



Statens
offentliga
utredningar
1968: 10
Försvars-
departementet

Ref.
500
1968: 10

Säkerhetspolitik och försvarsutgifter

Förslag om försvarsutgifterna 1968/72

Ur KB:s samlingar

Digitaliserad år 2013



National Library
of Sweden

Betänkande avgivet av 1965 års försvarsutredning
Stockholm 1968



Statens
offentliga
utredningar
1968: 10
Försvars-
departementet

Ref.
SOU
1968: 10

Säkerhetspolitik och försvarsutgifter

Förslag om försvarsutgifterna 1968/72

SOU

Betänkande avgivet av 1965 års försvarsutredning
Stockholm 1968

Statens offentliga utredningar 1968

Kronologisk förteckning

1. Ekonomisystem för försvaret. Esselte. Fö.
2. Ekonomisystem för försvaret. Bihang. Esselte. Fö.
3. Kreditmarknadens struktur och funktionssätt. Esselte. Fi.
4. Handläggningen av säkerhetsfrågor. Isaac Marcus. Ju.
5. Industrins struktur och konkurrensförhållanden. Esselte. Fi.
6. Strukturutveckling och konkurrens inom handeln. Esselte. Fi.
7. Ägande och inflytande inom det privata näringslivet. Esselte. Fi.
8. Skogbrukets planläggningsfrågor. Svenska Reproduktions AB. Jo.
9. Virkesbalanser 1967. Esselte. Jo.
10. Säkerhetspolitik och försvarsutgifter. Esselte. Fö.



Statens offentliga utredningar

1968:10

Försvarsdepartementet

Säkerhetspolitik och försvarsutgifter

Förslag om försvarsutgifterna 1968/72

Betänkande avgivet av 1965 års försvarsutredning
Stockholm 1968

Innehåll

| | |
|---|----|
| Skrivelse till Herr Statsrådet och Chefen för Kungl. Försvarsdepartementet | 7 |
| <i>Kapitel 1</i> | |
| Utredningsuppdraget och arbetets bedrivande | 9 |
| <i>Kapitel 2</i> | |
| Beslut och utredningar beträffande det militära försvaret | 15 |
| 2.1 Huvudinnehållet i tidigare försvarsbeslut | 15 |
| 2.2 Direktiv och anvisningar åren 1963 och 1964 till överbefälhavaren rörande fortsatta utredningar avseende tiden fr. o. m. budgetåret 1967/68 | 23 |
| 2.3 Överbefälhavarens utredning år 1965 om det militära försvarets fortsatta utveckling — ÖB 65 | 24 |
| 2.3.1 Allmänna förutsättningar | 25 |
| 2.3.2 Principer för försvarets förande och uppbyggnad | 32 |
| 2.3.3 Särskilda frågor | 34 |
| 2.3.4 Personal | 36 |
| 2.3.5 Det militära försvarets utformning inom olika kostnadsramar | 37 |
| 2.4 Vissa beslut under åren 1966 och 1967 om utgifter och anslag till det militära försvaret | 44 |
| 2.5 Direktiv i januari och februari 1967 till överbefälhavaren rörande fortsatta utredningar avseende tiden fr. o. m. budgetåret 1968/69 | 46 |
| 2.6 Överbefälhavarens utredningar år 1967 om det militära försvarets fortsatta utveckling — ÖB-svaret 67 | 51 |
| 2.6.1 Allmänna förutsättningar | 51 |
| 2.6.2 Alternativet A | 55 |
| 2.6.3 Alternativet B | 62 |
| 2.6.4 Alternativet C | 63 |
| 2.6.5 Särskilda frågor | 65 |
| 2.6.6 Överbefälhavarens slutsatser om våra försvarsmöjligheter | 71 |
| 2.6.7 Särskilda uttalanden i militärledningen | 71 |
| <i>Kapitel 3</i> | |
| Beslut och utredningar beträffande civilförsvaret | 73 |
| 3.1 Huvudinnehållet i tidigare civilförsvarsbeslut | 73 |
| 3.2 Civilförsvarsstyrelsens utredning om civilförsvarets fortsatta utveckling — Cf 65 — m. m. | 77 |
| 3.2.1 Allmänna förutsättningar | 77 |
| 3.2.2 Kostnaderna för civilförsvarets uppbyggnad | 84 |
| 3.2.3 Särskild utredning om vissa skyddsrum | 86 |
| 3.3 Beslut av 1967 års riksdag om anslagen till civilförsvaret för budgetåret 1967/68 | 87 |

Kapitel 4

| | |
|---|----|
| Vissa på försvarsutredningens initiativ genomförda utredningar | 88 |
| 4.1 Expertstudie beträffande avvägningen mellan de olika delarna av totalförsvaret m. m. | 88 |
| 4.1.1 Allmänna överväganden | 88 |
| 4.1.2 Framlagda slutsatser och förslag | 91 |
| 4.2 Expertstudie beträffande den internationella utvecklingen och dess konsekvenser för svensk säkerhetspolitik | 93 |

Kapitel 5

| | |
|---|-----|
| Säkerhetspolitiska utgångspunkter och överväganden | 97 |
| 5.1 Försvarsbeslutens konsekvenser på lång sikt | 97 |
| 5.2 De rika och de fattiga länderna | 98 |
| 5.3 Den militärtekniska utvecklingen | 101 |
| 5.4 Stormaktspolitiken | 103 |
| 5.5 Förenta Nationerna som fredsfaktor | 105 |
| 5.6 Sveriges och dess grannländers strategiska betydelse | 106 |
| 5.7 Det nordiska området | 108 |
| 5.8 Terrorbalans och krigsanledningar | 110 |
| 5.9 En presumtiv angripares överväganden inför ett anfall | 117 |
| 5.10 Olika aggressionsfall som grund för totalförsvarets utformning | 119 |
| 5.10.1 Kränkningar av vårt territorium i fred | 119 |
| 5.10.2 Neutralitetstillstånd vid krig i vår omvärld | 120 |
| 5.10.3 Politisk aggression | 120 |
| 5.10.4 Ekonomisk aggression | 123 |
| 5.10.5 Militär aggression | 124 |
| 5.10.6 Avsiktlig terror | 127 |
| 5.10.7 Utredningens sammanfattande slutsatser | 128 |
| 5.11 Inriktningen av svensk säkerhetspolitik | 129 |
| 5.11.1 Den svenska politiska linjen | 129 |
| 5.11.2 Åtgärder för att främja freden i världen | 130 |
| 5.11.3 Åtgärder till stöd för vår alliansfria politik | 131 |
| 5.11.4 Åtgärder i en krigsmiljö där vi är neutrala | 136 |
| 5.11.5 Säkerhetspolitiken om vi råkar i krig | 136 |
| 5.11.6 Frågan om svenska kärnladdningar | 137 |
| 5.12 Målsättningsfrågor | 139 |
| 5.12.1 Sambandet mellan säkerhetspolitisk ambition och resurser | 139 |
| 5.12.2 Förslag rörande målsättningar | 140 |

Kapitel 6

| | |
|---|-----|
| Ekonomiska utgångspunkter och överväganden | 147 |
| 6.1 Försvarsutgifternas hittillsvarande utveckling m.m. | 147 |
| 6.2 Försvarsutgifter och försvarskostnader | 149 |
| 6.3 Andel av samhällsresurserna | 153 |
| 6.4 Samhällsekonomiska framtidsperspektiv | 156 |
| 6.5 Den statsfinansiella utvecklingen | 158 |
| 6.6 Försvarsutredningens slutsatser | 161 |

Kapitel 7

| | |
|--|-----|
| De värnpliktigas ekonomiska och sociala förmåner | 162 |
| 7.1 Nu utgående förmåner | 162 |
| 7.2 Vissa framställningar om ändringar av förmånerna | 167 |
| 7.3 Försvarsutredningens överväganden och förslag | 170 |

Kapitel 8

| | |
|--|-----|
| Överväganden och förslag beträffande det militära försvaret | 173 |
| 8.1 Allmänna synpunkter på ett försvarsbesluts utformning | 173 |
| 8.1.1 Några karakteristiska drag i hittillsvarande utveckling | 173 |
| 8.1.2 Värdet av fleråriga försvarsbeslut | 176 |
| 8.1.3 Tidrymden för ett flerårigt försvarsbeslut | 181 |
| 8.1.4 Principiell konstruktion av en ekonomisk ram | 182 |
| 8.2 Förslag rörande försvarets struktur och omfattning samt rörande försvarsutgifterna 1968/69—1971/72 | 192 |
| 8.2.1 Förutsättningar | 192 |
| 8.2.2 Kvantitativa analyser av försvarets styrka | 195 |
| 8.2.3 Den fortsatta utvecklingen av vårt militära försvar. | 199 |

Kapitel 9

| | |
|--|-----|
| Överväganden och förslag beträffande civilförsvaret | 209 |
| 9.1 Bakgrund | 209 |
| 9.2 För civilförsvaret dimensionerande aggressionsfall | 211 |
| 9.3 Inriktningen av civilförsvarets verksamhet i stort | 214 |
| 9.4 Synpunkter och förslag beträffande civilförsvarets verksamhetsgrenar | 216 |
| 9.4.1 Skydd | 216 |
| 9.4.2 Utrymning | 219 |
| 9.4.3 Undsättning | 220 |
| 9.5 Förslag till anslagsram m. m. | 221 |

Kapitel 10

| | |
|---|-----|
| ammanfattning av försvarsutredningens förslag | 229 |
|---|-----|

Bilagor

| | |
|--|-----|
| Bilaga 1. Redogörelse av försvarsutredningens ordförande för vissa väsentliga avgöranden i utredningen | 233 |
| Bilaga 2. Försvarsutgifternas utveckling i olika länder. | 238 |

1. Die ...
2. ...
3. ...

2. ...

Die ...
1. ...
2. ...
3. ...
4. ...
5. ...
6. ...
7. ...
8. ...
9. ...
10. ...

3. ...

Die ...
1. ...
2. ...
3. ...
4. ...
5. ...
6. ...
7. ...
8. ...
9. ...
10. ...

4. ...

Die ...
1. ...
2. ...
3. ...
4. ...
5. ...
6. ...
7. ...
8. ...
9. ...
10. ...

Till

Herr Statsrådet och Chefen för Kungl. Försvarsdepartementet

Den 29 januari 1965 bemyndigade Kungl. Maj:t chefen för försvarsdepartementet att tillkalla tretton sakkunniga med uppdrag att verkställa utredning rörande krigsmaktens och civilförsvarets fortsatta utveckling m. m.

Herr Statsrådet tillkallade med stöd av detta bemyndigande genom beslut den 4 februari 1965 såsom sakkunniga numera landshövdingen K. A. F. Fritiofson, åt vilken tillika uppdrogs att såsom ordförande leda utredningens arbete, ledamöterna av riksdagens första kammare A. K. Gillström, B. T. Gustavsson, andre vice talmannen N. I. Johansson i Mysinge, numera statsrådet Alva Myrdal och G. I. Virgin samt ledamöterna av riksdagens andra kammare B. G. Bohman, L. M. Eliasson, N. E. Kellgren, E. V. Kristenson, S. A. Mellqvist, F. U. Nihlfors och D. M. Ståhl. Genom beslut den 5 januari 1967 entledigades Alva Myrdal från nämnda uppdrag och tillkallades ledamoten av riksdagens andra kammare M. G. Gustafsson såsom sakkunnig. På därom gjorda ansökningar har slutligen de sakkunniga Johansson, Virgin, Bohman, Eliasson, Nihlfors och Ståhl genom beslut den 19 januari 1968 entledigats från ifrågavarande sakkunniguppdrag.

De sakkunniga har arbetat under benämningen 1965 års försvarsutredning.

Att såsom experter stå till utredningens förfogande förordnade departementschefen den 8 april 1965 numera generallöjtnanten C. E. Å. Almgren, översten N. G. Sköld, numera kommendören P. Y. Rudberg, numera översten S.-O. Olson, ambassadören P. R. H. Bergström, byråchefen S.-E. S. Bergelin och numera statssekreteraren K.-O. Feldt. Genom beslut den 23 november 1965 entledigades Feldt från uppdraget samt uppdrogs åt numera utrikesrådet W. H. F. Wachtmeister och numera kanslirådet P. L. V. Vinde att såsom experter stå till utredningens förfogande. Den 25 januari 1967 förordnade departementschefen generaldirektören E. M. Fehrm,

pressekreteraren K. I. Sundvik och landssekreteraren S. N. S. Swanstein att såsom experter stå till utredningens förfogande. Genom beslut den 2 maj 1967 entledigades Almgren, Sköld och Olson från sina uppdrag samt uppdrogs åt översten N.-F. Palmstierna, överstelöjtnanten N. G. G. Lander-gren och numera departementsrådet B. C. I. Dahlberg att såsom experter stå till utredningens förfogande.

Uppdrag att vara huvudsekreterare åt utredningen lämnades den 4 feb-ruari 1965 numera kanslirådet O. R. Blomqvist. Den 1 mars 1965 anmodades numera överingenjören S. R. Hellman och den 26 augusti 1965 överstelöjt-nanten J.-C. O. E. Danckwardt att vara biträdande sekreterare åt utred-ningen. Numera majoren N. G. Unell anmodades den 26 augusti 1965 att biträda utredningen med sekreterargöromål. Den 2 maj 1967 entledigades Unell och uppdrogs åt överstelöjtnanten B. A. Lehander att vara biträdande sekreterare.

Genom skilda beslut av Kungl. Maj:t, vilka beslut närmare redovisas i kapitel 1, har till utredningen lämnats utredningsuppdrag avseende dels krigsmaktens och civilförsvarets allmänna inriktning, omfattning och kost-nader, dels vissa härmed sammanhängande särskilda frågor.

Sedan utredningsuppdraget nu slutförts, får försvarsutredningen härmed vördsamt överlämna ett av utredningen utarbetat betänkande, kallat Säker-hetspolitik och försvarsutgifter — Förslag om försvarsutgifterna 1968/72. Samtidigt överlämnas till Herr Statsrådet med särskilda, i kapitel 1 närmare angivna skrivelser förslag och redogörelser rörande vissa detaljfrågor.

Stockholm i februari 1968.

Karl Frithiofson

A. Gillström

Bengt Gustavsson

Gunnar Gustafsson

Nils Kellgren

Valter Kristenson

Sven Mellqvist

/Rune Blomqvist

KAPITEL I

Utredningsuppdraget och arbetets bedrivande

Direktiven för 1965 års försvarsutredning innefattas i ett anförande till statsrådsprotokollet den 29 januari 1965 av chefen för försvarsdepartementet, statsrådet Andersson. Departementschefen anförde härvid i huvudsak följande.

Vid 1963 års riksdag (prop. 108, SU 113, rskr 265) fattades beslut om riktlinjerna för det militära försvarets utveckling under budgetåren 1963/67. Samma riksdag fattade också beslut (prop. 86, SU 100, rskr 225) om anslagsutvecklingen för civilt försvar under samma period.

De nyss nämnda besluten anslöt till förslag som en parlamentarisk utredning, 1962 års försvarskommitté, lagt fram. Som grund för sitt ställningstagande i fråga om kostnadsramen för det militära försvaret hade försvarskommittén av överbefälhavaren utarbetade riktlinjer och planer för krigsmaktens utformning under budgetåren 1963/70 inom olika kostnadsramar. Den av kommittén föreslagna och av statsmakterna beslutade kostnadsramen låg mellan de av överbefälhavaren på kommitténs uppdrag utredda kostnadsalternativen »3600» och »3460». I anslutning till 1963 års riksdagsbeslut uttalade jag att det fortsatta militära utredningsarbetet skulle bedrivas så att underlag skulle föreligga för ställningstagande till olika kostnadsalternativ, bl. a. de nyss nämnda, vid utgången av budgetåret 1966/67. Samtidigt underströks att statsmakterna skulle vara helt obundna vid sina överväganden om de militära kostnaderna efter fyraårsperiodens utgång. I fråga om civilt försvar innebar 1963 års beslut, att en ekonomisk ram fixerades för civilt försvars uppbyggnad under budgetåren 1963/67. Civilt försvars verksamhet och uppbyggnad skulle bedrivas på grundval av statsmakternas beslut i ämnet år 1956 och 1959.

På förslag av Kungl. Maj:t har riksdagen år 1963 godkänt målsättning för totalförsvaret (prop. 1963:108, SU 113, rskr 265) och år 1964 målsättning för krigsmakten (prop. 1964:110, SU 97, rskr 217). Kungl. Maj:t har genom beslut den 26 november 1964 gett överbefälhavaren direktiv om krigsmaktens försvarsplanläggning. För civilt försvars del har vid 1956 och 1959 års riksdagar principbeslut fattats rörande verksamhetens inriktning och uppbyggnad (prop. 1956:185, SU 52, rskr 326 resp. prop. 1959:114, SU 85, rskr 233).

I prop. 1963:108 förutsattes, att Kungl. Maj:t i god tid före fyraårsperiodens utgång skulle låta företa nya utredningar rörande det militära försvarets och civilt försvars totalkostnader under kommande år. I överensstämmelse härmed pågår f. n. ett militärt utredningsarbete i överbefälhavarens regi. Direktiv för detta arbete har lämnats av Kungl. Maj:t genom beslut den 28 juli 1963 och den 18 december 1964. I det förra beslutet uppdrogs åt överbefälhavaren att bedriva det militära utredningsarbetet med beaktande av vad som uttalats i prop. 1963:108 och SU 1963:113, i syfte att ta fram olika kostnads- och utredningsalternativ i

tid för statsmakternas ställningstagande till kostnaderna för det militära försvaret efter budgetåret 1966/67. Det senare beslutet innehöll bl. a. uppdrag att i varje kostnadsalternativ beakta vissa i beslutet angivna principer samt belysa kostnadskonsekvenserna vid tillämpningen av vissa krav på försvarets utformning. Resultatet av det militära utredningsarbetet väntas föreligga på försommaren 1965. Även inom civilförsvarsstyrelsen pågår utredningsarbete vars resultat väntas föreligga under sommaren 1965.

Jag anser det nu lämpligt att åt en parlamentarisk kommitté uppdras att utreda och inkomma med förslag avseende krigsmaktens och civilförsvarets allmänna inriktning, omfattning och kostnader för tiden efter budgetåret 1966/67. I det följande anger jag först några väsentliga frågor som härvid bör beaktas och utredas.

Det svenska totalförsvaret skall verka för att vår fred och vår frihet bevaras. Det är jämte alliansfriheten ett medel för att trygga den bärande inriktning av svensk utrikespolitik som uttrycks i den av statsmakterna angivna målsättningen »neutralitet i krig». Försvarets omfattning och sammansättning måste med hänsyn härtill anpassas till de långsiktiga tendenserna i den internationella utrikes- och militärpolitiska samt militärtekniska utvecklingen.

Utredningen bör därför noggrant studera den säkerhetspolitiska doktrinutvecklingen hos de ledande stormakterna samt förändringarna i de internationella rustningarnas art och omfattning. Maktbalansens struktur och betydelse sedd i belysning av bl. a. allianspolitikens utveckling och stormakternas agerande under akuta konflikter och kriser, gestaltningen av stormakternas kärnvapenpolitik och i anslutning härtill frågan om begränsning av kärnvapnens spridning samt Förenta nationernas möjligheter till fredsbevarande insatser är vidare några av de frågor som utredningen bör ägna ingående uppmärksamhet. Utredningen bör så långt det är möjligt söka belysa hur de således konstaterade eller bedömda internationella förhållandena återverkar på det nordiska området och därvid speciellt Sveriges säkerhetspolitiska situation. Härvid bör utredningen studera vilka former eventuella aggressiva handlingar mot vårt land kan tänkas få.

Vid utformandet av sina förslag i fråga om krigsmaktens och civilförsvarets omfattning och kostnader skall utredningen söka klarlägga de ekonomiska konsekvenserna och ta hänsyn till de ekonomiska förutsättningarna.

Strävan att utvinna största möjliga försvarseffekt ur till förfogande ställda resurser kräver en effektiv långsiktspianering. Särskild tyngd får detta krav när det gäller investeringsbeslut och materielanskaffning. De fleråriga försvarsbeslut som gällt sedan 1958 har givit ökad stadga åt planeringsverksamheten. Å andra sidan kan det finnas skäl som talar för ett system som ger vissa möjligheter att budgetårsvis kunna göra anpassningar till väsentliga förändringar i förutsättningarna, t. ex. i fråga om samhällsekonomi eller den internationella utvecklingen i stort. Utredningen bör mot bakgrund av gjorda erfarenheter pröva dessa alternativ eller kombinationer av dem och föreslå de principer som bör tillämpas.

