National Library
of Sweden

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1960:40

Försvarsdepartementet

FÖRSVARSKOSTNADERNA

BUDGETÅREN 1961/63

BETÄNKANDE AVGIVET AV

1960 ÅRS FÖRSVARSKOMMITTÉ

Stockholm 1960

Statens offentliga utredningar 1960

Kronologisk förteckning

1. Folktandvården. Idun. 189 s. **I.**
2. Högre utbildning, forskning och försök på lantbrukets område. Almqvist & Wiksell, Uppsala. XII + 508 s. **Jo.**
3. Grusexploateringen i Sverige. Idun. 85 s. **Jo.**
4. Fastighetsbeskattningen. Marcus. 179 s. **Fi.**
5. Förslag till namnlag. Idun. 362 s. **Ju.**
6. Studiekostnader vid beskattningen. Idun. 211 s. **Fi.**
7. Redogöraransvaret och anmärkningsprocessen. Kihlström. 146 s. **Fi.**
8. Preliminär nationalbudget för år 1960. Marcus. V + 121 s. **Fi.**
9. De ekonomiska villkoren för en huvudmannaskapsreform inom mentalsjukvården. Idun. 173 s. **I.**
10. Statstjänstemäns förhandlingsrätt. Idun. 105 s. **C.**
11. Översyn av lagen om försäkringsrörelse. Idun. 509 s. **H.**
12. Krigsmaktens högsta ledning. Beckman. 235 s. **Fö.**
13. Individuella differenser och skoldifferentiering. Victor Petterson. 127 s. **E.**
14. CP-vården. Idun. 175 s. **I.**
15. Kursplaneundersökningar i matematik och modersmålet. Idun. 536 s. **E.**
16. Banklikviditet och kreditprioritering. Idun. 245 s. **Fi.**
17. Forskning och högre utbildning på skogsbrukets område. Idun. 207 s. **Jo.**
18. Reviderad nationalbudget för år 1960. Marcus. V + 98 s. **Fi.**
19. Rättssäkerheten vid administrativa frihetsberövanden. Idun. 138 s. **Ju.**
20. Allmänna yrkesinspektionen. Idun. 135 s. **S.**
21. Medicinska äktenskapshinder. Idun. 140 s. **Ju.**
22. Bohuslän. Idun. 326 s. **S.**
23. Besparingar inom försvaret. Idun. 245 s. **Fö.**
24. Lagberedningens förslag till jordabalk m. m. I. Lagtext. Norstedt & Söner. 259 s. **Ju.**
25. Lagberedningens förslag till jordabalk m. m. II. Motiv till balken. Norstedt & Söner. 815 s. **Ju.**
26. Lagberedningens förslag till jordabalk m. m. III. Motiv till lagen om införande av nya jordabalken m. m. Norstedt & Söner. 267 + 31 + 313 s. **Ju.**
27. Offentlig provningsverksamhet. Behov och resurser. Idun. 157 s. **H.**
28. Förverkande på grund av brott. Berlingska Boktryckeriet, Lund. 188 s. **Ju.**
29. Frågan om åtgärder för att förbättra konsumtionsmjölkens beskaffenhet. Idun. 236 s. **I.**
30. Objektiviteten vid forskning och försök på växtnäringsområdet. Kihlström. 324 s. **Jo.**
31. Betänkande angående inrättande av en fond av malmvinstmedel till främjande av naturvetenskapligt och tekniskt forsknings- och utvecklingsarbete. Marcus. 106 s. **Fi.**
32. Statliga företagsformer. V. Idun. 214 s. **Fi.**
33. Förskollärarutbildningens organisation. Idun. 101 s. **S.**
34. Reviderad brandlagstiftning. Idun. 358 s. **I.**
35. Socialförsäkringens organisation. Idun. 313 s. **S.**
36. Förbättrad taxeringskontroll. Idun. 378 s. **Fi.**
37. Tornedalsutredningen. II. Idun. 261 s. + 1 utvikskarta. **S.**
38. Skydd för vattenförsörjningen. Idun. 141 s. **Jo.**
39. Rådgivningsverksamheten på jordbrukets område. Idun. 221 s. **Jo.**
40. Försvarskostnaderna budgetåren 1961/63. Idun. 71 s. **Fö.**

Anm. Om särskild tryckort ej angives, är tryckorten Stockholm. Bokstäverna med fetstil utgöra begynnelsebokstäverna till det departement, under vilket utredningen avgivits, t. ex. **E.** = ecklesiastikdepartementet. **Jo.** = jordbruksdepartementet.

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1960:40

Försvarsdepartementet

FÖRSVARSKOSTNADERNA

BUDGETÅREN 1961/63

BETÄNKANDE AVGIVET AV

1960 ÅRS FÖRSVARSKOMMITTÉ

IDUNS TRYCKERIAKTIEBOLAG ESSELTE AB

STOCKHOLM 1960

Innehåll

Till

Herr Statsrådet och Chefen för Kungl. Försvarsdepartementet

Genom beslut den 22 april 1960 bemyndigade Kungl. Maj:t chefen för försvarsdepartementet att tillkalla högst nio sakkunniga för att verkställa utredning rörande försvarets fortsatta kostnadsram m. m. och avgiva av utredningen betingade förslag.

Herr Statsrådet tillkallade med stöd av detta bemyndigande såsom sakkunniga landshövdingen *E. A. Westerlind,* åt vilken tillika uppdrogs att såsom ordförande leda de sakkunnigas arbete, ledamöterna av riksdagens andra kammare *B. G. Bohman, L. M. Eliasson* och *G. E. Heckscher,* ledamöterna av riksdagens första kammare *E. B. Holmqvist, P. Jacobsson* samt andre vice talmannen *N. I. Johansson* ävensom ledamöterna av riksdagens andra kammare *M. D. E. Ståhl* och numera talmannen *G. F. Thapper.*

De sakkunniga har antagit benämningen 1960 års försvarskommitté.

Genom beslut den 28 april 1960 utsågs chefen för försvarsstaben, generalmajoren *C. T. E. Göransson* och utrikesrådet *C. S. Åström* att såsom experter samt överstelöjtnanten vid generalstabskåren *S. Ahnfelt,* kommendörkaptenen av första graden vid flottan *B. G. G. Lundvall* och överstelöjtnanten vid flygvapnet *N.-F. Palmstierna* såsom biträdande experter, biträda utredningen. Byråchefen i civilförsvarsstyrelsen *S.-E. S. Bergelin* anmodades vidare den 1 juli 1960 att från och med samma dag stå till kommitténs förfogande såsom expert.

Den 28 april 1960 uppdrogs åt t. f. byråchefen i försvarsdepartementet *A. C. R. Resare* och t. f. budgetsekreteraren i finansdepartementet *G. V. V. Paulsson* att vara huvudsekreterare respektive sekreterare samt den 25 maj 1960 åt kaptenen vid kustartilleriet *R. E. I. Bjule* att vara biträdande sekreterare åt utredningen.

Sedan utredningsuppdraget nu slutförts, får kommittén härmed vördsamt överlämna ett av kommittén utarbetat betänkande, Försvarskostnaderna budgetåren 1961/63.

Undertecknade Eliasson och Johansson åberopar ett särskilt yttrande angående det fortsatta utredningsarbetet.

Stockholm den 14 december 1960

Erik Westerlind

Gösta Bohman *Lars Eliasson* *Gunnar Heckscher*

Eric Holmqvist *Per Jacobsson* *Ivar Johansson*

Manne Ståhl *Fridolf Thapper*

/A. Resare

1. Utredningsuppdraget och arbetets bedrivande

Försvarskommitténs direktiv innefattas i ett anförande till statsrådsprotokollet den 22 april 1960 av chefen för försvarsdepartementet, statsrådet Andersson. Departementschefen anförde härvid i huvudsak följande.

Vid 1958 års B-riksdag fattades beslut om försvarshuvudtitelns utveckling under de närmast följande budgetåren. Beslutet innebar att den ekonomiska ramen för fjärde huvudtitelns driftbudget fastställdes till 2 700 miljoner kronor för budgetåret 1958/59. Från denna utgångspunkt skulle försvarshuvudtiteln under de därpå följande budgetåren stiga med i genomsnitt 2 ½ procent årligen för teknisk utveckling. Därutöver skulle från och med innevarande budgetår utgå kompensation för inträdda pris- och lönestegringar. Vid 1959 års riksdag fastställdes bestämda regler rörande beräkningen av dessa kostnadsändringar. Dessa regler bygger på en för ändamålet särskilt konstruerad prisindex. Den överenskommelse mellan de demokratiska partierna rörande fixeringen av driftbudgetens totalsumma för budgetåret 1958/59 samt den därefter följande årliga uppräkningen och kompensationen, vilken föregick riksdagsbeslutet och som detta anslöt till, gällde de efter budgetåret 1958/59 följande 2—3 åren. Under fjärde huvudtiteln till årets statsverksproposition har jag uttalat att överenskommelsen gäller budgetåren 1958/61. Riksdagen har lämnat detta konstaterande utan erinran.

Till grund för 1958 års försvarsbeslut låg ett omfattande material belysande relevanta omständigheter för bedömning av frågan om det militära försvarets omfattning, utformning och långsiktiga utveckling. Bedömningen innefattade beaktande av de utrikes- och militärpolitiska förhållandena, den internationella vapentekniska utvecklingen samt de statsfinansiella möjligheterna. En avvägning gjordes mellan dessa olika faktorer. Beslutet stod i huvudsaklig överensstämmelse med det av överbefälhavaren på 1955 års försvarsberednings uppdrag utförda alternativet »Adam» och har, vad det gäller det militärtekniska innehållet, karaktären av allmänna riktlinjer för krigsmaktens fortsatta utveckling. Någon fastlåsning i fråga om detaljer innebär beslutet icke; fixeringen är begränsad till den totala kostnadsramen och dess fortsatta utveckling. I proposition 110 till 1958 års B-riksdag framhöll jag att beslutet väsentligen innebär att en fast utgångspunkt skapas och en allmän inriktning gives för det militära planläggningsarbetet. Ett uttryck för flexibiliteten inom den fastlagda kostnadsramen framkommer i det förhållandet att ett omfattande utredningsarbete fortlöpande bedrivits och bedrives i syfte att på olika områden ernå mest ändamålsenliga organisation och verksamhet samt åstadkomma möjliga besparingar. Inom staber och förvaltningar sker ett kontinuerligt studium av för vår försvarsmakts utveckling betydelsefulla omständigheter i det internationella skeendet. Planeringsverksamheten i fråga om materielanskaffning, utbildning, taktik och organisation baseras — utifrån riksdagens årliga beslut rörande medelstilldelning och fleråriga kostnadsramar för materielanskaffningen samt givna beställningsbemyndiganden — på de erfarenheter detta studium ger

och de slutsatser beträffande framtida krav på vår försvarsmakt som därav kan dragas. Det kan i detta sammanhang bland annat erinras om att Kungl. Maj:t prövar materielanskaffningarna i anslutning till utfärdandet av dispositionsföreskrifter för berörda anslag och beställningsbemyndiganden.

Såsom tidigare anförts är den överenskommelse mellan de demokratiska partierna, vilken 1958 års riksdagsbeslut och de därpå följande bygger på i fråga om driftbudgetens kostnadsmässiga bindning, tidsbegränsad till budgetåren 1958/61. Med anledning härav uttalade jag i fjärde huvudtiteln till årets statsverksproposition att nya överläggningar mellan de demokratiska partierna om i första hand den ekonomiska ramen för driftbudgeten samt vissa principer för dess forsatta utveckling skulle komma att upptagas under innevarande år. Riksdagen har anslutit sig till denna bedömning och har därjämte hemställt om att för bedömande av ifrågavarande spörsmål en parlamentarisk utredning måtte komma till stånd med representation från de demokratiska partierna. Även jag anser det önskvärt att en dylik utredning igångsättes och gives i uppdrag att pröva de frågor som de av mig nämnda sedermera kommande överläggningarna skall avse.

Eftersom 1958 års riksdagsbeslut i sin tidsbegränsning gäller den ekonomiska ramen för driftbudgeten liksom här tidigare angivna principer för denna kostnadsrams fortsatta utveckling synes utredningen i första hand böra avse dessa frågor. Utredningen bör härvid vad det gäller försvarsmaktens omfattning, utformning och långsiktiga utveckling kunna utgå från de bedömningar som låg till grund för 1958 års riksdagsbeslut och pröva i vad mån relevanta förhållanden sedermera utvecklats på ett sådant sätt att ändringar i dessa grundläggande bedömningar nu är motiverade. Jag räknar härvid med att bedömningen liksom tidigare göres med beaktande av å ena sidan de utrikes- och militärpolitiska synpunkterna på vårt lands försvarsfråga och å andra sidan de statsfinansiella möjligheterna, vilka med hänsyn till den omfattning försvarsutgifterna numera nått måste ägnas särskild uppmärksamhet. Utvecklingen i vår omvärld av vapenteknik, strategi och taktik hör även till de faktorer som bör beaktas av utredningen.

Överenskommelsen 1958 beträffande viss långsiktig budgetär utveckling är begränsad till driftbudgeten. Det synes mig angeläget att utredningen med hänsyn till det nära sambandet mellan drift- och kapitalbudget nu prövar frågan om avvägningen mellan dessa två budgetar samt i vad mån likartade budgetära regler bör gälla för dem båda. Som ett led i bedömningen av försvarskostnadernas totala storlek och mot bakgrunden av den grundläggande bedömningen av försvarsmaktens uppgift och målsättning bör utredningen jämväl överväga den av innevarande års riksdag resta frågan om avstämning mellan anslag och kostnadsram för marinens fartygsbyggnader, särskilt de hinder för beställningsramens utnyttjande, vilka skapas av likviditetssvårigheter.

Vidare bör utredningen upptaga den av 1959 års riksdag, efter förslag av Kungl. Maj:t, gjorda hemställan, att kostnaderna för civilförsvaret i anslutning till uppbyggnaden av den av samma riksdag i princip beslutade nya organisation för detsamma tages under övervägande i samband med att kostnadsramen för det militära försvaret omprövas. Utredningens prövning bör ske med utgångspunkt från en enhetlig målsättning för totalförsvaret.

Jag vill erinra om att 1959 års besparingsutredning för försvaret enligt givna direktiv har att delredovisa gjorda bedömanden av föreliggande besparingsmöjligheter i sådan tid — under juni månad innevarande år — att de kan beaktas vid de nämnda partiöverläggningarna. Vid det förestående utredningsarbetet bör till övervägande upptagas de förslag eller påpekanden som besparingsutredningen kan komma att framföra.

Utredningen bör beräkna och redovisa de statsfinansiella konsekvenser dess förslag leder till.

Med hänsyn till den tidsbegränsning som nu gällande försvarsöverenskommelse innebär är det angeläget att utredningen bedrives med största skyndsamhet.

Försvarskommitténs arbete har pågått under månaderna maj—november 1960. Utgångspunkterna för försvarskommitténs bedömningar har studerats i anslutning till föredragningar av experter. Sålunda har de till utredningens förfogande ställda experterna — stundom med biträde av särskilda sakkunniga från de militära myndigheterna — redovisat den utrikes- och militärpolitiska utvecklingen samt den militärtekniska utvecklingen. De samhällsekonomiska och statsfinansiella förutsättningarna har belysts genom föredragningar av företrädare för finansdepartementet och konjunkturinstitutet.

Erfarenheterna från tillämpningen av 1958 års försvarsbeslut har studerats ur skilda utgångspunkter. Kommitténs militära experter har sålunda redovisat de militära myndigheternas uppfattning. Innebörden av tillämpad ordning beträffande prisreglering av försvarshuvudtiteln har redovisats genom föredragning av ordföranden i försvarets prisregleringsdelegation, medan departementala erfarenheter framlagts genom kommitténs sekretariat.

Företrädare för inrikesdepartementet och civilförsvarsstyrelsen har redovisat 1959 års riksdags principbeslut rörande civilförsvarets utformning och erforderliga resurser för beslutets realiserande.

Med skrivelse den 1 september 1960 har statsrådet och chefen för försvarsdepartementet under hänvisning till försvarskommitténs direktiv överlämnat ett av 1959 års besparingsutredning för försvaret den 2 juli 1960 avgivet betänkande Besparingar inom försvaret I (SOU 1960:23) jämte däröver avgivna yttranden. Vidare har Kungl. luftfartsstyrelsen — med överlämnande av en skrivelse från Scandinavian Airlines System den 31 augusti 1960 angående trafikkapaciteten på Köpenhamns lufthamn — i skrivelse till kommittén den 7 oktober 1960 framfört synpukter på interferens mellan civil luftfart och viss militär övningsverksamhet.

Försvarskommittén har tagit del av innehållet i överbefälhavarens yttranden över vederbörande myndigheters förslag till anslagsäskanden för militära ändamål under drift- och kapitalbudgetarna för budgetåret 1961/62. Militära önskemål om krigsmaktens framtida utformning har även framförts vid föredragning av kommitténs militäre expert.

Genom särskilda krigsspel med applikatoriska exempel i vilka kommitténs militära expertis samt viss ytterligare militär personal medverkat, har kommittén erhållit exempel på olika stridsmedels och försvarsfunktioners uppgifter och användning i försvaret av vårt land mot militär aggression.

Försvarskommitténs experter har vidare på anmodan belyst tänkbar ut-

formning av krigsmakten och civilförsvaret inom givna totala kostnadsramar för det militära försvaret och civilförsvaret.

Försvarskommittén har avlagt studiebesök vid förband m. m. tillhörande de olika försvarsgrenarna och därvid orienterats särskilt om materielens utveckling och utnyttjande. Studiebesök har vidare gjorts vid försvarets forskningsanstalt samt Aktiebolaget Bofors och Svenska Aeroplanaktiebolaget. Därjämte har ledamöter av kommittén under två dagar besökt arméfälttjänstövningen i Västergötland.

2. Tillkomsten av 1958 års försvarsbeslut

Den snabba stegringen av försvarsutgifterna under de första budgetåren av 1950-talet i anslutning till Koreakrisen aktualiserade frågan om försvarsutgifternas utveckling på längre sikt. Till 1954 års statsverksproposition uttalade chefen för försvarsdepartementet, att det var nödvändigt att försvarskostnaderna i vårt land hölls på en rimlig och med hänsyn till våra reala resurser lämpad nivå. Departementschefen meddelade samtidigt, att överbefälhavaren efter samråd med honom låtit igångsätta vissa utredningar beträffande försvarskostnadernas storlek på längre sikt och den ur strategisk synpunkt lämpligaste avvägningen mellan de olika försvarsgrenarna.

De sålunda igångsatta utredningarna presenterades av överbefälhavaren år 1954 i form av förslag till riktlinjer för krigsmaktens fortsatta utveckling. En av grundtankarna i dessa riktlinjer var att den pågående militärtekniska utvecklingen medförde successivt stigande kostnader för att hålla ett modernt försvar. Kostnaderna för krigsmakten föreslogs därför skola tillåtas stiga i sådan takt att deras andel av bruttonationalprodukten — som antogs stiga med i genomsnitt 2,5 procent årligen — skulle förbli i huvudsak oförändrad. Fjärde huvudtitelns slutsumma för budgetåret 1954/55 upptogs i överbefälhavarens riktlinjer till 2 163 miljoner kronor men bestämdes i riksstaten till 2 019 miljoner kronor.

Med stöd av Kungl. Maj:ts bemyndigande den 30 juni 1955 tillkallades en parlamentarisk beredning med tolv ledamöter för att inom försvarsdepartementet och under departementschefens ledning biträda med översyn av överbefälhavarens förenämnda förslag till riktlinjer för krigsmaktens fortsatta utveckling *(1955 års försvarsberedning)*.

För budgetåren 1955/58 förblev utgifterna under fjärde huvudtiteln enligt riksstaten på i huvudsak oförändrad nivå. En viss ökning skedde emellertid, med hänsyn främst till penningvärdeförändringar, och för budgetåret 1957/58 uppgick utgifterna under försvarshuvudtiteln enligt riksstaten till 2 242 miljoner kronor.

Försvarsbeslutet år 1958 föregicks närmast av de utredningar — 1957 års ÖB-utredningar — som på chefens för försvarsdepartementet i samråd med

1955 års försvarsberedning lämnade uppdrag verkställdes under år 1957. Sedan företrädare för de fyra demokratiska partierna träffat överenskommelse rörande försvarsutgifternas storlek, avgav 1955 års försvarsberedning utlåtande den 18 februari 1958. Statsmakternas ställningstaganden till riktlinjerna för försvarets framtida utformning preciserades därefter i Kungl. Maj:ts proposition 1958:110 och statsutskottets utlåtande 1958:B 53. De närmare motiven till 1958 års beslut framgår i huvudsak av 1957 års ÖB-utredningar, försvarsberedningens utlåtande samt nämnda proposition och utskottsutlåtande.

Enligt direktiven till *1957 års ÖB-utredningar* borde kostnaderna under fjärde huvudtiteln av samhällsekonomiska och statsfinansiella skäl i främsta rummet beräknas så att de rymdes inom en begränsad anslagsram, innebärande omkring 95 % alternativt 90 % av kostnaderna i ett stabilt penningvärde därest överbefälhavarens förslag till riktlinjer skulle börja tillämpas så att år 1957/58 motsvarade ÖB-planens första år med omräkning till aktuellt penningvärde. Innebörden av en i stort oförändrad kostnadsram borde även belysas. Anslagen under kapitalbudgeten borde beräknas så att tillgänglig materiel kunde utnyttjas effektivt. — Utredningarna borde vidare grundas på den allmänna förutsättningen att någon avgörande förändring i den gällande, av statsmakterna år 1948 fastställda målsättningen för det militära försvaret icke ifrågasattes. Vidare borde grundprinciperna i 1954 års ÖB-förslag beträffande bland annat en efter utvecklingen kontinuerligt anpassad långsiktsplanering och vidmakthållandet av god kvalitet fasthållas.

Överbefälhavarens utredningsarbete beträffande krigsmaktens utformning enligt olika kostnadsalternativ inriktades på att klarlägga dels vilken omfattning krigsmakten kunde få inom de i departementschefens uppdrag angivna kostnadsramarna, dels hur avvägningen mellan skilda komponenter borde göras i de olika alternativen samt dels vilken målsättning som rimligen svarade mot respektive alternativ. Som underlag för bedömningarna utarbetades en särskild studie över försvarets utveckling med en prognos för utvecklingen av de faktorer, som ansågs avgörande för krigsmaktens utformning och omfattning.

I ÖB-utredningarna redovisades planer för anslagsutvecklingen på driftbudgeten för budgetåren 1957/61 i vad avsåg ett av överbefälhavaren på eget initiativ utarbetat förslag, 1957 års förslag, samt de tre högsta alternativen enligt departementschefens uppdrag — benämnda Adam, Bertil och Cesar. Det lägsta alternativet, David, innebar i överensstämmelse med direktiven i huvudsak oförändrad kostnadsram i fasta priser i förhållande till riksstaten för budgetåret 1957/58.

Anslagsutvecklingen under fjärde huvudtiteln för de i ÖB-utredningarna redovisade alternativen Adam, Bertil och Cesar samt 1957 års förslag under de tre första budgetåren räknade i fasta priser (prisläget våren 1957) skulle gestalta sig enligt följande (miljoner kronor).

