UU 74 framhållit föreligger det dessutom vissa brister när det gäller ÖB:s möjligheter att inrikta underrättelsetjänsten samt bearbeta och analysera inkommande underrättelser. Detta är allvarligt och tyder på bristande balans mellan inhämtande och bearbetande resurser.

Vi anser att underrättelseresurserna kan utnyttjas effektivare om de koncentreras till ÖB:s stab. Detta gäller i första hand bearbetningsresurserna vid försvarsgrensstaberna. En sådan överföring får emellertid inte leda till att försvarsgrenschefernas behov av underlag för förbandsproduktionen eftersätts.

Genom denna överföring anser vi att man får god överensstämmelse mellan organisationen i fred och krig, att uthålligheten vid kriser ökar och att uppbyggnad och utnyttjande av ADB-baserade informationssystem underlättas.

Försvarsgrensstaberna bör dock ha kvar de resurser som krävs för att bedöma det egna underrättelsebehovet och ställa krav på ÖB:s underrättelseorgan med hänsyn till detta. Vidare måste det finnas resurser för att utvärdera det material som kommer in från ÖB:s underrättelseorgan.

När det gäller *den tekniska underrättelsetjänsten* har vi inte funnit anledning att föra över bearbetningsansvaret till ÖB. Det skulle leda till en mängd detaljarbete, som i allmänhet inte är av direkt intresse för den operativa verksamheten. Det skulle också försvåra ett effektivt utnyttjande av den tekniska fackkompetensen inom FMV och FOA. Däremot måste det säkerställas att den tekniska underrättelsetjänsten inriktas mot frågor som är av betydelse för försvarsmakten och att den samordnas mellan myndigheterna. Vidare måste sammanställning och delgivning av tekniska underrättelser säkerställas. Genom att ÖB får ökade ledningsresurser bör försvarsmaktens behov av tekniskt underrättelseunderlag kunna preciseras bättre. Inhämtning, bearbetning och delgivning kan därför bli effektivare.

Överbefälhavarens ansvar bör, mot bakgrund av vad som sagts ovan, vara att leda den operativa och taktiska underrättelsetjänsten samt att inrikta och samordna den tekniska underrättelsetjänsten. ÖB medverkar dessutom i den strategiska underrättelsetjänsten, som leds av regeringen.

Försvarsgrenscheferna skall ange behov av och analysera bearbetade taktiska och tekniska underrättelser.

När det gäller *underrättelsetjänstens inplacering i överkommandots organisation* har vi övervägt att lägga underrättelseenheten direkt under ÖB. Detta alternativ har vi emellertid förkastat. Det skulle medföra alltför stor arbetsbelastning på ÖB personligen. En naturlig lösning i den organisation av överkommandot som vi valt är att ansluta underrättelsetjänsten till de operativa ledningsfunktionerna i OP/UND-staben. Underrättelsetjänsten lyder då under en stabschef, som direkt inför ÖB har det samlade ansvaret för den operativa verksamheten och underrättelsetjänsten. Sambandet med den operativa verksamheten blir väl tillgodosett och avgränsningen av

OP/UND-stabens uppgifter ger goda förutsättningar för att stabschefen skall kunna ägna sig även åt underrättelsetjänsten. Inom OP/UND-staben anser vi att underrättelsetjänsten bör hållas samman i en enhet (*UND-enhet*), som placeras in vid sidan av de fyra operativa enheter som vi behandlat i föregående avsnitt. Försvarsattachéerna, som för närvarande är underställda försvarsstabschefen, bör underställas chefen för UND-enheten.

Säkerhetstjänsten är i allt väsentligt centraliserad till ÖB. I och med att staberna samlokaliseras kan man överväga att föra över även resterande resurser för säkerhetstjänst från försvarsgrensstaberna till ÖB (sammanlagt fem personer). Denna fråga bör prövas närmare när detaljorganisationen utformas.

Säkerhetstjänsten är av direkt intresse för underrättelsetjänsten eftersom säkerhetsunderrättelser om främmande makters aktivitet är en viktig del av det underlag som underrättelsetjänsten utgår från vid sina bedömningar av läget. Bearbetning av militära underrättelser och säkerhetsunderrättelser bör ske samordnat och i nära samverkan. Säkerhetstjänsten bör därför inordnas som en underenhet i underrättelseenheten.

Som framgått ovan är ÖB:s nuvarande *resurser* främst för ledning och inriktning av underrättelsetjänsten samt för bearbetning otillräckliga. Genom den överföring av bearbetningsresurserna från försvarsgrensstaberna som vi föreslagit och genom ett ökat utnyttjande av ADB-tekniska hjälpmedel kan vissa brister avhjälpas. Vi har emellertid bedömt det nödvändigt att förstärka underrättelseresurserna ytterligare. Om alla de förbättringar som underrättelseutredningen pekat på skulle genomföras, torde ett tillskott på ca 20 personer erfordras.

Vi anser att det måste råda balans mellan inhämtande och bearbetande resurser och att de inhämtande enheterna måste kunna inriktas mot de väsentligaste uppgifterna. Det är svårt att närmare precisera ett exakt personalbehov för att denna balans och styrning skall kunna åstadkommas. Vi anser emellertid att en utökning med åtta befattningshavare tills vidare kan vara en tillräcklig förstärkning för att tillgodose de mest angelägna behoven. Det bör i fortsättningen åvila ÖB att se till att ovan nämnda balans uppnås och vid behov föreslå eller vidta erforderliga åtgärder.

Förslag

Våra förslag beträffande underrättelse- och säkerhetstjänsten innebär att

- ÖB skall medverka i den av regeringen ledda strategiska underrättelsetjänsten,
- ÖB skall leda den operativa och taktiska underrättelsetjänsten samt inrikta och samordna den tekniska underrättelsetjänsten,
- försvarsgrensstabernas resurser för bearbetning förs över till överkommandot, som således svarar även för bearbetning av taktiska underrättelser,
- ÖB:s resurser för ledning av underrättelsetjänsten och för bearbetning och analys av underrättelserna därutöver förstärks med åtta personer,
- ÖB leder säkerhetstjänsten,

- underrättelse- och säkerhetstjänsten hålls samman i en enhet (UND-enhet) som lyder direkt under chefen för OP/UND-staben samt att
- försvarsattachéerna underställs chefen för UND-enheten.

Uppgifter och organisation för underrättelseenheten framgår av avsnitt 14.7.

14.4 Övergripande avvägning samt inriktning och samordning av förbandsproduktionen

Uppgift

Avvägningsfunktionen (AV) huvuduppgift är dels att med utgångspunkt från statsmakternas anvisningar och med beaktande av såväl kortsiktiga som långsiktiga behov bereda ÖB:s ställningstaganden i övergripande avvägningsfrågor om utvecklingen av försvarsmaktens krigs- och fredsoorganisation, dels att på grundval härav bereda ÖB:s direktiv för inriktningen av verksamheten inom försvarsmakten. I uppgiften ingår att

- ta fram underlag för statsmakternas ställningstaganden till inriktningen av försvarsmaktens utveckling i stort (perspektivplan för försvarsmakten),
- ta fram underlag för statsmakternas ställningstaganden till utvecklingen under den närmaste femårsperioden, grundat på den inriktning i stort som statsmakterna angivit (programplan för försvarsmakten),
- successivt konkretisera krigs- och fredsoorganisationen i den utsträckning som erfordras för att förbandsproduktionen skall kunna genomföras på ett planmässigt och effektivt sätt samt att
- ställa uppgifter och fördela resurser till de förbandsproducerande myndigheterna (utfärda planeringsdirektiv och föra budgetdialog).

Förhållandet mellan AV-funktionen och förbandsproduktionsledningen (försvarsgrensheferna) kan förenklat uttryckt ses som ett kund-leverantörförhållande. AV-funktionen beställer tjänster i form av studier och utredningar samt produkter i form av krigsförband. AV-funktionen måste emellertid också ha ett ansvar för produktionsresursernas utveckling i stort, eftersom dessa dels är viktiga för den långsiktiga handlingsfriheten, dels är kostnadskrävande. I första hand gäller detta givetvis försvarsmaktens egna produktionsresurser (fredsoorganisationen), men även kapacitetsutvecklingen inom svensk försvarsindustri måste ägnas uppmärksamhet.

Planering och budgetering i en så stor och komplex organisation som försvarsmakten kan ses som en kombination av rationella analyser och förhandlingar mellan olika intressentgrupper. Detta förhandlingsinslag torde bli alltmera påtagligt, tex med hänsyn till kommunala intressen i fredsoorganisationsfrågor och personalens medinflytande. Mot denna bakgrund ställs stora krav på AV-funktionen.

För det första skall AV-funktionen ha överblick över och kunna föra en dialog med företrädare för övriga funktioner inom försvarsmakten. Detta gäller främst operativa och säkerhetspolitiska frågor samt krigsoorganisationen och produktionsresurserna för denna. I de senare inräknas såväl fredso-

ganisationen som industrins kapacitet samt förutsättningar och möjligheter att utnyttja samhällets civila resurser, t ex när det gäller sjukvård och försörjning med materiel och andra förnödenheter.

För det andra skall AV-funktionen ha kapacitet att, mot bakgrund av nämnda överblick, inrikta försvarsgrenarnas studier på de väsentligaste frågorna samt kritiskt granska och värdera inkommande underlag.

För det tredje måste AV-funktionen ha ett nära och väl fungerande samarbete främst med förbandsproducenterna (försvarsgrenscheferna), men också med FOA och andra centrala myndigheter.

Nuläge

Av regeringens instruktion för överbefälhavaren framgår att ÖB leder och samordnar försvarsmaktens utveckling och inriktning samt avvägningen inom försvarsmakten på lång sikt (långsiktplanering). Vidare leder och samordnar ÖB budgetarbetet inom försvarsmakten.

I bestämmelserna för FPE-systemet (Sam FPE) sägs att ÖB:s ledande roll tar sig uttryck i direktiv till programmyndigheterna (bl a försvarsgrenscheferna) för deras programplanering och anslagsframställningar i form av uppgifter och resurser.

Av försvarsgrenschefernas instruktioner framgår att de utarbetar planer för avvägningen inom försvarsgrenen på lång sikt. Av bestämmelserna för FPE-systemets tillämpning framgår att det åligger programmyndighet (försvarsgrenschefer) att, enligt ÖB:s direktiv, styra fördelningen av uppgifter och resurser inom programmet (försvarsgrenen).

Vi anser att bestämmelserna ger utrymme för olika tolkningar när det gäller ansvars- och befogenhetsfördelningen mellan ÖB och försvarsgrenscheferna i avvägningsfrågor.

ÖB:s ställningstaganden rörande övergripande avvägning, inriktning och samordning av förbandsproduktionen bereds i nuvarande organisation av sektion 4 i försvarsstaben. Vissa samordningsuppgifter ligger på sektion 3, främst fredsorganisations- och personalfrågor. För närvarande finns det vissa brister när det gäller ÖB:s möjligheter att leda och utvärdera vissa typer av studier, främst sådana som avser organisationsstyrande materielsystem och anläggningar. Detta gäller också ÖB:s möjligheter att leda och samordna personal- och fredsorganisationsutvecklingen i stort, liksom hans möjligheter att samordna förbandsproduktionen.

Övergripande avvägning

Innan det nuvarande planeringssystemet infördes 1972 gjorde ÖB i princip en avvägning mellan försvarsgrenarna. Försvarsgrenscheferna svarade för avvägningen inom försvarsgrenarna.

En av grundtankarna i det nya planeringssystemet är att avvägningen skall göras mellan olika försvarsfunktioner, t ex mellan luftförsvarsförband, rörliga markstridsförband, lokalt bundna markstridsförband och fjärrstridsförband. Detta synsätt har legat till grund för den indelning i avvägningsprogram som nu används i planeringen (jfr bilaga C).

En annan grundtanke i planeringssystemet är att så långt som möjligt

tillgodose behovet av handlingsfrihet i försvarsplaneringen med hänsyn till osäkerheten i t ex den framtida säkerhetspolitiska och ekonomiska utvecklingen. Detta kräver god överblick och kontroll över de åtgärder som binder utvecklingen på lång sikt. Hit hör bl a beslut om större organisationsstyrande vapensystem och vissa beslut om fredsorganisationens utveckling.

Dessa krav på överblick och kontroll skall tillgodoses bl a genom perspektivplaner, programplaner och systemplaner. Perspektivplanen är främst ett instrument för att skapa överblick över dels olika försvarsstrukturer som är av intresse på lång sikt, dels de handlingsvägar som finns för att nå dessa. Urvalet av dessa framtida försvarsstrukturer innebär en första övergripande avvägning. Den successiva konkretiseringen av avvägningen och inriktningen sker sedan i programplanerna och i de systemplaner som upprättas för särskilt kostnadskrävande och organisationsstyrande vapensystem. Den slutliga preciseringen sker i samband med den årliga budgetbehandlingen och rullningen av programplanerna. Då fattas ett antal delbeslut som påverkar handlingsfriheten och utvecklingen på lång sikt. ÖB:s övergripande avvägning berör således både näraliggande och långsiktiga frågor.

Enligt vår uppfattning kan ÖB:s övergripande avvägning inte begränsas till avvägningsprogrammen. Flera av dessa består av vapensystem (delprogram), som var för sig är organisationsstyrande och kostnadskrävande och som dessutom produceras av olika försvarsgrenar. Ett exempel är avvägningsprogrammet Fjärrstridsförband, i vilket både attackflyget och ubåtsförbanden ingår. Det åvilar ÖB att göra avvägningar även av detta slag.

ÖB:s övergripande avvägning bör därför omfatta dels avvägning mellan avvägningsprogrammen, dels avvägning mellan olika större vapensystem och förband inom avvägningsprogrammen. Med nuvarande indelning innebär detta att ÖB skall svara för avvägningen mellan delprogram inom huvudprogrammen 1-3 (Armé-, Marin- och Flygvapenförband). Avvägningen måste emellertid också omfatta försvarsgrenarnas fredsorganisation, central och högre regional ledning (huvudprogram 4) samt gemensamma myndigheter och funktioner (huvudprogram 5).

En annan fråga som bör beröras är hur ÖB:s avvägningar skall komma till uttryck. I krigsorganisationen ingår ett mycket stort antal förbandstyper av skiftande betydelse för försvarsmaktens effekt. Det är givetvis omöjligt att belasta ÖB med alla detaljer i krigsorganisationen. Därigenom kan överblicken lätt förloras. En ansvarsfördelning mellan ÖB och försvarsgrenscheferna är därför nödvändig. Att en gång för alla dra upp en exakt gräns torde vara mindre lämpligt. ÖB bör få befogenheter att gripa in i avvägningsfrågor i den utsträckning han bedömer det nödvändigt. ÖB:s inflytande skall emellertid i första hand säkerställas när det gäller förband och vapensystem som har ett betydande inflytande på operationernas förande och som binder handlingsfriheten på sikt.

För de viktigaste förbanden (vapensystemen) inom varje delprogram bör ÖB ange målsättning, inklusive viktigare ingående materiel m m, samt det antal förband som skall disponeras under olika år.

Inom ramen för dessa anvisningar utarbetar försvarsgrenscheferna konkreta (vid behov alternativa) målsättningar för förband (TOEM) och för materiel (TTEM). Dessa underställs i olika steg ÖB:s prövning och godkännande. Även här måste ÖB ges stor handlingsfrihet, när det gäller att bedöma behovet och omfattningen av en sådan prövning.

Programplanering

Programplanerna omfattar fem år och rullas varje år. Programplaneringen leds av ÖB, som utfärdar erforderliga planeringsdirektiv. Direktiven innehåller i princip preliminära mål för förbandsproduktionen under planeringsperioden. De anger också vilka ekonomiska resurser som kan disponeras för att lösa uppgifterna. Mot bakgrund av dessa direktiv utarbetas programplaner av försvarsgrenscheferna för respektive försvarsgren och av varje central myndighet för sin egen verksamhet. ÖB:s direktiv kompletteras regelmässigt efter hand som planeringsprocessen fortskrider. Programplanerna lämnas in via ÖB till regeringen den 1 september varje år. ÖB:s programplan ("programplan för det militära försvaret"), som baseras på övriga programplaner inom försvarsmakten, lämnas in till regeringen den 1 oktober varje år.

Nuvarande ordning kan verka förvillande. Programplaner förekommer på olika nivåer. Som ytterlighetsalternativ kan nämnas programplanen för det militära försvaret och programplanen för statens försvarshistoriska museer. Det är också svårt att i *ett* dokument få överblick över planeringen för den närmaste femårsperioden. Slutligen förekommer en del dubbelarbete och motsägelser i den omfattande dokumentation som nu sänds in till regeringen. (Enligt försvarsutskottets betänkande 1975/76:32 omfattar de årligen återkommande programplanerna, anslagsframställningarna och årsredovisningarna tillsammans ca 3 500 sidor.)

Den nuvarande ordningen innebär också att det är klara principiella skillnader mellan de programplaner som försvarsgrenscheferna gör upp för armé-, marin- och flygvapenförband och programplanerna inom huvudprogram 4 och 5. De senare redovisar med några undantag behov av medel för att utveckla myndighetens egna produktionsresurser. Försvarsgrenschefernas programplaner däremot är handlingsprogram som visar hur de ekonomiska resurserna skall utnyttjas för att krigsorganisationen inom tilldelat ansvarsområde skall utvecklas enligt de direktiv ÖB givit.

Försvarsgrenschefernas nuvarande programplaner har vi valt att i stället kalla *förbandsproduktionsplaner*. Därigenom betonas försvarsgrenschefernas roll som förbandsproducenter. Vi föreslår att det endast skall finnas en programplan inom försvarsmakten, *programplan för försvarsmakten*, för vilken ÖB skall ansvara. Härigenom understryks ÖB:s ansvar och befogenheter att göra avvägningen inom försvarsmakten och att ange målen för förbandsproduktionen. Programplanen skall omfatta all den verksamhet som finansieras inom försvarsmaktens ekonomiska ram, med de restriktioner som regeringen kan behöva ge. Däremot föreslår vi ingen ändring när det gäller anslagsframställningarna och uppdragssystemet.

Programplanen för försvarsmakten bör i princip innehålla den information som ÖB:s och försvarsgrenschefernas nuvarande programplaner tillsammans innehåller. Därigenom kan alla dubbelskrivningar rensas bort. Försvarsgrenschefernas förbandsproduktionsplaner skall således ingå i ÖB:s programplan. Den bör också innehålla ett avsnitt där ÖB ger sin syn dels på inriktningen av verksamheten vid de centrala myndigheterna, dels på utvecklingen av deras produktionsresurser och de ekonomiska resurser som varje myndighet mot bakgrund härav kan få disponera inom försvarsmaktens totala ram. På så sätt får regeringen en samlad och genomarbetad plan för hela för-

svarsmakten. ÖB:s programplan bör behandlas i militärledningen. Försvarsgrensheferna och andra berörda chefer får på det sättet möjlighet att anmäla eventuella avvikande meningar.

Huvuddragen i de programplaner som centrala myndigheter för närvarande upprättar och som avser utvecklingen av myndighetens egna produktionsresurser bör framgå av ÖB:s programplan. Man kan därför överväga att helt låta dessa programplaner (för delprogram inom huvudprogram 4 och 5) utgå. Om så bedöms nödvändigt kan viss information föras över till myndigheternas anslagsframställningar. En sådan åtgärd skulle ytterligare begränsa förekommande dubbelskrivningar och underlätta överblicken. ÖB måste emellertid även i fortsättningen ge direktiv för planerings- och budgetarbetet, och myndigheterna måste skicka in sina anslagsframställningar till regeringen via ÖB. Denne bör också som hittills yttra sig över dessa.

Vi vill understryka att även försvarsgrenarnas produktionsresurser (fredsorganisation) givetvis skall omfattas av ÖB:s programplan. Det bör prövas närmare om det därutöver är nödvändigt med en mera detaljerad redovisning.

Studieverksamheten

För avvägningsfunktionens verksamhet, liksom på lägre nivåer för förbandsproduktionsledningen, materielanskaffningen m fl verksamheter, krävs ett omfattande underlag. Detta tas i stor utsträckning fram genom studier av olika slag. Vi kan urskilja följande typer av studier,

- avvägnings- och översiktsstudier som skall ge underlag för avvägningen mellan olika delprogram (förband, vapensystem) och som bl a skall resultera i utkast till målsättningar för förband och vapensystem,
- förbands- och systemstudier som skall ge underlag för förbandens (systemens) närmare sammansättning, taktik m m och resultera i slutliga målsättningar samt
- funktionsstudier som skall ligga till grund för beslut om utveckling och beställning av materiel och bl a resultera i målsättningar för materiel.

Studieverksamheten bedrivs nu på stor bredd. Den är i regel organiserad så att varje myndighet har en enhet för inriktning, ledning och värdering av studier. Studierna genomförs av arbetsgrupper som tillsätts i särskild ordning för varje problem. I arbetsgrupperna ingår personal som har den erforderliga kompetensen, oberoende av var i organisationen (vid vilka myndigheter) vederbörande tjänstgör. Arbetet i dessa grupper blir därför en deltidssyssla för de flesta medlemmarna. Vi anser att detta system har många fördelar och bör behållas.

Den nuvarande ansvarsfördelningen innebär att ÖB genomför avvägnings- och översiktsstudierna medan övriga studier genomförs av försvarsgrensheferna. Förvaltningarna och FOA medverkar i mycket stor omfattning i dessa studier.

Vi anser att nuvarande ansvarsfördelning i princip bör behållas. En överföring av försvarsgrenarnas studieverksamhet till ÖB medför enligt vår mening stor risk för att överblicken förloras och att den mest kvalificerade

personalen i alltför hög grad kommer att belastas med detaljfrågor och administrativa problem. Vissa förändringar är emellertid önskvärda. Således anser vi att ÖB måste utöva en kraftfullare styrning av studieverksamheten så att den kompetens som finns verkligen utnyttjas för de mest angelägna studierna, och så att förband och funktioner som berör flera försvarsgrenar studeras på ett rationellt sätt. Styrningen bör också syfta till att få det underlag som kommer in från olika håll likvärdigt underbyggt och jämförbart. Därigenom blir det lättare att utvärdera underlaget och genomföra avvägningsstudierna. Slutligen anser vi det önskvärt att ÖB:s resurser för analys och värdering av inkommande underlag förstärks.

Vi bedömer det inte heller uteslutet att det skulle ge vissa fördelar om ÖB:s stab i inledande skeden kunde driva vissa systemstudier i egen regi, särskilt sådana som berör mer än en försvarsgren. Personal från försvarsgrenarna bör då tillfälligt kunna knytas till ÖB:s stab. Det bör finnas en viss flexibilitet i dessa avseenden, och det bör åvila ÖB att från fall till fall avgöra vilken ordning som skall tillämpas.

Försvarets forskningsanstalt deltar i stor omfattning i studieverksamheten. Detta har bl a lett till att en särskild operationsanalytisk grupp (OA-grupp) tilldelats varje stab. Dessa OA-grupper fyller flera funktioner. De tillför kompetens som stabspersonalen saknar, förmedlar kontakter med FOA, utvecklar studiemetoder samt svarar i viss utsträckning för kontinuitet och erfarenhetsöverföring i studiearbetet. Flexibiliteten i systemet är väsentlig för OA-gruppernas funktion. Personalen är nämligen anställd av FOA men placerad till tjänstgöring vid staberna. FOA svarar för central utbildning och för arbetsrotation. Vi anser att den nuvarande ordningen är lämplig och föreslår inga förändringar.

Studieverksamheten på alla nivåer är i stort behov av underlag från forskningen. Samtidigt ger studierna underlag för att ställa krav på forskningen. AV-funktionen har överblick över studieverksamheten och kan därigenom också överblicka försvarsmaktens behov av forskning och göra erforderliga prioriteringar. I AV-funktionens uppgift ingår därför att i samråd med andra totalförsvarsmyndigheter och FOA bereda frågor som rör inriktningen av den gemensamma försvarsforskningen.

Samordning av förbandsproduktionen

I AV-funktionens uppgifter ingår att *samordna* förbandsproduktionen. Den grundläggande samordningen genomförs i anslutning till den övergripande avvägningen och i inriktningen av förbandsproduktionen och kommer till uttryck i ÖB:s programplan och direktiv. Detta är emellertid inte tillräckligt. Förbandsproduktionen måste löpande följas upp och erforderliga åtgärder vidtas. I första hand är följande områden av betydelse, nämligen

- fredsorganisation,
- utveckling och anskaffning av materiel,
- mark-och anläggningsanskaffning,
- utbildning och personaltjänst samt
- utveckling av ADB-baserade informationssystem.

Samordningen av försvarsgrenarnas verksamhet inom dessa områden syf-

tar till ökad rationalitet. Samordningsbehovet tillgodoses för närvarande i viss utsträckning genom den sk huvudstabsprincipen. Denna innebär att ÖB uppdrar åt en av försvarsgrenscheferna att hålla samman och bereda ärenden (grupper av ärenden) som berör flera försvarsgrenar. Huvudstabsprincipen innebär också att försvarsgrenschef på ÖB:s uppdrag beslutar i ärenden som inte är av principiell natur. Denna samordningsprincip bör utnyttjas även i fortsättningen när det är möjligt. Den måste emellertid kompletteras med andra åtgärder.

Eftersom de ovan uppräknade funktionerna är integrerade delar i förbandsproduktionen måste ansvaret för genomförandeverksamheten ligga kvar på försvarsgrenscheferna. Det går således *inte* att föra över *ansvaret* till ÖB eller till en av försvarsgrenscheferna. Behovet av samordning måste därför tillgodoses på ett av följande sätt. Antingen ges ÖB särskilda resurser för samordning och försvarsgrenscheferna behåller sina resurser, eller också samlas alla resurser för berörda uppgifter till ÖB:s stab som då blir beredande enhet även åt försvarsgrenscheferna i vissa avseenden.

Gemensamma beredningsenheter för ÖB och försvarsgrenscheferna beräknas ge följande fördelar.

- Knappa personalresurser samlas till en organisationsenhet med större möjlighet till alternativutnyttjande inom kompetensområdet.
- Samma enhet bereder beslut åt såväl försvarsgrenschefer som ÖB. Därigenom kan en beredningsnivå sparas in och handläggningen av ärenden underlättas.
- Genom den överblick som beredningsenheten får *inom* ansvarsområdet och *över* försvarsgrensgränserna uppnås ökad enhetlighet, bättre möjlighet till samordning av nyanskaffning och ett effektivare utnyttjande av befintliga resurser.

En gemensam beredningsenhet för flera myndigheter förutsätts fungera i princip på följande sätt.

- Beredningsenheten ingår organisatoriskt i en av myndigheterna.
- Chefen, eller tjänsteman som han utser, är föredragande både inför ÖB och försvarsgrenscheferna eller inför av dessa utsedda chefer för, eller inom, respektive stab.
- Beslut fattas av ÖB, försvarsgrenschef, stabschef eller sektionschef i den stab ärendet berör på grundval av beredningsenhetens föredragning.
- Beslut skall kunna delegeras till chefen för beredningsenheten i samma utsträckning som till chef för "egen" sakenhet. Detta innebär att chefen för en gemensam beredningsenhet kan fatta beslut på uppdrag av ÖB, CA, CM och CFV.

Vi har inte kunnat finna några formella hinder mot att införa gemensamma beredningsenheter. Genom den samlokalisering vi föreslår bör det finnas förutsättningar för att sådana enheter skall fungera väl.

När det gäller *fredsorganisationsutveckling och genomförande av fredsorganisationsförändringar* har vi inte ansett det lämpligt att nu föreslå en gemensam beredningsenhet för dessa frågor. Sammanhanget mellan krigs- och fredsorganisationsförändringar, framför allt inom flygvapnet men även vid övriga försvarsgrenar, är så starkt att vi bedömt det olämpligt att skilja

resurserna för krigs- och fredsorganisationsfrågor. Vi anser emellertid att ÖB:s inflytande över fredsorganisationens utveckling måste förstärkas, vilket delvis sker genom ÖB:s ansvar för programplaneringen. Vi föreslår också att ÖB:s resurser för att leda övergripande utredningar om fredsorganisatoriska förändringar förstärks. Vissa resurser bör därför föras över från försvarsgrensstaberna till överkommandot.

En viktig uppgift för ÖB:s stab är att skapa förutsättningar för en kontinuerlig uppföljning av fredsorganisationens kostnader.

Förutsättningar för ÖB att följa upp och samordna *materielutveckling och materielanskaffning* finns redan nu. Vi anser att nuvarande ordning med systemplanering och tillämpning av det s k tvåstegsförfarandet formellt sett ger ÖB ett tillräckligt inflytande i dessa avseenden. Däremot anser vi att resurserna bör förstärkas, så att ÖB effektivare kan inrikta och värdera studier och systemplanering och samtidigt bättre ta tillvara samordningsmöjligheterna. Även ett utökat samarbete med materielverkets centralplanering kan leda till större effektivitet i materielanskaffningen.

När det gäller *mark- och anläggningsanskaffning* har ÖB för närvarande begränsade möjligheter att göra sitt inflytande gällande, eftersom han saknar resurser för ändamålet. Även här tillämpas det särskilda tvåstegsförfarandet för större byggnadsärenden, dock utan att framställningarna till regeringen först underställs ÖB:s prövning.

Vi anser att en ökad samordning av anskaffning och utnyttjande av mark och anläggningar är önskvärd. Härigenom torde man kunna uppnå betydelsefulla besparingar. Det arbete som pågår för att samordna verksamheten på lokal nivå kan också underlättas. Vi föreslår att en gemensam beredningsenhet inordnas i ÖB:s stab och att försvarsgrensstabernas resurser förs över dit. Vissa besparingar kan då också göras i stabsorganisationen.

Vi har övervägt om resurser för handläggning av befästningsfrågor skall finnas kvar i försvarsgrensstaberna men kommit fram till att också dessa bör föras över till den gemensamma beredningsenheten. Vi har ansett det nödvändigt att hålla ihop byggnads- och befästningsfrågorna för att säkerställa beredningsenhetens funktionsduglighet och undvika gränsdragningsproblem. Detta ger också fördelar för samarbetet med FortF.

För tvåstegsförfarandet bör samma principer tillämpas som gäller för materiel. Detta innebär att framställning om tillstånd för projektering respektive upphandling av större byggnadsobjekt skall prövas av ÖB innan framställningen går in till regeringen.

Utveckling och handhavande av ADB-baserade informationssystem är en angelägenhet som berör alla centrala myndigheter. Enbart inom staberna är för närvarande minst ett åttiotal personer sysselsatta inom denna sektor. Dessa är i huvudsak samlade till särskilda för respektive stab gemensamma ADB-enheter.

Vi har tidigare framhållit hur integrerad verksamheten är vid försvarsmaktens olika myndigheter. Ingen myndighet kan fungera oberoende av övriga. Detta ställer särskilda krav också på informationssystemen. De måste utvecklas med beaktande av flera myndigheters behov och, inte minst, av informationsbehoven i krig. En övergripande planering för utvecklingen av informationssystem är därför nödvändig. ÖB bör ansvara för denna.

Den sakenhet, som skall utnyttja systemet i sin verksamhet, bör ansvara

för utveckling av det enskilda systemet. För utvecklingsarbetet tillförs särskilda resurser från gemensamma resurspooler (jfr kapitel 16) där stabernas nuvarande utvecklingsresurser samlas.

Sakenheterna svarar också för administration av ADB-system i drift samt initierar förändringar i systemet. För detta ändamål skall sakenheterna ha egna resurser som ingår i deras organisation.

Vårt förslag beträffande ADB-verksamheten innebär att

- ÖB svarar för den övergripande planeringen för utvecklingen av informationssystem inom försvarsmakten,
- en för staberna gemensam beredningsenhet för planering och administration tillförs PLAN/PERS-staben,
- resurser för administration av befintliga ADB-system tillförs respektive sakenhet samt att
- utvecklingsresurserna förs till särskilda resurspooler (jfr kapitel 16).

Förslaget innebär således att försvarsgrensstabernas nuvarande ADB-enheter utgår.

Även när det gäller *utbildning* och *personaltjänst* är en samordning nödvändig. ÖB:s stab bör initiera samordning inom utbildningsområdet och för tillämpningen bör huvudstabsprincipen kunna användas. Personaltjänsten behandlas i ett sammanhang i avsnitt 14.5.

Organisation

Den övergripande avvägningen inom försvarsmakten konkretiseras i perspektiv- och programplaner för försvarsmakten samt delvis i ÖB:s planeringsdirektiv. När avvägningarna görs måste hänsyn tas till såväl näraliggande som långsiktiga behov. Underlag måste disponeras för långsiktiga mål för försvarsmakten och för behov av resurser i närtid för att uppnå dessa. På samma sätt måste kunskaper finnas om de mer kortsiktiga målen och möjligheterna att variera resursbehovet genom att förändra dessa mål. Detta kräver kännedom om de faktorer som styr fredsorganisationens utveckling. Även kraven på beredskap, övningar m m i nutid och kostnaderna för detta måste vara kända. Vid varje tidpunkt då totalavvägningar görs, dvs minst en gång om året, måste allt detta underlag finnas för att man skall kunna göra en ändamålsenlig uppgifts- och resursfördelning.

De funktioner som samverkar är studier, perspektivplanering, programplanering, systemplanering och ledningen av budgetarbetet. Även andra funktioner bidrar givetvis, men de uppräknade är centrala i sammanhanget. Vi anser att dessa funktioner inom PLAN/PERS-staben bör hållas samman i en enhet, planeringsenheten (*PLAN-enhet*). Denna enhet har inom ÖB:s stab det sammanhållande ansvaret för avvägningen inom försvarsmakten och för inriktningen av förbandsproduktionen.

Vi anser att det är viktigt att planeringsenheten koncentrerar sig på övergripande frågor och inte belastas med detaljer. De samordningsuppgifter som vi redovisat bör därför inte belasta PLAN-enheten. Undantag måste dock göras för materiellfrågorna, som är ett dominerande inslag i den långsiktiga planeringen och som i hög grad är styrande för försvarsmaktens utveckling. Övriga samordnande funktioner, dvs för fredsorganisation,

ADB-verksamhet samt mark, byggnader och befästningar, bör läggas på en särskild enhet, *ORG-enheten*, direkt underställd chefen för PLAN/PERS-staben. Denna enhet skall givetvis biträda PLAN-enheten i dess studie-, planerings- och budgetarbete. Detta gäller för övrigt alla enheter i överkommandot – inte minst enheterna i OP/UND-staben.