Utredningen bör vid sina överväganden av krigsmaktens sammansättning beakta de internationella förhandlingarna om nedrustning. För vårt lands vidkommande är det — vid sidan om andra relevanta krav — angeläget att eftersträva en sådan uppbyggnad av krigsmakten att Sveriges möjligheter att snabbt medverka i en allmän internationell nedrustning underlättas.

De av överbefälhavaren på Kungl. Maj:ts uppdrag utarbetade kostnadsalternativen med varierande omfattning och sammansättning av krigsmakten är avsedda att ställas till utredningens förfogande. Likaledes avses av civilförsvarsstyrelsen utarbetat material komma att överlämnas till utredningen.

Utredningen bör givetvis äga infordra kompletterande underlag för sitt arbete

från överbefälhavaren och civilförsvarsstyrelsen i den utsträckning den anser påkallat.

Ehuru utredningsuppdraget i första hand skall avse de uppgifter och frågor som nämnts i det föregående, är utredningen oförhindrad att ta upp andra frågor som utredningen anser motiverade av kostnadsskäl eller för att vinna ökad effektivitet inom krigsmakten, civilförsvaret eller totalförsvaret i övrigt. Det bör härvid beaktas att för krigsmaktens del särskilda utredningar pågår inom ett flertal viktiga delområden. Bland sådana utredningar kan nämnas 1960 års värnpliktsutredning, 1964 års försvarskostnadsutredning, 1964 års tygförvaltningsutredning och militära tjänstgöringsåldersutredningen.

Jag vill också erinra om att statsmakterna i några fall inte velat ta ställning till vissa försvarsfrågor i avvaktan på ett beslut om försvarskostnadernas utveckling efter den 30 juni 1967. I prop. 1965:2 (bil. 2) har jag sålunda tagit upp frågan om försvarsavvägning med hänsyn till följderna av illegal underrättelseverksamhet. Jag uttalade därvid, att värdet av vapensystem med god motståndsförmåga mot främmande underrättelseverksamhet borde särskilt uppmärksammas vid de utredningar som blir aktuella inför ett nytt försvarsbeslut. Ett annat spørsmål som kan aktualiseras i detta sammanhang är avvägningen av beställningsbemyndigandenas storlek med hänsyn till statsmakternas reella åtaganden. Jag har påpekat detta i 1965 års statsverksproposition (bil. 6 s. 17).

Utredningsarbetet bör bedrivas med sikte på att i de huvudfrågor som utredningen skall upptaga till behandling förslag skall kunna avlämnas till 1967 års riksdag avsedda att genomföras fr. o. m. budgetåret 1967/68.

Enligt Kungl. Maj:ts beslut den 21 maj 1965 har till försvarsutredningen överlämnats överbefälhavarens den 19 maj 1965 dagtecknade utredning om det militära försvarets fortsatta utveckling — ÖB 65 — för att vara tillgänglig vid fullgörandet av utredningens uppdrag.

Vidare har genom skilda beslut den 26 mars, den 30 juni, den 8 juli, den 24 september och den 3 december 1965, den 27 januari, den 25 mars och den 2 september 1966 samt den 9 juni 1967 Kungl. Maj:t till försvarsutredningen överlämnat följande framställningar för att tas under övervägande eller vara tillgängliga vid fullgörandet av det till utredningen lämnade uppdraget, nämligen

sju, i kapitel 7 närmare redovisade framställningar om de värnpliktigas ekonomiska och sociala förmåner,

försvarets civilförvaltnings skrivelse den 21 maj 1965 med vissa förslag rörande familjebidragen,

1954 års utrednings rörande totalförsvarets personalbehov utlåtande den 26 mars 1960 över kommitténs för sjöfartens beredskapsfrågor förslag till beredskapsbemanning av svenska handelsflottan jämte över utlåtandet avgivna yttranden,

länsstyrelsens i Västerbottens län framställning den 27 februari 1965 angående lokalisering av truppförband eller annan militär enhet till Västerbottens inland,

riksdagens skrivelse nr 271 år 1966 i anledning av Kungl. Maj:ts proposition med förslag rörande de värnpliktigas utbildning m. m., i vad den avser

frågorna om trupptjänstgöring för värnpliktiga med officersutbildning samt uppföljningen av det nya värnpliktsutbildningssystemet,

överbefälhavarens skrivelser den 24 och den 25 april 1963 m. fl. skrivelser angående territoriell bombröjningsorganisation.

Därjämte har chefen för försvarsdepartementet till försvarsutredningen, för att tas i beaktande vid fullgörandet av utredningens uppdrag, den 17 maj 1966 överlämnat en framställning av Överkalix kommun såvitt avser däri framlagt förslag att lokalisera förband till Överkalixbygden.

Sedan försvarsutredningens ordförande i skrivelse den 15 december 1966 anmält att utredningen inte kunde lämna något underlag för beslut vid 1967 års riksdag vad avser anslagen under fjärde huvudtiteln och civilförsvarets anslag för budgetåret 1967/68 har Kungl. Maj:t genom beslut den 13 januari 1967 medgivit att utredningens arbete får fortsättas oaktat dessa förhållanden.

Försvarsutredningens arbete har pågått under tiden februari 1965—februari 1968.

De utrikespolitiska förutsättningarna har under utredningsarbetet i första hand belysts genom föredragningar av experten Bergström. Försvarsutredningen har vidare tagit del av en rad under senare år utförda säkerhetspolitiska studier. En del av dessa har utförts på initiativ av utredningen. Av de på utredningens initiativ utförda studierna har följande publicerats, nämligen *Kjell Goldmann (red.) m. fl.*: Strategi i väst och öst (SOU 1966: 18), *Åke T. Nerman*: Motsättningar och konflikter i världen, sedda i svenskt säkerhetspolitiskt perspektiv (Stencil Fö 1966: 7), *L. Lundberg m. fl.*: Studier av maktbalansens struktur och betydelse (Stencil Fö 1966: 8), *Erik Moberg*: Stormaktsagerande i internationella konflikter (Stencil Fö 1966: 9), *Mats Myrdal*: Kuba-krisen (Stencil Fö 1966: 10) och *R. Björnerstedt*: Undersökning rörande vissa civilförsvarsfrågor (Stencil Fö 1966: 11). Vidare har inom utredningens sekretariat utarbetats studien Svensk säkerhetspolitik — förutsättningar och inriktning, vilken också publicerats (SOU 1966: 56). Av inte publicerade studier märks en inom utrikesdepartementet under ledning av experten Bergström utförd omfattande, fortlöpande analys av den internationella utvecklingen speciellt med avseende på för vårt lands säkerhetspolitik betydelsefulla delar av densamma.

De statsfinansiella och samhällsekonomiska förutsättningarna på kortare och längre sikt har belysts genom föredragningar av företrädare för försvars- och finansdepartementen. Vissa arbetsmarknadsfrågor har behandlats i särskild föredragning av företrädare för arbetsmarknadsstyrelsen.

Den funktionsmässiga och ekonomiska avvägningen mellan de olika delarna av totalförsvaret har utredningen gjort till föremål för särskilda studier av experterna Fehrm, Sundvik och Swanstein, varvid Fehrm såsom ordförande lett arbetet. Resultatet av dessa studier har redovisats för utred-

ningen genom föredragningar samt genom skriften *Vissa avvägningsfrågor inom totalförsvaret* (Stencil Fö 1967: 15).

Till grund för utredningens bedömningar rörande det militära försvarets utformning har legat dels överbefälhavarens förenämnda utredning om det militära försvarets fortsatta utveckling — ÖB 65 — dels en översiktlig utredning som på ordförandens uppdrag och efter särskilda anvisningar under år 1966 utförts av utredningens militära experter om krigsmaktens allmänna inriktning inom en lägre kostnadsram än vad ÖB 65 inrymde, dels de utredningar som, efter av försvarsutredningen i januari och februari 1967 lämnat uppdrag, överbefälhavaren under år 1967 utfört rörande krigsmaktens inriktning och utformning inom vissa lägre kostnadsramar än som ÖB 65 innefattade. ÖB 65 och 1967 års utredningar — ÖB-svaret 67 — har redovisats ingående genom ett stort antal föredragningar av de militära experterna. Frågor rörande värnpliktsutbildningen har belysts genom särskilda föredragningar av företrädare för 1960 års värnpliktsutredning. Vissa övriga frågor har belysts genom särskilda föredragningar av olika sakkunniga från de militära myndigheterna.

Till grund för bedömningar av civilförsvarets utformning har legat dels civilförsvarsstyrelsens med skrivelse den 1 december 1965 till utredningen överlämnade förslag till riktlinjer för civilförsvarets fortsatta utveckling — Cf 65 — dels en av civilförsvarsstyrelsen till Kungl. Maj:t överlämnad utredning om skyddsrum i de fjorton största städernas innerområden. Därutöver har som grund legat en av experten Bergelin på ordförandens uppdrag gjord särskild utredning om civilförsvarets utveckling inom en lägre kostnadsram än den Cf 65 avser. Cf 65 har redovisats genom föredragningar av civilförsvarsexperten m. fl. sakkunniga.

Innebörden av tillämpad ordning beträffande prisreglering av försvarshuvudtiteln samt synpunkter på principiell konstruktion av en kostnadsram för försvaret och de särskilda frågor, som utredningen haft att behandla (de värnpliktigas ekonomiska och sociala förmåner, territoriell bombröjning, handelsfartygs skydd samt förläggning av militärt förband till Norrland) har redovisats genom utredningens sekretariat samt experterna Dahlberg och Vinde.

Till förfogande vid behandlingen av frågan om kostnadsram för försvaret har bl. a. stått en av en särskild sakkunnig rörande redovisning av försvarets befästningar (jfr SOU 1963: 5, s. 108) i januari 1966 upprättad och till utredningen överlämnad promemoria om olika alternativ för redovisning av försvarets fastighetsfond och dessa alternativs inverkan på kostnadsramen m. m.

Försvarsutredningen har företagit studieresor i samband med militära övningar, varvid utredningen bl. a. orienterat sig om försvarsproblemen i olika delar av landet. Studiebesök har avlagts vid förband m. m. tillhörande olika försvarsgrenar. Besök har avlagts vid statens civilförsvarskolor i Rosers-

berg. Vidare har studiebesök företagits vid några industriföretag som tillverkar materiel för krigsmaktens räkning. Slutligen har besök gjorts vid 1965 års flygutställning i Paris samt vid krigsmaterielindustrier i Frankrike.

Försvarsutredningen har efter remiss avgivit yttranden dels den 6 september 1967 över försvarets fredsorganisationsutrednings delbetänkande angående indragning av Göta flygflottilj, dels den 14 november 1967 över 1965 års signalskyddsutrednings betänkande om ledning och samordning av totalförsvarets signalskydd.

Med särskilda skrivelser i februari 1968 har försvarsutredningen redovisat sina ställningstaganden i fråga om framlagda förslag dels rörande beredskapsbemanning av den svenska handelsflottan, sjöfolkets värnpliktsutbildning m. m., dels rörande territoriell bombröjningsorganisation, dels rörande lokalisering av vissa förband till Västerbottens inland och Överkalixbygden.

I den förenämnda, av experten Fehrm m. fl. utförda studien framläggs bl. a. vissa förslag i organisatoriska frågor. Med hänsyn till att försvarsutredningen inte ansett sig böra gå närmare in på frågor av detta slag har utredningen med särskild skrivelse i februari 1968 överlämnat studien till chefen för försvarsdepartementet.

Uppdraget för den förenämnda sakkunnige rörande redovisning av försvarets befästningar har avsett även andra frågor än dem försvarsutredningen haft att pröva. Med hänsyn härtill har utredningen med särskild skrivelse i februari 1968 överlämnat hans promemoria till chefen för försvarsdepartementet.

Utredningens ordförande har utarbetat en särskild redogörelse för vissa väsentliga avgöranden i utredningen, vilken redogörelse biläggs (Bilaga 1).

KAPITEL 2

Beslut och utredningar beträffande det militära försvaret

2.1 Huvudinnehållet i tidigare försvarsbeslut

Försvarsbesluten före år 1958 innebar att krigs- och fredsorganisationerna i huvudsak reglerades till omfattning och innehåll. Försvarsbeslutet år 1958 hade en annan karaktär. Beslutet innebar att allmänna riktlinjer för krigsmaktens fortsatta utveckling angavs och att en kostnadsram bestämdes som utgångspunkt för det militära planläggningsarbetet. Härigenom skulle en smidig anpassning bli möjlig till den fortgående tekniska utvecklingen.

1958 års försvarsbeslut föregicks närmast av 1954 och 1957 års ÖB-utredningar och ett på grundval av dessa av 1955 års försvarsberedning i februari 1958 avgivet utlåtande.

Enligt direktiven för utredningarna skulle dessa bedrivas med utgångspunkt i att någon avgörande förändring i målsättningen för det militära försvaret inte ifrågasattes. Denna målsättning angavs i prop. 1948: 206 sålunda:

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 militära 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 ÖB-utredningarna 1957 redovisades planer för olika alternativa kostnadsramar under driftbudgeten för budgetåret 1957/61, nämligen dels för överbefälhavarens eget förslag (ÖB 57), dels de tre högsta alternativen (Adam, Bertil och Cesar) av de kostnadsalternativ som på förslag av beredningen och efter departementschefens uppdrag skulle utredas.

1955 års försvarsberedning gjorde i sitt utlåtande en allmän bedömning av Sveriges utrikes- och militärpolitiska läge. Enligt beredningen talade de utrikespolitiska och militärpolitiska synpunkterna på vårt lands försvarsfråga entydigt för nödvändigheten av att upprätthålla ett svenskt försvar av sådan styrka, att det verkade fredsbevarande och i krig kunde bjuda en

angripare hårt motstånd. Det svenska försvarsproblemet fick dock inte ses som ett isolerat utrikes- och militärpolitiskt spörsmål. Även de samhälls-ekonomiska och statsfinansiella bedömningsgrunderna måste beaktas. Enligt försvarsberedningen fick kostnaderna för ett svenskt försvar inte utgöra en orimligt betungande börda för landets medborgare. Med hänsynstagande till utrikespolitiska, militära, samhällsekonomiska och statsfinansiella synpunkter borde man söka komma fram till en rimlig syntes.

Försvarsberedningen underströk, att den allmänna målsättningen för försvaret enligt prop. 1948: 206 borde vara en allmän riktning vid utformningen av den svenska krigsmakten.

Försvarsberedningen anförde, att det uppenbart fanns ett allmänt samband mellan operativ målsättning och försvarsresurser. Enligt beredningens mening kunde emellertid målsättningen inte tolkas så att den direkt kunde läggas till grund för en exakt bestämning av försvarets styrka. Det var svårt att särskilt i tider av snabb teknisk och taktisk utveckling noggrant fastställa ifrågavarande samband.

Försvarsberedningen föreslog efter att ha övervägt de olika alternativen att vårt militära försvar under de närmaste tre—fyra åren borde utformas i huvudsak enligt överbefälhavarens alternativ Adam. Ramen för försvarets driftbudget borde i enlighet härmed bestämmas till 2 700 milj. kr. för budgetåret 1958/59. Försvarsberedningen förutsatte, att fr. o. m. budgetåret 1959/60 en årlig ramhöjning skulle ske med dels 2 1/2 % för teknisk utveckling, dels erforderligt belopp för att kompensera pris- och lönestegringar.

I prop. 1958: 110 gav föredragande departementschefen i allt väsentligt sin anslutning till de av försvarsberedningen uppdragna allmänna riktlinjerna för krigsmaktens fortsatta utveckling. Riktlinjerna skapade, anförde departementschefen, en fast grund för planering på lång sikt inom krigsmakten, vilket borde tillmätas den största betydelse.

Statsutskottet (utl. B 53) och riksdagen (rskr. B 83) anslöt sig i allt väsentligt till vad departementschefen anförde och föreslagit i propositionen.

De av 1958 års B-riksdag antagna riktlinjerna för krigsmaktens framtida utformning syftade till att åstadkomma en fast grundval för långsiktspaneringen inom försvaret. Däremot band man sig inte för en bestämd försvarsorganisation eller en avvägning i detalj. Man eftersträvade i stället 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 försvareffekten. Några bestämda regler för hur pris- och lönekomensationen skulle beräknas fastställdes inte av 1958 års riksdag. Sedermera skedde emellertid genom beslut av 1959 års riksdag (prop. 1959: 119, SU 124, rskr. 292) en precisering härvidlag. Genom nämnda beslut infördes en ordning, innebärande att komensation för pris- och lönestegringar beräknas på grundval av särskilda prisindexserier.

Överenskommelsen och riksdagsbeslutet av år 1958 innefattade inte något ställningstagande till utvecklingen av försvarets anslag på kapitalbudgeten. Det ansågs emellertid nödvändigt att anslagen på kapitalbudgeten efter hand ökades för att skapa balans mellan försvarsanslagen på driftbudgeten och de på kapitalbudgeten.

1961 års försvarsbeslut byggde på ett av 1960 års försvarskommitté av-givet förslag (SOU 1960: 40). Denna kommitté hade att utreda den ekonomiska ramen för de militära anslagen under driftbudgeten och principerna för denna rams fortsatta utveckling. Kommittén skulle också pröva avvägningen mellan drift- och kapitalbudget samt i vad mån likartade budgetära regler borde gälla för dem båda.

Kommittén ansåg inte att utvecklingen efter år 1958 gav anledning till ändringar i de grundläggande bedömningarna i fråga om försvarets utformning. Kommittén förutsatte därför inte någon ändring i målsättningen för det militära försvaret sådan denna angivits genom beslut vid 1948 och 1958 års riksdagar.

Den gjorda bedömningen av de utrikespolitiska och militärpolitiska förhållandena samt den militärtekniska utvecklingen föranledde enligt kommitténs mening inte någon ändring av de krav på det militära försvaret som tidigare uppställts. Visserligen hade, anförde kommittén, utvecklingen ökat möjligheterna till snabba och överraskande angrepp men riskerna härför neutraliserades i viss mån genom vårt lands goda naturliga försvarsbe-fingelser.

Kommittén ansåg att de samhällsekonomiska utgångspunkterna år 1960 var ungefär desamma som eller i vart fall inte sämre än år 1958. De statsfinansiella möjligheterna åter ansågs kunna överblickas bättre än vad som var möjligt år 1958. En restriktiv anslagsprövning syntes enligt kommitténs mening vara en förutsättning för balans mellan inkomst- och utgiftsökningar.

I fråga om innebörden och utformningen av en kostnadsram för det militära försvaret uttalade kommittén i huvudsak följande.

Såvitt avsåg avvägningen mellan driftbudgeten och kapitalbudgeten fann kommittén att en samordning av de båda budgeterna var önskvärd. En gemensam utgiftsram för driftbudgeten och kapitalbudgeten borde därför fastställas.

För statsmakternas ställningstaganden till hur kostnaderna borde påverkas av förändringar i krigsmaktens uppgifter m. m. ansåg försvarskommittén att principiellt borde dels kostnadsramen minskas, om krigsmakten åvilande fredsuppgifter bortföll eller till följd av rationaliseringar som genomförts på statsmakternas initiativ kunde lösas på billigare sätt, dels kostnadsramen ökas, om nya fredsuppgifter tillkom eller krigsmakten åvilande uppgifter till följd av åtgärder som statsmakterna beslutat måste lösas på dyrare sätt än hittills.

Kommittén utgick från att en fortsatt anslagshöjning för teknisk utveckling var erforderlig för att bibehålla avsedd försvarseffekt men att storleken av detta tillägg också måste bedömas med hänsyn till den samhällsekonomiska och statsfinansiella utvecklingen i Sverige.

Försvarskommittén ansåg sig inte kunna förorda en höjning av den totala kostnadsramen med hänsyn till bl. a. osäkerheten om tendenserna i den militärtekniska utvecklingen. Kommittén ansåg vidare, att den i 1958 års försvarsbeslut avsedda försvarseffekten i allt väsentligt kunnat upprätthållas men ansåg det angeläget att utvecklingen följdes uppmärksamt så att försvarseffekten inte minskade till följd av urholkning av krigsorganisationens reella innehåll.

