

Proposition om krigsmaktens högsta ledning

I propositionen 1961:109 har chefen för försvarsdepartementet lagt fram förslag om en reform av krigsmaktens högsta ledning. Propositionen grundar sig på de förslag och andra meningsyttringar som framförts främst i de betänkanden som framlagts av 1960 års försvarsledningsutredning och 1958 års försvarsledningskommitté. Departementschefen redogör i propositionen för såväl kommitténs som utredningens uttalanden samt för remissyttrandena över betänkandena.

(Förra numret av Flygvapennytt innehöll ett fylligt referat av försvarsledningsutredningens betänkande. Här redovisas därför endast departementschefens synpunkter och förslag).

Departementschefen uttalar att han vid studium av utredningarnas redovisning av sitt arbete funnit att förslagen är väl underbyggda genom grundliga undersökningar och överväganden av de betydelsefulla och komplicerade problem det här gäller. Han ansluter sig därför i allt väsentligt till förslagen och anser att de bör läggas till grund för beslut om ny organisation m m av krigsmaktens högsta ledning.

Möjligheten att genomföra ny organisation av krigsmaktens högsta ledning utan att avvakta de resultat vartill försvarsledningsutredningen kan komma beträffande totalförsvarsledningen och utredningen av en ökad samordning på det regionala planet inom krigsmakten tas upp till granskning. Departementschefen anser att anledning saknas att dröja med beslut om krigsmaktens högsta ledning och finner det angeläget att beslut om ny organisation fattas utan dröjsmål. Den bör - med visst i det följande angivet undantag - träda i kraft den 1 oktober 1961.

Utgångspunkter och riktlinjer

Utöver de uttalanden av principiell natur avseende sådana frågor som krigsmaktens högsta lednings uppgifter i krig och fred, ansvarsfördelningen mellan den politiska och den militära högsta ledningen, sambandet mellan vår utrikespolitik och krigsmaktens högsta lednings utformning, indelning i försvarsgrenar, led-

ningens personalbehov och formerna för dess tillgodoseende som 1960 års försvarsledningsutredning gjort under denna rubrik och till vilka uppfattningar departementschefen ansluter sig görs i detta sammanhang endast ett par kommentarer.

Departementschefen understryker särskilt vad utredningen anfört om de krav, som den alliansfria utrikespolitiken ställer på vår krigsmakts högsta ledning i fråga om kvalitativa och kvantitativa resurser. Vidare framhålls, att sådana efterhand inträdande förskjutningar mellan de nuvarande försvarsgrenarnas ansvarsområden, som utredningen förklarat sig kunna räkna med, inte bör förutsättas komma till stånd först i en mera avlägsen framtid, efter den period av omkring tio år som utredningen ansett möjlig att överblicka. Att en sådan utveckling tvärtom kan göra sig märkbar redan inom en mera näraliggande tidrymd är betydelsefullt i olika hänseenden.

KRIGSMAKTENS HÖGSTA LEDNING I KRIG

Departementschefen finner det vara en riktig utgångspunkt för organisationen av krigsmaktens högsta ledning, att den i första hand skall kunna verka vid och efter ett krigsutbrott av överraskande och våldsamt typ. När det gäller att bedöma vilka åtgärder som är bäst lägnade att avhjälpa föreliggande brister då det gäller att uppfylla dessa krav har två principiellt skiljaktiga typlösningar granskats, ÖB-alternativet och militärledningsalternativet. Departementschefen anser i likhet med utredningarna och samtliga remissinstanser att ÖB-alternativet bör väljas. Likaså finner departementschefen att en befattningshavare - chefen för försvarsstaben - bör ha fullständigt ansvar och klara befogenheter att leda allt operativt stabsarbete inom högkvarteret.

KRIGSMAKTENS HÖGSTA LEDNING I FRED

Departementschefen konstaterar att vid sidan av det operativa krigsförberedelsearbetet utgör arbetet med krigsmaktens utveckling den

dominerande uppgiften i fred. Utredningarna har, när de studerat alternativa lösningar av frågan om krigsmaktens högsta ledningsorganisation i fred, utgått från de krav som ledandet av dessa båda funktioner ställer. Vad beträffar de brister som utredningarna ansett föreligga i nuläget, understryker departementschefen särskilt vad som anförts om frånvaron av en enhetlig strategisk grundsyn och fortsätter: Även om det kan vara vanskligt att göra en gradering mellan sådana ting som strategisk grundsyn, beredskap etc är jag benägen att beteckna åstadkommandet av en sådan grundsyn som ett ofrånkomligt villkor för att krigsmaktens ledning skall kunna verka på ett riktigt sätt.

