

Nr 1261

Av herr Lindblad, i anledning av Kungl. Maj:ts proposition nr 97, angående nytt planerings- och budgeteringssystem för försvaret.

Det föreslagna nya planerings- och budgeteringssystemet för försvaret har till vissa delar redan trätt i kraft innan riksdagen nu får ta ställning till det. Ett fullt genomförande kommer att väsentligt förändra redovisning, besluts- metodik och överblick. I denna motion kommer särskilt att beröras frågan hur riksdagen, parlamentariker och allmänhet skall komma in.

Det föreslagna systemet rymmer mängder av nya begrepp och ändrade benämningar. Men till stor del är det i avgörande delar endast justeringar av planeringsmetoder som undan för undan utprovats inom försvaret. Det är ingen överdrift att säga att försvaret i vårt land gått i spetsen för långsiktsp laneringen. Övriga delar av den offentliga sektorn liksom företag och andra torde ha mycket att lära genom att ta till vara de metoder som utvecklats inom försvarets planeringsorgan. Operationsanalys, programbudgetering, rullande flerårsplaner, målformuleringar — det är hjälpmedel som blir nödvändiga i många komplexa organisationssammanhang.

1958 års försvarsbeslut gav genom flerårsramar den nödvändiga förutsättningen för långsiktig planering. Resultatet blev en effektivare organisation och ett bättre utnyttjande av anvisade medel genom att varje enhet i god tid kunde passas in och dimensioneras för en bestämd uppgift i ett större sammanhang. När 1965 års försvarsutredning fick sitt arbete förryckt genom det plötsliga regeringsutspelet hösten 1966 avbröts detta långsiktiga arbete. Utredningens ambitiösa säkerhetspolitiska studier och de olika utredda alternativa kostnadsramarna ställdes åt sidan för ett provisorium som ingen visste konsekvenserna av.

Det var tydligen avbrottet väl så mycket som planeringen som gav impulserna till det nya system som presenteras i föreliggande proposition. Två av de ledande upphovsmännen bakom det nya systemet — kanslirådet Lennart Grape och docent Bengt-Christer Ysander — har i en skrift "Säkerhetspolitik och försvarsplanering" (1967) uttryckt det så att "plötsliga och inoptimala planförändringar" måste undvikas. I årets statsverksproposition förklarar försvarsministern att "vissa gjorda investeringar i tidigare skede kunde inte fullföljas" och att det är för att undvika sådant som ett nytt system behövs.

Tanken bakom det nya systemet sägs vara att utforma försvarsplaneringen så att ökad vikt läggs vid den långsiktiga inriktningen i enlighet med inten-

tionerna i vår säkerhetspolitik. Planering, budgetering och redovisning inriktas mot försvarets produkter — främst krigsorganisationen — som indelas i program.

Statsmakterna bör ”genom riktlinjer för försvarets planering säkerställa att försvaret utvecklas i överensstämmelse med intentionerna i vår säkerhetspolitik. De säkerhetspolitiska förutsättningarna måste därför preciseras så att det blir möjligt att ange mål för försvarets utveckling på kort och lång sikt. Målen bör i största möjliga utsträckning härledas ur beskrivningar av de miljöer i vilka vårt försvar skall kunna verka. Härigenom kan bedömningar göras av resursbehov och lämplig resursfördelning inom försvaret. Målen bör anges så att de kan brytas ned till delmål för planeringen på skilda nivåer inom försvaret, vilket underlättar en samordnad målinriktning av all planering.

Planeringssystemet föreslås därför utformas så att försvarets utveckling successivt inriktas mot de långsiktiga målen och uppgifterna. Vid planeringen skall inventeras alternativa sammansättningar av det framtida försvaret och anges de alternativ som bedöms vara av intresse att studeras ytterligare eller utvecklas för beslut senare. Långsiktplaneringen bör ske mot en tidpunkt som är å ena sidan tillräckligt avlägsen för att viktiga förändringar i försvarets sammansättning skall kunna aktualiseras och å andra sidan tillräckligt nära i tiden för att de framtida alternativen skall kunna anges med rimlig grad av realism.” (Den s. k. programbudgetgruppens rapport ”Planering och programbudgetering inom försvaret”, SOU 1969: 25, ”Röda boken” kallad.)