	1958/59	1959/60	1960/61
1957 års förslag	2 740	2 810	2 880
Adam.....	2 625	2 700	2 740
Bertil.....	2 560	2 590	2 610
Cesar.....	2 485	2 450	2 450

Kostnadsramar för tioårsperioden 1957/67 beräknades i utredningarna enligt följande (miljoner kronor):

1957 års förslag	29 950
Adam	28 500
Bertil	27 000
Cesar	25 600
David	23 550

Beträffande medelsbehovet under kapitalbudgeten framlades en schematiskt och överslagsvis gjord uppskattning rörande storleken av de genomsnittliga investeringsanslagen. Årsbehoven angavs, i miljoner kronor, till 240 för Adam, 220 för Bertil och 190 för Cesar.

I den till utredningarna fogade studien erinras inledningsvis om *målsättningen* för det militära försvaret sådan denna angivits i propositionen 1948:206.

Ett svenskt försvar måste vara i stånd att ge uttryck åt folkets levande försvarsvilja. Varje vapenför svensk, som icke bindes av andra för riksförsvaret viktiga uppgifter, bör sättas i stånd att i ena eller andra formen militärt deltaga i kampen för landets självständighet. Krigsmakten i dess helhet bör vara så utbyggd att den förmår ge största möjliga eftertryck åt vårt folks vilja att bevara landets handlingsfrihet och avvisa varje kränkning av dess integritet. Försvarskrafterna böra, som försvarskommittén framhållit, utformas så att en angripare i det längsta hindras få fast fot på svensk mark och att ingen del av landet behöver uppgivas utan segt motstånd i olika former. Vidare bör krigsmakten vara skickad att möta överrumplingsförsök, utförda med den moderna invasionsteknikens resurser.

I fråga om den militärtekniska utvecklingens inverkan på det svenska försvaret pekades i utredningarna på tillgången på kärnvapen som bedömes allt mer komma att inverka såväl på strategien som på taktiken. Robotar ansågs komma att delvis ersätta såväl flygplan som artilleri (armé-, luftvärns-, kust- och sjöartilleri). Tidigare använda typer av vapen skulle utvecklas för att kunna användas för uppgifter för vilka de nya vapnen inte vore lämpliga. Den snabba tekniska utvecklingen måste följas. Förutsättningar fanns enligt utredningarna för att Sverige successivt skulle kunna anpassa sitt försvar efter den militärtekniska utvecklingen.

Vidkommande de utrikes- och militärpolitiska förutsättningarna konstaterades i ÖB-utredningarna

... att ett storkrig mellan de stora maktblocken är mindre sannolikt, så länge

den nuvarande maktbalansen består. Om ett storkrig likväl skulle inträffa, är det möjligt att vi inte blir indragna däri, åtminstone inte i dess inledningsskede, om vi har ett försvar som gör att vi inte snabbt kan betvingas. Vår krigsmakt bör utformas med hänsyn till detta. Utformningen måste även vara sådan, att vi kan undvika att bli indragna i mer begränsade krig eller i lokala väpnade konflikter.

Beträffande försvarets utformning med hänsyn till sannolika betvingelsemetoder anfördes, att försvarsresurser måste finnas mot både flyg- och fjärrvapenanfall och mot invasion. I annat fall kunde nämligen såväl den ena som den andra angreppsmetoden och framför allt båda i förening leda till att Sverige snabbt betvingades och ockuperades. Betydelsen av civilförsvarsåtgärder, främst utrymning, ansågs öka. Enligt utredningarna måste vidtagas åtgärder mot avspärrning och förberedelser med tanke på kemisk och biologisk krigföring. Slutligen uttalades, att fiendens möjligheter att genomföra ett angrepp mot Sverige och sättet för dettas utförande starkt påverkades av om försvaret understöddes med atomvapen eller ej.

Efter studium av sambandet mellan målsättning och resurser uttalades, att följden av att försvarets resurser minskades under alla förhållanden skulle bli att försvarets fredsbevarande effekt skulle nedgå.

Frågan om det svenska försvaret borde utrustas med atomvapen behandlades ingående och det framhölls, att om hänsyn togs till alla för- och nackdelar måste atomvapen snarast möjligt tillföras vårt försvar. De som hade ansvaret för vårt försvar kunde inte uraktlåta att kräva, att alla möjligheter inom ramen för våra resurser utnyttjades för att vår krigsmakt skulle bli så effektiv som möjligt. Det påpekades också, att eftersom man måste räkna med risk för verkan av atomvapen, måste — oberoende av om försvaret utrustades med atomvapen eller ej —atomvapnens verkan studeras och åtgärder vidtagas för skydd mot dem.

Med dessa utgångspunkter utformades allmänna riktlinjer för vårt framtida försvar och skisserades utvecklingslinjerna i de olika alternativen. Beträffande innebörden av alternativet Adam anfördes i huvudsak följande.

Inom arméns *krigsorganisation* reducerades antalet fältförband med 15 procent och antalet lokalförsvarsförband med 10 procent. Åtgärder borde vidtagas för att öka förbandens eldkraft och rörlighet. Flottans förband reducerades efter hand med över 50 procent och verksamheten inom invasionsförsvaret koncentrerades till norra Östersjön och farvattnen kring Gotland. Begränsade stridskrafter för skydd av importsjöfarten bibehölls på västkusten. Antalet kustartilleribatterier minskades med totalt ca 30 procent. Vissa batterier borde ersättas med kustrobotförband. Inom flygvapnet minskades antalet jaktdivisioner med omkring 15 procent medan antalet attack- och spaningsdivisioner bibehölls. Antalet flygplan behövde reduceras med omkring 25 procent. Luftbevakningen och stridsledningen moderniserades inom Sydsverige, östra Mellansverige, Västsverige och Övre Norrland. Antalet flygbaser ökades. Så snart det blev tekniskt möjligt borde luftvärnsrobotar an-

skaffas som komplement till och senare eventuellt som ersättning för en del av jaktflyget.

Beträffande *fredsorganisationen* borde inom armén fem förband indras eller sammanslås med andra utbildningsenheter. Ett kustartilleriförband skulle dras in. Inom flygvapnet indrogs två flygflottiljer.

De *operativa konsekvenserna* tecknades på följande sätt.

Ett allsidigt och modernt luftförsvar kan åstadkommas inom östra delen av Övre Norrland, östra Mellansverige och Sydsverige. Godtagbar styrka kan dock samtidigt nås endast inom två av dessa områden. Tyngdpunktsförskjutningar kan göras mellan områdena samt vid behov till västkusten för att tillgodose importskyddet. Inom övriga landsdelar kan det aktiva luftförsvaret karakteriseras som ett svagt punktförsvar med stora luckor. Reduceringen av de för invasionsförsvar avsedda stridskrafterna är så stor, att det inte är möjligt att liksom tidigare i anslutning till kust- och gränsområden räkna med ett invasionsförsvar under någon avsevärd tid av både Övre Norrland och Sydsverige. Inom ett av dessa områden blir det nödvändigt att begränsa målsättningen och övergå till ett försvar med rent fördröjande syfte. Delar av landet måste efter hand uppges, men styrkorna är fortfarande sådana, att fördröjningen kan ge en betydelsefull tidsvinst. Vikten av att bistånd utifrån kommer snabbt ökar emellertid, men samtidigt torde möjligheterna och beredvilligheten härtill minska. Härvid nedgår försvarets fredsbevarande effekt.

I sitt utlåtande den 18 februari 1958 gjorde *1955 års försvarsberedning* en allmän bedömning av Sveriges utrikes- och militärpolitiska läge. Beredningen drog den slutsatsen, att de utrikespolitiska och militärpolitiska synpunkterna på vårt lands försvarsfråga entydigt talade för nödvändigheten av att upprätthålla ett svenskt försvar av en sådan styrka, att det verkade fredsbevarande och i krig kunde bjuda en angripare hårt motstånd. Emellertid fick, framhöll beredningen, det svenska försvarsproblemet icke ses som ett isolerat utrikes- och militärpolitiskt spörsmål. De samhällsekonomiska och statsfinansiella bedömningsgrunderna måste beaktas. Kostnaderna för ett svenskt försvar fick enligt försvarsberedningen icke utgöra en orimligt betungande börda för landets medborgare. Man borde försöka komma fram till en rimlig syntes med hänsynstagande till utrikespolitiska, militära, samhällsekonomiska och statsfinansiella synpunkter.

Vad angick de principiella riktlinjer som borde vara vägledande vid utformningen av försvaret erinrade beredningen om det förut citerade uttalandet rörande den allmänna målsättningen för försvaret i proposition till 1948 års riksdag. Försvarsberedningen underströk den principiella vikten av denna målsättning, vilken borde vara en allmän riktpunkt vid utformningen av den svenska krigsmakten.

Uppenbart fanns, anförde försvarsberedningen, ett allmänt samband mellan operativ målsättning och försvarsresurser. Målsättningen kunde emellertid enligt beredningens mening icke tolkas på det sättet att den utan vidare skulle kunna läggas till grund för en exakt bestämning av försvarets styrka. Särskilt i tider av omorganisation och snabb teknisk och taktisk utveckling

ansåg beredningen det vara svårt att noggrant fastställa ifrågavarande samband.

Vid sina överväganden av de olika i överbefälhavarens utredningar redovisade alternativen kom försvarsberedningen till den slutsatsen, att vårt militära försvar under de närmaste 3—4 åren borde utformas och inriktas i huvudsak enligt alternativ Adam. Kostnadsramen för försvarets driftbudget borde i anslutning härtill bestämmas till 2 700 miljoner kronor för budgetåret 1958/59. Försvarsberedningen förutsatte, att en årlig anslagsstegring av 2,5 procent för teknisk utveckling och därutöver kompensation för löne- och prisstegringar skulle utgå från och med budgetåret 1959/60.

Försvarsberedningen framhöll, att ett beslut att utforma försvaret i huvudsak enligt alternativ Adam icke innebar, att man band sig för en under lång tid framåt låst försvarsorganisation eller en avvägning i detalj. Beslutet innebar, enligt beredningen, att en allmän riktpunkt skapades för det militära planläggningsarbetet, vilken kostnadsmässigt och med hänsyn till den samlade försvarseffekten i huvudsak byggde på alternativ Adam. En fast grundval för långtidsplaneringen inom krigsmakten erhölls.

Försvarsberedningen betonade, att den tekniska utvecklingen särskilt i fråga om atomvapen och robotar inom några år torde komma att alltmer påverka vårt försvar. Till frågan om atomstridsmedel i det svenska försvaret tog beredningen icke ställning.

När det gällde avvägningen inom den förordade kostnadsramen mellan olika slags försvarsfunktioner låg det enligt försvarsberedningens mening i sakens natur att den militära uppfattningen måste tillmätas väsentlig vikt. De tendenser i stora drag och på lång sikt i avvägningen mellan olika försvarsfunktioner, åt vilken överbefälhavaren gett uttryck i sina utredningar, ansåg beredningen i huvudsak böra godtagas. Beredningen utgick från att det vid den praktiska utformningen av försvarsorganisationen skulle bli möjligt att uppnå en något högre effekt vid marinen än vad som bedömts möjligt i alternativ Adam. Beredningen underströk i detta sammanhang att effekten vid kustartilleriet icke borde nedgå på ett sådant sätt att målsättningen för invasionsförsvaret allvarligt påverkades.

Den kostnadsram för försvaret som beredningen förordade innebar, anförde beredningen, att inskränkningar måste företas i krigs- och fredsorganisationen vid samtliga försvarsgrenar. Nedskärningarna borde enligt försvarsberedningens mening genomföras på ett sådant sätt att utrymme snabbt skapades för förbättringar och modernisering.

Beträffande försvarets kapitalbudget erinrade beredningen om de allvarliga eftersläpningar som uppstått på grund av den under en följd av år starkt begränsade medelstilldelningen. Överbefälhavarens utredningar visade enligt beredningen med skärpa graden av eftersläpning på investeringssidan när det gällde krigsmaterielens omhändertagande i fortifikatoriska anordningar, förråd etc. Även med hänsyn till de förestående organisatoriska förändringar-

na inom försvaret var det nödvändigt med en ökning av investeringsanslagen. Beredningen underströk därför vikten av att anslagen under kapitalbudgeten efter hand ökades.

I proposition 1958:110 gav föredragande *departementschefen* i allt väsentligt sin anslutning till de av försvarsberedningen i dess utlåtande uppdragna allmänna riktlinjerna för krigsmaktens fortsatta utveckling. De syntes departementschefen väl ägnade att utgöra ett principiellt underlag för arbetet med utformningen av vårt militära försvar. Riktlinjerna skapade en fast grundval för planering på lång sikt inom krigsmakten, något som departementschefen tillmätte den största betydelse.

Departementschefen anslöt sig till försvarsberedningens bedömning av det utrikes- och militärpolitiska läget.

När det gällde den tekniska utvecklingen berörde departementschefen särskilt frågan om atomstridsmedel och robotar. Departementschefen föreslog, att försvarets forskningsanstalt skulle erhålla medel för att kunna bedriva forskning inom atomområdet och studera olika faktorer som var av betydelse för atomvapnens verkningar samt för att utveckla för skyddet mot atomvapen erforderliga metoder och utrustning. En forskning med direkt sikte på konstruktion av kärnladdningar var det däremot självfallet icke fråga om. En sådan forskning skulle, uttalade departementschefen, icke påbörjas utan att riksdagen fattat beslut därom. Departementschefen fann det vidare välbetänkt, att försvarsberedningen icke tagit ställning i fråga om den svenska krigsmaktens utrustning med atomstridsmedel. I fråga om robotar fann departementschefen det vara en avgörande förutsättning för vårt försvars effektivitet på längre sikt att arbetet med utveckling och anskaffning av robotar intensifierades så att dylika vapen så snabbt som möjligt kunde tillföras krigsmakten.

Rörande avvägningen mellan olika försvarsgrenar erinrade departementschefen om försvarsberedningens uttalande i ämnet och fortsatte därefter.

Den jämkning som med beaktande av denna beredningens ståndpunkt i avvägningsfrågan bedömts möjlig att vidtaga inom alternativ Adams kostnadsram innebär att marinens anslag för budgetåret 1958/59 bestämmes till sammanlagt 420 miljoner kronor jämfört med 400 miljoner kronor enligt alternativ Adam. För budgetåret 1959/60 bör organisationsarbetet vid marinen inriktas efter en kostnadsram på en ungefärlig nivå av 400 miljoner kronor. För budgetåret 1960/61 bör kostnadsramen bestämmas sedan chefen för marinen framlagt ny plan för den framtida inriktningen av marinens materielanskaffning. Mot bakgrunden av försvarsberedningens uttalande synes det angeläget att den mindre förskjutning till marinens förmån som sålunda sker kommer kustartilleriet till godo i sådan utsträckning att det av beredningen angivna syftet uppnås.

I fråga om de operativa möjligheterna för krigsmakten vid en utformning efter föreslagna riktlinjer hänvisade departementschefen till vad därom anförts i överbefälhavarens utredningar.

Statsutskottet (utl. nr 1958:B 53) anslöt sig i allt väsentligt till vad depar-

tementschefen anfört och föreslagit i propositionen. Av utskottets utlåtande må följande återges.

Den lösning av försvarsfrågan, till vilken försvarsberedningen sålunda kommit, grundar sig på ingående studier av förhållandet mellan organisation och kostnader å ena sidan och den operativa målsättningen för försvaret å den andra. Därvid har det utrikes- och militärpolitiska läget ansetts alltjämt nödvändiggöra ett svenskt försvar av sådan styrka, att det verkar fredsbevarande och i krig kan bjuda en angripare hårt motstånd. Samtidigt har de samhällsekonomiska och statsfinansiella synpunkterna tillmätts stor betydelse. I likhet med departementschefen anser utskottet beredningens ståndpunkt utgöra en syntes med rimliga hänsynstaganden till de faktorer, som måste påverka bedömningen av försvarsfrågan.

En genomgående strävan i det föreliggande förslaget har varit att söka tillgodose de krav, som den tekniska utvecklingen medfört och kommer att medföra. Förslaget har därför fått en utformning, som söker tillvarataga och utnyttja resultaten av denna utveckling. Detta har tagit sig uttryck i en modernisering och en kvalitativ förbättring av krigsmakten. De fördyringar och ökade kostnader, som bliva en följd härav, ha mötts av vissa kvantitativa organisatoriska och personella begränsningar.

Under de senaste åren har försvaret icke tilldelats de anslag, som behövts för att fullfölja tidigare fastställda utrustningsplaner, varför organisationen urholkats. Betydelsen av att ett beslut nu fattas ligger ej minst däri, att en fast utgångspunkt vinnes och en allmän inriktning ges för det militära planläggningsarbetet.

Utskottet finner angeläget att i detta sammanhang understryka, att det här icke är fråga om en ny försvarsordning utan om en plan av principiell struktur för försvarets fortsatta utbyggnad och utformning. Ett bifall till det nu föreliggande förslaget innebär alltså, att man icke nu binder sig för en under lång tid framåt låst försvarsorganisation.

Riksdagen (skr. 1958:B 83) biföll utskottets förslag.

3. 1958 års försvarsbesluts innebörd och tillämpning

Som framgått av det föregående syftade de av 1958 års B-riksdag antagna riktlinjerna för krigsmaktens framtida utformning till att åstadkomma en fast grundval för långtidsplaneringen inom försvaret. I enlighet med detta beslut fastställde riksdagen kostnadsramen för försvarets driftbudget för budgetåret 1958/59 till 2 700 miljoner kronor. Utifrån den ramen avsåg man att åstadkomma en försvarseffekt i huvudsak motsvarande överbefälhavarens likaledes tidigare redovisade alternativ Adam. Däremot band man sig icke för en bestämd försvarsorganisation eller en avvägning i detalj. Man eftersträvade alltså en sådan rörelsefrihet, att man genom förskjutningar mellan personal och materiel samt mellan olika försvarsgrenar år från år skulle möjliggöra den omfördelning av försvarsutgifterna som kunde erfordras för att erhålla den avsedda försvarseffekten. En väsentlig förutsättning för att man skulle kunna få denna effekt ansågs emellertid vara, att anslagen till försvaret, under den period av 3—4 år som överenskommelsen avsåg, höjdes i sådan utsträckning att pris- och lönestegringar samt de kostnadsstegringar som den tekniska utvecklingen medför kompenserades. I ramen för budgetåret 1958/59 var inräknat ett belopp av 75 miljoner kronor, avsett att möta pris- och lönestegringar. Däremot skulle ingen ytterligare kompensation ifrågakomma, även om pris- och lönestegringarna under budgetåret 1958/59 skulle bli högre än som sålunda förutsatts. Under anslaget till anskaffning av flygmateriel m. m. upptogs ett belopp på 68 miljoner kronor, som enligt propositionen, skulle få utnyttjas endast om och i den mån pris- och lönehöjningar kunde befaras föranleda försening av planlagda anskaffningar. Enligt den träffade överenskommelsen skulle försvarsramen för det därpå följande budgetåret 1959/60 bestämmas från ett ingångsvärde av 2 710 miljoner kronor, varpå skulle läggas 2,5 procent som kompensation för den tekniska fördyringen. Härtill skulle sedan komma justering med hänsyn till förändringar av pris- och lönenivån mellan budgetåren 1958/59 och 1959/60.

Den automatiska årliga ökningen av försvarsanslagen med 2,5 procent, som 1958 års beslut förutsatte var avsedd att göra det möjligt att anskaffa så modern materiel och utrustning som möjligt, då i annat fall försvarseffekten successivt skulle nedgå i förhållande till en eventuell angripare.

Några bestämda regler för hur pris- och lönekompensationen skulle be-

räknas fastställdes inte vare sig i överenskommelsen eller av 1958 års riksdag. Hösten 1958 tillkallades emellertid särskilda sakkunniga för utarbetande av metoder för beräkning av sådana kostnadsförändringar inom försvaret. Det av de sakkunniga framlagda förslaget presenterades i proposition nr 119 till 1959 års riksdag på följande sätt.

För att mäta prisförändringar — härmed förstås såväl förändringar i lönesatser som i priserna på andra tjänster och varor — på försvarshuvudtiteln konstrueras en särskild index, försvarsindex. Denna lägges upp med de i riksstatens fjärde huvudtitel uppförda anslagen som vikter. Prisförändringarna på vikterna mätes med utnyttjande i första hand av redan befintliga varuprisserier och noteringar rörande löneutvecklingen. Prisförändringarna förutsättes i några fall, där de inte noteras kontinuerligt, skola bestämmas i särskild ordning av Kungl. Maj:t efter förslag av en särskild delegation.

Den föreslagna försvarsindex avses skola tillgodose i huvudsak två syften: den skall användas dels för att för varje budgetår fastställa den ekonomiska ramen för försvarsbudgeten dels för att reglera de olika anslagen inom försvarsbudgeten med hänsyn till prisförändringar under löpande budgetår.

Den ekonomiska ramen fastställes för varje budgetår med utgångspunkt i närmast föregående budgetårs ram, uppräknad med 2,5 % för teknisk utveckling och prisförändringar under ett år. Vid framräknande av ramen för ett givet budgetår användes det föregående budgetåret som viktsystem för prisindex.

Under ett givet budgetår verkställes prisreglering i princip enligt följande. De i riksstaten uppförda anslagen förutsättes vara bestämda i visst prisläge. Förändringar i förhållande till detta utgångsläge registreras kvartalsvis medelst försvarsindex. När det gäller förändringar i lönesatserna för tjänstemän, som avlönas från avlöningsanslag, förutsättes icke någon förändring i förhållande till nuvarande ordning beträffande den budgetära regleringen. Merkostnaderna för dylika lönehöjningar skulle alltså täckas över anslag under tolfte huvudtiteln. Prisförändringar på övriga anslag regleras med tillhjälp av ett särskilt anslag, prisregleringsanslag, under fjärde huvudtiteln, som i princip bör vara förslagsanslag. Detta anslag upptages i budgeten med ett belopp som antages svara mot uppskattade prisstegringar från tidpunkten för anslagsberäkningarna till det aktuella budgetårets slut. Den budgetära regleringen av prisförändringarna blir olika beroende på om förändringarna hänför sig till förslagsanslag eller till reservationsanslag. I det första fallet förutsättes, att prisförändringarna omedelbart påverkar belastningen på ordinarie anslag. I det senare fallet får prisregleringsanslaget vid prisstegringar enligt särskilda regler tas i anspråk för överföring till reservationsanslagen; omvänt förutsättes vid prissänkningar att mot sänkningen svarande belopp avföres från dessa anslag till budgetutjämningsfonden.

1959 års riksdag beslöt, att regleringen av prisförändringarna på försvarshuvudtiteln i huvudsak skulle ske på det sätt de sakkunniga föreslagit.

Beträffande driftbudgeten innebar 1958 års beslut — beslutet har i vart fall tolkats så — att rationaliseringsvinster eller andra besparingar på något område inom försvarshuvudtiteln skulle, oavsett om de tillkommit genom förslag av försvarsmyndigheterna själva eller av regeringen och riksdagen, tillgodoföras andra områden inom huvudtiteln. Någon nedskärning av försvarsanslagen av andra skäl än prissänkningar skulle således inte ske under den period överenskommelsen avsåg. Någon höjning av anslagen utöver de

regelmässiga eller tilläggsstatsanslag skulle självfallet icke heller förekomma.

Överenskommelsen och riksdagsbeslutet av år 1958 innefattade, som framgått av det föregående, inte något ställningstagande till utgiftsutvecklingen under försvarets kapitalbudget. Däremot uttalades nödvändigheten av att investeringsanslagen efter hand ökades för att skapa balans mellan driftbudgeten och kapitalbudgeten.

