

Nr 97

Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen angående nytt planerings- och budgeteringssystem för försvaret; given Stockholms slott den 3 april 1970.

Kungl. Maj:t vill härmed, under åberopande av bilagda utdrag av protokollet över försvarsärenden för denna dag, föreslå riksdagen att bifalla det förslag, om vars avlåtande till riksdagen föredragande departementschefen hemställt.

GUSTAF ADOLF

Sven Andersson

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen lämnas en redogörelse för ett nytt system för planering och budgetering inom försvaret. Försvarsplaneringen avses bli utformad så att ökad vikt läggs vid den långsiktiga inriktningen i enlighet med intentionerna i vår säkerhetspolitik. Planering, budgetering och redovisning inriktas mot försvarets produkter — främst krigsorganisationen — som indelas i program.

En tillämpning av det nya systemet kan ske inom ramen för gällande budgetprinciper. Systemet är avsett att börja tillämpas budgetåret 1972/73 och innebär stora förändringar beträffande anslagens antal och ändamålsbestämning inom försvarsdepartementets verksamhetsområde.

Utdrag av protokollet över försvarsärenden, hållet inför Hans Maj:t Konungen i statsrådet på Stockholms slott den 3 april 1970.

Närvarande:

Statsministern PALME, ministern för utrikes ärendena NILSSON, statsråden STRÄNG, ANDERSSON, LANGE, ASPLING, SVEN-ERIC NILSSON, LUNDKVIST, GEIJER, ODHNOFF, WICKMAN, MOBERG, BENGTSOON, NORLING, LÖFBERG, LIDBOM.

Chefen för försvarsdepartementet, statsrådet Andersson, anmäler efter gemensam beredning med statsrådets övriga ledamöter fråga om *nytt planerings- och budgeteringssystem för försvaret* och anför.

Planering och programbudgetering inom försvaret

Arbetet med ett nytt planerings- och budgeteringssystem för försvaret är det viktigaste långsiktiga projektet inom försvarsdepartementets verksamhetsområde. Orientering om arbetet har lämnats riksdagen i olika sammanhang. I prop. 1968: 110 och 1969: 1 (bil. 6) har jag redogjort för grundtankarna i det nya systemet. I prop. 1969: 1 (bil. 2) och 1970: 1 (bil. 2) har chefen för finansdepartementet lämnat redogörelse för läget beträffande arbetet med programbudgetering inom statsförvaltningen och särskilt berört utrednings- och försöksverksamheten inom försvaret. Han har därvid i prop. 1970: 1 (bil. 2) anmält att frågan om ett slutligt ställningstagande till ett nytt planerings- och budgeteringssystem är under beredning. Sedan beredningen nu har avslutats får jag i samråd med chefen för finansdepartementet anmäla frågan till beslut.

Utredningsarbetet

I slutet av år 1963 uppdrog Kungl. Maj:t åt statskontoret att i samråd med riksrevisionsverket utreda vissa frågor om bokföring, kostnadsredovisning och programbudgetering inom statsverksamheten. Statskontoret lämnade i början av år 1967 betänkandet Programbudgetering (SOU 1967: 11—13). I betänkandet föreslogs införande av programbudgetering som ett administrativt instrument för ekonomisk planering, styrning och kontroll av myndigheters verksamhet i syfte att främja deras effektivitet.

I december 1963 tillkallade jag med stöd av Kungl. Maj:ts bemyndigande sakkunniga för att utreda vissa frågor om kostnadsredovisning inom försvaret. De sakkunniga antog benämningen 1964 års försvarskostnadsutredning.

Försvarskostnadsutredningen har lämnat två betänkan. I januari

1968 lämnades ett delbetänkande, Ekonomisystem för försvaret 1 (SOU 1968: 1), med förslag om ett nytt ekonomisystem för lokala och regionala myndigheter. I juni 1969 lämnades ett andra delbetänkande, Ekonomisystem för försvaret 2 (SOU 1969: 24), med förslag till utformning av ekonomisystemet för de centrala myndigheterna. Båda betänkningarna har remissbehandlats. Redogörelser för betänkningarna har lämnats i prop. 1969: 1 (bil. 2) respektive 1970: 1 (bil. 2).

Genom departementsreformen 1965 tillkom ett planerings- och budgetsekretariat inom försvarsdepartementet. Inom detta har den långsiktiga verksamheten i huvudsak inriktats på att utveckla ett förbättrat planeringssystem för försvaret. Programbudgetering ingår som en del av systemet. Vid årsskiftet 1965—1966 bildades en arbetsgrupp för programbudgetfrågor. Gruppen lämnade i mars 1967 en promemoria med förslag till riktlinjer för programbudgetering inom försvarsdepartementets verksamhetsområde (Stencil Fö 1967: 2). Myndigheterna bereddes tillfälle att yttra sig över förslagen. Arbetet med riktlinjer för programbudgetering fortsatte därefter i samarbete med myndigheterna.

För arbetet med att utforma ett programbudgetsystem m. m. tillsattes i april 1968 en särskild ledningsgrupp, försvarsdepartementets programbudgetgrupp. Gruppen lämnade i juni 1968 en orientering om arbetsläget beträffande utveckling av ett nytt system för planering och budgetering inom försvaret (Stencil Fö 1968: 3).

I februari 1968 uppdrog Kungl. Maj:t åt överbefälhavaren, försvarsgrenscheferna, försvarets centrala förvaltningsmyndigheter, försvarets forskningsanstalt och civilförsvarsstyrelsen att medverka i arbetet på att förbereda övergång till programbudgetering. Myndigheterna har bidragit med en omfattande utredningsverksamhet, bl. a. i form av studier, utarbetande av tillämpningsexempel och skuggbudgeter. En omfattande försöksverksamhet har satts i gång.

I juni 1969 lämnade programbudgetgruppen betänkandet Planering och programbudgetering inom försvaret (SOU 1969: 25).

Yttranden över betänkandet har lämnats av överbefälhavaren, chefen för armén, chefen för marinen, chefen för flygvapnet, försvarets civilförvaltning, försvarets sjukvårdsstyrelse, fortifikationsförvaltningen, försvarets materielverk, försvarets forskningsanstalt, försvarets radioanstalt, värnpliktsverket, militärpsykologiska institutet, krigsarkivet, civilförsvarsstyrelsen, försvarets rationaliseringsinstitut, flygtekniska försöksanstalten, försvarets fabriksverk, försvarshögskolan, militärhögskolan, försvarets läroverk, försvarets brevskola, chefen för försvarets intendenturkår, statskontoret, byggnadsstyrelsen, konjunkturinstitutet, riksrevisionsverket, Landsorganisationen i Sverige (LO), Sveriges Akademikers Centralorganisation

(SACO), Tjänstemännens Centralorganisations statstjänstemannasektion (TCO-S) och Statstjänstemännens Riksförbund (SR).

Programbudgetgruppens förslag

Bakgrund och utgångspunkter

Programbudgetgruppen framhåller att allt fler beslut medför konsekvenser på lång sikt. Planeringen såväl för hela verksamhetsområden som för enskilda myndigheter får därigenom allt större betydelse och omfattning. Inom försvaret, varmed här förstås försvarsdepartementets verksamhetsområde, ställs samtidigt de som skall utföra planeringen inför svårare problem i dag än tidigare på grund av osäkerheten om framtida politiska miljöer, strategisk och militärteknisk utveckling samt de värderingar och ekonomiska resurser som på sikt kan komma att bestämma utformningen av nationernas säkerhetspolitik. Därtill kommer att den tekniska utvecklingen går snabbt samtidigt som utveckling och anskaffning av modern krigsmateriel kräver mer tid och väsentligt större ekonomiska resurser än tidigare.

Ett viktigt skäl för att utveckla ett nytt system för planering är enligt programbudgetgruppen kravet på ökad effektivitet. Den utveckling mot programbudgetering som pågår inom den statliga sektorn är ett led i strävandena att ytterligare höja effektiviteten inom den statliga verksamheten.

En utgångspunkt vid arbetet med ett nytt planeringssystem för försvaret har varit att se försvarsplaneringen som en fråga om resursfördelning. Genom att formulera försvarsplaneringen som ett resursfördelningsproblem betonas effektivitetskravet och behovet av en ekonomisk planering. Det blir då också möjligt att i försvarsplaneringen använda etablerade metoder för resursfördelning inom samhället i dess helhet och att utnyttja erfarenheter från planeringen inom andra områden av den offentliga sektorn.

Målet för programbudgetgruppens utredningsarbete har varit att utforma ett fullständigt planeringssystem och att beskriva planeringsprocessen mot bakgrund av de metoder för resursfördelning som bedöms kunna tillämpas under den närmaste tiden.

Planeringsproblemet har behandlats från två utgångspunkter, den ena teoretisk och den andra praktisk och organisatorisk.

Programbudgetgruppen anser ett grundläggande krav vara att planeringssystemet byggs upp med en planeringsteoretisk förankring. Det kan då bedömas efter normer av klarhet, motsägelsefrihet och logisk uppbyggnad. Med dessa förutsättningar har ett »idealt» planeringssystem beskrivits.

Möjligheterna att realisera det »ideala» systemet begränsas enligt programbudgetgruppen av många faktorer. Den viktigaste av dessa är att förändringar i fråga om planeringsmetoder och organisation måste ske successivt. Försvaret har enligt gruppen redan nu ett planeringssystem med många

goda egenskaper. Systemet är väl etablerat och människorna i organisationen kan systemet. Gruppen anser det väsentligt att ett nytt planeringssystem införs på ett sådant sätt att kontinuiteten i utvecklingen säkerställs. Genomförandet bör därför ske i lämpligt avpassade steg. Detta kräver enligt gruppen att planeringssystemet utformas för att passa även försvarets nuvarande organisation och statsförvaltningen i övrigt. Utvecklingen på längre sikt bör dock bli den att organisationen anpassas till planeringssystemet och inte tvärtom.

Programbudgetgruppen har som utgångspunkt för översynen av försvarets planeringssystem angett vissa allmänna mål. Sålunda anges att statsmakterna genom riktlinjer för försvarets planering bör 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 studera ytterligare eller utveckla för beslut senare. Långsiktplaneringen bör enligt gruppen 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.

Studier, forskning och teknisk utveckling samt resultat- och kostnadsuppföljning av pågående verksamhet anges som planeringens viktigaste informationskällor. Denna verksamhet måste enligt programbudgetgruppen inordnas i planeringsprocessen, så att resultaten direkt kan användas i planeringens olika skeden och för värdering av planeringens resultat. Viss verksamhet ger därvid underlag för beslut om de långsiktiga målen och om de framtida försvarssammansättningar som kan bli aktuella för beslut senare. Annan verksamhet skapar underlag för att efter hand begränsa antalet alternativ och att precisera dessa.

Programbudgetgruppen anser att försvarsplaneringen kan ses som en fråga om resursfördelning. Budgetsystemet är därvid enligt gruppen ett viktigt hjälpmedel. Det måste utformas så att försvarets resurser kan fördelas på bästa möjliga sätt. Såväl budgetens anslagsuppdelning som ansvarsfördelningen inom och mellan myndigheter bör därför spegla de avvägningsfrågor

och verksamhetsmål som är viktiga. Budgetens verksamhetsindelning och redovisningens kostnads- och prestationsutfall bör underlätta analyser av förhållandet mellan mål och resursåtgång för skilda verksamhetsområden samt kontroll av målpuppfyllelsen. Verksamhetsindelningen måste också underlätta de centrala planeringsorganens resursfördelning och de verkställande organens resursutnyttjande vid genomförandet av planeringsbesluten. Detta anses böra åstadkommas med hjälp av programbudgetering.

Verksamhetens resultat beror enligt programbudgetgruppen inte bara på planeringssystemets utformning utan också i hög grad på de människor som deltar i verksamheten och de kunskaper och den motivation som deltagarna har. Den ökade inriktningen av försvarsdepartementets arbete mot att ge riktlinjer för planeringen, följa upp planeringen i stort och granska utredningar och annat material samt utarbeta underlag för beslut kommer enligt gruppens mening att medföra ökade möjligheter till delegering av beslutanderätt och ansvar. Härigenom kan myndigheter och individer ges större frihet i sitt handlande. Ökningen av ansvar, beslutanderätt och handlingsfrihet bör kunna ge ökad tillfredsställelse i arbetet. En ökad delegering anses även ge motivation till noggrant planeringsarbete på alla nivåer och möjlighet att bättre än nu ta till vara den information som finns på lokal nivå. En större frihet bedöms också stimulera till en fortlöpande analys av verksamheten.

Planeringssystemet

Programbudgetgruppen föreslår ett planeringssystem som innehåller perspektivplanering, programplanering, systemplanering och programbudgetering.

Perspektivplaneringen skall belysa försvarets långsiktiga utveckling och har ett tidsperspektiv på 15—20 år. För att perspektivplaneringens långsiktiga intentioner successivt skall förverkligas föreslås ett system med rullande femåriga programplaner. Första året i dessa programplaner skall utgöras av en programbudget. För särskilt resurskrävande objekt av olika slag föreslås särskilda systemplaner.

En förutsättning för att planeringen skall kunna bedrivas målinriktat är att omfattande studier av olika slag bedrivs. Programbudgetgruppen föreslår för planeringen ett system som omfattar bl. a. miljöstudier.

Långsiktiga bedömningar av politisk, strategisk, militärteknisk och ekonomisk utveckling är alltid förenade med avsevärd osäkerhet. Detta måste enligt programbudgetgruppen beaktas i perspektivplaneringen. Viss osäkerhet är beständig och kan alltså inte minskas genom studier och forskning. Ett exempel på beständig osäkerhet är vilka olika slag av angrepp som vårt land kan utsättas för i en framtid. Annan osäkerhet är möjlig att

minska genom forskning och teknisk utveckling. Sådan upplösbar osäkerhet kan exempelvis ligga i möjligheten för oss och andra nationer att i framtiden disponera vissa vapensystem.

Osäkerheten bör beaktas genom att man ställer krav på flexibilitet hos försvaret. Det är enligt programbudgetgruppen inte troligt att en försvarssammansättning som har gjorts för att möta endast ett angreppsfall kan tillfredsställa detta flexibilitetskrav. Man bör därför sträva efter att skapa nya alternativa försvarssammansättningar, som kanske inte kan ge maximal effekt i något angreppsfall men som ger bättre effekt än det »skräddarsydda» alternativet i övriga angreppsfall. Detta anges som en av grundtankarna i alternativplaneringen, vars mål är att skapa ett försvar som ger en balanserad försvarseffekt över ett antal givna angreppsfall.

I särskilda miljöstudier bör man enligt programbudgetgruppen analysera hur den internationella miljön kan utvecklas i politiskt, strategiskt, militärtekniskt och ekonomiskt avseende. Alternativa utvecklingar som kan leda till internationella kriser och risk för olika former av angrepp mot vårt land anges därvid ha särskilt intresse. Dessa situationer föreslås bli analyserade i fråga om den presumtive angriparens politiska syfte med angreppet, värdet för honom att nå detta syfte i den aktuella situationen, hans möjliga resursinsats bedömd med hänsyn till värdet av att nå det politiska syftet och användningen av de militära resurserna för alternativa uppgifter. Även angriparens planering i stort av angreppet bör studeras.