Förslag

Våra förslag beträffande den övergripande avvägningen samt inriktningen och samordningen av förbandsproduktionen innebär att

- ÖB skall göra avvägningar mellan delprogram och ange mål, antal och tidsförhållanden för viktigare förband och vapensystem,
- endast en programplan upprättas, programplan för försvarsmakten, och att ÖB ansvarar för denna plan,
- ÖB:s programplan också skall innehålla förbandsproduktionsplaner (ersätter försvarsgrenschefernas nuvarande programplaner för huvudprogram 1–3) samt huvuddragen av programplanerna inom nuvarande huvudprogram 4 och 5,
- det bör prövas om inte programplanerna inom nuvarande huvudprogram 4 och 5 helt kan utgå,
- ÖB:s ledning av studieverksamheten förstärks liksom hans resurser för utvärdering av studierna,
- ÖB ges möjligheter att, då särskilda studiebehov uppstår, tillfälligt föra över personal till överkommandot,
- ÖB ges ökade resurser för att kunna följa upp fredsorganisationsutvecklingen och i egen regi genomföra utredningar rörande fredsorganisatoriska förändringar,
- för ÖB och försvarsgrenscheferna gemensamma beredningsenheter inrättas för mark-, byggnads- och befästningsfrågor samt för planering för utvecklingen av informationssystem,
- en PLAN-enhet inordnas i PLAN/PERS-staben med ansvar för den övergripande avvägningen och inriktningen av förbandsproduktionen samt att
- en ORG-enhet inordnas i PLAN/PERS-staben med ansvar för frågor som rör fredsorganisation, informationssystem samt mark, byggnader och befästningar.

Uppgifter för PLAN- och ORG-enheterna med exempel på underindelning framgår av avsnitt 14.7.

Vi vill avslutningsvis framhålla att kraven på anpassningsförmåga är särskilt stora inom PLAN-enheten. Så tex skapar perspektivplaner och försvarsutredningar periodiska toppar i arbetsbelastningen med fyra–fem års intervall. Det slags avvägningsfrågor som dominerar under en viss period växlar också. Det är speciellt denna typ av verksamhet som kräver flexibla organisations- och arbetsformer.

14.5 Personaltjänst

De militära och civilmilitära personalkårerna är ett viktigt inslag i försvarsmaktens personaltjänst. Många synpunkter, både positiva och negativa, kan läggas på personalkårsinstitutionen som sådan och den indelning i personalkårer som nu gäller. Eftersom det pågår en särskild utredning, som syftar till att införa en ny befälsordning, har vi avstått från att ta upp andra personalkårsfrågor än de som varit nödvändiga för vårt arbete. Dessa redovisar vi i kapitel 16. Vi bedömer att en översyn av hela personalkårsinstitutionen blir nödvändig, när beslut om en ny befälsordning föreligger.

Vissa begrepp

Det finns för närvarande vissa skillnader i terminologi mellan försvarsmakten och den civila statsförvaltningen inom personaltjänstens område. Dessa skillnader försvårar samarbetet mellan myndigheterna, tolkning av avtal och andra bestämmelser osv.

Vi anser att det är nödvändigt att försvarsmakten anpassar sig till den terminologi som tillämpas inom övriga delar av statsförvaltningen. På grund av de speciella förhållandena inom försvaret, med bl a behov av personal till såväl krigs- som fredsorganisationen, krävs dock en viss komplettering och anpassning av den civila terminologin. I bilaga B redovisar vi den terminologi som vi har använt och som tagits fram i samarbete med företrädare för statens personalnämnd och överbefälhavaren.

I sammandrag använder vi de begrepp som framgår av figur 14:2.

Den övergripande personalplaneringen och personalpolitiken ligger utanför personaltjänsten. Båda funktionerna styr dock i olika avseenden verksamheten inom personaltjänstområdet.

Den övergripande personalplaneringen omfattar avvägning av personalresursernas användning och syftar till att fastställa behovet av och kraven på personal i krigsorganisationen samt ange tillåtna ramar för personal av olika kategorier och personalkårer i fredsorganisationen. Detta sker i allt väsentligt som ett led i perspektiv- och programplaneringen.

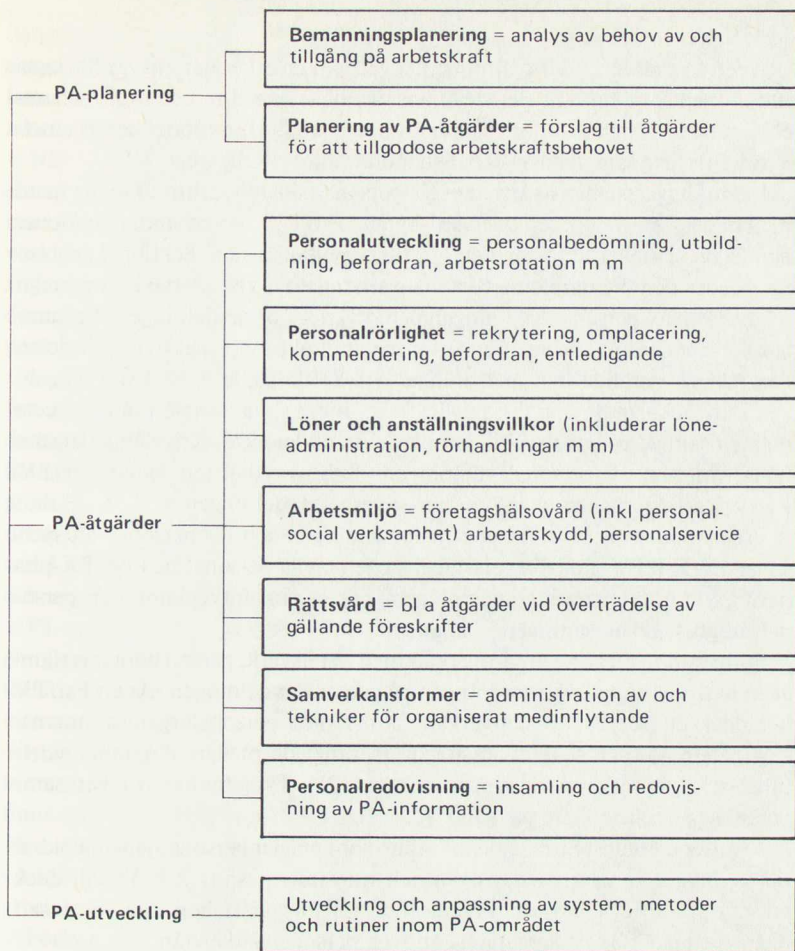
Personalpolitik är den uttalade principiella inställningen i personalfrågor, som ger ramarna för personaltjänsten vid myndigheterna.

Personaltjänsten omfattar dels den för statsförvaltningen gemensamma delen personaladministration, som avser anställd personal, dels de för försvaret specifika delarna värnpliktsadministration, krigsfångetjänst och krigsgravtjänst.

Personaladministrationens (PA) omfattning framgår av figur 14:3. Värnpliktsadministration kan i tillämpliga delar delas in på motsvarande sätt.



Figur 14:2 Begrepp inom personalfunktionen.



Anm: Vid sidan av denna terminologi använder vi oss också av begreppet *personplanering*, när vi avser den utvecklingsplanering som rör den enskilda individen.

Figur 14:3 Personaladministrationens omfattning.

Nuvarande läge

Nuvarande ansvarsfördelning mellan myndigheterna på central nivå innebär i stort följande.

ÖB ansvarar för den övergripande personalplaneringen, som ingår som ett led i den övergripande avvägningen. Försvarsgrenscheferna svarar för motsvarande funktioner inom försvarsgrenarna.

Försvarsmakten saknar en dokumenterad övergripande personalpolitik och något instruktionsenligt ansvar för en övergripande ledning av personaltjänsten finns inte. Försvarsgrenscheferna leder personaltjänsten inom respektive försvarsgren och genomför centralt huvuddelen av den personaladministrativa verksamhet som rör fast anställd militär och civilmilitär personal. ÖB utövar en viss samordning mellan försvarsgrenarna men har begränsade resurser. Inom ett område – personalvården – har ÖB emellertid

det direkta ansvaret.

Även försvarets civilförvaltning och värnpliktsverket har ansvar för vissa funktioner som hör till personaltjänsten, bl a löneadministration och redovisning av personal för krigsorganisationen. Dessa funktioner berörs emellertid inte av våra förslag och behandlas inte ytterligare.

Inom försvarsstaben är ansvaret för personaltjänsten splittrat i första hand mellan sektion 3 och personalvårdsbyrån (Fst/PV). Även andra sektioner handlägger emellertid frågor som hör till personaltjänsten. Sektion 4 genomför således den övergripande personalplaneringen, i viss utsträckning under medverkan av personalavdelningen och organisationsavdelningen. En samlad personalpolitik saknas men utformas indirekt av respektive stabssdelar, t ex genom yttrande över utredningar o d. Detta gäller även Fst/PV, som t ex i sin fackplan tar upp vissa policyfrågor inom sitt ansvarsområde. Arbete med en samlad personalpolitik har påbörjats under 1976. Krigsfångetjänsten hålls samman av personalavdelningen. Krigsgravtjänsten åvilar Fst/PV. Rättsvårdsfrågorna handläggs inom säkerhetsavdelningen.

PA-planering bedrivs vid personalavdelningen och för personalvårdspersonal vid Fst/PV. För försvarsstabens egen civila personal bedrivs PA-planering vid administrativa avdelningen. För personalutveckling och personalrörlighet gäller samma förhållanden.

Förhandlingsfrågor och samverkan med avtalsverk, personalorganisationer m m ligger enligt arbetsordningen på personalavdelningen. Även Fst/PV har dock en betydande samverkan främst med personalorganisationerna.

Arbetsmiljö- och samverkansfrågor är fördelade mellan allmänna avdelningen, organisationsavdelningen och Fst/PV. Tyngdpunkten i verksamheten ligger dock klart på Fst/PV.

Vi anser att den splittrade organisation som präglar personaltjänsten bidrar till de brister som vi påtalat ovan och tidigare i avsnitt 5.7. Vi vill dock erinra om att det i 1961 års organisation för försvarsstaben inte var avsatt några resurser för personaltjänst utöver personalvårdsbyrån.

Principiell ansvarsfördelning

Personaltjänsten är en utomordentligt viktig funktion. Under senare år har en snabb utveckling ägt rum inom områden som berör såväl den anställda personalen som de värnpliktiga. Detta gäller t ex anställningstrygghet, arbetsmiljö och medinflytande. Denna utveckling kommer att fortsätta.

Inom statsförvaltningen har åtgärder vidtagits för att möta de ökade krav som utvecklingen ställer på arbetsgivaren. Bland annat har statens personalnämnd inrättats som central myndighet för personaladministrativa frågor inom hela statsförvaltningen.

På central nivå inom försvarsmakten har emellertid en eftersläpning ägt rum, som gör att man i vissa avseenden inte är rustad att möta de nya kraven. Detta gäller såväl personalpolitik som organisation, ansvarsfördelning och resurser.

För personaltjänsten inom försvarsmakten anser vi att följande principiella ansvarsfördelning bör gälla.

Strävan skall vara att alla PA-åtgärder som rör den enskilde individen handläggs vid den myndighet (fredsförband, utbildningsanstalt osv) där han

tjänstgör. På så sätt kan det personaladministrativa ansvaret för varje anställd entydigt hänföras till *en* chef och den anställda får nära till den chef som fattar de personaladministrativa beslut som rör honom personligen. Detta innebär att varje enskild myndighet måste ha en egen PA-funktion.

När det gäller vissa grupper av militär och civilmilitär personal är det emellertid inte möjligt att i alla avseenden nå detta mål. Det hänger samman med behovet av att över myndighetsgränser kunna planera personalens utveckling och tjänstgöring både i krigs- och fredsorganisationen. Det är dock angeläget att undersöka möjligheterna att till lokala myndigheter ytterligare decentralisera handläggningen av PA-frågor som rör militär och civilmilitär personal.

Uppgifter som kan behöva handläggas centralt för vissa delar av den fast anställda militära och civilmilitära personalen är rekrytering, kommandering till utbildning, befordran och placering till tjänstgöring i krigs- och fredsorganisationen. Dessa uppgifter är i allt väsentligt ett led i förbandsproduktionen och bör därför åvila försvarsgrenscheferna. ÖB:s inflytande måste emellertid säkerställas när det gäller personplanering för militär personal, som är lämplig att i fred och krig bekläda högre chefsbefattningar och andra viktiga poster speciellt i gemensamma staber.

På central nivå åligger det varje myndighet att leda sin verksamhet i enlighet med de anvisningar som regeringen utfärdar. Som vi vid ett flertal tillfällen framhållit kan försvarsmaktens centrala myndigheter emellertid inte ses som isolerade företeelser. De bedriver en integrerad verksamhet och är i många avseenden beroende av varandra. Detta gäller inte minst inom personaltjänstens område. För den militära och civilmilitära personalen finns en systematiserad arbetsrotation mellan olika myndigheter på alla nivåer, vilket är ett väsentligt led i personalens utbildning för olika befattningar i krigs- och fredsorganisationen. I viss utsträckning förekommer en sådan arbetsrotation även för civil personal.

Försvarsmakten är också en vitt förgrenad organisation med flera hundra arbetsplatser i hela landet. Dessa leds av olika centrala myndigheter. Det är önskvärt att centrala myndigheter tillämpar en enhetlig personalpolitik för alla enheter.

Dessa förhållanden ställer krav på en enhetlig ledning av personaltjänsten inom hela försvarsmakten. Detta ansvar bör åvila ÖB som också bör ansvara för den övergripande personalplaneringen och för försvarsmaktens personalpolitik.

Personalpolitik utformas på olika nivåer. Regeringen utformar personalpolitiken för statsförvaltningen, bl a med hjälp av statens personalnämnd. Inom försvarsmakten bör ÖB utforma den övergripande personalpolitiken, försvarsgrenscheferna sin personalpolitik osv. Schematiskt kan detta åskådliggöras så som figur 14:4 visar. Inom den gemensamma armé- (A), marin- (M) och flygvapen-(FV)politiken faller bl a personalkårsfrågor och frågor som rör de värnpliktiga.

Vi anser att största möjliga enhetlighet bör eftersträvas så att de försvarsgrensspecifika anvisningarna kan begränsas. Koncernpolitiken bör således vara så täckande som möjligt utan att gå in på detaljer. Den bör utarbetas i samråd med övriga berörda centrala myndigheter, statens personalnämnd och de statsanställdas fackliga organisationer.

Koncernpolitik = ÖB (gäller alla försvarsmaktens myndigheter)						
Gemensam A-, M- och FV-politik = ÖB					FMV-politik	Övriga
Armépolitik		Marinpolitik		Flygvapenpolitik		
I 1-politik	osv	KA 1-politik	osv			

Figur 14:4 Ansvar för personalpolitiken inom försvarsmakten.

Genom den stora omfattning som personaltjänsten har inom försvarsmakten kan vissa delar av verksamheten göras effektivare, bl a genom att man utnyttjar ADB-tekniska hjälpmedel. Detta gäller t ex personalredovisning och löneadministration. Sådana uppgifter av servicekaraktär bör inte belastas de centrala staberna.

Särskilda överväganden rörande försvarsstabens personalvårdsbyrå (Fst/PV)

Fst/PV har en särställning i den nuvarande organisationen. För byråns verksamhet gäller särskilda föreskrifter som utfärdats av chefen för försvarsdepartementet 1976-10-28.

Av dessa framgår bl a att personalvården har de uppgifter och den omfattning som anges i tjänstereglemente för försvarsmakten, dvs personalvården skall bidra till att stärka och vidmakthålla en god anda inom försvarsmakten och inom denna företräda allmänna, andliga, kulturella, rättsliga och sociala värden. Omfattningen av personalvården anges vara allmän personalvård, själavård, socialtjänst, bildningsverksamhet samt förströelse- och trivsselfrämjande verksamhet.

Vidare framgår av ovan nämnda föreskrifter att personalvården inom det militära försvaret leds av överbefälhavaren eller, enligt hans bestämmande, av chefen för försvarsstabens personalvårdsbyrå.

Det stadgas också att chefen för personalvårdsbyrån biträder försvarsgrenscheferna samt cheferna för centrala förvaltningsmyndigheter, gemensamma institutioner och utbildningsanstalter inom det militära försvaret vid ledningen av den personalvårdsverksamhet som ankommer på dessa chefer.

Personalvårdsbyråns uppgifter är i verkligheten betydligt mera omfattande än vad som framgår ovan. Byrån handlägger bl a i betydande omfattning medinflytandefrågor och arbetsmiljöfrågor för såväl anställda som värnpliktiga.

Byrån har också en "förbandsproducerande" funktion. Den svarar nämligen för närvarande för rekrytering, utbildning m m av personalvårdspersonal m fl personalgrupper för att tillgodose såväl freds- som krigsorganisationens behov. Den utarbetar också erforderliga instruktioner för verksamheten. Uppgiften påminner i viss utsträckning om den som gäller för en personalkårchef.

Slutligen administrerar byrån den värnpliktiga arbetsgruppen och redaktionen för tidningen Värnpliktsnytt.

När FPE-systemet infördes 1972 blev personalvården ett s k fack. För varje fack finns på central nivå en *fackmyndighet*, som bl a svarar för att verksamheten inom facket bedrivs rationellt (jfr bilaga C). För alla andra fack ligger fackansvaret på en central myndighet. För facket personalvård ligger fackansvaret emellertid på chefen för Fst/PV. Från systemsynpunkt är detta ett anmärkningsvärt förhållande, eftersom chefen för Fst/PV härigenom upphöjs till myndighet och i denna egenskap lyder direkt under regeringen. Detta ansågs bl a underlätta informella kontakter med departement, personalorganisationer m m.

Denna ordning strider emellertid mot ovan refererade och av departementschefen utgivna bestämmelser, enligt vilka ÖB leder personalvården. Oklarheten skingras inte heller av ÖB:s instruktion (SFS 1974:611), enligt vilken personalvårdsbyrån ingår i försvarsstaben.

Som vi framhållit ovan har Fst/PV andra uppgifter än personalvård. Den tendens som finns att sätta likhetstecken mellan personalvård och Fst/PV:s uppgifter medför också oklarhet beträffande omfattningen av det fackansvar som åvilar chefen för byrån.

Vi anser att den särställning som personalvårdsbyrån har leder till oklarheter i ansvarsförhållanden och därigenom också till att resurserna inte utnyttjas rationellt. Samtliga resurser för personaltjänsten i ÖB:s stab måste därför samordnas. De fördelar som kan finnas i den nuvarande organisationen bör ändå kunna behållas. Informella kontakter med departementet, personalorganisationer osv anser vi vara viktiga. Förutsättningarna för sådana kontakter är emellertid i första hand en personfråga, inte en organisationsfråga. Administrationen av den värnpliktiga arbetsgruppen bör inte heller vara ett hinder för att skapa en gemensam personaltjänstenhet. Den värnpliktiga arbetsgruppen är inte underställd någon del av stabsorganisationen och behöver inte påverkas av en förändring av Fst/PV:s ställning.

Vi anser vidare att kompetensen inom personaltjänstområdet kan höjas och utnyttjas effektivare och att verksamheten kan ges ökad kontinuitet om ÖB:s stabsresurser samlas i en enhet.

Frågan om delar av personaltjänsten skall vara ett s k fack anser vi ha mindre betydelse. Det är väsentligare att ÖB ges erforderligt inflytande över personaltjänsten totalt sett. Detta ansvar bör framgå av ÖB:s instruktion.

Vi föreslår således att personalvårdsbyrån uppgår i en gemensam personalenhet i ÖB:s stab.

Organisation

Vi anser att personaltjänstfrågorna i ÖB:s stab skall hållas samman i en enhet, *personalenheten (PERS-enhet)*. Denna enhet skall biträda PLAN-enheten i dess övergripande avvägning när det gäller personalfrågor. Den skall svara för försvarsmaktens personalpolitik och övergripande personal- och värnpliktsadministrativa frågor, bl a viss personplanering, arbetsmiljöfrågor, samverkansfrågor och personaladministrativ utveckling. PERS-enheten skall också svara för erforderligt krigsförberedelsearbete inom personaltjänsten och fungerar då som en operativ stödfunktion.

Vi har övervägt olika alternativ för att placera in PERS-enheten i överkommandots organisation. Vi har bl a prövat en placering direkt under ÖB.

Som vi redan tidigare framhållit anser vi dock att belastningen på ÖB personligen skulle bli för stor med en sådan lösning. Personalfunktionen har dessutom ett starkt samband med övriga funktioner som ingår i förbandsproduktionen och bör därför knytas till PLAN/PERS-staben.

ÖB:s personaltjänstenhet måste innehålla kompetens för alla delar av personaltjänstområdet och för den övergripande personalplaneringen. Denna fackkompetens måste kompletteras med miljökompetens, dvs kunskap om de specifika förhållanden som präglar försvarsmakten. Vi avser då såväl arbetsmiljö som de särskilda regler som gäller värnpliktiga och fast anställd militär och civilmilitär personal. Enheten måste därför ha en allsidig sammansättning.

Det tar lång tid att tillägna sig ingående kunskaper inom det personaladministrativa området. Samtidigt är dessa frågor av utomordentlig betydelse för den anställda personalen och måste handläggas omdömesgillt och enhetligt. I allt fler fall blir det också fråga om förhandlingar med personalorganisationerna, vilket ställer krav på förhandlingsvana. Vi anser att dessa förhållanden kräver en betydande erfarenhet samt en kontinuitet och konsekvens i verksamheten som talar mot att personalen omsätts i den takt som är vanlig i den högre stabskarriären (två-fyra år). Vi anser därför att en stor del av befattningarna i personalenheten bör vara öppna för civil personal och att den militära personal som placeras vid enheten bör få tillfälle att tjänstgöra under längre sammanhängande perioder än vad som är brukligt. Även befattningen som chef för personalenheten anser vi bör stå öppen för en civil befattningshavare.

Personalfunktionen kommer att utsättas för en stor belastning under den närmaste framtiden. Personalpolitiken, införandet av en ny befälsordning samt arbetsmiljö- och medinflytandefrågorna kommer då att bli dominerande inslag. För att ytterligare markera den vikt som vi tillmäter dessa frågor föreslår vi att chefen för PERS-enheten skall närvara när principiella frågor, som rör personalpolitik, arbetsmiljö och medinflytande, tas upp med ÖB och i militärledningen.

Vi har räknat med följande organisation för PERS-enheten, nämligen underenheter för

- personalplanering och personalpolitik,
- personaladministrativ planering, personalutveckling, personalrörlighet och förhandlingsfrågor i den mån detta ankommer på ÖB samt personaladministrativ utveckling,
- arbetsmiljöfrågor och den "förbandsproducerande" verksamhet avseende utbildning m m av bl a personalvårdspersonal som för närvarande åvilar Fst/PV samt
- samverkansfrågor (inklusive administration av den värnpliktiga arbetsgruppen och Värnpliktsnytt).

PERS-enheten bör vara beredningsenhet även för försvarsgrenscheferna i frågor som rör arbetsmiljö, samverkan (medinflytande) och rättsvård.

Förslag

Våra förslag beträffande personaltjänsten innebär att

- ÖB ges ett instruktionsenligt ansvar att leda personaltjänsten inom försvarsmakten,
- ÖB i samråd med berörda myndigheter och personalorganisationer utformar en gemensam personalpolitik för försvarsmakten,
- försvarsgrenscheferna ansvarar för personaladministrationen rörande fast anställd militär och civilmilitär personal, men att ÖB:s inflytande förstärks när det gäller personplaneringen för den mest kvalificerade militära personalen,
- ÖB:s resurser hålls samman i en enhet (PERS-enheten), direkt underställd chefen för PLAN/PERS-staben,
- en stor del av befattningarna i PERS-enheten, inklusive chefsbefattningen, bör stå öppna även för civil personal samt att
- PERS-enheten skall vara beredningsenhet även för försvarsgrenscheferna när det gäller rättsvård, arbetsmiljö- och medinflytandefrågor (samarbetsfrågor).

14.6 Informationstjänst

Uppgift

Försvarsinformationens ändamål är att skapa intresse för och sprida kunskap om vår säkerhetspolitik och vårt totalförsvar samt om försvarsmakten och dess plats i det totala försvaret. Härigenom skall försvarsviljan ökas hos hela folket och den enskilde göras mer förtrogen med de egna uppgifterna i försvaret. Försvarsinformationen är också ett led i utbildningen främst av de värnpliktiga.

Information skall utgå från de mål som statsmakterna fastställt för totalförsvaret och bedrivs så att den inte framstår som en inblandning i den politiska debatten.

Försvarsinformation omfattar *presstjänst* och *försvarsupplysning*. Den senare riktas både inåt, till försvarsmaktens personal, och utåt, till allmänheten.

Nuvarande läge

Överbefälhavaren leder enligt sin instruktion upplysningsverksamheten inom försvarsmakten. Försvarsgrenscheferna leder, enligt ÖB:s bestämmande, upplysningsverksamheten inom respektive försvarsgren. ÖB genomför den utåtriktade försvarsupplysningen. Försvarsgrenscheferna genomför inåtriktad upplysning, främst som ett led i utbildningsverksamheten, och utåtriktad försvarsupplysning om respektive försvarsgren. MB leder upplysningsverksamheten inom militärområde.

Presstjänst bedrivs vid alla myndigheter.

För att genomföra verksamheten biträds ÖB och försvarsgrenscheferna av särskilda enheter vid respektive staber. MB saknar sådana hjälpmedel.

Inom försvarsstaben finns, direkt under försvarsstabschefen, en infor-

mationsavdelning med upplysnings-, press- och psykförsvardetaljer. I pressdetaljen ingår ett omfattande pressklipp- och bildarkiv. Psykförsvardetaljen är specifik för försvarsstaben och gemensam för försvarsmakten.

Inom arméstaben finns en informationsavdelning, som ingår i personalsektionen, med bl a upplysnings- och pressdetaljer. För pressklipp utnyttjar man delvis försvarsstaben. Avdelningen svarar för produktion av tidskriften *Arménytt*, som ges ut sex gånger per år i 110 000 exemplar.

Inom marinestaben finns en pressavdelning, som ingår i sektion 2, med upplysnings- och pressdetaljer samt bildarkiv. Avdelningen svarar för produktion av tidskriften *Marinnytt*, som ges ut fyra gånger per år i 22 000 exemplar.

Inom flygstaben finns en informationsavdelning, som ingår i sektion 2, med informations- och rekryteringsdetaljer. För pressklipp utnyttjar man i huvudsak försvarsstaben. Avdelningen svarar för produktion av tidskriften *Flygvapennytt*, som ges ut fyra gånger per år i 22 000 exemplar.

Sedan försvarstidskriften *Kontakt* med krigsmakten lades ner 1960 finns inte någon gemensam tidskrift för försvarsmakten.

Överväganden

Den av ÖB fastställda arbetsfördelningen mellan de centrala stabernas informationsenheter innebär i stora drag att Fst/Info handlägger dels frågor som är gemensamma för hela försvarsmakten eller berör mer än en försvarsgren, dels sådana frågor som berör eller kan beröra främmande makt. Försvarsgrensstabernas informationsenheter handlägger frågor som rör den egna försvarsgrenen.

Frågor som berör mer än en försvarsgren eller totalförsvaret initieras ofta inom militärområdena, där MB är ansvarig för upplysningsverksamheten. MB har emellertid ingen särskild personal för denna verksamhet. Detta leder till bristande service åt förbanden men framför allt åt den stora mängden frivilligorganisationer samt civila myndigheter och organisationer. Resultatet blir antingen att det lokala förbandet på eget initiativ genomför upplysningsverksamheten, och då ofta med material direkt från respektive försvarsgrensstab eller avstår från att genomföra den i avsaknad av material och resurser. MB:s och försvarsstabens samordningsmöjligheter är små. Med dagens organisation har nämligen Fst/Info inte möjlighet att producera och distribuera ett samordnat upplysningsmaterial för den utåtriktade upplysningen till lokala myndigheter och organisationer, som efterfrågar sådant direkt från försvarsstaben. Detta beror bl a på att upplysningsdetaljen inte har kompetens från alla försvarsgrenar.

Det är enligt vår uppfattning angeläget att ÖB:s informationsorgan förstärks på försvarsgrensstabernas bekostnad. I samband med detta bör ÖB helt överta ansvaret för den utåtriktade försvarsupplysningen. Vissa personalbesparingar kan då också uppnås.

Genom att de fyra centrala staberna samlokaliseras blir det också möjligt att samordna servicefunktionerna. All massmediauppföljning och arkivtjänst bör föras samman till ÖB:s informationsorgan. Därigenom undviks dubbelarbete vid pressgranskning och man får ett samlat centralt arkiv för klipp och bilder. Detta ger bättre överskådlighet, totalt lägre arkivkostnader och

ökade möjligheter att ge service utåt.

Försvarsgrenscheferna måste även i fortsättningen tillförsäkras egen presstjänst enligt allmänna verksstadgans bestämmelser för att tillhandahålla allmänheten information om myndighetens verksamhet. Vi anser att inåtriktad upplysningstjänst är försvarsgrenschefernas ansvar och uppgift. Vi avser då dels den upplysningsverksamhet som ingår som ett led i den ordinarie utbildningen, dels den som är information till den egna personalen och som främst rör utvecklingen inom den egna försvarsgrenen. Betydelsen av särskilt den sistnämnda formen av information har ökat på senare år och ökar fortfarande som ett resultat av utvecklingen mot medinflytande och företagsdemokrati.

Det är också i utbildningen som försvarsgrenstidskrifterna har sin huvudsakliga uppgift. Framför allt gäller det Arménytt, som till största delen kan betraktas som ett instrument för utbildning av det hemförlovade befälet. Vi anser därför att redigering m m av försvarsgrenstidskrifterna bör ligga kvar i respektive stab.

ÖB:s informationsenhet (INFO-enhet) bör knytas till en av de båda stabsoverdelarna i överkommandot. Enhetens uppgifter i fred har i huvudsak anknytning till förbandsproduktionen, men den har också en viktig funktion i krigsorganisationen och därmed i krigsplanläggningen. Vi anser att en knytning till PLAN/PERS-staben är den naturligaste lösningen och föreslår att den inordnas direkt under chefen för denna stabsoverdel.

Förslag

Vårt förslag beträffande informationstjänsten innebär att

- ansvar och resurser för den utåtriktade upplysningstjänsten samlas hos ÖB,
- servicefunktionerna centraliseras till ÖB:s informationsenhet samt att
- ÖB:s resurser hålls samman i en enhet (INFO-enhet), direkt underställd chefen för PLAN/PERS-staben.

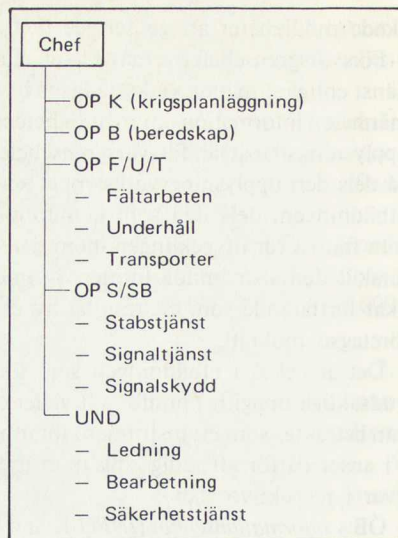
14.7 Överkommandots organisation

Överbefälhavarens uppgifter framgår av de föregående avsnitten och kan i korthet sammanfattas på följande sätt.

ÖB har under regeringen ansvaret för landets försvar och leder den operativa verksamheten inklusive underrättelse- och säkerhetstjänsten. ÖB svarar för den övergripande avvägningen samt inriktningen och samordningen av förbandsproduktionen. ÖB leder budgetarbetet, personaltjänsten och upplysningstjänsten.

Överkommandot är ÖB:s stab. ÖB är själv chef för överkommandot.

Under ÖB leder chefen för OP/UND-staben den operativa verksamheten och underrättelsetjänsten samt svarar för de operativa stabernas krigs- och fredsorganisation, beredskap m m. Chefen för PLAN/PERS-staben svarar under ÖB för den övergripande avvägningen inom försvarsmakten samt därav föranledd inriktning, samordning och uppföljning av förbands-



Figur 14:5 Organisation av OP/UND-staben.

produktionen. Chefen för PLAN/PERS-staben svarar också för informationstjänsten samt för överkommandots interna administration.

Samordningen mellan de två stabsdelarna säkerställs dels genom att båda stabscheferna bör vara närvarande när principiella frågor skall föredras för eller diskuteras med ÖB, dels genom att samarbetet i vissa väsentliga frågor, bl a studier, perspektiv- och programplanering samt operativa principer, regleras i arbetsordningen.

Organisation av OP/UND-staben

OP/UND-stabens organisation framgår av figur 14:5.

OP-enhet K svarar för

- försvarsmaktens strategiska och operativa studier,
- strategiska och operativa grunder (inklusive principer för försvarets förande m m),
- ledning av operativ planläggning (operativa planer och order) samt
- ledning av samverkan med totalförsvarets övriga delar.

OP-enhet B svarar för

- planer och order för försvarsmaktens insats- och mobiliseringsberedskap (inklusive beredskapskontroller),
- bemanning och drift av ÖB:s operationsrum,
- ledning av operativ utbildning och övningar samt
- förbandsvärdering.

OP-enhet F/U/T svarar för operativ planläggning rörande

- fältarbeten inklusive befästningsfrågor,
- förnödenheter och tjänster (inklusive sjukvård) samt
- transporter på marken, till sjöss och i luften.

OP-enhet S/SB svarar för operativ planläggning rörande

- signaltjänst,
- telemotmedel samt
- signalskyddstjänst.

Den sistnämnda uppgiften är en totalförsvarsuppgift.

Enheten har dessutom det sammanhållande ansvaret för den operativa ledningsorganisationen på central och högre regional nivå.

UND-enheten svarar för

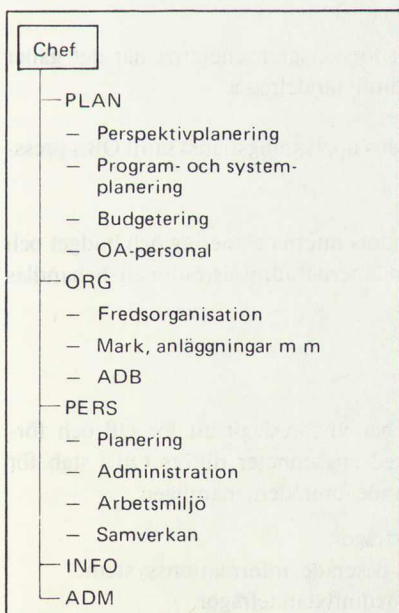
- försvarsmaktens medverkan i den strategiska underrättelsetjänsten,
- inriktning och ledning av den militära underrättelsetjänsten,
- bearbetning, analys och delgivning av strategiska, operativa och taktiska underrättelser,
- säkerhetstjänsten inom försvarsmakten samt
- svenska försvarsattachéers verksamhet.

Organisation av *PLAN/PERS-staben*

PLAN/PERS-stabens organisation framgår av figur 14:6.