Möjligheterna att tillgodose byggnads- och anläggningsprojekt skulle med hänsyn till de samhällsekonomiska resurserna enligt försvarskommitténs uppfattning komma att bli begränsade och nödvändiggöra en sträng angelägenhetsgradering av aktuella projekt. Kommittén erinrade dock om att anordningen med gemensam ram för driftbudgeten och kapitalbudgeten skulle medföra att förskjutningar kunde ske mellan dessa budgeter från år till år. Kommittén underströk vidare betydelsen av långsiktspianering inom krigsmakten.

Om kostnadsramarnas storlek framhöll kommittén, att vid en fortsatt tillämpning av 1958 års försvarsbeslut skulle kostnaderna, inklusive kapitalbudgeten, för det militära försvaret under budgetåren 1961/62 och 1962/63 — beräknade i prisläget maj 1960 och med beaktande av beslutad lönehöjning för statsanställda t. o. m. den 1 januari 1961 — bli 3 209 resp. 3 288 milj. kr. Kommittén ansåg dock att angivna belopp kunde reduceras med 35 resp. 50 milj. kr. till 3 174 milj. kr. för budgetåret 1961/62 och 3 238 milj. kr. för budgetåret 1962/63 (belopp i nyss angivet pris- och löneläge). Beloppen borde förändras med hänsyn till aktuella pris- och lönestegringar.

Enligt kommitténs mening borde här nämnas nedskärning av kostnadsramen inte utgöra något hinder för att materielanskaffningen allttjämt bedrivas med tillämpning av de långsiktiga materielanskaffningsplaner som fanns fastställda för den viktigare tekniska materielen vid samtliga försvarsgrenar.

I 1961 års statsverksproposition anslöt sig departementschefen till den bedömning försvarskommittén gjort beträffande de grundläggande förutsättningarna vid bestämmandet av våra försvarsutgifter och förordade, att utgiftsramen för det militära försvaret under budgetåren 1961/63 bestämdes i enlighet med de riktlinjer försvarskommittén framlagt. Enligt departementschefens mening var det vidare ändamålsenligt att, såsom kommittén föreslagit, konstruera en utgiftsram som omfattade utgifterna för det militära försvaret under såväl driftbudgeten som kapitalbudgeten. De principiella riktlinjer som kommittén angivit för hur ändrade uppgifter och besparingar till följd av rationaliseringar borde påverka utgiftsramen för det militära försvaret anslöt sig departementschefen till.

Statsutskottet (utl. 4) och riksdagen (skr. 4) anslöt sig i allt väsentligt till vad departementschefen anfört och föreslagit i propositionen.

1963 års försvarsbeslut byggde på ett av 1962 års försvarskommitté av-

givet förslag (SOU 1963:5). Försvarskommittén hade att med hänsynstagande till utrikes-, militärpolitiska samt statsfinansiella omständigheter utreda och lämna förslag avseende krigsmaktens och civilförsvarets allmänna inriktning, omfattning och kostnader för tiden efter budgetåret 1962/63. Kommittén hade att utgå från den allmänna målsättning för vårt försvar, som varit riktgivande för riksdagens försvarsbeslut år 1958 och senare. Vidare skulle kommittén undersöka förutsättningarna för ett bibehållande av den sedan år 1958 tillämpade ordningen med försvarsbeslut som fastställer den totala kostnadsramen för längre period än ett år.

Försvarskommittén hade som underlag beträffande det militära försvarets framtida utformning ett av överbefälhavaren ingivet förslag — ÖB 62 — som förutsatte anslag under budgetåret 1963/64 om 3 700 milj. kr. uttryckt i 1961 års prisläge. Därefter förutsattes en årlig stegring av anslagsramen med 3 ½ % för teknisk utveckling. För att ge kommittén ytterligare underlag utarbetade överbefälhavaren på kommitténs begäran förslag till krigsmaktens framtida utformning grundade på olika basbelopp — hänfödda till budgetåret 1963/64 och i ovan nämnda prisläge — och olika utvecklingsprocent. De utredda alternativen redovisades i det s. k. ÖB-svaret och omfattade basbeloppet 3 460 milj. kr. med 2 ½ % årlig ökning för teknisk fördyring, 3 392 milj. kr. med 2 % årlig ökning samt 3 600 milj. kr. med 2 ½ % årlig ökning. Den förstnämnda kostnadsramen anslöt sig till en fortsatt tillämpning i ekonomiskt hänseende av 1958 års försvarsbeslut.

Försvarskommittén erinrade att syftet med ett försvarsbeslut som bestämde kostnadsramen för en längre period än ett budgetår var att ge ett fast underlag för långsiktsplaneringen. Försvarskommittén hänvisade även till de slutsatser 1960 års försvarskommitté kommit till i frågan och som kom till uttryck i den proposition som låg till grund för 1961 års försvarsbeslut (prop. 1961:1, bil. 6). Där uttalades att enigheten i 1960 års försvarskommitté bl. a. var ett uttryck för insikten om att kontinuitet och fasthet måste eftersträvas i anslagstilldelningen när en liten nation som vår skall vidmakthålla ett verkningfullt försvar. Det förhållandet att den totala anslagsramen angavs för längre tid än ett år samt att planeringen skulle fullföljas i enlighet med 1958 års försvarsbeslut ansågs ge fortsatta möjligheter till långsiktsplanering. Denna planering bedömdes vara ett villkor för att till förfogande ställda anslag skulle ge största möjliga försvarseffekt.

För egen del anförde 1962 års försvarskommitté följande.

Det största värdet av det sedan 1958/59 tillämpade systemet ligger enligt uttalande av 1960 års försvarskommitté däri att en fastare grund för planering åstadkommits. Att behov föreligger av långsiktsplanering inom krigsmakten torde vara uppenbart. En fortlöpande bedriven verksamhet skötes mest ekonomiskt och rationellt om den planeras på ett effektivt sätt. Krigsmakten med dess mångsidiga verksamhet utgör intet undantag. Materielanskaffning, byggnadsverksamhet, utbildning och organisation måste samordnas och samplaneras. Genom att

utgångspunkten för planeringen anges i en för viss tid bestämd ekonomisk ram — inte som tidigare i en given organisation — framtvings en fortlöpande anpassning av organisationen till realistiska, ekonomiska förutsättningar. Dessutom torde systemet stimulera myndigheterna att försöka undvika onödiga utgifter och tillvarata alla möjligheter till rationaliseringar. Uttalanden från krigsmaktens myndigheter pekar entydigt på goda erfarenheter av den nuvarande ordningen.

Den allmänna målsättningen för det militära försvaret utgör grundval för planerings- och rationaliseringsarbetet. Det är givet att i planeringen måste förutsättas att krigsmakten skall vara i stånd att lösa förelagda uppgifter. Utrymme kommer emellertid att föreligga för skilda uppfattningar rörande omfattningen av de resurser, såväl kvantitativt som kvalitativt, som erfordras. Risk finns att divergenserna mellan de militära myndigheternas ambitioner att få effektivaste organisation och statsmakternas bedömning av det samhällsekonomiska och statsfinansiella utrymmet för försvarsutgifterna kommer att bli betydande i likhet med vad som var fallet närmast före 1958 års försvarsbeslut. Om icke statsmakterna anger en bestämd ekonomisk ram för planeringen riskeras således att denna blir mindre realistisk åtminstone i ekonomiskt hänseende. Den snabba tekniska utvecklingen medför även att en krigsmakt som låses i ett bestämt mönster fort kan bli omodern och mindre rationellt organiserad. En fastlåst organisation kan också bidra till att försvarskostnaderna tenderar att stiga kraftigare än vad som varit nödvändigt vid en mera flexibel organisation.

Gentemot flerårsbeslut inom en fastlåst kostnadsram av den typ som tillämpats sedan 1958 skulle kunna anföras, att den innebär en alltför kraftig bindning av statsmakternas åtaganden och en begränsning av deras finansiella rörelsefrihet. I anslutning härtill vill dock försvarskommittén påpeka, att den bindning av statsutgifterna som gjorts genom försvarsbeslutens kostnadsram synes avsevärt mindre långtgående än de åtaganden som göres t. ex. genom antagandet av en lag om vissa bidrag eller understöd eller ett beslut om inrättandet av ett ämbetsverk. Det får också förutsättas att försvarsbeslutet kan omprövas om det utrikes- och militärpolitiska läget eller den statsfinansiella situationen påtagligt förändras. Obestriddligt är dock, att flerårsbeslut innebär en faktisk begränsning av rörelsefriheten.

Beträffande möjligheterna att med flerårsbeslut anpassa statsutgifterna till aktuellt konjunkturläge framhölls följande.

Tekniskt sett torde det inte bereda några svårigheter att åstadkomma en viss anpassning till konjunkturpolitiken genom att anslag och beställningsbemyndiganden hålles till Kungl. Maj:ts disposition och ställes till myndigheternas förfogande vid lämplig tidpunkt. Dylika åtgärder har i viss utsträckning vidtagits under de senaste budgetåren. Det har förekommit att beställningar — för vilka bemyndiganden ej funnits — fått utläggas i förväg och att medel ställts till förfogande för tidigareläggning av underhåll e. d. Även byggnadsunderhållsarbeten har satts igång med anlåtande av medel för sysselsättningspolitiska åtgärder. Kungl. Maj:t torde omvänt äga befogenhet att, utan rubbning av den militärpolitiska målsättningen, under en högkonjunktur innehålla anslag och beställningsbemyndiganden.

Försvarskommittén fann mot bakgrund av vad som ovan bl. a. refererats att övervägande skäl talade för ett bibehållande av den sedan år 1958 tillämpade ordningen med fleråriga försvarsbeslut. Kommittén underströk

i anslutning härtill vikten av att kostnadsramen inte rubbades med hänsyn till skiftande tendenser i det utrikes- och militärpolitiska läget.

Vad gäller den tidrymd som ett försvarsbeslut borde omfatta framhöll kommittén bl. a. att om ett försvarsbeslut med en fast ekonomisk ram verkligen skulle underlätta en rationell planering syntes det vara nödvändigt att det inte omfattade en alltför kort period. Långsiktigheten i materielanskaffningen motiverade i och för sig en längre tidrymd än fyra år men utgångspunkterna för bedömningar av de utrikes- och militärpolitiska förhållandena samt den tekniska utvecklingen, vilka var av avgörande betydelse, kunde snabbt ändras. Detta senare förhållande motiverade en omprövning med kortare intervaller. Mot bakgrund härav borde enligt försvarskommitténs mening beslut om ekonomisk ram för det militära försvaret omspänna de närmaste fyra budgetåren. Planeringen borde emellertid även fortsättas för tiden efter den tidrymd som det politiska beslutet omspänner.

Försvarskommittén undersökte — mot bakgrund av statsutskottets av riksdagen godkända utlåtande (1962: 117) — möjligheterna att åstadkomma mera preciserade riktlinjer beträffande i vilka fall medelsanvisning borde ske utanför försvarets kostnadsram. Kommittén hänvisade härvid till nu tillämpad ordning som går tillbaka till uttalande av 1960 års försvarskommitté och vars huvudsakliga innebörd redovisats i det föregående.

1962 års försvarskommitté fann för sin del att skäl inte förelåg för ändringar i gällande riktlinjer men betonade betydelsen av att en någorlunda fast praxis utbildades. Beträffande svårigheterna i tillämpningen av riktlinjerna anförde kommittén att i övervägande antalet frågor där tillägg eller avdrag från den militära kostnadsramen beslutats eller ifrågasatts under de senaste två budgetåren meningsskiljaktigheter inte behövt råda. Av aktuella ärenden var flertalet mark- och byggnadsärenden. Försvarskommittén anförde för sin del i denna fråga följande.

Försvarskommittén anser att i dessa ärenden väsentligen två förutsättningar måste uppfyllas för att kostnaderna skall läggas utanför ramen. Det måste sålunda visas dels att ett omedelbart, adekvat samband föreligger mellan vad som avstås och vad som måste nyanskaffas, dels att nyanskaffningen ej är föranledd av militära skäl. När det gäller omdispositioner som betingas av önskemål att tillgodose kommunernas m. fl. behov för exploatering bör man emellertid enligt försvarskommitténs mening icke ställa kraven på bevisning i sistnämnda hänseende alltför höga.

I anslutning till sitt förslag för kostnadsram för det militära försvaret framhöll försvarskommittén att »den fortgående tekniska utvecklingen måste med hänsyn till därav följande starka kostnadsstegring för kvalitativt högtstående vapensystem inge starka betänkligheter». Kommittén framhöll därför att frågan om avvägningen mellan kvalitet och kvantitet borde ägnas förtjänt uppmärksamhet inom den militära studieverksamheten. Vidare

framhölls vikten av att de kvalitativa kraven ej ställdes högre än som be-
tingas av den uppgift som åläggs ett visst vapensystem.

Försvarskommittén konstaterade att den utrikes- och militärpolitiska, militärtekniska och strategiska utvecklingen inte gav anledning att frångå målsättningen för krigsmakten av åren 1948 och 1958. Denna målsättning borde enligt kommitténs mening alltjämt vara utgångspunkt för den fortsatta utvecklingen av det militära försvaret. Försvarskommittén tolkade för sin del vad överbefälhavaren angett i sina utredningar så att en kostnadsram med ett basbelopp av 3 600 milj. kr. och en utvecklingsprocent av 2½ % fordrades för att under de närmaste budgetåren fylla målsättningen enligt 1958 års beslut. Långsiktspaneringen inom krigsmakten borde i princip inriktas med hänsyn härtill. Kommittén fann emellertid det vara möjligt att utan att eftersätta den omedelbara försvarseffekten uppskjuta ställningstagandet till vissa objekt inom kostnadsramen vilka tillhoppa uppgick till 85 milj. kr. per år. Det var därvid närmast fråga om vissa objekt som antingen ej var slutgiltigt tekniskt utformade eller kunde beställas efter fyraårsperiodens slut.

Mot bakgrund av vad som delvis ovan anförts fann försvarskommittén det befogat att med bibehållen målsättning bestämma basbeloppet för budgetåret 1963/64 till 3 515 milj. kr. i 1961 års pris- och löneläge. Till detta belopp lades 57 milj. kr. för förbättrade avlöningsförmåner för de värnpliktiga och 30 milj. kr. för färdigställande av Muskövarvet. Basbeloppet reducerades emellertid med 5 milj. kr. för investeringar i försvarets fabriksfond som lades utanför ramen. Som kompensation för pris- och lönestegringar sedan år 1961 tillkom 183 milj. kr. Uttryckt i 1962 års priser och löneläget för statsanställda den 1 januari 1963 kom därför basbeloppet att för budgetåret 1963/64 uppgå till 3 780 milj. kr. Anskaffningsverksamheten under den närmaste fyraårsperioden skulle inriktas efter en kostnadsram grundad på detta basbelopp. Till basbeloppet skulle årligen läggas 2½ % för teknisk utveckling. Vidare förutsattes att löne- och prisstegringar beaktades enligt gällande grunder.

När det gällde avvägningen inom kostnadsramen mellan skilda ändamål fann försvarskommittén i princip inte anledning att frångå överbefälhavarens förslag. Kommittén betonade dock att den gjorda avvägningen inte fick betraktas som fastlåst utan att förskjutningar kunde bli nödvändiga.

Departementschefen anslöt sig i prop. 1963:108 till försvarskommitténs förslag om bibehållande av fleråriga försvarsbeslut och förordade även att kostnadsramen för det militära försvaret för budgetåren 1963/67 bestämdes i enlighet med de riktlinjer försvarskommittén angivit. Enligt departementschefens mening borde den föreslagna kostnadsramen göra det möjligt att fortsätta arbetet på att successivt modernisera och förbättra våra krigsförbands materiel och att under de närmaste fyra åren uppnå en försvarseffekt som i varje fall ej var lägre än den som bedömdes erforderlig år

1958 för att på längre sikt fylla målsättningen. Departementschefen underströk vidare att den principiella inriktningen av långsiktspaneringen inte innebar någon bindning av kostnadsramen efter budgetåret 1966/67.

Statsutskottet (utl. 113) anslöt sig i allt väsentligt till vad departementschefen anfört och föreslagit.

Riksdagen (skr. 265) biföll utskottets förslag.

2.2 Direktiv och anvisningar åren 1963 och 1964 till överbefälhavaren rörande fortsatta utredningar avseende tiden fr.o.m. budgetåret 1967/68

1962 års försvarskommitté anförde i sitt betänkande följande beträffande nya utredningar rörande försvarets totalkostnader för kommande år.

I samband med övervägandena om kostnadsramen för försvaret har kommittén funnit det vara önskvärt att statsmakterna i god tid före fyraårsperiodens slut låter företaga nya utredningar rörande försvarets totalkostnader för kommande år. Därvid bör såväl basbeloppens som utvecklingsprocentens storlek övervägas. Försvarskommittén vill understryka att statsmakterna härvid skall vara helt obundna. Som ett led i denna riktning har försvarskommittén angivit att anskaffningsverksamheten under perioden skall inriktas efter kostnadsramen med basbeloppet 3 780 milj. kr. För att förbereda ifrågavarande utredningar bör det militära utredningsarbetet bedrivas så att ett fullständigt underlag föreligger för ett kommande ställningstagande till olika kostnadsalternativ utformade bland annat enligt de på försvarskommitténs uppdrag utarbetade alternativen »3 600» och »3 460». Vid detta utredningsarbete bör beaktas av kommittén i det föregående anförda synpunkter på alternativa utvecklingslinjer inom olika kostnadsramar.

I prop. 1963: 108 anslöt sig departementschefen till kommitténs förslag i denna fråga och underströk vikten av att handlingsfriheten effektivt upprätthölls efter utgången av då aktuell fyraårsperiod.

Genom beslut den 28 juni 1963 uppdrog Kungl. Maj:t åt överbefälhavaren att — med beaktande av vad som anförts i prop. 1963: 108 — bedriva det militära utredningsarbetet »i syfte att olika kostnads- och utredningsalternativ skola föreligga i sådan tid att statsmakternas ställningstagande till kostnaderna för det militära försvaret för tiden efter budgetåret 1966/67 möjliggöres».

Genom beslut den 18 december 1964 lämnade Kungl. Maj:t särskilda direktiv för överbefälhavarens utredningsarbete. I dessa direktiv angavs bl. a. följande.

Stridsenheterna skall värderas med hänsyn till deras effekt i invasionsförsvaret. Vid bedömning av en stridsenhets effekt skall särskilt beaktas dess möjligheter att verka inom olika delar av landet, vid olika tidpunkter och årstider samt mot olika typer av mål.

Särskilda stridskrafter, som i första hand är avpassade för att användas för andra uppgifter än invasionsförsvaret, bör icke utformas.

I samtliga kostnadsalternativ skall följande principer beaktas.

Underrättelse- och säkerhetstjänsten skall i fred vara så utbyggd och organiserad, att största möjliga säkerhet mot överraskning skapas och bästa möjliga

underlag för beslut rörande förändringar i beredskapen kan lämnas. Uppgifter rörande utländska och andra förhållanden, som kan påverka vår försvarsplanläggning på kort och lång sikt, skall kunna ges. Mot krigsmakten riktad subversiv verksamhet skall följas och underlag för beslut om motåtgärder skall kunna lämnas.

Krigsmakten skall utformas så att tillräckliga markstridskrafter står till förfogande för försvaret av vårt territorium.

Samtliga i krigsorganisationen ingående förband och enheter bör ges ett sådant personellt och materiellt innehåll, att de kan lösa eller medverka till att lösa operativa stridsuppgifter omedelbart efter mobilisering och rustning. Olika enheter i vapensystem bör anskaffas i sådan tidsföljd att detta krav uppfylles. Komplettering av befintliga förband och vapensystem för att åstadkomma balans mellan häri ingående komponenter bör i allmänhet ges prioritet före uppsättning av nya förband eller anskaffning av nya vapensystem.

Krigsmakten skall ha god förmåga att stå emot en bekämpning från luften i samband med eller före en invasion. Kravet på fortifikatoriskt skydd skall dock avvägas med hänsyn både till angrিপarens bedömda insats vid bekämpning från luften och till hans möjligheter att lösa uppgiften med andra medel. Begränsad insats av kärnladdningar samt av biologiska och kemiska stridsmedel får icke på ett avgörande sätt minska våra möjligheter till fortsatt militärt försvar.

Vapensystem och militära anläggningar bör utformas så att de får tillfredsställande effekt även om väsentliga uppgifter om dem avslöjas för främmande makt.

De ekonomiska konsekvenserna av följande principer och åtgärder bör närmare belysas.