Under benämningen *angreppsfall* beskrivs dels utveckling som leder till en situation i vilken angrepp mot vårt land framstår som tänkbart, dels angriparens lönsamhetsbedömning av angreppet och huvuddragen i hans militära anfallsplan. Genom analyser av sådana angreppsfall kommer man enligt programbudgetgruppen att få bättre kunskap om vilka restriktioner som den internationella miljön kan påtvinga en presumtiv angripare och som därför kan verka återhållande på honom. Analyserna skall också ge ökad kunskap om vilka politiska mål som i olika situationer kan vara värda ett angrepp mot Sverige. Därigenom skapas ett bättre underlag för att bedöma behovet av framtida försvarsresurser.

Efter en inventering av angreppsfall som är möjliga i framtiden bör statsmakterna enligt programbudgetgruppen göra ett urval och en beskrivning av sådana fall som med hänsyn till den allmänna inriktningen av vår säkerhetspolitik och våra resurser bör utgöra målet för inriktningen av försvarets utveckling på lång sikt. Dessa *dimensionerande angreppsfall* skall på ett mera konkret sätt än tidigare uttrycka framtidsmålen för försvaret och dess olika komponenter. De bör utgöra statsmakternas viktigaste medel för att inrikta försvarets utveckling. Genom urvalet skall det tidigare nämnda flexibilitetskravet tillgodoses.

Alla viktiga krav på det framtida försvaret kan enligt programbudgetgruppen inte uttryckas enbart med dimensionerande angreppsfall. Vissa tilläggskrav på försvaret kan behöva ställas, t. ex. i fråga om beredskap, uthållighet, skydd, verkan under neutralitetstillstånd och samverkan mellan olika komponenter inom totalförsvaret. Analyser av angreppsfall bör också utnyttjas för att ge underlag för tilläggskraven varvid alternativa möjligheter studeras.

Programbudgetgruppen är medveten om att de framtidsanalyser som avses ingå i planeringssystemet av naturliga skäl är behäftade med stor osäkerhet. Frågan om hur starkt vårt framtida försvar skall vara och hur det skall utformas är dock enligt gruppen kopplad till vissa faktorer i den internationella miljön. Varje beslut om försvarets utveckling på lång sikt måste därför grundas på antaganden om denna miljö. Det är miljöstudiernas uppgift att ange bl. a. dessa miljöfaktorer och det inflytande som de bör ha på försvarets utveckling. Ökad säkerhet i dessa bedömningar kan enligt gruppen inte nås genom att tillämpa analysförfaranden som utesluter miljöfaktorerna.

Riktlinjerna för försvarsplaneringen måste förutom dessa yttre betingelser också innefatta de förutsättningar för planeringen som bestäms av svenska förhållanden. Dessa förutsättningar föreslås bli angivna genom s. k. ramvillkor för planeringen. Ramvillkoren kan avse bl. a. ekonomiska restriktioner för planeringen eller restriktioner för utnyttjandet av värnpliktiga. En annan typ av ramvillkor är politiskt och socialt betingade restriktioner för planeringen som t. ex. svenskt ställningstagande till anskaffningen av särskilda vapen eller internationella överenskommelser som binder handlandet i fråga om biologiska och kemiska stridsmedel.

Genom de dimensionerande angreppsfallen, tilläggskraven och ramvillkoren kan man enligt programbudgetgruppen definiera resursfördelningsproblemet i försvarsplaneringen och få underlag för att fördela resurserna på ett sådant sätt att man får största möjliga balanserade måluppfyllelse (krigsavhållande effekt) i samtliga angreppsfall. Studierna av lämplig resursfördelning måste enligt gruppen ofta utgå från alternativa resursramar för att ge ett brett underlag för försvarsbesluten. Det slutliga valet av resursram, dimensionerande angreppsfall och önskad balanserad försvareffekt är ett politiskt beslut. Den systematik med vilken underlag för beslutet tas fram medger att man kan klart uttrycka den risktagning som dessa politiska beslut i vissa fall innebär.

En av de bärande tankarna i det nya planeringssystemet är att skapa ökad handlingsfrihet i planeringen. Handlingsfrihet i avsedd mening måste dock enligt programbudgetgruppen skapas genom aktiva insatser som syftar till att minska osäkerheten om framtiden och att hålla alternativ öppna till dess underlaget för beslut bedöms vara tillräckligt. En sådan handlingsfrihet kostar emellertid alltid pengar. Särskilt för ett litet land är möjligheterna

att utveckla alternativa vapensystem begränsade. Detta innebär enligt gruppen att stor vikt måste läggas vid det studie- och utredningsarbete som föregår beslut om utveckling och vid att följa den internationella utvecklingen.

Programindelning

Programbudgetgruppen anser att resursfördelningsproblemet är ett dominerande inslag i planeringsverksamheten och att programbudgeten är ett viktigt administrativt instrument för fördelning av resurserna. Programindelningen bör därför utformas med hänsyn till detta.

Grunden för programindelningen bör enligt gruppen utgöras av de dimensionerande angreppsfallen. Programmen bör vara medel för att åstadkomma den försvarseffekt som behövs. Försvarets slutprodukter — krigsförbanden — bör vara utgångspunkten för programmen. Programindelningen skall tillgodose de krav på information och styrning som finns på olika planerings- och beslutsnivåer inom organisationen. Indelningen måste därför anpassas efter dessa olika nivåer — riksdagen, Kungl. Maj:t, överbefälhavaren, försvarsgrenscheferna etc.

Programuppbyggnaden föreslås ske stegvis så att mindre enheter, *program element*, läggs ihop till *delprogram*, som i sin tur fogas samman till *huvudprogram*. Sammanläggningen av *programelement* till *delprogram* och *delprogram* till *huvudprogram* måste kunna ske så att avvägningsfrågor kan belysas. En huvudprincip vid sammanförandet av krigsförband till samma program bör vara att krigsförbanden antingen skall vara taktiskt integrerade eller kunna lösa likartade uppgifter. En sådan princip för sammanläggning blir enligt gruppen jämförelsevis enkel att tillämpa på *delprogramnivå* men svårare på *huvudprogramnivå*.

Flera olika principer för indelning i *huvudprogram* är möjliga. Programbudgetgruppen diskuterar ingående dessa principer och deras fördelar och nackdelar från programindelningssynpunkt. Gruppen exemplifierar med geografiska (regionala) program, operativa program, egenskapsprogram, funktionsprogram och organisatoriska program och finner det nödvändigt att *delprogrammen* sätts samman till *huvudprogram* enligt två modeller. Enligt det ena bör *delprogrammen* föras ihop till *organisatoriska huvudprogram*. Härigenom tillgodoses främst kraven från ansvars-, produktions- och resurstilldelningssynpunkt. Denna indelning föreslås tillämpas främst i genomförandeverksamheten. Enligt den andra modellen bör *delprogrammen* föras samman efter någon av de andra principerna för *huvudprogramindelning* till *avvägningsprogram*. Denna indelning bör främst tillämpas vid perspektivplanering och avvägningsdiskussioner på

hög nivå. Den bör alltså utnyttjas för t. ex. överbefälhavarens förslag till Kungl. Maj:t i avvägningsfrågor.

Vid den organisatoriska programindelningen föreslås förband som är avsedda för central ledning, för gemensamma stöduppgifter eller är motive-
rade av fredsorganisationen hållas isär i särskilda huvud- och delprogram. Den centrala ledningen i krig och fred bör bilda ett huvudprogram. Sådana komponenter som är utpräglat gemensamma myndigheter, serviceorgan eller funktioner för hela försvaret bör enligt förslaget föras samman till ett annat huvudprogram. I detta bör ingå t. ex. centrala förvaltningsmyndigheter, gemensamma skolor, försvarets rationaliseringsinstitut, försvarets radioanstalt, värnpliktsverket och försvarets forskningsanstalt. Resurser som är gemensamma eller inte kan delas upp på övriga program bör också föras dit.

Fem organisatoriska huvudprogram föreslås bilda det militära försvarets ekonomiska ram. Civilförsvaret bör bilda ett sjätte huvudprogram. Sådana enheter eller sådan verksamhet som beräknas utanför krigsmaktens eller civilförsvarets ekonomiska ramar, t. ex. psykologiskt försvar och beredskapsstyrka för FN-tjänst, bör bilda ett sjunde huvudprogram. Huvudprogramindelningen och programmens benämning föreslås vara följande.

1. Arméförband
2. Marinförband
3. Flygvapenförband
4. Central och högre regional ledning
5. Gemensamma myndigheter och funktioner
6. Civilförsvar
7. Övrig verksamhet

Delprogramindelningen kan här exemplifieras med de delprogram som föreslås för huvudprogrammet Arméförband, nämligen

- 1.0 Gemensamma produktionsresurser (fredsprogram)
- 1.1 Fördelningsförband m. m.
- 1.2 Infanteribrigad m. m.
- 1.3 Norrlandsbrigad m. m.
- 1.4 Pansarbrigad m. m.
- 1.5 Centrala och högre regionala lednings- och underhållsförband
- 1.6 Lokalförsvarsförband
- 1.7 Hemvärnsförband

Vilken indelning som skall väljas för avvägningsprogrammen blir enligt gruppen beroende av aktuella avvägningsfrågor. Eftersom dessa kan växla bör ingen fast indelning göras. Indelningen bör avgöras från fall till fall, t. ex. i direktiv för perspektivplaneringen.

Programmen måste enligt programbudgetgruppen kunna anknytas till försvarets mål. Dessa kan uttryckas mer eller mindre detaljerat beroende av avsikten med målformuleringen. För försvarets del eftersträvas som regel väl avgränsade målbeskrivningar. Sådana målbeskrivningar — målsättningar — finns eller håller på att utarbetas för vissa nivåer inom försvaret. Riksdagen har år 1968 fastställt målsättning för krigsmakten (prop. 1968: 110, SU 122, rskr 281). Målsättningar av denna typ har enligt gruppen närmast karaktären av allmänna politiska deklarationer.

För vissa strids- och stödfunktioner, förbandstyper och materielobjekt inom krigsmakten finns målsättningar utarbetade. Överbefälhavaren har anbefallt att kompletteringar skall ske så att målsättningar för brigader, självständiga bataljoner, fartygsförband, flygförband och vissa funktioner, som t. ex. sambandstjänst, finns utarbetade före januari 1970. Dessa målsättningar avses sedan brytas ned så att man i förbandsproduktionen kan formulera krav på färdigheter m. m. hos enskilda soldater enligt vissa målsättningar. För genomförandeverksamheten och redovisningen av läget i nuvarande krigsorganisation behövs målsättningar för befintliga krigsförband. För studie- och planeringsverksamheten krävs målsättningar för framtida förband.

Målbeskrivningarna kan enligt programbudgetgruppen inte alltid eller i alla avseenden uppfyllas. Så är fallet bl. a. i uppbyggnads- eller avvecklingsskeden när vissa kalkylerade brister måste godtas. För att en styrning av verksamheten mot bästa möjliga totalresultat skall kunna ske måste kraven på måluppfyllelse kunna anges. För att uppnå detta måste krigsorganisationens tillstånd kunna mätas och redovisas. En sådan mätning av krigsförbanden kan genomföras som en inventering av faktiska tillgångar. Stråvan bör härvid vara att kunna göra kvantitativa och kvalitativa mätningar. Dessa kan sedan kompletteras med värderingar.

Försvarets produktion

Verksamheten inom försvaret kan enligt programbudgetgruppen beskrivas så att myndigheterna levererar tjänster inom olika produktionsområden till de skilda programmen — krigsförbanden. Dessa är primärt medel för att nå mål i skilda angreppsfall men kan också uppfattas som mål för fredsorganisationens verksamhet. Fredsorganisationen blir härigenom ett medel för att bygga upp och vidmakthålla en mobiliseringsbar krigsorganisation. Fredsorganisationens verksamhet — produktionen — bedrivs vid olika staber, förvaltningsmyndigheter, truppförband och skolor. Denna verksamhet föreslås av programbudgetgruppen efter sin karaktär indelas i produktionsområdet.

Av betydande intresse för olika avvägningsbeslut är enligt gruppen också fördelningen av försvarseffekt mellan olika tidpunkter, dvs. vad som med

allmänna ekonomiska termer brukar motsvaras av fördelningen mellan konsumtion och investering. Verksamhet av vidmakthållande karaktär kan enligt gruppen sägas representera löpande konsumtion av resurser. Till denna grupp av verksamhet föreslås även hänföras de åtgärder av vidmakthållande karaktär som riktas mot »mellanprodukter», t. ex. underhåll av kaserner och andra fredsorganisatoriska anläggningar. Verksamhet som resulterar i att nya komponenter tillförs försvaret anges i vid bemärkelse representera investeringar med konsekvenser på något längre sikt. Till investeringar bör även räknas investeringar i mellanprodukter, t. ex. i produktionsapparaten. Forsknings-, studie- och utvecklingsverksamhet slutligen representerar insatser av resurser med konsekvenser på lång sikt.

Verksamheten i fred indelas av programbudgetgruppen i tre huvudfunktioner, nämligen den operativa funktionen, den förbandsproducerande funktionen samt forsknings- och utvecklingsfunktionen.

Den operativa funktionen leds av överbefälhavaren. Uppgifterna genomförs vid ett flertal verksamhetsställen såväl i de planläggande instanserna som vid alla de myndigheter som har att förbereda en verksamhet i krig. Flera av dessa är i fred underställda försvarsgrenscheferna.

Förbandsproduktionen omfattar huvuddelen av fredsverksamheten och leds av respektive försvarsgrenschef. För all verksamhet inom huvudfunktionen förbandsproduktion finns ett antal ledningsfunktioner. Ledningsfunktioner utövas dels av respektive försvarsgrenschef, dels av respektive central förvaltningsmyndighet, var och en i egenskap av ansvarig för viss del av verksamheten.

Forsknings- och utvecklingsfunktionen bidrar slutligen till att lösa de långsiktiga utvecklings- och avvägningsproblemen samtidigt som den medverkar i förbandsproduktionens målbestämda forskningsfrågor. Funktionen kommer sålunda att beröra verksamheten inom flera myndigheter. Ledningen av den målbundna delen av funktionen åvilar i första hand försvarsgrenschef, medan försvarets forskningsanstalt samordnar den del av funktionen som har karaktär av grundforskning.

Programbudgetgruppen föreslår att en organisationsanpassad produktionsområdesindelning av verksamheten görs på följande sätt.

1. Ledning och förbandsverksamhet

- 1.1 Allmän ledning och förbandsverksamhet (inkl. materielunderhåll, hyror, iståndsättning m. m.)
- 1.2 Operativ och krigsorganisatorisk verksamhet
- 1.3 Utbildning till och av fast anställd personal m. fl.
- 1.4 Grundutbildning av värnpliktiga och civilförsvarspliktiga
- 1.5 Repetitionsutbildning
- 1.6 Civilförsvarsutbildning av allmänheten

2. Materielanskaffning

2.1 Centralt vidtaget materielunderhåll m. m.

2.2 Anskaffning och modifiering av materiel m. m.

3. Anskaffning av anläggningar

3.1 Markanskaffning

3.2 Anskaffning av befästningar m. m.

3.3 Anskaffning av kaserner m. m.

4. Forskning och utveckling

4.1 Allmän forskning och utredningsverksamhet

4.2 Objektbunden forskning och utveckling

Denna indelning har programbudgetgruppen använt vid utformningen av det uppdrags- och anslagssystem som beskrivs i det följande.