PLAN-enheten svarar för

- ledning av studieverksamheten samt inriktning av forskningen inom försvarsmakten,
- perspektivplaneringen,
- ledning av systemplaneringen inom försvarsmakten,
- programplaneringen,



Figur 14:6 Organisation av *PLAN/PERS-staben*.

- ledning av budgetarbetet inom försvarsmakten inklusive uppföljning och styrning under löpande budgetår,
- administration av planerings- och budgetsystemet (FPE) samt
- sammanhållning av OA-verksamheten inom ÖB:s stab.

ORG-enheten svarar för

- ledning och samordning av fredsorganisationsutvecklingen,
- ledning av större projekt som rör fredsorganisationen,
- uppföljning av fredsorganisationens kostnader,
- ledning av utvecklingen av ADB-baserade informationssystem för hela försvarsmakten,
- beredning av mark-, byggnads- och befästningsfrågor samt
- frågor rörande yttre miljö och fysisk riksplanering.

Enheten är tillika beredningsenhet för försvarsgrenscheferna när det gäller mark- och anläggningsfrågor samt utveckling av ADB-baserade informationssystem.

PERS-enheten svarar för

- övergripande personalplanering inom ramen för PLAN-enhetens arbete,
- övergripande personalpolitik,
- personaladministrativ planering samt personalutveckling, personalrörlighet och förhandlingsfrågor i den mån detta ankommer på ÖB,
- personaladministrativ utveckling,
- arbetsmiljöfrågor inklusive företagshälsovård (med personalsocial verksamhet), arbetarskydd och personalservice,
- samverkansfrågor (medinflytande) samt
- rättsvård.

Enheten är tillika beredningsenhet åt försvarsgrenscheferna när det gäller rättsvård samt arbetsmiljö- och medinflytandefrågor.

INFO-enheten svarar för försvarsmaktens upplysningstjänst samt ÖB:s press-tjänst.

ADM-enheten svarar för överkommandots interna planering och budget och för den administrativa servicen. Den interna administrationen behandlas utförligare i kapitel 16.

Vissa avslutande synpunkter

För att underlätta ÖB:s samordning har vi föreslagit att för ÖB och försvarsgrenscheferna gemensamma beredningsenheter tillförs ÖB:s stab för handläggning av ärenden inom följande områden, nämligen

- mark-, byggnads- och befästningsfrågor,
- planering för utveckling av ADB-baserade informationssystem,
- rättsvård samt arbetsmiljö- och medinflytandefrågor.

Även delar av underrättelse-, säkerhets- och informationsenheterna har för alla staberna gemensamma uppgifter.

Vid vårt val av alternativ för den centrala stabsorganisationen har vi lagt stor vikt vid att dessa gemensamma beredningsenheter fungerar väl och leder till besparingar inom försvarsmakten som helhet. Dessa enheters verksamhet bör därför ägnas särskild uppmärksamhet vid uppföljningen av den nya organisationen.

Slutligen vill vi något beröra hur vårt förslag till organisation av ÖB:s stab påverkar *övergången till krigsorganisation*. Det förhållandet att en särskild stabchef direkt under ÖB helt kan koncentrera sig på den operativa planläggningen, inklusive planläggningen för högkvarterets krigsorganisation, borgar för att förberedelserna genomförs noggrant och omsorgsfullt. Tvådelningen av överkommandot underlättar också ledningen av verksamheten i ett skärpt läge, där ökade krav ställs både på den operativa ledningen och på förbandsproduktionen.

Den överföring av resurser som skett inom underrättelsefunktionen ökar kontinuiteten vid en övergång till krigsorganisation. Vi förutsätter att de operativa ledningsenheterna, främst OP-enheterna K och B, redan i fred får en sådan kvalitativ bemanning att de kan besätta de kvalificerade befattningarna i krigsorganisationen. Det är dock även i fortsättningen nödvändigt att vid mobilisering tillföra personal från PLAN/PERS-staben och från försvarsgrensstaberna för att kontinuerligt kunna bedriva stabsverksamheten dygnet runt.

Totalt sett anser vi att våra förslag bidrar till en effektivare ledning av försvarsmakten också i krislägen och i krig.

15 Försvarsgrensheferna med staber

Som framgått av kapitel 12 skall försvarsgrensheferna liksom nu, under regeringen, leda förbandsproduktionen samt svara för utbildning och fackmässiga mobiliseringsförberedelser var och en inom sitt område. Vi föreslår inte heller någon ändring av försvarsgrenshefernas ansvar för rekrytering, placering, befordran m m av fast anställd militär och civilmilitär personal (jfr avsnitt 14.5).

Försvarsgrensheferna biträds av var sin försvarsgrensstab vid ledningen av denna verksamhet.

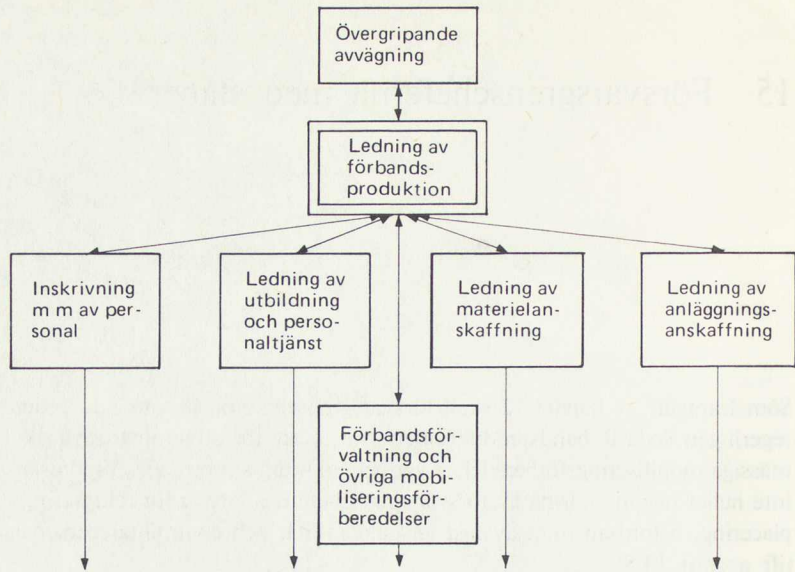
I detta kapitel redovisar vi våra överväganden och förslag till organisation av de olika staberna.

15.1 Principorganisation

Uppgifter

Försvarsgrenshefernas uppgifter är av olika karaktär. Förbandsproduktionsledningen (FPL) är en övergripande uppgift och riktar sig såväl mot över- och sidoordnade myndigheter som mot övriga ledningsfunktioner inom försvarsgrensstaberna. FPL kan kortfattat karaktäriseras som sammanhållande ledning av krigs- och fredsorganisationens utveckling inom respektive försvarsgrenshefers ansvarsområde (i FPE-systemet ungefär lika med programuppgiften). Ledning av utbildning, fackmässiga mobiliseringsförberedelser och personaltjänst är underordnade förbandsproduktionsledningen och styr verksamheten vid underlydande förband och utbildningsanstalter, i viss utsträckning med MB som mellaninstans (jfr kapitel 12). Med FPE-terminologi kallas denna senare uppgift produktionsuppgiften.

FPL-funktionen har en central roll i fredsverksamheten, vilket framgår av figur 15:1. Den tar fram underlag för ÖB:s övergripande avvägning, bl a avseende olika produkter (krigsförband, vapensystem), deras användbarhet, kostnader och andra produktionsmässiga förutsättningar. Den svarar också för den övergripande planeringen inom respektive försvarsgren av alla de åtgärder som försvarsmaktens olika myndigheter måste vidta för att de mål som ÖB satt upp skall kunna förverkligas. Förbandsproduktionsledningen planerar och leder uppsättning och vidmakthållande av krigsförbanden samt fredsorganisationens utveckling. Detta innefattar bl a detaljavvägningar mellan utbildning, materielanskaffning, anläggningsanskaffning och



Figur 15:1 Förbandsproduktionsledningens centrala roll i fredsverksamheten.

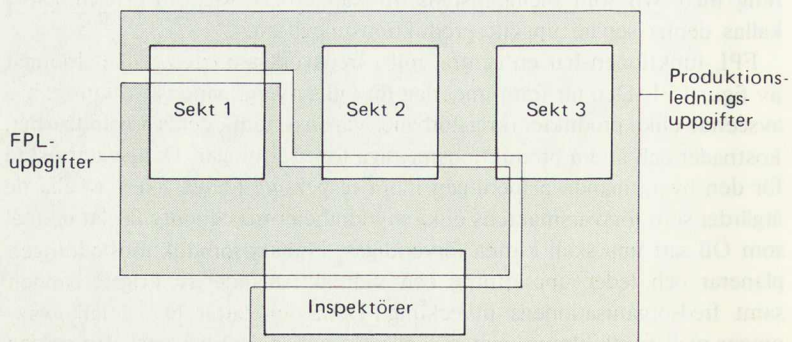
vidmakthållande av befintliga resurser. Den preciserar också målen för produktionsmyndigheternas verksamhet. FPL-funktionen styr således direkt eller indirekt ledningsfunktionerna för respektive produktionsområde (utbildning, materielanskaffning osv).

Vi har tidigare talat om att det finns ett kund-leverantörförhållande mellan AV-funktionen (ÖB) och FPL-funktionen när det gäller krigsförband. På motsvarande sätt finns ett kund-leverantörförhållande mellan FPL-funktionen och Sivs, FMV och FortF när det gäller materiel och anläggningar. Även förhållandet mellan FPL och UTBL kan ses som ett kund-leverantörförhållande. Sambanden här är emellertid betydligt starkare. Det är en av orsakerna till att vi föreslår att dessa båda ledningsfunktioner organisatoriskt hålls samman i en och samma myndighet.

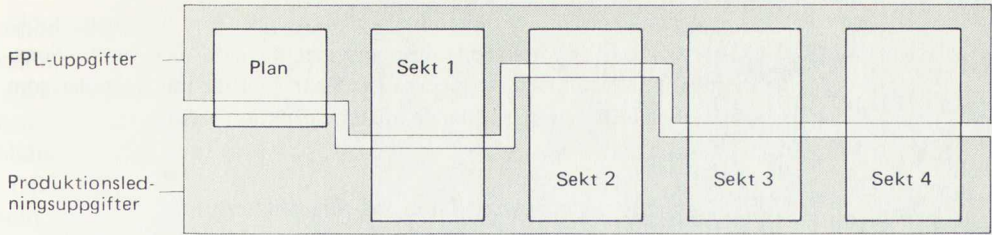
Nuvarande organisation

Försvarsgrensstaberna är uppbyggda efter helt olika principer.

Arméstaben har en försöksorganisation, utformad för att passa i det nya planeringssystemet. FPL-funktionen hålls samman i sektion 1, UTBL- och



Figur 15:2 Fördelning av FPL- och produktionslednings(UTBL/MOBL-)uppgifter inom arméstaben.



Figur 15:3 Fördelning av FPL- och produktionslednings(UTBL/MOBL-)uppgifter inom marinstaben.

MOBL-funktionerna i sektion 2 och personaltjänsten i sektion 3. Truppslagsinspektörer håller samman olika typer av arméförband. Den ungefärliga fördelningen av FPL-uppgifter och produktionsledningsuppgifter (UTBL/MOBL) framgår av figur 15:2.

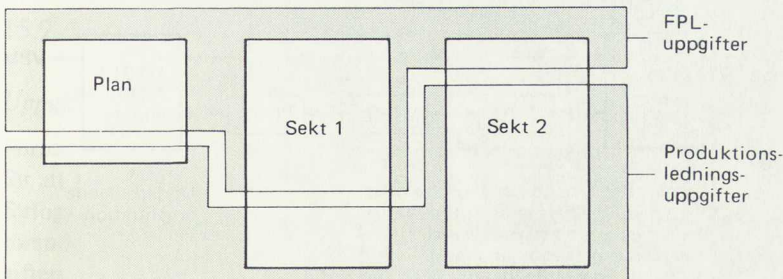
Sektionerna har inom sig en funktionsinriktad organisation vilket innebär att det finns enheter för materiel, utbildning, personaltjänst osv.

Marinstaben är uppdelad i fyra sektioner och en planeringsavdelning. Organisationen domineras av de två vapenslagssektionerna, sektion 3 för flottan och sektion 4 för kustartilleriet. Dessa innehåller var för sig funktionerna organisation, personal, materiel, taktik och utbildning. Sektion 1 och 2 svarar bl a för vissa gemensamma ärenden och samordnar viss verksamhet mellan sektion 3 och 4. Planeringsavdelningen svarar för den långsiktiga utvecklingen av marinen och för den ekonomiska planeringen. Sektion 3 och 4 leder var och en inom sitt område verksamheten vid skolor och förband, som är underställda eller lyder under chefen för marinen. Den ungefärliga fördelningen av FPL- och produktionslednings(UTBL/MOBL-)uppgifter inom marinstaben framgår av figur 15:3.

Genom att tyngdpunkten lagts vid att hålla samman vapensystemen är funktionerna organisation, personal, materiel och taktik i regel uppdelade på tre sektioner.

Det är svårt att dra paralleller mellan truppslagsinspektionerna i arméstaben och t ex sektion 3 i marinstaben, eftersom uppgifterna och deras omfattning i stora delar är olika. Detta återspeglas bl a i den stora skillnaden i antalet tjänstemän vid de olika enheterna (ca 10 inom en truppslagsinspektion mot drygt 100 inom sektion 3 i marinstaben).

Flygstabens organisation är i viss utsträckning utformad för att passa i det nya planeringssystemet. Organisationen har dock inte kunnat genomföras konsekvent, bl a beroende på att myndigheternas befogenheter är be-



Figur 15:4 Fördelning av FPL- och produktionslednings(UTBL/MOBL-)uppgifter inom flygstaben.

gränsade när det gäller att förändra organisationen. I princip hålls funktionerna samman inom staben, men ansvaret för FPL- och produktionslednings(UTBL/MOBL-)funktionerna (jfr figur 15:4) är inte renodlat som i arméstaben. En sammanhållande materielfunktion saknas.

Principiell ansvarsfördelning inom en försvarsgrensstab

Försvarsgrenscheferna har två huvuduppgifter, nämligen

- ledning av förbandsproduktionen som helhet (FPL) och
- ledning av produktionen (utbildning, fackmässiga mobiliseringsförberedelser och personaltjänst) vid underlydande enheter.

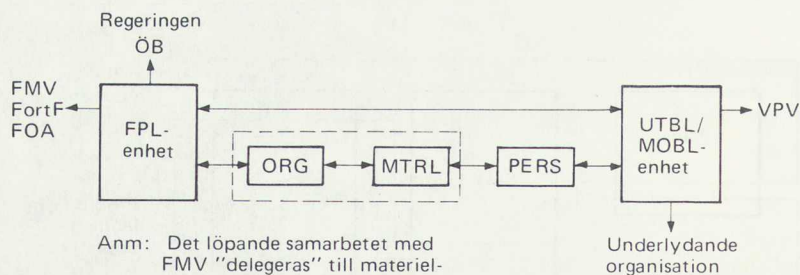
Dessa två uppgifter är artskilda och måste hållas samman var för sig. Vi anser att det i en försvarsgrensstab måste finnas en enhet, som under stabschefen håller samman förbandsproduktionen och därmed det underlag som skall lämnas regeringen, ÖB och sidoordnade produktionsmyndigheter. Denna enhet kallar vi *FPL-enheten*.

Vi anser också att den nedåtriktade ledningen av utbildning och fackmässiga mobiliseringsförberedelser skall hållas samman inom staben. Därigenom vill vi säkerställa att den underlydande organisationen får uppgifter som är väl genomarbetade och samordnade på central nivå. Vidare säkerställer vi att UTBL- och MOBL-funktionerna lämnar ett enhetligt och samordnat underlag till FPL-funktionen för dess övergripande ledning av förbandsproduktionen. Denna enhet kallar vi *UTBL/MOBL-enheten*.

För båda dessa uppgifter behövs emellertid i stor utsträckning likartad kompetens. Det gäller t ex funktionerna krigs- och fredsorganisation, personal, materiel samt mark och anläggningar. Vi anser att det är rationellt att samla denna kompetens i funktionsinriktade enheter inom staben. Då vinner man också den fördelen att kontakterna med sidoordnade myndigheter, främst FMV och FortF, kan hållas samman och överblickas. Man får även klara ansvarsförhållanden för de olika underplaner som ingår i förbandsproduktionsplanerna och som avser materiel, utbildning, mark och anläggningar m m.

Den principiella organisationen framgår av figur 15:5.

Den kan ses som en matrisorganisation där de styrande enheterna är FPL-enheten och UTBL/MOBL-enheten. Med hänsyn till det starka sam-



Anm: Det löpande samarbetet med FMV "delegeras" till materielenheten och med FortF till den gemensamma mark- och anläggningsenheten i ÖB:s stab.

Figur 15:5 Principer för försvarsgrensstabs organisation.

bandet mellan krigsorganisation och materiel anser vi det lämpligt att föra samman dessa frågor till en *ORG/MTRL-enhet*.

Det finns också ett starkt behov av att hålla ihop vissa system eller förbandstyper tvärs över funktionerna materiel, anläggningar, personal och utbildning. Detta kan tillgodoses antingen genom att systemansvaret finns i ORG/MTRL-enheten eller genom att man har särskilda systemansvariga som lyder direkt under stabchefen. I det sistnämnda alternativet får man en organisation som liknar matrisorganisationen. En sådan form leder till vissa inbyggda konflikter. Samordning och specialisering måste komma till uttryck växelvis i en så komplex verksamhet som det gäller här. Styrda konflikter kan då vara till fördel om det råder balans mellan funktionsinriktade och systeminriktade enheter. Denna balans är viktig. Om systemenheterna blir för starka kan de bli en "stab i staben" och av ren självbevarelsedrift motarbeta förändringar i gällande avvägning eller i samordningen mellan olika system. Om systemansvaret å andra sidan är för svagt företrätt kan sambandet mellan organisation, personal, materiel, taktik och utbildning förloras.

Det är lämpligt att de systemansvariga håller samman införandet och uppföljningen av ny organisation, materiel, taktik osv på förbanden. Då säkerställs också erfarenhetsåterföringen. Vidare vinner man den fördelen att samma personal inte belastas med både lång framförhållning i studieverksamheten och uppföljning av system i drift.

De ovan redovisade principerna är generella och ligger till grund för alla tre försvarsgrensstabernas organisation. Våra överväganden om den närmare utformningen av organisationen för var och en av de tre staberna framgår av avsnitten 15.6–15.8. Vi har också strävat efter att tillgodose vissa andra krav.

Vi anser att det är lämpligt att använda en enhetlig begreppsapparat för att benämna organisationsenheterna och beskriva deras uppgifter.

Vi har också strävat efter att avskaffa de specialistorgan för hantering av FPE-frågor som inrättades här och var i organisationen när FPE-systemet infördes. De bidrar till att göra FPE-systemet till något speciellt, som övrig personal inte behöver lära sig. Vi anser att FPE-systemet måste utformas så enkelt att det kan användas av alla.

Eftersom staberna skall utöva den övergripande ledningen av verksamheten inom försvarsgrenen bör de inte ägna sig åt detaljarbete, som utan nackdel kan bedrivas vid sidoordnade eller underlydande myndigheter. Vi har därför strävat efter att avlasta staberna sådana uppgifter.

15.2 Förbandsproduktionsledning

Uppgift

Förbandsproduktionsledningen skall svara för att erforderliga åtgärder vidtas för att krigsdugliga förband skall kunna ställas till den operativa ledningens förfogande såväl på kort som på längre sikt och i enlighet med de anvisningar rörande prestanda, sammansättning, antal, tid och plats som ÖB givit. Uppgiften skall lösas inom ramen för tilldelade resurser.

I uppgiften ingår bl a att

- lämna underlag för ÖB:s övergripande avvägning,
- med utgångspunkt från denna successivt konkretisera krigsförbanden, deras personella och materiella innehåll och taktik,
- göra upp planer för hur krigs- och fredsorganisationen skall vidmakthållas, utvecklas och omsättas (krigs- och fredsorganisationsplaner),
- ställa uppgifter och fördela resurser till de verkställande funktionerna (produktionsmyndigheterna) samt att
- följa upp förbandsproduktionen, kontrollera den befintliga krigsorganisationens tillstånd samt utvärdera produktionsresultatet.

Som framgått av kapitel 2 räknar vi till förbandsproduktion all den verksamhet som syftar till att ställa krigsdugliga förband till den operativa ledningens förfogande.

Detta innebär att även den verksamhet som försvarets sjukvårdsstyrelse, försvarets materielverk och fortifikationsförvaltningen bedriver hör hit. Det ingår således i förbandsproduktionsledningens uppgift att ta fram erforderligt underlag för dessa myndigheters arbete och även i övrigt ge sådana anvisningar att verksamheten vid de centrala förvaltningsmyndigheterna är väl anpassad till förbandsproduktionen i dess helhet.

Nuvarande läge

Det finns olikheter mellan de tre staberna när det gäller organisationen för FPL-funktionen. Samtliga staber har dock en enhet som håller samman FPL-ansvaret, men graden av sammanhållning varierar från stab till stab. Genom ÖB:s styrning och genom FPE-systemets införande har man uppnått en större enhetlighet i ledningsprinciperna. De skillnader som finns mellan staberna är dock större än vad som motiveras av den olikhet i struktur och beredskap som finns mellan försvarsgrenarna. Skillnaderna beror dels på de begränsade befogenheter som myndigheterna har att göra organisationsförändringar, dels på traditionella förhållanden, olika synsätt, olikheter i terminologi samt olika tillämpningar av FPE-systemet.

Gränsdragningen till ÖB:s uppgifter

Den gränsdragning mellan förbandsproduktionsledningen och den övergripande avvägningen som vi gjort framgår av avsnitt 14.4. Den innebär en ökad konkretisering av ÖB:s avvägning, vilket i och för sig inte bedöms medföra några organisatoriska konsekvenser för försvarsgrensstaberna. Vidare innebär förslagen i avsnitt 14.4 att endast *en* programplan upprättas och att ÖB ansvarar för denna. Försvarsgrenscheferna utarbetar förbandsproduktionsplaner som ingår i ÖB:s programplan. Förbandsproduktionsplanerna skall ersätta försvarsgrenschefernas nuvarande programplaner och redovisa alla de åtgärder som måste vidtas under planeringsperioden för att de mål ÖB satt upp skall nås.

För försvarsgrenscheferna innebär detta att de inte längre går in med egna programplaner direkt till regeringen. Däremot föreslår vi inga förändringar när det gäller anslagsframställningar och primäruppdragsförslag. För-

svarsgrenscheferna skall således utarbeta anslagsframställningar och förslag till primäruppdrag, som är anpassade till ÖB:s programplan. Dessa sänds in till regeringen via ÖB. Även årsredovisning skall lämnas som nu. I det följande redovisar vi principerna för förbandsproduktionsledningens arbete.

Principer för förbandsproduktionsledning

Förbandsproduktionsledningens uppgifter är dels att ta fram underlag för beslut om nya förband och vapensystem, dels att utarbeta planer för produktion av nya förband och för vidmakthållande av befintliga förband. Förbandsproduktionsledningens verksamhet präglas därför av studier och utredningar samt planerings- och budgetarbete.

Beslut om att förberedelser skall påbörjas för att sätta upp en ny typ av krigsförband (vapensystem e d) måste fattas tidigt, ibland tio till femton år innan förbandet skall organiseras. Beslutet fattas av ÖB och mot bakgrund av främst hotbild (angriparens organisation och utrustning), operativ inriktning, materiella och personella möjligheter samt ekonomiska resurser. Underlaget tas fram genom studier och utredningar och utnyttjas i perspektivplaneringen. Då skisseras i stort målsättningar för och innehåll i förbanden. Mot bakgrund av regeringens planeringsanvisningar och enligt ÖB:s direktiv fördjupas studierna och utredningarna, så att man får underlag för att precisera krigsorganisationens sammansättning samt målsättningar för förband (TOEM) och materiel (TTEM). Förslag till målsättningar för viktigare krigsförband och större materielobjekt skall godkännas av ÖB när de föreligger i olika stadier (utkast, preliminär och slutlig), i första hand innan organisationsförsök eller utveckling påbörjas. Studierna ger också underlag för utformningen av taktik och i viss mån stridsteknik. Underlaget vidareutvecklas och prövas vid övningar och genom praktiska försök (organisations- och materieförsök) inom ramen för utbildningsverksamheten. Därefter fastställs det att gälla för utbildning och krigsplanläggning.

Studieverksamheten är omfattande och av stor betydelse. Som framgått av avsnitt 14.4 bedrivs den i arbetsgrupper som sätts samman alltefter behov av kompetens. För att säkerställa att tillgängliga resurser utnyttjas effektivt är det nödvändigt att studieverksamheten hålls samman av en enhet, *studieenheten*, inom respektive försvarsgrensstab. Denna bör ingå som en underenhet i FPL-enheten.

Ett viktigt ingångsvärde för studier, utformning av taktik m m är den information som underrättelsetjänsten ger. I avsnitt 14.3 har vi föreslagit att bearbetning även av taktiska underrättelser skall ske i ÖB:s stab. Försvarsgrensstaberna skall dock ha kvar så mycket resurser som krävs för att bedöma det egna underrättelsebehovet, ställa krav på ÖB:s underrättelseorgan och utvärdera det material som ÖB lämnar. Vidare måste den tänkta motståndarens organisation, utrustning och taktik kunna beskrivas tillräckligt detaljerat för att kunna användas i studiearbetet. Egen taktik måste utformas med hänsyn till tänkbara motståndares organisation, utrustning och uppträdande. Slutligen skall våra egna underrättelseförband organiseras och utbildas. Taktik- och underrättelsefrågorna bör hållas samman i en enhet, *taktik- och underrättelseenheten*, som bör ingå i FPL-enheten.

Åtgärder som kräver anslagsmedel under planeringsperioden planeras in

i förbandsproduktionsplanen. De kan omfatta utveckling av ny materiel, uppsättning av nya förband osv.

Förbandsproduktionsplanerna skall visa hur de mål som ÖB ställt upp skall förverkligas inom de anvisade ekonomiska ramarna. De innehåller bl a en ytterligare konkretisering av de mål som ÖB angivit, en redovisning av krigs- och fredsorganisationens utveckling samt sammandrag av planer för utbildning, materielanskaffning, anskaffning av anläggningar m m och för vidmakthållande av befintliga resurser.

Förbandsproduktionsplanen är utgångspunkt för de planer som styr genomförandeverksamheten. Den kommer till stånd i en planeringsprocess, där utöver ÖB också de centrala förvaltningarna medverkar. I realiteten utarbetas ÖB:s programplan, förbandsproduktionsplanerna och materielplaner, utbildningsplaner (förbandsomsättningsplaner) osv parallellt.

Ansvar för arbetet med förbandsproduktionsplanerna bör hållas samman av en enhet, *planeringsenheten*, som ingår i FPL-enheten.

I FPL-enheten bör också, liksom i nuläget, en OA-grupp från FOA ingå.

Krigsorganisationens utveckling redovisas i detalj i krigsorganisationsplanerna, som bl a styr genomförandet av alla krigsorganisatoriska förändringar samt organisationsförsök. De styr också värnpliktsplanerna, som i sin tur ligger till grund för värnpliktsverkets arbete.

Förändringar i krigsorganisationen kräver att fredsorganisationen fortlopande anpassas till de ändrade produktionskraven. Fredsorganisationens utveckling påverkas emellertid också av rationaliseringskraven, vilka i sin tur kan påverka krigsorganisationens utveckling. Den fredsorganisatoriska utvecklingen redovisas i fredsorganisationsplaner.

Eftersom krigs- och fredsorganisationen har nära samband med varandra har vi funnit det lämpligt att hålla samman dessa frågor i en enhet, *organisationsenheten*, som ingår i ORG/MTRL-enheten.

Utbildningen inriktas dels genom krigsorganisationsplanen och värnpliktsplanen, dels genom direktiv om utbildningstider, repetitionsutbildningens omfattning samt genom de personaltabeller (P-tabeller) som i detalj reglerar krigsförbandens personella sammansättning och kraven på varje befattning i krigsorganisationen.

Materielanskaffningen, för vilken försvarets materielverk (FMV) och försvarets sjukvårdsstyrelse (SjvS) ansvarar, inriktas genom materielplaner och genom målsättningar för de enskilda materielobjekten. Materielplanerna styrs av krigsorganisationsplanen och av utrustningstabellerna (U-tabeller) för förband och personal.

Försvarsgrenscheferna anvisar således SjvS och FMV ekonomiska ramar samt ger anvisningar om antalet objekt av varje typ som skall anskaffas, modifieras eller renoveras samt när de skall ingå i krigsorganisationen.

Målsättningarna, som anger vad materielen skall ha för prestanda samt ungefärlig kostnad, utarbetas efter hand och fastställs av försvarsgrenscheferna, för viktigare materiel efter ÖB:s godkännande. Ett utkast till målsättning utgör underlag för försvarsgrenschefernas förbands- och funktionsstudier samt för förvaltningsmyndigheternas tekniska studier och inriktning av erforderliga industriutredningar. Den preliminära målsättningen, som för huvuddelen av den organisationsbestämmande materielen utarbetas med underlag från studierna, utgör underlag för förvaltningsmyndigheternas och

industrins utvecklingsarbete. Med ledning av utvecklingsarbetet, genomförda försök och fortsatta studier fastställs sedan en slutlig målsättning som underlag för serieproduktion.

Materielplanering och målsättningsarbete pågår kontinuerligt och kräver fortlöpande samverkan mellan försvarsgrensstab och förvaltning, men också mellan försvarsgrensstab och ÖB. Det krävs betydande insatser från och taktiska och tekniska kunskaper inom försvarsgrensstaberna för att rätt kunna utnyttja förvaltningarnas kompetens, ställa relevanta uppgifter samt utvärdera det underlag som förvaltningarna tar fram. Vi anser att materiel-frågorna inom en försvarsgrensstab bör hållas samman i en *materielenhet*.

Anskaffning av mark, byggnader och befästningar styrs av krigs- och fredsorganisationsplanerna och sammanställs i mark-, byggnads- och befästningsplaner. För projektering och anskaffning svarar fortifikationsförvaltningen. Förfarandet går i övrigt till på i princip samma sätt som för materiel, med den skillnaden att man inte utarbetar målsättningar. Som grund för FortF:s projektering utarbetar försvarsgrensstaberna i stället behovsunderlag.

För mark samt byggnader och befästningar har vi bedömt att en gemensam beredningsenhet kommer att ge bättre samordning och ett effektivare utnyttjande av resurserna (jfr avsnitt 14.4). Försvarsgrenscheferna får således i dessa avseenden utnyttja resurser i ÖB:s stab som egna stabsresurser.

Resultatet av utbildnings-, materiel- och anläggningsproduktionen skall föras samman till krigsförband. Nyttillörd materiel skall fördelas och personal krigsplaceras. Befintliga resurser skall förvaras och underhållas och mobiliseringsplaner skall upprättas m m. Vi har räknat in all denna verksamhet i begreppet fackmässiga mobiliseringsförberedelser.

Försvarsgrenscheferna styr dessa mobiliseringsförberedelser huvudsakligen genom krigsorganisationsplaner, personal- och utrustningstabeller som reglerar förbandens personella och materiella innehåll samt anvisningar för krigsplacering av personal. Utöver detta krävs också uppgifter om var och hur krigsförbanden skall användas samt om mobiliseringstider. Detta underlag får försvarsgrenscheferna från överbefälhavaren och militärbefälhavarna.

Vi anser att ansvaret för att hålla samman ledningen av mobiliseringsförberedelserna i en försvarsgrensstab bör åvila UTBL/MOBL-enheten. Denna måste emellertid biträdas av andra enheter inom staben, främst organisations- och materielenheterna.

I förbandsproduktionsledningens uppgift ingår också att följa upp verksamheten under löpande budgetår. Det åvilar försvarsgrenscheferna särskilt att vidta (föreslå regeringen) erforderliga åtgärder som hänger samman med störningar i produktionen inom en produktionsmyndighets ansvarsområde och som kan beröra även andra myndigheter. Försvarsgrenschefen skall också kontrollera resultatet av förbandsproduktionen genom inspektioner. Denna inspektionsverksamhet, som kan ses som en "leveransk kontroll", bör samordnas med den operativa ledningens "mottagningskontroll". Den bör därför i huvudsak utföras av eller i varje fall samordnas med militärbefälhavarnas inspektioner.

Förslag

I avsnitt 14.4 har vi föreslagit vissa förändringar som påverkar förbandsproduktionsledningens arbete, bl a att försvarsgrenshefernas nuvarande programplaner skall ersättas av förbandsproduktionsplaner, som bifogas ÖB:s programplan för försvarsmakten.

När det gäller ledningen av förbandsproduktionen föreslår vi att den organiseras och genomförs enligt ovan angivna principer som i stort överensstämmer med dem som för närvarande tillämpas.

15.3 Utbildningsledning

Uppgift

Den centrala utbildningsledningen (UTBL) skall lämna underlag till förbandsproduktionsledningen (FPL) för dess studie-, utvecklings- och planeringsarbete liksom för budgetarbetet. Den skall vidare ställa uppdrag och fördela resurser till underlydande myndigheter för befäls-, grund- och repetitionsutbildning samt hemvärns- och övrig frivilligutbildning. Den skall utarbeta gemensamma bestämmelser och utgångsvärden för utbildningen samt bistå berörda myndigheter med utbildningshjälpmedel. Utbildningsresultaten skall kontrolleras och utvärderas. Organisation och metoder för utbildning och deras effektivitet skall fortlöpande analyseras och förbättringar initieras.

Den centrala utbildningsledningen skall se till att utbildningen, särskilt förbandsutbildningen, anpassas till de krav som anges av den (de) militärbefälhavare som enligt gällande krigsplanläggning har sig förbandet tilldelat.

Militärbefälhavarnas uppgifter i övrigt när det gäller utbildning framgår av kapitel 12.

Nuvarande läge

Skillnaderna mellan försvarsgrenarna är stora när det gäller utbildningsvolym samt utbildningens omfattning och inriktning. Även organisationen av utbildningsledningen uppvisar vissa olikheter mellan försvarsgrensstaberna. Inom armé- och flygstaberna finns särskilda utbildningsavdelningar som håller samman utbildningen. Även andra enheter medverkar emellertid i arbetet. Inom marininstaben är utbildningsledningen tredelad, en för vardera flottan och kustartilleriet och en för gemensam utbildning. Även organisationen för att ta fram reglementen, läromedel och andra utbildningshjälpmedel skiljer sig mellan försvarsgrensstaberna.

Överväganden och förslag

Som framgått av avsnitt 15.1 skall utbildningsledningen inom respektive försvarsgrensstab hållas samman av UTBL/MOBL-enheten.