För att ernå en hög kufförsvarsberedskap bör finnas omedelbart insatsberedda och snabbt mobiliserbara förband och enheter av sådan styrka, att en angrিপares möjligheter att betvinga vårt land genom ett överraskande anfall mot en icke krigsorganiserad svensk krigsmakt bedöms icke bli gynnsammare för angriparen än andra tänkbara aggressionsformer. Kufförsvarsberedskapen skall härvid i största möjliga utsträckning tillgodoses inom ramen för utbildningsverksamheten. Resurser för att kunna kontrollera kufförsvarsberedskapen bör finnas. Mot bakgrund av växlingar i det militärpolitiska läget och av en angrিপares direkt gripbara resurser skall erforderliga förändringar av kufförsvarsberedskapen kunna ske, om möjligt utan att det civila samhället påverkas. Möjligheter skall finnas att med fredsorganisationens resurser efter kort varsel kunna övervaka huvuddelen av landet och omgivande farvatten.

Krigsmaktens mobiliseringsberedskap bör förbättras.

Samtliga i krigsorganisationen ingående förband och enheter skall vara så utbildade och utrustade att försvar kan upptagas i anslutning till tjänstgöringsplatser, förlägningsplatser o. dyl.

Möjligheterna att snabbt kunna sätta in mobiliserade förband inom olika delar av vårt land bör förbättras. Möjligheterna att utföra snabba förflyttningar med hjälp av lufttransport mellan olika operationsområden skall därvid särskilt beaktas.

2.3 Överbefälhavarens utredning år 1965 om det militära försvarets fortsatta utveckling-ÖB 65

Med underdånig skrivelse den 19 maj 1965 överlämnade överbefälhavaren den genom beslutet den 28 juni 1963 begärda utredningen om det militära försvarets fortsatta utveckling — ÖB 65. Utredningen, som sedermera överlämnats till 1965 års försvarsutredning, innehåller bl. a. förslag till rikt-

linjer för det militära försvarets utformning under budgetåren 1967/74 inom de av Kungl. Maj:t angivna kostnadsramarna »3 600» och »3 460» samt ett av överbefälhavaren framlagt eget förslag inom en av Kungl. Maj:t inte angiven kostnadsram. Kostnaderna — uttryckta i prisläget maj 1964 och löneläget första halvåret 1965 — utgör för budgetåret 1967/68 för ramen »3 600» 4 590 milj. kr. och för ramen »3 460» 4 426 milj. kr. För de följande budgetåren har i enlighet med Kungl. Maj:ts direktiv räknats med en årlig anslagsstegring med $2\frac{1}{2}$ % för teknisk utveckling. Överbefälhavarens eget förslag — uttryckt i samma pris- och löneläge — innebär en kostnad budgetåret 1967/68 om 4 665 milj. kr. och en anslagsstegring med $3\frac{1}{2}$ % årligen för teknisk utveckling. Angivna tre ramar för budgetåret 1967/68 utgör i pris- och löneläget maj 1967 5 329 milj. kr., 5 139 milj. kr. resp. 5 416 milj. kr.

I det följande lämnas en redogörelse för i ÖB 65 angivna grundläggande faktorer av betydelse för krigsmaktens utformning m. m. samt för överbefälhavarens förslag till det militära försvarets utformning dels inom de av Kungl. Maj:t angivna kostnadsramarna, dels inom den av överbefälhavaren föreslagna kostnadsramen.

2.3.1 Allmänna förutsättningar

Överbefälhavaren redogör inledningsvis för vissa faktorer som vid långsiktplaneringen inom det militära försvaret är av grundläggande betydelse genom sitt inflytande på planeringens innehåll och som därigenom bildat utgångspunkter för överbefälhavarens utredning. Överbefälhavaren behandlar härvid totalförsvarets och krigsmaktens allmänna målsättning samt vissa utrikes- och inrikespolitiska förhållanden.

Målsättningarna ger, framhåller överbefälhavaren, grunden för det militära försvarets uppbyggnad. Han har därför i sin utredning eftersträvat att inom de aktuella ekonomiska ramarna utarbeta sådana planer, som på bästa sätt svarar mot de i målsättningarna uppställda kraven.

Vad gäller *utrikespolitiska förhållanden* erinrar överbefälhavaren om att den grundläggande målsättningen för svensk utrikespolitik är alliansfrihet i fred, syftande till neutralitet i krig. Enligt överbefälhavaren måste därför det militära försvaret utformas så att det i varje tänkbart läge ger stöd åt denna vår utrikespolitik och så att i världen skapas förtroende för vår vilja och förmåga att fullfölja denna politik. Det framhålls att den svenska utrikespolitiken och det svenska försvarets styrka har stor betydelse för läget inom Norden och även är av betydelse för läget inom hela Östersjöområdet. Ett starkt och lämpligt uppbyggt försvar ökar enligt överbefälhavaren stabiliteten i Norden och minskar krigsriskerna i detta område.

Överbefälhavaren redogör därefter för vissa strategiska, tekniska, ekonomiska m. fl. faktorer.

I *militärpolitiskt* avseende visar enligt överbefälhavaren utvecklingen att de politiska motsättningarna och misstron mellan stormaktsblocken består,

samtidigt som den ekonomiska kampen mellan dem intensifieras i olika delar av världen. Tendenser finns dock till förskjutningar i den militärpolitiska världsbilden. Föreställningen om två politiskt fast sammansvetsade block i harnesk mot varandra torde enligt överbefälhavaren vara mögen för nyansering. Han anför emellertid samtidigt att det här rör sig om tendenser och att den framtida utvecklingen är oviss.

Utvecklingen inom det militärpolitiska området kännetecknas enligt överbefälhavaren av

att spänningen i världen består på en varierande men hög nivå,

att risker för olika typer av krig kvarstår,

att krig och konflikthanledningar — även i avlägsna delar av världen, där stormakternas intressen berörs — kan komma att beröra oss,

att ett effektivt och allmänt omfattat säkerhetssystem ännu ter sig avlägset,

att FN:s möjligheter att ingripa är begränsade när vitala stormaktsintressen står på spel; någon förändring härvidlag kan inte förutses under överskådlig tid,

att rustningsbegränsningar av reell betydelse framstår som osannolika inom överskådlig framtid.

Om den *militärtekniska utvecklingen* framhåller överbefälhavaren inledningsvis att de resurser som stormakterna lägger ned på att vidareutveckla sina krigsmakter har möjliggjort en snabb sådan utveckling. De moderna vapensystemens komplexitet och höga kostnader har dock medfört en förlängning av tiden från projekt till slutlig produkt. Detta gäller inte minst inom robotområdet.

Utvecklingen av uranladdningar har huvudsakligen gått i två riktningar, nämligen mot en höjning av verkningsgraden och mot allt svagare laddningar. På väteladdningarnas område har utvecklingen fortsatt mot högre laddningsstyrkor och »renare» laddningar. Under den närmaste tidsperioden kommer stormakterna sannolikt att ytterligare öka antalet ballistiska robotar som kan avskjutas från marken eller från u-båtar. För att nyansera verkan av ett anfall med stridsgaser har stormakterna — vid sidan av en vidare utveckling av nervgaser — utvecklat s. k. stridsvärdesned-sättande gaser. Teletekniken och telemotmedlen har fått ökad omfattning och betydelse vid utformningen av olika vapensystem.

Beredskapen hos stridskrafterna bibehålls inom stormakterna på en hög nivå.

Utvecklingen fortsätter vad gäller markstridskrafter mot ökad eldkraft samt ökad strategisk och taktisk rörlighet. Möjligheterna till försvar mot pansaranfall förbättras. Inom sjöstridskrafterna ägnas särskild uppmärksamhet åt u-båtar och försvar mot u-båtar. I Väst anskaffas övervattensfartyg inom ett brett register. I Öst koncentreras nybyggnaderna till fartyg,

lämpade för hav som närmast omger det egna territoriet. För flygstridskrafternas del minskar antalet strategiska bombflygplan kraftigt. Flera nya typer av jaktflygplan utvecklas. Det enskilda flygplanets effekt kommer att öka. Jaktflygplanen kommer att ges större möjligheter att verka på såväl hög som låg höjd. Attackflygplanen beväpnas i allt större omfattning med robotar. Attack- och jaktflygplan kommer delvis att kunna lösa samma uppgifter, vilket totalt sett medför ökade möjligheter att genomföra både jakt- och attackuppgifter.

De civila sjötransportmedlen ökar kraftigt och får ökad användning för militära transporter genom att beroendet av lastnings- och lossningsanordningar i hamnar minskar. Detsamma gäller utvecklingen av lufttransportmedel och stor uppmärksamhet ägnas främst inom stormakterna åt möjligheterna till lufttransport.

Vad gäller den *tekniska utvecklingens inverkan på vårt försvar* framhåller överbefälhavaren att utvecklingen inom transportområdet ökar en angripares handlingsmöjligheter. Försvararen måste därför i ökad omfattning satsa på ett välutvecklat underrättelse- och ledningssystem samt på stridskrafter med stor rörlighet och med möjligheter att ingripa i olika stridssituationer. De förbättrade möjligheterna för en angripare att snabbt föra fram sina stridskrafter vidgar även möjligheterna för denne att främst med sjö- och lufttransport sätta in överraskande anfall direkt ur fredsgrupperingen.

Inom området för de konventionella stridsmedlen torde allmänt sett vad gäller markstriden utvecklingen ha medfört en fortgående förbättring av försvarets möjligheter som överväger framstegen på anfallssidan. Detta gäller främst i fråga om pansar. För sjökrigets del medför den tekniska utvecklingen bättre möjligheter vid överskeppning främst för den försvarande. Beträffande striden i luften kan utvecklingstendenserna inte entydigt sägas gynna angriparen eller försvararen. För- och nackdelar måste bedömas i varje särskild situation bl. a. med hänsyn till stridsområdets avstånd från egna baser. Avslutningsvis framhåller överbefälhavaren att även om inte helt entydiga och generella tendenser kan anges i förhållandet mellan anfalls- och försvarsmedel pekar dock utvecklingen inom väsentliga områden mot att våra möjligheter att i fortsättningen upprätthålla ett meningsfullt försvar kan bibehållas eller förbättras.

Beträffande *styrkeförhållandena mellan stormaktsblocken* anför överbefälhavaren att de strategiska anfalls- och vedergällningsvapnen hos NATO är mer mångsidigt sammansatta och har en strategiskt sett mer spridd basering än hos Warszawapakten. Denna har totalt sett numera överlägsenhet i fråga om insatsberedda markstridskrafter och kan genom mobilisering ytterligare öka denna. NATO har i fråga om sjöstridskrafter betydande överlägsenhet utom i Östersjöområdet samt i fråga om antalet ubåtar. I taktiska flygstridskrafter har Warszawapakten en knapp numerär överläg-

senhet. Styrkeförhållandena i Europa ger denna part större möjligheter att uppträda offensivt. Totalt sett råder dock jämvikt trots Warszawapaktens överlägsenhet i Europa.

Överbefälhavaren anför om *ett framtida krigs karaktär* att de strategiska uppfattningarna i Sovjetunionen och Förenta staterna i viss utsträckning närmat sig varandra. Man torde på båda håll sträva efter att i det längsta undvika ett storkrig och att samtidigt säkerställa möjligheterna att vid varje konflikt fritt kunna välja strategi. Överbefälhavaren bedömer att risken ökar för lokala, överraskande inledda och snabbt genomförda krig med begränsat politiskt syfte, medan däremot risken minskar för medvetet igångsatta världskrig eller andra krig av stor omfattning. Lokala krig bedöms i första hand komma att föras på låg krigsnivå. Begränsade insatser av kärnladdningar kan dock komma att tillgripas. Varje lokalt krig kan utvecklas till ett storkrig. I den mån någon av stormakterna känner sin existens hotad, kan varje krig utvecklas till ett totalt krig. Antingen det gäller lokala krig eller storkrig kommer i förberedelserna för dessa att ingå olika slag av psykologisk och subversiv krigföring.

Om våra *naturliga försvarsbetingelser* anför överbefälhavaren, liksom i sina tidigare utredningar, att de geografiska förhållandena i stor utsträckning är till fördel för oss men att de i vissa avseenden också är till vår nackdel. Överbefälhavaren pekar i detta sammanhang bl. a. på utvecklingen av befolkningsfördelningen inom landet och på de från militär synpunkt härav följande nackdelarna. Överbefälhavaren förutser vidare att vi i vissa fall kommer att bli mer beroende av import.

Överbefälhavaren behandlar *Skandinaviens strategiska betydelse* och anför därvid att Skandinavien, som ett gränsområde mellan stormaktsblocken, utgör ett strategiskt viktigt område, vars betydelse inte syns minska. Sveriges strategiska betydelse måste bedömas i samband med kringliggande länders betydelse för stormakterna och överbefälhavaren bedömer härvid att intresset främst är knutet till Östersjön och Östersjöutloppen, till Norge som basområde för operationer i Ishavet och Nordatlanten samt till hela Skandinavien för framflyttning av luftförsvaret. Vårt lands strategiska betydelse för stormakterna bedöms främst sammanhånga med att någon av dessa kan önska utnyttja vårt territorium eller hindra den andra parten från att göra detta. Avslutningsvis framhålles att en genomgripande förändring av vårt strategiska läge skulle inträffa vid en gruppering av stormaktsförband i Finland, Danmark eller Norge.

I fråga om *försvarskostnaderna och samhällsekonomin* framhåller överbefälhavaren att statsmakterna har att fatta beslut om den ekonomiska politiken och hur stor del av resurserna som skall avdelas för försvarsändamål. Eftersom det råder ett samband mellan målsättning och resurser, innebär målsättningen för krigsmakten — förutom ett uttryck för försvarsviljan — ett principiellt ställningstagande till den ekonomiska resursför-

delningen. Med utgångspunkt i statsmakternas ställningstagande till denna fördelning åligger det i första hand överbefälhavaren att se till att de resurser, som avdelas för det militära försvaret, utnyttjas på ett effektivt sätt.

Överbefälhavaren anför att utvecklingen inom samhällsekonomin varit gynnsam men att försvarskostnaderna inte stigit i takt härmed.

Överbefälhavaren anför att de principer för försvarskostnadernas reglering, som gällt sedan år 1958, har visat sig värdefulla och därför bör bibehållas. Av väsentlig betydelse är dock att — i motsats till vad som på vissa delområden varit fallet — full kompensation lämnas för inträffade prisstegringar. Den tekniska utvecklingen kräver vidare en större årlig ökning av försvarets ekonomiska resurser än den år 1963 beslutade om innehållet i försvarsbesluten inte skall urholkas.

Överbefälhavaren anför att *långsiktsplaneringen* syftar till den utveckling av det militära försvaret som bäst svarar mot den av statsmakterna fastställda målsättningen. Långsiktsplaneringen avser normalt en sjuårsperiod, där de första tre till fyra åren i allt väsentligt är fast planerade medan planerna för de följande åren mer anger inriktningen i stort. Detta system är, anför överbefälhavaren, en lämplig kompromiss mellan å ena sidan kraven på långsiktighet och fasthet och å andra sidan kraven på anpassning till utvecklingen. Övervägande skäl talar för att detta system bör bibehållas.

Erfarenheterna av fleråriga försvarsbeslut har enligt överbefälhavaren varit genomgående positiva. Sådana beslut är även i fortsättningen nödvändiga för en rationell långsiktsplanering och för att disponibla medel skall kunna utnyttjas på bästa sätt.

Beträffande *den militärtekniska forsknings- och utvecklingspolitiken* framhåller överbefälhavaren behovet av tekniskt vetenskapligt kunnande inom landet för att bl. a. kunna ställa prognoser samt tekniskt-ekonomiskt kunna konkretisera och värdera olika utvecklingslinjer. När planeringen skall fullföljas genom materielanskaffning krävs vidare ett sådant tekniskt kunnande, att vi kan uppträda som kompetenta köpare av materiel utifrån eller att vi kan projektera och tillverka materiel inom landet. Överbefälhavaren anför vidare att det i många fall är nödvändigt eller önskvärt med egen tillverkning av försvarsmateriel trots att det från rent ekonomiska utgångspunkter kanske vore mer rationellt med inköp utomlands. Detta gäller främst då vi eftersträvar lösningar som är anpassade till våra speciella förhållanden. Genom att vi med egna medel kan utveckla, tillverka och handha tekniskt högtstående krigsmateriel skapar vi respekt för vår vilja och förmåga att försvara oss, vilket bidrar till den krigsavhållande effekten. Härtill kommer fördelarna av en egen svensk försvarsprofil, som kan tvinga en angripare att vid angrepp vidta särskilda åtgärder gentemot oss.

Överbefälhavaren anför att man för att kunna bedöma *karaktären av ett framtida krig mot Sverige* samt krigsriskerna för vår del måste söka klarlägga de olika syften som en eventuell angripare kan ha med en aggression

mot vårt land. Dessa syften kan vara att skaffa sig politisk kontroll över landet, att utnyttja hela eller delar av landet som politiskt förhandlingsobjekt eller att besätta strategiska mål i Skandinavien.

I nuvarande utrikes- och militärpolitiska läge torde enligt överbefälhavaren inte något av stormaktsblocken ha planer på att skaffa sig politisk kontroll över Sverige. Detta är enligt överbefälhavaren i avgörande grad en konsekvens av vår utrikes- och försvarspolitik, stabilitet i vår inrikespolitik och de åtgärder vi i övrigt vidtar. Vårt försvars styrka är härvid en väsentlig faktor.

Vid en konflikt kan, anför överbefälhavaren, frågan om politiska förhandlingsobjekt aktualiseras. Även om en sådan konflikt har sina rötter utanför Norden kan den komma att beröra oss.

För att en angripare skall nå sina syften med militära operationer i Skandinavien kan det enligt överbefälhavaren bli nödvändigt för honom att ockupera hela Sverige eller delar därav. Den svenska handlingslinjen — att hela landet skall försvaras — innebär emellertid att angriparen inte kan skaffa sig varaktig kontroll över hela landet förrän de svenska stridskrafterna satts ur stridbart skick. Även om ett angrepp inledningsvis begränsas geografiskt, tvingas därför en angripare räkna med att han måste skaffa sig kontroll över hela landet eller också ge upp de ockuperade delarna.

Beträffande *en angripares beslutssituation* framhåller överbefälhavaren bl. a. att även en stormakt av ekonomiska skäl måste begränsa sig i fråga om utveckling och anskaffning av krigsmateriel. Också en stormakt kommer därför alltid att ha enheter med mindre modern materiel. Med hänsyn till stormakternas engagemang och dispositioner inom vitt skilda områden av världen kan endast delar av deras krigspotential avdelas mot oss. Våra försvarsmöjligheter måste ses mot denna bakgrund. Härtill kommer att vi har möjligheter att utforma vissa delar av våra försvarssystem så att de tekniskt och operativt blir annorlunda än hos en angripares huvudmotståndare. En angripare kan härigenom finna det nödvändigt att i viss mån utveckla särskild materiel och särskilda metoder mot oss.

Överbefälhavaren redovisar därefter de *aggressionsfall* han anser vara möjliga vid angrepp på Sverige och behandlar härvid kallt krig, subversiv krigföring, avspärning, lokala anfall, kuppanfall med strategiskt syfte, storanfall och terroranfall.

Kallt krig innebär att en aggressiv makt under fred söker nå eftergifter i en eller annan form genom politiska, ekonomiska och psykologiska åtgärder eller genom hot om militärt våld.

Subversiv krigföring kan tillgripas för att på längre sikt söka införa en mera medgörlig eller positivt inställd politisk regim i vårt land eller för att söka påverka vår motståndsvilja och motståndsförmåga i sådan grad att angriparen lättare når sina syften. Därvid samordnas politiska, psykologiska och ekonomiska åtgärder med bl. a. sabotage.

Genom *avspärrning* kan en angripare söka hindra tillförsel — främst sjöledes — av förnödenheter till vårt land för att härigenom tvinga oss till politiska eftergifter eller för att underlätta militära operationer. Avspärrningsåtgärder mot vårt land drabbar även handelsutbytet med tredje part vilket kan innebära en ökad politisk belastning för angriparen.

I anslutning till förhandlingar eller i samband med kompensationsåtgärder kan geografiskt begränsade militära aktioner — *lokala anfall* — komma att beröra vårt land. För att nå sitt syfte måste angriparen härvid tillgripa invasion.