Grape—Ysander uttrycker det så att ”man skall tänka långsiktigt men handla kortsiktigt”. Man skall söka hålla alternativa handlingslinjer öppna så länge som möjligt, alltså medvetet undvika för lång tid bindande beslut. För de beslutande organen bör det långsiktiga vara det viktigaste; särskilt gäller detta riksdagen.

Den metodik som föreslås är i korthet följande: Genom *miljöstudier* söker man bedöma internationell utveckling. Utifrån dessa skisseras tänkbara *angreppsfall*. Politiskt görs ett urval av dessa med hänsyn till vår allmänna säkerhetspolitik, våra resurser etc. och då får man s. k. *dimensionerande angreppsfall*. Andra uppgifter som ligger på försvaret, t. ex. beredskap och vakt under neutralitetstillstånd, kallas *tilläggskrav*. Utifrån detta plus *ramvillkor* — ekonomiska, sociala m. fl. begränsningar — får myndigheterna ta fram ett antal alternativa *perspektivplaner* som anger mål och uppgifter för försvaret under 15 år. En sådan plan omprövas ungefär vart fjärde år.

För handlandet på kort sikt görs femåriga rullande *programplaner*. För större eller mindre delar av försvaret sönderfaller dessa i *systemplaner*, t. ex. för en viss sorts krigsförband.

Försvaret ses som en producerande enhet, och verksamheten indelas i *produktionsområden* som sedan successivt plockas isär men där man genom

programbudget söker nå fram till vad varje fastställt *program* kostar. Riksdagen anger medel för stora program men går inte in i detalj genom så många anslag som i dag.

En av fördelarna med det nya planerings- och budgeteringssystemet är enligt Grape—Ysander att det möjliggör för "riksdag och allmänhet att koncentrera sitt intresse på de relevanta avvägningarna i programtermer". Samtidigt innebär systemet att "riksdagen i motsvarande grad avlastas från ansvaret för administrativa avvägningar och att onödig detaljinformation filtreras bort genom det decentraliserade budgetförfarandet".

Valfrihet kostar pengar

En av tankarna är alltså att bindande beslut fattas så sent som möjligt, att alternativa handlingsvägar hålls öppna. Men detta kostar pengar, ty det innebär att en rad alternativ behöver hållas "levande". Bestämmer man sig tidigt för ett visst vapensystem, t. ex. en viss sorts ytattackfartyg, så läggs pengar på detta. Vill man skjuta på beslutet och hålla t. ex. alternativen ubåt och kustrobot för samma uppgift öppna måste viss forskning bedrivas för alla tre projekten. En bedömning av hur många fler projekt som behöver hållas "öppna" blir till stor del en fråga om hur forskning och förberedande projektarbete skall bedrivas. Hur mycket kan man räkna med att industrin vill forska i "osäkra" objekt? Tidiga beslut kan ge en rejäl felinvestering, därest försvarets inriktning blir annan än den förmodade. Men de år man vinner i "valfrihet" vid ett senare beslut kan också bli dyrbara om man måste utveckla — till en viss nivå — en rad projekt varav bara ett kan antas bli genomfört.

En bedömning av dessa frågor kan inte göras generellt. Den nu delvis offentliggjorda luftförsvarsutredningen har tydligen varit inne på dessa frågor för jaktflyg, luftförsvarsrobotar och kanonluftvärn. Dock hade det varit önskvärt om propositionen något sökt bedöma möjligheterna att hålla många alternativ öppna. En begränsning anges, planeringssystemet i sig kräver så mycket att bara ett begränsat antal alternativa planer bör ifrågakomma. Blir det inte ytterligare begränsningar när materielverkets och industrins möjligheter tas med i bilden? Slutsatsen skulle i så fall vara att den alternativa planeringens praktiska möjligheter överskattats i det teoretiska förarbetet.

Vilken programindelning?

Som s. k. huvudprogram anges: 1. Arméförband, 2. Marinförband, 3. Flygvapenförband, 4. Central och högre regional ledning, 5. Gemensamma myndigheter och funktioner, 6. Civilförsvaret, 7. Övrig verksamhet.