Sammanfattningsvis kan innebörden av 1958 års försvarsbeslut sägas vara, att statsmakterna i princip band sig för att under de närmaste åren låta försvarsutgifterna under driftbudgeten utvecklas efter de fastställda reglerna utan hänsynstagande till det under respektive budgetår rådande statsfinansiella respektive konjunkturpolitiska läget. Detta har dock tillämpats så, att Kungl. Maj:t under den senaste konjunkturavmattningen kunnat medgiva att vissa beställningar för försvarets räkning tidigarelagts och förskottsvis finansierats med arbetslöshetsmedel för att sedermera slutligt täckas från vederbörande försvarsanslag. Däremot är det tveksamt om den hittillsvarande överenskommelsen medgivit en motsvarande anpassning av försvarsutgifterna under en högkonjunktur.

Anslagsmässigt har 1958 års försvarsbeslut tillämpats på följande sätt. För budgetåret 1958/59 fastställdes som nämnts försvarsanslagens summa till 2 700 miljoner kronor. I riksstaten för budgetåret 1959/60 upptogs motsvarande summa till 2 827 miljoner kronor. Detta belopp hade framräknats sålunda. Ingångsvärdet var, som framgått av det föregående, 2 710 miljoner kronor. Detta reducerades emellertid med 10 miljoner kronor med hänsyn till att ett motsvarande belopp reserverades inom ramen för 1958/59 års anslag för täckande av under 1959 uppkommande lönekostnader, och dessa numera avsågs skola täckas i särskild ordning. Anslagssumman höjdes sedan med 67,5 miljoner kronor i enlighet med reglerna om kompensation för teknisk fördyring. Summan 2 767,5 miljoner kronor utgjorde alltså försvarskostnadsramen för budgetåret 1959/60. Beloppet höjdes emellertid med 8,5 miljoner kronor, utgörande ersättning dels för höjning av avlöningar till värnpliktiga dels för kompensationer till de anställda för höjningar av folkpensionsavgifterna. Enligt principerna skulle dessa höjningar ha fått komma till uttryck genom överskridande av vederbörande anslag men då de faktiskt var kända även till sitt belopp ansågs det ur budgettekniska synpunkter riktigast att ta hänsyn till dem redan i riksstaten. Vidare anvisades 11 miljoner kronor för täckning av beräknade merkostnader för löner och 40 miljoner kronor för reglering av prisstegringar. Det förstnämnda beloppet motsvarade kostnaderna för 1959 års generella lönehöjningar. Kompensation lämnades däremot inte för den lönekostnadsökning som var resultatet av 1959 års B-listeförhandlingar och inte heller för de automatiska löneklassförändringarna. Genom att uppta prisregleringsanslaget som obetecknat behöll statsmakterna formellt möjligheten att ompröva sitt ställningstagande till

frågan om priskompensationer till försvaret eftersom en kraftig prisstegring skulle göra anslaget otillräckligt och kräva anvisning på tilläggsstat. De sålunda introducerade principerna för beräkning av fjärde huvudtiteln tillämpades sedan för budgetåret 1960/61. Försvarskostnadsramen för budgetåret beräknades till 2 850,4 miljoner kronor och efter tillägg av prisregleringsanslag, täckningsanslag för beräknade merkostnader för löner, uppräkning av vissa anslag till följd av redan kända kostnadsstegringar samt reduktion med hänsyn till att vissa kostnader förskotterats av arbetslöshetsmedel fastställdes i riksstaten försvarshuvudtitelns summa till 2 962,8 miljoner kronor.

För två av de budgetår 1958 års belut avsåg föreligger nu det faktiska utfallet. För budgetåret 1958/59 hade anvisats (exkl. tilläggsstatsanslag för bl. a. FN-styrkan) på reservationsanslag 1 766 miljoner kronor och på övriga anslag 934 miljoner kronor (summa 2 700). Under reservationsanslagen förbrukades 1 648 miljoner kronor. Utbetalningar på netto 118 miljoner kronor hade alltså uppskjutits till kommande budgetår. Utgifterna på övriga anslag uppgick under samma tid till 940 miljoner kronor vilket innebar ett överskridande med netto 6 miljoner kronor. Samtidigt hade emellertid 5 miljoner kronor — motsvarande halvårskostnaden för 1959 års lönehöjningar — överförts till budgetutjämningsfonden från den pris- och lönereserv på 68 miljoner kronor som upptagits under reservationsanslaget Anskaffning av flygmateriel m. m. Den av statsmakterna fastställda ramen för försvarskostnaderna hade följaktligen överskridits med en miljon kronor och motsvarande belopp borde följaktligen överföras från något reservationsanslag — dock ej prisregleringsreserven — till budgetutjämningsfonden. Någon sådan överföring har emellertid inte skett då man velat avvakta utfallet för ytterligare något år. Av den nämnda pris- och lönestegringsreserven på 68 miljoner kronor har hittills endast ca 30 miljoner kronor utnyttjats för det avsedda ändamålet. Sedan 15,8 miljoner kronor i enlighet med 1958 års riksdagsbeslut sedermera utnyttjats för täckande av vissa av marinens avbeställningskostnader, kvarstår alltjämt 22 miljoner kronor till Kungl. Maj:ts disposition. Av sistnämnda belopp hänför sig emellertid 6 miljoner kronor till prisstegringar på flygmateriel m. m. intill medelprisläget för budgetåret 1958/59. Då den för budgetåret 1958/59 i förhållande till beräkningarna gynnsamma prisutvecklingen inte medfört någon nedräkning av försvarskostnadsramen efter detta budgetår har den ursprungliga prisregleringsreserven med ungefär halva sitt belopp inneburit en reell höjning av försvarsanslagen och en däremot svarande höjd försvarseffekt.

För budgetåret 1959/60 anvisades på reservationsanslag och övriga anslag (exkl. prisreglerings- och täckningsanslag samt anslag till FN-personal) 1 783 respektive 993 miljoner kronor (= 2 776). Motsvarande anslagsförbrukning uppgick till 1 683 respektive 1 017 miljoner kronor. Behållningarna under de berörda reservationsanslagen ökade således med sammanlagt 100

miljoner kronor. Då hade emellertid till dessa anslag överförts netto sammanlagt 14,3 miljoner kronor från anslaget till reglering av prisstegringar. Detta belopp hade framräknats på grundval av försvarskostnadsindex' utveckling under budgetåret. Överskridandet på övriga anslag om 24 miljoner kronor var lägre än summan av sådana pris- och lönestegringar som skall kompenseras enligt riksdagsbeslut.

I detta sammanhang bör erinras om att statens kostnader för pensioner till tidigare anställningshavare och deras efterlevande samt för ATP-avgifterna täckes från anslag under tolfte huvudtiteln. Vidare kan nämnas att under bugetåren 1958/59 och 1959/60 har kostnaderna för marinens fartygshaverier på sammanlagt 3,6 miljoner kronor täckts från trettonde huvudtiteln Oförutsedda utgifter. Från och med innevarande budgetår kommer sådana kostnader att bestridas från marinens anslag till underhåll av fartyg.

De erfarenheter man fått av det nya systemet med en fast kostnadsram för försvaret är fortfarande relativt begränsade. Budgetåret 1959/60 var det första år då de nya reglerna kunde tillämpas i alla sina delar och först på senhösten 1961 föreligger definitiva siffror över budgetutfallet för samtliga de år överenskommelsen omspänner. Det är naturligt att man med den ringa erfarenheten inte bör dra alltför vittgående slutsatser om effekten av det nya systemet. Enligt samstämmiga uppgifter från försvarsmyndigheterna synes dock erfarenheterna ha varit övervägande goda.

Det största värdet av det tillämpade systemet ligger enligt kommitténs uppfattning däri att en fastare grund för planeringen åstadkommits. De materielplaner som för närvarande gäller är på ett sätt som inte tidigare förekommit koordinerade och systematiserade. Genom att utgångspunkten för planeringsarbetet angivits i en för viss tid bestämd ekonomisk ram — i stället för som ofta tidigare i en given organisation — framtvingas en fortlöpande anpassning av organisationen till realistiska, ekonomiska förutsättningar. Detta system torde dessutom stimulera myndigheterna att försöka undvika onödiga utgifter och att utnyttja möjligheterna till rationaliseringar.

Gentemot en fastlåst kostnadsram har i olika sammanhang anförts att den innebär en alltför kraftig bindning av statsmakternas åtaganden och en begränsning av deras finansiella rörelsefrihet. Självfallet kan en riksdag genom sina beslut formellt icke binda en kommande riksdag. Riksdagen har varje år möjlighet att vidtaga ändringar i tidigare fattade beslut. En betydande del av de årligen återkommande statsutgifterna är dock bundna genom författningar eller på annat sätt. Kommittén vill således slå fast att man även utan att fastställa en kostnadsram i betydande utsträckning är bunden på relativt lång sikt också när det gäller försvarsutgifterna. På grund av sin karaktär måste nämligen materielbeställningarna läggas ut på relativt lång tid. Det betyder att en stor del av försvarsutgifterna de facto är bundna på 3—4 år. Därtill kommer att personalkostnaderna delvis är låsta för avsevärd tid framåt genom de av staten tillämpade anställningsformerna. Den

bindning av kostnaderna som försvarsöverenskommelsen därutöver medfört kan i stort sett betecknas som en bindning av marginalerna. Vidare vill kommittén framhålla, att riksdagen varje år har möjligheter att bedöma utnyttjandet av medlen inom ramen och riksdagen har dessutom — som framgått av det föregående — genom att för prisregleringen anvisa ett obetecknat anslag möjligheter att i händelse av en prisstegring av exempelvis Koreatyp ompröva frågan om priskompensation. Det är dock ofrånkomligt att överenskommelsen inneburit en faktisk begränsning av rörelsefriheten. Den försvarspolitiska målsättningen om vilken enighet i huvudsak råder innebär emellertid att utrymmet för nedskärningar av försvarsutgifterna är begränsat även utan en bindning. Intresset av att från år till år kunna variera försvarsanslagens storlek bör enligt kommitténs uppfattning vägas mot det värde som ligger i att en fast men snävt tilltagen ram för försvaret framtvingar ett rationellt utnyttjande av de anvisade medlen och därmed också på lång sikt ger det billigaste försvaret.

Ett annat problem är det, om en överenskommelse som den nuvarande försvårar möjligheterna att anpassa statsutgifterna till det aktuella konjunkturläget. Enligt kommitténs uppfattning finns det emellertid möjlighet att undvika sådana svårigheter och kommittén återkommer till den frågan i ett senare sammanhang.

4. Civilförsvarets uppbyggnad

Försvarskommittén har i enlighet med sina direktiv dels prövat möjligheterna att åstadkomma en gemensam kostnadsram för det militära försvaret och civilförsvaret, dels i samband därmed gjort en allmän bedömning av medelsbehovet för civilförsvarets uppbyggnad. Kommittén redovisar sitt ställningstagande till dessa frågor i ett senare avsnitt. Här skall endast som en allmän bakgrund lämnas en kortfattad redovisning av innebörden av de beslut rörande civilförsvaret som redan tidigare fattats av statsmakterna.

Under 50-talet var frågorna rörande civilförsvarets framtida utformning föremål för relativt långvarigt utredningsarbete. Sedermera har statsmakterna på grundval av utredningsresultaten genom beslut åren 1956 och 1959 uppdragit riktlinjerna för det nya civilförsvaret. År 1956 tog man ställning till principerna för utrymningsplaneringen och skyddsrumsbyggandet och år 1959 fattades beslut om en ny organisation för civilförsvaret (prop. nr 185/1956 och 114/1959). Den 1 juli 1960 trädde en ny civilförsvarslag och en ny civilförsvarskungörelse i kraft. Enligt de sålunda fastlagda principerna skall civilförsvaret i allt väsentligt bibehålla de uppgifter det tidigare haft. Verksamheten skall dock koncentreras till huvuduppgiften att skydda civilbefolkning och egendom mot skador av fientliga anfall samt rädda överlevande vid sådana anfall. Med hänsyn härtill skall vissa uppgifter, som tidigare ankommit på civilförsvaret och som avser bland annat säkerhetstjänst, röjnings- och reparationstjänst, bombröjning samt undanförsel och förstöring, överflyttas på andra samhällsorgan.

Civilförsvarets organisation har givits en större fasthet och blivit direkt avvägd i förhållande till dess uppgifter. Civilförsvarsområdenas antal har skurits ned från tidigare 350 till 114. Behovet av civilförsvarspliktig personal, som i fred skall inskrivas i det allmänna lokala civilförsvaret, har beräknats till 214 000 personer vartill kommer cirka 6 000 vapenfria värnpliktiga. I den gamla organisationen, inklusive hemskyddet och verkskyddet, fanns cirka 860 000 inskrivna. Hemskyddsorganisationen har helt avskaffats och verkskydden skall i princip bibehållas endast i orter med mer än 5 000 invånare och blott för anläggningar med mer än 100 anställda.

Till förstärkning av det lokala civilförsvaret skall inrättas regionala undsättningskårer, vilkas verksamhet i huvudsak skall vara inriktad på räddningstjänst. Dessa kårer beräknas omfatta sammanlagt cirka 10 000 man

och skall sammansättas av värnpliktig personal som erhållit uppskov från militärtjänst. Befälet skall liksom delvis beträffande det lokala civilförsvaret utgöras av reservofficerare och värnpliktiga underofficerare.

Enligt den nya civilförsvarslagen får civilförsvarspliktig för utbildning tas i anspråk högst 30 dagar och högre befäl skall kunna åläggas utbildning högst 60 dagar. Skyldighet skall därjämte föreligga att delta i övningar högst 60 timmar per 3-årsperiod.

I den nya utbildningsorganisationen ingår en civilförsvarsskola med till denna knuten lärarpersonal. Skolan avses för högre befälsutbildning samt för utbildning av civilförsvarsinstruktörer. I utbildningsorganisationen ingår vidare fyra regionala fältskolor samt lokalt bedriven manskapsutbildning. Civilförsvarsskolan skall förläggas till den nuvarande infanteriskjutskolan vid Rosersberg, som i enlighet med avsedda militära omdispositioner inte längre kommer att utnyttjas för militära ändamål. Även utbildningen av undsättningskårerna kommer att äga rum på Rosersberg. De erforderliga ombyggnadsarbetena på Rosersberg är numera beslutade av Kungl. Maj:t och kommer att sättas i gång inom kort.

Förenämnda riksdagsbeslut har även berört civilförsvarets organisation i fred. Civilförsvarsstyrelsen har sålunda erhållit en för sina arbetsuppgifter mera lämpad och förstärkt organisation. Inom länen har de administrativa uppgifter som tidigare åvilat civilförsvarscheferna överflyttats till länsstyrelsernas civilförsvarssektioner, som förstärkts.

Civilförsvarsutredningen vars förslag låg till grund för statsmakternas beslut hade beräknat kostnaderna för civilförsvarets uppbyggnad till 76 miljoner kronor om året under en tioårsperiod. I anslutning till denna beräkning gjorde departementschefen i proposition nr 114 till 1959 års riksdag följande uttalande, som riksdagen sedan anslöt sig till.

En viss tidsplan och en ungefärlig kostnadsram måste anses som en förutsättning för att civilförsvaret i dess nya utformning skall nå stabilitet och verkligen bli effektivt. Uppbyggnaden av civilförsvarorganisationen kan därigenom grundas på en målmedveten och långsiktig planering, vilket inte minst ur ekonomiska synpunkter är av största betydelse. Vad angår kostnaderna torde de ändringar i utredningens förslag till organisation av civilförsvaret, som jag i det föregående förordat, icke nämnvärt påverka de kostnadsberäkningar, som civilförsvarsutredningen framlagt. Dessa torde därför i stort sett kunna tjäna som riktlinjer för uppbyggnaden av vårt nya civilförsvar. Även när det gäller uppbyggnadstidens längd synes mig utredningens förslag böra tjäna som riktlinje, men givetvis måste här liksom på andra områden det statsfinansiella läget bli avgörande för den takt, med vilken en utbyggnad kan äga rum. Utbyggnaden synes av olika skäl böra ske successivt även såtillvida att kostnadsökningarna under de närmaste budgetåren får begränsas i förhållande till vad utredningen tänkt sig. Därefter bör emellertid frågan om avvägningen av kostnaderna för civilförsvaret — framför allt på grund av civilförsvarets stora betydelse i vårt totalförsvar — upptagas till prövning i samband med att kostnadsramarna för det militära försvaret omprövas för tiden efter budgetåret 1960/61.

Kostnadsberäkningarna gjordes av civilförsvarsutredningen i mitten av 1958. Civilförsvarsutredningen har i sitt slutbetänkande framhållit, att det i utredningens sammanställningar redovisade behovet av materiel grundats på då bedömbara förhållanden och givetvis ej avsåg att vara bindande för framtiden, då utvecklingen kunde påkalla ändringar i olika avseenden. Denna utveckling måste, menade utredningen, följas av civilförsvarsmyndigheterna. Utredningen torde bl. a. ha åsyftat sådana kostnadsförskjutningar, som kan bli följden av den tekniska utvecklingen och därmed sammanhängande fördyringar. Vidare uttalade utredningen (huvudbetänkandet) att en justering av kostnaderna också var påkallad i den mån förändringar uppkom i den löne- och prisnivå, som legat till grund för utredningens beräkningar.

Med hänsyn till dessa och även andra faktorer har civilförsvarsstyrelsen i april i år verkställt en förnyad beräkning av kostnaderna för ett förverkligande av den av statsmakterna beslutade målsättningen för civilförsvaret. Civilförsvarsstyrelsen har därvid kommit fram till ett anslagsbehov om 93 miljoner kronor om året under återstående del av en tioårsperiod, omfattande budgetåren 1960/70.

Fördelningen av dessa kostnader på olika ändamål framgår av nedanstående sammanställning, i vilken kostnaderna för engångsanskaffning av materiel, branddammar och allmänna skyddsrum är fördelade på 9 år.

Civilförsvarsstyrelsen: Avlöningar och omkostnader	3,75	mkr
Reservofficerare och värnpliktiga underofficerare	1,7	»
Utbildning och övningar	13,0	»
Frivillig civilförsvarsverksamhet	1,4	»
Film	0,1	»
Forskning och försök	0,4	»
Engångsanskaffning och materiel	41,0	»
Förrådskostnader	5,0	»
Branddammar	4,7	»
Allmänna skyddsrum	22,2	»
	93,25	mkr

Slutligen kan erinras om att anslagen under drift- och kapitalbudgeten till civilförsvarsverksamheten i riksstaten för innevarande budgetår är upptagna till sammanlagt 31 miljoner kronor exklusive de kostnader som redovisas under länsstyrelserna och som uppgår till ca 8 miljoner kronor.

5. Samhällsekonomisk och statsfinansiell utveckling

En bedömning av försvarskostnaderna måste givetvis ske med beaktande av de samhällsekonomiska och statsfinansiella förutsättningarna. Detta förhållande beröres i kommitténs direktiv i vilka även utsäges, att de statsfinansiella möjligheterna måste ägnas särskild uppmärksamhet.

Försvarskommittén skisserar i förevarande avsnitt förutsättningarna för sitt ställningstagande i vad gäller huvuddragen av den samhällsekonomiska och statsfinansiella utvecklingen under de senaste åren samt utvecklingstendenserna. Med försvarskostnader avses i detta avsnitt — där ej annat anges — utgifter för det militära försvaret. (Beträffande Sverige utgifter under fjärde huvudtiteln och under försvarets fonder.)

Till belysande av den *samhällsekonomiska* utvecklingen och försvarskostnadernas roll härvidlag redovisas i nedanstående tablå bruttonationalproduktens och försvarsutgifternas genomsnittliga ökningstakt åren 1948—1959 i fasta priser.

	Förändring i procent per år	
	1948—1954	1954—1959
Bruttonationalprodukt	3,6	3,4
Försvarsutgifter	9,4	0,9
därav: för investering	15,0	1,8
för konsumtion	4,6	—0,1

En kraftig dämpning av försvarskostnadernas stegringstakt inträdde efter år 1954. Motsvarande utveckling kan noteras för de flesta andra länder och den torde bero på att försvarskostnadernas storlek under 1950-talets första år påverkades av Korea-krisen.

Accepteras den prognos rörande bruttonationalproduktens utveckling under år 1960 som redovisats i den reviderade nationalbudgeten för samma år blir den genomsnittliga ökningen av bruttonationalprodukten i fasta priser 3,5 procent per år under perioden 1955—1960. Försvarskostnadernas andel av bruttonationalprodukten har under perioden hållit sig omkring 5 procent. Detta tal bör uppfattas som ett mått på hur stor del av våra samlade resurser som direkt tas i anspråk för försvaret. Däremot ger det icke tillräcklig grund för en bedömning av vårt försvars styrka i förhållande till andra länder och inte heller kan man med hjälp därav med säkerhet avgöra om våra

försvarskostnader är mer eller mindre betungande för medborgarna än vad fallet är i andra länder.

Internationella jämförelser av detta slag är alltid vanskliga att göra. Den gränsdragning man gör mellan vad som skall räknas med i nationalprodukten och vad som skall lämnas utanför och som bland annat innebär, att den produktion som uträttas i hemmen inte kommer med är exempelvis av varierande betydelse beroende på graden av industrialisering. Vill man vid jämförelser länderna emellan använda absoluta belopp omräknade till gemensam valuta med hjälp av rådande växelkurser, måste man vidare komma ihåg att dessa kurser ofta avviker ganska mycket från förhållandet mellan valutornas verkliga köpkraft. Under alla förhållanden måste jämförelserna även om de kunde göras statistiskt riktiga alltid tolkas med stor försiktighet. I synnerhet är det förenat med stora vanskligheter att vid internationella jämförelser uppfatta nationalprodukten som ett mått på standarden; de grundläggande förutsättningarna är ju så olika i olika länder exempelvis i klimathänseende och dylikt.

Vid bedömning av försvarskostnadernas inverkan på levnadsstandarden måste man vidare bland annat tänka på att även om dessa är höga i ett land som USA såväl per capita som i relation till bruttonationalprodukten, så är också levnadsstandarden där högre än i något annat land. Det skulle kunna tänkas att 1 315 kronor per capita i USA är en mindre kännbar uppoffring än de både absolut och relativt sett väsentligt blygsammare beloppen 108 kronor i Italien och 48 kronor i Portugal. I varje fall säger den kvantitativa relationen föga ur denna synpunkt.

Vid bedömning av ett lands försvarspotential bör dessutom hänsyn tagas till dess produktionsinriktning. Ett land som Sverige med ett rikt differentierat näringsliv med bland annat starkt inslag av verkstadsindustri har större förutsättningar att bygga upp sitt försvar än ett land med ensidig produktion.

Kommittén vill följaktligen avråda från okritiska internationella jämförelser på detta område.

Kommittén har av naturliga skäl inte haft möjlighet att göra någon ingående bedömning av samhällsekonomiens framtida utveckling. År 1959 påbörjades en ny långtidsutredning. Denna har dock ännu inte kommit så långt att den tagit ståndpunkt till frågan om den sannolika ökningstakten för bruttonationalprodukten under den framförliggande femårsperioden. För försvarskommittén återstår följaktligen endast att göra vissa allmänna antaganden.

Ökningen av den yrkesverksamma befolkningen kan med stöd dels av en av statistiska centralbyrån gjord befolkningsprognos, dels av de av föregående långtidsutredning tillämpade antagandena rörande yrkesintensiteten i olika åldrar, beräknas bli obetydligt större under perioden 1960—1965 än under förra femårsperioden (4,1 procent mot 3,9 procent *på fem år*). Man

har vidare anledning att förmoda att arbetstidsförkortningen under perioden 1955—1960 verkat återhållande på bruttonationalprodukten. 1955 års långtidsutredning räknade med en reduktion på 4 procent för hela perioden till följd av förkortningen, vilket torde ha innefattat ett antagande om en viss kompensation genom stimulans av produktivitetsutvecklingen. Om någon ytterligare arbetstidsförkortning inte äger rum under den närmaste framtiden, har man anledning att räkna med en motsvarande större ökning av bruttonationalprodukten. Härtill kan sedan komma ytterligare faktorer som verkar i höjande eller i sänkande riktning.