Före eller i samband med ett storanfalls inledningsskede kan ett *kuppanfall med strategiskt syfte* te sig fördelaktigt för en angripare om han vill skaffa sig en gynnsammare strategisk position för de fortsatta operationerna. Kuppanfallet förutsätter största möjliga överraskning. Det genomförs i första hand som invasion med sjö- och lufttransporter. Är tidsmarginalen knapp kan taktiska kärnladdningar komma att användas.

Har vi hunnit mobilisera eller vidta omfattande beredskapsåtgärder tvingas en angripare sannolikt att genomföra ett *storanfall*, eventuellt med användning av kärnladdningar, om han vill betvinga oss. Detta torde i första hand bli aktuellt om ett storkrig redan brutit ut och om någon av stormakterna vill förbättra sina positioner i Skandinavien genom ett flygelanfall. Anfallet sker då sannolikt både över havet och över landgränsen och kombineras i båda fallen med luftlandsättningar.

För att påverka vår motståndsvilja så att vi ger efter för framställda krav kan en angripare tillgripa anfall mot civilbefolkningen och vitala samhällsfunktioner — *terroranfall* — eller hot om sådant. Har civilförsvarsåtgärder av olika slag hunnit vidtas, torde för ett sådant anfall erfordras så stor insats av terrorvapen att angriparens egna operationer vid vårt territorium avsevärt kommer att försvåras. Ett terroranfall som sätts in enbart mot oss måste enligt överbefälhavaren betraktas som en extrem anfallsform som inte rimmar med en angripares syfte med ett anfall mot vårt land.

Mot bakgrund av vad som sålunda i sammanfattad form anförts redovisar överbefälhavaren vissa utgångspunkter för fortsatta värderingar. Härvid anför han följande.

Det skulle vara fördelaktigt om vi vid utformningen av vårt försvar kunde koncentrera oss på att möta ett enda aggressionsfall — det som förefaller mest sannolikt. Om vi inriktar våra ansträngningar enbart på detta, kan i stället andra aggressionsfall bli mera aktuella genom att en angripare anpassar sig efter vårt val. Vi måste åstadkomma ett sådant försvar, att inget aggressionsfall ter sig särskilt gynnsamt för en angripare. Detta utesluter inte att vissa uppgifter för det militära försvaret tillmäts större vikt än andra.

Stormakternas allmänna doktriner och terrorbalansen har, som tidigare nämnts, alltmer ställt det begränsade kriget — krig på lägre nivåer — i blickpunkten. Ett terroranfall mot oss skulle innebära stora risker för en angripare med hänsyn till

reaktionen hos huvudmotståndaren och skulle direkt motverka hans förutsatta strävan att behålla en viss frihet i valet av krigsnivå.

Med våra stabila inrikespolitiska förhållanden torde en motståndare inte ha några möjligheter att betvinga oss genom ett kallt krig. Vårt militära försvar spelar här en betydande roll som stöd åt vår alliansfria utrikespolitik och vår motståndskraft mot yttre påtryckningar.

Subversiv krigsföring ter sig inte heller gynnsam för en angripare. Därtill saknas i vårt land åtskilliga grundläggande förutsättningar, som t. ex. splittrande minoriteter, starka inre politiska motsättningar och svåra ekonomiska missförhållanden. Subversiv krigsföring kan emellertid — tillsammans med psykologisk och ekonomisk krigsföring — ingå som ett led i andra aggressionsfall.

Det torde vara mindre lönande för en angripare att söka betvinga oss enbart genom avspärrning. Däremot kan avspärrning tillgripas som en kompletterande åtgärd till andra aggressionsfall. I ett läge där vi är inringade ökar riskerna för avspärrning.

Under förutsättning att vi bibehåller ett starkt försvar minskar således riskerna för att en angripare kan nå sitt syfte i låga krigsnivåer. Detta verkar krigsavhållande. Försvaret måste också ha stor krigsavhållande effekt inför det allvarliga hotet av en invasion i samband med ett storkrig. Vid ett sådant måste vi räkna med att en angripare kan göra en samtidig insats mot oss i två huvudoperationsriktningar, varav en över landgränsen. En invasion kan ske antingen som inledning till ett storkrig, varvid den kuppertade invasionen utan användning av kärnladdningar kan te sig gynnsam från angriparens synpunkt, eller under pågående storkrig och då som en invasion med eller utan understöd av kärnladdningar. Våra försvarsansträngningar bör främst inriktas på att kunna möta dessa aggressions typer. Med utgångspunkt i lämpliga försvarsutformningar för dessa uppgifter bör utformningen sedan modifieras så, att det militära försvaret även kan motstå övriga aggressionsfall, som kan vara aktuella för en angripare.

2.3.2 Principer för försvarets förande och uppbyggnad

När det gäller grundprinciper för försvarets förande och uppbyggnad gör sig enligt överbefälhavaren bl. a. följande synpunkter gällande.

Varje svensk måste kunna göra sin insats i kampen mot en angripare. Det måste stå klart för en angripare att han kommer att möta ett totalt försvar och ett kompakt motstånd. Vår personal måste vara välutbildad och vår krigsmateriel av god kvalitet. Det militära försvarets huvuduppgift är att vara fredsbevarande. Det hör därför utvecklas och utnyttjas så att denna effekt bibehålles i olika lägen. En angripare skall vara tvungen att räkna med sådana kostnader och så lång tid för att betvinga oss, att de fördelar som står att vinna inte rimligen kan bedömas värda insatsen.

Försvar mot invasion är utgångspunkten för uppbyggnaden av vårt militära försvar. Den totala insatsen en angripare måste göra vid invasion bestäms av det motstånd han möter ända tills syftet med operationen nåtts.

Övervägande skäl talar för att ett *storanfall* mot vårt land (anfall mot oss sedan vi mobiliserat) kommer att inledas med en bekämpning av bl. a. våra stridskrafter. Bekämpningen torde huvudsakligen ske från luften. Resultatet av denna bekämpning kan komma att avgöra tidpunkten för de fortsatta

operationerna. Vid anfall över landgränsen kan dock bekämpningen komma att sättas in samtidigt med att gränsen överskrids.

Vid anfall över havet och i anslutning därtill insatta luftlandsättningar riktar sig den inledande bekämpningen sannolikt främst mot vissa marin- och flygstridskrafter samt mot våra markoperativa reserver.

Under denna bekämpning måste vi söka upprätthålla våra stridskrafter operationsfrihet och slagkraft. Detta bör ske genom en kombination av aktiva och passiva åtgärder.

Vid försvar mot anfall över havet bör våra samlade resurser sättas in så att motståndet successivt hårdnar ju närmare vårt territorium striden förs, dvs. försvaret bör bedrivas som ett djupförsvar. Långt från kusten sätts attackflyg och attackubåtar in. Närmare kusten tillkommer kustrobotar och övervattensfartyg samt lätt attackflyg och — om läget så kräver — även jaktflyg. Vid vår kust insätts övriga kustartilleristridskrafter och vid kusten grupperade arméförband.

En överskeppning kombineras med stor sannolikhet med luftlandsättningar bl. a. i syfte att ta eller avregla landstigningsområden. Luftförsvaret skall då med kraft anfalla lufttransporterna och markstridskrafterna snabbt ingripa mot luftlandsatta styrkor.

En angripares verksamhet underlättas om han kan komma i besittning av hamnar, flygfält och andra för landstigning, luftlandsättning och uppladdning särskilt lämpliga områden. Dessa bör därför försvaras i det längsta.

Under överskådlig framtid kommer en angripare att förbli särskilt sårbar under landstigningen. Detta skall enligt överbefälhavarens uppfattning utnyttjas av vårt försvar för att om möjligt nå ett avgörande. När angriparen närmar sig kusten samt under landstigningen bör därför hans farkoster, personal och materiel bekämpas även av armé- och kustartilleriförband och i nära samverkan med sjö- och flygstridskrafter. Reserver av markförband, som grupperas nära kusten sätts snabbt in mot stranden, dit även starkast möjliga artillerield samlas.

Lyckas vi inte förhindra att angriparen skapar brohuvud, måste vi kunna verka mot en vidare uppbyggnad av detta samt fördröja eller förhindra en utbrytning tills egna stridskrafter hunnit omgrupperas från andra områden.

Vid anfall över landgränsen har angriparen fördelen av att kunna dra samman styrkor vid gränsen före ett krigsutbrott. En inledande flygbekämpning kan komma att sättas in samtidigt med att gränsen överskrids. Liksom vid anfall över havet kommer härvid sannolikt angriparen att bekämpa — förutom våra stridskrafter — även våra kommunikationer i avreglande syfte.

Vid försvar mot anfall över landgränsen skall striden tas upp så nära gränsen som omständigheterna medger — med flygstridskrafter och jägartrupp utanför gränsen. Även i detta fall skall försvaret föras på djupet i ett

successivt hårdnande och med befästningar förstärkt försvarssystem. Målet är att efter inledande fördröjningsstrider kunna hejda angriparen och genom anfall slå honom för att återta förlorade områden.

Beträffande *kuppanfall* framhåller överbefälhavaren att de tekniska förutsättningarna att överraskande sätta in förhållandevis stora markförband genom sjö- och flygtransporter för att ta betydelsefulla mål har ökat och fortsätter att öka. Ett kuppanfall kan riktas mot olika delar av vårt land. Det är därför nödvändigt att vi snabbt kan sätta in förband i olika delområden och att våra i fred disponibla stridskrafter samt spanings- och ledningsorgan har eller snabbt kan nå hög stridsberedskap och från början utveckla full slagkraft. Härigenom kan vi vinna tid för mobilisering.

För att omöjliggöra eller försvåra en angripares försök att erövra vårt land genom kuppanfall krävs insatsberedda stridskrafter ur alla försvarsgrenar. Vidare krävs korta mobiliseringstider främst för marin- och flygstridskrafter, hamn-, flygfälts- och gränsförsvaret samt för fältförband med kuppförsvarsuppgifter. Förutsättningen för att dessa åtgärder skall ge full effekt är en god långsiktsberedskap och en hög mobiliseringsberedskap.

När det gäller försvar mot andra aggressionsformer framhåller överbefälhavaren att de stridskrafter som krävs för invasionsförsvaret kan utnyttjas även för här aktuella uppgifter.

Överbefälhavaren anför att *under neutralitetstillstånd* det både från politisk och militär synpunkt är synnerligen viktigt att vi kan avvisa kränkningar av vårt territorium. Vår verksamhet under neutralitet kräver i första hand stridskrafter lämpade för övervakning, patrullering, väpnad kontroll, visitering och avvisning samt skydd av vår sjöfart. Dessa stridskrafter är desamma som krävs för invasionsförsvaret — åtgärder och operationssätt är däremot i många avseenden olika.

2.3.3 Särskilda frågor

Överbefälhavaren redovisar i sin utredning vissa principiella frågor som vid avvägningarna varit föremål för särskilda studier och överväganden, nämligen frågorna om beredskapen, luftförsvaret, den strategiska rörligheten, uthålligheten, det passiva skyddet, motståndsförmågan mot underrätelseverksamhet, biologiska stridsmedel samt stridsgaser.

Om *beredskapen* framhåller överbefälhavaren att — mot bakgrund av att vårt territorium kränks förhållandevis ofta — förutsättningar för en effektivare incidentberedskap bör skapas genom att nuvarande övervakning av luftrummet och omgivande havsområden förbättras. Inriktningen mot en förstärkt kuppförsvarsberedskap bör vidare fortsätta. Insatsberedskapen, som är ett gemensamt begrepp för incident- och kuppförsvarsberedskapen, bör fortfarande så långt möjligt organiseras så att långsiktsberedskapen inte påverkas i negativ riktning. Insatsberedskapen i fred bör därför i huvudsak tillgodoses inom ramen för utbildningsverksamhet och avvägas

mot det rådande internationella läget. Tiden för sammanställning av tillgängligt underrättelsemateriel så att beslut kan fattas och alarmering ske bör nedbringas. Vår mobiliseringsberedskap måste vara så uppbyggd att beslutstiden kan begränsas, att mobiliseringen vid behov kan ske stegvis och att samhällets normala verksamhet störs så litet som möjligt.

Beträffande *luftförsvaret* i stort anför överbefälhavaren att luftförsvarsuppgifterna inom överskådlig framtid kan lösas på det mest stridsekonomiska sättet genom en kombination av jaktflygplan, luftvärnsrobotar och eldrörsluftvärn. Jaktflyget är det mest lönsamma vapensystemet för ytförsvaret inom huvuddelen av landet och på höjder utom de högsta. Jaktflyget bör därför även i fortsättningen förbli huvudkomponenten i luftförsvaret. Överbefälhavaren anser slutligen att betydelsen av att alternativa uppgifter — främst attackuppgifter — kan lösas, kommer att öka.

Överbefälhavaren betonar att våra rörliga operativa stridskrafter bör ha möjlighet att snabbt omgrupperas från en landsdel till en annan, dvs. ha god *strategisk rörlighet*. De förbättringar som i detta sammanhang krävs är dels en fortsatt basutbyggnad i vissa landsdelar, dels transportresurser för att öka omgrupperingsmöjligheterna främst för markstridskrafterna. Enligt överbefälhavaren bör vi ha en organisation som möjliggör att huvuddelen av förbandstransporterna kan ske alternativt på järnväg eller på landsväg. Strävan bör vara att åstadkomma ett system, som gör att resurserna kan användas växelvis inom olika totalförsvarssektorer allt efter lägets krav. För vissa enheter — bl. a. lednings- och rekognoseringsorgan samt delar av flygvapnets basförband — kan kraven på strategisk rörlighet inte uppfyllas i alla lägen genom transporter till lands. För dessa enheter bör det finnas möjlighet till flygtransport.

Den materiella *uthålligheten* bestäms delvis av den kvantitet förnödenheter som erfordras för den egentliga stridsverksamheten. Mängden av förnödenheter beror på det antal insatser de olika förbanden beräknas kunna genomföra. Så länge ett förband i övrigt är stridsdugligt skall förnödenheter finnas så att det kan sättas in. Vi måste välja en lösning som ger en rimlig balans mellan resurserna för omedelbar insats och den materiella uthålligheten.

Överbefälhavaren anför att vi bör utforma våra försvarssystem så att det blir balans mellan deras slagkraft och motståndskraft. Kraven på motståndskraft kan tillgodoses genom *passivt skydd*, såsom befästningar, utspridning samt rörlighet i kombination med maskering och skenanläggningar. Vårt lands naturliga försvarsbetingelser erbjuder stora möjligheter härför. Befästningar bör i första hand byggas för viktiga ledningsfunktioner, för det fasta gräns- och kustförsvaret samt för vissa funktioner vid sjö- och flygstridskrafternas baser.

Vid uppbyggnaden av det militära försvaret måste, framhåller överbefälhavaren, beaktas *motståndsförmågan mot underrättelseverksamhet*. Vid

planeringen av våra ledningsorgan, vapensystem och underhållsanstalter bör dessa i största möjliga utsträckning utformas så att information om deras allmänna uppbyggnad och stridsvärde kan lämnas utan att deras verkans-
 möjligheter nedgår. Vapensystem, förband eller militära anläggningar, vars effekt radikalt nedgår om den allmänna utformningen avslöjas, bör undvikas.

Överbefälhavaren framhåller att vi måste vara beredda på anfall med *kärnladdningar* och att våra försvarsförberedelser bör inriktas med hänsyn härtill. Insats av ett begränsat antal laddningar får inte avgörande inverka på våra möjligheter till fortsatt militärt försvar. Detta skyddskrav påverkar bl. a. vår utrustning, organisation och utbildning samt utformningen av våra befästningar.

Beträffande *biologiska stridsmedel och stridsgaser* anför överbefälhavaren bl. a. att genom det s. k. Genève-protokollet av år 1925 har ett antal stater — däribland Sverige — förbundit sig att i krig inte använda »kvävande, giftiga eller liknande gaser och bakteriologiska stridsmedel». Ett stort antal stater står dock utanför överenskommelsen och många stater har gjort viktiga förbehåll vilket medför att konventionen inte utgör någon garanti för att aktuella stridsmedel inte kan komma till användning. Genève-protokollet bör därför överses och med hänsyn till nytillkomna stridsmedel även preciseras. Ett svenskt initiativ i denna fråga bör enligt överbefälhavarens mening övervägas.

2.3.4 Personal

Genom beslut av 1963 års riksdag har personaltjänsten inom totalförsvaret fått sin allmänna inriktning. Riksdagsbeslutet innebär bl. a. att berörda myndigheter kontinuerligt skall inventera personalbehov och personaltillgång samt bedriva långsiktig planering utgående från den personella utvecklingen i samhället. De militära och civila planeringsresurserna i regional instans måste emellertid enligt överbefälhavaren förbättras om den av statsmakterna givna inriktningen av totalförsvarets personaltjänst skall kunna förverkligas.

Personalbehovet för våra krigsförband tillgodoses till övervägande del med *värnpliktig personal* som inkallas vid mobilisering. Den bedömda utvecklingen fram till 1970-talets mitt tyder på att den totala värnpliktstillgången under denna period kommer att ändras förhållandevis obetydligt. Medelåldern i krigsförbanden kommer att minska.

De senaste årens immigrationsöverskott tyder på att antalet nyinskrivna värnpliktiga kommer att bli något större än vad som förutsattes i början på 1960-talet. Om immigrationsöverskottet även i fortsättningen kommer att bestå, torde tillgången på nyinskrivna värnpliktiga under 1970-talet bli av samma storleksordning som den nuvarande utbildningskontingenten. Den tillgång på inkallelsebara värnpliktiga som — på grund av nuvarande stora

årskullar — under 1960-talet successivt ackumulerats i det militära försvarets olika truppregister torde därför komma att finnas kvar även under 1970-talet. De värnpliktigas genomsnittliga ålder under första tjänstgöringen kommer härigenom att bli högre än under 1960-talets början. På grund härav kan bättre än hittills utbildningsförbanden sättas samman efter de krav på lokal rekrytering som krigsorganisationen ställer. Möjligheterna ökar dessutom att anpassa inkallelsetidpunkten till den värnpliktiges civila yrkesutbildning.

Överbefälhavaren framhåller, att den militära miljön är särpräglad, men att den för de värnpliktiga inte bör skilja sig från den civila mer än nödvändigt. Avvikelser från den normala civila standarden är endast motiverade om klara tjänsteskal kan åberopas. Åtgärder för att bl. a. förbättra de värnpliktigas förläggingsstandard har därför inräknats i de olika kostnadsramarna. Därutöver önskvärda åtgärder i fråga om höjd värnpliktsavlöning, ökning av antalet fria resor m. m. bör bli föremål för fortsatt prövning från statsmakterna.

För *den fast anställda personalen* inom det militära försvaret gäller i princip samma anställningsvillkor som för andra statsanställda. Arbetsvillkoren för huvuddelen av försvarets personal är emellertid sådana att de medför oregelbundna arbetsförhållanden i tidvis besvärliga miljöer. För att undvika en nedgång i försvarets effektivitet är det nödvändigt att den standard som det militära försvaret kan erbjuda sin fast anställda personal anpassas till den som råder inom övrig statlig och inom enskild tjänst. Överbefälhavaren understryker att det är nödvändigt att statsmakterna stöder en personalpolitik som befrämjar rekryteringen och förhindrar avgångar.

Frivilligrollerna utgör en betydelsefull länk mellan försvaret och samhället i övrigt. Vissa frivilligorganisationer rekryterar och utbildar personal som genom avtal ställs till det militära försvarets förfogande. Under senare år har det emellertid inte varit möjligt att rekrytera avtalsbunden personal i den utsträckning som motsvarar behovet. Den frivilliga befälsutbildningen är av väsentlig betydelse för att befästa det värnpliktiga befälets kunskaper och färdigheter. Även icke värnpliktiga kan, exempelvis genom den utbildning som hemvärnet bedriver, förvärva och vidmakthålla militära kunskaper till gagn för hemortens försvar. För att kunna driva sin verksamhet måste organisationerna tilldelas rimliga ekonomiska resurser. I de olika kostnadsramarna har överbefälhavaren avsatt medel för en något utökad verksamhet främst för att täcka brister i fråga om avtalsbunden personal.