Ledningen av operativ verksamhet och långsichtsplanering

Enligt de alternativ som föreslagits för ledningen i fred - ÖB-alternativet - kommer överbefälhavaren att såsom ensam beslutande under Kungl Maj:t leda och ansvara för de viktigaste funktionerna, operativt krigsförberedelsearbete och långsichtsplanering, med biträde av en allsidigt sammansatt försvarsstab. Departementschefen har vid studium av de anförda motiven blivit övertygad om att detta är en lösning som är nödvändig för att möta tidens och utvecklingens krav. Det är av flera olika skäl ett starkt intresse för statsmakterna att ledningen av en så omfattande organisation och en så förgrenad verksamhet som krigsmakten representerar, utformas på ett sätt som så långt möjligt säkerställer kontinuitet och sammanhang i verksamheten och att ansvaret inför Kungl Maj:t för de viktigaste funktionerna är samlat på en hand.

När det gäller organisationens närmare utformning för det operativa krigsförberedelsearbetet, har utredningarna ansett att överensstämmelse mellan krigs- och fredsorganisationen, ett nära organisatoriskt sammanhang mellan operativt krigsförberedelsearbete och långsichtsplanering samt enkla och entydiga linjer för samverkan med de civila delarna av totalförsvaret är faktorer, som måste tillmätas avgörande betydelse. Dessa fordringar blir, enligt departementschefen, bäst tillgodosedda i en organisation av krigsmaktens högsta ledning, som innebär att överbefälhavaren i ärenden rö-

rande operativt krigsförberedelsearbete ger direkta order till regionala chefer samt att de operativa uppgifter, som i nuläget åvilar marin- och flygstaberna handläggs i försvarsstabens.

ANM: Operativ verksamhet och operativt krigsförberedelsearbete används i enlighet med FLK begreppsbestämningar. Med operativ verksamhet inom krigsmaktens högsta ledning i krig förstås all den verksamhet som i denna instans måste äga rum för att leda våra stridskrafter. Verksamheten består i att bestämma hur resurserna skall fördelas och omfördelas, hur uppgifter skall ställas och hur dessa i nya lägen skall förändras samt hur stridskrafterna skall stödjas genom underhålls- och andra stödfunktioner. Med operativt krigsförberedelsearbete inom krigsmaktens högsta ledning förstås dels en verksamhet, som omfattar studier och analyser av vårt lands värde för en angripare och av övriga förutsättningar för landets försvar och genom vilka kraven på vårt försvar skall formuleras, dels utarbetande och utfärdande till direkt under den högsta ledningen lydande chefer och myndigheter av order och anvisningar för den operativa krigsplanläggningen, dels ock utförandet av de delar av denna planläggning, som ankommer på den högsta ledningen. Med de sålunda bestämda begreppen sammanhänger nära begreppet mobiliseringsplanläggning. Denna verksamhet syftar till att vid given tidpunkt och på given plats ställa vissa bestämda stridskrafter med fastställd utrustning till den operativa ledningens förfogande. Den operativa krigsplanläggningen och mobiliseringsplanläggningen påverkar varandra, men den senare är i sig själv icke av operativ art.

LEDNINGEN AV FÖRBANDSPRODUCERANDE FUNKTIONER

I en fråga om ledningen av de s k förbandsproducerande funktionerna - utrustning, utbildning mm - innebär försvarsledningsutredningens förslag att ansvaret för dessa funktioner alltså skall åvila respektive försvarsgrenschefer. Departementschefen ansluter sig till grundtankarna i dessa förslag, vilka syftar till att åstadkomma ökad överblick för överbefälhavaren och närmare kontakt mellan den operativa verksamheten och långsichtsplanering, å ena sidan, samt förbandsproduktionen, å den andra. Beträffande insändandet av ifrågavarande framställningar bör huvudregeln vara, att de skall insändas genom överbefälhavaren, men undantag härifrån skall kunna göras. Departementschefen anser att reglerna i ämnet bör utformas så, att avgörandet vilka typer av ärenden, som sålunda skall undantagas, tillkommer Kungl Maj:t.

Försvarsledningsutredningen har uttalat, att förvaltningstjänsten har till allmän uppgift

att realisera de intentioner i fråga om krigsmaktens utformning på kort och lågn sikt, som inom ramen för statsmakternas beslut och målsättning, medelsttilldelning eto formuleras av krigsmaktens ledning på operativa grunder. Med denna utgångspunkt står det klart, att såväl den operativa ledningen som de för stridskrafternas utrustning och utbildning ansvariga måste ha avsevärda befogenheter att styra förvaltningsverksamheten, såvitt det gäller dennas allmänna inriktning, tidsprioritering av olika projekt m m.