Gör man det antagandet att de nuvarande principerna tillämpas även i framtiden kommer — räknat i fasta löner och priser — försvarskostnaderna att öka långsammare än bruttonationalprodukten om denna stiger med mer än 2,5 procent (motsvarande kompensationen till försvaret för teknisk fördyring). Om bruttonationalprodukten ökar med exempelvis 3 procent per år kommer — vid det gjorda antagandet — försvarskostnadernas andel därav att minska med cirka 0,1 procentenhet på fem år. I *löpande* priser kan dock försvarskostnadernas andel av bruttonationalprodukten komma att öka även om produktionsökningen blir 2,5 procent eller något däröver, nämligen under den förutsättningen att lönehöjningen för de statsanställda blir större än en allmän prisstegring. Om till exempel statstjänstemännens reallöner stiger med 3 procent per år och bruttonationalprodukten endast ökar med 2,5 procent skulle andelsökningen komma att uppgå till sammanlagt omkring 0,1 procentenhet på fem år. Allmänt kan framhållas att stor osäkerhet måste råda ifråga om hur, vid en fortsatt tillämpning av beslutade grunder för pris- och lönekompensation, förhållandet på längre sikt mellan försvarskostnaderna och bruttonationalprodukten kommer att utvecklas i löpande priser.

För den *statsfinansiella* bedömningen har kommittén haft att utgå från den P. M. angående huvuddragen i den statsfinansiella utvecklingen under budgetåren 1949/50—1964/65 som redovisades i Bihang E till proposition nr 150 till årets riksdag.

Hela 1950-talet har präglats av kraftigt ökade statliga utgifter räknat såväl i löpande som fasta priser. Enligt förenämnda P. M. uppgick den årliga procentuella ökningen av de egentliga statsutgifterna i fasta priser under perioden 1949/50—1958/59 till i genomsnitt 5,5 procent. Räknat från 1954/55 var ökningen 6,5 procent. Motsvarande ökning för försvarsutgifterna var under samma perioder 7,2 respektive 3,1 procent. Försvarsutgifternas andel av de totala utgifterna på driftbudgeten varierade under 50-talet mellan 25,7 respektive 20,5 procent. Den högsta andelen uppnåddes under mitten av perioden och andelen har successivt minskat under de följande åren dock utan att komma ner till det lägsta talet som uppnåddes budgetåret 1949/50.

Kommittén vill här liksom beträffande internationella jämförelser varna för alltför vittgående slutsatser av de anförda siffrorna. En överföring av

samhälleliga utgifter från kommunerna till staten eller tvärt om medför t. ex. att försvarsutgifternas andel av statsbudgeten minskar respektive ökar. Ökningstalet för statsutgifterna stiger eller sjunker i snabbare takt än vad som eljest skulle vara fallet utan att därför de totala skattefinansierade utgifterna i samhället behöver förändras.

Den samhällsekonomiskt relevanta frågan är i vilken utsträckning statsutgifterna direkt tar i anspråk samhällsekonomiska resurser i form av arbetskraft och annan produktionskapacitet. Utgifterna av denna typ uppgår till cirka 45 procent av de totala utgifterna på driftbudgeten och inte fullt hälften härav går till militära ändamål.[1] Härav följer att förändringar i försvarsutgifterna i hög grad påverkar den egentliga statsverksamhetens omfattning eller annorlunda uttryckt dess ianspråktagande av våra samhälleliga resurser.

Kommittén finner inte anledning att närmare gå in på bedömningen av den framtida statsfinansiella utvecklingen utan nöjer sig med att hänvisa till förenämnda proposition. I nedanstående tablå redovisas dock de utgiftsförändringar för kommande budgetår som beräknats i propositionen utifrån där angivna grunder och förutsättningar. För försvarsutgifterna har därvid räknats med oförändrade regler beträffande driftbudgeten och en ökning från och med budgetåret 1961/62 av försvarets investeringsanslag med drygt 25 miljoner kronor. Vidare har förutsatts en ökning av utgifterna för civilförsvaret med drygt 40 miljoner kronor mellan budgetåren 1960/61 och 1961/62.

Statsutgifternas (drift- + kapitalbudget) beräknade årliga förändring under budgetåren 1960/61—1964/65

	(miljoner kronor)
1961/62	+ 1 025
1962/63	+ 594
1963/64	+ 523
1964/65	+ 757

[1] Hur statsutgifterna fördelar sig på olika slag av utgifter framgår av följande uppgifter:

Driftbudgeten
(procenttal)

	1958/59 utfall		1960/61 riksstat	
Konsumtion	25		26	
Investeringar	18		17	
Summa	43		43	
därav försvarsutgifter		20		20
civila utgifter		23		23
Inkomstöverföringar	50		49	
Statsskuldsräntor, avskrivning	7		8	
Summa utgifter på driftbudgeten	100		100	

Uppgifterna har framräknats enligt det system som tillämpas av riksräkenskapsverket. I inkomstöverföringar ingår således bidrag och tillskott till enskilda personer, sjukkassor, kommuner, diverse organisationer samt företag. Inkomstöverföringarna på försvarshuvudtiteln uppgick budgetåret 1958/59 till 18 miljoner kronor. För närmare uppgifter hänvisas till riksräkenskapsverkets årsbok.

Beträffande statsinkomsternas framtida utveckling har i samma proposition anförts, att dessa — om nationalinkomsten stiger med 3 procent per år och inkomstfördelningen i samhället inte förändras — kan beräknas öka med 550—600 miljoner kronor per budgetår.

Chefen för finansdepartementet har i anslutning till denna långsiktsbedömning anfört följande.

Med förnyat understrykande av de ofrånkomliga reservationerna för osäkerheten i förevarande långsiktsbedömningar torde följande allmänna slutsatser kunna dragas av det framkomna materialet. De samlade utgiftsönskemålen visar en tendens att även under de framförliggande åren stiga snabbare än de 3 à 4 procent som kan förväntas för nationalproduktens ökning under någorlunda gynnsamma förhållanden, även om vid en jämförelse med den trendmässiga utvecklingen särskilt under senare delen av 1950-talet materialet närmast tyder på att ökningstakten skulle uppvisa en viss avsaktning.

Vid oförändrade skattesatser stiger emellertid även statsinkomsterna något snabbare än nationalinkomsten också vid stabila priser, vilket i första hand sammanhänger med den progressiva inkomstskatteskalan. Under förutsättning av en även i fortsättningen bedriven restriktiv anslagsprövning bör det finnas utsikter att vid en jämn konjunkturutveckling balansera inkomst- och utgiftsökningar. Detta omdöme tar fasta på den genomsnittliga utveckling som avtecknar sig. För vissa år framträder i det föreliggande materialet tendenser till krav på utgiftsökningar som överskrider inkomstökningarna. Detta gäller bl. a. 1961/62 samt de år då nya höjningar av folkpensionerna förutses. Beträffande det förstnämnda året har jag redan anfört skäl som tyder på att en hård utgiftsgranskning skall kunna ganska väsentligt begränsa utgiftsstegringen.

6. Utgångspunkter vid bedömningen av försvarsutgifterna

I försvarskommitténs direktiv erinras om att till grund för 1958 års försvarsbeslut låg bedömningar rörande de utrikes- och militärpolitiska förhållandena, den internationella vapentekniska utvecklingen samt de statsfinansiella möjligheterna. Enligt sina direktiv skall utredningen pröva om utvecklingen sedan år 1958 ger anledning till ändringar i de grundläggande bedömningarna ifråga om försvarets utformning.

Beträffande de utrikes- och militärpolitiska förhållandena samt den militärtekniska utvecklingen har försvarskommitténs experter utarbetat särskilda promemorior. Dessa fogas till kommitténs betänkande såsom bilagor *(bil. 1 och 2)*.

För egen del vill försvarskommittén anföra följande.

Det *utrikes- och militärpolitiska läget* har under de senaste åren icke undergått någon förbättring. FN har icke kunnat fungera som det instrument för världsfredens bevarande som ursprungligen avsågs, även om värdet av dess insatser på säkerhetsområdet icke bör underskattas. När det gäller lösandet av konflikter mellan stormakterna är FN:s möjligheter starkt begränsade.

Motsättningarna mellan stormaktsblocken består. Ingen av de stora tvistefrågorna har kunnat föras närmare sin lösning och läget har närmast hårdnat i frågor som Tysklands enande, Berlins ställning och nedrustningen. Maktbalansen mellan stormaktsblocken gör att ett storkrig anses mindre sannolikt och att stormakterna kan antagas visa återhållsamhet när det gäller lokala krig som innefattar risker för storkrig. Läget innebär emellertid betydande risker och förblir farofyllt. Här kan pekas på krigsrisker till följd av felbedömningar, i samband med underrättelseaktioner och genom lokala konflikter som uppstått utan tillskyndan av stormakt. Det får icke heller förbises, att Tysklands- och Berlinfrågorna kan komma att utvecklas i en riktning som innebär faror för den allmänna freden. Riskerna för Sveriges del synes i första hand sammanhänga med att någon stormakt önskar utnyttja svenskt territorium eller hindra den andra parten från ett dylikt utnyttjande. Sverige måste därför vidmakthålla ett respektingivande försvar, som förmår skapa tilltro till vår förmåga att bevara vår utrikespolitiska handlingsfrihet. Försvarets uppgift är i första hand fredsbevarande. Det bör snabbt kunna utveckla högsta styrka så att en presumtiv angripare kan för-

mås att avstå från sina planer. Om ett angrepp trots detta kommer till stånd blir det svenska försvarets uppgift att förhindra att svenskt territorium besättes. De militära försvarsanstalterna måste kompletteras med aktiv beredskap inom övriga delar av totalförsvaret för att bevara vår motståndskraft mot påtryckningar eller angrepp.

Den *militärtekniska utvecklingen* har gått snabbt, i vissa fall kanske till och med snabbare än som antogs år 1958. Särskilt påtaglig är utvecklingen beträffande robotvapen, atomstridsmedel samt kemiska och biologiska stridsmedel. Däremot har anskaffning av flygplan icke skett i den takt som ansågs sannolik år 1958. Detta torde främst sammanhänga med den snabba utvecklingen av robotar och med de avsevärda kostnaderna för förbättring av existerande flygplantyper men torde även bero på den ökade effekten av flygplanens vapen. Försvarskommittén anser sig kunna ansluta sig till tidigare gjorda bedömningar, att kostnaderna för att vidmakthålla en bestämd försvarseffekt sannolikt efter hand ökar till följd av den militärtekniska utvecklingen.

Den nu redovisade bedömningen av de utrikespolitiska och militärpolitiska förhållandena samt den militärtekniska utvecklingen föranleder enligt försvarskommitténs mening icke någon ändring av de krav på det militära försvaret och på civilförsvaret som tidigare uppställts. Visserligen har utvecklingen ökat möjligheterna till snabba och överraskande angrepp men riskerna härför neutraliseras i viss mån genom vårt lands goda naturliga försvarsbetingelser.

Möjligheterna att genom utrymning undandra befolkningen verkan av flyg- och fjärrvapenanfall riktade mot tätorterna är större i Sverige än i flertalet andra länder. Goda förutsättningar föreligger för en snabbt genomförd mobilisering på vitt skilda platser, varigenom relativt starka försvarskrafter redan i ett tidigt skede kan möta angrepp. Mobiliseringssystemet besitter motståndskraft mot bekämpning av olika slag.

De kommunikationer som leder in i landet över landgränsen begränsar styrkeinsatsen för en angripare och går delvis genom terräng, som försvårar användning av mekaniserad trupp i stor skala. Mot stora delar av landet måste en invasion genomföras huvudsakligen över kusterna. Det betydande behov av invasions- och lufttransportmedel som sådana företag kräver kan vara svårt för en angripare att tillgodose; därigenom begränsas hans styrkeinsats. Med utnyttjande av tillgängliga försvarsresurser finns förutsättningar att bjuda segt motstånd mot invasionsföretag, särskilt om försvaret inom tänkbara invasionsområden förberedes redan i fredstid.

Kommittén förutsätter alltså icke någon ändring i målsättningen för det militära försvaret sådan denna angivits genom beslut vid 1948 och 1958 års riksdagar. Likaså utgår kommittén från de uppgifter för civilförsvaret som angivits i samband med 1956 och 1959 års principbeslut.

Vad angår de *samhällsekonomiska och statsfinansiella utgångspunkterna* har försvarskommittén i ett tidigare avsnitt tecknat huvuddragen i utvecklingstendenserna. Vidkommande de samhällsekonomiska förutsättningarna anser sig kommittén — utifrån de bedömningar som nu kan göras — kunna konstatera, att utgångspunkterna i dagens läge är ungefärligen de samma som eller i vart fall inte sämre än år 1958. De statsfinansiella möjligheterna åter torde nu kunna överblickas bättre än som var möjligt år 1958. En restriktiv anslagsprövning synes vara en förutsättning för balans mellan inkomst- och utgiftsökningar. Restriktivitet vid prövning av framtida utgiftsbehov är nödvändig även i fråga om utgifter för försvarsändamål och bör iakttagas så långt det är möjligt med hänsyn till upprätthållandet av den försvarspolitiska målsättningen. Tendenserna ifråga om den statsfinansiella utvecklingen under de närmaste budgetåren talar enligt försvarskommitténs mening för att försvarsutgifterna sammanlagt icke bör stiga i snabbare takt än under de senaste åren.

Försvarskommittén har enligt sina direktiv haft att pröva utgifterna för det militära försvaret och för civilförsvaret. Prövningen bör ske med utgångspunkt i en enhetlig målsättning för totalförsvaret. Kommittén har i det föregående angivit den allmänna strategiska bakgrunden för totalförsvaret och dess uppgifter. Att härutöver nu precisera någon gemensam målsättning för det militära försvaret och civilförsvaret, vilken skulle kunna tjäna som utgångspunkt t. ex. vid en långsiktig medelsfördelning mellan dessa delar av totalförsvaret, har kommittén emellertid icke funnit möjligt.

När det gäller avvägningen av kostnaderna mellan krigsmakten och civilförsvaret bör även andra omständigheter beaktas. Civilförsvarets organisation har genom beslut vid 1959 års riksdag bestämts relativt detaljerat. Behovet av flexibilitet i organisationen har ej uttalats på samma sätt som ifråga om krigsmakten. Civilförsvaret står inför ett uppbyggnadsskede; de nu i riksstaten uppförda anslagen svarar icke mot de behov som uppkommer under en sådan period. Anslagen för krigsmaktens driftbudget svarar däremot i stort sett mot behoven för att vidmakthålla och vidareutveckla organisationen. Gemensamma planeringsorgan för krigsmakten och civilförsvaret saknas praktiskt taget helt. Några påtagliga fördelar av att införa en gemensam ramhushållning för krigsmakten och civilförsvaret synes därför enligt kommitténs mening knappast vara att vinna — i varje fall ej för närvarande. Kommittén vill erinra om att frågan om totalförsvarets högsta ledning f. n. är under prövning. Om man därvid kan komma fram till ändamålsenliga former och organ för en kontinuerlig avvägning mellan totalförsvarets olika grenar, åstadkommes enligt kommitténs uppfattning bättre förutsättningar för en hushållning inom en gemensam kostnadsram.

Av anförda skäl är det enligt försvarskommitténs mening icke möjligt att nu genomföra en gemensam utgiftsram för krigsmakten och övriga

delar av totalförsvaret — civilförsvaret, det ekonomiska försvaret o. s. v. Kommittén behandlar i det följande utgifterna för krigsmakten och för civilförsvaret var för sig.

Vad nu sagts bör icke utgöra hinder för att från mera allmänna synpunkter göra en bedömning av i vilken omfattning behoven för det militära försvaret och civilförsvaret bör tillgodoses, om de sammanlagda behoven av statsfinansiella skäl icke kan tillgodoses i sin helhet. Med denna utgångspunkt har försvarskommittén funnit det befogat att under den närmaste tiden en viss förskjutning sker från krigsmakten till civilförsvaret.

7. Synpunkter och förslag beträffande det militära försvaret

Försvarskommittén vill inledningsvis erinra om att de beslut rörande försvarsordning eller härordning som före år 1958 i åtskilliga fall fattats i Sverige, exempelvis år 1936 och 1942, inneburit, att krigsmaktens organisation i fred och i krig reglerats i detalj. Det beslut rörande krigsmaktens framtida utformning som tillkom år 1958 hade en annan karaktär. Man gav allmänna riktlinjer för krigsmaktens fortsatta utveckling och åstadkom, genom att en kostnadsram fixerades, en fast utgångspunkt för det militära planläggningsarbetet. En viktig anledning till att beslutet fick denna innebörd var önskemålet om smidig anpassning till den fortgående tekniska utvecklingen. Organisationen måste efter hand kunna omformas under avvägning mellan olika försvarsfunktioner samt mellan kvalitet och kvantitet. En fastlåst organisation kan, såsom man konstaterade år 1958, innebära risker för att försvaret blir omodernt och får lägre effektivitet.

Såsom kommittén konstaterat i det föregående är de militära myndigheternas erfarenheter av planering inom en bestämd kostnadsram övervägande gynnsamma. Kommittén har också funnit att det även för statsmakterna varit lämpligt att försvarsutgifterna i sina huvuddrag kunnat förutses.

Försvarskommittén anser, att den dynamiska tekniska utvecklingen icke gör det möjligt att utan uppenbara vådor återgå till att fixera krigsmaktens utformning i en försvarsordning av tidigare gängse typ. Ej heller synes det lämpligt att tillgripa den utvägen att söka inrikta krigsmaktens utveckling för framtiden genom att organisatoriskt eller kostnadsmässigt binda en viss del eller vissa delar av krigsmakten. Den tekniska utvecklingen medför nämligen att oavlåtlig uppmärksamhet måste ägnas åt avvägning mellan olika komponenter inom krigsmakten. Oavsett vilken del av organisationen som fixeras, löper man risken, att anpassningen till den tekniska utvecklingen försvåras. Följden härav blir under alla förhållanden att kostnaderna för en bestämd försvarseffekt tenderar att stiga. Kravet på kontinuerlig anpassning till den tekniska utvecklingen bör dock icke föranleda sådana ofta återkommande förändringar av fredsorganisationen att en rationell planering, utbildningsarbetet, stabila arbetsförhållanden och rekrytering av fast anställd personal äventyras.

Med beaktande av det anförda har försvarskommittén funnit, att de all-

männa grunder som fastställdes i 1958 års försvarsbeslut i princip visat sig tillfredsställande. Planering och inriktning skall alltjämt fullföljas i överensstämmelse med detta beslut.

I detta sammanhang anser sig försvarskommittén böra behandla några spörsmål rörande *innebörden och utformningen av en kostnadsram* för det militära försvaret.

Försvarskommittén har tidigare visat på önskvärdheten av att en ekonomisk ram bestämmes för utgifterna för det militära försvaret. Om myndigheternas långsiktsplanering skall ske inom en sådan ram, måste riktlinjerna för planeringen — åtminstone i sina huvuddrag — vara kända för ett antal år framåt. Ett beslut om riktlinjerna för försvarsutgifternas utveckling under de närmaste åren bör tjäna som underlag för myndigheternas budgetarbete, vilket bör bedrivas med sikte på att på ett ändamålsenligt sätt anpassa utgifterna inom angiven kostnadsram. Riksdagen är emellertid vid sin prövning av statsregleringen icke formellt bunden av tidigare beslut beträffande kostnadsramen. Om beslutet begränsas till att avse kostnadsutvecklingen under de närmast följande två budgetåren, anser sig försvarskommittén dock kunna förutsätta, att det icke rubbas. Försvarskommittén anser sig i detta sammanhang böra framhålla, att dess förslag bygger på de i det föregående redovisade bedömningarna i fråga om det utrikes- och militärpolitiska läget samt de statsfinansiella förutsättningarna. Endast om under den angivna tidrymden avgörande förändringar inträffar i fråga om nyssnämnda utgångspunkter är det enligt kommitténs mening motiverat, att en omprövning av statsmakternas beslut om kostnadsramens utveckling aktualiseras.

Genom de 1958 antagna riktlinjerna för krigsmaktens utveckling angavs en kostnadsram endast för driftbudgetens fjärde huvudtitel. I fråga om utgifterna under försvarets kapitalbudget underströks emellertid vikten av att anslagen under denna budget efter hand ökades. Från militärt håll har kraftigt understrukits, att bristande balans råder mellan försvarets driftbudget och kapitalbudget. I direktiven pekar också departementschefen särskilt på avvägningen mellan driftbudgeten och kapitalbudgeten.

Försvarskommittén vill till en början erinra om att 1959 års besparingsutredning för försvaret föreslagit, att försvarets kapitalbudget skall avskaffas och att medel för investeringar fortsättningsvis skall anslås på driftbudgeten över försvarshuvudtiteln. Som motivering för sitt förslag har besparingsutredningen anfört, att risk föreligger för att materielanskaffningen och däremot svarande investeringsutgifter kommer i otakt, med risk för kapitalförstöring och sänkt försvarseffekt som följd. Det ter sig enligt besparingsutredningen angeläget, att beslut om materielanskaffningar samordnas med motsvarande beslut om investeringar och att de långsiktiga anskaffningsplanerna bringas att omfatta även de senare. I flertalet av de

remissyttranden som behandlat besparingsutredningens ifrågavarande förslag har önskvärdheten av en samordning av försvarets drift- och kapitalbudget understrukits. De remissmyndigheter som yttrat sig över utredningens förslag till förändring av statsbudgetens redovisningsprinciper har dock avstyrkt utredningens förslag i denna del.

Försvarskommittén delar besparingsutredningens uppfattning, att en samordning av drift- och kapitalbudgeten är önskvärd. Kommittén vill härvid framhålla ytterligare några synpunkter. Gränsdragningen mellan de två budgetarna är i viss mån flytande. Ändrad sammansättning av den materiel som anskaffas med driftbudgetmedel medför ändrade medelsbehov under kapitalbudgeten. Den omständigheten att en utgiftsram endast fastställes för driftbudgeten kan därför leda till mindre ändamålsenliga utgiftsdispositioner från myndigheternas sida. Vid bedömning av rationaliseringsåtgärders lönsamhet kan man vidare komma i det läget att investeringsutgifterna icke beaktas tillräckligt. Man riskerar således, att totalkostnaderna ökar. Om däremot en gemensam utgiftsram fastställes, kommer myndigheterna att stimuleras att planera verksamheten så att de totala utgifterna ger största möjliga effekt. Vidare kommer, som besparingsutredningen framhållit, risken för kapitalförstöring att nedgå.

För att åstadkomma en samordning av försvarets driftbudget och kapitalbudget är det enligt försvarskommitténs mening emellertid ingalunda erforderligt att ändra redovisningsreglerna för statsbudgeten. En ändring av redovisningsprinciperna kan för övrigt icke lämpligen begränsas till försvarsutgifterna och försvarskommittén anser det falla utom ramen för dess uppdrag att upptaga frågan om en omprövning av principerna för budgetredovisningen. Kommittén utgår alltså från att nuvarande regler skall bibehållas i princip. Detta utesluter ej, att smärre förändringar kan vara påkallade och kommittén vill i detta sammanhang hänvisa till att chefen för försvarsdepartementet den 14 oktober 1960 erhållit Kungl. Maj:ts bemyndigande att tillkalla en sakkunnig för prövning av redovisningen av försvarets befästningar.