I utbildningsledningens uppgifter ingår att upprätta planer för utbildningen, utarbeta centrala bestämmelser och utbildningsanvisningar m m samt

lämna värnpliktsverket underlag för dess verksamhet. Dessa uppgifter bör inom UTBL/MOBL-enheten hållas samman av en *utbildningsenhet*.

Utbildningsledningen skall också ställa uppgifter och fördela resurser till underlydande utbildningsmyndigheter samt analysera effektiviteten i utbildningsorganisationen och initiera rationaliseringsåtgärder. Dessa uppgifter, som måste samordnas med andra uppgifter som åläggs underlydande myndigheter, bör inom UTBL/MOBL-enheten hållas samman av en *produktionsplaneringsenhet*. Denna skall planera inspektionsverksamheten vid underlydande myndigheter.

Ett viktigt stöd för utbildningsarbetet är reglementen och läromedel samt övriga utbildningshjälpmedel. Försvarets rationaliseringsinstitut har genomfört en särskild utredning om denna verksamhet och lämnat in förslag till regeringen (FRI 1976-06-14, dnr 16 (80):7). Förslaget innebär att denna verksamhet även i fortsättningen hålls samman inom respektive stab. Den bör åvila en *publikations- och läromedelsenhet* som inordnas i UTBL/MOBL-enheten. FRI:s förslag innebär också att försvarets brevskola avvecklas och att resurserna fördelas mellan de tre staberna. En sådan åtgärd påverkar inte organisationsstrukturen i staben, däremot påverkas personaldimensioneringen. I våra beräkningar i kapitel 17 har vi emellertid inte tagit hänsyn till en sådan eventuell uppdelning av brevskolan.

15.4 Ledning av fackmässiga mobiliseringsförberedelser

I avsnitt 2.4.6 har vi närmare redovisat vad vi avser med fackmässiga mobiliseringsförberedelser. Sambandet med förbandsproduktionsledningen har vi redovisat i avsnitt 8.6. Vi har funnit att de uppgifter som måste regleras från central nivå i allt väsentligt sammanfaller med de uppgifter som förbandsproduktionsledningen måste ta fram för att inrikta verksamheten vid produktionsmyndigheterna, t ex FMV och FortF. Underlaget för dessa uppgifter utgörs bl a av

- riktlinjer för tillförsel, fördelning, förrådsställning och underhåll av förnödenheter,
- mobiliseringstabeller samt tabeller som utvisar mobiliseringsenheternas personella sammansättning och utrustning samt
- order som avser genomförande av krigsorganisatoriska förändringar.

Detta underlag finns inom organisations- och materielenheterna. Underlaget bör emellertid sammanställas och samordnas med övriga uppgifter som skall läggas på den underlydande organisationen. Denna uppgift åvilar UTBL/MOBL-enheten, som för ändamålet har en särskild underenhet (produktionsplaneringsenheten). Det bör således också åvila denna enhet att bereda frågor om resursfördelning under löpande budgetår samt analysera produktionsresultatet m m. Produktionsplaneringsenheten blir på så sätt sammanhållande för produktionen inom huvudproduktionsområde I inom respektive försvarsgren.

15.5 Personaltjänst

Ansvar för personaltjänsten har behandlats i avsnitt 14.5. Vi har föreslagit att försvarsgrenscheferna även i fortsättningen skall ansvara för rekrytering, utbildning, placering, befordran m m av fast anställd militär och civilmilitär personal.

I försvarets materielverk finns beredningsorgan för huvuddelen av den fast anställda civilmilitära personalen. Det kan ifrågasättas om inte vissa besparingar skulle kunna uppnås, om dessa beredningsorgan samordnades med beredningsorganen inom respektive försvarsgrensstab. Denna fråga bör tas upp när frågan om en ny befälsordning lösts.

Utöver ansvaret för den militära personalen har försvarsgrenscheferna ansvar för den övergripande personalplaneringen och personaltjänsten inom försvarsgrenen.

I den nuvarande organisationen är uppgifterna uppdelade på ett flertal enheter. Detta gäller samtliga försvarsgrensstab. Med hänsyn till den vikt som måste tillmätas dessa frågor och den konsekvens som måste prägla personalärendenas hantering anser vi att personalfrågorna skall hållas samman i en enhet inom varje stab, *PERS-enheten*. Även det allt större antal bestämmelser som finns inom detta område talar för att sakkunskapen hålls samman.

Vårt förslag innebär att även den beredning som för närvarande görs t ex hos truppslagsinspektörerna överförs till en central personalenhet. Detta hindrar emellertid inte att truppslagsinspektörer eller motsvarande befattningshavare även i fortsättningen är personalkårchefer.

Personalenheten bör också ha kompetens för och handlägga de värnpliktsärenden som faller inom stabens ansvarsområde.

15.6 Arméstaben

Arméstaben skall biträda chefen för armén vid ledningen av verksamheten inom armén.

Innan vi går närmare in på arméstabens organisation redovisar vi våra överväganden avseende truppslagsinspektörerna och FN-avdelningen.

Truppslagsinspektörer med stabsorgan

Inom arméstaben finns sex truppslagsinspektörer, biträdda av truppslagsavdelningar. Ingenjör- och signaltrupperna har en gemensam inspektör. Truppslagsinspektörerna har ett sammanhållande ansvar för respektive truppslag när det gäller organisation, personal, materiel och utbildning. De deltar tidigt i studiearbetet och följer sedan hela utvecklingsprocessen. De svarar för försöksverksamhet och för detaljutformning av organisation, materiel, taktik, utbildningsanvisningar, reglementen och läromedel m m. De ansvarar också för utbildning av truppslagets befäl och håller, under chefen för armén, samman personalkårsärenden som rör truppslagets fast anställda militära personal, i den mån dessa ärenden inte är decentraliserade till förbandschef.

Truppslagsinspektörerna är en förmedlande länk mellan stabens utvecklingsarbete och genomförandeverksamheten ute på förbanden. De svarar också för inspektionsverksamhet och erfarenhetsåterföring till stabens funktionsinriktade enheter.

Befälsutbildningen inom truppslagen genomförs vid kadett- och aspirantskolor och vid truppslagsskolor (motsvarande). Inom armén finns en strävan att truppslagsvis föra samman dessa skolor till *ett* regemente för att därigenom åstadkomma besparingar. Vi har prövat lämpligheten av att även föra truppslagsinspektionerna till detta regemente och upprätta sk *truppslagscentra*.

Syftet med en sådan åtgärd skulle vara dels att åstadkomma besparingar, dels att säkerställa truppslagets utvecklingsförmåga i en framtida fredsorganisation där utbildningsregementena inom de små truppslagen kan komma att reduceras till bataljoner. En utlokalisering av truppslagsinspektörerna kan också vara till fördel om dessa i framtiden får större uppgifter när det gäller utbildning och urval av befäl. Här måste man emellertid avvakta utformningen av den nya befälsordningen.

Vi har skisserat en organisation för sådana truppslagscentra och kommit fram till att de besparingar som en utflyttning av inspektionerna skulle kunna ge uppgår till sammanlagt 5–15 personer jämfört med de besparingar som kan göras om de blir kvar i Stockholm.

En utflyttning skulle emellertid medföra problem för vissa truppslag. I Enköping, dit försvarsområdesförbandet Upplands regemente (S 1) skall flytta, kommer samma regemente att bli försvarsområdesregemente, med allt vad det innebär, och truppslagscentrum. Eftersom vi bedömer att det inte är möjligt för *en* chef att lösa båda dessa uppgifter blir en tudelning i Enköping nödvändig, vilket minskar besparingsmöjligheterna. Att lägga signaltrupernas skolor vid ett annat signalregemente, t ex i Karlsborg, och göra detta till truppslagscentrum skulle kräva investeringar för skolornas del som knappast står i rimlig proportion till de besparingar (en–två personer) som kan uppnås.

Motsvarande förhållanden råder för pansartrupperna och i viss mån trängtrupperna. Att konsekvent organisera truppslagscentra är därför inte möjligt med de förutsättningar som gäller nu. Vidare är osäkerheten ännu alltför stor när det gäller såväl den fredsorganisatoriska utvecklingen som befälsutbildningen i en framtida ny befälsordning. Med hänsyn till dessa förhållanden och eftersom även andra utvecklingsmöjligheter kan tänkas när det gäller truppslagen, t ex en sammanslagning till ett färre antal, har vi avstått från att föreslå några större förändringar i fråga om truppslagsinspektörernas ställning och lokalisering. De bör således tills vidare ingå i arméstabens organisation.

Vissa uppgifter, bl a avseende försöksverksamhet, bör emellertid decentraliseras från truppslagsavdelningarna till truppslagsskolorna, och andra föras över till ORG/MTRL-enheten i staben. I samband med detta kan vissa besparingar uppnås. Vi föreslår vidare att de resurser för handläggning av personalfrågor som nu finns vid varje truppslagsavdelning överförs till stabens personalenhet. Detta innebär emellertid ingen förändring för truppslagsinspektörerna när det gäller deras uppgifter som personalkårchefer.

FN-avdelningen

Arméstaben är huvudstab för försvarsmaktens FN-tjänst. För dessa ärenden tillkom 1961 en särskild FN-avdelning i sektion 3.

FN-avdelningen svarar för rekrytering och uttagning av personal för militär FN-tjänst. Avdelningen handlägger också frågor som rör organisation, utrustning och utbildning av FN-förband, personal för neutrala övervakningskommissioner m m. Avdelningen disponerar en särskild kassaenhet, som finns i Strängnäs.

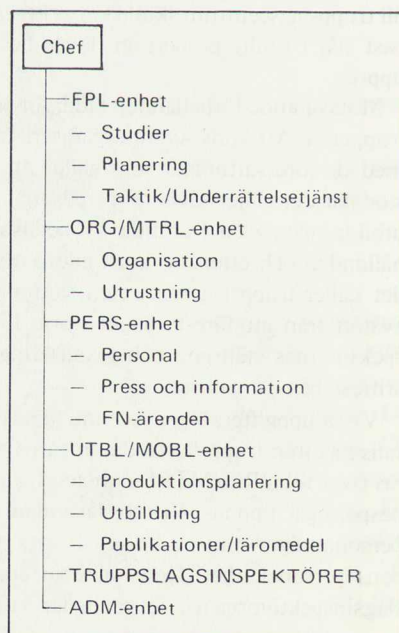
FN-avdelningen bör enligt vår uppfattning behålla nuvarande organisation och uppgifter. Det kan anföras skäl för att ställa den direkt under arméstabschefen. Önskemålet att till sektionschefsnivå kunna delegera ärenden som inte är av principiell natur gör det dock lämpligt att låta FN-avdelningen ingå i en sektion. Eftersom personalärenden dominerar avdelningens verksamhet, faller det sig naturligt att den inordnas i personalenheten.

Arméstabens organisation

För arméstaben föreslår vi den organisation som framgår av figur 15:6.

FPL-enheten håller samman förbandsproduktionsledningen och svarar för

- planering, ledning och utvärdering av studier,
- förbandsproduktionsplanering,
- ledning av systemplaneringen (inklusive utarbetande av systemplan 1 och 2),
- detaljerad inriktning, inom ramen för ÖB:s direktiv, av krigs- och fredsorganisationens utveckling, materielanskaffning, anskaffning av mark



Figur 15:6 Organisation av arméstaben.

och anläggningar samt utbildning (underlag lämnas från övriga enheter),

- ledning och samordning av budgetarbetet mellan huvudproduktionsområdena inklusive anslagsframställningar,
- definition av underrättelsebehov samt sammanställning av hotbild,
- definition av forskningsbehov samt utvärdering av forskningsresultat,
- ledning och samordning av arbetet med armétridskrafternas taktik samt
- utarbetande av målsättningar för typförband.

Till FPL-enheten är en OA-grupp från FOA ansluten.

ORG/MTRL-enheten svarar för

- planering och genomförande av krigs- och fredsorganisatoriska förändringar,
- tillförseln till och användningen av värnpliktiga i krigsorganisationen,
- underlag avseende fackmässiga mobiliseringsförberedelser,
- planering, order, anvisningar och uppföljning beträffande anskaffning, vidmakthållande, fördelning och underhåll av utrustning och förnödenheter för freds- och krigsbruk,
- utarbetande av målsättningar för materiel samt
- utarbetande av systemplan 3.

PERS-enheten svarar för

- övergripande personalplanering och personalpolitik,
- personaladministrativ planering för försvarsgrenens personal (främst fast anställd militär personal) i den mån detta inte kan decentraliseras till lokal nivå,
- genomförande av personaladministrativa åtgärder för främst fast anställd militär personal,
- bestämmelser och anvisningar för krigsplacering inom försvarsgrenen,
- säkerhetstjänst,
- inåtriktad försvarsupplysning och presstjänst samt
- försvarsmaktens FN-ärenden.

UTBL/MOBL-enheten håller samman ledningen av verksamheten vid underlydande myndigheter och svarar för

- planering och fördelning av uppgifter till underlydande myndigheter, budgetdialog samt uppföljning av verksamheten (underlag från bl a ORG/MTRL när det gäller fackmässiga mobiliseringsförberedelser och fredsorganisatoriska förändringar),
- planering, ledning och uppföljning av befäls-, grund-, och repetitionsutbildning samt bestämmelser för utbildningsverksamheten,
- årsredovisning för produktionen inom armén,
- publikationer, läromedel och övriga utbildningshjälpmedel samt
- frågor som rör hemvärnet och övriga frivilligorganisationer.

Truppslagsinspektörerna biträder chefen för armén och militärbefälhavarna i deras inspektionsverksamhet samt svarar för

- krigsorganisations-, metod- och materielförsök,

- reglementen och utbildningsanvisningar samt
- personalkårsfrågor och utbildning av truppslagets befäl.

Truppslagsavdelningarna, som är underställda inspektörerna, medverkar i stabens studieverksamhet och biträder stabens övriga enheter inom sitt kompetensområde.

ADM-enheten svarar för arméstabens interna planering och budget och för den administrativa servicen (jfr avsnitt 16.6).

15.7 Marinstaben

Marinstaben skall biträda chefen för marinen vid ledningen av verksamheten inom marinen.

Innan vi går närmare in på marinstabens organisation redovisar vi våra överväganden rörande marinens truppregister.

Marinens truppregister

Inom marinstaben finns två truppregister, ett för flottan och ett för kustartilleriet. Vid truppregistreren redovisas all personal som tillhör flottan respektive kustartilleriet. Denna redovisning innefattar att registrera krigsplacering, omfördela mellan förband, hålla uppgifter om personalen aktuella och inkalla till tjänstgöring m m.

Värnpliktsverket inrättades den 1 juli 1968. Personalredovisningen för armén och flygvapnet fördes då samman till sex enheter som var knutna till militärområdesindelningen. Vid denna tidpunkt var personalredovisningen m m inom marinen sedan några år centraliserad till marinstaben.

I proposition 1968:34 om inrättande av värnpliktsverket uttalade departementschefen följande. "Beträffande truppregistreringen vid marinen räknar jag i likhet med utredningen med att den t v skall utföras centralt vid marinstaben, som i sin tur bör tillhandahålla de regionala redovisningsenheterna erforderliga dubblettregister. I avvaktan på ett slutligt ställningstagande till den framtida organisationen av marinens personalredovisning bör emellertid inte några åtgärder få vidtas som hindrar eller försvårar att truppregistreringen för flottan och kustartilleriet framdeles kan decentraliseras."

De arbetsuppgifter som utförs vid marinens två truppregister motsvarar i stort de som utförs vid de sex värnpliktskontoren som hör till värnpliktsverket, med undantag för värnpliktskontorens arbete med prövning och inskrivning av inskrivningsskyldiga. Ytterligare en skillnad är att värnpliktskontoren i huvudsak är inriktade på att tillgodose det egna militär-områdets behov medan marinens truppregister spänner över hela landet.

I våra överväganden angående marinens truppregister, som grundar sig på den utredning som försvarets rationaliseringsinstitut gjort på vårt uppdrag, har tre huvudalternativ diskuterats, nämligen

1. nuvarande ordning bibehålls,
2. flottans och kustartilleriets truppregister slås ihop till ett truppregister som blir kvar i marinstaben samt

3. flottans och kustartilleriets truppregister utgör ett fristående värnpliktskontor inom värnpliktsverket.

Det förstnämnda alternativet är mer personalkrävande än övriga. Vi har därför förkastat det. De båda övriga är i stort likvärdiga när det gäller personalbesparingar. Sådana kan uppnås genom att man inför modernare datatekniska hjälpmedel och gör vissa smärre organisationsändringar och rutinöversyner. I valet mellan dessa alternativ har vi funnit att en överföring till värnpliktsverket är att föredra. Vi föreslår således att ett särskilt marint värnpliktskontor inrättas.

Värnpliktsverket har nyligen genomgått en översyn och fått en ny organisation, som bl a utformats för att så rationellt som möjligt kunna utnyttja datatekniken i arbetet. Vi anser att verket är väl lämpat att ta hand om personalredovisningen m m även för marinens personal. Genom att föra samman all personalredovisning inom försvarsmakten till värnpliktsverket blir det möjligt att på bästa sätt utnyttja försvarsmaktens samlade personalresurser. Vidare får man en enhetlig behandling av all värnpliktig personal och en god grund för ett effektivt utnyttjande av utvecklingsresurserna för ADB och andra tekniska hjälpmedel.

Förslaget leder emellertid till att den direkta och dagliga kontakten i marinstaben mellan truppregisterfunktionen och krigsplaceringsfunktionen bryts. Denna negativa effekt av vårt förslag kan emellertid begränsas om datatekniska hjälpmedel utnyttjas.

Personalen vid marinens truppregister torde få ökade utvecklingsmöjligheter vid en överföring till VPV. Den inlemmas då i ett större sammanhang där specialkunskaperna i personalredovisning lättare kan tas tillvara för bl a befordran.

Marinstabens organisation

Som vi tidigare framhållit domineras marinstabens organisation av de två vapenslagssektionerna, sektion 3 för flottan och sektion 4 för kustartilleriet. Den nuvarande organisationen lägger tonvikten på en samordning av frågor som rör flottan för sig och kustartilleriet för sig. Detta understryks ytterligare av att flottans sektion lokalmässigt är skild från staben i övrigt. Stabens organisation kan betecknas som systemdominerad och saknar den balans mellan funktionsinriktade och systeminriktade enheter som vi anser viktig för att en konstruktiv dialog skall uppstå.

Vapenslagssektionerna är internt organiserade på underenheter för organisation, personal, utbildning, materiel m m, dvs så som vi anser att en försvarsgrensstab som helhet bör vara organiserad. Funktionerna förekommer också inom övriga sektioner. Dessa har till uppgift att handlägga gemensamma frågor och svara för erforderlig samordning mellan flottan och kustartilleriet. Resurserna för de ovan nämnda funktionerna är därför i regel uppdelade på tre sektioner, vilket leder till dubbelarbete och kompetenssplittring. Dessutom medför den bristande samordningen inom staben nackdelar för samarbetet med över- och sidoordnade myndigheter, t ex FMV. I vår principorganisation för en försvarsgrensstab elimineras dessa brister.

Även den vapentekniska utvecklingen och de under senare år förändrade

förutsättningarna för ytstridskrafternas uppträdande motiverar en förändring av marinstabens organisationsstruktur. Utvecklingen under senare år har nämligen lett till ökad rörlighet för kustartilleriets förband, medan den för ytattackförbanden framtvungat ett mera kustnära uppträdande. Kustartilleriet och flottan verkar i allt större utsträckning i samma områden och antalet situationer där direkt stridssamverkan förekommer ökar. Detta leder till krav på ökad samordning när det gäller krigsorganisation, materiel, taktiskt uppträdande och övningar. Dessa krav måste återspeglas även i fredsorganisationen och dess ledning. Den principorganisation som vid redovisat i avsnitt 15.1 tillgodoser även dessa krav.

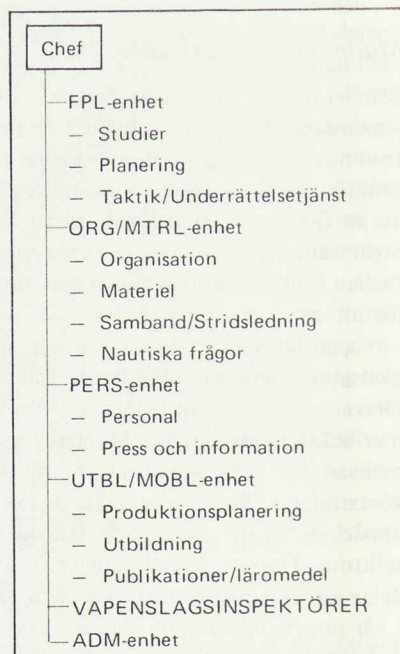
Vi anser slutligen att den av oss föreslagna organisationen kommer att underlätta samordningen inom marinen även på lägre regional och lokal nivå, bl a när det gäller fackmässiga mobiliseringsförberedelser.

Inom marinstaben finns det emellertid också ett starkt behov av att hålla samman systemen tvärs över funktionerna materiel, anläggningar, personal, utbildning och mobilisering. För att tillgodose detta systemsamband bör organisationen kompletteras med två vapenslagsavdelningar, en för flottan och en för kustartilleriet, med i princip samma uppgifter och omfattning som arméstabens truppslagsavdelningar.

Vapenslagsavdelningarna bör vara underställda var sin vapenslagsinspektör, som tillika kan vara personalkårchef. Här, liksom i arméstaben, skall dock alla personalfrågor beredas av en och samma enhet inom staben, dvs av personalenheten.

För marinstaben föreslår vi den organisation som framgår av figur 15:7.

Enheternas uppgifter överensstämmer i allt väsentligt med de som gäller för motsvarande enheter i arméstaben (jfr avsnitt 15.6).



Figur 15:7 Organisation av marinstaben.

15.8 Flygstaben

Flygstaben skall biträda chefen för flygvapnet vid ledningen av verksamheten inom flygvapnet.

Innan vi går närmare in på flygstabens organisation redovisar vi våra överväganden rörande den militära vädertjänstens centralorgan (MVC) och vissa andra funktioner.

Militära vädertjänstens centralorgan (MVC)

MVC ingår i flygstaben och är ett ledningsorgan för den militära vädertjänsten i krig och fred. MVC svarar för

- inriktningen av forskningen inom området,
- vädertjänstens krigs- och fredsorganisation,
- materiel och system för vädertjänst,
- utbildningsnormer, instruktioner och reglementen,
- kontrollen av den militära vädertjänsten (inspektionsuppgift) samt
- den praktiska hanteringen av militärmeteorologpersonalen (personalkårsfunktionen).

Chefen för MVC är inspektör för den militära vädertjänsten.

Flygvädertjänstens organisation har utretts av flygtrafikledningskommittén (FTLK). FTLK har funnit att en sammanslagning av militär och civil vädertjänst inte är lämplig, bl a beroende på olika intressent- och kundkrav. Däremot har FTLK funnit att det med hänsyn till den militära vädertjänstens mycket starka knytning till försvarets planläggning och operationer är nödvändigt att upprätthålla en administration vid flygstaben. FTLK betonade dock vikten av en starkare fackmässig samordning med Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI).

Vi har mot denna bakgrund inte haft anledning att ifrågasätta behovet av ett särskilt ledningsorgan för vädertjänsten inom försvarsmakten. Där emot har vi ansett oss vara oförhindrade att pröva en förändring av ambitionsnivån och en annan organisatorisk inplacering av den militära vädertjänstens centralorgan. I detta syfte har FRI på vårt uppdrag gjort en särskild utredning om den militära vädertjänsten på central nivå.

Vi har funnit att MVC:s nuvarande organisation och uppgifter – med ett samordnat ansvar för vädertjänsten inom försvarsmakten – i allt väsentligt är ändamålsenlig. Med hänsyn till att chefen för flygvapnet är huvudintressent inom vädertjänstområdet har vi funnit det lämpligt att dennes huvudmannansvar för vädertjänsten kvarstår. Detta innebär att inspektören för vädertjänsten och MVC även fortsättningsvis bör ingå i flygstaben.

Vi har prövat en ökad samordning med SMHI, men eftersom detta inte ger några besparingar har vi inte funnit anledning att föreslå några förändringar. Vi anser dock att det finns möjligheter till personalbesparingar inom MVC främst genom intern rationalisering (större flexibilitet i personalutnyttjandet, ökat utnyttjande av administrativa hjälpmedel m m).

Övriga frågor

Riksdagen har beslutat att Södermanlands flygflottilj (F 11) skall dras in och att de spaningsdivisioner som är förlagda där delas upp på andra förband. Föreliggande förslag innebär att spaningsdivisionerna fördelas med en vardera till milo S, Ö och ÖN och att de stationeras på jaktflottiljer.

Chefen för F 11 är för närvarande underställd chefen för första flygeskadern (C E 1). Vi har i kapitel 12 föreslagit att attackdivisionerna också i fortsättningen skall hållas samman i en eskader (E 1) även i fred. För att förenkla lednings- och lydnadsförhållandena har vi tills vidare räknat med att spaningsdivisionerna i framtiden får samma lydnadsförhållanden som jaktdivisionerna, eftersom de i fred är förlagda till samma flottiljer och i krig skall vara underställda MB. De bör således, på samma sätt som jaktdivisionerna, redan i fred vara underställda militärbefälhavarna och lyda under chefen för flygvapnet när det gäller utbildning. Detta innebär att vissa uppgifter och viss kompetens måste tillföras flygstaben.

Vi har föreslagit att utbildningen inom flygvapnet i huvudsak skall ledas av chefen för flygvapnet direkt ner på flottiljerna och att flygsektionerna i berörda militärområdesstabers skall dras in. Vissa resurser behöver då föras över till andra enheter i militärområdesstaberna. Vi återkommer till detta i etapp 2.

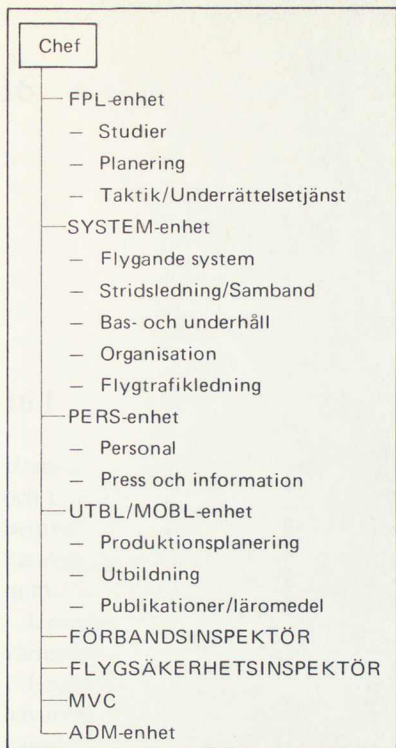
För flygstaben innebär dessa åtgärder dels en förstärkning av personalen i utbildningsfunktionen, dels ökade uppgifter när det gäller att biträda MB vid övningar, inspektionsverksamhet m m. För den sistnämnda uppgiften föreslår vi att det inom flygstaben inrättas en särskild enhet, *förbandsinspektionen*, som också övertar de uppgifter som för närvarande ligger på systeminspektionen. Förbandsinspektionen skall innehålla kompetens inom områdena jakt, spaning, transport, stridsledning samt underhålls- och bas-tjänst. Motsvarande uppgifter för attackförbanden löses av C E 1. I förbandsinspektionens, liksom i C E 1:s, uppgifter ingår också att följa upp system i drift och att svara för erfarenhetsåterföring till flygstaben.

Inom flygstaben finns för närvarande vissa sambandscentraler som tillhör försvarsmaktens gemensamma sambandsnät. Vi föreslår att dessa sambandscentraler underställs chefen för Västmanlands flygflottilj (F 1).

Riksdagen har beslutat att en gemensam civil och militär flygtrafikledningsorganisation skall byggas upp. Även detta beslut påverkar flygstabens organisation, främst genom att flygtrafikledningsresurserna inom staben kommer att minska.

Flygstabens organisation

För flygstaben föreslår vi den organisation som framgår av figur 15:8. Vi har ansett att det inte behövs särskilda systemsammanhållande enheter vid sidan av stabens grundorganisation, på grund av det starka samband som råder mellan de olika systemen och för att inte överbetona skillnaderna mellan t ex jakt-, attack- och spaningsförband. Ansvaret för att hålla samman systemen har vi lagt på ORG/MTRL-enheten. För att markera systemansvaret har vi valt att för flygstabens del kalla denna enhet för *systemenheten*.



Figur 15:8 Organisation av flygstaben.

FPL-enhetens uppgifter överensstämmer i huvudsak med de som gäller för motsvarande enhet i arméstaben.

SYSTEM-enheten har i huvudsak de uppgifter som åvilar *ORG/MTRL*-enheten i arméstaben. Enheten svarar dessutom för systemsammanhållningen.

Även *PERS*-, *UTBL/MOBL*- och *ADM-enheterna* har uppgifter som överensstämmer med dem som angivits för de båda övriga staberna.

Förbandsinspektören svarar för

- chefens för flygvapnet inspektionsverksamhet,
- medverkan i MB:s och C E 1:s inspektionsverksamhet och förbandsövningar samt
- därav följande erfarenhetsåterföring till flygstaben.

Flygsäkerhetsinspektören svarar för flygsäkerhetstjänsten inom försvarsmakten samt inspekterar enligt särskilda direktiv flygtrafikledningstjänsten.

Militära vädertjänstens centralorgan (MVC) svarar för vädertjänsten och den militärmeteorologiska forskningen inom försvarsmakten.

16 Övriga frågor

16.1 Rikshemvärnschefen med hemvärnsstaben

Hemvärdnet är en del av armén och består av militärt organiserade, utrustade och utbildade förband. Det indelas med hänsyn till sina uppgifter i allmänt hemvärn och driftvärn. Det allmänna hemvärdnet har till uppgift att skydda hembygden. Driftvärdnet organiseras till skydd av myndigheter och industrier m m.

Under chefen för armén utövas hemvärdnets högsta ledning av rikshemvärnschefen.

Ledningen av hemvärdnet inom varje militärområde åvilar militärbefälhavaren. Närmast under militärbefälhavarna är det försvarsområdesbefälhavarna, som leder hemvärdnet inom sina försvarsområden.

Under försvarsområdesbefälhavarna lyder kretshemvärnschefer och under dessa hemvärnschefer. De leder verksamheten inom sina hemvärnskretsar (i regel kommun) respektive hemvärnsområden.

Driftvärnscheferna leder under rikshemvärnschefen driftvärdnet vid respektive myndighet eller företag.

Ca 80 procent av det allmänna hemvärdnet är avdelat för försvar av totalförsvarets mobiliseringsförråd och andra slags förråd samt kommunikationsanläggningar. Ca 20 procent av det allmänna hemvärdnet är avdelat för försvar av hamnar, flygbaser och befästningar vid landgränserna. När försvarsmaktens mobilisering är genomförd kan de delar av hemvärdnet som varit insatta för att trygga mobiliseringen utnyttjas för andra uppgifter, t ex ytövervakning.

Hemvärdnet spelar en viktig roll i det territoriella försvaret och i kuppförsvaret, vilket måste beaktas i de regionala myndigheternas mobiliseringsförberedelser och allmänna krigsplanläggning.

I fred rekryteras det allmänna hemvärdnet och driftvärdnet helt på frivillighetens väg. Kontrakt upprättas med varje man. Kommunen skall beredas tillfälle att yttra sig över vederbörandes lämplighet, innan man upprättar kontrakt. Under beredskapstillstånd och krig tillförs hemvärdnet ett stort antal värnpliktiga, som på grund av sina civila arbetsuppgifter har uppskov med tjänstgöring i militär krigsbefattning.

Enligt sitt kontrakt är hemvärnsman (driftvärnsman) skyldig att i fred fullgöra minst 20 och högst 50 timmars utbildning årligen. Försvarsområdesförbandschef är närmast ansvarig för hemvärdnets utbildning och användning.

För att lösa denna uppgift har han en hemvärns- och frivilligavdelning till sitt förfogande. Utbildningen anordnas i regel lokalt eller regionalt. För hemvärnsbefäl anordnas centrala kurser vid hemvärnets stridsskola (HvSS).

Hemvärnets personal har alltsedan hemvärnets tillkomst haft en omfattande förslags- och beslutanderätt. Den får väcka förslag i militära frågor och besluta i andra frågor, i den mån frågorna inte skall avgöras av förvaltningsmyndighet. Beslutanderätten gäller i första hand de tillgångar som ägs av hemvärnets. Förslags- och beslutanderätten utövas inom hemvärnsområde av hemvärnsstämma, inom försvarsområde av hemvärnsting och gemensamt för hela landet av rikshemvärnstinget. Mellan stämmor och ting utövas förslags- och beslutanderätten av särskilt valda förtroendenämnder. Inom driftvärnen finns motsvarande organ för förslags- och beslutanderätten.

Hemvärnets organisatoriska ställning, som fastställdes 1940, har flera gånger varit föremål för diskussion och utredning. Det har bl a ifrågasatts om inte rikshemvärnschefen borde stå direkt under ÖB, vilket i praktiken skulle innebära att hemvärnets skulle bli en fjärde försvarsgren. I en motion till 1975/76 års riksmöte hemställdes att FLU 74 skulle få i uppdrag att utreda frågan om hemvärnets framtida ställning. Försvarsutskottet inhämtade yttrande från ÖB, chefen för armén och från hemvärnets centrala förtroendenämnd. Samtliga ansåg att hemvärnets även i fortsättningen bör vara en integrerad del av armén. Utskottet delade denna uppfattning och föreslog avslag på motionen, vilket också blev riksdagens beslut.

Vi har för vår del funnit att hemvärnets allmänna karaktär liksom dess uppgifter, taktik, organisation, utrustning och utbildning gör det ändamålsenligt att hemvärnets även i fortsättningen utgör en del av armén och hålls samman av en rikshemvärnschef med hemvärnsstab. Rikshemvärnschefens uppgifter och lydnadsförhållanden bör därför vara oförändrade.

16.2 Inspektören över rikets befästningar

Nuvarande läge

Inspektören över rikets befästningar (IRB) lyder under överbefälhavaren och har i särskild instruktion tilldelats följande uppgifter, nämligen att

- med uppmärksamhet följa befästningsväsendets utveckling inom landet och, om möjligt, i utlandet,
- verka för att befästningsväsendets utveckling beaktas vid utformningen av sådana militära och civila byggnadsobjekt av större omfattning som utförts eller utförs med hänsyn till skydd mot vapenverkan,
- verka för att militära och civila byggnadsobjekt som utförts med hänsyn till skydd mot vapenverkan bibehålls i krigsdugligt skick,
- biträda vederbörande myndigheter med de allmänna rekommendationer som är påkallade från befästningsteknisk synpunkt samt att
- föra register över rikets befästningar.

IRB får utföra de inspektioner som omständigheterna påkallar. Inspektioner företas i samråd med berörd myndighet.

Inspektören över rikets befästningar biträds i sin verksamhet av personal vid försvarsstabens befästningsinspektion samt av fortifikationsförvaltningens befästningsavdelning och forskningsbyrå.