Indelningen skulle ha varit perfekt före ÖB-reformen 1961 och särskilt den nya integrerade regionala ledningen för krigsmakten från 1966. Men försvårar inte en sådan programindelning den ökade vikt som sedan lagts

vid regionala beslut? Och omöjliggörs inte en stor del av den ökade decentralisering som skulle vara en huvudtanke bakom programbudgeten? Ty om belopp går till de tre försvarsgrenarnas förband, vilken möjlighet får då de regionala enheterna att flytta medel mellan enheter som ändå måste vara samverkande delar i en landsändas försvar? Det är möjligt att försvarsgrensindelningen är motiverad av flera skäl. Men nödvändiggör då inte detta att budgetarbetet till större del läggs på försvarsgrenscheferna?

Programbudget — med begränsningar

Intrycket blir att rörligheten är begränsad, både på kort och lång sikt. De avgörande besluten fattas centralt, och materielen blir bestämmande för vilka villkor som gäller ute på förbanden. Den rörelsefrihet som teoretiskt finns om regionala och lokala chefer kan flytta pengar från det ena till det andra för att lösa varje given uppgift så effektivt som möjligt torde bli skäligt begränsad. Materiel och personal är givna; då är det inte mycket för de lokalt ansvariga att kunna bedöma själva. Är programbudgeten här verkligen den styrka den kan vara på områden där en väsentlig del av resurserna kan bestämmas på låg nivå?

En nyckelfråga för möjligheterna att få utbyte av programbudgeten är om man kan hitta mätinstrument för att avgöra effekten av insatta medel. Om ett förband lägger mer på eldprecision, ett annat mer på rörlighet, ett tredje mer på eget skydd — hur avgörs vem som fått ut det mesta av insatta resurser? Det blir en mycket svår uppgift att precisera varje delmoment, särskilt om lokala förhållanden gör att en riksmo­dell inte blir möjlig.

En tanke bakom programbudgeten är att ge större lokalt ansvar och att detta skall öka arbetstillfredsställelsen och därmed förbättra resultatet. Men om svårigheterna att mäta effekten inom försvaret leder till svåra tolkningsproblem och en inbyggd motsättning mellan lokala enheter och de kontrollerande centrala kan programbudgetsystemet leda till betydande irritation. Programbudgeten skulle kunna ge betydande lokalt ansvar om resultatvärderingen vore enkel, men svåra "utvärderingar" kan ge en tendens till ökad centralisering. Det är mycket lättare i verksamheter där resultatet mäts i omsättning och ekonomisk behållning.

Det nya systemet och riksdagen

Svårt med nya begrepp

Det nya systemet är förmodligen ägnat att ge ökad överblick för dem som får stor inblick i det. Men det som är avsett att ge ökad långsiktig inriktning kan bli svårt för alla som inte lärt sig alla de nya begreppen. Till en del är det fråga om att man satt nya ord på sådant som funnits med tidigare, men åtskilligt är helt nytt. Risken är att det blir något av en ny jordbrukskalkyl, något så invecklat att bara ett antal namngivna personer kan redogöra för innehållet. Nu kan det sägas att intrycket av svårbegriplighet är störst i

början och att planeringssystemet blir levande när det sätts i konkret tillämpning. De luntor som presenterats om systemet som sådant säger ju inte ett ord om försvarets innehåll. Men väl i funktion måste försvaret vara det som syns, då skall planeringssystemet bara vara ett hjälpmedel.

Men t. o. m. för de myndigheter som skall arbeta med systemet blir det svårt. Nästan alla remissinstanser är eniga om att möjligheterna att utbilda personalen i ekonomi och planering kommer att vara avgörande för möjligheterna att införa planeringssystemet. (Men det får inte ta så mycket tid att vi får ett försvar av kamrerare!) Flera menar att kostnaderna för administrationen inom försvaret kommer att öka men att högre effektivitet på sikt betyder mer. Försvarsministern säger i propositionen att kraven på bl. a. informationsmängd i system- och programplaner och på kostnadsfördelning mellan delprogram till en början måste sättas lägre än när systemet har blivit inarbetat.

För riksdagen och allmänheten kan det bli besvärligt att förstå vad som menas med de nya uttrycken. Ett försök till popularisering är nödvändigt om inte försvarsutredningens förslag skall bli helt obegripliga, liksom riksdagsbesluten.