Program och produktionsområden och försvarets organisation

De krigsorganisatoriska förbanden levererar med programbudgetgruppens synsätt tjänster för att möta de olika angreppsfallen. Fredsorganisationen blir då ett medel för att dels vidmakthålla och förändra krigsorganisationen, dels vidmakthålla och driva sin egen verksamhet.

För vart och ett av de försvarsgrensvisa huvudprogrammen liksom för huvudprogrammet Civilförsvaret bör enligt gruppen finnas en programansvarig myndighet — *programmyndighet*. Inom övriga föreslagna huvudprogram bör finnas en programansvarig myndighet för varje delprogram.

Programmyndigheterna skall genom sin programplanering styra fördelningen av uppgifter och resurser inom programmet. Därigenom inriktas verksamheten i stort för programmets utveckling. Programmyndighet skall också lämna anslagsframställning för programmet och en redovisning för programmets utveckling under närmast föregående budgetår.

Ansvariga myndigheter bör enligt programbudgetgruppen utses också inom de olika huvudproduktionsområdena. De bör benämnas *produktionsmyndigheter*. Till dessa myndigheter, som inför Kungl. Maj:ts föreslås få ansvar för att genomföra produktionen inom respektive område på ett rationellt sätt, har gruppen hänfört försvarsgrenscheferna i egenskap av ansvariga för förbandsproduktionen och vissa centrala förvaltningsmyndigheter i egenskap av ansvariga för anskaffning av materiel och anläggningar samt för forskning och utveckling. Produktionsmyndigheterna svarar för att det underlag till anslagsframställning m. m. som myndigheten lämnar till programmyndighet ger programmet en ändamålsenlig utveckling från produktionssynpunkt.

Programbudgetgruppen redovisar en detaljerad förteckning över program- och produktionsmyndigheter.

Vissa myndigheter har ansvar för viss del eller funktion inom den samlade verksamheten. Detta ansvar betecknas som en form av fackansvar. Som exempel på fackområden nämns personalvård, sjukvård, mathållning, materielunderhåll, underhåll av anläggningar och kassatjänst. Fackansvariga myndigheter utövar tillsyn över sina fackområden. De skall lämna underlag till primäruppdragsförslag till produktionsansvariga myndigheter med t. ex. krav på materielunderhåll och normer för kostnadsberäkningar.

Uppdrag

I det föregående har verksamheten inom försvaret beskrivits så att olika myndigheter levererar tjänster till varandra och till de olika programmen. För genomförandeverksamheten måste dessa tjänster fördelas på ett bestämt sätt på program och produktionsområden samt anknytas till organisationen. Programbudgetgruppen föreslår att detta skall ske genom s. k. u p p d r a g.

Budgetprocessen och genomförandeverksamheten förutsätts börja på programnivå. Uppdragen utgör länkar mellan program och produktionsområden. I organisationen föreslås de på motsvarande sätt utgöra länkar mellan olika organisationsnivåer.

Uppdrag från Kungl. Maj:t till en produktionsmyndighet föreslås få benämningen p r i m ä r u p p d r a g. Uppdrag från en produktionsmyndighet eller annan verkställande myndighet till en produktionsmyndighet eller annan verkställande myndighet föreslås benämnas s e k u n d ä r u p p d r a g. Sekundäruppdragen kommer att länka samman myndigheternas verksamhet på i princip två olika sätt. De skall dels knyta samman myndigheter som på olika nivåer står i ett lydtnadsförhållande till varandra inom samma produktionsområde, dels länka samman myndigheter med olika produktions- eller fackområdestillhörighet.

Skillnaden mellan de av myndighet mottagna och från samma myndighet lämnade uppdragen anges vara utgångspunkt för arbetet med att bygga upp myndighetens budget.

Ett uppdrag skall allmänt ange vilka prestationer som skall utföras. I vissa fall kan det vara aktuellt att ange hur prestationen skall fullgöras — produktionstekniken.

Ett uppdrag föreslås innehålla:

P r e s t a t i o n s u p p g i f t — vad som skall utföras (preciserat kvantitativt och kvalitativt) med anknytning till ett huvudprogram och ett huvudproduktionsområde.

R e s u r s u p p g i f t — vilka resurser som beräknas erforderliga för att

fullgöra uppdraget, såväl i fråga om betalningsmedel som övriga resurser.

I vissa fall h a n d l i n g s r e g l e r — t. ex. regler för omdisponering av resurser, uppföljning samt prövningsrutiner vid avvikelser från prestations- eller resursuppgift och eventuella restriktioner i övrigt.

Med hänsyn till uppdragens roll i planeringsprocessen finner programbudgetgruppen det naturligt att det årliga budgetarbetet grundas på uppdrag. Gruppen föreslår att dessa får tjäna som arbetsmoment i budgetarbetet när det gäller att dels utforma den programbudget som avses föreläggas riksdagen, dels omforma programbudgeten till ett antal myndighetsbudgeter.

Primäruppdragen skall ha godkänts av Kungl. Maj:t och innebär åläggande att utföra beskrivna prestationer med hjälp av tilldelade resurser och inom ramen för de handlingsregler som ingår i uppdraget. Alla primäruppdrag som berör verksamheten under ett budgetår bildar därmed den fastställda programbudgeten för året.

Kungl. Maj:t använder de anslag som riksdagen har ställt till Kungl. Maj:ts förfogande genom att ge primäruppdrag till produktionsmyndigheterna. Primäruppdragen förutsätts alltså i stort motsvara nuvarande regleringsbrev.

Program- och produktionsområdesindelningen bildar utgångspunkt för primäruppdragens avgränsning. Inom varje huvudprogram — beträffande huvudprogrammen Central och högre regional ledning, Gemensamma funktioner samt Övrig verksamhet inom varje delprogram — förutsätts finnas en ansvarig produktionsmyndighet för varje huvudproduktionsområde. Den övre begränsningen för primäruppdraget blir då att det omfattar ett huvudproduktionsområde och verkställs av en produktionsmyndighet. En sådan avgränsning ger för de tre huvudprogrammen Armé-, Marin- och Flygvapenförband ett fåtal men omfattande primäruppdrag.

Programbudgetgruppen finner det svårt att ställa upp någon allmän regel för primäruppdragens avgränsning. Kungl. Maj:t bedöms i överensstämmelse med nu tillämpad praxis och med hänsyn till de budgeterade beloppens storlek ha behov av att pröva beräkningar av resursbehov och följa verksamheten på delprogram- och delproduktionsområdesnivå. Att i alla situationer låta primäruppdragen styras av denna avgränsning anses dock inte vara lämpligt. I många fall är verksamheten av sådan karaktär, att resursupppoffringen är antingen gemensam för flera eller samtliga delprogram inom ett huvudprogram eller gemensam för flera eller samtiliga delproduktionsområden inom ett huvudproduktionsområde. I sådana fall bör primäruppdraget få en vidgad omfattning, t. ex. huvudprogram — delproduktionsområde eller delprogram — huvudproduktionsområde.

Programbudgetgruppen framhåller att fullgjorda prestationer och därmed sammanhängande resursförbrukning bör kunna redovisas. För att primär-

uppdragen skall kunna redovisas för Kungl. Maj:t måste sekundäruppdragen alltid kunna återföras till primäruppdrag. Det blir därför enligt gruppen naturligt att avgränsa sekundäruppdrag till att omfatta ett helt primäruppdrag eller del därav.

Programbudgetgruppen anser att det på lång sikt kan vara ändamålsenligt att gå över till uppdrag som sträcker sig över budgetårsgränser eller görs fleråriga. Den ettåriga budgeteringen skulle därigenom i ökad grad avse endast betalningsmedel medan det verkliga innehållet skulle prövas och fastställas i anslutning till programplanernas prövning. Detta skulle innebära, att ett system av bemyndigandetyp kunde införas även för t. ex. Ledning och förbandsverksamhet.

Anslag

Antalet anslag inom försvarsdepartementets verksamhetsområde var budgetåret 1968/69 ca 250. Av dessa avsåg inemot 100 verksamhet som direkt hänförde sig till försvarsgrenarna armén, marinen och flygvapnet.

Vid utformningen av ett nytt planeringssystem enligt de principer som har angetts tidigare uppkommer frågan hur budgetens anslag lämpligen bör avgränsas och utformas. Enligt programbudgetgruppens mening bör anslagen avgränsas så att de dels ingår som naturliga delar i statsbudgeten i övrigt och därvid ger uttryck åt de produkter och den verksamhet som de skall finansiera, dels är samordnade med planeringssystemet så att de inte innebär några olämpliga eller inte avsedda bindningar. Anslagsindelningen föreslås därför knyta an till indelningen i program och produktionsområden.

I det nya planeringssystemet avses de primäruppdragsbelagda prestationerna bli avgörande för medelsförbrukningen. Produktionsmyndigheterna har sitt allmänna ansvar fastlagt i instruktioner men får genom primäruppdrag en årlig precisering av de särskilda prestationer som krävs av dem.

För varje primäruppdrag som beräknas föranleda medelsförbrukning under budgetåret bör enligt gruppen ett budgeterat belopp anges. De budgeterade beloppen skall ha täckning i anslag. Varje anslag kommer att avse betalningsmedel för ett eller flera primäruppdrag. Anslagsbeloppet avses motsvara summan av de budgeterade beloppen för alla primäruppdrag som hänför sig till anslaget.

Det budgeterade beloppet för ett primäruppdrag avser den medelsförbrukning som med ledning av erfarenheter och kända faktorer kan beräknas för den aktuella prestationen. Den verkliga medelsförbrukningen blir sedan beroende av bl. a. hur den primäruppdragsmottagande myndigheten och myndigheter som får sekundäruppdrag med anledning av primäruppdraget går till väga för att lösa sina uppgifter. Restriktioner för myndigheternas verksamhet bör vara dels att respektive uppgift skall lösas, dels att

medelsförbrukningen skall rymmas inom den ekonomiska ram som disponeras.

För primäruppdragsmottagande myndighet föreslås den ekonomiska ramen i regel vara hela det anslag som uppdraget hänför sig till. Myndighet med flera primäruppdrag inom samma anslag föreslås, om så krävs för att lösa uppgifterna, få omfördela resurserna inom ramen för anslagsbeloppet. I vissa fall anses dock Kungl. Maj:t kunna behöva meddela restriktioner i detta avseende.

Driftbudgetanslagen till armé-, marin- och flygvapenförband blir enligt förslaget få jämfört med de nuvarande anslagen till försvarsgrenarna. Samtidigt blir de nya anslagen större. Detta bör enligt programbudgetgruppen medföra att medelsutnyttjandet för olika primäruppdrag inom samma anslag möjliggör en utjämning mot en anslagsbelastning som motsvarar anslagsbeloppet. Det anses dock inte uteslutet att omfördelningar kan behöva göras under budgetåret mellan anslag, i första hand inom samma huvudprogram.

I det nya systemet bör varje anslag från riksdagens synpunkt kunna betraktas som en prognos på behovet av betalningsmedel för verksamhet inom en avgränsad del av huvudprogrammet. Riksdagen kan enligt programbudgetgruppen sägas ge en saklig i stället för siffermässig begränsning av medelsanvändningen. Underlaget för denna begränsning är den programredovisning som har lämnats. Redovisningen är i sin tur grundad på programplaner och med dessa överensstämmande förslag till primäruppdrag. Mot denna bakgrund föreslås anslagen på driftbudgeten anvisas förslagsvis av riksdagen. Anslagen på kapitalbudgeten förutsätts oförändrat vara investeringsanslag.

För det militära försvaret tillämpas f. n. ett system med utgiftsram för varje budgetår. Ett nytt budgetårs utgiftsram beräknas med utgångspunkt i ramen för närmast föregående budgetår. Den fastställda utgiftsramen prisomräknas i efterhand och jämförs med den faktiska medelsförbrukningen för budgetåret. Överutnyttjande medför motsvarande minskning av ett senare budgetårs utgiftsram. Underutnyttjande kan i viss utsträckning kompenseras efterföljande budgetår. Det föreliggande förslaget förutsätter att systemet med utgiftsram behålls.

Civilt försvaret har f. n. en anslagsram. Förutom anslagsmedel disponeras alltså reservationsmedel och outnyttjade belopp för verksamheten. Programbudgetgruppens förslag innebär att även civilt försvaret skall få enbart förslagsanslag på driftbudgeten. Det blir vid tillämpning av förslaget aktuellt att gå över till en utgiftsram även för verksamheten inom civilt försvaret.

De beställningsbemyndiganden som f. n. lämnas av riksdagen medför rätt för Kungl. Maj:t att medge beställningar som helt eller delvis föranleder betalningsutfall under senare budgetår än det när beställningen sker. An-

skaffningen av tyg-, fartygs-, flyg- och civilförsvarsmateriel samt av vissa signalförbindelse styrs helt av bemyndigandebelegg som Kungl. Maj:t fastställer i bemyndigandeplaner. För andra reservationsanslag innebär Kungl. Maj:ts medgivande en rätt att lägga ut vissa beställningar utöver det anvisade anslaget.

Även i fortsättningen kommer beställningar för vilka betalningen faller på ett senare budgetår att behöva läggas ut. Vissa primäruppdrag kommer enligt programbudgetgruppen att avse sådana beställningar. Den särskilda tekniken med beställningsbemyndigande för varje disposition av medel föreslås användas för all verksamhet som skall finansieras från anslagen till materielanskaffning för armé-, marin- och flygvapenförband. För andra anslag bör beställningsbemyndigande för primäruppdrag som medför betalningsutfall efter beställningsåret inhämtas vid behov.

Prisreglering av ramarna för det militära försvaret och civilförsvaret sker f. n. genom att ramarna justeras dels till nytt prisläge för varje budgetår (prisläget i maj kalenderåret före budgetårets början), dels för prisförändringar under det löpande budgetåret. I det nya systemet föreslås ramregleringar för prislägesförändringar ske från en basmånad ett år till ny basmånad nästa år på samma sätt som f. n.

Reglering av utgiftsramarna med hänsyn till prisförändringar under löpande budgetår bör enligt programbudgetgruppen utföras av Kungl. Maj:t. I samband med förslaget till ramberäkning för ett visst budgetår bör Kungl. Maj:t föreslå riksdagen att bemyndiga Kungl. Maj:t att överskrida utgiftsramen med ett belopp som motsvarar prisförändringarna för hela utgiftsramen mellan basmånaden, dvs. maj kalenderåret före det aktuella budgetåret, och medelprisläget för detta budgetår, beräknat som ett medeltal av prislägena för månaderna augusti, november, februari och maj under budgetåret. I riksstaten bör tas upp täckningsanslag för sådant överskridande. Medgivande att överskrida visst anslag bör — liksom f. n. är fallet beträffande preliminär fördelning av prisregleringsmedel till reservationsanslag och obetecknade anslag — kunna förekomma redan innan prisregleringens slutresultat kan överblickas, vilket — på samma sätt som nu — blir möjligt först i slutet av juni när index för maj föreligger.