INTENDENTUR- OCH TYGFÖRVALTNINGSTJÄNSTENS CENTRALA ORGANISATION

Efter att ha tagit del av vad som anförts av försvarsledningsutredningen och olika remissmyndigheter med avseende på intendenturförvaltningstjänstens centrala organisation har departementschefen blivit befäst i sin uppfattning, att de - av utredningen närmare angivna - fördelar, som står att vinna genom att intendenturförvaltningstjänstens ledning koncentreras till ett för krigsmakten gemensamt verk, vida överväger tänkbara olägenheter. Principbeslut bör nu fattas om övergång till gemensam central intendenturförvaltning. Det gemensamma intendenturförvaltningsverket bör om möjligt

tillkomma under budgetåret 1962/63. Den särskilda utredningen om det nya verkets organisation m m skall enligt lämnade direktiv bedrivas med sikte på att inrättandet efter vederbörlig riksdagsbehandling skall kunna ske den 1 juli 1962.

Försvarsledningsutredningen har funnit sig inte kunna tillstyrka att något beslut om en gemensam central tygförvaltning fattas nu. De avgörande motiven har varit följande: Tygmaterielområdet domineras i ekonomiskt hänseende av stora och komplicerade vapensystem, som efter hand tillkommer. Redan nu framtages system, vilkas användningsområden sträcker sig över försvarsgrensgränserna, och denna utveckling kommer sannolikt att accentueras. Så länge huvuddelen av tygmaterielen likväl är försvarsgrensbunden, kan tiden icke anses mogen att inrätta en gemensam tygförvaltning.

Departementschefen har - efter noggrant övervägande - funnit det riktigast att bedöma frågan på samma sätt som utredningen. Detta innebär att han förordar ett bibehållande till vidare av den tredelade organisationen. Departementschefen uttalar dock som sin bestämda mening, att organisationen bör utformas så att den främjar en utveckling i riktning mot ett för krigsmakten gemensamt tygförvaltningsverk. Utvecklingen fram till detta - för närvarande rätt avlägsna - mål måste enligt departementschefens mening innefatta en gradvis skeende omvandling av försvarsgrensförvaltningarna i riktning mot fackförvaltningar.

Direktiv och anvisningar

Enligt den av försvarsledningsutredningen föreslagna ordningen skall överbefälhavaren och försvarsgrenscheferna utöva dem tillkommande inflytande på förvaltningsverksamheten bland annat genom direktiv och anvisningar. Direktiv skall enligt utredningens förslag utgå endast från överbefälhavaren. Direktiven skall utgöra allmänna riktlinjer för myndigheternas handlande, vilka skall avspegla den grundsyn som det ankommer på överbefälhavaren att fastställa och hävda i planeringen för krigsmaktens utveckling.

Forts. på sid. 24.



USA:s avgående flygvapenchef general Thomas White gästade svenska flygvapnet tiden 25/5 - 27/5. Vid ankomsten till F 8 25/5 hälsades den höge gästen välkommen av bl a generalmajor Lage Thunberg.

PROPOSITION OM KRIGSMAKTENS HÖGSTA LEDNING
Forts. från sid. 6.

Departementschefen finner det naturligt att de av överbefälhavarens direktiv som berör förvaltningsmyndigheterna, lämnas genom respektive försvarsgrenschefer. Denna ordning torde vara lämplig icke blott när det gäller försvarsgrensövervaltningarna utan även i den mån direktiv är avsedda att inverka på gemensamma förvaltningsmyndigheters verksamhet.

Vad anvisningarna beträffar, vilka även enligt utredningens förslag i förekommande fall skall kunna underställas högre myndigheters prövning, syns enligt departementschefen det förtydligandet böra göras att denna högre myndighet alltid bör vara Kungl Maj:t, oavsett om anvisningarna meddelats av överbefälhavaren eller av försvarsgrenschef.

Frågan huruvida överbefälhavarens kommunikation med förvaltningsmyndigheterna bör äga rum direkt eller - som utredningen ansett - genom försvarsgrenscheferna, har dryftats av ett par remissmyndigheter. Departementschefen finner det naturligt, att de operativt betingade anvisningarna, men icke direktiven, riktas direkt till förvaltningarna; försvarsgrenscheferna bör dock erhålla kännedom även om anvisningarna genom avskrifter eller på annat sätt.