2.3.5 Det militära försvarets utformning inom olika kostnadsramar

I det följande redovisas i sammandrag överbefälhavarens förslag till det militära försvarets utformning dels inom de av Kungl. Maj:t angivna kostnadsramarna — »3600» och »3460» — dels inom den av överbefälhavaren föreslagna kostnadsramen. För de fyra första åren av planeringsperioden

1967/74 har medlen inom nämnda ramar i stort disponerats på sätt framgår av tabell 2. Beloppen är uttryckta i milj. kr. och i prisläget maj 1964 och löneläget första halvåret 1965. För den fortsatta utvecklingen efter budgetåret 1970/71 har delramarna årligen beräknats stiga med den för varje kostnadsram angivna utvecklingsprocenten. Särskilda medel för färdigställande av Muskövarvet har fr. o. m. budgetåret 1967/68 inte inberäknats i kapitalbudgeten. Med värdena i tabell 1 som grund har försvarsutredningen låtit omräkna de årliga totalkostnaderna till pris- och löneläget maj 1967. Dessa värden redovisas i tabell 2.

Behovet av värnpliktiga att inkallas till grundutbildning i olika kostnadsramar framgår av tabell 3.

Tabell 1. Av överbefälhavaren gjord fördelning i stort av medlen inom kostnadsramarna »3600» och »3460» samt inom av överbefälhavaren föreslagen kostnadsram

Belopp i milj. kr. i prisläget maj 1964 och löneläget första halvåret 1965.

| Kostnadsram (utvecklingsprocent) Budgetår | Armén | Marinen | Flygvapnet | Gemensamt | Summa |
|---|-------|---------|------------|-----------|-------|
| »3 600» (2 ½ %) | | | | | |
| 1967/68 | 1 480 | 628 | 1 677 | 805 | 4 590 |
| 1968/69 | 1 517 | 644 | 1 719 | 825 | 4 705 |
| 1969/70 | 1 555 | 660 | 1 762 | 846 | 4 823 |
| 1970/71 | 1 594 | 677 | 1 806 | 867 | 4 944 |
| »3 460» (2 ½ %) | | | | | |
| 1967/68 | 1 420 | 597 | 1 628 | 781 | 4 426 |
| 1968/69 | 1 456 | 612 | 1 669 | 800 | 4 537 |
| 1969/70 | 1 492 | 627 | 1 711 | 820 | 4 650 |
| 1970/71 | 1 528 | 644 | 1 754 | 840 | 4 766 |
| ÖB:s förslag till kostnadsram (3 ½ %) | | | | | |
| 1967/68 | 1 471 | 650 | 1 727 | 817 | 4 665 |
| 1968/69 | 1 522 | 673 | 1 787 | 846 | 4 828 |
| 1969/70 | 1 575 | 696 | 1 850 | 876 | 4 997 |
| 1970/71 | 1 630 | 720 | 1 915 | 907 | 5 172 |

Tabell 2 . Summa försvarsanslag i milj. kr. enligt tabell 1, omräknad till pris- och löneläge maj 1967

| Budgetår | Kostnadsram | | |
|-------------------|-------------|---------|----------------------------------|
| | »3 600» | »3 460» | ÖB:s förslag till kostnadsram |
| 1967/68 | 5 329 | 5 139 | 5 416 |
| 1968/69 | 5 463 | 5 267 | 5 605 |
| 1969/70 | 5 600 | 5 399 | 5 802 |
| 1970/71 | 5 740 | 5 533 | 6 005 |

Tabell 3. Av överbefälhavaren beräknat årligt behov av värnpliktiga under grundutbildning vid kostnadsramarna »3600» och »3460» samt inom av överbefälhavaren föreslagen kostnadsram

Innefattar även värnpliktiga för rekrytering av fast anställd personal

| Kostnadsram Försvarsgren | 1967/68 | 1968/69 | 1969/70 | 1970/71 | Fr. o. m. 1971/72 |
|--|---------|---------|---------|---------|----------------------|
| <i>»3 600»</i> | | | | | |
| Armén | 36 500 | 36 500 | 36 500 | 36 500 | 36 500 |
| Marinen | 6 450 | 6 450 | 6 450 | 6 450 | 6 450 |
| Flygvapnet | 7 750 | 7 800 | 7 900 | 7 950 | 8 000 |
| Summa | 50 700 | 50 750 | 50 850 | 50 900 | 50 950 |
| <i>»3 460»</i> | | | | | |
| Armén | 36 500 | 36 500 | 36 500 | 36 500 | 36 500 |
| Marinen | 6 400 | 6 400 | 6 400 | 6 400 | 6 400 |
| Flygvapnet | 7 700 | 7 800 | 7 900 | 7 900 | 7 900 |
| Summa | 50 600 | 50 700 | 50 800 | 50 800 | 50 800 |
| <i>ÖB:s förslag till kostnadsram</i> | | | | | |
| Armén | 36 500 | 36 500 | 36 500 | 36 500 | 36 500 |
| Marinen | 6 450 | 6 500 | 6 500 | 6 550 | 6 550 |
| Flygvapnet | 7 750 | 7 900 | 8 000 | 8 000 | 8 100 |
| Summa | 50 700 | 50 900 | 51 000 | 51 050 | 51 150 |

Kostnadsramarna »3600» och »3460». Överbefälhavaren anför, att försvarsbeslutet 1963 byggde på den inriktning av det militära försvaret som redovisades i »ÖB-svaret 62». För de fyra år som försvarsbeslutet omfattade reducerades dock kostnadsramen med 85 milj. kr. genom att vissa specificerade objekt ställdes på framtiden. Denna konstruktion medför automatiskt ökade anslagsbehov inför ett nytt försvarsbeslut om målsättningen skall kunna uppfyllas. Därtill kommer konsekvenserna av den ogynnsamma prisutvecklingen. Dessa förhållanden nödvändiggör — särskilt inom ramen »3460» men även inom ramen »3600» — såväl kvalitativa som kvantitativa minskningar av stridskrafterna i förhållande till 1963 års försvarsbeslut.

För att tillgodose kravet på tillräcklig mängd markstridskrafter kan, anför överbefälhavaren, genom en minskning av antalet pansarbrigader samt genom viss differentiering av kvalitetskravet arméns totala numerär bibehållas. Inom marin- och flygstridskrafterna är utrymmet för en kvalitativ nedgång mycket begränsat. Reduceringar måste där huvudsakligen drabba antalet operativa enheter och förband.

Överbefälhavaren framhåller, att de reduceringar i stridskrafter som blir nödvändiga att vidta i kostnadsramen »3600» blir än större i ramen »3460». Varje lösning som bygger på att hela landet skall försvaras medför nämligen betydande fasta kostnader för ledning, underhåll, utbildning m. m. Dessa kostnader är inom vissa gränser oberoende av stridskrafternas omfatt-

ning. Utrymmet för stridskrafter minskar därför betydligt snabbare än själva kostnadsramen.

För att i ramen »3460» begränsa en allvarlig nedgång i antalet kvalificerade förband har överbefälhavaren undersökt om resurser kan åstadkommas genom att i denna ram ge avkall på andra delar av målsättningen än försvar mot invasion. De frågor som särskilt undersökts är den allmänna värnplikten, beredskapen, uthålligheten och fredsorganisationen.

Överbefälhavaren framhåller att eftersom den allmänna värnpliktens grundidé är något som vi utifrån flera utgångspunkter bör slå vakt om har de överväganden som gjorts i detta sammanhang begränsats till tänkbara modifieringar inom ramen för den allmänna värnplikten, såsom en något minskad årlig värnpliktskontingent eller ett system där alla utbildade värnpliktiga inte utnyttjas i krigsorganisationen. De besparingar som härigenom skulle kunna göras kan utnyttjas för att minska reduceringen av antalet kvalificerade förband men då fordras ett stort ingrepp i det lokala försvaret. Detta förhållande samt att dessa modifieringar skulle kunna tolkas som ett frångående av den allmänna värnpliktens idé har medfört att överbefälhavaren i ramen »3460» inte velat förorda något av här berörda alternativ.

När det gäller att göra avkall på beredskapen anför överbefälhavaren att det visat sig att de besparingar som kunde göras var relativt små. Utbytet i antal operativa förband skulle bli jämförelsevis litet medan beredskapen skulle nedgå betydligt. Besparingar genom avkall på uthålligheten visar sig enligt överbefälhavaren heller inte kunna utnyttjas för att i någon nämnvärd grad öka antalet stridande förband.

Beträffande den fredsorganisation som erfordras i kostnadsramen »3460» framhåller överbefälhavaren att den väsentligen beror på utbildningens omfattning. Eftersom utbildningen inte förutsätts undergå några större förändringar under aktuell tidsperiod, krävs en organisation som är likartad med den i ramen »3600». En ytterligare centralisering av utbildningen har övervägts, men överbefälhavaren har inte föreslagit en sådan bl. a. med hänsyn till de krav på stora investeringar som följer därmed samt med hänsyn till de nackdelar en centralisering innebär för mobiliseringen och motståndskraften vid kupp. Överbefälhavaren har därför inte funnit det lämpligt att föreslå några förbandsindragningar men förutser betydande strukturförändringar inom fredsorganisationen.

Inom delramen för gemensamma ändamål har hänsyn tagits till konsekvenserna av beslutet vid 1964 års riksdag om en ny regional ledningsorganisation. De kostnader som inräknats härför är väsentligt större än vad som planerats för den tidigare organisationen. Inom kostnadsramen »3460» kommer utbyggnadstiden för signalförbindelser och krigsuppehållsplatser att bli längre än inom »3600». Medel har i båda ramarna reserverats för en begränsad utbyggnad av forskningsresurserna.

Stommen i *armétridskrafterna* kommer enligt överbefälhavaren även i

fortsättningen att utgöras av infanteriförband. Inom kostnadsramen »3600» kommer infanteribrigaderna — för att bättre kunna genomföra anfallsstrid i öppen terräng — att förstärkas med ett begränsat antal kårstridsvagnskompanier. Antalet pansarbrigader kommer att minska. De återstående pansarbrigaderna förses planenligt med modernare stridsvagnar och pansarskyttefordon. Den påbörjade anskaffningen av automatkarbiner fullföljs och lokalförsvarsförbanden ges bättre utrustning för att kunna bekämpa pansrade fordon. Den redan beslutade anskaffningen av långskjutande bandgående artilleripjäser fullföljs och anskaffning av nya luftvärnsvapen, bl. a. robotar, påbörjas. Inom de båda kostnadsramarna inryms även medel för att förbättra signal- och underhållstjänsten liksom den strategiska rörligheten.

Kostnadsramen »3460» innebär i förhållande till ramen »3600» främst att antalet pansar- och infanteribrigader minskas betydligt medan lokalförsvarsförbanden ökar i motsvarande mån. Den anskaffning av luftvärn som kan påbörjas i ramen »3600» måste ramen »3460» begränsas och nya luftvärnsvapen för pansarbrigaderna kan inte anskaffas.

Vidareutvecklingen av *marinstridskrafterna* innebär, anför överbefälhavaren, i kostnadsramen »3600» en fortsatt strävan att fördela slagkraften på flera mindre enheter för att öka segheten. Den eftersträevade ökningen av antalet enheter kan dock inte nås. Utvecklingen av örlogsfartygen inriktas främst på lätta attackfartyg och förbättringar av attackubåtarnas prestanda. Övervattensfartyg förses i princip med ett huvudvapensystem mot ytmål och vidare med luftvärn samt ges stor mineringskapacitet. Kanonbåtar anskaffas i stället för små torpedbåtar. Anskaffning av större torpedbåtar fortsätter och dessa båtar förses med nya torpeder med lång räckvidd samt allmålsartilleri. Även anskaffningen av attackubåtar fortsätter i sådan takt att denna komponent i invasionsförsvaret i huvudsak kan bibehållas styrkemässigt.

Fasta spärrförband kommer även i fortsättningen att utgöra kärnan i försvaret av särskilt viktiga skärgårdsområden och hamnar. Deras eldkraft och motståndsförmåga bibehålls i huvudsak. Kustrobotsystemet vidareutvecklas. Antalet tunga och lätta batterier minskar, vilket dock delvis kompenseras genom ett ökat antal rörliga spärrförband.

I kostnadsramen »3460» kommer antalet fartyg av alla slag att bli betydligt mindre än i ramen »3600». På sikt kommer en ytterligare försvagning av flottan att bli oundviklig. Ersättning av tunga kustartilleribatterier senareläggs och begränsas. Anskaffningen av bl. a. rörliga spärrförband begränsas. Antalet luftvärnsförband minskas.

Trots att för *flygstridskrafternas* del livslängden för vissa flygplan ökas, har det i kostnadsramen »3600», anför överbefälhavaren, inte varit möjligt att undvika minskningar såväl vad gäller jakt- som attackflyget. Attackversionen av »Lansen» kommer från början av 1970-talet successivt att ersättas av »Viggen» som kommer att förses med attackrobotar, delvis av ny

typ. Anskaffningen av »Draken» fullföljs under 1960-talet. Jaktflygets möjligheter att verka på låg höjd kommer successivt att förbättras. En division Sk 60 för attackuppgifter organiseras i fred. För övriga skolflygplan Sk 60 fullföljs den planerade anskaffningen av särskild utrustning för att möjliggöra att dessa flygplan skall kunna lösa enklare attack- och spaningsuppgifter. Utbyggnaden av Stril 60 fortsätts, dock i något lägre takt än som tidigare planerats. Systemets motståndskraft och flexibilitet ökas genom anskaffning av bl. a. flygburna radarstationer och rörliga markradarstationer. Utbygganden av bassystemet fortsätter men i reducerad omfattning och takt jämfört med tidigare planer. Prioritet ges åt reservvägbaser.

I ramen »3460» kommer anskaffningen av »Viggen» att bli betydligt mindre än i ramen »3600», vilket innebär en allvarlig minskning av antalet attackdivisioner. På sikt blir även ytterligare reduceringar av främst antalet jaktdivisioner nödvändiga. Utbyggnadstakten inom stridslednings- och bassystemen sänks dessutom.

Överbefälhavaren framhåller, att man i aktuella kostnadsramar inte kan undvika en allvarlig minskning av antalet kvalificerade stridskrafter. Här till kommer att materielanskaffningarna successivt senareläggs och att livslängden på den nuvarande materielen i många fall måste ökas.

Enligt överbefälhavarens uppfattning medför de minskade resurserna att i kostnadsramen »3600» möjligheterna att lösa uppgifterna enligt 1964 års målsättning allvarligt begränsas. Konsekvenserna blir stora redan under slutet av 1960-talet och blir efter hand allt allvarligare.

I kostnadsramen »3460» blir enligt överbefälhavaren reduktionerna så betydande att våra möjligheter att avvärja en stort upplagd invasion starkt begränsas. Detta gäller särskilt vår förmåga att motstå anfall över havet och genom luften. Våra resurser för att i en neutralitetssituation avvisa kränkningar kommer även att nedgå. Konsekvenserna för krigsorganisationen blir så stora att en omprövning av målsättningen blir nödvändig. Överbefälhavaren framhåller att om statsmakterna skulle besluta sig för kostnadsramen »3460» och därmed en lägre målsättning måste han beredas tillfälle att återkomma med de förslag till ändringar i krigsmaktens sammansättning som kan komma att föranledas av den lägre målsättningen.

Överbefälhavarens förslag till kostnadsram. Med hänsyn till att statsmakterna så sent som år 1964 fastställde målsättningen för krigsmakten har överbefälhavaren inte ansett sig böra avge något preciserat förslag som skulle medge en vidgad målsättning. Vad överbefälhavaren framlägger i sitt förslag till kostnadsram syftar i stället till att redovisa de åtgärder som behövs vidtas för att det militära försvaret även i fortsättningen på ett tillfredsställande sätt skall kunna lösa de uppgifter som det åläggs i den år 1964 beslutade målsättningen. Åtgärderna redovisas i form av krav på erforderliga förbättringar i förhållande till krigsmaktens utformning i kostnadsramen »3600».

Med hänvisning till den allvarliga minskning såväl kvalitativt som kvantitativt vad gäller kvalificerade stridskrafter som ramen »3600» innebär framhåller överbefälhavaren att vi måste ha tillgång till sådana stridskrafter i ett antal som bättre svarar mot våra militärgeografiska förhållanden och en angriparens möjligheter. De måste också ges en sådan kvalitet som krävs med hänsyn till utvecklingen i vår omvärld.

Den sedan 1963 års försvarsbeslut uppskjutna ersättningsanskaffningen av *ubåtsjaktenheter* har inte kunnat inrymmas i kostnadsramen »3600». Överbefälhavaren framhåller därför — mot bakgrund av den ökade vikt alla större nationer tillmäter ubåtar — det angelägna i att den snabba nedgången av antalet ubåtsjaktenheter minskas och en första ersättningsbyggnad påbörjas under aktuell sjuårsperiod.

Önskemålet att förbättra den strategiska rörligheten genom en för det militära försvaret gemensam *flygtransportorganisation* har heller inte kunnat tillgodoses i kostnadsramen »3600». Medel för en sådan organisation — inrymmande såväl större som mindre transportflygplan — har däremot inräknats i överbefälhavarens förslag till kostnadsram. Flygtransportorganisationen innebär för alla försvarsgrenar ökade möjligheter till snabba förflyttningar även av tung och skrymmande materiel och ökad förmåga att möta olika lägen. En sådan organisation förbättrar också våra möjligheter att ställa styrkor till FN:s förfogande genom att genomföra bl. a. de första, mest angelägna transporterna med egna resurser.

Beträffande *rörligheten* framhåller överbefälhavaren att åtgärder som i ramen »3600» vidtagits för att förbättra arméns strategiska rörlighet bör kompletteras med åtgärder för att öka dess taktiska rörlighet. Åtgärder som i övrigt bör vidtagas för att öka rörligheten omfattar bl. a. en utbyggand av flygvapnets baser och stridsledningssystem utan de reduceringar och senareläggningar som blir nödvändiga i de lägre ramarna.

För att statsmakterna i framtiden skall ha verklig handlingsfrihet i *kärnladdningsfrågan* föreslår överbefälhavaren att vissa åtgärder — bl. a. inrymmande visst konstruktionsarbete och lagring av råvaror — vidtas. Kostnaderna — sammanlagt ca 50 milj. kr. — för sådana åtgärder har därför inräknats i här aktuell kostnadsram.

Överbefälhavaren har vidare i denna ram inrymt medel för en *territoriell bombröjningsorganisation*.

Stridskrafternas utveckling innebär för arméförbandens del att det blir möjligt att bibehålla ett större antal pansarförband än i ramen »3600». Brigadernas taktiska rörlighet förbättras liksom deras sambandsutrustning. Anskaffning av brigadluftvärn genomförs snabbare än i kostnadsramen »3600». Antalet pansarvärnsvapen ökas i cykelskyttebataljonerna.

För marinstridskrafternas del kan den minskning av antalet övervattensfartyg som sker inom ramen »3600» begränsas. Ersättningsbyggnad av ubåtsjaktfartyg påbörjas och antalet ubåtar kan bibehållas genom nybyggnad.

Vidareutveckling och uppsättning av kustrobotförband kan ske i ökad takt och de fasta spärrförbandens slagkraft och motståndskraft kan upprätthållas.

Flygstridskrafterna får — i förhållande till ramen »3600» — främst ökad kvantitet. Det större antalet flygplan »Viggen» ökar möjligheterna att lösa alternativa uppgifter. Ledningsmöjligheterna ökar och totalt sett får flygstridskrafterna bättre möjligheter att verka inom olika delar av landet. Tillkomsten av den tidigare nämnda flygtransportorganisationen förbättrar den strategiska rörligheten.

Överbefälhavaren framhåller i fråga om *de ekonomiska konsekvenserna* att bruttonationalprodukten under 1950-talet ökat med omkring 3,4 % årligen. Under den gångna delen av 1960-talet har nationalprodukten stigit med i genomsnitt 4,9 % årligen. Av skilda långtidsutredningar gjorda prognoser för den senaste tioårsperioden har klart överträffats av den verkliga utvecklingen. Under iakttagande av en viss återhållsamhet vid bedömningen av utvecklingen under kommande femårsperiod borde man dock enligt överbefälhavaren kunna utgå från att de samhällsekonomiska resurserna i genomsnitt stiger med minst 4,0 % årligen. Med denna bedömning som utgångspunkt kommer föreslagen utvecklingsprocent — 3,5 % — att resultera i att en minskande andel av de ekonomiska resurserna under de närmaste åren tas i anspråk för militära ändamål. Den föreslagna kostnadsramen kommer för budgetåret 1967/68 att utgöra ca 4,2 % av den beräknade bruttonationalprodukten eller samma andel som den år 1963 beslutade kostnadsramen beräknades innebära budgetåret 1965/66.