Vid utnyttjande för materielanskaffning m. m. av den särskilda tekniken med beställningsbemyndigande för varje disposition av medel måste prisreglering av bemyndigandena förekomma. Detta föreslås gå till på motsvarande sätt som i nuvarande system.

Medelsförbrukningen på kapitalbudgeten föreslås som f. n. beräknas utan hänsyn till om anslagsmedel eller utnyttjade belopp skall användas.

För att undvika icke avsedda effekter av systemet med utgiftsram har programbudgetgruppen diskuterat olika metoder för att ta hänsyn till betalningsförskjutningar. Ett över- eller underutnyttjande av utgiftsramen för visst budgetår bör enligt gruppen föranleda ändring av utgiftsramen redan för nästkommande budgetår. En viss kommunikation mellan utgiftsramarna

för två intilliggande budgetår betraktar alltså gruppen som naturlig med hänsyn till att det förekommer tillfälliga förskjutningar i betalningsströmmarna. Betalningsförskjutningarna gäller främst för materielanskaffningen. Försvarets materielverk föreslås därför under vissa förutsättningar få disponera en räntebelagd rörlig kredit.

Enligt det föreslagna systemet kommer det inte att behövas något bemyndigande för Kungl. Maj:t att av beredskapsskäl medge överskridande av begränsade anslag. Motsvarande bemyndigande föreslås i stället avse rätt att på vissa villkor överskrida gällande utgiftsram.

Om anslagen på driftbudgeten utformas som förslagsanslag kan det enligt programbudgetgruppen övervägas att i beredskapsstaten för försvarsväsendet, såvitt avser verksamhet inom fjärde huvudtiteln, ta upp särskilda anslag endast för ändamål som normalt betalas från investeringsanslag och för ändamål som inte förekommer annat än vid krigsfara eller krig, t. ex. omhändertagande av krigsfångar.

Perspektivplanering

De långsiktiga målen för försvarets utveckling och alternativa vägar att nå dessa föreslås redovisas i *perspektivplaner*. Dessa skall ange de framtida målen för försvaret i termer av dimensionerande angreppsfall och uppgifter i stort för försvaret i dessa angreppsfall. Planen skall vidare redovisa de alternativ till försvarets organisation och innehåll som bör hållas öppna för senare beslut. Slutligen skall planen översiktligt beskriva de vägar längs vilka alternativen kan realiseras och ange bl. a. när förutsättningar för olika beslut kan föreligga. Planen avses vara rullande i tidsintervaller om ca fyra år.

Perspektivplanen är inte avsedd att vara ett handlingsprogram utan en idéskiss av framtiden och framtida möjligheter i fråga om konfliktsituationer och utformning av medel för att möta dessa konflikter. Den fortsatta planeringen skall utgå från denna idéskiss och ske i form av studier, forskning och tekniskt utvecklingsarbete. Denna verksamhet har till syfte att fortlöpande skingra den upplösbara osäkerheten, successivt begränsa antalet handlingsalternativ som kan komma att realiseras och precisera dessa. En på så sätt bedriven perspektivplanering behöver enligt programbudgetgruppen inte bindas vid någon långsiktigt angiven ekonomisk ram för försvaret.

Ramvillkoren för perspektivplanen utformas för att få fram alternativa försvarsutformningar. Med hänsyn till osäkerheten om våra framtida ekonomiska resurser anser programbudgetgruppen att det för perspektivplaneringen måste anges tillräckligt vida s. k. studieramar för att innesluta varje rimlig framtida ekonomisk ram för försvaret. De olika alternativen i fråga om framtida organisation och innehåll bör representera skilda principlösningar som följd av olika resurstilldelningar. Studier av resursfördelningen

vid varje försvarsalternativ bedrivs främst för att ange de alternativa komponenter i försvaret som det kan vara av intresse att ytterligare studera och utveckla för beslut senare.

Med perspektivplanen som bakgrund skall myndigheterna utarbeta rullande planer för studie- och forskningsverksamheten och för det tekniska utvecklingsarbetet. Genom att granska dessa planer bör statsmakterna enligt programbudgetgruppen kunna försäkra sig om att tillräckligt beslutsunderlag föreligger vid de beslutstidpunkter som anges i planerna.

Programplanering

I det nya planeringssystemet föreslås femåriga rullande programplaner införas för handlandet på kort sikt. För riksdagen bör varje år redovisas en programplan för försvarets utveckling under nästföljande femårsperiod. Myndigheterna får i det nya systemet alltid en femårig ekonomisk ram angiven för planeringsverksamheten.

Programplaner föreslås utarbetas mot bakgrund av den befintliga krigsorganisationens styrka och svagheter. Till detta läggs de förändringar som behövs för att vidmakthålla en tillräcklig operativ styrka under perioden. Slutligen inriktas krigsmaktens utveckling mot mer långsiktiga mål och krav i överensstämmelse med perspektivplanen.

De kortsiktiga operativa kraven på programplanerna härleds ur operativa angreppsfall, som kommer att ligga till grund för det operativa krigsförberedelsearbetet inom försvaret. Miljöstudier föreslås bedrivas även för att ange dessa fall. Självfallet behöver identitet inte föreligga mellan de dimensionerande och de operativa angreppsfallen.

En programplan bör redovisa försvarets utveckling materiellt, organisatoriskt och personellt under en viss tid. Planen är enligt programbudgetgruppen stel i den meningen att resurserna i stort är bundna genom tidigare åtaganden. Handlingsfriheten är därför begränsad. Perspektivplanen däremot skall uppvisa framtida alternativ i fråga om krigsmaktens struktur och innehåll. Kopplingen mellan programplan och perspektivplan får enligt programbudgetgruppens mening inte grundas på förutsättningarna, att den nuvarande försvarsstrukturen skall vara oförändrad även i framtiden och att förnyelse av försvarets materiel sker endast genom att befintlig materiel omsätts med likartad men förbättrad materiel. Ett sådant förfarande skulle snart kunna leda till att även perspektivplanerna skulle få karaktären av femtonåriga hårt bundna programplaner.

För de krigsuppgiftsorienterade programmen bör programplanearbetet enligt programbudgetgruppen i huvudsak styras av följande faktorer.

- Alternativ som redovisas i perspektivplanen
- Anbefallda operativa angreppsfall
- Befintlig krigs- och fredsorganisation

- För programplaneperioden fastställd ekonomisk planeringsram
- Övriga för programplaneperioden angivna ramvillkor

För de program som inte är krigsuppgiftsorienterade bör underlaget för programplanerna hämtas ur följande material.

- Den ekonomiska ramen
- Gällande instruktioner
- Överbefälhavarens anvisningar och direktiv för verksamheten
- Den prognos beträffande belastning m. m. på programmet som kan härledas ur andra programplaner och perspektivplaner

Vid programplaneringen skall strävan enligt programbudgetgruppen vara att skapa den handlingsfrihet som förutsätts i perspektivplanen. I arbetet med programplanen bör därför ingå att klarlägga den verksamhet i form av forskning, studier, utveckling och anskaffning av materiel som behöver genomföras under programplaneperioden för att realisera perspektivplanens alternativ.

Programplanerna föreslås ersätta nuvarande sjuåriga långsiktplaner och utarbetas i tre noggrannhetsklasser.

- Programplan för det militära försvaret (civilförsvaret)
- Programplaner för huvudprogram
- Programplaner för delprogram

Programplanen för det militära försvaret föreslås utarbetas av överbefälhavaren. Planen bör täcka huvudprogrammen 1, 2 och 3 och delprogram inom huvudprogrammen 4 och 5. Planen bör redovisa den fördelning av utgiftsramen som överbefälhavaren har angett som grund för planeringen. Programplaner för huvudprogram bör utarbetas av försvarsgrenscheferna och civilförsvarsstyrelsen. Programplan för delprogram föreslås utarbetas av respektive programmyndighet.

Fack- och förvaltningsplaner används av programbudgetgruppen som ett sammanfattande begrepp för de planer som olika centrala fack-, förvaltnings- och produktionsmyndigheter behöver för att planera, samordna, styra, genomföra och kontrollera verksamheten, oavsett om denna grundas på erhållna primär- och sekundärupdrag eller utgörs av instruktionsmässiga åligganden.

Systemplanering

Underlag för statsmakternas ställningstaganden till särskilt resurskrävande objekt inhämtas f. n. genom det s. k. tvåstegsförfarandet. I det nya planeringssystemet föreslås motsvarande beslutsunderlag i vissa fall redovisas i s y s t e m p l a n e r. Sådana bör upprättas inte bara för särskilt resurskrävande objekt utan också för stora förändringar av organisation, system och projekt.

Systemplanen kan betraktas som ett kopplingselement mellan perspektivplan och programplan. Perspektivplanen anger i grova drag de vägar längs vilka de framtida alternativen kan förverkligas. Systemplanen utgör en detaljplan för utvecklingen av ett sådant alternativ (system).

Budgetering

Den årliga programbudgeten kan beskrivas som en fullständig samling primäruppdrag. Anslagssystemet har av programbudgetgruppen utformats så att det för riksdagen är möjligt att betrakta ett antal primäruppdrag som en sammanslagen enhet — anslaget.

Ett allmänt mål för budgetarbetet inom försvaret bör enligt programbudgetgruppen vara att uppnå bästa möjliga fördelning av resurser på kort sikt och en investeringsinriktning på lång sikt som överensstämmer med perspektivplanens intentioner.

Budgetarbetet inom försvaret skall utmynna i dels förslag till programbudget, dels ett antal preliminära verksamhetsställebudgeter inom hela organisationen. Budgetarbetet bör enligt programbudgetgruppen bedrivas så att tidigare erfarenheter tas till vara samtidigt som hänsyn tas till uppgjorda planer för kommande budgetår. När den årliga programbudgeten tas fram bör därför prövas att uppdragen ingår i programplanerna och att deras konsekvenser stämmer överens med utvecklingen i programplanen och aktuella delar av perspektivplanen.

Redovisning

Det föreslagna systemet för programbudgetering anges skapa behov av redovisning inom följande områden.

- Redovisning av uppdrag mot program
- Redovisning för enskild myndighet mot andra myndigheter
- Intern redovisning vid produktionsenheter

Kravet på redovisning av uppdrag mot program är en följd av uppdrags-systemets konstruktion och uppdragens koppling till anslag. Enskild myndighets behov av redovisning mot andra myndigheter hänger samman med den leverans av prestationer som till följd av ställda uppdrag sker mellan olika produktionsenheter. Det har också samband med de krav som ställs från myndigheter utom försvaret, t. ex. riksrevisionsverket och statistiska centralbyrån. Genom att uppfylla dessa krav får man en redovisning av samtliga uppdrag inom försvaret och av den totala verksamhet som hänger samman med dessa.

Programbudgetgruppen finner att stora fördelar står att vinna om en gemensam kontoplan för samtliga produktionsenheter införs i redovisningssystemet. Man föreslår därför att en stomkontoplan används. En sådan stomkontoplan bör ingå som en del i försvarets totala redovisningssystem och skall som grundstomme ange de huvudprinciper efter vilka kontoplaner skall konstrueras och anpassas efter olika produktionsenheters

behov. För statlig verksamhet i allmänhet har den s. k. S-kontoplanen utvecklats. Programbudgetgruppen redovisar ett förslag till modifiering av S-kontoplanen för försvarets produktionsenheter till en »SF-kontoplan».

Den av programbudgetgruppen föreslagna stomkontoplanen avses ge samma möjligheter till utgiftsredovisning som nuvarande redovisningssystem. Därutöver ger den också möjligheter till mer eller mindre avancerad kostnadsredovisning beroende av de olika myndigheternas behov.

I samband med den försöksverksamhet med kostnadsredovisning som bedrivs har försvarets civilförvaltning vidtagit förberedelser inom redovisningsområdet. Försöksverksamheten bedrivs främst inom Södra militärområdet och Bergslagens militärområde. Två olika system prövas. Det ena systemet, ett myndighetsinternt kostnadsredovisningssystem, har från början utvecklats inom Södra militärområdet av försvarskostnadsutredningen (m/75). Under försöksverksamheten har systemet utvecklats till att motsvara de krav som programbudgeteringen ställer. Det andra redovisningssystemet har skapats för att enbart klara en redovisning mot program och produktionsområden (m/70). Sedermera har systemet utvecklats även mot en förenklad kostnadsredovisning inom myndigheterna. Det är uppbyggt kring det titelredovisningssystem som f. n. används inom krigsmakten.

Prestationsvärdering

Som ett nödvändigt komplement till den produktinriktade budgeteringen och kostnadsredovisningen föreslår programbudgetgruppen ett prestationsvärderingssystem som också är produktinriktat.

Försvarets krigsorganisation består i huvudsak av personal, materiel och byggnader (befästningar m. m.) som har förts samman till förband. Vart och ett av förbanden har sina bestämda uppgifter att lösa vid ett angrepp. För att detta skall kunna ske fordras att personal och materiel finns tillgänglig på rätt plats och i rätt tid, att materielen är funktionsduglig och att personalen är rätt utbildad, så att materielens egenskaper kan utnyttjas helt. Vidare krävs att ledningen fungerar så att insatsen utförs operativt och taktiskt riktigt och vid rätt tidpunkt. Genom att undersöka hur dessa krav uppfylls kan man få ett mått på förbandets effektivitet.

Statsmakterna har enligt programbudgetgruppen behov av att kunna följa dels i vilken grad de medel som har anslagits till försvaret gett en försvarseffekt som svarar mot given målsättning, dels om denna effekt har uppnåtts till lägsta möjliga kostnad. En sådan kontroll underlättas om försvarseffekten kan mätas eller värderas.

Programbudgetgruppen räknar med att årsredovisning skall insändas av programmyndigheter och myndigheter som har fått primäruppdrag. Redovisningen avses bl. a. innehålla resultatredogörelser för program och primäruppdrag och ge svar på följande frågor.

— Hur är läget beträffande det totala »förrådet» av krigsförband inom programmet?

— Hur är läget beträffande produktionsapparaten?

— Hur har uppgifterna i primäruppdraget lösts?

Detta innebär att slutprodukterna och prestationerna skall jämföras med målsättningen för program och uppdrag. För att detta skall vara möjligt behövs en tillförlitlig prestationsmätningssmetod. Vidare krävs att uppgifter och målsättningar är kvantitativt och kvalitativt så preciserade att de kan jämföras med resultaten.

Programbudgetgruppen föreslår att målsättningen för försvaret skall grundas på vissa angreppsfall. Ur dessa härleds sedan operativa målsättningar och taktisk-organisatorisk-ekonomiska målsättningar (TOEM). TOEM för förband på delprogramnivå, t. ex. infanteribrigad, kommer att kunna användas för uppgiftsdelen i primäruppdragen. Mot bakgrund av att prestationsmätningen i flertalet fall måste ske på en lägre nivå krävs en nedbrytning till målsättningar för förbandets underavdelningar. För utbildningsverksamheten krävs sedan ytterligare nedbrytning, i vissa fall ända ned till kraven på en enskild soldat. På motsvarande sätt tas kraven på materielanskaffningsobjekt fram. Med dessa målsättningar som grund mäts eller värderas resultatet varvid måluppfyllelsegraden kan bestämmas.