FÖRSVARSGRENSCHEFS INFLYTANDE PÅ FÖR-
VALTNINGSTJÄNSTEN

Utredningens majoritet har föreslagit, att försvarsgrenschefernas chefskap över respektive försvarsgrenars tygförvaltande verk skall upphöra. Departementschefen biträder utredningsmajoritetens förslag. Förutom att detta förslag syns departementschefen logiskt och systematiskt riktigt är huvudskälet därtill den i det föregående angivna principen, att organisationen bör utformas så att den främjar en utveckling i riktning från försvarsgrensövervaltning mot fackförvaltning. Även om den rådande ordningen för tygförvaltningsverkens ledning sannolikt skulle kunna fungera tillfredsställande ännu någon tid, måste man enligt departementschefens mening räkna med att utvecklingen mot fackförvaltning förr eller senare kommer att framtvinga en ändring. Departementschefen har ansett det lämpligast att principbeslut om denna ändring fattas i samband med den försvarsledningsreform som nu fö-

restår men att genomförandet sker vid en senare tidpunkt, t ex då det nya gemensamma intendenturförvaltningsverket träder i verksamhet.

FÖRSVARETS FÖRVALTNINGSDIREKTION

Förvaltningsdirektionen har enligt departementschefens uppfattning visat sig kunna göra insatser av betydande värde för samordning och rationalisering av förvaltningarnas verksamhet. Det är därför mest ändamålsenligt att bygga vidare på direktionen i strävandena att ytterligare utveckla denna samordning och rationalisering särskilt inom tygförvaltningens område. I enlighet härmed förordas icke tillkomsten av någon fristående styrelse för de tygförvaltande verken.

VISSA SÄRSKILDA FRÅGOR

Departementschefen biträder förslaget från Försvarets Civilförvaltning att äskandet av försvarsgrenarnas avlöningsanslag skall ankomma på försvarsgrenscheferna under medverkan av civilförvaltningen.

Departementschefen anmäler sin avsikt att vid ett senare tillfälle föreslå Kungl Maj:t att meddela beslut, innebärande att chefen för försvarsstaben skall vara representerad i försvarsgrenarnas befordringsberedningar.

HÖGSTA LEDNINGEN AV DET TOTALA FÖR-
SVARET

I frågan om inrättandet av ett försvarsråd eller en försvarsnämnd förutsätter departementschefen att den kommer att behandlas i den påbörjade andra etapp av försvarsledningsutredningens arbete, som avser totalförsvarsledning.

Militärledningen

Vad de båda utredningarna anfört om militärledningen har biträgt departementschefen uppfattningen, att en effektivisering och intensifiering av verksamheten i detta forum är önskvärd och att åtskilligt torde stå att vinna därigenom. Inom militärledningen bör överläggningar äga rum om olika för krigsmakten

centrala frågor. De medel som föreslagits för att verksamheten skall ge bättre utbyte - främst utnyttjandet av ett gemensamt stabsunderlag för överläggningarna samt skyldighet för ledamöterna att ange sina ståndpunkter i förelagda ärenden - syns departementschefen lämpligt valda. Han finner det också värdefullt, att försvarsledningsutredningen så klart fastslagit militärledningens karaktär av ett organ för överläggningar men inte för kollektiva beslut. Bestämmelserna om militärledningen bör gälla endast i fred.

ANSVAR OCH ARBETSFÖRDELNING MELLAN HÖGRE STABER

Departementschefen ansluter sig till meningen, att försvarsstaben i framtiden inte bör ha andra uppgifter än att vara överbefälhavarens stab, liksom att dess arbete bör koncentreras till de viktigaste verksamhetsområdena och inte innefatta detaljarbete som kan utföras på annat håll. Det är angeläget att dessa principer blir vägledande för arbetet i den omorganiserade staben.

Den viktigaste ändringen i rådande arbetsfördelning mellan försvarsstaben och försvarsgrensstaberna är att sådana ärenden av operativ art, som nu handläggs i marin- och flygstaberna, överförs till försvarsstaben. Något operativt krigsförberedelsearbete skall i fortsättningen givetvis inte bedrivas i någon av försvarsgrensstaberna.

FÖRSVARSTABENS INRE ORGANISATION

Departementschefen tillstyrker, att en befattning som souschef inrättas i försvarsstaben.

Beträffande den ställning som upplysningsorganet i försvarsstaben bör inta, föreslår departementschefen att en upplysningsavdelning inrättas och ställs direkt under försvarsstabschefen, varvid nuvarande sektion III utgår.