IRB är också personalkårchef för fortifikationskåren (Fort) och lyder i denna egenskap under chefen för armén. Han är också ansvarig för krigsorganisation m m för vissa fortifikationsförband.

Befästningsinspektionen är IRB:s beredningsorgan och ingår i försvarsstaben. I egenskap av chef för befästningsinspektionen är IRB direkt underställd försvarsstabschefen. Inom försvarsstaben utför befästningsinspektionen bl a

- operativt krigsförberedelsearbete när det gäller befästningsplanläggningen,
- granskning av försvarsgrenschefernas och FortF:s byggnadsplanering (åt sektion 4) samt
- fortifikatoriska studier och utredningar, utformning av befästningar m m.

”Försvarsstabsuppgiften”

I våra överväganden rörande organisationen av ÖB:s stab har vi kommit fram till och föreslagit att de operativa fältarbetsfrågorna samlas i en fältarbetsenhet som ingår i OP/UND-staben. Denna fältarbetsenhet skall svara för all fältarbetsplanläggning, alltså även befästningsplanläggningen. I konsekvens med detta överförs befästningsinspektionens operativa krigsplanläggningsuppgifter och erforderliga resurser till fältarbetsenheten. Eftersom den operativa befästningsplanläggningen främst måste inriktas på fältbefästningar, dvs sådana befästningar som kan byggas ut snabbt och av krigsförbanden själva med hjälp av byggnads- och reparationsberedskapen (BRB, i princip civila entreprenörer), är det fråga om en begränsad resursomfördelning.

Vi har föreslagit att sk tvåstegsärenden när det gäller byggnader och befästningar skall prövas av ÖB innan framställningarna går in till regeringen. Detta underlättas av vårt förslag att organisera en gemensam beredningsenhet för samtliga staber för dessa frågor. Denna beredningsenhet (mark- och anläggningsenheten), som skall ingå i PLAN/PERS-staben, bör också överta hithörande uppgifter som nu åvilar befästningsinspektionen. Det gäller fortifikatoriska studier och utredningar, utformning av befästningar m m och granskning av försvarsgrenschefernas och FortF:s byggnadsplanering. Motsvarande resurser bör också överföras.

”Rådgivaruppgiften”

Den rådgivning som totalförsvarets myndigheter kan behöva torde vara av två slag, dels teknisk-ekonomisk, dels mera behovsriktad rådgivning. Den teknisk-ekonomiska rådgivningen kan med fördel läggas på fortifikationsförvaltningen.

Fortifikationsförvaltningen, som är central förvaltningsmyndighet för fortifikations- och byggnadsväsendet inom försvarsmakten, har bl a till uppgift att bedriva sådan planläggnings-, forsknings- och konstruktionsverksamhet

som fordras för att hålla god krigsberedskap i fortifikatoriskt hänseende. FortF skall också följa den tekniska utvecklingen, bearbeta insamlat material och tillhandahålla upplysningar i detta hänseende.

Vi anser att det är rationellt att fortifikationsförvaltningens kompetens utnyttjas inom hela statsförvaltningen.

I detta sammanhang finns det för övrigt anledning att erinra om att Kungl Maj:t 1972-10-13 utfärdade anvisningar inom totalförsvaret om hur skyddet mot möjliga insatser av kärnvapen samt biologiska och kemiska stridsmedel skulle utformas. Frågor om tolkning och tillämpning av regeringens anvisningar bör inte handläggas av IRB utan i första hand ankomma på den instans som utfärdat anvisningen, närmast försvarsdepartementet. Den mera behovsinriktade rådgivningen, t ex frågor om lämplig skyddsnivå, är således delvis reglerad av statsmakterna. I den mån ytterligare behovsinriktad rådgivning erfordras kan den lämnas av ÖB och hållas samman av mark- och anläggningsenheten i PLAN/PERS-staben.

Det befästningsregister som nu förs av IRB är av intresse för ÖB i hans egenskap av ansvarig för krigsplanläggning och för de territoriella mobiliseringsförberedelserna. Å andra sidan torde det vara mer rationellt att samordna det med det register som fortifikationsförvaltningen för över de befästningar som är invärderade i försvarets fastighetsfond. Denna fråga bör undersökas närmare.

Personalkårsuppgiften

IRB:s funktion som chef för fortifikationskåren bör kvarstå liksom hans uppgifter att utforma fortifikationsförbandens krigsorganisation m m. Dessa uppgifter liknar dem som åvilar en truppslagsinspektör. Vi föreslår att chefen för fortifikationskåren (CFort) med erforderliga stabsresurser bildar en särskild personalkårstab med samma ställning som chefen för intendentkåren med stab. CFort bör vara direkt underställd CA.

Det finns ett nära samband mellan fortifikationskåren, väg- och vattenbyggnadskåren och byggnads- och reparationsberedskapen. I det fortsatta arbetet bör därför undersökas, om det är lämpligt att föra samman alla dessa uppgifter under en chef.

Inspektionsuppgiften

Vi har haft svårt att bedöma behovet av att behålla en särskild inspektör för att utföra inspektioner åt civila totalförsvarsmyndigheter. För försvarsmaktens del synes däremot ett sådant behov inte föreligga. Som jämförelse kan nämnas att det inte finns någon motsvarighet på materielsidan. Befästningar är ofta en del i ett vapensystem och inspekteras tillsammans med detta. Erforderlig kompetens för att biträda ÖB och försvarsgrenscheferna kommer att finnas i ÖB:s stab (mark- och anläggningsenheten) och finns redan nu vid fortifikationsförvaltningen. Även militärbefälhavarna har kompetens inom detta område.

Om det finns behov för de civila myndigheternas räkning, kan inspektionsuppgiften eventuellt åläggas chefen för fortifikationskåren, som för ändamålet måste disponera erforderlig kompetens vid ÖB:s stab och vid FortF.

Ett annat alternativ är att FortF åläggs att biträda civila totalförsvarmyndigheter i inspektionsarbetet. Denna fråga bör undersökas ytterligare.

16.3 Vissa personalkårsfrågor

Huvuddelen av den fast anställda militära och civilmilitära personalen ingår i försvarsgrenarnas personalkårer. Intendentkåren och medicinalkåren är emellertid gemensamma för försvarsmakten och cheferna för dessa är underställda ÖB.

Försvarsmaktens befälsordning överses för närvarande av en särskild arbetsgrupp inom försvarsdepartementet (befälsordningsgruppen – BOG). Med hänsyn till denna översyn går vi inte in på indelningen i personalkårer.

Arbetsbelastningen på ÖB och hans båda stabschefer kommer att bli omfattande. Vi föreslår därför att cheferna för intendentkåren och medicinalkåren underställs försvarsgrenschef. Vi är emellertid inte beredda att föreslå vilken (vilka) försvarsgrenschef(-er) de två kårerna skall underställas. Denna fråga bör också tas upp i det fortsatta arbetet.

16.4 Rationaliseringsverksamhet

Enligt allmänna verksamhetsstadgan åligger det varje myndighet att bedriva verksamheten inom myndighetens ansvarsområde rationellt. Försvarsgrenscheferna har detta ansvar var och en inom sin försvarsgren.

ÖB har genom sitt ansvar för perspektiv- och programplaneringen också ett övergripande ansvar för fredsorganisationen och dess utveckling.

Försvarets rationaliseringsinstitut (FRI) är central förvaltningsmyndighet för rationaliseringsverksamheten inom försvarsdepartementets del av statsförvaltningen. Det åligger institutet bl a att

- följa och samordna rationaliseringsverksamheten samt taga initiativ till rationaliseringsåtgärder,
- planlägga och efter samråd med berörda myndigheter utföra eller medverka vid rationaliseringsundersökningar samt att
- gentemot statskontoret svara för samordning av anskaffning och utnyttjande av datorer inom försvaret.

FRI är således i viss utsträckning en gemensam resurs som skall utnyttjas av bl a försvarsmaktens myndigheter i rationaliseringsarbetet.

Vi anser att det inte finns anledning att föreslå några förändringar i dessa grundläggande ansvarsförhållanden. När det gäller resursfördelningen mellan FRI och staberna bör följande principer gälla.

Varje myndighet skall ha erforderliga resurser för analys och värdering av verksamheten inom sitt ansvarsområde samt för att ta initiativ till, planera och leda rationaliseringsåtgärder. Dessa resurser finns dels i FPL-enheten i respektive försvarsgrensstab, dels i organisations- och utbildningsenheterna för organisationsfrågor respektive utbildningsmetoder. I ÖB:s stab finns resurser i organisationsenheten.

Resurser för att genomföra rationaliseringsåtgärder bör i princip tillhan-

dahållas i särskild ordning och enligt en övergripande plan. Vi anser att detta är nödvändigt för att säkerställa att resurserna sätts in där de gör mest nytta. Huvuddragen av denna plan bör liksom nu framgå av ÖB:s programplan. Rationaliseringsverksamheten i sin helhet bör liksom nu redovisas i försvarets rationaliseringsplan.

Personal för analyser, planering och ledning av rationaliseringsverksamhet bör bli föremål för en systematisk arbetsrotation med växelvis tjänstgöring vid staber, förvaltningar och FRI. FRI bör ansvara för personalens fackmässiga utbildning. I princip bör samma system tillämpas som för närvarande gäller för den operationsanalytiska (OA) expertis som försvarets forskningsanstalt håller vid staberna. I viss utsträckning bör personal, som i dag ingår i stabernas organisation, inordnas i ett sådant system.

16.5 Utveckling av informationssystem

I avsnitt 14.4 har vi redovisat de principer enligt vilka ADB-resurserna skall organiseras och utnyttjas. Vi har således föreslagit att

- ÖB svarar för den övergripande planeringen för utvecklingen av informationssystem inom försvarsmakten,
- en för staberna gemensam beredningsenhet (ADB-enheten) för planering och administration tillförs PLAN/PERS-staben,
- resurser för administration av befintliga ADB-system tillförs respektive sakenhet samt att
- utvecklingsresurserna förs till särskilda resurspooler.

Den ADB-tekniska utvecklingen går för närvarande mycket snabbt. Det är svårt att ge personalen erforderlig utbildning för att hålla kunskaperna aktuella och samtidigt utnyttja dessa kunskaper på ett rationellt sätt. Behovet av specialistkunskaper ökar och enskilda specialister kan ofta inte utnyttjas rationellt inom en myndighet. Åtgärder behöver därför vidtas för att underlätta personalens vidareutbildning, utveckling och befordringsmöjligheter samt för att kunna sätta in tillgänglig personal på de viktigaste uppgifterna oberoende av vid vilken myndighet uppgiften för tillfället behöver lösas. För att möjliggöra detta bör specialistpersonal, som inte löpande behövs i linjeorganisationen, föras till en eller flera resurspooler.

Som nämnts är FRI en sådan resurspool. FRI består främst av personal för allmänna utredningar och organisationsutveckling, ADB-tekniska specialister samt personal för lokalplanering och allmän kontorsrationalisering. I begränsad omfattning är personal från FRI i dag placerad till tjänstgöring i stabsorganisationen. Den ytterligare personal som bör föras till resurspooler är den utvecklingspersonal som för närvarande tjänstgör vid stabernas ADB-avdelningar. Den mera kvalificerade systemutvecklingspersonalen (s k I-systemerare) samt vissa tekniska specialister bör föras till FRI. Personalen skall emellertid placeras till tjänstgöring vid de myndigheter där deras kompetens behövs, på i princip samma sätt som gäller för OA-personal. Antalet personer som bör föras över har vi uppskattat till ett tiotal.

När det gäller personal som sysslar med programmering och maskinnära systemarbeten (s k A-systemerare) bedömer vi att dessa grupper bör hållas

ihop. Det torde för övrigt vara svårt att dra en gräns mellan dem, eftersom A-systemeraren närmast får ses som en mera kvalificerad programmerare.

Vi har övervägt att föra även denna personal till FRI, eftersom det skulle ge personalen bättre befordringsmöjligheter. Vi anser emellertid att programmeringspersonalen har en mer naturlig anknytning till den verksamhet som försvarets datacentral (FDC) bedriver.

Försvarets datacentral har till uppgift att på uppdrag utföra främst administrativ databehandling åt myndigheter som hör till försvarsdepartementet. FDC, som fullgör uppdrag mot ersättning, skall följa de direktiv för verksamheten som ÖB meddelar för att tillgodose operativa krav och behov av långsiktsplanering inom försvarsmakten. Även FDC kan ses som en gemensam resurs för försvarsmaktens myndigheter.

FDC har för närvarande viss system- och programmeringspersonal främst för att sköta utveckling och underhåll av system för datordriften. Vi anser att även underhåll och modifiering av myndigheternas informationssystem i drift bör ske vid FDC. Det är emellertid mindre lämpligt att personal sysslar enbart med befintliga system. Personalens möjligheter till vidareutveckling försämrats då avsevärt. En växling mellan underhåll av befintliga system och programmering av nya är därför ett starkt önskemål för att ge denna personal godtagbara utvecklingsmöjligheter.

Om programmerare och s k A-systemerare förs till FDC kommer FDC:s kompetensområde att omspänna datordrift, programmering och maskinnära systemarbeten och omfatta såväl befintliga som nya system. En sådan åtgärd ger goda möjligheter till personalutveckling.

Den ökade användningen av terminalorienterade system för realtidsbearbetning ställer också ökade krav på att ansvaret för utveckling och underhåll av program- och maskinvara hålls samman. Genom att samla programmerare m m till FDC underlättas också kontakterna för försvarsmaktens myndigheter. Vid mindre förändringsarbeten kan man då vända sig till en enda myndighet.

FRI har insyn i verksamheten dels genom att chefen för FRI ingår i FDC:s styrelse, dels genom att behovet av FDC:s insatser i systemutvecklingsarbetet styrs av rationaliseringsplanen där FRI har ett betydande inflytande. Dubbelarbete eller kompetenstvister behöver därför inte uppstå.

Vi föreslår således att programmerare och personal för maskinnära systemarbeten överförs till FDC. Vi har räknat med att ett tjugotal personer bör föras över. FDC:s tjänster bör intäktsfinansieras även i dessa avseenden.

Genom de åtgärder vi föreslagit anser vi det också möjligt att genomföra vissa minskningar av ADB-resurserna.

16.6 Intern administration

Försvarets rationaliseringsinstitut har på vårt uppdrag utarbetat förslag till organisation, personalbehov m m för myndigheternas interna administration. Institutets arbete ingår också som ett led i det uppdrag rörande lokalplanering som regeringen givit fortifikationsförvaltningen och som redovisas samtidigt med detta betänkande. När det gäller detaljer hänvisar vi till denna redovisning och begränsar oss här till att sammanfatta förslagen.

Intern administration består av interna ledningsfunktioner och administrativ service. De administrativa enheterna i respektive stab svarar för den interna administrationen.

Till *interna ledningsfunktioner* räknar vi myndighetens planering och uppföljning av sin egen verksamhet och därmed sammanhängande ekonomi- och personalfrågor. Hit räknar vi också verksamhetsplanering (såväl femårsplan som genomförandeplan), anslagsframställning och årsredovisning. Även det interna rationaliseringsarbetet hör hit.

Vi vill betona vikten av dessa funktioner. Effektiviteten i myndigheternas arbete är i stor utsträckning beroende av hur väl myndigheternas interna ledning fungerar. Var och en av myndigheterna bör därför inom sin administrativa enhet ha särskilt avdelade, kvalificerade resurser för denna uppgift (en enhet för intern planering e.d). Personalen i dessa enheter skall biträda stabscheferna i den interna ledningen av staberna och bör ha tillräcklig överblick över verksamheten inom respektive stab och därmed även över respektive försvarsgrens verksamhet i dess helhet.

Med *administrativ service* avser vi alla de funktioner som behövs för att underlätta arbetet för de handläggande enheterna. Hit hör den kamerala verksamheten som kan samlas till en för de fyra staberna gemensam kameral enhet. Denna bör ingå i överkommandots administrativa enhet. Den administrativa servicen i övrigt delar vi upp i en lokalanknuten och en myndighetsanknuten del.

Den *lokalanknutna administrativa servicen* omfattar enligt FRI:s förslag, som vi biträder, funktionerna

- post- och budtjänst,
- reproduktion,
- lokalhållning,
- lokalvård,
- bevakning/reception,
- bibliotek,
- telefonväxel,
- personalrestaurang,
- kontorsdrift,
- hälso- och sjukvård samt
- fastighetsdrift.

För lokalanknuten administrativ service i Bastionen, dit staberna skall lokaliseras, svarar ett *förvaltningskontor*, som inordnas i överkommandots administrativa enhet.

Den *myndighetsanknutna administrativa servicen* omfattar expeditionell handläggning, arkivtjänst, skriv- och sekreterartjänst samt övrig expeditionstjänst. Dessa uppgifter skall lösas av en chefsexpedition och ett antal sektionkontor. Underrättelseenheterna skall av sekretesskäl ha särskilda expeditioner.

Några sk underexpeditioner bör inte finnas. Efter klassificering och registrering vidarebefordras handlingar till vad vi har benämnt sektionkontor. Dessa bör utformas så att ett antal anställda tillsammans bildar en serviceenhet för chefer och handläggare vid exempelvis en sektion.

Sektionskontoren kan bli ha följande arbetsuppgifter, nämligen

- sekreteraruppgifter som personsökning, förmedling av telefonsamtal, tidbokning, resetjänst m m,
- tjänstgöring som särskilt utsedd sekreterare vid sammanträden och i arbetsgrupper,
- skriv- och räknearbete, bildframställning, ritnings- och sammanställningsarbete,
- fortsatt förmedling av handlingar, viss uppdatering av diaries och upplysning om handlingar via terminal,
- förande av adress-, namn- och signaturförteckningar,
- personalredovisning i form av tjänstgöringsuppgifter, tjänstgöringslistor, sjuk- och frisknämnan samt
- skötsel och tillsyn av våningskopiatorer, skötsel av utrustning i (iordningställande av) konferensrum, handhavande av närförråd av expenser m m.

Denna förteckning kan utökas om det vid en sektion eller avdelning förekommer arbetsuppgifter av kontorstyp som från rationell synpunkt bör och kan föras samman. Särskilt bör eftersträvas att tillföra mer kvalificerade arbetsuppgifter för att ge personalen vid sektionskontoren möjligheter att bredda sitt kompetensregister och kvalificera sig för handläggande uppgifter.

Den här föreslagna organisationen av den administrativa servicen är ett försök att ge personalen ökade möjligheter till variation i arbetet och till vidareutveckling.

Genom den samlokalisering som vi föreslår och den rationalisering som FRI:s förslag innebär kan avsevärda besparingar åstadkommas när det gäller intern administration.

16.7 Konsekvenser för FPE-systemet

Vi redovisar här de formella förändringar som behöver göras i FPE-systemet som en följd av våra förslag.

I avsnitt 14.4 föreslår vi att endast *en programplan* skall finnas inom försvarsmakten och att ÖB skall ansvara för denna. ÖB:s programplan skall omfatta hela försvarsmakten, således även försvarsgrenarnas fredsorganisation liksom myndigheter och institutioner inom huvudprogram 4 och 5. Försvarsgrenschefernas planer för verksamheten inom respektive huvudprogram sammanställs i *förbandsproduktionsplaner*. Dessa skall ingå i ÖB:s programplan.

Som framgått bl a av försvarsutskottets betänkande 1975/76:32 är det svårt att överblicka nuvarande informationsvolym. Det bör därför enligt vår mening prövas, om inte programplanerna för centrala och högre regionala myndigheter inom huvudprogram 4 och 5 helt kan utgå. Huvuddragen av dessa myndigheters nuvarande programplaner bör som framgår av avsnitt 14.4 inarbetas i ÖB:s programplan. Övrig information som behövs kan inarbetas i myndigheternas anslagsframställningar.

För övriga planer, anslagsframställningar, uppdrag och årsredovisningar innebär våra förslag inga principiella förändringar.

När det gäller *tidsförhållandena* för planerings- och budgetarbetet bör dessa

studeras närmare i den fortsatta detaljutredningen. Vi bedömer det dock möjligt att uppfylla allmänna verksstadgans krav att sända in anslagsframställningar senast den 1 september. Däremot synes det tveksamt om ÖB:s programplan kan föreligga vid nämnda tidpunkt särskilt om den – utöver i militärledningen – även skall behandlas i militärrådet. Den 15 september synes vara en mera realistisk tidpunkt för programplanen.

Indelningen i delprogram samt avvägningsprogram respektive organisatoriska huvudprogram bör finnas kvar. Vi föreslår dock vissa förändringar i indelningen inom de organisatoriska huvudprogrammen. Försvarsgrenstaberna bör föras över från huvudprogram 4 till respektive försvarsgrens huvudprogram. Nuvarande huvudprogram 4 ombildas till ett program för operativ ledning. Det bör omfatta överkommandot samt de nuvarande delprogrammen 4.5 Militärområdesstaber m m, 4.6 Krigsorganisation för centrala och högre regionala staber m m, 5.17 Anskaffning av fortifikatorisk materiel m m, 5.20 Insatsberedskap m m och 5.21 Viss gemensam verksamhet.

När det gäller begreppen programansvar och programmyndighet kan flera lösningar tänkas. Vi anser att ÖB ensam bör vara programansvarig och enda programmyndighet. Försvarsgrenscheferna bör vara förbandsproduktionsansvariga och övriga centrala myndigheter produktionsansvariga. Denna terminologi ansluter sig till de planer som skall upprättas.

17 Personal, lokaler och kostnader

17.1 Inledning

Enligt direktiven skall vi redovisa översiktliga kostnadsberäkningar.

En stor del av de besparingar som kan åstadkommas sammanhänger med den samlokalisering av försvarsmyndigheter i Stockholmsområdet som blir möjlig när vissa myndigheter omlokaliseras till bl a Karlstad och Eskilstuna. Enligt vårt förslag skall staberna flytta till Bastionen (jfr kapitel 10). Andra myndigheter flyttar in i delar av de lokaler som staberna lämnar efter sig. Flertalet myndigheter som blir kvar i Stockholmsområdet kommer således att beröras av omflyttningar i slutet av 1970-talet och början av 1980-talet.

Med hänsyn till den hyressättning som nu gäller innebär omflyttningarna för stabernas del att man flyttar till dyrare lokaler (jfr kostnader per rum i tabell 10:3). De myndigheter som flyttar in i stabernas nuvarande lokaler får emellertid lägre hyror än de har nu. Genom samlokalisering minskar också personalkostnaderna. För att få en rättvisande bild av de totala besparingarna i Stockholmsområdet måste alla myndigheter ses i ett sammanhang. När det gäller lokalberoende kostnader redovisas dessa av fortlifikationsförvaltningen enligt regeringens uppdrag 1975-06-26.

I våra beräkningar har vi inte tagit med de besparingar som andra myndigheter kan göra när de flyttar in i lokaler som staberna lämnar efter sig vid en flyttning till Bastionen. Vi har begränsat oss till att redovisa de förändringar som vårt förslag för med sig för stabernas del. Vi redovisar förändringar i personalbehov, lokalbehov och kostnader. Kostnader redovisas i 1976 års pris- och löneläge.

17.2 Personal

Definitioner och avgränsningar

Våra personalberäkningar grundar sig dels på underlag som staberna lämnat, dels på underlag från ett datorbaserat system för uppföljning av antalet anställda inom försvarsmakten (system LEMA). Uppgifterna avser i samtliga fall läget under mars månad 1976.

Personalen inom en myndighet fördelas på handläggande funktioner och på funktioner för intern administration. De senare är närmast att se som stödfunktioner åt de förstnämnda och omfattar t ex skriv- och expediti-

tjänst, lokalvård m m (se avsnitt 16.6). De administrativa funktionerna delas upp i lokalanknutna respektive myndighetsanknutna funktioner.

I vissa fall redovisas personalen fördelad på lönegrader. Endast två grupper används, nämligen en för handläggande personal (över lönegrad F 5) och en för biträdespersonal och assistenter (lönegrad F 5 eller lägre).

I personalsammanställningar och lönekostnadsberäkningar m m ingår inte personal som 1976-07-01 redovisades på hemlig personalförteckning. ÖB:s enhet för inhämtning av underrättelser med särskilda medel (IB) och försvarsstabens säkerhetsavdelning ingår därför inte.

I våra personalberäkningar har vi inte heller räknat in rikshemvärnschefen med stab, arméstabens FN-avdelning, cheferna för intendentkåren, väg- och vattenbyggnadskåren och sjövärnskåren med staber samt försvarsattachéer och militärassistenter.

Däremot ingår ÖB och försvarsgrenscheferna i de angivna siffrorna liksom generalstabsaspiranter, försvarsstabsaspiranter och lokalvårdspersonal.

Personaltillgångar i mars 1976

Med ovan angivna förutsättningar disponerade staberna i mars 1976 sammanlagt 1 492 anställda och 181 värnpliktiga. Det registrerade övertidsuttaget för staberna uppgick under 1975 till 1,75 procent eller 26 personår.

Den anställda personalen fördelas på myndigheter enligt tabell 17:1. Genom att jämföra antalet anställda med antalet personmånader (dvs verkligt arbetstidsuttag) framgår också i vilken utsträckning deltidsarbete förekommer. De begränsningar som vi gjort och som vi redovisat ovan gör att siffrorna i tabellen avviker från dem som framgår av tabell 3:2.

Av de anställda var 41 procent militär personal, 3,5 procent civilmilitär personal och 55,5 procent civil personal.

Personalens fördelning på handläggande funktioner och intern administration framgår av tabell 17:2.

Tabellen visar också personalens fördelning på lönegradsgrupper. Av det totala antalet anställda kan 38 procent räknas till biträdespersonal och assistenter medan 62 procent är handläggande personal.

Av det totala antalet värnpliktiga tjänstgjorde 42 vid försvarsstabens, 51 vid arméstaben, 50 vid marinstaben och 38 vid flygstaben. I viss utsträckning hade de värnpliktiga handläggande funktioner, men det stora flertalet var

Tabell 17:1 Personaltillgångarna i mars 1976 fördelade på personalkategorier m m.

	Antal anställda				Antal personmånader			
	MIL	CIVMIL	CIV	Summa	MIL	CIVMIL	CIV	Summa
Fst	139	4	278	421	139	4	255	398
Ast	166	2	208	376	166	2	194	362
MS	176	2	145	323	176	2	135	313
FS	128	46	198	372	128	46	187	361
Summa	609	54	829	1 492	609	54	771	1 434

Tabell 17:2 Personaltillgångarna fördelade på handläggande och administrativa funktioner m m.

	Intern administration			Handläggande funktioner			Totalt		
	> F 5	≤ F 5	Summa	> F 5	≤ F 5	Summa	> F 5	≤ F 5	Summa
Fst	16	138	154	237	30	267	253	168	421
Ast	16	86	102	228	46	274	244	132	376
MS	13	86	99	173	51	224	186	137	323
FS	12	59	71	229	72	301	241	131	372
Summa	57	369	426	867	199	1 066	924	568	1 492

sysselsatta med uppgifter av administrativ karaktär (t ex post-, bud- och sambandstjänst).

Övertidsuttaget fördelade sig med ca åtta personår på försvarsstaben, sju på vardera arméstaben och flygstaben samt fyra på marinstaben. I uppgifterna ingår också s k obetald (men registrerad) övertid. Det registrerade övertidsuttaget bedömer vi vara måttligt. Vi är medvetna om att det fördelar sig ytterst olika inom en stab och att det främst är den kvalificerade personalen som belastas. Vi bedömer att våra organisationsförslag leder till en viss avlastning av chefer på olika nivåer i stabsorganisationen. I övrigt har vi inte funnit anledning att beakta övertidsuttaget vid våra personalberäkningar.

Lönekostnaderna för den anställda personalen enligt tabell 17:1 uppgick för mars 1976 till ca 8,3 miljoner kronor exklusive lönekostnadspålägg. För ett helt år motsvarar detta lönekostnader inklusive lönekostnadspålägg (i mars 1976 33 procent) om ca 133 miljoner kronor eller 90 000 kronor per anställd.

Personalberäkningar

Personalberäkningarna har genomförts så att vi först beräknat behovet av personal för handläggande funktioner. Därefter har FRI beräknat behovet av personal för intern administration. Det bör påpekas att dimensioneringen är gjord mot bakgrund av nuvarande arbetstid. Vi har alltså inte tagit hänsyn till eventuella framtida arbetstidsförkortningar.

Personalbehovet för handläggande funktioner har beräknats med utgångspunkt från tillgångarna i mars 1976 och med beaktande av de förändringar som vi föreslår. En sammanställning framgår av tabell 17:3. Vi har också räknat med den personal som utgår ur milostabernas flygsektioner (19 personer, varav 10 tillförs flygstaben och 9 sparas in). Vidare har vi förutsatt en överföring av 5 personer från F 11 till flygstaben i samband med att F 11 dras in som flottiljadministration (jfr avsnitt 15.8).

Av sammanställningen framgår att av de 267 personer som försvarsstaben disponerade för handläggande funktioner i mars 1976 (tabell 17:2) utgår 37 samtidigt som 47 tillförs. Överkommandot kommer således att bestå av $267 - 37 + 47 = 277$ personer för handläggande funktioner. På motsvarande sätt kan övriga stabers resurser beräknas (jfr även tabell 17:4).

Tabell 17:3 visar också att 131 personer förs över till andra myndigheter

Tabell 17:3 Förändringar av resurser för handläggande funktioner.

Åtgärd	Utgår ur				Tillförs					Besparing
	Fst	Ast	MS	FS	ÖKF	Ast	MS	FS	Övriga	
Överföring av uppgifter från TSA till FMV och Ast	23					5			15 (FMV)	3
Organisation av C Fort och fortkårstab	4								4 (C Fort)	
Omorganisation av ADB-resurser	10	16	5	17	4				20 (FDC) 10 (FRI)	14
Omfördelning av resurser för mark-, byggnads- och befästningsfrågor		5	2	5	9					3
Omfördelning av resurser för informationstjänst		3		2	1					4
Omfördelning av resurser från truppslagsinspektörer		13							8 (lokal nivå)	5
Marinens truppregister till VPV			35						24 (VPV)	11
Omfördelning av resurser för underrättelsetjänst		5	3	12	20					
Marinens stabskompani till K 1/Fo 44			3						3 (K 1/ Fo 44)	
Vissa sambandscentraler överförs till F 1				33					33 (F 1)	
Personal för gemensam flygtrafikledning överförs till luftfartsverket				14					14 (Lfv)	
Omfördelning av kapacitet för fredsorfrågor		1	1	1	3					
Besparingar genom samgruppering, rationalisering och ambitionsnivå-sänkning		15	20	15						50
Utökning av resurser för underrättelsetjänst					101)					-8
Överföring av uppgifter från regional och lokal nivå								15		9
S:a	37	58	69	99	47	5		15	131	91

1) Varav två är en överföring från hemlig till öppen personalförteckning och således inte innebär någon reell utökning.

och att besparingarna när det gäller personal för handläggande funktioner har beräknats till 91 personer. Av dessa besparingar är 50 inte specificerade närmare. Vi anser att den samlokalisering som vi föreslår medför besparingsmöjligheter såväl inom respektive stab som mellan staberna. Vi kan exempelvis peka på samordning av fototjänst och bildateljéer, förrådshållning

och distribution av kartor, utrustningslistor m m. Inom marinstabens bör besparingar kunna göras genom att man t ex utnyttjar ADB-teknik inom personalfunktionen. Vidare anser vi det nödvändigt att man sänker ambitionsnivån inom stabernas sekundärfunktioner. Detta har ÖB också angivit i sitt underlag till försvarsutredningen (ÖB 75). För överkommandots del har vi emellertid räknat med att de besparingar som kan göras får utnyttjas för att förstärka funktioner som är för svagt bemannade. Det gäller t ex personaltjänst, uppföljning och samordning av studieverksamhet samt materielanskaffning m m.

Personalbehovet för intern administration har beräknats av FRI och redovisas i fortifikationsförvaltningens rapport om lokalplanering i Stockholmsområdet. Personalbehovet har delats upp på resurser för lokalanknutna funktioner och myndighetsanknutna funktioner. Köp av tjänster för lokalanknutna administrativ service har i viss utsträckning förutsatts för de enheter som inte får plats i Bastionen.

Följande resursbehov finns, nämligen

- 61 personer för ett förvaltningskontor för Bastionen,
- 20 personer för en gemensam kameralenhet i Bastionen,
- 54 personer för överkommandots myndighetsanknutna interna administration samt
- 47 personer för arméstabens,
- 35 för marinstabens och
- 43 för flygstabens motsvarande funktioner.

Totalt för administrativa funktioner behövs 260 personer mot tidigare 426 (tabell 17:2). Detta innebär en besparing på 166 personer. Denna avsevärda besparing är bl a en följd av den effekt som en samlad lokalisering av staberna har på behovet av personal inom servicefunktionerna.

Det sammanlagda personalbehovet har vi beräknat till 1 130 med de avgränsningar som inledningsvis redovisades. Dessa fördelar sig på staberna så som tabell 17:4 visar. Vi har då räknat med att förvaltningskontoret för Bastionen och kameralenheten knyts till överkommandot (ÖKF).

Av tabellen framgår att 870 personer är avsedda för handläggande funktioner och 260 för intern administration.

De totala besparingarna uppgår till 257 personer. Av dessa är 91 att hänföra till handläggande funktioner (varav 9 från milonivån) och 166 till intern administration.

Tabell 17:4 Behov av personal i stabsorganisationen.

	Intern administration	Handläggande funktioner	Totalt
ÖKF	135	277	412
Ast	47	221	268
MS	35	155	190
FS	43	217	260
Summa	260	870	1 130

ÖB 1			
C OP/UND	1	C PLAN/ PERS	1
OP K	15	PLAN	20
OP B	13	ORG	33
OP F/U/T	25	PERS	41
OP S/SB	26	INFO	13
UND	88	ADM	135
S:a	168	S:a	243
S:a ÖKF 412			

CA 1	
C Ast	1
FPL	35
ORG/MTRL	46
PERS	30
UTBL/MOBL	60
INSP	48
ADM	47
S:a	268

CM 1	
C MS	1
FPL	18
ORG/MTRL	63
PERS	40
UTBL/MOBL	20
INSP	12
ADM	35
S:a	190

CFV 1	
C FS	1
FPL	22
SYSTEM	60
PERS	35
UTBL/MOBL	35
INSP	11
Flygl	17
MVC	35
ADM	43
S:a	260

Figur 17:1 Personalens ungefärliga fördelning i organisationen.

Personalens fördelning inom staberna

I figur 17:1 har vi gjort en ungefärlig fördelning av personalen på organisationsenheterna inom respektive stab.