För produktionsapparaten — fredsorganisationen — föreslås motsvarande metod tillämpas. Mätning av produktivitet och effektivitet inom staber och förvaltningsmyndigheter är dock svårare. Kungl. Maj:t har i juni 1968 uppdragit åt riksrevisionsverket att utreda frågan om mätning av produktivitet och effektivitet inom statlig verksamhet. Bl. a. genom denna utredning bör metoder för mätningar kunna tas fram.

Det system för prestationsvärdering (-mätning) som programbudgetgruppen föreslår innebär i och för sig inte något nytt inom krigsmakten. Prestationsvärdering har funnits sedan flera år och systemet innebär huvudsakligen en systematisering och en fastare anknytning till produkterna. Försöksverksamhet med prestationsvärdering genomförs genom överbefälhavarens försorg.

Årsredovisning

Programbudgetgruppen föreslår ett system för årsredovisning som komplement till budgetering/kostnadsredovisning och prestationsvärdering.

Kungl. Maj:ts kontroll av verksamheten under löpande budgetår och den revision av verksamheten som sker vid budgetårets slut omfattar f. n. enbart en kameral granskning av att utgifter bestrids från avsedda anslag och att dessa inte överskrids.

I programbudgetsystemet föreslås huvudintresset knytas till att anvisade medel och beställningsbemyndiganden ger förväntade resultat kvalitativa

tivt och kvantitativt, t. ex. i form av utbildad personal, anskaffad materiel och uppförda anläggningar samt av krigsförband eller civilförsvaresresurser med avsedd sammansättning och utbildning m. m. Årsredovisningarna bör utgöra medel även för denna uppföljning och granskning av det förflutna budgetårets verksamhet.

Årsredovisning av respektive programs utveckling m. m. föreslås lämnas av programmyndighet för huvudprogrammen Armé-, Marin- och Flygvapenförband samt för delprogrammet Krigsorganisation för centrala och högre regionala staber. Årsredovisning bör dessutom lämnas av samtliga myndigheter som har fått primäruppdrag från Kungl. Maj:t.

Årsredovisning för erhållna primäruppdrag föreslås bestå av två avsnitt, resultatredogörelse och verksamhetsberättelse. I resultatredogörelsen bör varje myndighet behandla erhållna anslag och till dessa knutna primäruppdrag. I verksamhetsberättelsen redogörs för verksamheten inom organisationen, varvid resultatet jämförs med tidigare års verksamhet. Myndigheterna bör vidare ta upp viktiga erfarenheter och övriga frågor som bör komma till Kungl. Maj:ts kännedom.

Försöksverksamheten

Planeringssystemet bör enligt programbudgetgruppens mening betraktas som en helhet. Från försöks- och införandesynpunkt kan det dock delas in i ett antal mindre delar. Dessa delar kan i viss utsträckning prövas och införas oberoende av varandra.

Kungl. Maj:t har i november 1967 och i mars 1968 gett direktiv om att miljöstudier fortlöpande skall bedrivas som underlag för krigsmaktens respektive befolkningsskyddets utformning. Dessa studier pågår inom myndigheterna. Viktiga erfarenheter om studier och studieplanering finns i övrigt från den verksamhet som sedan lång tid har bedrivits inom försvaret.

Kungl. Maj:t har i juni och i september 1968 meddelat preliminära direktiv för perspektivplan 1972/87 rörande krigsmakten respektive civilförsvaret. Ytterligare anvisningar har lämnats i mars 1970. Arbetet med dessa planer pågår inom myndigheterna. Erfarenheter av metoder för långsiktplanering har i övrigt vunnits i samband med förarbetet inför försvarsbesluten 1958 och senare.

En omfattande studie- och försöksverksamhet har bedrivits. Överbefälhavaren har i januari 1969 anbefallt att programplaner skall utarbetas för ett antal program. Programplanerna redovisades i juni 1969. Främst principer och metodik belystes.

Chefen för armén redovisade i september 1968 exempel på anslagsframställningar i programform för budgetåret 1969/70. Under hösten 1968 genomfördes ett tillämpningsexempel på uppdragssystemet i samverkan mellan programbudgetgruppen och myndigheterna.

Jämsides med det ordinarie budgetarbetet för budgetåret 1970/71 har inom armén genomförts ett budgetarbete i programtermer. Anslagsframställningar i form av primäruppdragsförslag redovisades för överbefälhavaren i juni 1969. Studierna avsågs dels ligga till grund för överbefälhavarens yttrande över programbudgetgruppens betänkande, dels ge erfarenheter inför tillämpningen av programbudgetsystemet.

Begränsade försök med särskild budget sattes i gång vid P 2 budgetåret 1965/66. Fr. o. m. budgetåret 1967/68 har ett särskilt anslag Förband med särskild budget ingått i riksstaten. Under budgetåret 1969/70 genomförs försök vid 14 myndigheter med budgeter på sammanlagt ca 265 milj. kr. Försöken avser främst att vidareutveckla och pröva redovisningssystemen.

Vid arméstaben bedrivs sedan budgetåret 1968/69 försök med ett internt ekonomisystem. Vid samtliga militärområdesstaber som inte berörs av nämnda försök, vid skolor som leds av försvarsgrenschef och vid övriga förband genomförs under budgetåret 1969/70 en begränsad försöksverksamhet. Främst de övningsberoende anslagen berörs.

Organisationsförsök som är betingade av försöksverksamheten bedrivs enligt försvarsgrenschefernas bestämmande.

Inom armén har prestationsvärderingar skett vid samtliga förband under budgetåret 1968/69 bl. a. för att belysa vilka prov som behövs, hur målen skall anges för att svara mot de taktisk-organisatorisk-ekonomiska målsättningarna m. m. samt sambandet mellan prestationer och kostnader. De av programbudgetgruppen föreslagna formerna för årsredovisning har studerats inom försvarsstaben.

Planeringssystemets införande

Programbudgetgruppen föreslår att programplanering med programbudgetering skall införas etappvis. Under det första skedet bör ett införande för hela försvaret förberedas. Samtidigt vidareutvecklas programplanernas utformning i samverkan med myndigheterna. Försöken med särskild budget vid förband bör utvidgas för att öka erfarenheterna inför övergången till det nya systemet. Övergång till programanslag föreslås ske för ett av huvudprogrammen 1—3 och för vissa delprogram inom huvudprogrammen 4 eller 5. För riksdagen bör presenteras skuggbudgeter i programtermer för övriga delar av försvaret. Under detta skede bör programplaner utarbetas med lägre krav på information än som bör ställas när systemet är helt genomfört.

Under ett andra skede bör anslagsframställningarna göras i programtermer, enbart programanslag förekomma och principerna i övrigt för programbudgetering tillämpas. Kraven på information i planer m. m. bör dock fortfarande vara lägre än de slutliga kraven. Det förenklade redovisningssystemet bör tillämpas, utom vid särskilda försöksmyndigheter.

Under det tredje skedet fullföljs införandet av det nya systemet. Fullständiga planer utarbetas. Det förenklade redovisningssystemet, eventuellt vidareutvecklat, används av alla myndigheter, utom särskilda försöksmyndigheter. Systemets vidare utveckling samordnas om möjligt med det redovisningssystem som har utvecklats för statsförvaltningen i övrigt (system S).

Remissyttranden

Remissinstanserna anser genomgående att programbudgetgruppens förslag är väl ägnat att ligga till grund för ett principbeslut om att införa ett nytt system för planering och budgetering inom försvaret eller har inte något att erinra mot förslaget. *Statskontoret* ansluter sig till huvudprinciperna i förslaget. *Civilförsvarsstyrelsen* påpekar att förslagen om tillämpning av planeringsprinciperna inte är lika genomarbetade för civilförsvaret som för det militära försvaret. Endast *flygtekniska försöksanstalten* anser att systemet ännu inte är helt färdigt för införande.

Programindelning

Flertalet remissinstanser är positiva till den föreslagna programindelningen eller lämnar den utan erinran. *Överbefälhavaren* och *försvarsgrenscheferna* ansluter sig i stort till programbudgetgruppens uppfattning om lämpligheten av en organisatorisk programindelning i ett inledningsskede, men pekar på att denna inte får anses bindande för framtiden. *Överbefälhavaren* anser att man på längre sikt bör införa någon form av operativa program och avser att studera dessa frågor närmare.

Försvarets forskningsanstalt och *försvarets rationaliseringsinstitut* anser att programbudgetgruppen har lagt för stor vikt vid den organisatoriska programindelningen. Man anser att frågan om programindelningen är nära förknippad med frågan om målhärledningen och att detta bort vara mera vägledande vid programindelningen. En produktinriktad programindelning som har krigsorganisationen som utgångspunkt godtas dock. *Statskontoret* anför liknande synpunkter och framhåller att man borde överväga en programuppbyggnad som är målorienterad, vilket närmast skulle motsvara de i betänkandet redovisade alternativen geografiska eller operativa program.

Produktionsområdesindelning

Den föreslagna produktionsområdesindelningen är enligt *överbefälhavaren*, *försvarsgrenscheferna*, *fortifikationsförvaltningen*, *försvarets materielverk*, *civilförsvarsstyrelsen*, *riksrevisionsverket* och *TCO-S* möjlig att tillämpa.

Civilförsvarsstyrelsen föreslår vissa ändringar i indelningen. Det gör även *försvarets rationaliseringsinstitut*, som anser att produktionsområdesindel-

ningen med kostnadsfördelning enligt betänkandets normer inte ger ett tillfredsställande underlag för att bedöma effektiviteten i olika delar av verksamheten. Institutet hänvisar i stället till försvarets rationaliseringsplan, i vilken institutet beskriver en indelning i verksamhetsområden och funktioner som har bedömts erforderlig för en systematisk uppföljning av effektiviteten i verksamheten.

Angreppsfalls-, program-, produktions- och fackansvar

Indelningen i angreppsfalls-, program-, produktions- och fackansvar tillstyrks i stort av bl. a. *överbefälhavaren, försvarsgrenscheferna, försvarets civilförvaltning, försvarets sjukvårdsstyrelse, fortifikationsförvaltningen, försvarets materielverk, militärpsykologiska institutet, försvarets rationaliseringsinstitut* och *riksrevisionsverket*. TCO-S finner att indelningen svarar mot nuvarande ansvars- och befogenhetsförhållanden.

Försvarets civilförvaltning, försvarets sjukvårdsstyrelse, försvarets rationaliseringsinstitut och *riksrevisionsverket* anser att definitionen av fackansvar bör preciseras närmare. Enligt *överbefälhavaren* och *försvarsgrenscheferna* bör fackansvaret beskrivas som ett ansvar för att verksamheten inom facket i sin helhet bedrivs rationellt. *Försvarets materielverk* presenterar en liknande definition.

Uppdragssystemet

Överbefälhavaren, försvarsgrenscheferna, försvarets materielverk, försvarets rationaliseringsinstitut, riksrevisionsverket, statskontoret och *TCO-S* anser att det föreslagna uppdragssystemet är lämpligt. *Överbefälhavaren* och *försvarsgrenscheferna* finner att uppdragssystemet ger möjlighet till systematisering och kodifiering av uppgifts- och resurstilldelningar med tillhörande handlingsregler. De anser liksom bl. a. *försvarets sjukvårdsstyrelse, försvarets materielverk* och *riksrevisionsverket* att uppdragen bör ges en vid omfattning och att antalet uppdrag i möjligaste mån bör begränsas.

Beträffande avgränsningen av primäruppdragen anser *överbefälhavaren* och *försvarsgrenscheferna* vidare, att inom huvudproduktionsområdena Ledning och förbandsverksamhet och Forskning och utveckling måste möjligheterna att formulera operativa mål vara avgörande för antalet primäruppdrag och inte resursbeloppens storlek inom de tänkta primäruppdragen.

Riksrevisionsverket betonar att komplexiteten i planeringssystemet kan medföra att det blir svårhanterligt i praktiken. Verket är inte nu berett att föreslå någon annan uppbyggnad av planeringsmodellen men förordar att uppdragsmetodiken vidareutvecklas för att nå största möjliga enkelhet och smidighet. Redan från början bör få men vida primäruppdrag ges. Svårigheter med uppdragssystemet skulle enligt riksrevisionsverket kunna uppstå

om det i framtiden tillämpades inom den civila sektorn med dess speciella förvaltningsstruktur.

De av programbudgetgruppen antydda möjligheterna till uppdrag över budgetårsgränser kommenteras i positiva ordalag av TCO-S. Den decentra- lisering som uppdragen skulle innebära anses dock inte få innebära för långt gående frihet i val av produktionsteknik — exempelvis utbyte av personalresurser mot materielresurser. Detta skulle kunna medföra ryckig- het i personalutnyttjandet och därigenom svåra personalproblem. I dessa tankar instämmer i stort även *militärpsykologiska institutet*.

Anslagssystemet

Huvuddelen av remissmyndigheterna ställer sig positiva till program- budgetgruppens förslag till anslagssystem eller lämnar det utan erinran. Positiva är bl. a. *överbefälhavaren, försvarsgrenscheferna, försvarets civil- förvaltning, försvarets materielverk, civilförsvarsstyrelsen, riksrevisions- verket och TCO-S*.

Överbefälhavaren, försvarsgrenscheferna och försvarets civilförvaltning anser att en övergång till kostnadsanslag på sikt bör eftersträvas. Man vill dock inte motsätta sig utgiftsanslag till en början. *Överbefälhavaren* anför bl. a. att tilldelningen av betalningsmedel egentligen borde ske så att myndig- heterna — inom en total ram av likvida medel för försvaret jämte en viss rörlig räntebelagd kredit — fick dragningsrätt för att kunna uppfylla de betalningsanspråk som genomförandet av de anbefallda uppgifterna ställer. *Överbefälhavaren* motsätter sig dock inte utbetalningsanslag som görs pro- graminriktade och anvisas förslagsvis.

Under förutsättning att systemet med utgiftsram för krigsmakten skall behållas framhåller *överbefälhavaren* betydelsen av att över- eller under- utnyttjande under ett visst budgetår betraktas som naturligt och att kom- pensationen för underutnyttjande inte begränsas.

Försvarets materielverk framhåller att dess arbete kommer att under- lättas med de föreslagna begränsningarna av antalet anslag samt möjlig- heten att omfördela resurserna inom anslagsramen.

Riksrevisionsverket har inte något att erinra mot den föreslagna be- gränsningen av antalet anslag, men hänvisar till att anslagsmetodiken i sin helhet kommer att granskas av budgetutredningen. Verket anser att bud- getutredningen med förtur bör ta upp problematiken kring anslagens typ och inkoppling i programbudgetsystemet.

Försvarets materielverk och *riksrevisionsverket* tar upp programbudget- gruppens förslag om räntebelagd rörlig kredit för materielverket. Båda anser sig förhindrade att ta ställning eftersom programbudgetgruppen inte när- mare har klarlagt förutsättningarna för att få disponera krediten. Riksrevi-

sionsverket påpekar att ett liknande behov att få disponera en rörlig kredit kan finnas även hos andra myndigheter.