Mot tanken på en gemensam ram för försvarets drift- och kapitalbudget har invänts, bland annat, att man därigenom ytterligare skulle öka statsutgifternas bundenhet och att möjligheterna till anslagsvariationer av konjunkturpolitiska skäl skulle försvinna eller förminskas. Försvarskommittén anser emellertid att utgifterna under försvarets kapitalbudget representerar en så förhållandevis liten andel av de samlade försvarsutgifterna att den ytterligare bundenhet som åstadkommes genom en gemensam utgiftsram för driftbudgeten och kapitalbudgeten icke kan tillmätas avgörande vikt. Vad gäller möjligheterna till konjunkturpolitiska variationer återkommer försvarskommittén härtill i det följande.

Av rationaliseringsåtgärder föranledda besparingar har enligt den ord-

ning som tillämpats sedan 1958 icke påverkat kostnadsramen. Besparingarna har alltså fått utnyttjas för att höja försvarseffekten. Enligt kommitténs mening är den sålunda tillämpade ordningen icke i allo helt tillfredsställande. Kommittén vill hänvisa till att vinsterna av indragningen av försvarets socialbyrå vid nuvarande ordning användes för att höja försvarseffekten. Den tillämpade ordningen har emellertid också inneburit, att det varit tveksamt om tillkomsten av nya uppgifter för krigsmakten skulle ha fått föranleda ökning av kostnadsramen.

Försvarskommittén anser, att i princip bör gälla *dels* att kostnadsramen skall minskas om krigsmakten åvilande fredsuppgifter bortfaller eller till följd av rationaliseringar som genomförts på statsmakternas initiativ kan lösas på billigare sätt, *dels ock* att kostnadsramen skall ökas om nya fredsuppgifter tillkommer eller krigsmakten åvilande uppgifter till följd av åtgärder som statsmakterna beslutar måste lösas på dyrare sätt än hittills.

Försvarskommittén är medveten om att åtskilliga svårigheter måste råda vid den praktiska tillämpningen av en dylik princip och att tolkningen blir beroende av Kungl. Maj:ts och riksdagens ställningstagande i varje enskilt fall. Till belysande av innebörden må dock anföras följande. Som exempel på nya eller bortfallande fredsuppgifter kan i första hand tagas överföring av uppgifter mellan krigsmakten och andra delar av statsförvaltningen, såsom överförandet av sjökarteverket till tionde huvudtiteln eller av visst ämbetsverk eller institution från annan huvudtitel till den fjärde. I fråga om rationaliseringsåtgärder avser försvarskommittén främst förändringar i stabs-, förvaltnings- och utbildningsorganisationen, innebärande exempelvis sammanförande av enheter eller uppdelning av en enhet, under förutsättning att initiativet till åtgärden utgått från kommitté som tillkallats av chef för statsdepartement. Härmed bör jämställas kostnadsminskningar genom utnyttjande av outnyttjad kapacitet. Åtgärder som initierats av de militära myndigheterna bör däremot oavsett om de föranleder merkostnader eller besparingar inte påverka kostnadsramen liksom ej heller sådana förändringar i upphandlingspriserna som avviker från de i index registrerade. Ej heller bör förändringar i de värnpliktigas utrustnings-, utspisnings- eller förläggningsstandard påverka kostnadsramen. Frågor om hur kostnadsramen bör påverkas av förändringar i de värnpliktigas eller den fast anställda personalens kontanta förmåner sammanhänger däremot med spörsmålen om prisreglering av försvarsutgifterna. Kommittén förutsätter, att en viss omprövning av beräkningsmetoderna för prisregleringen kommer att göras i samband med den revision som blir erforderlig, om även utgifterna under kapitalbudgeten inräknas i ramen för försvarsutgifterna.

Försvarskommittén återkommer i det följande i anslutning till sitt ställningstagande till förslag av 1959 års besparingsutredning för försvaret med ytterligare några exempel till belysande av det sagda.

Det bör framhållas, att hänsynstagandet till omständigheter som bör föranleda ökningar eller minskningar av ramen för försvarskostnaderna icke bör leda till ett omständligt administrativt arbete. Försvarskommittén utgår därför från att endast förändringar av någon betydelse beaktas.

I de vid 1958 års B-riksdag antagna riktlinjerna ingick, att kostnaderna skulle tillåtas stiga med 2,5 procent årligen för teknisk utveckling samt att därutöver kompensation skulle erhållas för löne- och prisstegringar. Vad som skulle innefattas i sistnämnda uttryck angavs icke närmare i 1958 års beslut. Sedermera skedde emellertid, efter förslag i propositionen 1959: 119 och beslut av 1959 års riksdag, en precisering. Genom nämnda beslut infördes en ordning, innebärande att kompensationen för pris- och lönestegringar beräknas på grundval av särskilda prisindexserier. Hittillsvarande erfarenheter av denna ordning ger icke försvarskommittén anledning att ifrågasätta någon principiell förändring. Kommittén erinrar emellertid om att överbefälhavaren i sitt yttrande över myndigheternas förslag till anslagsäskanden under fjärde huvudtiteln för budgetåret 1961/62 påtalat, att kompensation ej erhållits för merutgifter för höjda familjebidrag och lönehöjningar på den s. k. B-listan, vilka av statsmakterna hänförts till den tekniska utvecklingen. Som förut anförts har försvarskommittén förutsatt, att en viss revision av prisindexserierna skall komma till stånd, därest statsmakterna biträder vad försvarskommittén föreslår beträffande gemensam totalram för krigsmakten. I enlighet med vad kommittén uttalat i det föregående bör därvid uppmärksammas frågor som sammanhänger med förändringar i de värnpliktigas eller den fast anställda personalens kontanta förmåner. I anslutning till det sagda vill försvarskommittén erinra om att 1955 års försvarsberedning framhållit vilken avgörande betydelse det har för möjligheterna att vidmakthålla en viss försvarseffekt, att det reella innehållet i en försvarsorganisation icke efter hand beskäres genom att kompensation icke erhålles för automatiska kostnadsökningar i form av löne- och prisstegringar.

Vad angår den år 1958 beslutade principen att anslagssumman under fjärde huvudtiteln skulle tillåtas stiga med 2,5 procent årligen för teknisk utveckling vill försvarskommittén erinra om att man då bedömde att med den dynamiska utveckling man hade att räkna en fastlåst kostnadsram — även i fasta priser — ofrånkomligen leder till urholkning av försvarsorganisationen och reduktion av försvarseffekten. Att ökningstakten fixerades till 2,5 procent om året på huvudtitelns slutsumma skedde mot bakgrunden av den sannolika samhällsekonomiska utvecklingen, som ansågs innebära att ökningen icke skulle medföra ökad real belastning av medborgarna. Förenklat skulle man kunna uttrycka saken så att ökningen för teknisk utveckling i princip syftar till bibehållen försvarseffekt mot en potentiell angripare men att procentsatsen i realiteten närmast bestämts

med hänsyn till den inhemska samhällsekonomiska utvecklingen. Att den sistnämnda omständigheten varit utslagsgivande bestyrkes också av det förhållandet att det svårligen kan bedömas hur stor kostnadsstegringen till följd av den tekniska utvecklingen i själva verket är. På en del områden förekommer sålunda ingen stegring alls, medan den kan vara betydande på andra områden, där man befinner sig i ett snabbt utvecklingsskede.

Försvarskommittén har tidigare redovisat sin bedömning av den militärtekniska och samhällsekonomiska utvecklingen. Kommittén utgår från att en fortsatt anslagshöjning för teknisk utveckling är erforderlig för att bibehålla avsedd försvarseffekt men att storleken av detta tillägg också får bedömas med hänsyn till den samhällsekonomiska och statsfinansiella utvecklingen i Sverige.

Tillägget för teknisk utveckling bestämdes år 1958 som ett procentuellt tillägg på kostnadsramen för driftbudgeten i dess helhet. Försvarskommittén har också stannat i den uppfattningen att ett tillägg för teknisk utveckling bör anknytas till kostnadsramen i dess helhet. Kommittén vill härvidlag hänvisa till att krigsmaktens organisation ständigt måste anpassas så att den med minsta möjliga kostnad kan bibehålla sin effekt. Detta kan medföra behov av förskjutningar mellan personal och materiel. Införandet av ny utrustning kan föranleda ökat personalbehov men kan också medföra att personalbehovet nedgår. Om endast en del av kostnaderna — t. ex. endast materielen eller endast driftbudgeten — regleras, kan man riskera att totalkostnaderna stiger mer än som eljest varit erforderligt. Möjligheterna till flexibilitet tillvaratages bäst om tillägget för teknisk utveckling beräknas gemensamt för samtliga utgifter för krigsmakten.

Försvarskommittén har i det föregående antytt, att en fastlåsning av ramen för försvarsutgifterna kan minska möjligheterna att bedriva en rationell konjunkturpolitik. Enär försvarsutgifterna utgör nära hälften av de statsutgifter som direkt tar i anspråk samhällsekonomiska resurser i form av arbetskraft och annan produktionskapacitet, skulle en definitiv bindning av försvarsutgifterna innebära en betydande begränsning av den rörlighet som kan behövas av konjunkturpolitiska skäl. Kommittén är emellertid icke övertygad om att den i och för sig önskvärda konjunkturpolitiska handlingsfriheten erhålles genom att de i riksstaten uppförda anslagen varieras. Anslagen avses ju till stor del för likvidering av tidigare gjorda beställningar. Det torde tekniskt sett ej bereda några svårigheter att i stället åstadkomma en anpassning till konjunkturpolitiken genom att anslag och beställningsbemyndiganden hålles till Kungl. Maj:ts disposition och ställes till myndigheternas förfogande vid lämplig tidpunkt. Det är också tänkbart att åtgärder kan vidtagas för att i viss mån dirigera förbrukningen av reservationer. Kommittén utgår från att Kungl. Maj:t skall ägna frågan fortsatt uppmärksamhet. Självfallet får icke sådana åtgärder vidtagas som kan innebära rubbning av den militärpolitiska målsättningen.

I ett föregående avsnitt har försvarskommittén behandlat de allmänna utgångspunkterna för bestämmandet av försvarsutgifterna. Kommittén har också vid prövningen av utgiftsramen för det militära försvaret tagit hänsyn till civilförsvaret, beträffande vilket ett avsevärt medelsbehov föreligger för att genomföra nödvändig upprustning. I det följande behandlar kommittén vissa ytterligare faktorer som bör beaktas vid *bestämmandet av utgiftsramen för det militära försvaret* under de närmaste budgetåren.

I sitt yttrande över myndigheternas förslag till anslagsäskanden under driftbudgeten för budgetåret 1961/62 har överbefälhavaren tagit upp frågan huruvida hittills tillämpad kostnadsutveckling på driftbudgeten varit tillfyllest för att tillgodose de år 1958 uppställda kraven på kvalitet och kvantitet. Överbefälhavaren anför följande.

Den totala kostnadsramen skall medge att en viss personaltillgång och en viss successiv materielförnyelse kan säkerställas, vilket i sin tur skall innebära att en viss freds- och krigsorganisation kan upprätthållas. Mot bakgrunden av vad man 1957 visste om utvecklingen utomlands skulle man på då angivna ekonomiska grunder kunna säkerställa en viss operativ effekt svarande mot målsättningen för vårt försvar.

Den tekniska utvecklingen kan väntas fortskrida i huvudsak i de banor, som angavs i 1957 års utredningar, ehuru i snabbare takt. Det är vanskligt att förutsäga vad det verkligen kommer att kosta att följa med i den tekniska utvecklingen inom de områden, som är aktuella för oss. De hittills gjorda erfarenheterna visar de stora svårigheterna att inom den givna kostnadsramen tillgodose de i 1958 års försvarsbeslut uppställda fordringarna på såväl kvalitet som kvantitet.

Härtill kommer att utvecklingen av olika delposter inom totalramen fram till och med budgetåret 1960/61 medfört att myndigheternas äskanden för materiel minskats genom att förslagsanslag ökats för att undvika överskridanden och genom att vissa ökade förmåner till personalen hänförts till teknisk fördyring och således fallit inom totalramen. Vidare har överföringar till andra anslag såsom drift, underhåll, övningar och delfonder måst göras. Det är uppenbart att en fortsatt minskning av materielanslagen av liknande anledningar skulle medföra ytterligare minskningar i materielanskaffningens kvantitet och kvalitet eller bådadera. Kostnadsramen blir då otillräcklig, om samma effekt skall åstadkommas.

Överbefälhavaren har vidare i sitt yttrande uttalat, att vissa av försvarsgrenscheferna aktualiserade spörsmål torde behandlas av 1960 års försvarskommitté. De åsyftade frågorna är följande. Arméchefen har framhållit, att av utvecklingen betingade ökade krav på krigsberedskap och personell kvalitet icke kan tillgodoses, om kostnadsstegringen för armén i framtiden skall hållas på en lägre nivå än som gäller för krigsmakten i övrigt. Den årliga kostnadsstegringen för armén, som hittills utgjort 10 miljoner kronor per år och av överbefälhavaren från och med budgetåret 1961/62 föreslagits till 10—15 miljoner kronor per år, bör enligt arméchefen bestämmas till omkring 20 miljoner kronor. Chefen för marinen har hävdat, att marinens framtida kostnadsinriktning bör bestämmas mot bakgrund av den kvantitativa omfattningen av marinplan 60. Flygförvaltningen slutligen har framhållit, att anslaget till anskaffning av flygmateriel m. m. har måst reduceras under budgetåren 1959/61 och att en minskning vid en anpassning till

nuvarande kostnadsram är erforderlig även för budgetåret 1961/62. Ämbetsverket hävdar, att flygvapnets totalram behöver uppräknas med ytterligare 24 miljoner kronor. Överbefälhavaren konstaterar, att det inom den totalram till vilken äskanden anpassats — innebärande fortsatt tillämpning av principerna i 1958 års beslut — icke är möjligt att tillgodose dessa behov. Antingen borde därför enligt överbefälhavaren anslagen lyftas i erforderlig grad, procentsatsen för tillägget för teknisk utveckling höjas eller en lämplig kombination av dessa båda åtgärder komma till stånd.

Ett genomförande av de sålunda ifrågasatta åtgärderna synes innebära, att kostnadsökningen för försvarsgrenarna mellan budgetåren 1960/61 och 1961/62 skulle komma att uppgå till drygt 100 miljoner kronor mot ca 60 miljoner kronor mellan budgetåren 1959/60 och 1960/61. Tillägget för teknisk utveckling beräknat efter 2,5 procent innebär f. n. en ökning med drygt 70 miljoner kronor årligen.

I anslutning till det anförda vill försvarskommittén erinra om att anslagssumman under fjärde huvudtiteln för budgetåret 1958/59 sattes till 2 700 miljoner kronor. Summan inkluderade ett belopp av ca 75 miljoner kronor för att möta kommande kostnadsstegringar. De verkliga kostnadsstegringarna torde emellertid endast ha utgjort ca hälften av nyssnämnda summa. Kostnadsutvecklingen för följande budgetår har — i överensstämmelse med 1958 års beslut — bestämts med utgångspunkt i ramen för budgetåret 1958/59 och medelpriserna för detta år. Förhållandet har medfört, att utrymme torde ha erhållits för en något högre total försvarseffekt än den som skulle ha varit möjlig, därest den verkliga prisutvecklingen under budgetåret 1958/59 överensstämt med den antagna utvecklingen.

Försvarskommittén har av experterna inhämtat de överväganden, som legat till grund för försvarsgrenschefernas anmälda behov för budgetåret 1961/62 och de därefter följande sex budgetåren. Kommittén har dock icke ansett sig kunna förorda en höjning av den totala kostnadsramen. Osäkerheten om tendenserna i den militärtekniska utvecklingen och i bedömningen av hur den bör påverka utformningen av vårt framtida försvar är i vissa fall betydande. Kommittén vill härvidlag särskilt peka på luftförsvaret. Angivna omständighet motiverar enligt kommitténs mening en viss återhållsamhet, i varje fall under de närmaste budgetåren. Ingående överväganden erfordras fortlöpande för att undvika felinvesteringar. Inom ramen för långsiktsplaneringen bör en successiv översyn ske av målsättning och resurser för de olika försvarsfunktionerna, där alla försvarsgrenarna medverkar i varierande grad.

Kommittén har kommit till den uppfattningen, att den i 1958 års försvarsbeslut avsedda försvarseffekten i allt väsentligt kunnat upprätthållas. Väl har anslag för anskaffning av materiel slutligt kommit att uppföras med lägre belopp än som ursprungligen planerats. Att vissa anslagsjusteringar måste göras för att erhålla anpassning inom en given ram är dock

enligt kommitténs uppfattning naturligt. Att så skett under de senaste åren synes vara föranlett, bland annat, av att ingångsvärdena i vissa fall ej varit realistiska samt att beredskap och personell kvalitet prioriterats framför materiel. Kommittén anser det emellertid angeläget, att utvecklingen uppmärksamt följes så att försvarseffekten icke minskas till följd av urholkning av krigsorganisationens reella innehåll.

I de direktiv som lämnades för 1957 års ÖB-utredningar utsades beträffande anslagen under kapitalbudgeten att de borde beräknas så att tillgänglig materiel kunde utnyttjas effektivt. Investeringsanslagen skulle alltså avvägas med hänsyn till anslagen under driftbudgeten. I enlighet härmed framlades i ÖB-utredningarna schematiska och överslagsmässiga beräkningar rörande de genomsnittliga årliga investeringsanslag som erfordrades i olika alternativ. För Adam angavs därvid årsbehovet till 240 miljoner kronor. I beloppet inräknades icke investeringsmedel för att genomföra ett svenskt militärt atomprogram och ej heller för att flytta ut Stockholms örlogsbas till Muskö.

Till anslagsbeloppen under försvarets kapitalbudget togs ej ställning i samband med 1958 års försvarsbeslut. Vikten av att dessa anslag ökades underströks emellertid. Det framhölls, att en ökning av anslagen var ofrånkomlig för att de stridsmedel som anskaffades skulle kunna utnyttjas effektivt, för att en rationell fredsorganisation av försvaret skulle kunna åstadkommas och för att de genom rationalisering uppnåeliga besparingarna i löpande fredskostnader skulle kunna realiseras.

Försvarskommittén vill erinra om, att anslagen under försvarets kapitalbudget de tre senaste budgetåren varit uppförda med 117, 172 och 170 miljoner kronor. De vid utgången av samma budgetår outnyttjade beloppen under försvarets fastighetsfond utgjorde respektive 82, 87 och 130 miljoner kronor. Att de outnyttjade beloppen ökat under de senaste åren sammanhänger bland annat med bristande projekteringskapacitet, arbetsmarknadsskäl och anslagstekniska förhållanden. De outnyttjade beloppen har emellertid legat vid ungefär samma eller högre nivå under hela 1950-talet.

I den till propositionen 1960: 150 fogade promemorian angående huvuddragen i den statsfinansiella utvecklingen under budgetåren 1949/50—1964/65 har anslagen under försvarets kapitalbudget under de närmaste budgetåren upptagits till 197 miljoner kronor. Nämnda belopp inkluderar kostnaderna för utbyggnaden på Muskö samt visst belopp för upprustning av örlogsvarvet i Karlskrona.

Myndigheternas förslag till äskanden för nästa budgetår uppgår till sammanlagt 222 miljoner kronor.

Överbefälhavaren har i sitt yttrande över myndigheternas förslag till anslagsäskanden för budgetåret 1961/62 omnämnt en av de militära myndigheterna utförd beräkning av investeringsbehoven. Enligt denna, som

verkställts på grundval av organisations- och materielplaner i anslutning till 1958 års försvarsbeslut och avslutats i början av år 1960, skulle investeringsbehoven för budgetåren 1961/62—1967/68 uppgå till sammanlagt 2 400 miljoner kronor eller i genomsnitt ca 345 miljoner kronor för budgetår. Överbefälhavaren uppger vidare, att den sammanlagda byggnadskapaciteten samtidigt bedömts uppgå till ca 185 miljoner kronor för år. Överbefälhavaren finner det uppenbart, att kraftfulla åtgärder är nödvändiga för att byggnadsverksamheten skall kunna anpassas till organisations- och materielplanerna. Om en anpassning av kapitalbudgeten till driftbudgeten icke skulle komma till stånd, torde det enligt överbefälhavaren bli nödvändigt att ompröva vapensystem eller telesystem som f. n. avses utföras med kombinationer av materiel och byggnader.

Vad överbefälhavaren anfört visar enligt försvarskommitténs mening entydigt på behovet av särskilda åtgärder för att under de närmaste budgetåren söka åstadkomma en bättre överensstämmelse mellan den verksamhet som finansieras över driftbudgeten och den som bekostas av medel under kapitalbudgeten. Med hänsyn till vad kommittén tidigare anfört rörande de statsfinansiella utvecklingstendenserna, bör härvid för de närmaste budgetåren uppmärksamheten inriktas på andra åtgärder än anslagshöjningar. För de närmaste budgetåren bör förutsättas en i stort sett oförändrad anslagsnivå. Även sett på något längre sikt förefaller det försvarskommittén icke möjligt att inrikta planeringen av verksamheten under kapitalbudgeten mot en anslagsnivå av den höjd överbefälhavaren antyder. Vid sin bedömning av anslagsnivån under försvarets kapitalbudget måste statsmakterna — liksom eljest — taga hänsyn till de samhällsekonomiska resurserna. Därest kommitténs förslag om en gemensam ram för drift- och kapitalbudgeten med visst årligt tillägg för teknisk utveckling genomföres, kommer emellertid successivt ett något ökat utrymme att stå till myndigheternas förfogande. Möjligheterna att tillgodose byggnads- och anläggningsprojekt kommer emellertid att bli begränsade och nödvändiggöra en sträng angelägenhetsgradering av aktuella projekt. Kommittén vill dock erinra om att anordningen med gemensam ram medför att förskjutningar kan ske mellan driftbudgeten och kapitalbudgeten från år till år.

Som framgår av det föregående bör man enligt försvarskommitténs mening i första hand begagna andra möjligheter än anslagshöjningar för att intensifiera verksamheten under försvarets kapitalbudget. Härvid kommer främst anslagstekniska förändringar och åtgärder för höjande av projekteringskapaciteten i fråga.

Medelsanvisning för militära ändamål av beskaffenhet att böra tillgodoses över kapitalbudgeten sker huvudsakligen genom anvisande av investeringsanslag i försvarets fonder, försvarets fastighetsfond och försvarets fabriksfond. Antalet i riksstaten uppförda anslagsrubriker är betydande, för innevarande budgetår över 40. En viss ytterligare uppdelning i särskilda

poster sker i samband med att Kungl. Maj:t medgiver myndigheter att anlita anslagen. Eftersom projekteringskapaciteten är begränsad och en viss förskjutning av tiderna för igångsättande av byggandet av olika objekt alltid förekommer, medverkar angivna förhållanden till svårigheter att effektivt utnyttja anvisade medel. Försvarskommittén finner det angeläget, att dessa svårigheter undanröjes i så stor utsträckning som möjligt. Det bör dock understrykas, att avkall icke får göras på kravet på att statsmakterna skall kunna följa huvuddragen av den militära byggnads- och anläggningsverksamheten och ha tillförlitliga kostnadsberäkningar som underlag för sina ställningstaganden. Lämpliga åtgärder synes kommittén vara att minska antalet i riksstaten uppförda anslag och att upphäva bindningar av outnyttjade belopp. Enligt kommitténs mening bör Kungl. Maj:t närmare undersöka förutsättningarna för att minska antalet anslag och för riksdagen framlägga förslag i ämnet. Den utredning som med stöd av Kungl. Maj:ts bemyndigande den 14 oktober 1960 igångsatts rörande redovisning av försvarets befästningar har enligt vad kommittén inhämtat tillkommit, bland annat, i syfte att åstadkomma förutsättningar för sammanförande av olika anslag under försvarets fonder. Vidare rekommenderar försvarskommittén, att Kungl. Maj:t utverkar riksdagens bemyndigande att utnyttja medel som anvisats för visst objekt å kapitalbudgeten såsom investeringsanslag i försvarets fonder för annat objekt, under förutsättning att totalkostnaderna för pågående objekt icke ökas utöver vad som skulle varit fallet därest i stället det ursprungliga objektet påbörjats.