Departementschefen anser det vara lämpligt att befästningsinspektionen, vars verksamhet har åtskilliga anknytningar till olika verksamhetsgrenar inom försvarsstaben och som för närvarande lyder under överbefälhavaren, inordnas i försvarsstaben. Befästningsinspektören bör liksom nu vara chef för fortifikationskåren och i

denna egenskap lyda under chefen för armén.

Departementschefen finner det naturligt och angeläget, att långsiktig personalplanering snarast möjligt infogas bland arbetsuppgifterna för försvarsstabens planeringsorgan. En beställning för detta ändamål bör tillkomma.

BEHOVET AV STABSPERSONAL I FÖRSVARSTABENS FREDSORGANISATION

Förslaget till personalförändringar innebär bl a att nuvarande beställning för chef för försvarsstaben i Bo 5 eller Bo 4 utbyts mot beställning i Bo 5. En beställning för överste eller kommandör i Bo 4 för souschef vid försvarsstaben inrättas. Beställningar för 2 överstar i Bo 4 eller Bo 3 samt en överste eller kommandör i Bo 4 eller Bo 3 tillkommer i operationsledningen. En beställning för överste eller kommandör i Bo 4 eller Bo 3 tillkommer i planeringssektionen. De tre sistnämnda beställningarna tillkommer genom överföring och omvandling av en Bo 1 vid armén, en Bo 3 vid flottan och en Bo 3 vid flygvapnet (chefen för F 14, Halmstad). Behovet av officerare på aktiv stat i den organisation av försvarsstaben som nu föreslås uppgår till 103 st. Av dessa föreslås 81 beställningar uppföras på försvarstabsens stat.

Behovet av försvarsstabsaspiranter uppgår till 20 varav 10 ur armén samt 5 ur vardera marinen och flygvapnet.

De totala kostnadsökningarna för löner under olika anslag i detta sammanhang utgör i runt tal 400.000 kr för helt budgetår.

Departementschefen understryker den vikt som han tillmäter den försvarsledningsreform som nu förestår. Det grundläggande motivet för att föreslå denna i många avseenden genomgripande reform är självfallet att departementschefen är övertygad om att möjligheter därigenom öppnas att i betydande grad öka vår försvarseffekt. Från en synpunkt sett innebär detta, att vi kan räkna med större säkerhet för att de medel som anslås till vårt försvar och de uppoffringar i övrigt som detta betingar kommer till största nytta. Det står emellertid klart, att den effektivare ledning av krigsmaktens verksamhet, som vi önskar uppnå, icke kan väntas komma till stånd enbart genom att man föreskri-

ver ändringar i ansvarsförhållandena och den organisatoriska indelningen. En nödvändig förutsättning är också, att erforderliga stabsresurser ställes till förfogande för beredning av överbefälhavarens beslut m m.

Departementschefen erinrar om försvarsledningsutredningens uttalanden till förmån för en ordning, enligt vilken personalförteckningar för de högre staberna i högre grad än nu är fallet avspeglar det verkliga personalbehovet. Departementschefen ansluter sig till principen och fäster därvid särskilt avseende vid önskemålet att i så liten utsträckning som möjligt och åtminstone inte för tillgodoseende av varaktiga personalbehov i staberna störa utbildningsarbetet vid förbanden genom kommendering av personal från dem.

FÖRSVARSGRENSLEDNINGARNAS ORGANISATION M M

Det är angeläget att snarast möjligt få klarlagt vilka arbetsuppgifter, vilken organisation och vilka personalresurser som bör avses för de nu mer eller mindre provisoriskt organiserade försvarsgrensstaberna jämte övriga i försvarsgrensledningarna ingående enheter utom försvarsgrensförvaltningarna. I likhet med försvarsledningsutredningen anser departementschefen att undersökningar i angivet syfte bör verkställas. De bör genomföras snarast möjligt med sikte på att beslut i ärendet skall kunna, efter vederbörlig prövning från riksdagens sida, börja tillämpas under budgetåret 1962/63.

Allmänna riktlinjer för översynen bör vara anpassning till försvarsledningsreformens principer samt åstadkommande av rationalisering och ökad fasthet i organisationen. Uppmärksamhet bör dessutom ägnas frågan om att ge de tre försvarsgrensledningarna en i fråga om grunddragen mera likformig organisation än för närvarande samt att alla möjligheter att - utan förfång för tjänstens ofrånkomliga krav - vinna personalbesparingar givetvis bör tillvaratas.