Civilförsvarsstyrelsen tillstyrker i princip att anslag på driftbudgeten i fortsättningen skall vara förslagsanslag, att kvarvarande reservationsmedel skall föras över till budgetutjämningsfonden och att civilförsvaret skall gå över till utgiftsram i stället för anslagsram. Principen med förslagsanslag kan dock tillämpas först när planeringssystemet har införts och ett säkrare underlag erhållits för att beräkna behov av medel och betalningsulfall. Innan planeringssystemet har stabiliserats bör en viss försiktighet iaktas såväl i **fråga om ramarnas storlek** som i **fråga om överflyttning av reservationsmedel till budgetutjämningsfonden**. Detta gäller förutom anskaffning av materiel i hög grad anläggningsverksamhet, där svårigheter kan uppstå på grund av att civilförsvarsstyrelsen inte har direkt möjlighet att styra verksamheten. Övergång till förslaganslag och ett system med utgiftsram kan därför godtas endast under förutsättning att medel får disponeras över budgetårsgränserna eller om en motsvarighet till nuvarande system med beställningsbemyndigande kan tillämpas. Det antydda systemet med fleråriga uppdrag skulle kunna tillgodose dessa krav. I fråga om kvarvarande reservationsmedel sägs problemet vara likartat. Dessa måste få utnyttjas över budgetårsgränser. Vid övergången till det nya systemet bör därför endast sådana reservationsmedel som inte har bundits för vissa ändamål föras över till budgetutjämningsfonden. Detta gäller enligt styrelsen såväl materiel- som anläggningsmedel.

Studier och planering

Överbefälhavaren och *försvargrenscheferna* anser att det föreslagna systemet med studier, perspektivplanering, systemplanering och programplanering kan ge goda möjligheter för beslutsfattning och uppgiftsformulering (målformulering) både på departementsnivå och central myndighetsnivå. Liknande uttalanden görs av *fortifikationsförvaltningen*, *försvarets materielverk*, *försvarets forskningsanstalt*, *civilförsvarsstyrelsen*, *försvarets rationaliseringsinstitut*, *flygtekniska försöksanstalten*, *riksrevisionsverket*, *statskontoret* och *TCO-S*.

Försvarets rationaliseringsinstitut finner det önskvärt med en översyn och anpassning av studieorganisationen med hänsyn till tillkomsten av miljöstudier och kravet på perspektivplaneringens obundenhet till befintlig organisation. Institutet ifrågasätter om inte miljöstudierna bör bedrivas gemensamt för hela försvaret i former som ger möjlighet till medverkan och insyn från olika intressenter.

Konjunkturinstitutet anmärker på att diskussionen av det nya planeringssystemet har begränsats till olika åtgärders inverkan på försvaret och inte beaktat att de åtgärder som beslutas inom försvaret kan ha betydande

konsekvenser för samhällsekonomin. Bortser man från dessa i planeringssystemet anses ett alternativ i en beslutsprocess kunna framträda som fördelaktigt trots att det har omfattande negativa konsekvenser på samhällsekonomin. Det kan å andra sidan enligt institutet vara ett extra plus för ett alternativ i en beslutsprocess att det på grund av flexibilitet i tiden kan utnyttjas som konjunkturpolitiskt instrument. När det gäller försvaret bedömer institutet att även frågor av betydelse för fysisk riksplanering och med lokaliseringpolitisk anknytning förekommer ofta. Institutet anser det vara ett viktigt krav att det nya planeringssystemet kan medge hänsynstagande till och värdering av de antydda problemen.

Perspektivplanering

Remissinstanserna accepterar i stort programbudgetgruppens principer för perspektivplanering och finner att dessa stämmer överens med tidigare givna direktiv.

Försvarets forskningsanstalt tillstyrker i princip förslaget att styra perspektivplaneringen med dimensionerande angreppsfall, tilläggskrav och ramvillkor. Anstalten anser dock att erfarenheterna från miljöutredningarna bör avvaktas innan kraven på innehåll i en angreppsfallsbeskrivning och definitionen av begreppet angreppsfall fastställs.

Programplanering

En allmän åsikt bland remissinstanserna är att programplaneringens principer är lämpliga i stort.

Till programbudgetgruppens förslag att införa operativa angreppsfall har *överbefälhavaren* och *försvarsgrenscheferna* ännu inte kunnat ta ställning. *Försvarets forskningsanstalt* anser att de operativa angreppsfallen kan ligga till grund för det operativa krigsförberedelsearbetet. Däremot anses de med hänsyn till det korta tidsperspektivet knappast kunna styra programplaneringen i övrigt. Forskningsanstalten anser vidare att man inte skall överdriva möjligheterna till trolighetsbedömningar av olika utvecklingar ens på kort sikt. Liknande synpunkter framförs av *civilförsvarsstyrelsen*.

Överbefälhavaren anser liksom flera andra myndigheter att möjligheterna att upprätta programplaner, med det omfattande och i många fall detaljerade innehåll som föreslås, kommer att vara begränsade under de närmaste åren, innan bl. a ADB-system har byggts upp. Ambitionsnivån från Kungl. Maj:ts och överbefälhavarens sida beträffande redovisningen av programplaner för det militära försvaret och för huvudprogram måste därför inledningsvis vara förhållandevis låg.

TCO-S anser att personalfrågor av olika slag — t. ex. om personalbehov, yrkesstruktur, rekrytering och utbildning — hör tas upp i programplaner — liksom för övrigt i perspektivplanen.

Systemplanering

Remissinstanserna innefattar i sin positiva syn på planeringssystemet även systemplaneringen. De flesta har dock valt att inte särskilt yttra sig i frågan.

Överbefälhavaren och *försvarsgrenscheferna* anför att den föreslagna systemplaneringen, som skall utmynna i rullande systemplaner, utgör en modifiering och utbyggnad av nuvarande tvåstegsförfarande. Överbefälhavaren bedömer att systemplanering enligt programbudgetgruppens förslag kommer att ge erforderlig information och dokumentation för beslutsfattning under de olika faserna i planeringsprocessen. Arbetsinsatsen för att samla, ordna och presentera informationen anses dock bli betydande. Systemplaner bör därför upprättas endast för stora eller i övrigt samhällsekonomiskt betydelsefulla anskaffnings- och organisationsobjekt. Överbefälhavaren förutsätter att även andra kriterier än kostnaderna kan vara avgörande för om en systemplan skall upprättas. Han anser att det bör ankomma på Kungl. Maj:t att för varje särskilt fall avgöra om systemplan skall upprättas. Materielobjektplaner kommer enligt överbefälhavaren sannolikt att behövas främst som underlag för studier och programplanering på nivåerna under Kungl. Maj:t och i ett väsentligt större antal än betänkandet förutsätter.

Försvarets materielverk biträder överbefälhavarens åsikt att ingen bestämd beloppsgräns bör anges för upprättandet av systemplan utan att detta bör avgöras från fall till fall.

Civilt försvarsstyrelsen finner att systemplanerna avses ge systemvisa sammanställningar av information från program- och perspektivplanerna. En sådan informationssammanställning kan enligt styrelsen anses lämplig för projekt som innebär stora kostnadsmässiga bindningar för en följd av år framåt. Styrelsen anser att de olika programansvariga myndigheterna för internt behov kommer att sammanställa någon form av systemplaner även för något mindre omfattande projekt men att kraven på detaljer i innehåll och frekvens för uppdateringen i detta fall kan anpassas från fall till fall i enlighet med behoven.

Budgetering

Den föreslagna utformningen av budgetprocessen anses lämplig i stort av bl. a. *överbefälhavaren*, *försvarsgrenscheferna*, *försvarets sjukvårdsstyrelse*, *försvarets materielverk*, *riksrevisionsverket*, *statskontoret* och *TCO-S*.

Remissinstanserna uttalar sig i allmänhet positivt om de förbättrade möjligheterna för regionala och lokala myndigheter att få aktivt medverka i budgeteringen. Ett för denna uppfattning representativt uttalande görs av *TCO-S*, som anser att det väsentligt nya i det föreslagna systemet är att budgetarbetet kopplas till prestationer och kostnader inom ramen för funktionellt uppbyggda program och att myndigheterna även på lokal och regio-

nal nivå i hög grad är involverade i verksamheten, bl. a. genom sina utgiftsberäkningar av sekundäruppdragsförslagen. TCO-S anser vidare att det i den praktiska tillämpningen kommer att ställas stora krav på väl fungerande planerings- och ekonomifunktioner hos myndigheterna, goda kommunikationer mellan myndigheterna och en vilja och förmåga hos alla parter till samverkan. Om dessa krav uppfylls bör förfaringssättet erbjuda åtskilliga fördelar jämfört med nuvarande former för budgetarbetet.

Redovisningssystem

Överbefälhavaren, försvarsgrenscheferna, försvarets civilförvaltning, försvarets sjukvårdsstyrelse, fortifikationsförvaltningen, försvarets materielverk, försvarets rationaliseringsinstitut och riksrevisionsverket finner att principerna för redovisning enligt programbudgetgruppens förslag är lämpliga.

Överbefälhavaren och försvarsgrenscheferna anser att man på längre sikt bör skapa ett redovisningssystem som bygger på båda de system som nu prövas på regional och lokal nivå. Till en början bör dock system m/70 kunna utnyttjas inom hela krigsmakten utom för de förband som nu utnyttjar system m/75. *Försvarets civilförvaltning* framhåller att m/70 kan vidareutvecklas så att det fyller alla viktiga behov i samband med kostnadsredovisning.

Riksrevisionsverket anser att den föreslagna stomkontoplanen bör tillämpas. Principer för redovisningssystemet bör snarast fastställas och ett införande i organisationen påbörjas i enlighet därmed. Genomförandet bör kunna ske i etapper genom att stegvis utnyttja kontoplanens klasser alltmer fullständigt.

Fortifikationsförvaltningen tror att förvaltningens nuvarande redovisningssystem svårligen medger att programbudgetmetodiken införs före budgetåret 1973/74.

Försvarets forskningsanstalt anser att det i samband med avvägningsdiskussioner finns behov av redovisning i någon form av de begränsningar av det framtida handlingsutrymmet som redan fattade beslut innebär.

Prestationsvärdering

Överbefälhavaren och försvarsgrenscheferna understryker att ett prestationsvärderingssystem av programbudgetgruppens modell inte är ett nödvändigt villkor för införandet av planeringssystemet, men att man bör sträva mot detta på sikt. Nuvarande prestationsvärderingsmetoder anses ge ett tillfredsställande underlag att tillämpa principerna om decentralisering och delegering.

LO hävdar att arbetet på att finna metoder för att kontrollera och mäta uppnådda resultat måste fortsätta intensivt, eftersom man ännu inte har

lyckats helt på den punkten. I stort sett samma uppfattning har *flygtekniska försöksanstalten*, som tvivlar på att systemet kan få avsedd effekt — kostnadsmedvetande — inom de områden där objektivt mätbara värden ännu saknas.

Försvarets forskningsanstalt urskiljer flera skilda nivåer i försvarsplaneringen. En av dessa omfattar slutprodukterna — krigsförbanden. En lägre nivå omfattar de uppdrag som preciserar olika bidrag till slutprodukterna. Forskningsanstalten finner att programbudgetgruppen inte har tagit upp prestationsvärderingen på den övre planeringsnivån, nämligen kontroll av om uppställda mål fortfarande är tillämpliga och diskussion av om ställda uppgifter kan omfördelas mellan olika enheter. Det är enligt forskningsanstalten angeläget att uppställda mål inte tas för givna utan att de ifrågasätts, särskilt om hundraprocentig måluppfyllelse skulle kräva oproportionerligt stora resurser.

Införandet

Överbefälhavaren, cheferna för armén och marinen, försvarets sjukvårdsstyrelse, värnpliktsverket och försvarets rationaliseringsinstitut förordar en övergång till det nya systemet den 1 juli 1972.

Överbefälhavaren har utarbetat ett förslag till tidsplan för planeringssystemets införande. Denna går i korthet ut på att programplanering och programbudgetering införs i två etapper med en första tillämpning av systemet inom hela organisationen under budgetåret 1972/73 och med fullt utbyggt system tidigast omkring budgetåret 1975/76.

Principen i *överbefälhavarens* förslag är att starta på stor bredd och med litet djup — en uppfattning som delas av flertalet myndigheter. *Överbefälhavaren* tror att de stora förändringar i invanda rutiner som övergången innebär inledningsvis måste föranleda en sänkning av noggrannhetskravet på flera områden. Han finner det också önskvärt att samordna förberedelserna på detta område med förberedelserna för ett nytt försvarsbeslut. Resurser för erforderliga förberedelser m. m. måste avdelas i tid.

Chefen för flygvapnet anför, att det vid införandet måste finnas utbildad personal och att föreskrifter för budgeteringen måste finnas. Ett principbeslut bör därför fattas snarast om systemen skall införas fr. o. m. budgetåret 1972/73. Från utbildningssynpunkt förordas ett införande först fr. o. m. budgetåret 1973/74. Flygvapenchefens åsikter om tidpunkten för införandet delas i stort av *fortifikationsförvaltningen* och *försvarets materielverk*. Materielverket säger sig endast kunna redovisa mot huvudprogram och huvudproduktionsområde om systemet införs 1972/73. En redovisning och budgetering mot huvudprogram och huvudproduktionsområde föreslås också av *försvarets sjukvårdsstyrelse* under införandeskedet.

Flygtekniska försöksanstalten anser att programbudgetgruppen har varit för optimistisk beträffande genomförandet av systemet på lokal nivå. I brist på lönsamhetsbevis kan man enligt försöksanstalten ställa upp kostnadsmedvetandet som ett kriterium på införandetakten. Kostnadsmedvetande hos personalen kan nås genom utbildning, dock först på lång sikt. Tillgängliga resurser samt bedömningen när godtagbar utbildning har uppnåtts bör därför bli vägledande för systemets genomförande på lokal nivå.

Överbefälhavaren framhåller att planerings- och ekonomienheter bör inrättas vid vissa myndigheter den 1 juli 1970. Under förberedelstiden fr. o. m. vintern 1969—1970 bör vidare viss tillfällig personalförstärkning få ske. Överbefälhavaren framhåller vidare att viss temporär minskning av arbetet med andra uppgifter måste göras på alla nivåer till förmån för planerings- och ekonomisystemet. Något större utrednings- eller reformarbete, som inte berör planerings- och ekonomisystemet kan inte påbörjas under förberedelsetiden, med undantag av förberedelser för försvarsbeslutet år 1972.

Försvarets civilförvaltning föreslår att överbefälhavaren får i uppdrag att ha det samlade ansvaret för ekonomifunktionen inom försvaret och att civilförvaltningen svarar för den tekniska utformningen och därmed sammanhängande datasystem.