2.4 Vissa beslut under åren 1966 och 1967 om utgifter och anslag till det militära försvaret

I 1966 års statsverksproposition anfördes att, som ett led i en statlig investeringsbegränsning, det bedömts nödvändigt med en viss tillfällig återhållsamhet även i försvarets investeringar i materiel och anläggningar. Rikt-punkten för denna åtstramning skulle vara att minska medelsförbrukningen under nästa budgetår med 350 milj. kr. Det framhölls att karaktären av temporär åtgärd framgick därav, att anslagen fördes upp i överensstämmelse med principerna i 1963 års försvarsbeslut. Den ökning av reservationerna med ca 350 milj. kr. som avsågs bli den omedelbara följderna av återhållsamheten skulle möjliggöra att senare återta den genom åtstramningen uppskjutna anskaffnings- och anläggningsverksamheten. Konjunkturpassning av detta slag inrymdes, framhölls i propositionen, i det t. o. m. budgetåret 1966/67 gällande försvarsbeslutet. Departementschefen ansåg att denna tillfälliga minskning av de medel, som fick disponeras för materiel- och byggnadsinvesteringar under budgetåret 1966/67, var möjlig att genomföra utan att målsättningen för krigsmakten rubbades.

Statsutskottet godtog vad som föreslagits i propositionen (utl. 4). Utskottet anförde härvid bl. a. att det angivna beloppets karaktär av riktpunkt borde beaktas och förutsatte att Kungl. Maj:t skulle tillvarata alla möjligheter att begränsa den avsedda ökningen av reservationsbehållningen med 350 milj. kr. Utskottet anförde vidare att det var angeläget att myndigheternas planering fick utgå från att den uppskjutna anskaffnings- och anläggningsverksamheten återhämtades under de närmast följande budgetåren.

Riksdagen (skr. 4) beslöt i enlighet med utskottets förslag.

I 1967 års reviderade finansplan angavs (prop. 125 bil. 8 s. 15) att, i avvakten på att ett eventuellt försvarsbeslut omfattande flera budgetår fattas, återtagande av de innehållna reservationsmedlen om 350 milj. kr. beräknades ske under budgetåren 1968/69—1970/71 med 90, 130 resp. 130 milj. kr. årligen.

Sedan försvarsutredningens ordförande i sin tidigare (kap. 1) nämnda skrivelse den 15 december 1966 anmält att utredningen inte kunde lämna något underlag för beslut vid 1967 års riksdag om bl. a. anslagen till det militära försvaret framlade Kungl. Maj:t i 1967 års statsverksproposition (bil. 6) ett utan försvarsutredningens medverkan utarbetat förslag till utgiftsram för budgetåret 1967/68.

I nämnda proposition föreslogs en utgiftsram för det militära försvaret som i fasta priser i stort blev densamma som 1966/67 års utgiftsram. Efter som planeringen och beställningsverksamheten inom det militära försvaret hade skett enligt en högre nivå än den som föreslogs för budgetåret 1967/68, räknades i propositionen med att en viss omplanering måste ske. För att underlätta övergången till en lägre planeringsnivå föreslogs kraftiga besparingsåtgärder. Bl. a. föreslogs en begränsning av repetitionsutbildningen under budgetåret. — Inom flygvapnet vakantsattes, under hänvisning till den nya utgiftsramen, sex jaktdivisioner utöver de två attackdivisioner som förutsatts utgå redan vid den tidigare planeringsnivån.

Anslagen för det militära försvaret bestämdes av riksdagen i enlighet med förslagen i statsverkspropositionen och prop. 1967:110 till sammanlagt 4 959 milj. kr. (SU 4, rskr 4 resp. SU 102, rskr 250). Härtill kom för övriga militära ändamål (beredskapsstyrka för FN-tjänst, flyttning av I 1 och Ing 1, projekttilröjning på Järvafältet och markförvärv för I 2:s övningsfält) 42,15 milj. kr. samt för flygtekniska försöksanstalten och försvarets fabriksverk sammanlagt 43,2 milj. kr.

Riksdagen beslöt även, i enlighet med vad som föreslagits i statsverkspropositionen, att prisregleringen av den ekonomiska ramen skulle ske under beaktande i större omfattning än tidigare av produktivitetstegringen. Härvid skulle samtliga lönestegringar för försvarsanställda som inträffade efter maj 1966 reduceras med 2,5 procentenheter innan de uttrycktes i försvarsindex.

I skrivelse den 16 januari 1967 redogjorde överbefälhavaren för de huvudsakliga konsekvenserna som enligt hans mening följde av den nyss angivna utgiftsramen. Sammanfattningsvis anförde överbefälhavaren, att krigsmakten med de föreslagna ekonomiska förutsättningarna inte kunde uppfylla gällande målsättning.

2.5. Direktiv i januari och februari 1967 till överbefälhavaren rörande fortsatta utredningar avseende tiden fr. o. m. budgetåret 1968/69

Försvarsutredningen anmodade i januari och februari 1967 överbefälhavaren att låta företa ytterligare utredningar rörande krigsmaktens inriktning och omfattning på längre sikt att redovisas i september 1967.

Överbefälhavarens utredningar skulle avse tre olika alternativ, betecknade A, B och C. Det förutsattes att överbefälhavaren därutöver skulle framlägga ett eget förslag grundat på den kostnadsram som han fann erforderlig.

Det angavs att utredningsarbetet skulle begränsas till översiktliga lösningar och förslag.

För alternativen A och B gällde i vissa avseenden gemensamma utgångspunkter. För alternativet A angavs för tiden fr. o. m. budgetåret 1971/72 två underalternativ. Det högre av dessa betecknas här A 1, det lägre A 2.

I fråga om utredningsalternativen A och B skulle krigsorganisationens omfattning m. m. i princip redovisas i förhållande till vad som förefanns den 1 juli 1967 och ange läget fyra, sex och åtta år därefter.

De olika alternativen avsåg för olika budgetår de ekonomiska ramar som framgår av tabell 4.

De i tabell 4 angivna rambeloppen är såsom framgår av det följande inte helt jämförbara.

a) I alternativen A och B men inte i alternativet C skulle inom ramen rymmas dels det belopp — ca 50—55 milj. kr. — varmed de värnpliktigas förmåner förbättrades fr. o. m. budgetåret 1967/68, dels medel för ytterligare förbättringar av värnpliktsförmånerna med ca 25 milj. kr. Anskaffningsnivån enligt 1963 års försvarsbeslut innefattade inte medel för ytterligare förbättring av värnpliktsförmånerna.

b) I alternativen A och B skulle ramarna inrymma resterande kostnader för Musköprojektet medan för alternativet C angavs att kostnaderna för objekt som enligt hittills tillämpade principer brukat redovisas utanför ramen — varmed åsyftades bl. a. återstående kostnader för Musköprojektet (jfr motionen 1:384 år 1967) — även i fortsättningen skulle upptas på samma sätt. Anskaffningsnivån enligt 1963 års försvarsbeslut ansluter härvid närmast till alternativet C.

c) Någon förändring av anslagsbehållningarna utöver vad som framgår av tabell 4, anm. II innefattades inte i alternativen A och B; i alternativet C däremot kunde ingå ytterligare sådan förbrukning. Något bestämt uttalande

Tabell 4. Ekonomisk innebörd av de av försvarsutredningen till överbefälhavaren lämnade utredningsalternativen m. m.

Totala utgifter i milj. kr. Prisläge maj 1966. Inte helt jämförbara belopp (jfr texten s. 46).

| Alternativ | 1967/68 | 1968/69 | 1969/70 | 1970/71 | 1971/72 | 1972/73 | 1973/74 | 1974/75 | Summa 1968/71 (3-årsbeslut) | Summa 1968/75 (7-årsplanering) | Årsge-nomsnitt 1968/75 |
|--|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|-----------------------------|--------------------------------|------------------------|
| A 2 | 4 600 | 4 690 | 4 730 | 4 730 | 4 600 | 4 600 | 4 600 | 4 600 | 14 150 | 32 550 | 4 650 |
| A 1 | 4 600 | 4 690 | 4 730 | 4 730 | 4 730 | 4 730 | 4 730 | 4 730 | 14 150 | 33 070 | 4 724 |
| B | 4 600 | 4 750 | 4 850 | 4 950 | 4 950 | 4 950 | 4 950 | 4 950 | 14 550 | 34 350 | 4 907 |
| C | 4 900 | 5 090 | 5 280 | 5 430 | 5 450 | 5 586 | 5 726 | 5 870 | 15 800 | 38 432 | 5 490 |
| Anskaffningsnivån enl. 1963 års försvarsbeslut | 5 039 | 5 255 | 5 424 | 5 556 | 5 562 | 5 701 | 5 844 | 5 991 | 16 235 | 39 333 | 5 619 |

Anm. I. Alt. A 1, A 2 och B förutsätter ett treårigt, medan alt. C förutsätter ett fyraårigt försvarsbeslut.

II. Den under budgetåret 1966/67 förutsatta reservationsmedelsökningen har i samtliga alternativ förutsatts bli återhämtad på sätt som angetts i prop. 1966: 125 (jfr avsnitt 2.4). Denna återhämtning är inräknad i samtliga i tabellen angivna alternativ.

om innebörden av anskaffningsnivån enligt 1963 års försvarsbeslut i detta avseende torde inte kunna göras.

d) Anpassning till inträdande pris- och löneförändringar förutsattes ske. I fråga om alternativen A och B skulle härvid beaktas vad 1967 års riksdag kunde komma att besluta i detta avseende.¹ Alternativet C förutsatte kompen- sation enligt tidigare gällande — och för försvaret förmånligare — grun- der för inträdande pris- och löneförändringar, dvs. samma grunder som också gällt för anskaffningsnivån. Härigenom ökar skillnaden mellan å ena sidan alternativen A och B och å andra sidan alternativet C med ca 30 milj. kr. årligen, dvs. för en treårsperiod omkring 180 milj. kr., för en sjuårs- period drygt 800 milj. kr. och för en femtonårsperiod mellan 3 och 4 mil- jarder kr.

Omräknas beloppen i tabell 4 till prisläget maj 1967 samt görs för jäm- förbarhetens skull följande korrigeringar, nämligen

dels att till anskaffningsnivån enligt 1963 års försvarsbeslut liksom fr o. m. budgetåret 1968/69 också till alternativet C görs ett tillägg enligt a) ovan

dels att i alternativet C 300 milj. kr. som ursprungligen upptagits för bud- getåret 1967/68 men som sedermera inte blev anvisade fördelas med 100 milj. kr. på vart och ett av de följande tre budgetåren,

erhålls de belopp som framgår av tabell 5. Jämföres beloppen i denna tabell, hör beaktas att de tidigare under b), c) och d) nämnda olikheterna mellan ramarna alltjämt kvarstår.

Som förutsättningar för överbefälhavarens utredningsarbete skulle, i starkt sammandrag återgivet, i övrigt gälla bl. a. följande.

1. Krigsmaktens allmänna uppgifter skulle fortfarande vara de som an- gavs i 1964 års målsättning för krigsmakten. I alternativen A och B beteck- nades härvid målsättningen såsom uteslutande en allmänpolitisk deklARATION medan i alternativet C framhölls att målsättningen borde ses även som det politiska underlaget för de krav som ställdes på försvaret.

2. I samtliga alternativ angavs att hela landet skulle eller skulle kunna försvaras.

3. Enligt alternativen A och B skulle krigsmaktens planering i första hand inriktas på krig fört utan kärnvapen, men planeringen skulle dock ske så att en begränsad insats av kärnvapen inte allvarligt minskade möjligheterna till fortsatt försvar. I alternativet C sades att man inte fick bortse från riskerna för begränsade kärnvapeninsatser, än mindre från hot härom och att hän- syn härtill borde tas vid utredningen.

4. I samtliga alternativ skulle den allmänna värnplikts princip bibehål- las medan antalet tjänstgöringsdagar för värnpliktiga borde nedbringas. Önskvärdheten av att minska utbildningsorganisationen framhölls.

5. För den i samtliga alternativ nödvändiga omstruktureringen av krigs-

¹⁾ Om riksdagens beslut, se avsnitt 2.4.

Tabell 5. Ekonomisk innebörd av de av försvarsutredningen till överbefälhavaren lämnade utredningsalternativen m. m.

Totala utgifter i milj. kr. Prisläge i maj 1967. Inte helt jämförbara belopp (jfr texten s. 48).

| Alternativ | 1967/68 | 1968/69 | 1969/70 | 1970/71 | 1971/72 | 1972/73 | 1973/74 | 1974/75 | Summa 1968/71 (3-års- beslut) | Summa 1968/75 (7-årspla- nering) | Årsge- nomsnitt 1968/75 |
|---|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|--|---|-------------------------------|
| A 2 | 4 720 | 4 810 | 4 850 | 4 850 | 4 720 | 4 720 | 4 720 | 4 720 | 14 510 | 33 390 | 4 770 |
| A 1 | 4 720 | 4 810 | 4 850 | 4 850 | 4 851 | 4 853 | 4 853 | 4 853 | 14 510 | 33 920 | 4 846 |
| B | 4 720 | 4 871 | 4 973 | 5 076 | 5 080 | 5 080 | 5 080 | 5 080 | 14 920 | 35 240 | 5 034 |
| C | 4 720 | 5 401 | 5 595 | 5 749 | 5 671 | 5 813 | 5 959 | 6 108 | 16 745 | 40 296 | 5 757 |
| Anskaffningsnivån enl. 1963 års för- svarsbeslut | 5 221 | 5 467 | 5 642 | 5 780 | 5 791 | 5 936 | 6 085 | 6 237 | 16 889 | 40 938 | 5 848 |

Anm. I. Rambeloppen har i denna tabell justerats upp från prisläge maj 1966 till prisläge maj 1967 (+ 2,8 %) med den korrigeringen att ökade värmppliktsförmåner (40 milj. kr.) och höjd ersättning till försvarets fastighetsfond (7 milj. kr.) som lades inom ramen 1967/68 inte ingått i resp. ramar vid uppräknigen med index.

II. I tabellen har beloppet för alt. C och anskaffningsnivån justerats upp med hänsyn till höjningen av värmppliktsförmånerna, nämligen med 50 milj. kr. budgetåret 1967/68 (endast anskaffningsnivån) och med 75 milj. kr. fr. o. m. budgetåret 1968/69.

III. I tabellen har den sänkning av ramen i alt. C som skett budgetåret 1967/68 (från 4 900 till 4 600) förutsatts bli återtagen med 100 milj. kr./budgetår under perioden 1968/71. Detta motsvarar 102,8 milj. kr. för år i prisläget maj 1967.

Bortser man från nyssnämnda återtagning blir för alt. C envar av summorna för perioderna 1968/71 och 1968/75 308 milj. kr. mindre än tabellen anger. Årsgenomsnittet blir härvid för 1968/75 5 437 milj. kr. och för 1968/83 6 037 milj. kr.

organisationen gavs i alternativen A och B anvisningar på en rad punkter medan alternativet C i huvudsak gav endast generella anvisningar härför.

I alternativen A och B angavs härvid bl. a. följande.

I valet mellan ett litet antal krigsförband med hög materiell kvalitet och ett större antal med lägre materiell kvalitet skulle enligt alternativet A beaktas att antalet förband blev tillräckligt stort. Alternativet B förutsatte att krigsorganisationen reducerades.

Behovet av ett slagkraftigt vapensystem med stor räckvidd och förmåga till snabb kraftsamling skulle alltså tillgodoses med attackflyg. Det angavs att anskaffning av flygplan 37 i attackversion skulle äga rum.

Avvägningen mellan å ena sidan egentliga stridskrafter och andra sidan lednings- och basorganisationen skulle omprövas mot bakgrund av vad som angavs under punkten 3 om inriktningen på krig fört utan kärnvapen.

Eventuella ändringar i behovet av strategisk rörlighet borde belysas.

Möjligheterna att minska kostnaderna genom att utrangera eller ta ur drift äldre, särskilt underhållskrävande materiel borde belysas.

I alternativet C angavs rörande omstruktureringen att utredningsarbetet utan andra bindningar än som tidigare angetts i fråga om kärnvapenkrigföring och allmän värnplikt skulle bedrivas med sikte uteslutande på att ge försvarskrafterna sådan utrustning och sammansättning att största försvarseffekt utvinns ur de till förfogande ställda resurserna. Dock skulle vid utredningen beaktas och tillvaratas de tendenser i fråga om teknisk utveckling av vapen och vapenbärare som gynnar försvararen. Vidare angavs vissa punkter där besparingsmöjligheterna skulle undersökas, varvid bl. a. pekades på stabs- och förvaltningstjänsten. Som vägar att nå besparingar anvisades bl. a. bättre ekonomisk redovisning och kontroll, differentiering av anläggningars kärnvapenskydd, bättre inskrivningssystem samt prioritering av den organisationsbestämmande materielen.

6. I alternativen A och B räknades med begränsningar av fredsorganisationen. I alternativet C gjordes intet direkt uttalande i frågan men det angavs att den tidigare nämnda begränsningen av värnpliktsutbildningen hade till syfte att rationalisera fredsorganisationen.

7. I alternativet A angavs att den långsiktiga beredskapen skulle vara sådan att de väsentligaste delarna av krigsmakten är krigsanvändbara omedelbart efter mobilisering. Det anfördes härom vidare att läget i Europa numera var förhållandevis mera avspänt än tidigare under efterkrigsperioden och därför borde prövas i vilken utsträckning anskaffning av viss materiel och andra åtgärder kunde anstå så länge detta läge bestod. I alternativet B angavs att långsiktigsberedskapens principiella uppbyggnad skulle vara oförändrad. Också alternativet C torde ha denna innebörd.

8. Enligt alternativet A skulle de organisatoriska förutsättningarna för nuvarande nivå på insatsberedskapen bibehållas men särskilda medel för sådan beredskap inte avses. Enligt alternativet B skulle incidentberedskapen

bibehållas på nuvarande nivå. Kufförsvärsberedskapen skulle i båda alternativen fortlöpande anpassas till läget, varvid vid behov särskilda medel förutsattes bli ställda till förfogande. I alternativet C torde ha räknats med oförändrad insatsberedskap.

9. I samtliga alternativ torde ha räknats med en i huvudsak oförändrad mobiliseringsberedskap.

10. I alternativen A och B begärdes att luftförsvärets uppgifter särskilt klarlades.

11. Slutligen begärdes i alternativet A en översiktlig värdering av en krigsmakt utformad med vikt lagd på att ge arméstridskrafterna, och av dessa särskilt lokalförsvärsförbanden, stor omfattning och att begränsa omfattningen av de stridskrafter som är utrustade med tekniskt avancerad materiel.

2.6. Överbefälhavarens utredningar år 1967 om det militära försvärets fortsatta utveckling — ÖB-sväret 67

Överbefälhavaren överlämnade den 27 september 1967 de av försvärsutredningen begärda ytterligare utredningarna m. m. — ÖB-sväret 67¹. ÖB-sväret har behandlats i militärledningen. Därvid har försvärsgränscheferna samt chefen för försvärets forskningsanstalt gjort särskilda uttalanden.

Överbefälhavaren anför i dessa utredningar inledningsvis att underlaget för ÖB 65 ånyo granskats och att denna granskning visat att underlaget i de flesta hänseenden är giltigt även nu.

Överbefälhavaren framhåller att av bl. a. arbetstekniska skäl ett flerårigt försvärsbeslut är ytterst angeläget. Han anser att tillräckligt underlag för ett flerårigt beslut om medelstilldelning och utveckling inom krigsmakten nu finns.

2.6.1. Allmänna förutsättningar

Säkerhetspolitiska utgångspunkter

Överbefälhavaren anför att latenta och pågående konflikter i olika delar av världen understryker osäkerheten i alla bedömningar av den utrikespolitiska utvecklingen. I Europa har under senare år visserligen skett en viss politisk avspänning, men detta bör enligt överbefälhavaren inte tas till intäkt för slutsatsen att denna tendens blir bestående. Förändringar kan inträffa även i Europa under den period som försvärsbeslutet kommer att beröra.

Utvecklingen och händelserna i världen sedan år 1965 synes enligt överbefälhavaren bekräfta bedömningen i ÖB 65 om riskerna för framtida militära konflikter och deras återverkan på den långsiktiga inriktningen av vårt försvärs.

¹ ÖB-sväret 67 är hemligt. Den följande redogörelsen för ÖB-sväret är av denna anledning på vissa punkter kortfattad och utan kvantitativa eller andra preciseringar.

Enligt överbefälhavaren bör storanfall och kuppanfall alltjämt vara de angreppsformer mot vilkas bakgrund krigsmakten byggs upp.