Färre anslag

Driftbudgetanslagen kommer att bli få. Man kan säga att det blir ett begränsat antal stora klumpsummor som beslutas av riksdagen. Riksdagen kan enligt programbudgetgruppen sägas ge en saklig i stället för siffermässig begränsning av medelanvändningen, och underlaget för detta är den programredovisning som lämnats.

Går man till en lång rad frågor som diskuterats i riksdagen i anslutning till försvarsanslagen kan sägas att de knappast kan rymmas inom begreppet "programredovisning". Skodon, övningsanslag, halva stabspastorer och hemvärnets regnrockar passar inte in i riksdagsbehandlingen av försvarsplanering där huvudvikten läggs vid den långsiktiga inriktningen. Men om riksdagen bara får ett begränsat antal stora klumpanslag att behandla så uppstår lätt en konflikt mellan programbudgettidens decentralisering och riksdagens önskan att säga sin mening också i vad som i det stora kan anges som detaljer.

Parlamentarikernas roll

En av motiveringarna för det nya planeringssystemet har varit att öka departementets inflytande, på kort och lång sikt. Departementet kan sägas ha eftersträvat ökad styrning och kontroll gentemot myndigheterna. Men har det varit en strävan att också öka departementets inflytande över riksdagen, parlamentariker och i sista hand allmänheten?

Riksdagens plats inom planeringssystemet berörs knappast alls i propositionen och den föregående utredningen. Grape—Ysander däremot säger

att det hittillsvarande systemet med parlamentariska försvarsutredningar som givit utredningsuppdrag åt myndigheter och gjort bedömningar utifrån detta har "inneburit ett kraftigt avsteg från normal förvaltningspraxis". "Regering och departement spelar delvis rollen av passiva åskådare" om parlamentariker får detta inflytande. Detta kommer att medföra uppenbara svårigheter, då man nu samtidigt vill skapa en mera kontinuerlig långsiktig planering under försvarsdepartementets direkta ledning." Deras slutsats blir att "nuvarande system med periodiskt återkommande parlamentariska försvarsöverenskommelser ersätts med en årlig löpande reglering, eventuellt med en förstärkt utskottsbehandling. Särskilda parlamentariska kommittéer kan dock utnyttjas för att delta i den periodiska översynen av försvarets perspektivplaner och dessas alternativa inriktning."

När planeringssystemet nu föreläggs riksdagen i proposition finns riksdagen inte berörd, annat än det allmänna att det nya systemet kommer att ge Kungl. Maj:t och riksdagen bättre underlag än f. n. att bedöma försvarets resursbehov och effektivitet och att särskild vikt bör läggas vid den långsiktiga inriktningen. I vilka former riksdagen skall komma in sägs inget om.

Det tycks helt klart att bara en budgetproposition till riksdagen inte är nog. En blick på den vanligaste skissen av systemets uppbyggnad visar att när ett förslag till programplan är klart så har de stora och avgörande långsiktiga besluten redan fattats.

I programbudgetgruppens "Röda boken" (SOU 1969: 25) sägs att "det är miljöstudierna och då främst de dimensionerande angreppsfallen som ger utgångsvärden för alternativstudierna".

Miljöstudierna enligt planeringssystemet har pågått i tre miljöutredningar: Krigsmaktens miljöutredning (KMU), Befolkningsskyddets miljöutredning (BMU) och Ekonomiska försvarets miljöutredning (EMU). De två första har arbetat så länge att de kunnat lämna resultat i den tid som utsatts för arbetet för perioden efter innevarande försvarsbeslut. Den tredje, om det ekonomiska försvaret, tillsattes för sent, varför denna viktiga sektor tydligen inte blir föremål för det avsedda planeringsarbetet.

KMU och BMU lämnade sina resultat till departementet före 1 mars 1970. (Utredningarna fortsätter, i princip kontinuerligt, men för att kunna behandlas inför en kommande 15-årig perspektivplan måste material lämnas före en viss tidpunkt — nästa motsvarande tidpunkt infaller om ca fyra år.) En månad senare hade departementet valt ut de "dimensionerande angreppsfallen" och utifrån dessa har myndigheterna fått i uppdrag att framlägga alternativa perspektivplaner. Dessa direktiv var alltså utformade genom departementets urval ur den mängd militärtekniskt, strategiskt och politiskt möjliga angreppsfall som miljöutredningarna presenterat. "Utgångsvärdena" för perspektivplaneringen är alltså klara, helt utan information till riksdagen.