Försvarets rationaliseringsinstitut framhåller att införandet inte bör planeras så att två olika planerings- och budgeteringssystem — dels det nuvarande titelredovisningssystemet, dels ett programbudgetsystem — kommer att användas i organisationen samtidigt, på många ställen och under lång tid. Detta skulle kunna medföra svårösta problem och ökad arbetsbelastning. Institutet anser att det är nödvändigt att fastställa en bestämd tidpunkt och plan för genomförandet med klart angivna ansvarsförhållanden beträffande olika myndigheters medverkan. Utformningen även i detaljer är enligt institutets mening av central betydelse för beslutsfattande på högsta politiska nivå. Det bör därför övervägas om inte planläggningen bör uppdras åt en delegation som är nära knuten till statsdepartementen.

Bland praktiskt taget alla remissinstanser råder enighet om att möjligheterna att utbilda personalen i ekonomi och planering kommer att vara avgörande för möjligheterna att införa planeringssystemet. *Civilförsvarsstyrelsen* betonar att utbildningen bör samordnas inom hela totalförsvaret eftersom många myndigheter har begränsad kapacitet för intern utbildning.

Planeringssystemets lönsamhet

Överbefälhavaren och *försvargrenscheferna* anser att programbudgetgruppens bedömning av reformens lönsamhet är realistisk. Överbefälhavaren bedömer att kostnaderna för administrationen inom försvaret kommer att

öka men att intäkterna i form av högre effektivitet på sikt kommer att stiga än mer. En effektökning nås dock endast om principerna enligt betänkandet inte förfuskas vid genomförandet, något som framför allt sägs gälla decentraliseringsprincipen och anslagssystemet. Överbefälhavaren och försvarsgrenscheferna anser vidare att motivationen kommer att öka inom organisationen och därmed påverka effektiviteten i positiv riktning.

Försvarets sjukvårdsstyrelse, fortifikationsförvaltningen och försvarets materielverk anser att det nya planeringssystemet kommer att öka lönsamheten för försvarsorganisationen som helhet. Systemets inverkan på de enskilda myndigheternas interna effektivitet bedöms däremot troligen inte bli positiv, åtminstone inte på kort sikt. Liknande tankar framförs av *militärpsykologiska institutet*.

Flygtekniska försöksanstalten finner att försöken på den lokala nivån har varit synnerligen arbetskrävande och konstaterar att någon uppfattning om storleken av merarbete och kostnader inte har redovisats. Med hänsyn till den restriktivitet som statsmakterna under senare år har iakttagit för medelstilldelning till försvaret anser anstalten att det inte är logiskt att pröva ett nytt system utan att resursbehovet redovisas i personalkostnader och övriga kostnader.

Riksrevisionsverket anser att planerings-, budgeterings- och kostnadsredovisningssystem som de föreslagna leder till effektivisering såväl på produktionssidan som i det administrativa arbetet. Förutsättningen är dock att de nya administrativa instrumenten görs enkla så att inte deras införande medför en ökad byråkratisering.

Planeringssystemets konsekvenser på myndighetsnivå

Överbefälhavaren anser att de nya systemen utan olägenheter kan appliceras på nuvarande organisationsstruktur. Utöver den operativa ledningen och långsiktsplaneringen måste överbefälhavaren också samordna väsentliga delar av förbandsproduktionen. Den föreslagna produktionsområdesindelningen bedöms innebära ett ökat ansvar för överbefälhavaren i detta avseende, vilket i allt väsentligt kan lösas inom nuvarande organisation. Det förbättrade planerings- och budgeteringssystemet ställer enligt överbefälhavaren inte några omedelbara krav på förändringar i organisationsmönstret på central nivå. Inom myndigheter kan redan i förberedelseskedet vissa justeringar i organisation behöva göras. Överbefälhavaren framhåller vidare att systemet på sikt kan aktualisera en ändrad uppgiftsfördelning och ändrade ordervägar mellan olika nivåer, främst för den regionala nivån.

Överbefälhavaren m. fl. myndigheter förutskickar att personalen kan komma att behöva ökas, särskilt under införandeskedet. Enbart en omplacering av personal till förmån för planeringen bedöms inte vara tillfyllest — bl. a. av kompetensskäl. Man bör till en början kunna använda konsulter,

frivilligt inkallade eller tillfälligt anställd personal och dessa måste tilldelas krigsmakten i god tid före införandet. Allt eftersom erfarenheter vinnas måste anpassning få ske i organisationen på central, regional och lokal nivå.

Departementschefen

Enligt programbudgetgruppen bör ett nytt planerings- och budgeterings-system utformas så att försvarets utveckling successivt inriktas mot de långsiktiga målen och uppgifterna. Budgetens anslagsuppdelning och ansvarsfördelningen mellan och inom myndigheter bör enligt gruppen spegla de avvägningsfrågor och konkurrerande verksamhetsmål som är viktiga. Budgetens verksamhetsindelning och redovisningen av prestations- och kostnadsutfall skall underlätta analyser av förhållandet mellan mål och resursåtgång för skilda verksamhetsområden samt kontroll av måluppfyllelsen.

I det föreslagna planeringssystemet läggs ökad vikt vid långsiktigheten. Särskild vikt läggs vid att precisera de långsiktiga målen för försvaret så att dessa i högre grad än tidigare kan vägleda planeringen.

Termen perspektivplanering används av programbudgetgruppen för att beteckna den verksamhet som syftar till att ange mål för försvarets långsiktiga inriktning och de alternativa försvarssammansättningar som i framtiden bör kunna realiseras. Perspektivplaneringen syftar till att fortlöpande minska osäkerheten om framtiden och efter hand begränsa och precisera antalet alternativ. En sådan planering föreslås sträcka sig 15—20 år framåt i tiden. Perspektivplaneringen måste ske med hänsynstagande till att långsiktiga bedömningar av politisk, strategisk, militärteknisk och ekonomisk utveckling och framtida värderingar alltid är förknippade med avsevärd osäkerhet. Osäkerheten föreslås mötas genom att krav på flexibilitet ställs på försvarets sammansättning.

Enligt programbudgetgruppens förslag till planeringssystem är utgångspunkten för planeringen miljöstudier med olika tidsperspektiv och inriktning. Dessa syftar till att skissera den internationella utvecklingen i bl. a. ekonomiskt, politiskt, strategiskt, militärpolitiskt och tekniskt avseende. Miljöstudierna skall vidare mot denna bakgrund ange olika situationer i vilka Sverige kan tänkas utsättas för angrepp. Statsmakterna skall härefter på grundval av miljöstudiernas resultat ange dimensionerande angreppsfall som blir styrande för försvarets planering.

Med utgångspunkt i angreppsfallen föreslås en planering ske av tänkbara alternativa utvecklingar i fråga om försvarets omfattning och sammansättning i stort. Dessa sammanfattas i s. k. perspektivplaner som avses sträcka sig femton år framåt i tiden. Perspektivplanerna är inte avsedda att vara handlingsprogram utan idéskisser av framtiden och av framtida möjligheter i fråga om konfliktsituationer och utformning av medel för att möta dessa.

För handlandet på kort sikt föreslås femåriga rullande programplaner bli utarbetade. Dessa skall redovisa försvarets utveckling materiellt, organisatoriskt och personellt under de närmaste fem åren. Vid programplaneringen skall strävan vara att skapa den handlingsfrihet som förutsätts i perspektivplanen.

Underlag för statsmakternas ställningstaganden till särskilt resurskrävande objekt, t. ex. nya vapensystem och stora organisatoriska förändringar, föreslås redovisas i s. k. systemplaner. En sådan plan skall täcka systemets hela livslängd och omfatta alla kostnader och resurskrav som systemet kan medföra.

Planering och verkställighet inriktas på krigsförbanden och civilförsvarets olika funktioner. För det militära försvaret förs krigsförbanden samman i ett antal program. Programindelningen bör enligt programbudgetgruppen göras så att programelement — krigsorganisationens förband på bataljonsnivå och lägre nivåer — förs samman till delprogram. Förband med samma eller likartade uppgifter bör föras samman.

Delprogrammen förs samman till huvudprogram enligt två modeller. Enligt den ena bör delprogrammen föras samman till organisatoriska huvudprogram. Denna programindelning återspeglar gällande ansvarsförhållanden inom försvaret. Härigenom tillgodoses främst kraven från ansvars-, produktions- och resurstilldelningssynpunkt. Denna indelning bör enligt förslaget främst tillämpas vid det praktiska genomförandet av planerna.

Enligt den andra modellen förs delprogrammen samman till avvägningsprogram. Denna indelning bör främst tillämpas vid perspektivplaneringen. Frågor rörande försvarets utformning framför allt på längre sikt bör enligt programbudgetgruppen diskuteras och belysas med hjälp av denna programindelning. Vilken indelning som skall väljas för avvägningsprogrammen blir beroende av de avvägningsfrågor som är aktuella.

Vid den organisatoriska programindelningen utgör de tre försvarsgrenarna var sitt huvudprogram. Den centrala ledningen i krig och fred förs samman till ett huvudprogram. Gemensamma myndigheter, serviceorgan eller funktioner för hela försvaret förs samman till ett annat huvudprogram. I detta ingår krigsmaktens centrala förvaltningsmyndigheter, gemensamma skolor, försvarets rationaliseringsinstitut, försvarets radioanstalt, värnpliktsverket och försvarets forskningsanstalt. Resurser som är gemensamma eller som inte kan delas upp på övriga program bör också föras hit. Civilförsvaret bildar ett eget huvudprogram.

Det militära försvarets ekonomiska ram omfattar enligt förslaget fem organisatoriska huvudprogram och civilförsvarets ett sjätte huvudprogram. Sådana enheter eller sådan verksamhet för vilka utgifterna beräknas utanför krigsmaktens eller civilförsvarets ramar föreslås bilda ett sjunde huvudprogram. Följande indelning i organisatoriska huvudprogram föreslås.

1. Arméförband
2. Marinförband

3. Flygvapenförband
4. Central och högre regional ledning
5. Gemensamma myndigheter och funktioner
6. Civilförsvaret
7. Övrig verksamhet

För vart och ett av de försvarsgrensvisa organisatoriska huvudprogrammen liksom för huvudprogrammet Civilförsvaret föreslås finnas en programansvarig myndighet — programmyndighet. För övriga föreslagna huvudprogram har det inte varit möjligt att föreslå en programansvarig myndighet. För dessa bör i stället finnas en programmyndighet för varje delprogram inom respektive huvudprogram.

Efter de riktlinjer för planeringen som fastställs av Kungl. Maj:t och de direktiv som överbefälhavaren på grundval härav lämnar beträffande krigsmakten ankommer det enligt förslaget på programmyndighet att genom sin programplanering styra fördelningen av uppgifter och resurser inom programmet. Därigenom inriktas verksamheten i stort för programmets utveckling.

Organisationens verksamhet — produktionen — bedrivs vid staber, centrala förvaltningsmyndigheter, truppförband och skolor. Denna verksamhet föreslås efter sin karaktär indelas i produktionsområden. Följande indelning och benämningar på huvudproduktionsområden föreslås.

1. Ledning och förbandsverksamhet
2. Materielanskaffning
3. Anskaffning av anläggningar
4. Forskning och utveckling

För varje produktionsområde föreslås finnas produktionsansvariga myndigheter — produktionsmyndigheter. Till dessa, som inför Kungl. Maj:t har ansvar för att produktionen inom respektive område genomförs på ett rationellt sätt, har i fråga om de försvarsgrensvisa programmen hänförts försvarsgrenscheferna i egenskap av ansvariga för förbandsproduktionen och de centrala förvaltningsmyndigheterna i egenskap av ansvariga för anskaffning och underhåll av materiel och anläggningar samt för forskning och utveckling.

Genomförandeverksamheten föreslås styras av ett uppdragssystem. Ett uppdrag skall allmänt ange vilka prestationer som skall utföras samt var och när leverans av resultat skall ske. Ett uppdrag föreslås innehålla:

— Prestationsuppgift — vad som skall utföras, om möjligt preciserat kvantitativt och kvalitativt, med anknytning till ett huvudprogram och ett huvudproduktionsområde.

— Resursuppgift — vilka resurser som har beräknats för att fullgöra uppdraget, såväl betalningsmedel som övriga resurser.

— Vissa handlingsregler — t. ex. regler för omdisponering av resurser, uppföljning samt provningsrutiner vid avvikelser från prestations- eller resursuppgift och eventuella restriktioner i övrigt.

Uppdragen utgör länkar mellan program och produktionsområden. I organisationen utgör de också länkar mellan olika organisationsnivåer såsom Kungl. Maj:t, programmyndighet, produktionsmyndighet och andra verkställande myndigheter. Uppdraget har alltid en avsändare och en mottagare. Uppdrag från Kungl. Maj:t till produktionsmyndighet benämns primäruppdrag. Uppdrag, som har en produktionsmyndighet eller annan verkställande myndighet som avsändare och en produktionsmyndighet eller annan verkställande myndighet som mottagare, kallas sekundäruppdrag. Uppdragen är arbetselement i budgetarbetet.

För varje primäruppdrag som beräknas föranleda medelsförbrukning under budgetåret skall anges ett budgeterat belopp. De budgeterade beloppen skall ha täckning i anslag. Varje anslag kommer att avse betalningsmedel för ett eller flera primäruppdrag.

Anslagsindelningen föreslås knyta an till indelningen i program och produktionsområden. Anslagen till de försvarsgrensriktade huvudprogrammen är avgränsade efter huvudprogram och huvudproduktionsområde, t. ex. anslaget Arméförband: Ledning och förbandsverksamhet. Övriga anslag föreslås avse delprogram. För flera av dessa kommer att förekomma primäruppdrag inom olika huvudproduktionsområden.

För primäruppdragsmottagande myndighet bör den ekonomiska ramen i regel vara hela det anslag som uppdraget hänför sig till. Myndighet med flera primäruppdrag inom samma anslag föreslås, om så krävs för att lösa uppgifterna, få omfördela resurserna inom ramen för anslagsbeloppet. I vissa fall anses dock Kungl. Maj:t kunna behöva meddela restriktioner i detta avseende.

Driftbudgetanslagen till arme-, marin- och flygvapenförband blir enligt förslaget nio. Driftbudgetanslagen till försvarsgrenarna är budgetåret 1969/70 84. De nya anslagen blir större än de nuvarande. Detta bör medföra att medelsutnyttjandet för olika primäruppdrag inom samma anslag kan styras mot en anslagsbelastning som motsvarar anslagsbeloppet. Det anses dock inte uteslutet att omfördelningar behöver göras under budgetåret mellan anslag, i första hand inom samma huvudprogram.

I det nya systemet bör, anser programbudgetgruppen, varje anslag från riksdagens synpunkt kunna betraktas som en prognos på behovet av betalningsmedel för verksamhet inom en avgränsad del av huvudprogrammet. Riksdagen kan sägas ge en saklig i stället för siffermässig begränsning av medelsanvändningen. Underlaget för denna begränsning är den programredovisning som har lämnats. Redovisningen är i sin tur grundad på programplaner och med dessa överensstämmande förslag till primäruppdrag. Mot denna bakgrund föreslås anslagen på driftbudgeten anvisas förslagsvis av riksdagen. Anslagen på kapitalbudgeten förutsätts oförändrat vara investeringsanslag.

För det militära försvaret tillämpas f. n. ett system med utgiftsram för

varje budgetår. Föreliggande förslag förutsätter att systemet med utgiftsram behålls.