Det bör observeras att

- försvarsstabsaspiranter och generalstabsaspiranter inräknats till det antal som fanns i mars 1976,
- sekreterar- och skrivpersonal i figuren redovisas under den administrativa enheten (ADM),
- Fst/Säk ingår i UND-enheten men att personalen inte inräknats i angivna uppgifter och att
- Ast/FN skall anknytas till Ast/PERS vilket ökar antalet personer med ca 25.

Vissa synpunkter på personalens sammansättning m m

Vi har inte funnit anledning att nu gå in på frågan hur stor del av personalen som skall vara militär, civilmilitär respektive civil. Vi kan konstatera att av den personal som har högre lön än lönegrad F 5, totalt 924 personer i nuvarande stabsorganisation, är 663 militär och civilmilitär personal, dvs drygt 70 procent.

Bristen på militär personal i utbildningsorganisationen har länge vållat försvarsmakten bekymmer. Strävan måste därför vara att öka den andel

av den militära personalen som utnyttjas för utbildningsuppgifter. Det är önskvärt att militär personal används i stabsorganisationen endast för de befattningar där så är nödvändigt med hänsyn till kraven på kompetens och till uppgifterna i krigsorganisationen. Fler befattningar bör därför öppnas för civil personal. Som exempel på ett område där detta redan har skett vill vi peka på underrättelseavdelningen i försvarsstaben. Där finns ett markant inslag av civil personal redan i dag, trots att verksamheten som sådan är rent militär. Vi föreslår således att det i den fortsatta utredningen nogt prövas vilka befattningar som kan tillsättas med civil personal.

Vid försvarsstaben och arméstaben tjänstgör kontinuerligt ett varierande antal aspiranter. I våra personalberäkningar har vi utgått från tillgångarna i mars 1976. Vid denna tidpunkt hade försvarsstaben 10 aspiranter. Detta antal synes oss väl lågt. Normalt är antalet 15 à 20. Antalet aspiranter bör kunna variera inom vissa gränser. De av oss angivna personalramarna bör då tillfälligt kunna överskridas.

För närvarande tjänstgör ca 180 värnpliktiga i stabsorganisationen. Vi har inte funnit anledning att föreslå någon förändring av nuvarande principer när det gäller att använda värnpliktiga i staberna. Om förändringar skall genomföras och värnpliktiga bytas mot anställd personal bör detta ske generellt och inte isolerat vid några myndigheter. Behovet av värnpliktiga i stabsorganisationen kommer efter omorganisationen att gå ned avsevärt. Vi har inte gjort några detaljberäkningar inom hela området men enbart när det gäller lokalanknuten service beräknas behovet av värnpliktiga enligt FRI:s undersökning minska från ca 60 till ca 30. Mot den bakgrunden bedömer vi att behovet av värnpliktiga totalt sett borde kunna nedbringas till omkring 100. En viss flexibilitet bör emellertid medges.

Vi har också räknat med att marinens stabskompani överförs till K 1/Fo 44 och samordnas med Stockholms stabskompani.

17.3 Lokaler

Förutsättningar

Den detaljerade lokalplaneringen har utförts av fortifikationsförvaltningen och försvarets rationaliseringsinstitut och redovisas i en särskild rapport till regeringen. Vi går därför inte in på några detaljer.

Som framgått av kapitel 10 föreslår vi att staberna skall lokaliseras till Bastionen. Bastionen inrymmer f n försvarets civilförvaltning som flyttar till Karlstad 1978, fortifikationsförvaltningen som beräknas flytta till Eskilstuna 1980/81, delar av K 1/Fo 44 stab m m samt försvarets datacentral (FDC). Vi har räknat med att de delar som tillhör K 1/Fo 44, utom sjukavdelningen och körcentralen, flyttas till K 1:s kanslikasern. Däremot bör FDC bli kvar i Bastionen.

De lediga lokalerna skall utnyttjas för stabsorganisationens huvuddel. De mindre delar som inte får plats i Bastionen lokaliseras till MSB (Östermalmsgatan 87) såvida det inte finns särskilda skäl att förlägga dem någon annanstans.

Särskilda överväganden rörande försvarets datacentral (FDC)

FDC består av en driftledning om ca 30 personer och ett antal driftenheter (datacentraler). Driftledningen och en driftenhet ligger i Bastionen. Vi har prövat lämpligheten av att flytta FDC men kommit fram till att såväl driftledningen som driftenheten bör ligga kvar. Stabsorganisationen har bl a av sekretess- och säkerhetsskäl behov av en dator inom sina egna lokaler.

Driftenheten disponerar f n utrymmen i ett kontorsvåningsplan. Man har varit tvungen att vidta särskilda åtgärder för att ordna skydd mot insyn. Skydd mot vapenverkan saknas.

Med hänsyn till den ökade betydelse som datorbaserade informationssystem kommer att få för den operativa ledningen, och kanske framför allt för underrättelsetjänsten, bör ett bättre skydd för driftenheten eftersträvas. Vi föreslår därför att maskinhallen flyttas inom Bastionen så att den får minst samma skydd som vid övriga driftenheter.

Som framgår av kapitel 16 har vi föreslagit att FDC skall tillföras en resurspool av programmerare och systemerare. Denna resurspool skall utnyttjas av försvarsmaktens myndigheter, som i framtiden inte kommer att ha denna typ av resurser. Vi har räknat med att den bör omfatta ett tjugotal personer. En del av denna personal finns f n i Arboga och tillhör flygstaben. Med hänsyn till utflyttningen av myndigheter till Karlstad och Eskilstuna bedömer vi att efterfrågan på programmeringstjänster kommer att vara betydande, särskilt i Karlstad. Vi har därför räknat med att den personal som f n finns i Arboga och som skall tillföras resurspoolen inte behöver flyttas till Stockholm.

FDC:s behov av kontorsrum i Bastionen har vi beräknat till 40 rum (30 för driftledningen och 10 för resurspoolen).

Särskilda överväganden i skyddsrumsfrågan

Fram till 1975 gällde att s k normalskyddsrum inte skulle byggas i innerområdena i vissa större städer. Befolkningen där skulle i stället utrymmas. Den filosofin har man numera gått ifrån och man strävar nu efter att förse även befolkningen i innerområdena med godtagbart skydd.

Som en följd av tidigare bestämmelser finns nu ett antal förvaltningsbyggnader, bl a Bastionen, som inte är försedda med normalskyddsrum. Vi anser det självklart att personalen i våra högsta militära ledningsorgan får minst den skyddsnivå på sin arbetsplats som ett normalskyddsrum innebär. För den del av ÖB:s stab som kan bli tvungen att stanna kvar i Stockholm och därifrån, under ett kortare eller längre övergångsskede, utöva den operativa ledningen anser vi en högre skyddsnivå vara motiverad. Vi har därför räknat med att ett skyddsrum ställs i ordning i anslutning till Bastionen. I detta bör förutom operationsrum, sambandscentral och vissa andra tekniska installationer, utrymme beräknas även för FDC:s data-maskinhall varvid ovan nämnda skyddsbehov blir tillgodosett.

Förslag med kostnadsberäkningar kommer att läggas fram av fortifikationsförvaltningen. Kostnadernas storlek blir närmast en fråga om vilken ambitionsnivå man väljer när det gäller skyddet mot vapenverkan. Vi anser inte att dessa kostnader är en konsekvens av stabernas omorganisation. Behov av ett skyddsrum samt skyddade utrymmen för FDC föreligger obe-

roende av vilka militära myndigheter som lokaliseras till Bastionen. Vi har därför inte räknat med kostnader för skyddsrum i våra kalkyler.

Disponibla lokaler i Bastionen

I Bastionen finns f n 962 kontorsrum och ca 14 000 m² övriga lokaler. Kontorsrummens storlek är anpassade till det behov som fortifikationsförvaltningen har med utrymme för ritbord m m i ett stort antal rum. Byggnaden är emellertid konstruerad så att kontorsrummens storlek kan ändras tämligen lätt. I den detaljplanering som gjorts för stabsorganisationens räkning har fortifikationsförvaltningen utgått från följande normer.

- 60 % av rummen har 10 m² golvyta (2 moduler),
- 30 % av rummen har 15 m² golvyta (3 moduler),
- 10 % av rummen har 20 m² golvyta (4 moduler) eller mer.

Detta ger en utrymmesstandard som är något högre än vad som gäller för t ex de myndigheter som flyttar till Karlstad. Vi anser att detta är motiverat med hänsyn till verksamhetens art, behov av säkerhetsskåp m m.

Med denna procentuella fördelning som grund och under förutsättning att FDC:s driftenhet läggs i skyddade lokaler disponeras 1 110 kontorsrum i Bastionen.

Förslag till lokaldisposition

Personalbehovet för stabsorganisationen med undantag av vissa specificerade enheter, har i avsnitt 17.2 beräknats till 1 130 personer. Rumsbehovet i Bastionen för denna personal framgår av tabell 17:5.

Vi har bedömt det lämpligt att förlägga PLAN/PERS-stabens samverkansenheter och redaktionen för Värnpliktsnytt, sammanlagt åtta personer, utanför överkommandots övriga delar. Vidare har vi räknat med att flygstabens ITV-studio (fem personer) skall ligga kvar i Barkarby och att flygmedicinska undersökningscentralen och flygvapnets uttagningskommission (sex personer) inte bör flyttas till Bastionen. En samlokalisering av uttagningskommissionen med östra värnpliktskontoret bör övervägas.

För överkommandots del är det stor skillnad mellan antal anställda och antal rum i tabellen nedan. Detta beror på att förvaltningskontoret för Bastionen, som ingår i överkommandot, endast behöver ett begränsat antal

Tabell 17:5 Stabernas rumsbehov i Bastionen.

Myndighet	Anställda	Rumsbehov		
		I Bastionen	Utanför	Summa
ÖB + ÖKF	417	334	8	342
CA + Ast	265	252		252
CM + MS	189	180		180
CFV + FS	259	236	11	247
Summa	1 130	1 002	19	1 021

kontorsrum eftersom denna enhet kommer att disponera andra typer av lokaler.

Till de ovan angivna rumsbehoven kommer ytterligare rum för värnpliktiga (20 rum), operationsanalytisk personal från FOA som tjänstgör vid staberna (20 rum) och samverkansenheter ur luftfartsverket, försvarets radioanstalt m fl (7 rum).

Rumsbehovet i Bastionen uppgår totalt till

Staberna enligt tabell 17:5	1 002
FDC enligt avsnitt 17.3	40
Värnpliktiga	20
Operationsanalytisk personal från FOA	20
Samverkansenheter m m	7
Representationslokaler	6
Summa	1 095

Eftersom sammanlagt 1 110 rum disponeras i Bastionen ryms således stabsorganisationen med de avgränsningar vi gjort i avsnitt 17.2. Vi anser det emellertid nödvändigt att ha en viss rörlighet i lokalplaneringen, vilket kräver reservutrymmen. Vi har bedömt att minst 50 kontorsrum behöver hållas i reserv i utgångsläget. Om detta skall vara möjligt måste en enhet om ca 35 personer förläggas utanför Bastionen. Enheter som då kan vara aktuella är tex arméstabens reglements- och läromedelsenhet, truppslagsinspektörerna och militära vädertjänstens centralorgan (MVC).

Vi har inte tagit hänsyn till det förslag om försvarets brevkola som försvarets rationaliseringsinstitut lämnat till regeringen. Förslaget går ut på att brevkolan delas upp på försvarsgrensstaberna. Huvuddelen föreslås tillföras arméstabens reglements- och läromedelsenhet. Denna kommer dels bli stor (ca 60 personer), dels ställa sådana krav på tryckerikapacitet att de inte kan tillgodoses i Bastionen utan extra investeringar. Om brevkolan delas upp ligger det därför nära till hands att lägga arméstabens reglements- och läromedelsenhet i MSB där tillräcklig tryckerikapacitet finns. Vi lämnar emellertid denna fråga öppen. Den bör avgöras i samband med den detaljerade lokalplaneringen.

Vi har redovisat vilka delar som skall grupperas i Bastionen. För de enheter som inte innefattas av våra personalberäkningar föreslår vi följande.

Rumsbehovet för ÖB:s enhet för inhämtning av underrättelser med särskilda medel (IB) och för säkerhetsavdelningen kan vi av sekretessskäl inte ange. Det bör överlåtas åt ÖB att avgöra var dessa enheter skall lokaliseras.

Rikshemvärnschefen med stab samt cheferna för intendentkåren, fortifikationskåren, väg- och vattenbyggnadskåren och sjövärnskåren med staber, sammanlagt ca 35 personer, föreslår vi lokaliseras till MSB och Skeppsholmen. Lokalbehovet är ca 35 kontorsrum. Arméstabens FN-avdelning har särskilda uppgifter. Verksamheten kräver dock ett nära samarbete främst med arméstaben. Vi anser att detta kan tillgodoses även om FN-avdelningen lokaliseras till MSB. Lokalbehovet uppgår till ca 20 kontorsrum.

Avslutande synpunkter

Som framgått måste mindre delar av stabsorganisationen lokaliseras utanför Bastionen. Det är i och för sig möjligt att få plats med alla enheter i Bastionen om man sänker de krav vi ställt upp på rumsstandard, reservutrymmen m m. Vi vill emellertid inte förordna en sådan åtgärd, eftersom den skulle leda till en försämrad arbetsmiljö.

En jämförelse med dagens förhållanden visar att betydligt fler rum kommer att disponeras i vårt förslag, givetvis sett i relation till antalet anställda. I nuvarande organisation disponeras ca 1 500 anställda och 181 värnpliktiga sammanlagt ca 1 300 kontorsrum. I Bastionen disponeras 1 150 anställda (FDC, operationsanalytisk personal och samverkanspersonal inräknade) och ca 100 värnpliktiga sammanlagt 1 100 kontorsrum. Den nuvarande trångboddheten kommer därmed att försvinna.

17.4 Kostnader

Som framgått inledningsvis redovisar vi enbart de direkta besparingar som vårt förslag för med sig. De besparingar som en ökad samordning av materielanskaffning, anskaffning och utnyttjande av mark och anläggningar m m leder till kan inte kvantifieras.

Personalkostnader

De personalbesparingar som vi föreslår uppgår till 257 personer (avsnitt 17.2). Av dessa är 91 i handläggande funktioner och 166 i administrativa funktioner.

Enligt överbefälhavarens rapport till regeringen 1976-06-22 var årsmedellönekostnaden för en anställd i försvarsmakten 75 000 kronor (löneläge mars 1976 inklusive lönekostnadspålägg om 33 procent). Årsmedellönerna i staberna ligger över genomsnittet (90 000 kronor per anställd). Eftersom besparingarna till stor del utgörs av administrativ personal som är lågavlönad kan det vara motiverat att ändå räkna med 75 000 kronor.

Personalkostnaderna för de fyra staberna beräknas således minska med $257 \times 75\,000 = 19,3$ miljoner kronor årligen. I relation till nuvarande lönekostnader (133 miljoner kronor) är detta en minskning med 14,5 procent. (Antal anställda minskar med ca 17 procent.) Den omfördelning av kostnader som följer av våra förslag att föra över personal till andra myndigheter tar vi inte upp i detta sammanhang.

Hyreskostnader

Nuvarande hyreskostnader för de fyra staberna uppgår till ca 4,8 miljoner kronor. Eftersom vi föreslår att 131 personer förs över till andra myndigheter kommer hyreskostnaderna för denna personal (0,4 miljoner kronor) också att föras över till andra myndigheter. Det återstår således 4,4 miljoner kronor.

Hyreskostnaderna för stabsorganisationens del av Bastionen uppgår till ca 5,66 miljoner kronor. För de delar som lokaliseras utanför Bastionen (huvuddelen i MSB) har vi räknat med en hyreskostnad på ca 0,45 miljoner

kronor. De totala hyreskostnaderna i 1976 års prisläge kommer därför att uppgå till ca 6,1 miljoner kronor.

Hyreskostnaderna för stabsorganisationen ökar således från 4,4 till 6,1 miljoner kronor. Detta beror på att kostnaden per kontorsrum med gällande hyressättningsprinciper är dubbelt så hög i Bastionen som i Tre Vapen och 80 procent högre än i MSB. De myndigheter som flyttar från förhyrda lokaler till Tre Vapen och MSB kommer däremot att få en kostnadsminskning. Totalt sett kommer hyreskostnaderna att minska i Stockholmsområdet (jfr FortF:s rapport).

Köp av tjänster

Köp av tjänster förekommer främst för administrativa funktioner. Vi har inte gått in på detaljer men vissa poster där direkta besparingar kan göras redovisar vi nedan.

Nuvarande kostnader för *bevakning* uppgår till ca 1,1 miljoner kronor. Genom att antalet lokaler minskar räknar vi med att bevakningskostnaderna går ned med ca 0,5 miljoner kronor.

Marin- och flygstaberna köper f n tjänster för *lokalvård* m m från främst FMV för ca 1 miljoner kronor per år. Huvuddelen av dessa kostnader bortfaller eftersom vi har räknat in anställd lokalvårdspersonal i Bastionens förvaltningskontor. Minskningen kan beräknas till 0,8 miljoner kronor.

Kostnaderna för *telefonavgifter* är avsevärda. Förslag om anskaffning av ny växel för hela Östermalmsområdet kommer emellertid att läggas fram av FortF och FRI i särskild ordning. Vi tar därför inte upp dessa besparingar här.

Ovan angivna besparingar uppgår till 1,3 miljoner kronor per år. Vi bedömer det dock möjligt att åstadkomma ytterligare besparingar när det gäller köp av tjänster dels genom den samordning vi förutsatt, dels genom att organisationen som helhet minskar.

Kostnader för omflyttning

Beräkningar som gjorts av försvarets rationaliseringsinstitut visar att flyttningskostnaderna uppgår till ca 2,2 miljoner kronor. Till detta kommer kostnader för flyttning av väggar samt andra åtgärder i Bastionen och delar av MSB. Dessa kan beräknas till 2,9 miljoner kronor.

De totala flyttningskostnaderna har vi således beräknat till 5,1 miljoner kronor för stabernas del.

Sammanfattning

Vårt förslag innebär årliga besparingar på 19,3 miljoner kronor i personalkostnader och 1,3 miljoner kronor i köp av tjänster. Även andra kostnader kommer sannolikt att minska som en följd av personalminskningarna. Detta gäller t ex resekostnader, expenser m m. Dessa minskningar har vi inte kunnat beräkna. Hyreskostnaderna däremot ökar för stabsorganisationens del med 1,7 miljoner kronor per år, men minskar totalt sett för försvarsmaktens myndigheter i Stockholmsområdet. Engångskostnaderna för flyttning och

ändringar i lokalerna uppgår till 5,1 miljoner kronor. Härtill kommer vissa kostnader för installation av sambandsutrustning m m.

Vi anser att kostnader för skyddsrum inte skall belasta denna kalkyl.

De årliga besparingarna uppgår således till ca 19 miljoner kronor för stabsorganisationens del. Till dessa kommer de besparingar som bör bli en följd av den förbättrade samordning över försvarsgrensgränserna som vi föreslår. Dessa besparingar kan emellertid inte kvantifieras.

Slutligen tillkommer de besparingar som kan erhållas vid övriga centrala myndigheter i Stockholm. Även dessa bör kunna bli av betydande omfattning framför allt vid försvarets materielverk som kommer att få en avsevärt förbättrad lokalisering.

18 Förslagens genomförande

Mycket arbete återstår innan våra förslag kan genomföras. Riksdagen måste ta ställning till principerna i förslaget. Därefter kan detaljorganisationen utformas och eventuella avtalsförhandlingar genomföras. Vi har räknat med att ÖB ges uppdraget att utforma detaljorganisationen.

Vidare måste Bastionen friställas och kompletterande arbeten i byggnaden måste genomföras. Enligt nuvarande planer flyttar försvarets civilförvaltning ut hösten 1978 och fortifikationsförvaltningen omkring 1980.

Vi är av den uppfattningen att organisationsförändringarna bör genomföras i samband med inflyttningen i Bastionen, eftersom samlokaliseringen är en förutsättning för organisationsförslagen. Däremot kan det vara lämpligt att redan tidigare göra de överföringar av uppgifter till andra myndigheter som vi föreslår.

Det fortsatta arbetet bör planeras så att en av staberna kan flytta in i Bastionen redan 1978, dvs i och med att civilförvaltningen flyttar ut. Vi bedömer det fördelaktigt om ÖB:s stab kan flytta in först och förbereda övriga myndigheters inflyttning.

Vi räknar med att regeringen kommer att uppdra åt FortF, FRI eller annan central myndighet att hålla samman alla åtgärder som är förknippade med de stora omflyttningar som kommer att ske de närmaste åren. I uppdraget bör också ingå att hålla samman de byggnadstekniska och andra åtgärder som blir nödvändiga för stabsorganisationens del. Hit räknar vi t ex skyddsrum, flyttning av mellanväggar, installation av telefonväxel m m.

Sammanfattningsvis bedömer vi följande tidsplan realistisk.

- Våren 1977. Regeringen uppdrar åt FortF, FRI eller annan central myndighet att hålla samman alla omflyttningar och därmed förknippade byggnadsåtgärder m m för försvarsmaktens myndigheter i Stockholm.
- Hösten 1977. Riksdagen tar ställning till våra förslag i etapp 1. Regeringen uppdrar åt ÖB att utarbeta förslag till detaljorganisation och ta fram underlag för eventuella avtalsförhandlingar.
- Hösten 1978. Försvarsstaben eller annan del av stabsorganisationen flyttar in i Bastionen.
- Våren 1979. ÖB redovisar sitt uppdrag enligt ovan.
- Hösten 1979. Eventuella avtalsförhandlingar genomförs.
- 1980. Omorganisation och omflyttning genomförs.

Reservationer och särskilda yttranden

1 Reservation av ledamöterna Olle Göransson (s) och Åke Gustavsson (s)

I kapitel 13 behandlar utredningen frågan om lekmannainflytande i den centrala stabsorganisationen. Utredningen avvisar tanken på att lekmannainflytandet i den högsta militära ledningen skall utövas av en beslutande styrelse på det sätt som är vanligt i svensk statsförvaltning. I stället föreslås att ett råd för vissa uppgifter knyts till överbefälhavaren. Vi är i dessa delar av en annan uppfattning än utredningens majoritet.

Våra utgångspunkter vid övervägandena om lämpligheten av lekmannainflytande *i fred* i den militära ledningsorganisationen är, att ett sådant inflytande väsentligen motiveras av krav på medborgerlig insyn i och kontroll över verksamheten. Den svenska statsförvaltningens organisation, där självständiga myndigheter under regeringen inom relativt vida ramar har att genomföra statsmakternas politiska intentioner, gör enligt vår mening en sådan insyn naturlig hos myndigheter som har ansvar för viktiga samhällsfunktioner. Lekmäns medverkan kan också ses som ett betydelsefullt stöd till verksamheterna i deras arbete med att praktiskt förverkliga statsmakternas politik.

Det militära försvaret är en viktig samhällsfunktion. Det förefaller därför inte motiverat att lekmannainflytandet i det militära försvarets ledningsorganisation skall vara av mindre omfattning eller verka i väsentligt andra former än inom andra betydelsefulla områden.

Utredningen uttalar tveksamhet om det finns motiv för att undanta de militära staberna från tillämpningen av 11 och 12 §§ i allmänna verksstadgan. Samma princip om anmälan av skiljaktig mening och dokumentation av beslut bör därför kunna tillämpas på den militära ledningsorganisationen.

Vi instämmer i detta. Med hänsyn till det ökade ekonomiska ansvar som ÖB och försvarsgrensheferna har fått under senare år är en öppen redovisning av beslutsfattandet minst lika angelägen i stabsorganisationen som i de centrala förvaltningarna. I konsekvens med detta anser vi att de nuvarande staberna i fred bör jämföras med andra myndigheter i statsförvaltningen. Myndighetsbegreppet bör då inte heller knytas till chefs person. Vi föreslår alltså att den centrala militära ledningsorganisationen organiseras på fyra myndigheter, förslagsvis benämnda försvarets överkommando, arméledningen, marinledningen och flygledningen med överbefälhavaren respektive cheferna för armén, marinen och flygvapnet som chefer. De militära befälsförhållandena bör kunna regleras på ett tillfreds-

ställande sätt även i denna organisation.

När det gäller frågan om beslut i dessa myndigheter bör fattas av en styrelse ansluter vi oss till utredningens bedömning att man inte bör införa styrelser i försvarsgrensledningarna. Avgörande för vårt ställningstagande är att försvarsgrensledningarna i alla viktigare avseenden styrs genom order eller direktiv från överkommandot.

Däremot är det med våra utgångspunkter naturligt att försvarets överkommando som högsta beslutande organ i fred får en styrelse. Styrelsen bör ha att fatta beslut i viktigare ärenden inom överkommandots verksamhetsområde på det sätt som är vanligt inom statsförvaltningen. Vi anser således att det inte finns anledning att principiellt utesluta någon del av överkommandots verksamhet från styrelsens ansvarsområde. Som en jämförelse vill vi hänvisa till att både civilförsvarsstyrelsen och överstyrelsen för ekonomiskt försvar har lekmanastyrelser utan inskränkningar i styrelsernas befogenheter.

Försvarsmaktens förmåga att lösa sina uppgifter är av grundläggande betydelse för medborgarnas försvarsvilja. Stridskrafternas försörjning måste också bygga på att samhällets civila resurser i stor utsträckning tas i anspråk. Det är därför lämpligt att grunder för den operativa planläggningen prövas av överkommandots styrelse. Tillkomsten av den särskilda nämnden för insyn i underrättelseverksamheten ger inte heller anledning att principiellt undanta underrättelsetjänsten från styrelsens behörighet. Underrättelsenämnden bör dock finnas kvar och ansvarsfördelningen mellan nämnden och styrelsen regleras i särskild ordning.

Som utredningens majoritet anför kan ett lekmannainflytande vara särskilt betydelsefullt inom vissa delar av förbandsproduktionen. Vi delar den uppfattningen. Utredningens organisationsförslag innebär att viktiga personal-, utbildnings- och fredsorganisationsfrågor kommer att föras upp till ÖB eller sändas in till regeringen via ÖB. Härigenom får styrelsen inflytande även på dessa frågor.

2 *Särskilt yttrande av ledamoten Hans Lindblad*

Bedömningen av alternativ C 1

I det slutliga valet mellan alternativ A 1 och C 1 har utredningen ansett alternativ A 1 vara det bästa. Utredningens förslag innebär ökad samordning, förstärkt ställning för ÖB, men fortfarande fyra myndigheter genom att försvarsgrenscheferna har ansvar inför regeringen för förbandsproduktionen. Att försvarsgrenarna behåller var sin chef bör ge mer decentralisering än i ett enmyndighetsalternativ där personalen för att få sina frågor avgjorda sannolikt skulle känna sig tvungen att oftare gå ända upp på ÖB-nivån.

Ett enmyndighetsalternativ skulle ge risk för en "alltför stark ÖB", till nackdel både för honom själv och verksamheten. För en allsidig belysning av viktiga frågeställningar i den allmänna försvarsdebatten är det av stort värde att de tre försvarsgrenscheferna har goda möjligheter att redovisa och motivera egna ståndpunkter inför statsmakter och allmänhet. I ett enmyndighetsalternativ finns risk för att avvikande uppfattningar inte kommer fram.

Jag instämmer i utredningens val av alternativ. Jag anser dock att nackdelarna med ett enmyndighetsalternativ kan bli större än vad som kommer fram i betänkandet. Detta gäller främst konsekvenserna för en allsidig försvarsdebatt samt de psykologiska effekterna av en sammanslagning av staberna. Utredningens besök i Norge och mina intryck från skriftlig kritik där har starkt bidragit till min övertygelse att ett enmyndighetsalternativ inte skulle passa våra speciella förhållanden.

Den norska modellen har givit "försvarschefen" en helt dominerande roll, medan "generalinspektörerna" (ett slags begränsade sektionschefer jämfört med de tidigare försvarsgrenscheferna) har en undanträngd och delvis oklar roll. Direkta jämförelser med Norge är svåra att göra. Där är myndighet och departement sammanfogade på ett sätt som avviker från förhållandena hos oss. I krig utövas den operativa ledningen av NATO-organ, vilket rimligen ger "försvarschefen" delvis andra fördelningar mellan fredsverksamhet och operativ verksamhet än en ÖB i ett svenskt enmyndighetsalternativ skulle ha. Den svenska försvarsmakten är betydligt större än den norska, vilket försvårar en centraliserad ledning.

En väsentlig skillnad är att Norge hittills haft skäligen litet av sådana redovisningar av alternativa strukturer, alternativa prioriteringar och alternativa kostnadsnivåer som svensk försvarsdebatt fått genom myndigheternas och försvarsutredningarnas arbete.

Den norske "försvarschefen" har en så totalt dominerande ställning att intrycket blev att några "avvikande uppfattningar" i avvägningfrågor överhuvud inte bör förekomma. Det uppgavs vid vårt besök att sådana avvikande uppfattningar heller inte redovisats utåt. Jag fick intrycket att klimatet i överkommandot var sådant att ingen på lägre nivå borde ange en annan ståndpunkt än "försvarschefens".

Detta innebär inte att varje enmyndighetsalternativ skulle hindra den öppenhet för olika meningar som är av värde för att få frågor belysta från olika håll. Det kan tänkas att skillnaden mellan Norge och Sverige till stor del hänger samman också med tidigare olikheter i fråga om relationerna mellan politiska beslutsfattare, massmedia och militära myndigheter. Men nog bestyrkte erfarenheterna från Norge att det finns betydande risker för alltför stark centralstyrning av åsikter om man bara har en enda central stab.

Erfarenheterna från Norge är mycket positiva om man skall tro den rapport som lämnades från departementet till stortinget fem år efter omorganisationen (Stortingsmelding nr 63 1974-75). Av artiklar i tidningar och facktidsskrifter framgår dock att "generalinspektörerna" inte fick se eller uttala sig om detta dokument innan det sändes till stortinget. Tillkomsten av rapporten visar åter ett tillvägagångssätt som går ut på att "sätta munkorg på generalinspektörerna för våra försvarsgrenar" skriver konteramiral H Skjong. Han gjorde det i en artikel 1975 där han öppet erkände att det var otrivsel i den nya organisationen som gjorde att han hösten 1974 i förtid lämnade posten som generalinspektör för sjöförsvaret. Senare har också generalinspektören för luftförsvaret lämnat sin tjänst under liknande förhållanden.

Att olust från generalinspektörerna och deras stabschefer lever vidare framgick ganska klart vid vårt besök. En del erkände det direkt vid samtal,

andra gav undvikande svar – t ex att de varit där för kort tid för att ha någon egen mening. Det är alltså lätt att se att omorganisationen i Norge ledde till motsättningar och olust, särskilt därför att generalinspektörerna fick en oklar och starkt begränsad roll.

En erfarenhet av detta kan vara att omorganisationer bör genomföras mindre drastiskt och att det är viktigt att ansvarsförhållanden och befogenheter är noga definierade. De svåraste slitningarna i Norge synes ha uppstått för de befattningshavare som sedan tidigare varit vana vid viss fördelning av befogenheterna. Efterträdare som redan från början vet de nya villkoren kan sannolikt på ett smidigare sätt flyta in i det starkt centraliserade överkommandot. Ett par områden, som bidragit till olusten i Norge, gäller att generalinspektörerna står helt utanför operativ ledning och att de inte är chefer för förvaltningarna. Dessa två inskränkningar i de svenska försvarsgrenschefernas befogenheter gjordes i början av 1960-talet (utom för arméns del där de operativa frågorna redan tidigare låg hos försvarsstaben) utan synliga svårigheter. Den svåra och viktiga förändringen är sannolikt att beröva en försvarsgren den egne chefen och därmed den identitet som ligger i att det finns ett sammanhållet ansvar för försvarsgrenens förbandsproduktion.

I Norge menar kritiker att organisationsförändringen berodde på att de styrande stirrade sig blinda på det kanadensiska experimentet. Erfarenheterna från Kanada visar emellertid att den irritation och olust som omorganisationen medförde lett till störningar och ständiga förändringar som tio år efteråt alltjämt pågår.

Värnpliktiga i staberna

Värnpliktsutbildning har till uppgift att ge den enskilde och förband de färdigheter som behövs för krigsuppgiften. Utbildningen – baserad på en tvågångslag – skall inte vara längre än som krävs för utbildningsmålet. Därav följer att det är starkt önskvärt med en differentierad utbildningstid.

I den fredstida stabsorganisationen på central nivå ingår värnpliktiga, som utför bl a enklare kontorsgöromål och budtjänst. Detsamma gäller på regional och lokal nivå.

Denna tjänst är rimlig och motiverad i den mån den verkligen är utbildning för en krigsplacering i motsvarande funktion. Det har dock länge stått klart att försvarsmakten i flera avseenden använder värnpliktiga för uppgifter som går utanför det utbildningsmässigt motiverade.

Det är möjligt att de centrala staberna även i framtiden bör fungera som utbildningsplattform för behövligt antal värnpliktiga för krigsplacering i högkvarter m fl staber i krigsorganisationen. Utbildningsmålet bör definieras, och de värnpliktiga helst få en del av utbildningen – t ex i form av repetitionsutbildning – förlagd i anslutning till övning med staber. (Alternativt kan de centrala staberna fränkopplas från denna utbildningsuppgift, som då lämpligen förläggs till stabs- och sambandsskolan.)

Värnpliktiga i fredstida staber bör alltså bygga på utbildningsbehov. Staten skall inte använda värnpliktiga som arbetskraft – i den mån det inte rymms inom utbildningens ram.

Samhällsekonomiskt torde det vara fördelaktigare att låta uppgifter – om

de inte ingår i en planlagd utbildning – utföras av anställd personal, som kan få en helt annan rutin och lämplighet för respektive arbete. Det är därför bara skenbart som värnpliktlagen skulle vara "billig arbetskraft".

Det viktiga är dock att värnpliktslagens tvång skall inskränkas till sådant som är utbildning för krigsuppgifter. Att med stöd av samma lag ta folks tid i anspråk för fredstida arbetsuppgifter är inte bra.

De principer jag här anfört torde få betydelse för dimensioneringen av antalet värnpliktiga i fredstida staber, liksom för nyttjandet av värnpliktiga även regionalt och lokalt. Ett lämpligt tillfälle till omläggning för de värnpliktiga borde kunna vara när Bastionen tas i bruk av staberna, eftersom man därmed kunde frigöra visst arbete som då kan övertas av civila. Minskningen av civilt anställda skulle alltså inte bli fullt lika stor som eljest. Däremot skulle det totala antalet (militära, civilmilitära, civila och värnpliktiga) minska ytterligare om uppgifter överfördes från värnpliktiga till civila.

Det här är en principfråga som bör lösas för hela försvaret, varför en separatlösning för de centrala staberna naturligtvis inte löser hela problemet.