Projekteringskapaciteten för militära objekt sammanhänger intimt med organisationen av den största byggnadsförvaltande myndigheten inom krigsmakten, fortifikationsförvaltningen. Försvarskommittén förutsätter, att 1956 års försvarsförvaltningssakkunniga, vilka enligt beslut av Kungl. Maj:t den 14 oktober 1960 fått i uppdrag att verkställa en översyn av fortifikationsförvaltningen, har sin uppmärksamhet riktad på behovet av effektivisering av ämbetsverkets organisation. Det synes kommittén ofrånkomligt, att man härvid undersöker nya utvägar för en höjning av projekteringskapaciteten. I sammanhanget bör också framhållas vikten av att tillgänglig projekteringskapacitet utnyttjas effektivt och för objekt som i första hand bör komma till utförande. Det synes därför angeläget att vederbörande myndigheter snarast söker uppgöra en plan för de byggnads- och anläggningsobjekt som bedömes kunna komma till utförande under de närmaste åren. I sammanhanget må också erinras om betydelsen av att med hänsyn till sysselsättningsberedskapen ha tillgång till en reserv av fårdigprojekterade dylika objekt.

Ytterligare vill kommittén i förevarande sammanhang erinra om att den pågående expansionen av städer och tätorter — liksom även interferensproblemen mellan civil luftfart och militär övningsverksamhet vilka påtalats av luftfartsstyrelsen i skrivelse till kommittén den 7 oktober 1960 — kan

aktualisera frågor om omlokalisering av militär verksamhet. Särskilt ofta förekommer, att mark måste avstås för exploateringsändamål, varvid annan mark måste anskaffas som kompensation. Statsmakterna har ansett det önskvärt att dylika markbehov tillgodoses i största möjliga utsträckning. Detta har likväl ansetts förutsätta, att medel senare ställes till förfogande för erforderligt kompensationsförvärv (prop. 1955: 185; SU 1955: 130). I den mån anslag till markförvärv inräknas i en gemensam ram bör enligt försvarskommitténs mening medel för dylika kompensationsförvärv kunna tillgodoses utanför ramen.

Försvarskommittén har enligt sina direktiv haft att pröva de förslag och påpekanden som framförts av 1959 års besparingsutredning för försvaret i dess betänkande I. Denna uppgift har uppfattats så, att kommittén skall bedöma, om de avgivna förslagen är av sådan natur att de kan och bör påverka den kostnadsram för försvaret som kommittén kommer att förorda eller eljest har direkt samband med kommitténs uppdrag. Någon detaljprövning av besparingsutredningens förslag har kommittén däremot inte företagit.

1959 års besparingsutredning har i sitt betänkande i första hand upptagit frågan om utbildningstidens längd och fördelning. Därvid har utredningen förordat, att utbildningstiden skulle minskas med 45 dagar. Av förkortningen skulle 30 dagar falla på första tjänstgöringen och fem dagar på var och en av de tre repetitionsövningarna. Utredningen har därutöver ifrågasatt, huruvida inte den tredje repetitionsövningen skulle kunna minskas till 15 dagar och föreslagit att de militära myndigheterna skall få i uppdrag att utreda möjligheterna för en sådan ytterligare förkortning av utbildningstiden. I detta sammanhang har besparingsutredningen vidare bland annat föreslagit, att inryckningstiderna för den första tjänstgöringen skulle ändras så, att inryckningen till förband i norra Sverige skedde på våren och vid förbanden i södra Sverige på hösten samt att repetitionsövningarna i princip skulle förläggas till tid då åldersklassen icke tjänstgjorde.

Chefen för försvarsdepartementet har den 14 oktober 1960 utverkat Kungl. Maj:ts bemyndigande att tillkalla en särskild sakkunnig för att utreda frågan om de värnpliktigas utbildning, varvid bland annat besparingsutredningens synpunkter och förslag i ämnet samt i remissyttrandena framförda uppfattningar kommer att prövas. Kommittén, som tagit del av de för den sakkunnige meddelade direktiven, finner det angeläget, att utredningsarbetet påbörjas snarast och fullföljes utan tidsutdräkt. Kommittén utgår därvid från att utredningsmannen även skall ha att pröva huruvida inte — med hänsyn till den snabba militärtekniska utvecklingen — en övergång till fler men kortare repetitionsövningar skulle, inom oförändrad kostnadsram, ge en större försvarseffekt än det nuvarande systemet.

Besparingsutredningen har vidare förordat, att de tygförvaltande verken

skall sammanslås och att ledningen av det nya verket skall utövas av en styrelse med såväl militära som civila ledamöter. Utredningen har därvid anfört, bland annat, att genom en sammanslagning skulle större garantier skapas för att dubbelarbete inte skulle förekomma samt att standardiseringssynpunkter skulle bli beaktade. Även inköpsverksamheten och krigsplaneringen skulle kunna samordnas bättre vid en sammanslagen förvaltning. Betydande personalbesparingar skulle enligt besparingsutredningens uppfattning bli möjliga och beloppsmässigt beräknar utredningen de direkta kostnadsbesparingarna genom omläggningen till 10—20 miljoner kronor per år.

Enligt kommitténs mening torde tygförvaltningstjänstens centrala organisation inte lämpligen kunna omprövas förrän i samband med det slutliga ställningstagandet till frågorna om en mera enhetlig ledning inom det militära försvaret. Kommittén förutsätter därför, att den av chefen för försvarsdepartementet den 8 juni 1960 tillsatta utredningen om totalförsvarets och krigsmaktens högsta ledning i sitt arbete även kommer att uppta frågan om hur de tygförvaltande verken principiellt bör organiseras.

I likhet med samtliga remissmyndigheter anser försvarskommittén sig inte kunna förorda besparingsutredningens förslag att inköpsavdelningarna vid förvaltningarna skall slopas och materielköpen läggas på sakavdelningarna. Som framhållits i flera av remissyttrandena skulle den splittring av inköpsfunktioner, som kommer att uppstå om utredningens förslag genomföres, kunna komma att leda till en allvarlig försvagning av inköpssidan. Det är från många synpunkter önskvärt, att inköpsverksamheten koncentreras till så få organ som möjligt, vilket också är syftet med den nuvarande organisationen. I den mån dubbelarbete nu förekommer, som besparingsutredningen gör gällande, torde detta kunna undvikas utan att därför inköpsavdelningarna avskaffas.

Besparingsutredningen har vidare framhållit, att förvaltningarnas personalorganisation bör göras smidigare genom att nuvarande detaljföreskrifter ersättes med personalramar för de olika byråerna utan att personalen bindes till bestämda arbetsuppgifter. Förvaltningarna borde dessutom, enligt utredningen, ges större förtroende att inom en löneram tillsätta personal. Denna frihet borde därvid ej begränsas till viss kategori av personal utan även gälla mera kvalificerad sådan. Härtill får försvarskommittén anföra att personalorganisationen självfallet bör smidigt anpassas till de förändringar i fråga om arbetsuppgifter och arbetsbelastning som kan uppstå inom förvaltningens olika enheter.

Besparingsutredningen har även förordat, att ett centralt intendenturförvaltningsverk inrättas genom sammanslagning av arméintendenturförvaltningen med marinförvaltningens och flygförvaltningens intendenturorgan. De besparingar som skulle uppstå härigenom uppskattas av utredningen till ca 1 250 000 kronor per år. Ett stort antal av remissmyndig-

heterna har tillstyrkt förslaget. Även 1958 års försvarsledningskommitté har i sitt betänkande (SOU 1960: 12) uttalat sympatier för en för krigsmakten gemensam intendenturförvaltning. Försvarskommittén har likaså funnit att starka skäl talar för en gemensam ledning av intendenturförvaltningstjänsten. Kommittén har därför med tillfredsställelse noterat, att chefen för försvarsdepartementet den 14 oktober 1960 tillkallat en särskild sakkunnig för utredning rörande organisation m. m. av ett för försvaret gemensamt intendenturförvaltningsverk.

1959 års besparingsutredning för försvaret har slutligen föreslagit en samordning av försvarets drift- och kapitalbudget, en fråga som försvarskommittén behandlat redan i det föregående.

De av besparingsutredningen hittills framlagda förslagen skulle, enligt utredningens egna beräkningar, om de realiserades medföra besparingar, som uppskattats till ca 50 miljoner kronor. Då utredningens förslag är av sådan natur att de i flertalet fall för att kunna genomföras kräver ytterligare detaljutredningar och eventuella besparingar följaktligen inte torde kunna komma till stånd under det närmaste budgetåret, har förvarskommittén inte kunnat ta hänsyn till dem vid bedömandet av kostnadsramen för försvaret. I den mån det visar sig att besparingsförslagen efter ytterligare prövning kan genomföras utan menliga återverkningar på försvarseffekten, är de nettobesparingar som därvid kan uppkomma dock av sådan natur att de enligt vad försvarskommittén tidigare anfört bör medföra motsvarande nedskärning av gällande kostnadsram.

Försvarseffekten inom en given kostnadsram är beroende av hur tillgängliga medel utnyttjas. Man måste tillse att medlen användes på ett sådant sätt att de ger största möjliga effekt. Med utgångspunkt i krigsmaktens operativa uppgifter måste man söka åstadkomma den mest ändamålsenliga avvägningen mellan olika stridsmedel och försvarskrafter. Särskild betydelse har härvidlag den långsiktsplanering som pågår inom krigsmakten. Som föredragande departementschefen framhöll i propositionen 1958: 110 innebar 1958 års försvarsbeslut väsentligen, att en fast utgångspunkt och en allmän inriktning skulle skapas för det militära planläggningsarbetet. Statsmakterna ansåg sig i samband med försvarsbeslutet i huvudsak böra godtaga de tendenser i stora drag och på lång sikt i avvägningen mellan olika försvarsfunktioner åt vilka överbefälhavaren givit uttryck i sina utredningar. Departementschefen pekade på vikten av att avvägningen vid det fortlöpande planeringsarbetet skulle ske med utgångspunkt i försvarsfunktionerna.

I anslutning till de i 1958 års försvarsbeslut gjorda uttalandena har överbefälhavaren utfärdat anvisningar för långsiktsplaneringen inom krigsmakten. Långsiktsplaneringen avser att åstadkomma underlag för ställningstaganden till huvuddragen i krigsmaktens fortsatta anpassning till den tekniska utvecklingen. Enligt överbefälhavarens anvisningar skall de lång-

siktsplaner som utarbetas omfatta krigsorganisation, materielanskaffning, personalorganisation och fredsorganisation. Utgångspunkter för planeringsverksamheten skall därvid vara målsättningen för vårt militära försvar sådan denna kommit till uttryck genom beslut vid 1948 och 1958 års riksdagar, den strategiska grundsynen och de ekonomiska resurserna.

Allmänna direktiv för arbetet med en strategisk studie och prognos i anslutning till 1958 års försvarsbeslut utfärdades av överbefälhavaren under försommaren 1958. Ingående studier har härvid bedrivits rörande utgångspunkterna för ett strategiskt bedömande ifråga om dels nuläget och de närmaste åren (studiedelen), dels ock läget i slutet av 1960-talet (prognosdelen). Den strategiska studien och prognosen utmynnar i slutsatser, bland annat, om vilka angreppstyper vårt försvar i första hand skall kunna möta. En fortlöpande överarbetning avses skola äga rum för att studie och prognos städse skall vara aktuella med hänsyn till främst den tekniska utvecklingen, det militärpolitiska läget och ett framtida krigs karaktär.

Det grundläggande värderingsarbetet för val av vapen och vapensystem har blivit allt mer betydelsefullt med hänsyn till den tekniska utvecklingen och därav följande ökade kostnader. Dessa jämförande värderingar, målutredningar eller systemutredningar, av olika vapensystem måste såväl inom försvarsfunktionerna som mellan dessa utföras med hänsyn till sannolika framtida förutsättningar. För att uppnå största möjliga säkerhet i värderingsarbetet utnyttjas bland annat operationsanalytiska metoder.

Dylika vapenvärderingar har under de senaste åren bedrivits inom försvarsgrenarna. Resultaten av utredningarna har fortlöpande kunnat läggas till grund för materielanskaffningen. Sålunda har t. ex. inom marinledningen utförda vapenvärderingar, sjömålsutredningen, legat till grund för det val av vapen och vapenbärare som av chefen för marinen föreslagits i marinplan 60. Vidare kan nämnas att inom arméledningen utförda vapenvärderingar beaktats vid beslut om anskaffning av luftvärnsrobotsystemet Hawk.

Hittills utförda arbeten har skett inom försvarsgrenarnas områden. Försvarsfunktionernas inbördes betydelse måste studeras inom krigsmaktens ram. Erfarenheterna rörande operationsanalytiska metoder för dylika värderingar har först helt nyligen gjort det möjligt att påbörja värderingar av olika försvarsfunktioner och olika vapensystem inom en gemensam ram, s. k. samstudier.

När det gäller den ekonomiska ramen har de militära experterna understrukit, att all erfarenhet tyder på att en fast ekonomisk ram är en förutsättning för en meningsfylld långsiktsplanering. Denna planering bör omfatta såväl personal som materielanskaffning.

Försvarskommittén vill understryka långsiktsplaneringens betydelse. Det är angeläget att de ekonomiska resurser som kan avses för försvarsändamål utnyttjas på effektivaste sätt.

De resultat som efterhand kan komma fram av pågående utredningsarbete inom krigsmakten kan antas komma att bli av väsentlig betydelse för statsmakternas ställningstaganden ifråga om krigsmaktens anpassning till dess uppgifter. Enligt vad kommittén inhämtat är det icke realistiskt att förvänta sig att man på kort tid skulle kunna erhålla tillräckligt underlag för en slutgiltig bedömning av frågor rörande avvägning mellan olika försvarsfunktioner, val av vapen och vapensystem m. m. Utrednings- och studiearbetet är av den art att det måste pågå ständigt. Det kan således icke sägas vara avslutat vid någon bestämd tidpunkt. Om ett till två år bör man dock enligt vad kommittén inhämtat från sina militära experter kunna räkna med att på grundval av då verkställda utredningar bättre underlag för en bedömning i avvägningsfrågorna kommer att föreligga. En fortlöpande studieverksamhet bör dessutom kunna ge underlag för successiva beslut rörande anpassningen av krigsmaktens materiella och personella resurser. Försvarskommittén finner det angeläget, att utrednings- och planeringsarbetet fortskrider med sikte på att klarlägga de militära utgångspunkterna för statsmakternas ställningstaganden.

Som framgått av det föregående kräver avvägningen mellan försvarsgrenarna ingående överväganden, varvid pågående samstudier och målutredningar (systemutredningar) måste beaktas. Försvarskommittén anser, att utredning av detta spörsmål bör bedrivas så att tillräckligt underlag för ställningstagande föreligger innan försvarsbeslut för budgetåret 1963/64 aktualiseras. I samband härmed bör även komma till stånd nya överväganden rörande försvarets totalkostnader efter 1962/63 samt rörande storleken av tillägget för teknisk fördyring (enligt 1958 års försvarsbeslut 2,5 procent).

Vid en fortsatt tillämpning under budgetåren 1961/62 och 1962/63 av 1958 års försvarsbeslut skulle kostnaderna under fjärde huvudtiteln, beräknade i prisläget maj 1960 och med beaktande av beslutad lönehöjning för statsanställda från och med den 1 januari 1961, bli 3 035 respektive 3 110 miljoner kronor. Vid oförändrad kapitalbudget skulle för vartdera budgetåret tillkomma 170 miljoner kronor. Om nuvarande tillägg för teknisk fördyring beräknas även på kapitalbudgeten, skulle de sammanlagda kostnaderna för det militära förvaret bli 3 209 miljoner kronor för budgetåret 1961/62 och 3 288 miljoner kronor för budgetåret 1962/63. Med hänsyn till vad försvarskommittén i det föregående anfört rörande medelsbehovet för civilförsvaret och osäkerheten i bedömningen av luftförsvarets framtida utformning, föreslår försvarskommittén, att de nyss angivna beloppen reduceras med 35 miljonor kronor för budgetåret 1961/62 och med 50 miljoner kronor för budgetåret 1962/63. Ramen för utgifterna för det militära försvaret bör alltså i enlighet med vad sålunda anförts upptagas till 3 174 miljoner kronor för budgetåret 1961/62 och till 3 238 miljoner kronor för budgetåret 1962/63, beloppen hänförliga till förut angivet pris- och löneläge. Angivna belopp bör liksom hittills förändras med hänsyn till eventuella löne- och prisförändringar.

När det gäller frågan hur för det militära försvaret avsedda *medel* skall *utnyttjas inom fastställd kostnadsram*, är som försvarskommittén påpekat i det föregående den militära uppfattningen av väsentlig betydelse. Som jämväl framhållits i det föregående pågår militära utredningar som först framdeles kan ge underlag för ställningstagande i frågor om avvägning mellan olika försvarsfunktioner. Försvarskommittén har, ehuru kommittén vid framräknandet av kostnadsramar för de båda närmaste budgetåren beaktat osäkerheten i bedömningen av luftförsvarets framtida utformning, saknat tillräckligt underlag för ett nytt ställningstagande i avvägningsfrågan. Kommittén vill dock understryka vikten av att effekten i invasionsförsvaret vidmakthålles.

Enligt sina direktiv skall försvarskommittén jämväl överväga den av innevarande års riksdag resta frågan om avstämning mellan anslag och kostnadsram för marinens fartygsbyggnader, särskilt de hinder för beställningsramens utnyttjande som skapas av likviditetssvårigheter. Kommittén har inhämtat, att de olikviderade beställningsbemyndiganden, som vid utgången av budgetåret 1957/58 utgjorde drygt 475 miljoner kronor, under de senaste budgetåren successivt har nedgått så att de vid utgången av innevarande budgetår utgör ca 165 miljoner kronor. Då de årliga betalningsanslagen icke reducerats i tillnärmelsevis samma omfattning, torde likviditetssvårigheterna få anses vara av övergående natur. Det bör understrykas att det vid en omställningsprocedur av det slag marinen genomgått under de senaste budgetåren svårligen kan undvikas att likviditetssvårigheter uppstår under en övergångstid. Såvitt försvarskommittén kunnat finna har en likviditetsförbättring redan åstadkommits och en ytterligare förbättring torde vid planenlig anslagsutveckling inträda under kommande budgetår.

Genom särskild föredragning har försvarskommittén tagit närmare del av innehållet i marinplan 60 samt studerat de ekonomiska förutsättningarna för planens realiserande. Försvarskommittén kan ansluta sig till tidigare gjorda bedömningar, att den inriktning av marinen som angives i marinplanen bör ge en god grund för bestämmandet av det materiella innehållet i materielanskaffningsplanerna för marinen. Försvarskommittén kan dock icke tillstyrka, att beslut nu fattas om marinplanens genomförande inom av marinchefen förutsatt tidrymd. Inom fastställd totalram bör det emellertid prövas huruvida möjligheter finnes att utan föregripande av kommande avvägningar successivt öka materielanskaffningarna för marinen. Försvarskommittén anser överbefälhavarens förslag om höjning med 20 miljoner kronor av marinens kostnadsram för budgetåret 1961/62 i princip stå i överensstämmelse med vad sålunda anförts. Enligt kommitténs mening vore det nämligen tillfredsställande om utrymme funnes för en viss höjning. I sammanhanget må erinras om att i samband med 1958 års försvarsbeslut föreslogs en mindre förskjutning till marinens förmån i förhållande till alternativet Adam. Denna borde enligt vad som därvid ut-

talades komma kustartilleriet till godo i sådan utsträckning att icke effekten vid detta vapen nedgick så mycket att målsättningen för invasionsförsvaret allvarligt påverkades.

1955 års försvarsberedning framhöll i sitt utlåtande, att den tekniska utvecklingen särskilt beträffande robotar och kärnvapen inom några år skulle påverka vårt försvar och dess utformning i växande grad.

Anskaffningen av kärnvapen angavs i 1957 års ÖB-utredning som den viktigaste åtgärden för att motverka en alltför kraftig minskning av försvarets effekt i förhållande till en angripare. I de riktlinjer för krigsmaktens utveckling som framlades i nämnda utredning förutsattes, att kärnvapen skulle komma att tillföras vårt försvar. Försvarsorganisationen utformades enligt 1958 års beslut i huvudsaklig överensstämmelse med det i nämnda utredningar redovisade alternativet Adam. Statsmakterna tog dock icke ställning i kärnvapenfrågan. Ej heller har forskning inriktad på framtagande av tekniskt och ekonomiskt underlag för ett framtida ställningstagande till frågan om konstruktion av kärnvapen kommit till stånd. Från militärt håll har betonats, att en omprövning av riktlinjerna för försvarets utformning måste ske, om kärnladdningar icke skulle komma att tillföras försvaret. Det har samtidigt uttalats, att kostnaderna måste bli högre än om sådana vapen kan tillföras försvaret. Försvarskommittén har emellertid icke haft att taga ställning i kärnvapenfrågan.

Möjligheterna till köp av robotar utomlands borde enligt vad som anfördes år 1958 särskilt uppmärksammas. Enligt vad försvarskommittén inhämtat har i flera fall anskaffning av utländska robotar förekommit. Sålunda har som förut nämnts beslut fattats om anskaffning av det amerikanska luftvärnsrobotsystemet Hawk. Försvarskommittén, som ägnat uppmärksamhet åt robotärendenas administration, finner det önskvärt att man söker bibehålla en central överblick över viktigare robotprojekt. Det är också viktigt att tillse att anskaffnings- och underhållstjänsten i fråga om robotar icke onödigtvis uppsplittras på olika försvarsgrenar. En enhetlig underhållsorganisation i fråga om likartade robotsystem är betydelsefull icke minst ur ekonomisk synpunkt.

Den nedräkning av kostnadsramen som föreslagits för de två närmaste budgetåren bör icke utgöra hinder för att materielanskaffningen alltjämt bedrives med tillämpning av de långsiktiga materielanskaffningsplaner som för närvarande finnes fastställda för den viktigare tekniska materielen vid samtliga försvarsgrenar. Den utveckling materielplanerna undergått under de senaste åren och som inneburit att bestämning skett i första hand av den ekonomiska ramen för materielplanerna finner försvarskommittén betydelsefull. Det bör understrykas, att god likviditet ofta är en förutsättning för ekonomiskt tillfredsställande anskaffningar. Försvarskommittén anser det mot denna bakgrund naturligt om de ansvariga myndigheterna eftersträvar att ständigt ha tillgång till likvida medel. En viss reservations-

medelsbehållning är också en förutsättning för att förskjutningar i behovet av betalningsmedel skall kunna bemästras utan allvarligare rubbningar i anskaffningsverksamheten.

Den tekniska utvecklingen beträffande materielen bör inte undanskymma betydelsen av ständig tillgång till välutbildad och vid mobilisering snabbt disponibel personal. Med de utvecklingstendenser mot ytkrig som för närvarande kan iakttagas måste skärpt uppmärksamhet ägnas åt att landets personella resurser utnyttjas på ändamålsenligaste sätt.