Även civilförsvaret föreslås få enbart förslagsanslag på driftbudgeten. Det blir följaktligen aktuellt att gå över till en utgiftsram också för verksamheten inom civilförsvaret.

Inom en utgiftsram måste varje överskridande av anslag i princip förenas med ett motsvarande underutnyttjande av andra anslag. Beslut om anslagsöverskridande bör enligt förslaget fattas av Kungl. Maj:t. Viss delegering av beslutanderätt till programmyndighet föreslås dock vara möjlig.

Vissa primäruppdrag kommer att avse beställningar för vilka betalningar faller ut under senare budgetår.

Den särskilda tekniken med beställningsbemyndigande för varje disposition av medel föreslås användas för all verksamhet som skall betalas från anslagen till materielanskaffning för armé-, marin- och flygvapenförband. För andra anslag bör beställningsbemyndiganden för primäruppdrag, som medför betalningsutfall efter beställningsåret, inhämtas vid behov.

Vid övergång till enbart förslagsanslag på driftbudgeten anses kvarvarande reservationsmedel kunna föras över till budgetutjämningsfonden.

Medelsförbrukningen på kapitalbudgeten bör som f. n. beräknas utan hänsyn till om anslagsmedel eller outnyttjade belopp skall användas.

Ett över- eller underutnyttjande av utgiftsramen för visst budgetår bör enligt programbudgetgruppen föranleda ändring av utgiftsramen redan för nästkommande budgetår. En viss kommunikation mellan utgiftsramarna för två intilliggande budgetår bör alltså betraktas som naturlig med hänsyn till att det förekommer tillfälliga förskjutningar i betalningsströmmarna. Den årliga programbudgeten kan — sedd från Kungl. Maj:ts utgångspunkt — beskrivas som en fullständig samling primäruppdrag. Anslagssystemet har utformats så att det för riksdagen är möjligt att betrakta ett flertal primäruppdrag som en sammanslagen enhet — anslaget.

Förslaget till programbudgetering skapar behov av redovisning inom följande områden:

- Redovisning av uppdrag mot program.
- Redovisning för enskild myndighet mot andra myndigheter.
- Intern redovisning vid produktionsenheter (verksamhetsställen).

Stora fördelar står enligt programbudgetgruppen att vinna om en gemensam kontoplan för samtliga produktionsenheter införs i redovisningssystemet. Förslag lämnas till utformning av en stomkontoplan för försvaret — SF-kontoplanen. Den överensstämmer till sin principiella uppbyggnad med den av statskontorets programbudgetutredning föreslagna S-kontoplanen. För det militära försvaret föreslås att ett förenklat system för kostnadsredovisning, m/70, övergångsvis används under de första åren efter planeringssystemets införande.

Programbudgetgruppens förslag tillstyrks eller lämnas utan erinran av

flertalet remissinstanser. För egen del anser jag att det finns goda skäl för en övergång till att planera, budgetera och redovisa i programtermer inom försvaret. Jag anser också att programbudgetgruppens förslag i allt väsentligt är ett lämpligt underlag för en sådan övergång. Liksom bl. a. överbefälhavaren och riksrevisionsverket anser jag att det nya systemet bör kunna ge en effektökning som mer än väl uppväger ansträngningarna för att införa systemet. Ändamålet med reformen är främst att rikta intresset mera mot slutprodukterna än mot produktionsfaktorerna, mera mot kostnadsbärarna än mot kostnadsslagen.

Planering och verkställighet inom det militära försvaret bör inriktas mot krigsförbanden, varvid förband med samma eller likartade uppgifter förs samman till delprogram. För verkställigheten bör delprogrammen föras samman till huvudprogram som knyter an till nuvarande ansvarsförhållanden inom försvaret. Dessa huvudprogram kommer främst att tillgodose kraven från ansvars-, produktions- och resurstilldelningssynpunkt. För den långsiktiga planeringen bör delprogrammen föras samman till avvägningsprogram. Dessa bör sammansättas så att de avgränsar de väsentligaste strategiska funktionerna inom försvaret.

Genom beslut av Kungl. Maj:t är den långsiktiga planeringen inom det militära försvaret och civilförsvaret redan inriktad efter den metod som jag har angett i det föregående. Miljöstudier och perspektivplanering pågår. De första perspektivplanerna kommer att föreligga omkring den 1 mars 1971. Perspektivplanerna blir ett viktigt underlag för arbetet med ett nytt försvarsbeslut.

I den organisatoriska programindelningen bör varje försvarsgren utgöra ett huvudprogram. Krigsmaktens centrala och högre regionala ledning i krig och fred bör föras samman till ett huvudprogram. Vidare bör gemensamma myndigheter och funktioner bilda ett huvudprogram. Civilförsvaret bör utgöra ett särskilt huvudprogram. Nuvarande anslag under Försvarsdepartementet m. m. och till ändamål som bekostas av medel utöver de ekonomiska ramarna för det militära försvaret och civilförsvaret bör tills vidare inte betraktas som program. Huvudprogrammen bör alltså vara följande.

1. Arméförband
2. Marinförband
3. Flygvapenförband
4. Central och högre regional ledning
5. Gemensamma myndigheter och funktioner
6. Civilförsvaret

Verksamheten bör indelas i produktionsområden. Huvudproduktionsområdena för det militära försvaret bör vara följande.

1. Ledning och förbandsverksamhet
2. Materielanskaffning

3. Anskaffning av anläggningar m. m.

4. Forskning och utveckling

För varje program bör utses en programansvarig myndighet och för varje produktionsområde en eller i vissa fall flera produktionsansvariga myndigheter. I många fall kommer båda typerna av ansvar att vila på en och samma myndighet.

Inriktningen mot program vid budgetering och redovisning kommer att innebära stora förändringar beträffande försvarsdepartementets anslag i riksstaten.

Jag tillstyrker programbudgetgruppens förslag att riksstatsanslagen skall anpassas till indelningen i program- och produktionsområden. Som programbudgetgruppen har föreslagit bör anslagen på driftbudgeten anvisas förslagsvis och på kapitalbudgeten oförändrat anvisas som investeringsanslag.

För verkställigheten bör som programbudgetgruppen har föreslagit tillämpas ett uppdragssystem. Uppdragen skall vara länkar mellan program och produktionsområden men också mellan olika organisationsnivåer. Uppdragen bör utgöra arbetelement i budgetarbetet. Av riksdagen beviljade anslag omvandlas av Kungl. Maj:t till uppdrag som avgränsas med hänsyn till indelningen i program och produktionsområden. För uppdrag bör anges vad som skall utföras samt resurser och eventuella restriktioner för utförandet. Det nya systemet bör ge större frihet för myndigheterna än f. n. att välja mellan olika sätt att lösa sina uppgifter. Det nya redovisningssystemet skall bl. a. medge kontroll av effektiviteten i verksamheten.

Underlaget för riksdagens beslut om anslag kommer enligt vad jag här har förordat att vara indelat efter program och produktionsområden. I viss utsträckning bör Kungl. Maj:ts förslag även kunna redovisas med uppdelning på kostnads/utgiftsslag. Förslagen skall vara hänförliga till vad som anges för första året i en femårig programplan. Denna har anknytning till en perspektivplan för 15 år och bör bl. a. inrymma den handlingsfrihet som perspektivplanen förutsätter.

Det nya planerings- och budgeteringssystemet kommer att ge Kungl. Maj:t och riksdagen bättre underlag än f. n. för att bedöma försvarets resursbehov och effektivitet.

Övergången till det nya systemet för planering och budgetering inom försvaret förbereds sedan länge. Fortfarande återstår dock mycket arbete, bl. a. med att successivt anpassa myndigheternas interna ekonomisystem till det nya gemensamma systemet. Liksom överbefälhavaren anser jag att övergången bör ske den 1 juli 1972. Den bör ske samtidigt för alla huvudprogram. Införandet måste dock i viss mån ske stegvis. Kraven på bl. a. informationsmängd i system- och programplaner och på kostnadsfördelning mellan delprogram måste till en början sättas lägre än när systemet har

blivit inarbetat. Administrativ enkelhet måste eftersträvas vid systemets utformning.

Genom beslut i januari 1970 har Kungl. Maj:t anbefallt myndigheterna att i avvaktan på riksdagens ställningstagande i sin planering utgå från bl. a. att anslagsframställningar för budgetåret 1972/73 skall lämnas i program-budgetform. För att under Kungl. Maj:t leda införandet av det nya systemet har jag enligt Kungl. Maj:ts bemyndigande tillkallat en särskild delegation med representanter för försvars- och finansdepartementen samt för överbefälhavaren, civilförsvarsstyrelsen och vissa andra centrala myndigheter.

En tillämpning av programbudgetering inom försvaret kan ske inom ramen för nuvarande budgetprinciper och föregriper inte arbetet inom den utredning som har till uppgift att göra en allmän översyn av statsbudgeten. Med hänsyn till de stora förändringarna i fråga om anslagens antal och ändamålsbestämning bör riksdagen redan nu beredas tillfälle att yttra sig om det nya systemet.

Hinder möter inte att ärendet behandlas först under höstriksdagen.

Liksom beträffande budgetåren 1967/68 (prop. 1967: 110 s. 5), 1968/69 (prop. 1968: 110 s. 91) och 1969/70 (prop. 1969: 110 s. 42) har inom försvarsdepartementet upprättats tabeller, i vilka redovisas försvarets beräknade utgifter under budgetåret 1970/71 i programtermer. Redovisningen avser den fördelning på ändamål som har föreslagits i prop. 1970: 1 (bil. 6), 1970: 18 och 1970: 110. Redovisningen följer i huvudsak samma indelning i program och produktionsområden som har använts vid föregående redovisningar i programtermer. De avvikelser som förekommer innebär dock att jämförelser med belopp för tidigare år inte kan göras. Tabellerna torde få fogas som *bilaga 1* och *2* till statsrådsprotokollet i detta ärende.

I tabell 1 redovisas budgeten för 1970/71 uppdelad på huvudprogram och huvudproduktionsområden. I tabell 2 har huvudprogram och utgiftsslag ställts samman. Uppdelningarna har inte kunnat göras helt exakt eftersom nuvarande titelförteckning och kontoplaner inte är utformade med hänsyn till programbudgetens krav. De belopp som redovisas i tabellerna skiljer sig från riksstatsförslaget bl. a. genom att under varje program redovisas den beräknade nettoutgiften, vilket innebär att anslagen har korrigerats för väntade förändringar i reservationsmedelsbehållningen. Prisregleringsanslaget för det militära försvaret har inte tagits med i tabellerna. Avskrivningar och förräntningskrav har inte inkluderats i ersättningsanslagen till fastighetsfonderna.

Jag hemställer, att Kungl. Maj:t bereder riksdagen tillfälle

att yttra sig med anledning av vad jag har anfört om införande av nytt system för planering och budgetering inom försvaret.

Med bifall till vad föredraganden sålunda med instämmande av statsrådets övriga ledamöter hemställt förordnar Hans Maj:t Konungen att till riksdagen skall avlätas proposition av den lydelse bilaga till detta protokoll utvisar.

Ur protokollet:

Britta Gyllensten

Tabell 1. Försvarsutgifternas fördelning på huvudprogram m. m. och huvudproduktionsområden (milj. kr.)

Huvudprogram m. m.	Huvudproduktionsområden				
	Ledning och förbandsverksamhet	Materielanskaffning	Anskaffning av anläggningar m. m.	Forskning och utveckling	Summa
1. Arméförband	1 366	540	69	30	2 005
2. Marinförband	447	268	60	30	805
3. Flygvapenförband	797	848	60	198	1 903
4. Central och högre regional ledning	194	29		2	225
5. Gemensamma myndigheter och funktioner	558	37	49	90	734
6. Civilförsvar	51	24	49	1	125
Summa	3 413	1 746	287	351	5 797
Försvarsdepartementet m. m.	14				14
Övrig verksamhet	28	4	7		39
Totalt	3 455	1 750	294	351	5 850

Anm. Till utgifter för *ledning och förbandsverksamhet* har bl. a. förts alla utgifter för utbildning till och av fast anställd personal, grund- och repetitionsutbildning av värnpliktiga/civilförsvarspliktiga inkl. de utgifter som därav föranleds genom utnyttjandet av kaserner, övningsmateriel m. m. Vidare har till produktionsområdet förts utgifter för löner och andra förmåner till anställd personal jämte särskilda utgifter för ledning och administration m. m. och operativ och krigsorganisatorisk verksamhet som fältövningar, insatsberedskap m. m.

Till utgifter för *materielanskaffning* har förts utgifter för anskaffning av materiel m. m. för krigs- och fredsorganisationen jämte utgifter för centralt vidtagna renoveringar eller underhållsåtgärder som inte kan hänföras till löpande övningsberoende underhåll.

Till utgifter för *anskaffning av anläggningar m. m.* har förts alla investeringar i mark, befästningar och kaserner m. m. jämte därmed förknippade utgifter för administration m. m.

Till utgifter för *forskning och utveckling* har förts alla investeringar i såväl allmän forskning och utredningsverksamhet som objektbunden forskning samt försök och utveckling av vapenprojekt m. m.

Tabell 2. Försvarsutgifternas fördelning på huvudprogram och utgiftsslag (milj. kr.)

Huvudprogram m.m.	Utgiftsslag				
	Personal-löner	Förmåner till värnpliktiga m. fl.	Materiel och tjänster	Mark och anläggningar	Summa
1. Arméförband	632	139	1 041	193	2 005
2. Marinförband	247	30	439	89	805
3. Flygvapenförband	305	19	1 473	106	1 903
4. Central och högre regional ledning	151		68	6	225
5. Gemensamma myndigheter och funktioner	350	71	189	124	734
6. Civildörsvar	24	8	36	57	125
Summa	1 709	267	3 246	575	5 797
Försvarsdepartementet m. m.	8		5	1	14
Övrig verksamhet	10		18	11	39
Totalt	1 727	267	3 269	587	5 850

Anm. Till *personallöner* har förts löneutbetalningar för all av försvaret anställd personal inkl. lönetillägg, men exkl. traktamenten och sjukvårdsförmåner. Kostnader för framtida pensionsförpliktelser har räknats in.

Till *förmåner till värnpliktiga m. fl.* har förts kontantavlönning till värnpliktiga/civildörsvarspliktiga samt familjebidrag m. m.

Till *materiel och tjänster* har förts utgifter för inköp, hyror, reparation och underhåll av materiel och varor samt utgifter för tjänster (exkl. hyrestjänster).

Till *mark och anläggningar* har förts utgifter för inköp och hyror av mark, byggnader och befästningar inkl. utgifter för bränsle, vatten och elektricitet.

Innehållsförteckning

	Sid.
Planering och programbudgetering inom försvaret	2
Utredningsarbetet	2
Programbudgetsgruppens förslag	4
Remissyttranden	27
Departementschefen	37
<i>Bilaga 1: Förvarsutgifternas fördelning på huvudprogram m. m. och huvudproduktionsområden</i>	<i>46</i>
<i>Bilaga 2: Förvarsutgifternas fördelning på huvudprogram m. m. och utgiftslag</i>	<i>47</i>