3 Särskilt yttrande av ledamoten Sven-Olov Träff

I kapitel 10 behandlar utredningen frågan om stabernas lokalisering. Man konstaterar att det finns möjligheter att genom lokaliseringssåtgärder uppnå effekter som kan ersätta organisatoriska åtgärder. Lokaliseringen av staberna blir därigenom inte bara en fråga om rationellt lokalutnyttjande utan får betydelse även för organisationsutvecklingen på såväl kortare som längre sikt. Utredningen har i medvetande om detta ägnat lokaliseringsfrågan stor uppmärksamhet.

Det underlag som tagits fram av utredningen visar att samarbetet mellan stab och motsvarande huvudavdelning i FMV är omfattande och av avgörande betydelse för förbandsproduktionen inom respektive försvarsgren. Utredningens strävan att hålla ihop ansvaret för produktion av armé-, marin- och flygstridskrafter var för sig borde därför enligt min mening motiverat en prövning också av ett alternativ där FMV delades upp på försvarsgrenarna. Utredningsdirektiven har emellertid inte tillåtit en sådan prövning. Detta är beklagligt eftersom en förutsättningslös genomarbetning av hela problemkomplexet därigenom inte kunnat ske.

Utredningen har i sina överväganden i lokaliseringsfrågan kommit till den slutsatsen att en total samgruppering av de centrala staberna och FMV vore den bästa lösningen. Jag delar den uppfattningen. En sådan lösning begränsar också betydelsen av den ovan påtalade bristen. Beklagligtvis kan en sådan gruppering inte realiseras med de lokaler som försvarsmakten kan förväntas disponera i början av 1980-talet. Jag anser det emellertid ytterst angeläget att alla möjligheter prövas att snarast åstadkomma en samlokalisering av staberna och FMV. Mark bör därför reserveras och de ekonomiska förutsättningarna för en utbyggnad vid Bastionen snarast prövas. Även alternativet att bygga ut Tre Vapen bör hållas öppet.

I valet mellan de två alternativ som är realiserbara kring 1980 har utredningen stannat för att förorda att de fyra centrala staberna samlokaliseras och med sin huvuddel grupperas i Bastionen och att Tre Vapen helt får

disponeras av FMV. Det förkastade alternativet innebär en fortsatt samgruppering av försvarsgrensstaberna med respektive huvudavdelning inom FMV och då med Ast och FMV-A lokaliserade till Bastionen.

Jag har i flera fall en annan bedömning än utredningen av de kriterier som använts vid utvärderingen av lokaliseringalternativen. Jag kan emellertid, i avvaktan på en total samlokalisering, ansluta mig till utredningens förslag i lokaliseringsfrågan. Avgörande för mitt ställningstagande är att den helt otillfredsställande lokalsituationen för försvarets myndigheter i Stockholm måste förbättras så snart som möjligt. Varje ytterligare uppskov härvidlag medför bestående osäkerhet och minskad effektivitet i myndigheternas verksamhet. Det synes mig av många skäl därför viktigast just nu att bereda varje myndighet goda lokalmässiga betingelser samt arbetsro och därmed möjligheter till koncentration på sina huvuduppgifter.

IV Bilagor

Bilaga A Uppläggnings- och genomförande av arbetet under etapp 1

1 Uppläggnings- i stort

Enligt direktiven bör vi pröva och belysa olika alternativ för den program- och produktionsmässiga ledningen, från en fullständig samordning till en uppdelning som liknar dagens förhållanden. Direktiven lägger således stor vikt vid att olika alternativ behandlas.

Vi har börjat vårt arbete med att inventera tidigare diskuterade och andra tänkbara alternativ. Dessa har successivt gallrats på grundval av efter hand alltmer detaljerade beskrivningar och värderingar.

Denna uppläggnings- har varit arbetskrävande och krävt en begränsning av detaljeringsgraden. Våra organisationsförslag inskränker sig därför till att omfatta nivån ner till to m sektion (dvs den högsta nivån i nuvarande staber). Vi redovisar emellertid även sektionernas indelning i avdelningar, men denna får närmast ses som ett underlag för det fortsatta arbetet. Vi förutsätter således att regeringen, efter riksdagens principiella ställnings- tagande, lägger ut ett nytt uppdrag avseende detaljorganisation och underlag för avtalsförhandlingar. Detta uppdrag kan förslagsvis läggas på ÖB.

2 Arbetsplan

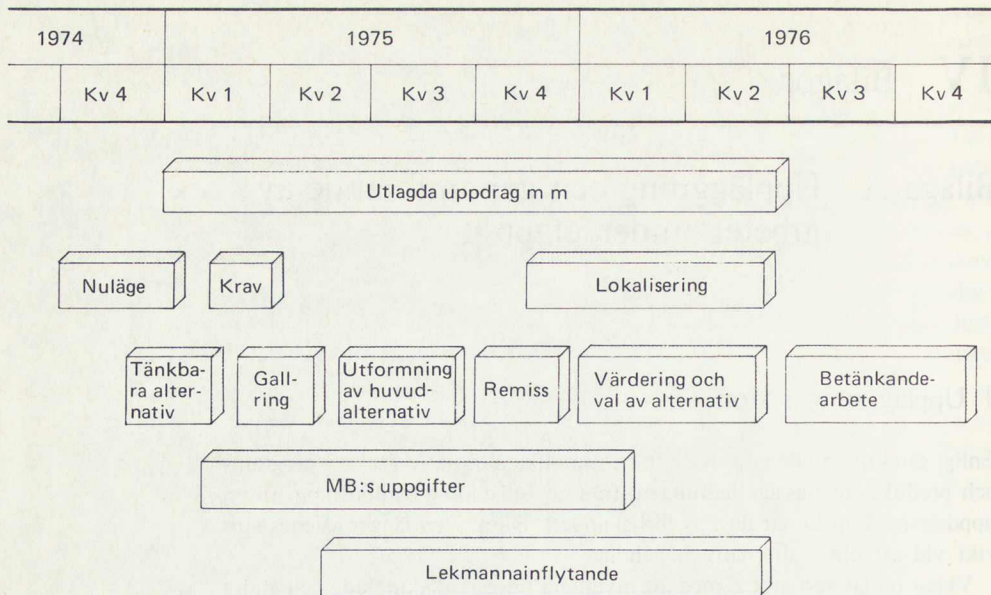
Arbetet under etapp 1 har omfattat många frågor av varierande betydelse. Eftersom våra utredningsresurser har varit begränsade, har det varit nödvändigt att avgränsa vissa frågor, som inte i avgörande grad påverkar val av organisationsstruktur, och lägga ut dessa som särskilda utredningsuppdrag på myndigheterna.

Huvudfrågorna, dvs ledningsförhållanden, organisationsstruktur och besparingsmöjligheter har beretts av utredningens experter och sekretariat. Arbetet har genomförts i ett antal på varandra följande skeden. Dessa framgår av figur A:1.

Vid sidan härav har vissa betydelsefulla frågor utretts i särskild ordning. Dessa har varit

- militärbefälhavarnas principiella uppgifter,
- lekmannainflytande på central nivå samt
- lokaliseringsfrågan för den centrala stabsorganisationen.

Vissa funktioner (organisationsenheter) har vi medvetet ägnat begränsad



Figur A:1 Arbetsplan för etapp 1.

uppmärksamhet, eftersom de inte påverkar organisationens utformning. Detta har bl a gällt säkerhetsavdelningen i försvarsstaben, FN-avdelningen i arméstaben, rikshemvärnschefen med stab samt cheferna för intendentkåren respektive medicinkåren med staber. Dessa enheter har placerats in i organisationen utan ändring av deras interna organisation och uppgifter.

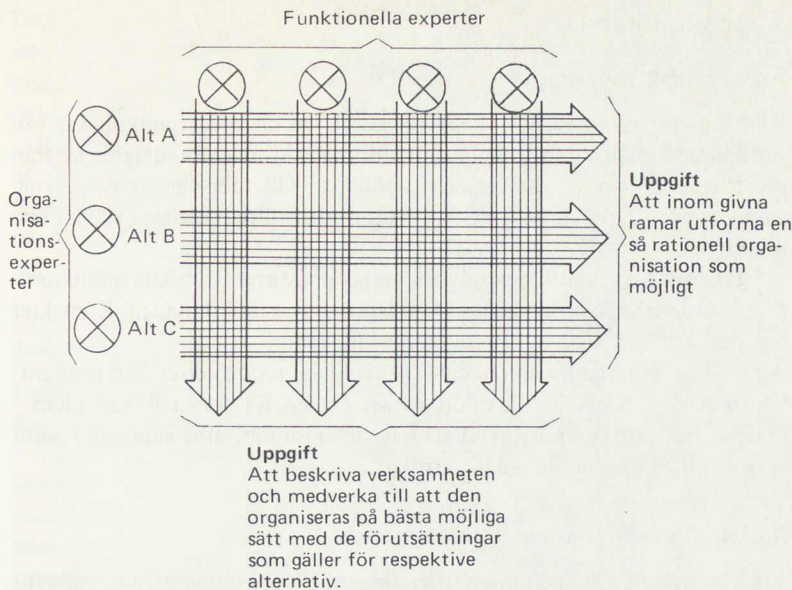
3 Arbetets organisation

Vi började vårt arbete i oktober 1974. Fram till januari 1975 stod en sekreterare och fyra experter till utredningens förfogande. Under denna tid pågick faktainsamling och planering av utredningsarbetet.

I januari 1975 knöts ytterligare fyra experter samt en biträdande sekreterare till utredningen. Experterna valdes för att tillgodose utredningens behov av allmän organisationskompetens och kompetens inom väsentliga delar av stabernas verksamhet.

Den principiella arbetsfördelningen mellan experterna framgår av figur A:2. "Organisationsexperter" har varit ansvariga för utformningen av organisationsalternativen, medan övriga experter ("funktionella experter") har tillfört erforderlig kunskap inom sina respektive kompetensområden och ansvarat för att organisationen utformas så att verksamheten inom respektive funktion samt totalt sett kan bedrivas så effektivt som möjligt. Den konflikt som ligger inbyggd i arbetets uppläggning har lett till konstruktiva diskussioner som vi funnit värdefulla.

Under vissa perioder och för vissa särskilda uppgifter har försvarsgrenscheferna ställt kontaktmän till vårt förfogande, för att försvarsgrensspecifika förhållanden skulle kunna beaktas. Så var fallet bl a när det gällde att ta fram underlag för våra överväganden om ledningen av utbildnings- och



Figur A:2 Arbetsfördelningen mellan experterna.

mobiliseringsverksamheten. Dessa kontaktmän har anlitats av den expert som inom utredningen haft ansvaret för den aktuella uppgiften.

Under slutfasen av arbetet förstärktes utredningen med ytterligare fem experter.

Vi har lagt ut följande deluppdrag på myndigheterna.

- 1974-12-04. Organisation m m av informationstjänsten inom försvarsmaktens centrala ledning. Uppdraget löstes i form av en enskild utredning vid MHS av kapten Peder Ribbing (MHS 1975-12-24, X RI 2).
- 1975-01-10. Uppdrag till ÖB avseende de operativa stödfunktionerna fältarbeten, sambandstjänst och kommunikationstjänst (ÖB 1976-01-30, Sekt 1 H 302).
- 1975-01-10. Uppdrag till ÖB avseende den personaladministrativa organisationen (ÖB 1975-10-15, Pers 302).
- 1975-01-10. Uppdrag till FRI avseende rationaliserings- och ADB-funktionerna (FRI 1975-09-18, 90(30):11).
- 1975-01-10. Uppdrag till FRI avseende vädertjänsten och marinens truppregister (FRI 1975-12-30, 90(30):21 och 1975-12-22, 90(30):20).
- 1975-05-28. Uppdrag till SPN avseende redovisning av olika former för lekmannainflytande inom den statliga förvaltningen (SPN 1976-07-05, 469/75/309).
- 1975-06-27. Uppdrag till FRI avseende lokalplanering och intern administration (FRI 1975-12-30, 549(60):35; 1976-02-17, 56(30):6 och FortF/FRI rapport till regeringen Lokalplanering inom Stockholmsområdet – december 1976).

4 Genomförande

Kartläggning av nuläge

Syftet med detta inledande skede var att ge oss en god grundkunskap om nuvarande förhållanden. Arbetet genomfördes i form av föredragningar från riksdagens revisorer, försvarsdepartementet, ÖB, försvarsgrenscheferna, stabscheferna, FortF, FMV, FOA, FRI samt från utredningens experter och sekreterare.

Studiebesök genomfördes hos militärbefälhavarna för Södra militärområdet samt Nedre Norrlands och Övre Norrlands militärområden. Kontakter har också tagits med övriga militärbefälhavare.

Föredragningarna kompletterades senare med redogörelser från rikshemvärnschefen, chefen för kustflottan och chefen för första flygeskadern.

Uppgifter om berörda myndigheters organisation, arbetsuppgifter samt personaltillgångar inhämtades skriftligt.

Inventering och gallring av alternativen

Arbetet genomfördes helt inom utredningen. Utgångspunkter, alternativens sammansättning, kriterierna för och resultatet av gallringen framgår av kapitel 8 och 9.

Utformning av huvudalternativen

Under detta skede studerade vi de olika huvudfunktionerna närmare. Föredragningarna gjordes av de funktionella experterna, ofta med hjälp av (kontaktmän från) myndigheterna. Även frågan om ansvarsfördelningen centralt-regionalt ägnades stor uppmärksamhet under detta skede.

Parallellt med detta, och på grundval av det underlag som kom fram i de funktionsvisa genomgångarna, utarbetade organisationsexperterna beskrivningar av de huvudalternativ som kvarstod efter gallringen. Beskrivningarna finns redovisade i kapitel 9.

Remissbehandling av utredningens huvudalternativ

Delar av det material som vi tagit fram samt beskrivningen av huvudalternativen sammanställdes i en arbetspromemoria som hösten 1975 remitterades till berörda myndigheter och organisationer. Vi ville därvid bland annat få svar på följande frågor.

- Är brister m m i nuvarande organisation, krav på ledningsorganisationen samt ledningsuppgifterna och sambanden mellan dessa riktigt beskrivna?
- Finns det andra alternativ, utöver dem som utredningen lägger fram, som bör övervägas? I så fall vilka? Vilka för- och nackdelar följer med dessa alternativ?
- Är utredningens huvudalternativ beskrivna på ett lämpligt sätt (beträffande t ex intern organisation, uppgiftsfördelning m m) med hänsyn tagen till de för alternativen gällande förutsättningarna?
- Är jämförelserna i olika avseenden mellan alternativen rättvisande? Är jämförelsefaktorerna de rätta?

Utöver ett förslag till en förstärkt försvarsgrensledning framfördes inga nya alternativ av remissmyndigheterna. Tvärtom ansåg flertalet militära myndigheter att några av alternativen var orealistiska och borde ha gallrats ut redan tidigare.

Remissyttrandena tillförde utredningsarbetet värdefullt material. Vi anser att det merarbete som förfarandet inneburit för vår del varit väl motiverat. Remissvaren föranledde några kompletterande frågor till ÖB, försvarsgrenscheferna, FMV och FRI samt ett uppdrag till CA att ytterligare utveckla sin syn på truppslagsinspektörernas uppgifter och lokalisering.

Lokaliseringsfrågan

I vårt uppdrag ingår att föreslå hur förvaltningsbyggnaden Bastionen lämpligen skall utnyttjas av den centrala stabsorganisationen.

I juni 1975 uppdrog regeringen åt fortifikationsförvaltningen (FortF) att utarbeta förslag till lokalisering av försvarsmaktens myndigheter m m i Stockholmsområdet. FortF skulle därvid fortlöpande inhämta synpunkter från oss. Ett nära samarbete med den av FortF och FRI för ändamålet tillsatta arbetsgruppen har också ägt rum. Arbetsfördelningen har inneburit att vi utrett hur staberna bör lokaliseras, medan FortF och FRI genomfört den detaljerade lokalplaneringen.

Lokaliseringsfrågan har i allt väsentligt beretts inom utredningen. Försvarsgrenscheferna har tidigt framfört sin uppfattning i frågan och har även tillställt utredningen ett på eget initiativ framtaget underlag. Särskilda utfrågningar har förevarit bl a med ÖB och chefen för FMV.

Företagsnämnderna vid försvarsgrensstaberna har tillskrivit utredningen och bl a uttryckt farhågor för att en lokalisering till Bastionen skulle medföra en försämrad arbetsmiljö för personalen. Vi har i särskild ordning besvarat företagsnämndernas skrivelser.

Våra överväganden och förslag i lokaliseringsfrågan redovisas i kapitel 10.

Värdering och val av organisationsalternativ

Som kompletterande underlag för våra värderingar och överväganden har vi sammanställt erfarenheterna från nuvarande organisation samt utvecklingstendenser för försvarsmaktens del, bl a grundade på 1974 års försvarsutrednings betänkande Säkerhetspolitik och totalförsvar (SOU 1976:5). Vissa synpunkter härvidlag framgår av kapitel 5.

Vi har även studerat erfarenheterna från organisationen i Norge (där utredningen under november 1975 avlagt ett besök som gav värdefulla synpunkter), Danmark, Västtyskland och Kanada. Dessa redovisas i kapitel 4.

Utvärderingen började med att vi fastställde ur vilka aspekter alternativen skulle diskuteras och bedömas. Bedömningsfaktorerna sammanställdes med utgångspunkt från arbetspromemorians förslag och inkomna yttranden.

Följande bedömningsfaktorer användes.

1. Möjligheter att ge kontinuitet, enkelhet och säkerhet i övergången från freds- till krigsorganisation samt att tillgodose ledningskraven i krig.

2. Möjligheter för överbefälhavaren att inrikta och styra krigs- och fredsorganisationens utveckling.

3. Möjligheter att tillgodose behovet av företrädare på hög nivå i ledningsorganisationen för de olika "utbildningsmiljöernas" personal.

4. Möjligheter till samverkan mellan försvarsgrenarna och till en utveckling av "försvarsmaktstänkandet" på sikt.

5. Möjligheter att i förbandsproduktionen effektivt samordna åtgärder rörande personal, utbildning, materiel och anläggningar för att skapa krigsdugliga förband samt att hålla erforderlig kompetens för utveckling av olika typer av krigsförband.

6. Möjligheter till ytterligare decentralisering av beslut samt till ökad förvaltningsdemokrati m m vid verksamhetens genomförande. Härvid beaktades även möjligheterna att tillämpa FPE-systemets principer samt att skapa ett reellt medinflytande och möjligheter till kontakt med beslutsfattarna för den anställda personalen.

7. Möjligheter att skapa en effektiv beslutsprocess inom ledningsorganisationen (med liten tröghet och få flaskhalsar).

8. Möjligheter att genomföra omorganisationen med låg effektnedgång och få omställningsproblem.

9. Möjligheter att åstadkomma besparingar i ledningsorganisationen.

10. Möjligheter att skapa förutsättningar för att åstadkomma besparingar inom försvarsmakten i dess helhet. Härvid beaktades bl a möjligheterna till ökad samordning av materielanskaffningen, anläggningsanskaffningen (inklusive mark och byggnader) samt av utbildningen m m.

11. Organisationens förmåga att anpassa sig till förändringar i arbetsuppgifter och omvärld på längre och kortare sikt.

Naturligtvis väjde dessa faktorer olika tungt. Någon matematisk viktning förekom emellertid inte.

Målet för utvärderingen var att välja ut de bästa alternativen och att rangordna dessa inbördes. Underlag för våra ställningstaganden togs fram av tre parallellt arbetande expertgrupper som i vissa steg avrapporterade sina bedömningar. Expertgrupperna var sammansatta på ett sådant sätt att väsentliga frågor kom upp till debatt vid avrapporteringen.

I det första steget kontrollerade grupperna att de krav som ställs på ledningsorganisationen i stort uppfylldes. Därefter rangordnades alternativen inom varje enskild jämförelsefaktor. När grupperna var färdiga tog vi del av resultaten som diskuterades gemensamt. Därefter fick grupperna tillfälle att modifiera sin rangordning.

I det andra steget rangordnade grupperna alternativen inom varje alternativgrupp, dvs inom grupp A, B respektive C (jfr kapitel 9). Jämförelserna mellan två alternativ koncentrerades till de bedömningsfaktorer där alternativen skilde sig åt.

I det tredje steget gjorde grupperna en rangordning av de fem bästa alternativen.

På grundval av det sammanställda underlaget beslöt vi att genomarbeta två alternativ (A 1 och C 1, se kapitel 9) ytterligare.

För ändamålet tillkallades fyra nya experter. Två arbetsgrupper tillsattes, en för varje alternativ. Efter knappt tre månaders arbete redovisade grupperna sina förslag. Efter en förnyad värdering mot ovan angivna bedömnings-

faktorer och efter vissa kompletterande undersökningar fattade vi våra beslut. Vid det slutliga ställningstagandet behandlades organisationsstruktur (kapitel 11), lokalisering (kapitel 10) och lekmannainflytande (kapitel 13) i ett sammanhang.

5 Samarbete med andra utredningar, myndigheter m fl

Under ledning av ordföranden i 1974 års försvarsutredning (FU 74) har ett antal gemensamma sammanträden ägt rum i samordnande syfte mellan FU 74, FLU 74, FFU och VU 72. Nära kontakter har dessutom upprätthållits med 1974 års underrättelseutredning samt med den av FortF/FRI tillsatta och tidigare nämnda arbetsgruppen för lokalplaneringsfrågor. Kontakter har även ägt rum med försvarsdepartementets arbetsgrupp för en ny befälsordning (befälsordningsgruppen), överbefälhavarens arbetsgrupp för översyn av organisation och ledning av underhållstjänst och förnödenhetsförvaltning i krig och fred (AgUH) samt med FRI:s arbetsgrupp för översyn av publikations- och läromedelsverksamheten i försvaret.

Samarbetet med myndigheterna har framgått av den tidigare redogörelsen. De centrala staberna samt FRI har avsatt avsevärda resurser för utredningens räkning. Även övriga centrala försvarsmyndigheter samt statens personalnämnd och i viss mån statskontoret och riksrevisionsverket samt riksdagens revisorer har bistått utredningen. Vi har vid ett flertal tillfällen orienterat berörda myndigheter om arbetsläge och uppnådda resultat.

Med berörda centrala personalorganisationer har en särskild kontaktgrupp bildats. I denna har ömsesidiga orienteringar lämnats och för personalen betydelsefulla frågor diskuterats. Värdefulla synpunkter har härigenom framförts till utredningen.

Företagsnämnderna vid berörda centrala myndigheter har orienterats vid tre tillfällen. Även företagsnämnderna vid militärområdesstaberna har orienterats.

Bilaga B Begreppsförklaringar

Anvisning, meddelande till underställd eller sidoordnad chef eller myndighet med föreskrifter rörande viss verksamhet som denne skall utföra. Anvisning skall vara så utformad att den medger viss frihet i fråga om verkställigheten. Den uppgörs i samförstånd med mottagaren och meddelas i regel skriftligen. Anvisning skall följas om ändring ej utverkats i vederbörlig ordning. Jfr Direktiv. (Nomen F.)

Arbetsmiljö, företagshälsovård (medicinska och tekniska åtgärder samt personalsocial verksamhet, dock inte sjukvård och medicinsk konsultation), arbetarskydd och personalservice (t ex medverkan vid ansökan om bostad, barn tillsyn och fritidsverksamhet).

Armén. I armén ingår chefen för armén med arméstaben, försvarsområdesbefälhavaren i Kalix försvarsområde med stab samt fredsförband, utbildningsanstalter och personalkårer som är underställda eller lyder under chefen för armén. Till armén hör även hemvärnet. (SFS 1975:562). Armén producerar *armétridskrafter*.

Bemanningsplanering, analys av behov av och tillgång på arbetskraft.

Civilområde, område bestående av flera angränsande län, inom vilket totalförsvarets civila grenar samordnas av civilbefälhavare. Civilområdesutsträckning överensstämmer med militärområdes. (Nomen F.)

Delproduktionsområde, se bilaga C.

Direktiv, bindande föreskrifter med allmänna riktlinjer beträffande inriktning, målsättning och omfattning för viss verksamhet eller verksamhetsgren. Direktiv skall lämnas skriftligen och rubriceras som sådana. Berörd mottagare bör ges tillfälle att i förväg framlägga synpunkter. Strider mottagna direktiv mot av högre chef eller myndighet givna föreskrifter skall detta anmälas. Jfr Anvisning. (Nomen F.)

Fackansvar, se bilaga C.

Fackmyndighet, se bilaga C.

Flygvapnet. I flygvapnet ingår chefen för flygvapnet med flygstaben, chefen för första flygeskadern med stab samt förband och utbildningsanstalter som är underställda eller lyder under chefen för flygvapnet. (SFS 1975:562.) Flygvapnet producerar *flygstridskrafter*.

Förbandsproduktion innefattar all den verksamhet som ytterst syftar till att ställa krigsdugliga förband till den operativa ledningens förfogande. Verksamheten omfattar dels att vidmakthålla krigsorganisationen genom att underhålla och vid behov omsätta (utbilda) personal, materiel, anläggningar och taktik i befintliga krigsförband, dels att förändra krigsorganisationen genom att avveckla, omsätta eller nyuppsätta krigsförband (se avsnitt 2.4).

Den sammanhållande ledningen av denna verksamhet kallar vi *förbandsproduktionsledning* (FPL, se avsnitt 2.4.1).

Förbandsproduktionsplan, handlingsprogram som utvisar hur tilldelade resurser skall utnyttjas för att krigsorganisationen inom tilldelat ansvarsområde skall ges det reella innehåll som ÖB fastställt.

Huvudproduktionsområde, se bilaga C.

Huvudprogram, se bilaga C.

Huvudstabsprincip, samordningsprincip som innebär att ÖB uppdrar åt en av försvarsgrenscheferna att sammanhålla och bereda ärenden (ärendegrupper) som berör flera försvarsgrenar. Huvudstabsprincipen innebär också att försvarsgrenschef på ÖB:s uppdrag beslutar i ärenden som inte är av principiell natur.

Lekmannainflytande, inflytande via styrelse, råd, osv över myndighet av person(er) som inte är anställd(-a) vid myndigheten i fråga.

Luftstridskrafter, krigsorganiserade förband avsedda för strid i luften (inklusive luftvärn) jämte lednings- och underhållsförband.

Lyda under, lydadsförhållande som innebär att chef, förband m m i särskilt angivet avseende ställts under annan chefs befälsrätt än den chefs, som har sig förbandet m m underställt. Ett förband m m kan i ett angivet avseende lyda under en chef och i annat angivet avseende under en annan chef. Jfr Underställd. (Nomen F.)

Marinen. I marinen ingår chefen för marinen med marinstaben, cheferna för örlogsbaser, kustartilleriförsvar och marina bevakningsområden med staber samt förband, utbildningsanstalter och personalkårer som är underställda eller lyder under chefen för marinen. Till marinen hör också sjövärnskåren. (SFS 1975:562.) Marinen producerar *marinstridskrafter*.

Markstridskrafter, krigsorganiserade förband avsedda för strid på marken (inklusive kustartilleri) jämte lednings- och underhållsförband.

Mobiliseringsförberedelser indelas i territoriella och fackmässiga mobiliseringsförberedelser. (Mobl K.).

Till *territoriella mobiliseringsförberedelser* hänförs

- tilldelning av områden och fastigheter för förvaring av förnödenheter och för mobiliserings genomförande,
- förberedelser för transport av personal och förnödenheter vid mobilisering,
- fördelning av civila resurser – arbetskraft, transportmedel och övriga förnödenheter – som står eller ställs till försvarsmaktens förfogande vid mobilisering, samt
- åtgärder för skydd av mobilisering genom markbevakning och markförsvar.

Till *fackmässiga mobiliseringsförberedelser* hänförs

- utarbetande av mobiliseringstabeller för de mobiliseringsenheter som skall mobiliseras,
- mobiliseringsenheternas fördelning på mobiliseringsmyndigheter, truppregistreringsmyndigheter, utbildningsredovisande och utrustande myndigheter samt deras mobiliseringstider, personella sammansättning och utrustning,
- krigsplacering av personal samt förberedelser för inkallelse av denna,
- tillförsel, redovisning, förvaring och underhåll av fredsanskaffade förnödenheter,
- förberedelser för krigsanskaffning av förnödenheter, som ingår i förbandens utrustning samt av uppbörd vid underhållsförband samt
- mobiliseringsutbildning.

För *ledning av fackmässiga mobiliseringsförberedelser* på central och högre regional nivå använder vi förkortningen *MOBL* (se avsnitt 2.4.6).

Operativ verksamhet omfattar operationer med militära förband och förberedelser för dessa inklusive förändringar i försvarsmaktens insatsberedskap.

Ledning av denna verksamhet på central och högre regional nivå kallar vi *operativ ledning* (*OPL* jfr avsnitt 2.5).

Personaladministration innefattar alla insatser för att planera, genomföra och följa upp personalfrågor rörande anställd personal och omfattar personaladministrativ planering, personaladministrativa åtgärder och personaladministrativ utveckling.

Personaladministrativ planering består av bemanningsplanering och planering av PA-åtgärder.

Personaladministrativ utveckling, utveckling och anpassning av system, metoder och rutiner inom PA-området.

Personaladministrativa åtgärder består av personalutveckling, personlrörlighet, löner och anställningsvillkor, arbetsmiljö, rättsvård, samverkansformer samt personalredovisning.

Personalpolitik är den uttalade principiella inställningen i personalfrågor, som därmed ger ramarna för det personaladministrativa arbetet vid myndigheterna.

Personalredovisning består av insamling och redovisning av uppgifter (data) rörande personal.

Personlrörlighet, personalförändringar i form av rekrytering, omplacering, kommendering, befordran och personalavveckling.

Personalsamverkansformer, administration av och tekniker för organiserat medinflytande.

Personaltjänst omfattar dels den för statsförvaltningen gemensamma delen personaladministration, dels de för försvaret specifika delarna värnpliktsadministration, krigsfångetjänst och krigsgravtjänst.

Personalutveckling omfattar introduktion, personalbedömning, utbildning, befordran, arbetsrotation m m.

Personplanering, utvecklingsplanering som rör den enskilda individen.

Perspektivplan, se bilaga C.

Primäruppdrag, se bilaga C.

Program, se bilaga C.

Programansvar, se bilaga C.

Programmyndighet, se bilaga C.

Programplan, se bilaga C.

Rättsvård, åtgärder vid överträdelse av gällande föreskrifter. Militär rättsvård avser krigsmän och omfattar kontroll av att gällande författningar, reglementen m m efterlevs, åtgärder vid överträdelse av gällande föreskrifter samt åtgärder i samband med verkställighet av straff eller tillrättavisning eller annat rättsförhållande. (Nomen F.)

Sekundäruppdrag, se bilaga C.

Sjöstridskrafter, krigsorganiserade förband avsedda för strid till sjöss jämte lednings- och underhållsförband.

Stridsteknik, metoder att genomföra den direkta stridshandlingen.

Taktik, konsten att leda mark-, sjö- eller luftstrid.

Underrättelsetjänsten delas upp i strategisk och militär underrättelsetjänst. Den strategiska underrättelsetjänsten inriktas på förhållandena i och mellan främmande makter och vårt lands ställning i förhållande till dem. Den militära underrättelsetjänsten skall i fred kontinuerligt följa den militära utvecklingen i vårt närområde och lämna såväl regeringen som ÖB underlag för beslut om åtgärder vid kränkning av vårt territorium samt för försvarsmaktens beredskap och krigsplanläggning. Den skall vidare lämna underlag för försvarsmaktens uppbyggnad och utveckling samt för utformning av krigsförbandens taktik, utveckling av vår krigsmateriel och utformning av våra befästningar.

I krig skall den militära underrättelsetjänsten lämna det underlag om angriparen och dennes handlingsmöjligheter samt om läget hos andra främmande makter, som erfordras för den operativa ledningens beslut om operationernas förande.

För den *underrättelsetjänst* som bedrivs *inom försvarsmakten* använder vi förkortningen *UND* (se avsnitt 2.6).

Underställd innebär att chef, förband m m i alla avseenden, utom i sådana som i särskild ordning undantagits, ställts under angiven chefs befälsrätt. En chef, ett förband m m kan vara underställt endast en chef. Jfr Lyda under. (Nomen F.)

Utbildningen inom försvarsmakten syftar till att kontinuerligt tillgodose krigsorganisationens behov av krigsplaceringsbar personal och omfattar utbildning av befäl, grundutbildning av värnpliktiga, repetitionsutbildning samt utbildning av frivilligorganisationernas personal.

Viss utbildning syftar till att utbilda personal för uppgifter i fredsorganisationen.

För *ledning på central och högre regional nivå av utbildning* använder vi förkortningen *UTBL* (se avsnitt 2.4.3).

Övergripande avvägning samt inriktning och samordning av förbandsproduktionen (AV) innebär att med utgångspunkt från statsmakternas anvisningar bereda ÖB:s ställningstaganden i övergripande avvägningsfrågor rörande utvecklingen av försvarsmaktens krigs- och fredsorganisation med beaktande av såväl kort- som långsiktiga behov, samt att på grundval härav bereda ÖB:s direktiv för inriktningen av verksamheten inom försvarsmakten (se avsnitt 2.3).

Övergripande personalplanering omfattar avvägning av personalresursernas användning och syftar till att fastställa behovet av och kraven på personal i krigsorganisationen samt ange tillåtna ramar för personal av olika kategorier och personalkårer i fredsorganisationen.

Bilaga C FPE-systemets indelningsgrunder och dokument

I denna bilaga beskriver vi kortfattat FPE-systemets indelningsgrunder och vissa dokument. Redovisningen syftar inte till att vara en systembeskrivning utan skall snarare betraktas som en sammanfattning av innebörden i vissa begrepp. Vi redovisar bl a indelningen i program, produktionsområden, fack, anslag och uppdrag. Vi berör också perspektivplaner, programplaner, systemplaner, programbudget och årsredovisningar.

Programindelning

Avvägningsproblemet är ett dominerande inslag i planeringsverksamheten och programindelningen har utformats med hänsyn till detta. Försvarets slutprodukter – krigsförbanden – är utgångspunkten för programindelningen. Denna skall tillgodose de krav på styrning och information som finns på olika planerings- och beslutsnivåer i organisationen.

Programuppbyggnaden sker stegvis så att mindre enheter – programelement – läggs ihop till delprogram. Huvudprincipen vid sammanförandet av programelement (krigsförband) till samma delprogram är att förbanden dels är taktiskt integrerade eller kan lösa likartade uppgifter, dels kan produceras inom en av försvarsgrenarna.

Genom att föra ihop delprogrammen till *organisatoriska huvudprogram* tillgodoses kraven från ansvars-, produktions- och resurstilldelningssynpunkt. Denna indelning används främst när verksamheten genomförs.

Enligt en annan modell förs delprogrammen samman till *avvägningsprogram*. Denna indelning tillämpas främst vid perspektivplanering och vid behandling av övergripande avvägningsfrågor.