Enligt besked från departementet kommer den förutskickade försvarsul-

redningen att väsentligen få syssla med perspektivplaneringen. Det var också den uppgift som Grape—Ysander menade att en parlamentarisk utredning skulle kunna syssla med utan att förstöra förvaltningspraxis. Men kan man delta i "den periodiska översynen av försvarets perspektivplaner och dessas alternativa inriktning" om man inte fått vara med om att granska miljöstudier och välja "dimensionerande angreppsfall". När regeringen ensamt gjort det valet har den eliminerat alla planer som innefattat något annat.

Den här gången är det tidsbrist. Först våren 1971 kan myndigheterna lämna sina förslag till perspektivplaner. Inte ens s. k. tilläggskrav torde kunna behandlas på initiativ från utredningen. Den är helt bunden till regeringens urval. Ty förslag till perspektivplan, eventuellt också något vägledande för en första programplan, måste presenteras i så god tid att proposition kan avlämnas till vårriksdagen 1972.

Man kan alltså konstatera att den nya försvarsutredningen kapats i båda ändar i förhållande till tidigare. Den skall inte leda till förslag för de närmaste budgetåren. Den får inte heller vara med att välja de utgångsvärden som gäller för det långsiktiga planeringsarbetet. Den får på kort tid något diffust mellanuppdrag.

Från departementet har förklarats att det inte gör så mycket att utredningen inte fått påverka urvalet av perspektivplaneuppgifter för myndigheterna. Ty regeringen har valt perspektivplaner som ligger inom en vid "strut", mellan årligen plus 150 milj. kr. och minus 100 milj. kr. i förhållande till nuvarande nivå.

Men samtidigt är det uppenbart att en förändring av försvaret främst skulle motiveras om miljöstudierna gav nya resultat. Om beslutet den här gången kanske blivit detsamma som om inga miljöutredningar tillsatts så kvarstår den principiellt viktiga frågan om utgångsvärdena skall vara helt undantagna parlamentarisk bedömning.

Miljöutredningarna måste vara hemligstämplade, har departementet förklarat, då de i sin beskrivning av världen utgår från namngivna stater. Att offentliggöra dem vore att misstänkliggöra andra nationer, och det är diplomatiskt otänkbart. Eventuellt kommer en offentlig principbeskrivning, men den skulle knappast vara tillräcklig för att riksdagen eller den allmänna debatten skulle kunna bedöma rimligheten i regeringens slutsatser av miljöutredningarnas material.

Som regeringen handlat denna gång är det tidsmässigt tydligen omöjligt att medge parlamentarisk medverkan i planeringssystemets första led: miljöstudierna, val av dimensionerande angreppsfall och direktiv för perspektivplanearbetet. Kanske kan sägas att tidsnöden varit sådan att det över huvud varit svårt att få systemet i kraft redan vid utgången av innevarande försvarsbeslut.

Den väsentliga frågan i det läget blir hur riksdagen i framtiden skall få delta i planeringssystemet. Tidiga parlamentariska försvarsutredningar är

en möjlighet. Förstärkt utskottsbehandling för att följa miljöstudier och perspektivplanearbete är en annan. Programplanernas årliga rullning kräver under alla förhållanden ett omfattande utskottsarbete.

Försvarets planeringssystem kan inte anständigtvis införas utan att riksdagens plats i systemet anges. En särskild utredning för framtiden är nödvändig. Eventuellt kan uppdraget ges till den föreslagna nya försvarsutredningen, som då skulle kunna ta sig an denna fråga sedan den avlämnat sitt betänkande om den första perspektivplanen.

Med hänvisning till ovanstående hemställes,

att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t begär utredning om riksdagens och parlamentarikers roll i det nya planeringssystemet för försvaret.

Stockholm den 16 oktober 1970

Hans Lindblad (fp)

Nr 1262

Av herr Hansson, i anledning av Kungl. Maj:ts proposition nr 99, med förslag till lag om förenklad aktiehantering, m. m.

(Lika lydande med motion nr 1475 i Andra kammaren)

Stockholm den 16 oktober 1970

Torsten Hansson (s)