8. Synpunkter och förslag beträffande civilförsvaret

Civilförsvarets uppgifter och organisation har genom beslut vid 1956 och 1959 års riksdagar angivits relativt detaljerat. Ställning har emellertid icke tagits till i vilken takt den beslutade organisationen skall byggas upp eller till kostnaderna för densamma, ehuru det uttalats att civilförsvarsutredningens beräkningar i stort sett borde kunna tjäna som riktlinjer i dessa hänseenden. Nämnda utredning räknade med ett medelsbehov av 76 miljoner kronor årligen under en tioårsperiod. I propositionen 1959: 114 underströk emellertid föredragande departementschefen, att det statsfinansiella läget måste bli avgörande för den takt med vilken utbyggnaden kunde ske. Sedermera har civilförsvarsstyrelsen under år 1960 beräknat de årliga kostnaderna för civilförsvarets uppbyggnad under tiden den 1 juli 1960—den 1 juli 1970 till drygt 93 miljoner kronor från och med budgetåret 1961/62.

Försvarskommittén har, som omnämnts i det föregående, bedömt att den försvarspolitiska utvecklingen icke föranleder ändring i de uppgifter som statsmakterna genom förenämnda beslut av år 1956 och 1959 ålagt civilförsvaret. Kommittén finner det angeläget, att civilförsvaret, som är en väsentlig del av totalförsvaret, får sådana resurser att det kan fylla sina uppgifter.

En fullständig prövning av kostnaderna för att åstadkomma erforderliga resurser för civilförsvaret har försvarskommittén — bland annat med hänsyn till att statsmakterna så sent som år 1959 fattat beslut om civilförsvarets organisation — icke ansett ingå i dess uppgifter. Kommittén har emellertid erhållit tillräckligt underlag för att konstatera att medelsbehoven under de närmaste budgetåren är avsevärda.

Tendenserna ifråga om den statsfinansiella utvecklingen under de närmaste budgetåren talar, enligt vad försvarskommittén tidigare konstaterat, för att försvarsutgifterna sammanlagt icke bör stiga i snabbare takt än under de senaste åren. Vid bestämmandet av kostnadsramen för krigsmakten under de båda närmaste budgetåren har försvarskommittén av tidigare angivna skäl tagit hänsyn till föreliggande avsevärda medelsbehov för civilförsvarets uppbyggnad.

Enligt försvarskommitténs mening är det icke möjligt att anvisa anslag av den storlek civilförsvarsstyrelsen angivit för de närmaste budgetåren. I flera fall skulle man måhända också kunna vinna på att ytterligare över-

väga planerade åtgärder, innan beslut om medelsdisposition fattas. En successiv höjning av medelstilldelningen synes därför lämplig även av detta skäl. Civilförsvarsstyrelsens anslagsäskanden, som för budgetåret 1961/62 upptar anslag om sammanlagt ca 78 miljoner kronor under driftbudgeten medan motsvarande tal för budgetåren 1962/63 och 1963/64 preliminärt angivits till 86 respektive 93 miljoner kronor, synes visa att även styrelsen förutsatt en stegvis skeende ökning.

Mot bakgrunden av vad försvarskommittén tidigare uttalat rörande utvecklingen av de totala försvarskostnaderna under de närmaste budgetåren föreslår kommittén, att anslagen för civilförsvaret, som för innevarande budgetår inklusive kostnaderna under länsstyrelserna uppgår till ca 39 miljoner kronor sammanlagt under driftbudgeten och kapitalbudgeten, för budgetåret 1961/62 förstärkes med ett belopp av omkring 20 miljoner kronor. Förstärkningen bör slutligt bestämmas på grundval av den noggrannare prövning av medelsbehovet under olika anslag som får förutsättas i sedvanlig ordning äga rum inom Kungl. Maj:ts kansli och vid riksdagsbehandlingen. I samma ordning bör framdeles prövas hur stor ytterligare förstärkning av anslagen för civilförsvaret som bör ske från och med budgetåret 1962/63.

Då de för innevarande budgetår utgående anslagen svarar mot kostnaderna för civilförsvarets löpande verksamhet, bör av kommittén föreslagna anslagsförstärkningar odelade utnyttjas för den beslutade nya civilförsvarsorganisationens uppbyggnad i personellt och materiellt hänseende. Det är enligt försvarskommitténs mening angeläget att härvid göra en långsiktig planering så att man undviker olämpliga investeringar.

Oavsett den osäkerhet som enligt kommitténs mening för närvarande råder i bedömningen av det aktiva luftförsvarets framtida utformning, anser försvarskommittén att åtgärder bör vidtagas för ledning och genomförande av planlagda civilförsvarsåtgärder avseende utrymnings- och inkvarteringsverksamhet. När det gäller civilförsvarets organisation för de skadeavhjälpande uppgifterna bör uppmärksamhet i första hand riktas på de större tätorterna samt på rekrytering och utbildning av de beslutade undsättningskårerna. En sådan organisatorisk utformning bör eftersträvas, att beredskapen hålles på så hög nivå som möjligt.

Ehuru försvarskommittén icke ansett förutsättningar för närvarande föreligga att åstadkomma en gemensam ekonomisk ram för krigsmakten och civilförsvaret, synes det kommittén önskvärt att åstadkomma en viss likhet i anslagstekniskt hänseende. Kommittén föreställer sig sålunda, att fördelar kan vara att vinna på att en ekonomisk långsiktsram fastställes för civilförsvarets materielanskaffningar och att därvid användes samma system med beställningsbemyndiganden som det vid krigsmaktens materielanskaffningar tillämpade. Det bör framhållas, att leveranstiderna för betydande delar av civilförsvarets material är så långa att vid nuvarande ord-

ning beviljade anslag svårligen kan kassamässigt förbrukas under det budgetår för vilket de anvisats. Försvarskommittén vill vidare erinra om vad kommittén vid behandlingen av försvarsdepartementets kapitalbudget i det föregående uttalat rörande olägenheterna av att medelsanvisningen uppdelas på ett alltför stort antal anslag och anslagsposter. Kommittén anser sig emellertid icke böra framlägga något förslag i de frågor som nu antytts. Dessa synes vara av beskaffenhet att i första hand böra prövas av Kungl. Maj:t i anslutning till budgetarbetet.

Civilförsvarsstyrelsen har anmält, att även för civilförsvarets del behov skulle föreligga av prisreglering och tillägg för teknisk utveckling efter samma principer som tillämpats beträffande fjärde huvudtiteln. Med den ställning försvarskommittén tagit till kostnaderna för civilförsvaret under de närmaste budgetåren, torde något försvarskommitténs ställningstagande till de av styrelsen sålunda anmälda frågorna icke vara erforderligt.

9. Sammanfattning av försvarskommitténs förslag beträffande försvarskostnaderna

Huvudpunkterna i försvarskommitténs förslag till riktlinjer för försvarets kostnader under de närmaste två budgetåren kan sammanfattas enligt följande.

1. De allmänna grunder för det militära försvaret som fastställdes i 1958 års försvarsbeslut har i princip visat sig tillfredsställande. Planering och inriktning skall alltjämt fullföljas i överensstämmelse med detta beslut.

2. Avvägningen mellan försvarsgrenarna kräver ingående överväganden, varvid pågående målutredningar och operationsanalyser måste beaktas. Utredningen av detta spörsmål bör vara fullföljd innan försvarsbeslut för 1963/64 aktualiseras. I samband härmed företas även nya överväganden rörande försvarets totalkostnader efter 1962/63 samt storleken av tillägget för teknisk fördyring (enligt 1958 års försvarsbeslut 2,5 procent).

3. Vid fortsatt tillämpning under budgetåren 1961/62 och 1962/63 av 1958 års uppgörelse skulle kostnaderna under fjärde huvudtiteln — i prisläge maj 1960 och med beaktande av den avtalade löneökningen för statsanställda från och med den 1 januari 1961 — bli 3 035 respektive 3 110 miljoner kronor. Vid oförändrad kapitalbudget för det militära försvaret tillkommer för vartdera budgetåret 170 miljoner kronor. De sammanlagda kostnaderna för det militära försvaret skulle — med inräknande av nuvarande tillägg för teknisk fördyring även på kapitalbudgeten — bli 3 209 miljoner kronor för budgetåret 1961/62 och 3 288 miljoner kronor för budgetåret 1962/63. Härtill kommer liksom hittills kompensation för eventuella pris- och lönestegringar.

4. Ett avsevärt medelsbehov föreligger för att genomföra nödvändig upprustning av civilförsvaret. Därtill kommer, att kommittén funnit betydande osäkerhet i bedömningen av luftförsvarets framtida utformning. Med hänsyn härtill har kommittén reducerat de under punkt 3 angivna beloppen för det militära försvaret med 35 miljoner kronor för budgetåret 1961/62 och med 50 miljoner kronor för budgetåret 1962/63. Kommittén har härvid i avvaktan på närmare prövning förutsatt, att ett belopp av omkring 20 miljoner kronor användes för förstärkning av civilförsvaret under budgetåret 1961/62.

5. I fråga om försvarsdepartementets kapitalbudget rekommenderar kommittén att, efter Kungl. Maj:ts prövning, reservationernas bindningar upphäves samt att besparingar under ett anslag även under löpande budgetår får användas för att täcka merutgifter under andra anslag. Inom den gemensamma kostnadsramen för det militära försvarets drift- och kapitalbudget bör från år till år förskjutningar mellan dessa kunna ske.

Särskilt yttrande av herrar Eliasson och Johansson

Angående det fortsatta utredningsarbetet

1960 års försvarskommitté framhåller, att avvägningen mellan försvarsgrenarna kräver ingående överväganden, varvid pågående målutredningar och samstudier måste beaktas. Försvarskommittén har ansett sig sakna tillräckligt underlag för nytt ställningstagande i avvägningsfrågan men har dock vid framräknandet av kostnadsramar för de två närmaste budgetåren beaktat osäkerheten i bedömningen av luftförsvarets framtida utformning och därvid understrukit vikten av att effekten i invasionsförsvaret bibehålles.

Försvarskommittén anför, att man bör kunna räkna med att om ett till två år — på grundval av då verkställda militära utredningar — ha ett bättre underlag för en bedömning i avvägningsfrågorna. Innan försvarsbeslut för budgetåret 1963/64 aktualiseras bör ställning tagas till dessa spörsmål och i samband därmed skall även nya överväganden företagas rörande försvarets kostnadsram efter 1962/63 samt storleken av tillägget för teknisk fördyring. Med hänsyn till dessa förhållanden har 1960 års försvarskommitté ansett sitt utredningsuppdrag nu slutfört.

Enligt vår mening har starka skäl talat för att 1960 års försvarskommitté fortsatt sitt utredningsarbete i stället för att en ny parlamentarisk försvarskommitté skall tillsättas i en relativt nära framtid. Det synes oss uppenbart, att därest en ny kommitté skall ingående behandla avvägningsfrågan samt framlägga förslag rörande försvarets kostnadsram efter 1962/63 — betänkandet bör sålunda avlämnas senast hösten 1962 — kräver dessa omfattande uppgifter ett utredningsarbete som icke kan presteras på några få månader. I realiteten skulle utredningen behöva tillsättas redan nu.

Den omständigheten att vissa militära utredningar först om någon tid kan beräknas ge ett bättre underlag för en bedömning utgör enligt vår mening icke ett tillräckligt motiv för att 1960 års försvarskommitté nu avslutar sitt arbete. Militärt utrednings- och studiearbete pågår ständigt och påverkar självfallet den fortlöpande materielanskaffningen och därmed

vissa avvägningsfrågor. Här må erinras om det nyligen träffade beslutet om inköp av luftvärnsrobotsystemet Hawk.

Det är icke osannolikt, att ett ställningstagande till frågan om anskaffande av en ny flygplantyp, vilket spörsmål bl. a. berör avvägningen mellan robotar och jaktflygplan, proportionerna mellan jakt- och attackflygplan vid den framtida anskaffningen samt stridsledningssystemets utformning, kan påkallas redan nästa år. Med hänsyn dels till vikten av att försvaret anpassas efter den vapentekniska utvecklingen med beaktande av vårt lands strategiska läge, speciella operativa förutsättningar och behov av ett starkt invasionsförsvar, dels till att anskaffningen av flygmateriel tar i anspråk en betydande del av de samlade försvarskostnaderna, framstår det som angeläget att dessa för försvaret vitala spörsmål förberedande behandlas inom en parlamentariskt förankrad utredning.

Vidare må framhållas, att det enligt vår uppfattning skulle varit av värde om 1960 års försvarskommitté fått tillfälle att pröva de förslag, som senare kommer att framläggas av 1959 års besparingsutredning för försvaret och den av Kungl. Maj:t nyligen tillkallade sakkunnige för utredning rörande de värnpliktigas utbildning. Särskilt sistnämnda spörsmål, som bl. a. innefattar frågan om repetitionsövningarnas antal och längd, synes oss vara av sådan vikt att försvarskommittén borde beretts tillfälle att taga ställning till de förslag som kommer att framläggas.

Den militärpolitiska och vapentekniska utvecklingen medför att försvarsfrågorna blir alltmer komplicerade. Detta förhållande understryker behovet av att försvarets framtida utformning blir föremål för ett fortlöpande och ingående studium av företrädare för de demokratiska partierna.

BILAGA 1

P.M.

rörande de utrikes- och militärpolitiska utgångspunkterna för bedömning av Sveriges försvarsfrågor

Utarbetad av försvarskommitténs expert, utrikesrådet S. Åström

I kommitténs direktiv uttalas, att bedömningen av försvarsmaktens omfattning, utformning och långsiktiga utveckling skall göras med beaktande av å ena sidan utrikes- och militärpolitiska synpunkter, å andra sidan de statsfinasiella möjligheterna. Kommittén skall utgå från de överväganden, som låg till grund för 1958 års riksdagsbeslut, och pröva i vad mån relevanta förhållanden sedermera utvecklats på ett sådant sätt, att ändringar i dessa grundläggande överväganden nu är motiverade.

De synpunkter, som i enlighet härmed bör tjäna som utgångspunkter för kommitténs överväganden, återfinns i 1958 års försvarsproposition (nr. 110) och i de studier, som föregick denna proposition, främst 1955 års försvarsberednings utlåtande den 18 februari 1958 och överbefälhavarens studie över försvarets utveckling av år 1957. I propositionen uttalas efter en erinran om de djupa motsättningar, som präglar läget mellan stormakterna, att de växande förstörelseresurserna vidmakthåller ett slags balans mellan stormakterna, vilken utgör en viss garanti mot allmän världskonflikt. Därefter hänvisas till de risker för krig, som trots allt fortfarande består och som gör världsläget farofyllt och osäkert. I den mera utförliga framställningen i ÖB-studien av år 1957 sammanfattas slutsatserna på följande sätt:

»att så länge den nuvarande maktbalansen mellan de stora maktblocken består, ett storkrig mellan dem är mindre sannnolikt,

att om det likväl skulle inträffa, är det möjligt att vi inte blir indragna däri, åtminstone i dess inledningsskede, om vi har ett försvar, som gör att vi inte snabbt kan betvingas, samt

att vår krigsmakt bör utformas med hänsyn till detta och för att hindra, att vi blir indragna i mer begränsade krig eller i lokala väpnade konflikter.»

För att klargöra, i vad mån dessa bedömningar fortfarande äger giltighet, är det uppenbarligen nödvändigt att ingående granska de utrikes- och militärpolitiska förhållanden, som har betydelse för utformningen av ett svenskt försvar under nuvarande förhållanden. Ett sådant studium är desto angelägnare som den militärtekniska utvecklingen, karakteriserad främst av stormakternas innehav av olika slags kärnladdningar och av allt mera fulländade robotvapen, givit anledning till fortgående förskjutningar i uppfattningen om krigets sannolikhet och om det möjliga förloppet av olika slags krig. Samtidigt har behovet av en enhetlig strategisk bedömning, som kan ligga till grund för totalförsvarets utveckling, vuxit i och med de långa leveranstiderna och de väldiga anskaffningskostnaderna för de moderna vapensystemen, kostnader vilka för ett litet alliansfritt land uppenbarligen

blir särskilt betungande. En sådan bedömning, grundad på ett så vidsträckt underrättelsematerial och så realistiska antaganden som möjligt, bör ligga till grund för totalförsvarets utformning och samtidigt tjäna till ledning vid de berörda myndigheternas avgöranden dag efter dag, vilka tillsammans garanterar försvarets effektivitet.

De strategiska studierna bör i sista hand vara avsedda att ge en någorlunda klar bild av de olika lägen, i vilka ett svenskt försvar kan ha betydelse för att göra motstånd mot angrepp mot vår oavhängighet och territoriella integritet, respektive avskräcka från sådant angrepp. Man tvingas då till ett övervägande av riskerna för att vi angrips och av de metoder, varmed ett angrepp mot Sverige skulle kunna sättas in. För detta övervägande fordras i sin tur ett studium av stormakternas politiska och strategiska intressen i Skandinavien och en uppskattning av dessas relativa tyngd. Ett sådant studium förutsätter vissa antaganden om stormakternas globala strategiska intressen, respektive om karaktären av ett nytt stormaktskrig, och man tvingas även befatta sig med frågan om sannolikheten av ett krig överhuvud under nuvarande förhållanden. I sista hand nödvändiggör dessa överväganden en bedömning av det allmänna politiska lägets utveckling mot bakgrunden av stormakternas målsättning och metoder samt deras politiska, militära och ekonomiska resurser. Man bör därvid söka undvika att dra förhastade slutsatser av de drag och motdrag, som karakteriserar stormakternas taktiska handlande just i dagsläget.

En analys av den art som här antytts måste med nödvändighet vara mycket osäker men är samtidigt ofrånkomlig, om man vill undgå risken att felinrikta försvaret efter slentrianmässiga bedömningar, som hänför sig till ett tidigare, kanske i många avseenden annorlunda strategiskt läge.

Det är icke möjligt att här fullständigt redovisa de upplysningar och synpunkter, som kan anses värda att beakta i detta sammanhang. Sammanfattningsvis må följande anföras.

Till följd av motsättningarna mellan stormakterna har FN icke kunnat fungera som det instrument för världsfredens bevarande, som ursprungligen avsågs. Värdet av de insatser, som FN kunnat göra även på säkerhetsområdet, bör dock icke underskattas. Inom FN:s ram har det varit möjligt att organisera aktioner, som haft till syfte att lokalisera akuta konflikter och att stabilisera lägen, som annars lätt hade kunnat utvecklas till lokalt eller allmänt krig. Här må endast erinras om FN-aktionera i Suez 1956, Libanon 1958 och Kongo i år. Gemensamt för dessa aktioner är, att de visserligen ägt rum med stöd av FN-beslut men på frivillighetens grundval både i vad avser det land, på vars område den praktiska insatsen skulle göras, och de i övrigt, t. ex. genom truppsändningar medverkande länderna. Alla stormakterna har, låt vara av helt olika skäl, ansett sig ha intresse av att aktionerna kommit till stånd. Vad däremot gäller världsorganisationens möjligheter att medverka till lösningar av konflikter mellan stormakterna själva måste konstateras, att dessa möjligheter till följd av organisationens själva struktur är starkt begränsade. Eftersom det hot mot svensk oavhängighet och integritet, som i vissa lägen kan uppkomma, på grund av vårt geografiska läge, rimligen måste intimt sammanhänga med förhållandet mellan stormakterna, är det knappast att hoppas på att effektiva FN-aktioner till avvärjande av sådant hot skall kunna beslutas och sättas i verket. Ehuru även Sveriges säkerhet på längre sikt är beroende av att FN får ökade möjligheter att medverka till en fredlig utveckling i hela världen, kan vi alltså icke för närvarande i förlitan på FN minska den beredskap till skydd för vår säkerhet, som ligger i vår utrikes- och försvarspolitik.

Frågan har ställts, huruvida de pågående och väntade internationella nedrust-

ningsförhandlingarna skäligen bör påverka det svenska försvarets utformning i nuläget. Med beklagande måste konstateras, att nedrustningsfrågans aktuella läge icke kan ge oss skäl att minska på den militära beredskap, som vi av andra skäl anser nödvändigt upprätthålla. Samtidigt bör fasthållas, att det svenska folket, som är djupt medvetet om nedrustningens betydelse för världsfreden, självfallet önskar ansluta sig till alla de internationella åtaganden om begränsning av de totala rustningarna eller av enskilda typer av rustningar, varom allmän enighet kan vinnas.

Under de senaste åren har intet av de stora problem, som skiljer stormakterna åt, kunnat föras närmare sin lösning. Tvärtom har läget snarast hårdnat i sådana viktiga frågor, som avser Tysklands enande, Berlins ställning och nedrustningen. Utrymmet för eftergifter är mycket begränsat till följd av misstron mellan stormakterna och deras farhågor, att motparten skall vinna ett politiskt eller militärt försprång. Omsorgen om maktbalansen har lett till en stelhet i den internationella situationen och samtidigt till risken, att en förändring av status quo i visst område till ena stormaktens förmån skulle komma att mötas av den andra stormakten med en framstöt för att vinna en motsvarande fördel, kanske i en annan del av världen. Svårigheterna att i detta läge ens få förhandlingar till stånd mellan stormakterna demonstreras av omständigheterna kring det uteblivna toppmötet i Paris i maj i år. Till de osäkra nya elementen i världssituationen hör den växande styrkan hos det kommunistiska Kina med en befolkning, som om ett 30-tal år beräknas uppgå till en miljard människor.

En analys av stormakternas målsättning, metoder och resurser tycks ge vid handen, att ett världskrig icke medvetet kommer att startas eller provoceras från något håll inom den tid, som nu kan överblickas. Risken för att även det egna landet skulle undergå en tidigare i historien okänd förstörelse är alltför stor för att kriget längre skulle framstå såsom ett medel att främja vissa politiska mål. Ett krig mellan stormakterna utan att kärnvapen kommer till användning får anses övervägande osannolikt. I den nu angivna meningen råder en jämvikt mellan stormakterna, vilken dock självfallet i en framtid kan brytas till följd av exempelvis nya vapentekniska uppfinningar. De risker för storkrig, varmed man trots allt tvingas räkna, sammanhänger i första hand med möjligheten av felbedömningar till följd av otillräckliga eller felaktiga informationer. De modernaste vapnen kräver en utomordentligt hög beredskap, och en överväldigande militär fördel tillkommer den makt, som får tillfälle att utdela det första slaget. Föreställningen, att ett angrepp från motparten är oundvikligt eller omedelbart förestående, kan med hänsyn härtill utlösa det krig, som man i och för sig önskar undvika. Rädslan att bli utsatt för ett överraskande angrepp kan också föranleda aktioner i underrättelsesyfte, som riskerar att vålla allvarliga incidenter med oöverskådliga konsekvenser. Slutligen får icke förbises, att Tysklands- och Berlin-frågorna kan komma att utvecklas i en riktning, som innebär faror för den allmänna freden.

Av det nu sagda synes följa, att stormakterna i och för sig kan väntas visa återhållsamhet, när det gäller medverkan till sådana lokala krig, som innefattar risk för storkrig. Detta gäller icke minst i områden av stor strategisk betydelse, t. ex. Europa. Däremot kvarstår risken, att lokala konflikter uppstår utan tillskyndan av stormakterna och att dylika konflikter kan utvecklas i en riktning, som engagerar stormakternas intressen och sålunda skärper motsättningarna dem emellan. Uppmärksamheten går härvidlag främst till de områden i världen, där nya, mindre stabila stater uppstått med kanske obestämda gränser, ävensom till delade länder, där aktioner för återförening är tänkbara. Sådana lokala konflikter eller begränsade krig kan tänkas genomföras utan att kärnvapen kommer till an-

vändning — åtminstone i de inledande skedena — även om stormakter är engagerade.