Verksamheten i det militära försvaret är efter sitt ändamål indelad i fem organisatoriska huvudprogram. Civilförsvaret bildar ett sjätte huvudprogram. Huvudprogramindelningen och programmens benämning är följande.

1. Arméförband
2. Marinförband
3. Flygvapenförband
4. Central och högre regional ledning
5. Gemensamma myndigheter och funktioner
6. Civilförsvaret

Indelningen i avvägningsprogram är beroende av aktuella avvägningsfrågor. Den indelning som för närvarande tillämpas är

- Rörliga markstridsförband
- Lokalt bundna markstridsförband
- Övervattensstridsförband
- Fjärrstridsförband
- Luftförsvarsförband
- Central och högre regional ledning
- Allmän försvarsforskning
- Gemensamma myndigheter och funktioner

För vart och ett av de försvarsgrensinriktade huvudprogrammen (huvudprogram 1–3) liksom för huvudprogrammet 6 Civilförsvar finns en ansvarig central *programmyndighet*. För huvudprogrammen 4 Central och högre regional ledning och 5 Gemensamma myndigheter och funktioner är ansvarig för delprogrammen fördelat på olika myndigheter. Programmyndigheterna styr genom sin programplanering fördelningen av uppgifter och resurser inom respektive program.

Indelning i produktionsområden och fack

Verksamheten inom försvaret kan beskrivas så att myndigheterna levererar tjänster inom olika produktionsområden till de skilda programmen – krigsförbanden. Denna verksamhet – produktionen – bedrivs vid olika staber, förvaltningsmyndigheter, förband och utbildningsanstalter och indelas efter sin karaktär i huvudproduktionsområden. Dessa i sin tur indelas i delproduktionsområden. Verksamheten inom delproduktionsområden beskrivs genom indelning i produktionselement.

Indelningen i huvud- och delproduktionsområden för det militära försvaret är följande.

1. Ledning och förbandsverksamhet
 - 1.1 Allmän ledning och förbandsverksamhet
 - 1.2 Operativ och krigsorganisatorisk verksamhet
 - 1.3 Utbildning till och av fast anställd personal m fl
 - 1.4 Grundutbildning av värnpliktiga
 - 1.5 Repetitionsutbildning
2. Materielanskaffning
 - 2.1 Centralt vidtaget materielunderhåll m m
 - 2.2 Centralt vidtagen materielanskaffning m m
3. Anskaffning av anläggningar
 - 3.1 Markanskaffning
 - 3.2 Anskaffning av befästningar m m
 - 3.3 Anskaffning av kaserner m m
 - 3.4 Iståndsättning av befästningar och kaserner m m
4. Forskning och utveckling
 - 4.1 Utvecklingsarbete
 - 4.2 Tillämpad forskning
 - 4.3 Grundforskning

För verksamheten inom respektive huvudproduktionsområde finns på central nivå en eller flera ansvariga *produktionsmyndigheter*. Till dessa – som inför regeringen har ansvar för att genomföra produktionen inom respektive område – hör försvarsgrenscheferna i egenskap av ansvariga för ledning och förbandsverksamhet inom respektive huvudprogram, de centrala förvaltningsmyndigheterna m fl i egenskap av ansvariga för anskaffning av materiel och anläggningar m m samt för forskning och utveckling. Produktionsmyndighet ansvarar för att ställda uppgifter löses och att resurserna inom det egna produktionsområdet används rationellt.

I viss utsträckning förekommer likartad verksamhet inom olika program och produktionsområden, t ex underrättelsetjänst, personalvård, materielunderhåll m m. För att se till att verksamheten inom sådana tvärgående funktioner (fack) bedrivs och utvecklas rationellt har ett s k fackansvar ålagts vissa centrala myndigheter (*fackmyndigheter*). För närvarande finns 14 fack. Fackmyndigheternas förslag utgör underlag för produktionsmyndigheternas ledning av produktionen. Det är emellertid produktionsmyndigheterna som svarar för att produktionen som helhet bedrivs rationellt.

Uppdrag och anslag

I det föregående har verksamheten inom försvaret beskrivits så att olika myndigheter levererar tjänster till varandra och till de olika programmen. När verksamheten skall genomföras måste de olika programmens behov av tjänster fördelas på produktionsområden och anknytas till organisationen. Detta sker genom s k *uppdrag* som är länkar mellan program och produktionsområden. I organisationen är de också länkar mellan olika organisationsnivåer. Ett uppdrag innehåller

- uppgifter* – vad som skall utföras (om möjligt preciserat kvantitativt och kvalitativt) med anknytning till ett delprogram och ett delproduktionsområde,
- resurser* – vilka resurser av olika slag som tilldelas för att fullgöra uppgiften samt
- handlingsregler* – t ex regler för omdisponering av resurser, uppföljning samt provningsrutiner vid avvikelser från prestations- eller resursuppgift och eventuella restriktioner i övrigt.

Uppdragssystemet bygger på *målstyrning*, vilket innebär att man definierar prestationerna samt tilldelar resurser och ger erforderliga handlingsregler, men lämnar valet av produktionsteknik fritt åt uppdragsmottagaren. Uppdragsgivaren kontrollerar målluppfyllelsen.

Uppdrag från regeringen till en produktionsmyndighet kallas *primäruppdrag*. Primäruppdragen är de termer i vilka dialogen mellan regering och myndighet sker när det gäller planering, budgetering och redovisning av genomförandeverksamheten. Regeringen styr främst genom planerings- och budgetanvisningar för programplanarbetet och anslagsframställningarna. Samtliga av regeringen givna primäruppdrag som berör verksamheten under ett budgetår bildar den fastställda programbudgeten för året.

Uppgifter och resurser i primäruppdragen fördelas i förekommande fall av produktionsmyndigheterna på främst underlydande myndigheter genom

sekundäruppdrag.

Anslagsindelningen knyter an till indelningen i program och produktionsområden. Anslagen till de försvarsgrensriktade huvudprogrammen är i huvudsak avgränsade efter huvudprogram och huvudproduktionsområden, t ex anslaget Arméförband: Ledning och förbandsverksamhet. Övriga anslag är avgränsade efter delprogram och huvudproduktionsområde. Ett anslag består av ett eller flera primäruppdrag.

Perspektivplaner

Perspektivplaner för det militära försvaret utarbetas av ÖB med fyra–fem års mellanrum. Perspektivplaneringen genomförs i två faser.

Perspektivplaneringens *fas 1* är en idéskapande del i fråga om val och utformning av medel att möta tänkbara (15–20 år framåt) konfliktsituationer. Den syftar till att ge statsmakterna underlag för prioriteringar vid inriktning av långsiktiga åtgärder.

Perspektivplaneringens *fas 2* skall ge närmare underlag för statsmakternas ställningstagande till försvarsmaktens utveckling i stort och till de resurser detta kräver. Den utgör härmed grund för statsmakternas inriktning av programplaneringen. Verksamheten under fas 2 består främst i att utifrån befintlig organisation utforma handlingsvägar med hjälp av den samlade informationen från fas 1.

Programplaner

För handlandet på kortare sikt finns femåriga rullande programplaner som årligen redovisas för riksdagen.

Programplaner utarbetas mot bakgrund av befintlig krigs- och fredsoorganisation och den av statsmakterna fastställda långsiktiga inriktningen av försvarsmaktens utveckling.

Inom försvarsmakten utarbetas programplanerna i tre nivåer, nämligen

- programplan för det militära försvaret,
- programplaner för organisatoriska huvudprogram (huvudprogram 1–3) samt
- programplaner för delprogram (inom huvudprogram 4 och 5).

Programplanen för det militära försvaret utarbetas av ÖB. Programplaner för de organisatoriska huvudprogrammen 1–3 utarbetas av försvarsgrenscheferna. Programplan för delprogram inom huvudprogram 4 och 5 utarbetas av respektive myndighet.

Programplan för civilförsvaret (huvudprogram 6) utarbetas av civilförsvarsstyrelsen.

Systemplaner

Underlag för statsmakternas ställningstagande till särskilt tids- och resurskrävande vapensystem redovisas i vissa fall i systemplaner som behandlar systemet under hela dess livscykel. Systemplanerna kan betraktas som ett

kopplingselement mellan perspektiv- och programplan. Systemplanering har börjat genomföras på försök.

Programbudget

Budgeteringen skall ge regeringen underlag för att årligen kunna föreslå riksdagen vilka uppgifter som skall lösas och ange mot dessa svarande behov av anslagsmedel. Verksamheten är kopplad till första året i den samtidigt framlagda programplanen.

Den årliga programbudgeten kan beskrivas som en fullständig samling primäruppdragsförslag.

Årsredovisning m m

I FPE-systemet ingår ett redovisningssystem för *kostnadsuppföljning*. Vidare avses FPE-systemet kompletteras med ett system för *prestationsvärdering* så att slutprodukterna kan jämföras med målen för program och uppdrag.

Årsredovisning lämnas av programmyndighet för huvudprogrammen Armé-, Marin- och Flygvapenförband samt för delprogrammet Krigsorganisation för centrala och högre regionala staber. Dessa årsredovisningar avser tillståndet inom krigsorganisationen (programvärdering). Vidare lämnas årsredovisningar av alla myndigheter som har fått primäruppdrag av regeringen. Dessa innehåller en redovisning för föregående budgetårs verksamhet inom respektive myndighets ansvarsområde.

Bilaga D Organisationen i enmyndighetsalternativet (C 1)

Organisation i stort

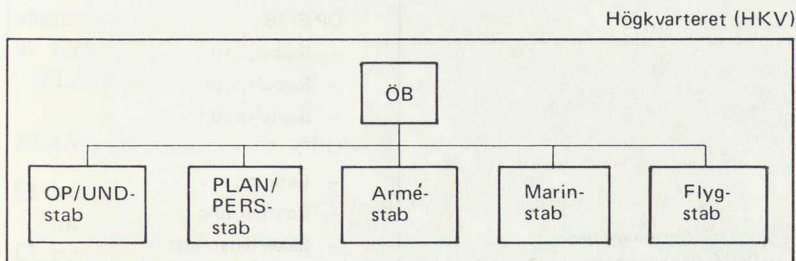
Alternativ C 1 kännetecknas av att alla ledningsfunktioner utövas av ÖB. Stabernas uppgifter övertas av ett högkvarter (HKV) som är ÖB:s beredningsorgan och som biträder honom vid ledningen av försvarsmakten. ÖB är själv chef för högkvarteret.

I våra preliminära överväganden, som vi redovisat i kapitel 9, skisserade vi ett högkvarter som bestod av en försvarsstab och tre försvarsgrensstaber, samtliga direkt underställda ÖB. Vi har senare konstaterat att det är nödvändigt att dela försvarsstaben i två stabsdelar, bl a på grund av den alltför höga arbetsbelastningen på försvarsstabschefen (avsnitt 14.1). Vi anser att detta bör gälla även i alternativ C 1.

Högkvarteret organiseras därför under ÖB på fem staber, nämligen OP/UND-staben, PLAN/PERS-staben, arméstaben, marin-staben och flyg-staben. De tre sistnämnda är förbandsproduktionsstaber. Chef för en förbandsproduktionsstab är generalinspektör. Generalinspektörerna utövar på uppdrag av ÖB den direkta ledningen av och uppsikten över respektive försvarsgren. Till sitt förfogande har generalinspektörerna var sin ställföreträdande stabschef. Chefen för OP/UND-staben är ställföreträdande chef för HKV.

HKV:s principorganisation framgår av figur D:1.

Uppgifterna för de olika staberna i högkvarteret sammanfaller i princip med de uppgifter som gäller för staberna i alternativ A 1. Vi anser att de överväganden rörande stabernas interna organisation och uppgiftsfördelning som vi redovisat i kapitel 14 och 15 i allt väsentligt är giltiga även i alternativ C 1. Vissa skillnader föreligger emellertid. I första hand innebär dessa en förskjutning av uppgifter från försvarsgrensstaberna till PLAN/PERS-staben.



Figur D:1 Högkvarterets principorganisation.

Vi har förutsatt att samordning och gemensamma beredningsenheter i större utsträckning skall vara möjliga i C 1. Liksom i alternativ A 1 har vi förutsatt att lokalanknuten administration och service, mark- och anläggningsfrågor samt utveckling av ADB-baserade informationssystem skall samordnas. Dessa uppgifter har vi lagt på PLAN/PERS-staben. I alternativ C 1 sammanförs även fredsorganisationsfrågor och övriga rationaliseringsfrågor samt informationstjänsten och säkerhetstjänsten i dess helhet till PLAN/PERS-staben. PLAN/PERS-staben får även vara sammanhållande för ÖB:s anslagsframställningar och årsredovisningar.

Även personaltjänsten kan centraliseras i ökad utsträckning. I försvarsgrensstaberna behöver det finnas resurser enbart för s k personalkårsuppgifter.

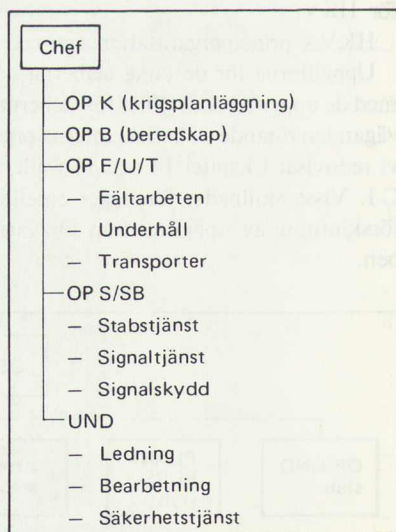
Genom den ökade samordning som blir möjlig i alternativ C 1 har vi räknat med att personalen kan minskas med ytterligare ca 30 personer jämfört med alternativ A 1. Högkvarteret skulle då omfatta ca 1 100 anställda enligt de avgränsningar som gjorts i kapitel 17. Härigenom kan staborganisationen också beredas plats i Bastionen. De årliga besparingarna ökar också från 19 till 22 miljoner kronor.

Organisation och uppgiftsfördelning inom de olika staberna redovisas i det följande.

Organisation av OP/UND-staben

Chefen för OP/UND-staben leder under ÖB den operativa verksamheten inklusive underrättelsetjänsten samt svarar för de operativa stabernas krigs- och fredsorganisation, beredskap m m.

OP/UND-stabens organisation framgår av figur D:2.



Figur D:2 Organisation av OP/UND-staben.

OP-enhet K svarar för

- försvarsmaktens strategiska och operativa studier,
- strategiska och operativa grunder (inklusive principer för försvarets förande m m),
- ledning av operativ planläggning (operativa planer och order) samt
- ledning och samverkan med totalförsvarets övriga delar.

OP-enhet B svarar för

- planer och order för försvarsmaktens insats- och mobiliseringsberedskap (inklusive beredskapskontroller),
- bemanning och drift av ÖB:s operationsrum,
- ledning av operativ utbildning och övningar samt
- förbandsvärdering.

OP-enhet F/U/T svarar för operativ planläggning rörande

- fältarbeten inklusive befästningsfrågor,
- förnödenheter och tjänster (inklusive sjukvård) samt
- transporter på marken, till sjöss och i luften.

OP-enhet S/SB svarar för operativ planläggning rörande

- signaltjänst,
- telemotmedel samt
- signalskyddstjänst.

Den sistnämnda uppgiften är en totalförsvarsuppgift.

Enheten har dessutom det sammanhållande ansvaret för den operativa ledningsorganisationen i krig och fred på central och högre regional nivå.

UND-enheten svarar för

- försvarsmaktens medverkan i den strategiska underrättelsetjänsten,
- inriktning och ledning av den militära underrättelsetjänsten,
- bearbetning, analys och delgivning av strategiska, operativa och taktiska underrättelser,
- säkerhetstjänsten inom försvarsmakten samt
- svenska försvarsattachéers verksamhet.

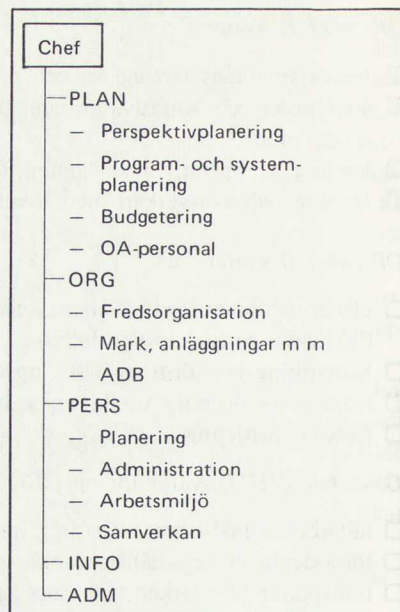
Organisation av PLAN/PERS-staben

Chefen för PLAN/PERS-staben svarar under ÖB för den övergripande avvägningen inom försvarsmakten samt för inriktningen och samordningen av förbandsproduktionen.

PLAN/PERS-stabens organisation framgår av figur D:3.

PLAN-enheten svarar för

- ledning av studieverksamheten samt inriktning av forskningen inom försvarsmakten,
- perspektivplaneringen,



Figur D:3 Organisation av PLAN/PERS-staben.

- ledning av systemplaneringen inom försvarsmakten,
- programplaneringen,
- ledning av budgetarbetet inom försvarsmakten inklusive uppföljning och styrning under löpande budgetår,
- sammanhållning av ÖB:s anslagsframställningar och årsredovisning,
- administration av planerings- och budgetsystemet (FPE) samt
- sammanhållning av OA-verksamheten inom HKV.

ORG-enheten svarar för

- ledning och samordning av fredsorganisationsutvecklingen,
- uppföljning av fredsorganisationens kostnader,
- ledning av utvecklingen av ADB-baserade informationssystem för hela försvarsmakten,
- beredning av mark-, byggnads- och befästningsfrågor samt
- frågor rörande yttre miljö och fysisk riksplanering.

Enheten är tillika beredningsenhet för generalinspektörerna när det gäller fredsorganisationsfrågor, mark- och anläggningsfrågor, utveckling av ADB-baserade informationssystem samt rationaliseringsfrågor i övrigt.

PERS-enheten svarar för

- övergripande personalplanering inom ramen för PLAN-enhetens arbete,
- övergripande personalpolitik,
- personaladministrativ planering samt personalutveckling, personalrörlighet och förhandlingsfrågor i den mån detta ankommer på ÖB,
- personaladministrativ utveckling,
- arbetsmiljöfrågor inklusive företagshälsovård (med personalsocial verksamhet), arbetarskydd och personalservice,

- samverkansfrågor (medinflytande) samt
- rättsvård.

Enheten är tillika beredningsenhet åt generalinspektörerna utom när det gäller personalkårsfrågor.

INFO-enheten svarar för försvarsmaktens upplysningstjänst samt ÖB:s press-tjänst.

ADM-enheten svarar för högkvarterets interna planering och budget och för den administrativa servicen.

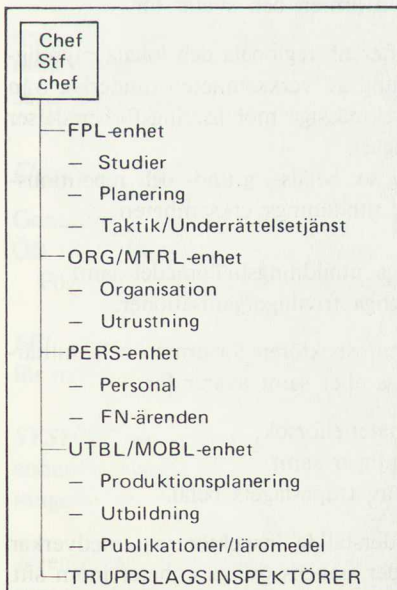
Arméstabens organisation

Generalinspektören för armén, tillika chef för arméstaben, svarar under ÖB för förbandsproduktionen inom armén.

För arméstaben föreslår vi den organisation som framgår av figur D:4.

FPL-enheten håller samman förbandsproduktionsledningen och svarar för

- planering, ledning och utvärdering av studier,
- förbandsproduktionsplanering,
- ledning av systemplaneringen (inklusive utarbetande av systemplan 1 och 2),
- detaljerad inriktning av krigs- och fredsorganisationens utveckling, materielanskaffning, anskaffning av mark och anläggningar samt utbildning (underlag lämnas från övriga berörda enheter),
- ledning och samordning av budgetarbetet mellan huvudproduktionsområdena,



Figur D:4 Organisation av arméstaben.

- definition av underrättelsebehov samt sammanställning av hotbild,
- definition av forskningsbehov samt utvärdering av forskningsresultat,
- ledning och samordning av arbetet med arméstridskrafternas taktik samt
- utarbetande av målsättningar för typförband.

Till FPL-enheten är en OA-grupp från FOA ansluten.

ORG/MTRL-enheten svarar för

- planering och genomförande av krigs- och fredsorganisatoriska förändringar,
- tillförseln till och användningen av värnpliktiga i krigsorganisationen,
- underlag avseende fackmässiga mobiliseringsförberedelser,
- planering, order, anvisningar och uppföljning beträffande anskaffning, vidmakthållande, fördelning och underhåll av utrustning och förnödenheter för freds- och krigsbruk,
- utarbetande av målsättningar för materiel samt
- utarbetande av systemplan 3.

PERS-enheten svarar för

- personaladministrativ planering för försvarsgrenens personal (främst fast anställd militär personal) i den mån detta inte kan decentraliseras till lokal nivå,
- genomförande av personaladministrativa åtgärder för främst fast anställd militär personal,
- bestämmelser och anvisningar för krigsplacering inom försvarsgrenen samt
- försvarsmaktens FN-ärenden.

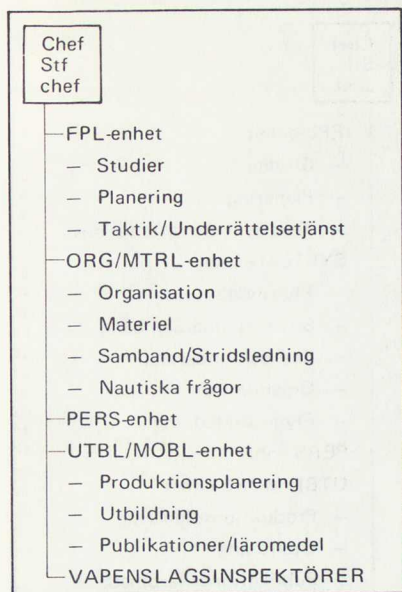
UTBL/MOBL-enheten håller samman ledningen av verksamheten vid regionala och lokala myndigheter inom armén och svarar för

- planering och fördelning av uppgifter till regionala och lokala myndigheter, budgetdialog samt uppföljning av verksamheten (underlag från bl a ORG/MTRL när det gäller fackmässiga mobiliseringsförberedelser och fredsorganisatoriska förändringar),
- planering, ledning och uppföljning av befäls-, grund- och repetitionsutbildning samt bestämmelser för utbildningsverksamheten,
- årsredovisning,
- publikationer, läromedel och övriga utbildningshjälpmedel samt
- frågor som rör hemvärnet och övriga frivilligorganisationer.

Truppslagsinspektörerna biträder generalinspektören för armén och militärbefälhavarna i deras inspektionsverksamhet samt svarar för

- krigsorganisations-, metod- och materielförsök,
- reglementen och utbildningsanvisningar samt
- personalkårsfrågor och utbildning av truppslagets befäl.

Truppslagsavdelningarna, som är underställda inspektörerna, medverkar i stabens studieverksamhet och biträder stabens övriga enheter inom sitt kompetensområde.



Figur D:5 Organisation av marinstaben.

Marinstabens organisation

Generalinspektören för marinen, tillika chef för marinstaben, svarar under ÖB för förbandsproduktionen inom marinen.

För marinstaben föreslår vi den organisation som framgår av figur D:5.

Enheternas uppgifter överensstämmer i allt väsentligt med de som gäller för motsvarande enheter i arméstaben (se ovan).

För att tillgodose kravet på systemsamband har vi infört vapenslagsinspektörer med vapenslagsavdelningar (en för flottan och en för kustartilleriet). Dessa har i princip samma uppgifter och omfattning som arméstabens truppslagsavdelningar.

Flygstabens organisation

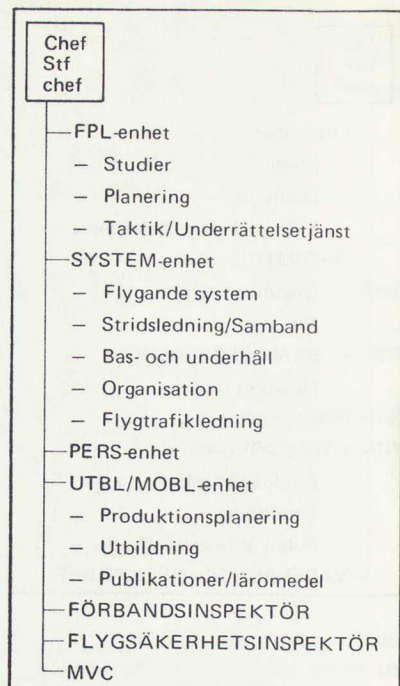
Generalinspektören för flygvapnet, tillika chef för flygstaben, svarar under ÖB för förbandsproduktionen inom flygvapnet.

För flygstaben föreslår vi den organisation som framgår av figur D:6.

FPL-enhetens uppgifter överensstämmer i huvudsak med de som gäller för motsvarande enhet i arméstaben.

SYSTEM-enheten har i huvudsak de uppgifter som åvilar ORG/MTRL-enheten i arméstaben. Enheten svarar dessutom för systemsammanhållningen.

Även PERS- och UTBL/MOBL-enheterna har uppgifter som överensstämmer med dem som angivits för de båda övriga staberna.



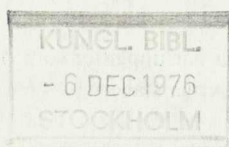
Figur D:6 Organisation av flygstaben.

Förbandsinspektören svarar för

- generalinspektörens för flygvapnet inspektionsverksamhet,
- medverkan i MB:s och C E 1:s inspektionsverksamhet och förbandsövningar samt
- därav följande erfarenhetsåterföring till flygstaben.

Flygsäkerhetsinspektören svarar för flygsäkerhetstjänsten inom försvarsmakten samt inspekterar enligt särskilda direktiv flygtrafikledningstjänsten.

Militära vädertjänstens centralorgan (MVC) svarar för vädertjänsten och den militärmeteorologiska forskningen inom försvarsmakten.



Kronologisk förteckning

1. Arbetsmiljölög. A.
 2. Bakgrund till förslag om arbetsmiljölög. A.
 3. Rapport i psykosociala frågor. A.
 4. Internationella konventioner inom arbetarskyddet. A.
 5. Säkerhetspolitik och totalförsvaret. Fö.
 6. Deltidsanställdas villkor. Ju.
 7. Deltidsarbete 1974. Ju.
 8. Regionala trafikplaner – länsvisa sammanfattningar. K.
 9. Sexuella övergrepp. Ju.
 10. Skolans ekonomi. U.
 11. Bostadsbeskattning II. Fi.
 12. Företagens uppgiftslämnande. Fi.
 13. Byggnadsindex för husbyggnader och anläggningar. Fi.
 14. Kårobligatorium? U.
 15. Utbildning i förvaltning inom försvaret. Del 3. Fö.
 16. Folkhögskolan. U.
 17. Skador i arbetet. A.
 18. Lokala trafikföreskrifter m. m. K.
 19. Den militära underrättelsetjänsten. Fö.
 20. Kultur åt alla. U.
 21. Trafikbuller. Del 3. Buller från fritidsbåtar. K.
 22. Sveriges export 1975–1980. Bilaga 2 till 1975 års långtidsutredning. Fi.
 23. Produktansvar I. Ersättning för läkemedelsskada. Ju.
 24. Internationellt patentsamarbete II. H.
 25. Internationellt patentsamarbete II. Bilagor. H.
 26. Bostadsverket. Samordning-decentralisering. B.
 27. Den internationella bakgrunden. Bilaga 1 till 1975 års långtidsutredning. Fi.
 28. Vattenkraft och miljö 3. B.
 29. Verkstadsindustrins arbetsmarknad. I.
 30. Använt kärnbränsle och radioaktivt avfall. Del I. I.
 31. Använt kärnbränsle och radioaktivt avfall. Del II. I.
 32. Spent nuclear fuel and radioactive waste. I.
 33. Musiken-människan-samhället. U.
 34. Arbetsfördkortning – när? hur? A.
 35. Dryckesförpackningar och miljö. Jo.
 36. Anonymitet och tvångsmedel. Ju.
 37. Smugglingsbrott och tulltillägg. Fi.
 38. Yrkesinriktad rehabilitering. A.
 39. Hemvist. Fi.
 40. Kommunal utveckling. Fi.
 41. Använt kärnbränsle och radioaktivt avfall. Bilagor. I.
 42. Långtidsutredningens modellsystem. Bilaga 8 till 1975 års långtidsutredning. Fi.
 43. Länskort i kollektivtrafiken. K.
 44. Sjöfart och flagg. K.
 45. Kommunernas ekonomi 1960–1972. Fi.
 46. Skolhälsovården. U.
 47. Färre brottmål. Ju.
 48. Reklam och integritet. Ju.
 49. Offentligt utredningsväsende. Fi.
 50. Statligt personskadeskydd. S.
 51. Modeller för samhällsekonomisk perspektivplanering. Bilaga 7 till 1975 års långtidsutredning. Fi.
 52. Utbildning för konsthögskolorna vid konsthögskolan institut för materialkunskap. U.
 53. Försäkringsrätt och försäkringsöverdomstol. S.
 54. Om fondkommissionsrörelse m. m. Fi.
 55. Kommunal energiplanering. I.
 56. Fastighetsdata. Ju.
 57. Fastighetsdata. Bilagor. Ju.
 58. ADB och samordning. Fi.
 59. Petroindustrin i Sverige – petrokemisk industri. I.
 60. Hyresrätt 1. Ju.
 61. Båtliv 2. Jo.
 62. Progressiv utgiftsskatt – ett alternativ? Fi.
 63. Reklamen för alkohol och tobak. H.
 64. Försvarsmaktens centrala ledning. Fö.
-

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Delegationen för jämställdhet mellan män och kvinnor 1. Deltidsanställdas villkor. [6] 2. Deltidsarbete 1974. [7]
Sexuella övergrepp. [9]
Produktansvar 1. Ersättning för läkemedelsskada. [23]
Anonymitet och tvångsmedel. [36]
Färre brottmål. [47]
Reklam och integritet. [48]
Fastighetsdatakommittén. 1. Fastighetsdata. [56] 2. Fastighetsdata. Bilagor. [57]
Hyresrätt 1. [60]

Försvarsdepartementet

Säkerhetspolitik och totalförsvaret. [5]
Utbildning i förvaltning inom försvaret. Del 3. [15]
Den militära underrättelsetjänsten. [19]
Försvarsmaktens centrala ledning. [64]

Socialdepartementet

Statligt personskadeskydd. [50]
Försäkringsrätt och försäkringsöverdomstol. [53]

Kommunikationsdepartementet

Regionala trafikplaner – länsvisa sammanfattningar. [8]
Lokala trafikföreskrifter. [18]
Trafikbuller. Del 3. Buller från fritidsbåtar. [21]
Länskort i kollektivtrafiken. [43]
Sjöfart och flagg. [44]

Finansdepartementet

Bostadsbeskattning II. [11]
Företagens uppgiftslämnande. [12]
Byggnadsindex för husbyggnader och anläggningar. [13]
1975 års långtidsutredning. 1. Sveriges export 1975–1980. Bilaga 2 till 1975 års långtidsutredning. [22] 2. Den internationella bakgrunden. Bilaga 1 till 1975 års långtidsutredning. [27] 3. Långtidsutredningens modellsystem. Bilaga 8 till 1975 års långtidsutredning. [42] 4. Modeller för samhällsekonomisk perspektivplanering. Bilaga 7 till 1975 års långtidsutredning. [51]
Smugglingsbrott och tulltillägg. [37]
Hemvist. [39]
Kommunal utveckling. [40]
Kommunernas ekonomi 1969–1972. [45]
Offentligt utredningsväsende. [49]
Om fondkommissionsrörelse m. m. [54]
ADB och samordning. [58]
Progressiv utgiftsskatt – ett alternativ? [62]

Utbildningsdepartementet

Skolans ekonomi. [10]
Kårobligatorium? [14]
Folkhögskolan. [16]
Kultur åt alla. [20]
Musiken-människan-samhället. [33]
Skolhälsovården. [46]
Utbildning för konstvärd och konservering vid konsthögskolans institut för materialkunskap. [52]

Jordbruksdepartementet

Dryckesförpackningar och miljö. [35]
Båtliv 2. [61]

Handelsdepartementet

Patentpolicykommittén. 1. Internationellt patentsamarbete II. [24]
2. Internationellt patentsamarbete II. Bilagor. [25]
Reklamen för alkohol och tobak. [63]

Arbetsmarknadsdepartementet

Arbetsmiljöutredningen. 1. Arbetsmiljölag. [1] 2. Bakgrund till förslag om arbetsmiljölag. [2] 3. Rapport i psykosociala frågor. [3]
4. Internationella konventioner inom arbetarskyddet. [4]
Skador i arbetet. [17]
Arbetsstidsförkortning – när? hur? [34]
Yrkesinriktad rehabilitering. [38]

Bostadsdepartementet

Bostadsverket. Samordning-decentralisering. [26]
Vattenkraft och miljö 3. [28]

Industridepartementet

Verkstadsindustrins arbetsmarknad. [29]
Aka-utredningen. 1. Använt kärnbränsle och radioaktivt avfall. Del I. [30] 2. Använt kärnbränsle och radioaktivt avfall. Del II. [31] 3. Spent nuclear fuel and radioactive waste. [32] 4. Använt kärnbränsle och radioaktivt avfall. Bilagor. [41]
Kommunal energiplanering. [55]
Petroindustrin i Sverige – petrokemisk industri. [59]

Kronologisk förteckning

1. Nordiske naturgasudredninger
 2. Maktstrukturer och styrelseformer inom teatern
 3. Adult Education
 4. Nordisk samarbeide om energisparing i byggesektoren
 5. Norden och fackpressen
 6. ILO og kvinner i arbeidslivet
 7. Aikuiskasvatur Pohjoismaissa
 8. Cooperation Agreements between the Nordic Countries
 9. Medborgarskap för barn och jämlikhet vid naturalisation
 10. Nordisk konvention om gränskommunalt samarbete
 11. Sjøfartsmedisinsk forskning
 12. Seminarium för journalistlärare
 13. NaboSpråksförståelse i Skandinavia
 14. Offentliga utredningar i Norden – katalog 1975
 15. FoU om engelskundervisning
 16. FoU om specialundervisning
 17. Flygförbindelser mellan de norra delarna av Norge, Sverige och Finland
 18. Specialundervisningens elever
 19. Bilmekanikerutbildningen i Norden
 20. Glesbygden och kulturutbudet
 21. NORDKOLT. Arbetsrapport för etapp II
-



LiberFörlag
Allmänna Förlaget

ISBN 91-38-03026-8
ISSN 0375-250X