När det gäller att bedöma stormakternas strategiska intressen och avsikter i förhållande till Sverige synes man först böra beakta möjligheten av ett isolerat angrepp mot Sverige utan sammanhang med en redan inledd eller omedelbart förestående stormaktskonflikt. Detta alternativ får betecknas såsom osannolikt såväl med hänsyn till avsaknaden av allvarliga konfliktämnen mellan Sverige och annan makt som med tanke på de ifrågakommande stormakternas allmänna strategiska intressen i Skandinavien. Inga motiv av tillräcklig styrka, som skulle kunna föranleda en stormakt till dylikt angrepp mot Sverige, kan således anses föreligga, och ett framgångsrikt dylikt angrepp skulle innebära en så pass allvarlig förskjutning av maktbalansen, att det sannolikt skulle utlösa motåtgärder från andra parten. Det avhållande moment, som ligger i dessa förhållanden, förstärkes givetvis alltefter den kraft, med vilken Sverige på kort varsel förmår möta ett angrepp med segt militärt motstånd i olika former.

Beträffande karaktären av ett tänkbart stormaktskrig och de situationer, i vilka Sverige skulle kunna dragas in i ett dylikt krig, har ÖB i sin studie av år 1957 uppställt vissa alternativ avsedda att tjäna till exemplifiering. Oberoende av frågan, vilket av dessa alternativ som bör anses mest sannolikt, kan man skilja mellan de politiska och strategiska stormaktsintressen, som knyter sig till det svenska området ur synpunkten av en kärnvapenduell, vare sig denna kombineras med en mera konventionell krigföring eller icke, respektive ur synpunkten av en mera långvarig konventionell krigföring, vare sig denna äger rum i samband med atomkrig eller icke. I diskussionen om dessa alternativ får beaktas, att stormakterna för närvarande synes inrikta sina rustningar på att sätta sig i stånd att föra såväl olika slags krig samtidigt som enbart kärnvapenkrig. Samtidigt måste man vara på det klara med svårigheterna att realistiskt bedöma de möjligheter, som överhuvud kan föreligga för fortsatt krigföring efter det att en kärnvapenduell mellan stormakterna inletts.

Ur den förstnämnda synpunkten måste vardera stormakten ha ett allt överskuggande intresse av att den andra parten icke kan utnyttja det svenska området för angrepp med kärnvapen. Så länge Sverige bedömes ha vilja och förmåga att motstå påtryckningar, som syftar till upplåtelse av baser, måste dess territorium vara betydelselöst för den del av ett krig mellan stormakterna, som består i ömsesidig bekämpning med vedergällningsvapen. Det är mot denna bakgrund som den svenska utrikes- och försvarspolitiken får sin särskilda betydelse. Vi söker genom vår utrikespolitik göra klart åt alla håll, att Sverige icke har för avsikt att ens under starkt yttre tryck ställa baser till en stormakts förfogande. Genom vår försvarspolitik vill vi manifestera, att ingen makt skall kunna räkna med att utan väpnad konflikt tilltvinga sig sådana baser på svenskt territorium. Om vi på detta sätt lyckas i vår avsikt att undanröja farhågor, respektive förväntningar om avsteg från neutraliteten, bör Sverige äga vissa möjligheter att hållas utanför atomduellen.

Vad åter avser Sveriges risker i fall av en mera långvarig konventionell krigföring föreligger uppenbarligen i och för sig ett betydande intresse från ömse sidor att skjuta fram sina försvarsanordningar till svenskt område, respektive att beröva motståndaren en dylik fördel. Sådana strategiskt betydelsefulla områden som bland annat utloppen ur Östersjön och Nordkalotten kan inrikta stormakternas intresse också på svenskt område, ett förhållande som accentueras genom vårt lands läge mellan stater, som är paktanslutna till stormaktsblocken. Om dessa intressen i det förutsedda fallet skall föranleda någon av stormakterna att utöva

påtryckningar på Sverige under militärt hot, respektive att företaga ett väpnat angrepp, beror uppenbarligen på en mångfald omständigheter, som icke i nuläget kan överblickas. Några antaganden torde det dock vara möjligt att uppställa. Det strategiska målet för angrepp eller militära påtryckningar mot Sverige måste skäligen vara att komma i besittning av svenskt territorium. En fullständig förstörelse av landet synes därför icke vara en rationell form av krigföring, även om man som ett led i en aktion mot Sverige måste räkna med flyg- och fjärrvapenanfall även i terrorsyfte. Vidare kan det förutsättas, att en angripare har ett starkt intresse av att kunna genomföra en dylik aktion mot Sverige med stor snabbhet, detta bl. a. med tanke på risken att motståndaren annars får möjlighet till motåtgärder även från svenskt område. Tidsfaktorn blir av stor betydelse. Slutligen märkes, att anspråken på stormakternas resurser i fall av allmänt krig kommer att vara mycket stora och att tillgången till svenskt område knappast kan antas för någondera stormakten vara ett så vitalt intresse, att det även med uppoffrande av andra strategiska mål och även till priset av stora risker och uppoffringar under alla omständigheter måste tillgodoses. De nu angivna omständigheterna leder fram till slutsatsen, att ett svenskt försvar, som snabbt förmår utveckla maximal effekt, även i det nya utrikespolitiska och strategiska läget kan spela en väsentlig roll genom att komma en presumtiv angripare att tveka, om ett angrepp är värt priset, och kanske förmå honom att avstå från sina planer. Om aktionen trots allt kommer till utförande, blir det en uppgift för det svenska försvaret att försvåra och om möjligt förhindra en snabb ockupation av viktigare områden och att på så sätt försämra angriparens allmänna militära läge och eventuellt möjliggöra hjälpaktioner från andra makters sida. Endast om det svenska försvaret verkligen är i stånd att ta upp en kraftfull kamp mot en angripare, kan det spela även den förstnämnda rollen, således att avskräcka från angrepp. De militära försvarsanstalterna måste i alla de nu antydda lägena kompletteras med en aktiv beredskap på civilförsvarets, det ekonomiska försvarets och det psykologiska försvarets områden för att skänka det totala svenska motståndet mot påtryckningar eller angrepp fasthet och styrka.

BILAGA 2

P.M.

rörande den militärtekniska utvecklingen

Utarbetad av försvarskommitténs militära expertgrupp

Denna PM utgör ett sammandrag av de föredragningar, som gjorts inom det militärtekniska området. I huvudsak behandlas härvid förhållandena inom stormakterna. I överensstämmelse med vad som anbefallts i direktiven för kommittén har särskilt uppmärksammats i vad mån utvecklingen kan bedömas ha undergått förändringar under de senaste tre åren i förhållande till vad som angavs i ÖB-utredningarna 1957.

Det kan konstateras, att den tekniska utvecklingen under de gångna tre åren fortsatt i huvudsak i de banor, som angavs i samband med 1958 års försvarsbeslut, ehuru i snabbare takt.

Utvecklingen av *atomstridsmedel* har fortsatt inom båda stormaktsblocken. Möjligheterna att variera kärnladdningarnas styrka har blivit allt större och utvecklingen fortsätter mot än större möjligheter till variation. Härigenom kan kärnladdningarna lättare anpassas till olika typer av vapenbärare. Man framtar också vapen, som kan användas med alternativt kärnladdning, konventionell laddning, stridsgaser eller biologiska stridsmedel.

Den energifrigörelse, som uppstår vid explosion av en uranladdning, kan för närvarande varieras från omkring 500 kiloton ned till bråkdelen av ett kiloton. Vid hittills utförda försök har energifrigörelsen vid en explosion av de största väteladdningarna uppgått till 30 à 40 megaton och vid en explosion av de minsta uranladdningarna ned till ett ton. Gränsen mellan atomstridsmedel och s. k. konventionella vapen synes bli mer och mer utsuddad. Några prov med kärnladdningar (atombomber) har såvitt man vet — med ett undantag — icke förekommit under de senaste åren. Om proven ej återupptas eller om förbud mot prov med kärnladdningar beslutas, kan sannolikt de tekniska möjligheterna att framställa ytterligare differentierade typer och storlekar av kärnladdningar komma att bli försvårade.

En utveckling mot s. k. rena väteladdningar, vilka förorsakar väsentligt mindre kvarvarande radioaktiv strålning än nuvarande typer kan förutses.

När det gäller *robotar* och *satelliter* bedrives utvecklingen av fjärrobotar (skottvidder över 100 mil) med kärnladdning med stor intensitet av såväl västmakterna som Sovjet. Utvecklingsarbetet tar framförallt sikte på att förbättra styrmetoderna, precisionen och störsäkerheten samt att öka beredskapen. Möjligheterna att med en fjärrobot träffa begränsade mål torde mot mitten och slutet av 1960-talet ha förbättrats avsevärt. Samtliga fjärrobotar torde kunna utnyttjas för kärnladdning, biologiska stridsmedel eller stridsgaser. Sannolikt sker detta i den formen att robotarna förses med utbytbara stridsdelar.

Som komplement till fjärrobotar avsedda att utskjutas från marken utvecklas

robotar, som kan avskjutas från flygplan och ubåtar. I början på 1960-talet torde det största skjutavståndet vara omkring 800 kilometer för en flygplanburen robot och ca 2 000 kilometer för en robot, som avskjutes från ubåt. Räckvidderna för dessa robottyper torde i mitten på 1960-talet komma att öka till 1 500 respektive 4 000 kilometer. De båda nu nämnda utvecklingslinjerna innebär bland annat att robotsystemen blir mindre sårbara än flertalet existerande system med fasta utskjutningsplatser.

Markrobotar (skottvidd mindre än 100 mil) och raketvapen, som lämpar sig för olika typer av laddningar och som beträffande vissa typer har räckvidder väsentligt överstigande artilleriets, ingår nu som standardbeväpning i både Sovjet-förband och NATO-förband (även i Danmark och Norge). Utvecklingen av markrobotar går — förutom mot ökad precision och störsäkerhet — mot allt större taktisk rörlighet. Det kan förutses att möjligheterna att träffa begränsade mål kommer att öka även när det gäller dessa robotar.

Utvecklingen av robotsystem för luftförsvaret har gått snabbt. I tjänst finns ett flertal luftvärnsrobotsystem, som är lämpade att bekämpa moderna flygplan och robotar av flygplantyp. Däremot finnes för närvarande icke i operativt bruk något luftvärnsrobotsystem, som har förmåga att med utsikt till framgång bekämpa ballistiska robotar efter utskjutningen. Sådana system, antirobotsystem, torde bli mycket dyrbara och komplicerade. De torde inte kunna vara i tjänst förrän tidigast i mitten av 1960-talet.

Robotsystem i övrigt för mark-, sjö- och luftstrid har utvecklats och tillförts båda maktblockens stridskrafter i betydande omfattning.

Det synes sannolikt, att rymdsatelliter får militär betydelse bland annat för telekommunikation, spaning och störning. Sannolikt användes satelliter redan i nuläget för att få ett geodetiskt underlag för fjärrobotar. I USA projekteras vidare ett system, som skall ge förvarning mot ballistiska robotar med hjälp av satelliter (Midas-projektet). Satelliter på hög höjd kan få betydelse som fyrar för navigeringsändamål, bland annat för robotar. Spaningssatelliter utnyttjas redan för att erhålla förbättrade väderleksprognoser. Däremot synes det ej ännu vara aktuellt att använda satelliter som vapenbärare.

Stridsgaser och *biologiska* stridsmedel har under de senaste åren utvecklats i betydande utsträckning. Avsevärda lager av stridsgaser fanns redan under 1940-talet och kapacitet för tillverkning i stor omfattning finns nu både i Väst och Öst. Framställningskostnaderna är förhållandevis låga för såväl stridsgaser som biologiska stridsmedel. Numera kan vissa bakteriegifter framställas på syntetisk väg och därigenom har tillverkning av sådana typer av biologiska stridsmedel underlättats. Man måste därför förutsätta att tillräckliga resurser finns i både Väst och Öst för att i avsevärd omfattning sätta in såväl stridsgaser som biologiska stridsmedel.

Telemotmedel har ett avgörande inflytande i fråga om såväl den tekniska utvecklingen av telehjälpmedlen som på deras utnyttjande. Blotta hotet om teleteknisk motverkan framtvingar att hjälpmedlen utrustas med kostnadskrävande skyddsåtgärder. Bland annat på grund härav har tillkommit nya system såsom tröghetsnavigeringssystem, IR-system och astronavigering liksom förbättrade signalmedel.

Inom stormaktsblockens *markstridskrafter* fortsätter utvecklingen mot ökad eldkraft. Sålunda är en stor del av NATO-förbanden i Europa utrustade med vapenbärare, som möjliggör eldgivning med kärnladdningar inom divisions ram. Sannolikt är även Warszawapaktens stridskrafter utrustade på motsvarande sätt. Utvecklingen av kärnladdningar med mycket liten styrka kan möjliggöra att även lägre förband än division utrustas med vapenbärare för kärnladdningar.

Rörliga luftvärnsrobotförband tillkommer i ökad utsträckning.

Åtskilliga åtgärder vidtages för att öka rörligheten. Sålunda förbättras möjligheterna till förflyttningar i terrängen och stridskrafterna förses med ökat antal amfibiefordon samtidigt som man vidgar möjligheterna att lufttransportera förbanden bland annat genom att de utrustas med helikoptrar. Stor vikt lägges vid organiserandet av mekaniserade enheter med stort antal stridsvagnar. Sådana enheter har både stor eldkraft och god rörlighet och är samtidigt i viss mån skyddade mot olika slag av verkan från atomstridsmedel.

För stormaktsblockens *sjöstridskrafter* pågår bland annat nybyggnad av oceangående ubåtar med stor aktionsradie och hög fart. Nybyggnad av atomdrivna ubåtar pågår förutom i USA jämväl i Storbritannien. Sovjet har i oktober 1960 meddelat att det är i besittning av atomdrivna, fjärrvapenbestyckade ubåtar. Jämsides med ubåtsutvecklingen har nya typer av övervattensfartyg såsom bärplanbåtar utvecklats. Vid nybyggnad av större övervattensfartyg såsom hangarfartyg och kryssare kommer atomdrift alltmer till användning. Särskilt Väst ägnar stor uppmärksamhet åt ubåtsbekämpande vapen och vapenbärare, bland annat helikoptrar. På jagare och större övervattensfartyg har man i allt större utsträckning börjat införa robotar. Inom stormakterna fortsätter arbetet på specialbyggt landstigningstonnage med ökade fartprestanda och avsett för direkt överskeppning från kust till kust. I Sovjet torde i begränsad utsträckning förekomma anskaffning av landstigningsfarkoster, som är särskilt lämpade för innanhav.

När det gäller stormaktsblockens *flygstridskrafter* fortsätter utvecklingen av bomb- och attackflygplan, f. n. framförallt i USA. Båda dessa flygplantyper kan medföra uranladdningar, bombplanen även väteladdningar. Teletekniska motmedel torde vara standard i dessa flygplantyper och flygförbanden förfogar dessutom över specialflygplan, som är försedda med mer utrymmeskrävande störutrustning. Nya jaktflygplantyper har maximifarter, som uppgår till och även överstiger dubbla ljudhastigheten. Det enskilda jaktplanets stridseffekt har ökats främst genom tillkomsten av jaktrobotar, radar- och IR-sikten samt automatiserad stridsledning. Efterhand som nya och förbättrade typer av robotar tillkommer torde dessa komma att i växande omfattning komplettera och delvis ersätta strids- och spaningsflygplan.

Mindre och medelstora flygplantypers användbarhet förbättras genom att start- och landningssträckorna blir kortare.

I fråga om den *tekniska utvecklingens inverkan på krigföringen* synes tillkomsten av kärnladdningar med liten verkan och möjligheterna att utnyttja dem i relativt okomplicerade vapenbärare medföra ökad sannolikhet för att sådana vapen kommer till användning för taktiska uppgifter. De taktiska atomstridsmedlen spelar sålunda allt större roll vid en bedömning av de militära styrkeförhållandena. Den omständigheten att vapenbärare avsedda för uranladdningar inordnas i lägre förband tyder på att kärnladdade vapen kan komma att utnyttjas även i begränsade krig.

Flyg- och fjärrvapenanfall mot hemorten och det militära försvaret med atomstridsmedel kan få stor verkan på kort tid. Nuvarande luftförsvarssystem med jaktflygplan, luftvärnsrobotar och luftvärnsartilleri kan icke förhindra omfattande förstörelse, om fienden insätter atomstridsmedel i stor mängd. Ballistiska robotar kan för närvarande icke bekämpas sedan de utskjutits. Passiva luftskyddsåtgärder får därför särskild betydelse.

De nya möjligheterna att utnyttja stridsgaser och biologiska stridsmedel kan komma att avsevärt påverka krigföringen. Dessa stridsmedel förorsakar i jämförelse med kärnladdningar endast ringa materielförstörelse. Man måste därför

vara beredd på att stridsgaser och biologiska stridsmedel kan komma till användning. Sannolikheten härför torde i icke oväsentlig grad bero på om och hur skyddsåtgärder av olika slag förberetts.

De ökade möjligheterna att använda flygtransporterade och mekaniserade förband samt framtagandet av effektivare sjötransportmaterial medför, att striden vid olika typer av invasion kan inledas överraskande och snabbt föras ut över stora ytor. Genom att atomstridsmedel för taktiskt bruk och vapenbärare till sådana vapen tillkommer får striden, om sådana stridsmedel utnyttjas, ett snabbare och våldsammare förlopp än tidigare.

Samtidigt som anfallsmedlen utvecklas förbättras även möjligheterna till skydd m. m. Spaningsmedlen utvecklas alltmer, såväl mot luft-, sjö- som markmål. Materiel för störning samt för vilseledande åtgärder och maskering tillföres i ökad utsträckning. Förband av alla slag har genom teknikens utveckling fått ökade möjligheter till skydd genom spritt och rörligt uppträdande. Förbättrad befästningsteknik ökar även motståndsförmågan (segheten) mot angriparens förstörelsemedel. Den ständiga kampen mellan medel och motmedel fortsätter.

Det kan *sammanfattningsvis* konstateras, att den tekniska utvecklingen i åtskilliga fall har gått snabbare än som förutsågs i 1957 års ÖB-utredningar. Detta gäller bland annat utvecklingen av s. k. taktiska atomvapen. Inom samtliga NATO-länder och sannolikt även inom Warszawapaktens länder kan kärnvapen medföras och fällas av jaktattackflygplan, ingående i de armésamverkande flygstridskrafterna. Eld med kärnladdningar kan även levereras inom armédivisionens ram. Den möjliga utvecklingen under 1960-talet av lätta bärbara vapenbärare för kärnladdningar med ringa styrka kommer att medföra möjligheter att avge eld med kärnladdningar inom lägre förband än division. Jaktraketer och jaktrobotar med kärnladdning finnes redan i nuläget eller kommer inom en snar framtid att tillföras förbanden.

Även utvecklingen av fjärr- och markrobotar har gått snabbare än vad som förutsågs 1957. Interkontinentala robotar är sålunda i tjänst år 1960 i stället för i mitten på 1960-talet, som man tidigare antog. Dessa robotar har även bättre precision än man tidigare beräknat. För att ballistiska robotar skall kunna sättas in med godtagbar stridsekonomi mot mål med ringa utsträckning torde emellertid goda spaningssystem fordras. Dessa kan bekämpas med aktiva stridsmedel. Den nuvarande utvecklingen av fjärrobotar på rörliga plattformar (ubåtar och flygplan), vilken endast antyddes i 1957 års ÖB-utredningar, har medfört att strategiska mål hos en motståndare kan bekämpas på kortare avstånd och att sålunda möjligheterna att träffa ett mål förbättrats. Utvecklingen innebär vidare — främst ifråga om de robotbärande atomubåtarna — att sårbarheten hos vapensystemet minskat väsentligt.

På grund av den förhållandevis snabba robotutvecklingen har anskaffningen av bombflygplan och jaktflygplan icke fått den prioritet, som bedömdes 1957. Detta beror även på den ökade effekten av medförda vapen men sannolikt också på att en avsevärd förbättring av nu projekterade flygplan är förenad med höga kostnader.

Telemotmedlen har utvecklats snabbare än beräknat och de spelar en mer dominerande roll, framförallt i luftkrigföringen, än vad som framkom i 1957 års studier. Utvecklingen av stridsgaser och biologiska stridsmedel synes också tilldra sig ökad uppmärksamhet.

Den bild av den tekniska utvecklingen, som sålunda skisserats, tyder på att kraven på ekonomiska och tekniska resurser för att vidmakthålla och vidareutveckla en modernt utrustad krigsmakt har stegrats i snabbare takt än man förutsåg tidigare.

Statens offentliga utredningar 1960

Systematisk förteckning

(Siffrorna inom klammer beteckna utredningarnas nummer i den kronologiska förteckningen)

Justitiedepartementet

Förslag till namnlag. [5]
Rättssäkerheten vid administrativa frihetberövanden. [19]
Medicinska äktenskapshinder. [21]
Lagberedningens förslag till jordabalk m. m. 1. Lagtext. [24] 2. Motiv till balken. [25] 3. Motiv till lagen om införande av nya jordabalken m. m. [26]
Förverkande på grund av brott. [28]

Utrikesdepartementet

Försvarsdepartementet

Krigsmaktens högsta ledning. [12]
Besparingar inom försvaret. [23]
Försvarskostnaderna budgetåren 1961/63. [40]

Socialdepartementet

Allmänna yrkesinspektionen. [20]
Bohuslän. [22]
Förskollärarutbildningens organisation. [33]
Socialförsäkringens organisation. [35]
Tornedalsutredningen. II. [37]

Kommunikationsdepartementet

Finansdepartementet

Fastighetsbeskattningen. [4]
Studiekostnader vid beskattningen. [6]
Redogöraransvaret och anmärkningsprocessen. [7]
Preliminär nationalbudget för år 1960. [8]
Banklikviditet och kreditprioritering. [16]
Reviderad nationalbudget för år 1960. [18]
Betänkande angående inrättande av en fond av malmvinstmedel till främjande av naturvetenskapligt och tekniskt forsknings- och utvecklingsarbete. [31]
Statliga företagsformer. V. [32]
Förbättrad taxeringskontroll. [36]

Ecklesiastikdepartementet

1957 års skolberedning. 2. Individuella differenser och skoldifferentiering. [13] 3. Kursplaneundersökningar i matematik och modersmålet. [15]

Jordbruksdepartementet

Högre utbildning, forskning och försök på lantbrukets område. [2]
Grusexploateringen i Sverige. [3]
Forskning och högre utbildning på skogsbrukets område. [17]
Objektiviteten vid forskning och försök på växtnäringsområdet. [30]
Skydd för vattenförsörjningen. [38]
Rådgivningsverksamheten på jordbrukets område. [39]

Handelsdepartementet

Översyn av lagen om försäkringsrörelse. [11]
Offentlig provningsverksamhet. Behov och resurser. [27]

Inrikesdepartementet

Folktandvården. [1]
De ekonomiska villkoren för en huvudmannaskapsreform inom mentalsjukvården. [9]
CP-vården. [14]
Frågan om åtgärder för att förbättra konsumtionsmjölkens beskaffenhet. [29]
Reviderad brandlagstiftning. [34]

Civildepartementet

Statstjänstemäns förhandlingsrätt. [10]

IDUNS TRYCKERIAKTIEBOLAG ESSELTE AB

STOCKHOLM 1960