Överbefälhavaren bedömer att de transporttekniska möjligheterna att genomföra kuppanfall ökar. Den politiska utvecklingen i världen och de ökade internationella förbindelserna förbättrar dock våra möjligheter att få förvarning. För att statsmakterna inte omedelbart vid ökande politisk spänning skall tvingas att vidta beredskapsförstärkningar, bör krigsmaktens beredskap att möta överraskande anfall tillgodoses i samma utsträckning som överbefälhavaren föreslagit i ÖB 65.

Även andra former av angrepp än de rent militära bör enligt överbefälhavaren uppmärksammas i försvarsplaneringen. Såväl politiska som ekonomiska angreppsformer bör ytterligare studeras, inte minst som inledning till de militära. De militära angreppsformerna måste dock alltjämt vara dimensionerande för krigsmakten.

Ekonomiska utgångspunkter

Efter redovisning av de ekonomiska utgångspunkterna för utredningsuppdragen (jfr avsnitt 2.5) anmäler överbefälhavaren ifråga om reservationsmedel att han räknar med att, om något av alternativen A eller B skulle bli aktuellt, 642 milj. kr. — utöver 350 milj. kr. nämnda under avsnitt 2.5 — kommer att stå till Kungl. Maj:ts disposition för militära ändamål fr. o. m. budgetåret 1968/69. Överbefälhavaren förutsätter att en del av dessa medel skall kunna disponeras i första hand under de tre budgetåren 1968/71.

Överbefälhavaren har beträffande alternativet C fr. o. m. budgetåret 1968/69 räknat med ca 50 milj. kr. lägre rambelopp för år än vad som anges i tabell 5 (motsvarande 1967 års höjning av värnpliktsförmånerna).

I direktiven anges i vad mån vissa kostnader skall läggas utanför eller innanför kostnadsramen. Överbefälhavaren har härvid i enlighet med direktiven räknat med att i alternativen A och B kostnaderna för förbättrade värnpliktsförmåner (25 milj. kr. per år) och för Muskövarvet (20 milj. kr. budgetåret 1968/69) samt i alternativen B och C därjämte vissa beredskapskostnader ingår i kostnadsramen. Överbefälhavaren hävdar dock att alltjämt bör tillämpas hittillsvarande principer att utanför ramarna lägga kostnader för t. ex. sådan omlokalisering av militär verksamhet som betingas av det civila samhällets krav och höjning av värnpliktsförmåner.

Överbefälhavaren anser att rationaliseringsvinster även i framtiden bör få behållas inom krigsmakten. Han har i de nu framlagda förslagen inräknat sådana vinster. Inom några områden erfordras dock under de närmaste åren så stora investeringar, att det i alternativen A och B blivit nödvändigt att räkna med särskilda investeringsmedel utanför kostnadsramarna.

Överbefälhavaren anför, med anledning av direktivens utformning, vissa allmänna synpunkter på ramarnas storlek m. m.

Överbefälhavaren anför härvid att avvägningen mellan samhällsfunktionerna beror på många faktorer, bl. a. den samhällsekonomiska situationen och det statsfinansiella läget. Försvarsutgifterna måste dock i väsentlig grad bestämmas mot bakgrund av yttre förhållanden, varöver vi inte råder.

Försvarskostnaderna under 1960-talet har, framhåller överbefälhavaren vidare, inte inneburit en större belastning på samhällsekonomin än vad som förutsågs när besluten åren 1958, 1961 och 1963 fattades. De har tagit i anspråk en successivt sjunkande andel både av de egentliga statsutgifterna och av bruttonationalprodukten. De alternativ som nu har studerats innebär samtliga en lägre ekonomisk ram än tidigare försvarsbeslut. I alternativen A och B blir denna sänkning avsevärd.

Överbefälhavaren anför att statsmakterna i olika sammanhang framhållit långsiktspaneringens betydelse för att nå bästa möjliga effekt av kostnaderna. För att även i framtiden på ett ekonomiskt lämpligt sätt kunna utnyttja tilldelade resurser krävs — oavsett vilken ekonomisk ram som fastställs — att planeringen får utvecklas konsekvent och målmedvetet enligt hittillsvarande principer. För att i framtiden göra detta möjligt bör enligt överbefälhavaren

ett försvarsbeslut omfatta minst fyra år,

den ekonomiska planeringen inriktas på att behålla försvarseffekten i förhållande till vår omgivning genom utvecklingsprocent eller årliga ramlyft, full kompensation för inträffade pris- och lönestegringar erhållas samt uppkomna reservationer få utnyttjas.

Om utvecklingsprocenten anför överbefälhavaren att 1958 års och 1963 års försvarsbeslut bl. a. innebar att de ekonomiska ramarna varje år skulle öka med 2,5 % för att krigsförbandens tekniska kvalitet i förhållande till utvecklingen utomlands skulle kunna hållas på godtagbar nivå. Utvecklingstakten för militär materiel är utomlands mycket hög. Vi har de tekniska resurserna att inom för oss betydelsefulla områden anpassa oss till denna utveckling. Överbefälhavaren anser att systemet med ett årligt tillskott fortfarande är erforderligt. Erfarenheten har visat att 3,5 % årlig ökning gör det möjligt att följa med i stort i den tekniska utvecklingen. Om man skulle tillämpa en konstant anslagsram enligt planeringsnivån i alternativen A och B i fast prisläge och med kompensation endast för pris- och löneökningar, skulle detta ofrånkomligt innebära en successiv sänkning av den relativa försvarsförmågan och därmed den fredsbevarande effekten.

Om kompensationen för pris- och lönestegringar anför överbefälhavaren att varje ramkonstruktion måste innehålla full sådan kompensation. Beslutar man att reducera försvarsindex enligt riktlinjerna för budgetåret 1967/68 även framdeles, innebär detta en minskning av krigsmaktens resurser med ca 20 milj. kr. per år, dvs. drygt 500 milj. kr. under 7-årsperioden.

Överbefälhavaren har nu haft att ta ställning till större förändringar inom krigsmakten än vid tidigare ÖB-utredningar. Alternativa lösningar har utarbetats grundade på den angivna lägsta ekonomiska nivån. Lösningarna har värderats till sin effekt och vägts mot varandra i de olika aggressionsfallen. Med denna bakgrund har sedan den enligt överbefälhavarens mening *bästa lösningen* utarbetats. De ytterligare medel som stått till förfogande vid övergång till högre anslagsnivåer — t. ex. från A 2 till A 1 och från A 1 till B — har sedan använts för att avhjälpa de allvarligaste bristerna i lösningen på den lägre nivån. Avvägningarna inom anslagsnivån C har kunnat ske med utgångspunkt i nuvarande planering.

Planeringsproblem

Överbefälhavaren framhåller att anpassningen till de lägsta kostnadsramarna är svår att genomföra. Redan fattade beslut medför t. ex. att medelsbehoven inom vissa verksamhetsområden blir större än vad som skulle behövas på sikt för den organisation som man nu vill behålla. Radikala minskningar kan t. ex. inte genomföras beträffande avlöningsanslaget i den takt man skulle önska. Handlingsfriheten när det gäller snabba förändringar i freds- och krigsorganisationen är därför mycket begränsad.

Det är vidare ekonomiskt ofördelaktigt att inte fullfölja redan gjorda beställningar. Vidare bör man utföra sådana fortifikatoriska anläggningar som behövs för materiel som redan levererats eller beställts, t. ex. kustartilleribatterier och vissa radaranläggningar. De kasernrenoveringar som krävs för de värnpliktigas trivsel och hygien måste dessutom fortsätta.

Anpassningen till en lägre medelnivå och därmed också till en minskad krigsorganisation kan ske snabbt eller långsamt. Sker den snabbt, vinner man den fördelen att den krigsorganisation som man på sikt kan vidmakthålla blir större än eljest. Nackdelen är främst att krigsorganisationen försvagas snabbare än som annars i och för sig är nödvändigt. Dessutom kommer då organisation och materiel att utnyttjas orationellt varjämte investeringar som man gjort tidigare inte kan utnyttjas effektivt. En långsam anpassning däremot innebär att man kan behålla organisation och materiel under de närmaste åren. Nackdelen blir att man förbrukar medel för drift, underhåll och administration så att man på sikt tvingas till större minskningar i krigsorganisationen än vid en snabb neddragning. Överbefälhavaren anser mot bakgrund av den säkerhetspolitiska bedömningen att i de fall kostnaderna för en bibehållen krigsorganisation är små jämfört med den vunna effekten så bör eftersträvas att bibehålla organisationen så länge materielens modernitet tillåter detta. Därför är enligt överbefälhavaren en snabb minskning av organisationen vid armén och marinen inte lämplig. Inom flygvapnet har beslutade framtida materialanskaffningar och kostnaderna för drift av anskaffad materiel redan tvingat till en minskning av krigsorganisationen.

Överbefälhavaren framhåller att man kan skapa anpassbarhet till höjningar av de ekonomiska ramarna bl. a. genom att bredden inom fredsoorganisationen vidmakthålls och genom att antingen materiel eller personal i krigsorganisationen vakantsätts.

Det är relativt enkelt att anpassa sig uppåt de närmaste åren efter en minskning. Ju längre tiden går, desto svårare blir detta. Materielanskaffningen bör därför i en nedskuren organisation planeras så att antalet enheter lätt kan ökas. Om organisationen snabbt skall kunna byggas ut, behövs vidare en viss överkapacitet hos personalkadrarna.

Man kan skapa anpassbarhet nedåt genom att materiellt eller personellt urholka förbanden dvs. sänka kapaciteten hos förbanden, genom att vakantsätta materiel eller personal eller genom att öka materiel- eller personalreserverna. Man kan också i viss mån anpassa sig genom att förskjuta beslutstidpunkter för materiel, genom att beställa materielen i små serier som sedan successivt ökas och genom att hyra i stället för att bygga lokaler. Överbefälhavaren framhåller att alla sådana åtgärder på sikt blir oekonomiska och orationella.

Ökade anslag kan tillgodogöras i allt väsentligt genom materielköp och förlängd och förbättrad utbildning. Sådana åtgärder tar emellertid i regel lång tid. Effekttillskotten erhålls oftast först efter 1 1/2—2 år.

I planeringens natur ligger att den skall göra det möjligt att anpassa organisationen till successivt förändrade betingelser. En konsekvent, långsiktig försvarspolitik är enligt överbefälhavaren den bästa förutsättningen för att man med ekonomiskt rimlig anpassbarhet skall nå bästa effekt ur anslagsmedlen. Beslut om större anslagsförändringar bör fattas i god tid innan de skall träda i kraft.

I det följande redovisas hur överbefälhavaren vill utforma krigsmakten i de tre alternativen A, B och C. Överbefälhavaren har därvid utgått från att medlen inom kostnadsramarna i stort disponeras på sätt som framgår av tabell 6. De redovisade successiva förändringarna inom försvarsgrenarna avses äga rum under 1970-talet men i vissa fall också i början av 1980-talet¹.

2.6.2. Alternativet A

Olika möjligheter att sammansätta försvaret

Jämfört med hittillsvarande långsichtsplaner innebär enligt överbefälhavaren alternativet A en så stark begränsning av den ekonomiska ramen, att mycket betydande förändringar av krigsmaktens utformning och användning måste övervägas. Härvid har eftersträvat att vidmakthålla nuvarande

¹ Enligt vad försvarsutredningen inhämtat har man vid uppgörandet av denna prognos utgått från den förutsättningen, även beträffande förhållandena femton år framåt i tiden, att 1970-talets olika försvarsbeslut helt utformas i enlighet med respektive utredningsalternativ.

krigsorganisation så långt det är ekonomiskt försvarligt samt att begränsa kostnaderna för staber, förvaltningar och gemensamma funktioner. I fråga om de egentliga stridskrafterna har överbefälhavaren granskat tre principiellt olika försvarssammansättningar som på lång sikt (7 å 14 år) skulle kunna uppnås inom given ram. De har värderats mot bakgrund av olika krigsnivåer och aggressionsfall. Syftet har varit att finna den avvägning som ger den största samlade försvarseffekten för krigsmakten.

De tre försvarssammansättningarna — som ekonomiskt för en försvarsgren kan skilja sig med upp till 20 % — innebär olika kombinationer av försvarsfunktioner varvid

i *kombination 1* tyngdpunkten lagts på flyg- och marinstridskrafterna
i *kombination 2* tyngdpunkten lagts på arméstridskrafterna och
i *kombination 3* eftersträvats en krigsorganisation, som i stort bibehåller nuvarande avvägning mellan försvarsfunktionerna.

Överbefälhavaren framhåller att dessa kombinationer är att betrakta som alternativa riktpunkter för krigsmaktens utveckling under 1970-talet.

Överbefälhavarens synpunkter på de viktigaste för- och nackdelarna med de olika kombinationerna kan sammanfattas på följande sätt.

En krigsmakt enligt *kombination 1* tvingar en angripare vid invasion att under den förberedande bekämpningen av våra sjö- och flygstridskrafter sätta in större resurser eller genomföra bekämpningen under längre tid än övriga kombinationer. Kraven på angriparens insats för att skydda över skeppningar och flygtransporter blir likaså störst i denna kombination.

Antalet kvalificerade arméstridskrafter i denna kombination medger inte kraftsamling till mer än en del av landet. En angripare får härigenom de största möjligheterna att snabbt vinna avgörande framgångar främst inom andra landsdelar. Delar av landet måste sannolikt uppges efter förhållandevis kort tid.

Vid ett kuppanfall kan vi med denna kombination åstadkomma vår största insats i det inledande skedet.

Kombinationen möjliggör att redan gjorda investeringar för flygvapnet i huvudsak kan utnyttjas rationellt.

Avsteg måste, trots direktiven, göras från den allmänna värnpliktens princip. Kategoriklyvning blir nödvändig, dvs. ett antal vapenföra värnpliktiga undantas från all utbildning i fred. Ärligen måste mellan 7 000 och 12 000 vapenföra värnpliktiga undantas från utbildning. Detta leder till att krigsmaktens tillgång på utbildad och disponibel personal på lång sikt sjunker med 130 000—225 000 man. Arméns utbildningsorganisation skärs ned. Kombinationen leder till dåligt utnyttjande av det kapital som lagts ned på materiel och utbildning.

Kombination 2 motsvarar den sammansättning av krigsmakten som försvarsutredningen i alternativet A önskat få översiktligt värderad. Den ger det största antalet kvalificerade arméstridskrafter. Om dessa kraftsamlas

starkt, kan två områden tilldelas sådana stridskrafter. Detta är inte möjligt i de andra kombinationerna. Inom vitala områden i hela landet kan ett lokalt försvar upprätthållas.

Marinen får i denna kombination sin minsta omfattning.

Angriparens behov av insats mot våra sjö- och flygstridskrafter vid invasion liksom hans behov av skydd vid överskeppning och lufttransport blir lägst i denna kombination. Förutsättningarna för att angriparen skall nå sina mål genom att kringgå de operationsområden, där vår kraftsamling skett, blir störst i denna kombination.

Den allmänna värnplikens princip kan bibehållas. Flygvapnets krigsorganisation måste emellertid omgående beskäras starkt och redan anskaffad materiel kan inte i sin helhet utnyttjas rationellt.

Kombination 3 leder till att angriparens behov av insats mot våra sjö- och flygstridskrafter vid invasion liksom hans behov av skydd vid överskeppning och lufttransport blir mindre men i huvudsak av samma storlek som i kombination 1. Kraftsamling av våra arméstridskrafter till en del av landet blir även i denna kombination nödvändig. Vår totala förmåga till motverkan i den del som väljs kan därigenom göras starkare i denna kombination än i övriga. Andra viktiga landsdelar kan, om anfall sätts in även där, behöva uppges tidigt.

Kategoriklyvning av värnpliktiga blir nödvändig, dock endast i kostnadsramen A 2 och i väsentligt mindre omfattning än i kombination 1. Kombi- nation 3 har genom sin utformning en bättre anpassbarhet till framtida ramförändringar och kostnadsfördyringar än övriga kombinationer.

Överbefälhavaren anför, att alla tre kombinationerna har fördelar i vissa krigsfall och under vissa förutsättningar. Samtliga innebär att krigsmak- tens samlade effekt blir mycket mindre än nu. Enär årliga tillägg i anslagen för att möta den tekniska utvecklingen inte erhålls, kommer försvarseffek- ten att successivt sjunka. En betydande sänkning av ambitionsnivån är nödvändig. De kvalificerade stridskrafternas antal blir helt otillfredsställan- de. Bindningen vid materiel och organisation genom tidigare beslut gör, att det tar lång tid innan balanserade försvarslösningar kan åstadkommas. Re- surserna för att på lång sikt upprätthålla kvaliteten blir otillräckliga.

Om, trots dessa nackdelar, ett försvarsbeslut skulle utgå från denna nivå väljer överbefälhavaren kombination 3 av följande skäl.

— Den ger vid storanfall som sätts in samtidigt i två riktningar i avsikt att nå kontroll över hela landet de största möjligheterna att hålla ut under förhållandevis lång tid i den för nationens fortbestånd väsentligaste lands- delen. Angriparens huvudmotståndare kan då hinna vidta motåtgärder för att inte få sitt läge försämrat. Detta ger oss stöd, direkt eller indirekt.

— Den möjliggör, trots bristen på kvalificerade stridskrafter, segt försvar om anfall sätts in med det begränsade målet att snabbt nå kontroll över en- dast en del av landet.

— Den ger vid kuppanfall en bättre balans mellan vår motståndsförmåga i inledningsskedet och senare än övriga kombinationer.

— Den ger vid neutralitetstillstånd bättre förutsättningar att kunna avvisa kränkningar än övriga kombinationer.

— Den ger goda möjligheter att utnyttja gjorda investeringar, främst inom flygvapnet, under den närmaste sjuårsperioden.

— Den ger de bästa förutsättningarna i fråga om handlingsfrihet inför framtiden, bl. a. om fördyringar skulle uppstå. Detta är särskilt viktigt eftersom enligt direktiven medel saknas för att möta den tekniska utvecklingen.

— Den ger inom denna kostnadsnivå den bästa försvarsförmågan i största antal möjliga lägen.

Förordad sammansättning i alternativet A

Överbefälhavarens lösning i alternativet A grundar sig på tidigare nämnd kombination 3.

Krigsmaktens organisation och utformning blir något olika i de två kostnadsramar — A 1 och A 2 — som ingår i alternativet A.

K o s t n a d s r a m e n A 2, som är den lägre av de två kostnadsramarna i alternativet A, innebär för krigsmaktens organisation och utformning följande.

Drygt 2 000 vapenföra värnpliktiga per år kan inte ges grundutbildning.

Av *arméstridskrafterna* måste ett stort antal brigader successivt ersättas med förband som har lägre kvalitet. Efter hand minskar antalet brigader med 70 % i förhållande till nuläget. Inom relativt kort tid utgår pansarbrigaderna ur krigsorganisationen. Ungefär hälften av dessa ersätts av brigader med reducerad stridsvagnsstyrka.

De för strid i norrlandsterräng särskilt organiserade brigaderna m. m. utgår på sikt helt. Kvalificerat arméluftvärn för skydd av stridskrafter och viktiga anläggningar inom totalförsvaret utgår successivt.

För *marinstridskrafterna* innebär alternativet att ytattackförbanden successivt minskar med över 50 %. Samtidigt sker övergång till lättare förband, varför effektminskningen blir avsevärt större. Även antalet ubåtar minskar starkt. Mineringsförbandens antal ökar något, men den totala mineringskapaciteten nedgår avsevärt genom att ytattackförbanden reduceras. Fast kustartilleri kommer inte att kunna bibehållas inom vissa områden. En betydande kvalitetssänkning uppstår inom många andra områden. Pågående utbyggnad av lätta kustartilleribatterier och uppsättning av rörliga spärrförband fullföljs.

Inom *flygstridskrafterna* kommer i förhållande till nuläget jaktdivisionerna (efter en under år 1967 genomförd vakantsättning, som innebär en minskning med omkring 15 %) att minska med över 35 %, attackdivisionerna med 20 % och spaningsdivisionerna med 40 %. Skolflygplanet Sk 60

anskaffas och utrustas enligt tidigare planer för att utnyttjas för enklare attackuppgifter. Utbyggnaden inom stridslednings- och luftbevakningssystemet fortsätter men i starkt begränsad omfattning.

Överbefälhavaren anser att för krigsorganisationen i kostnadsramen A 1 bl. a. följande förbättringar i förhållande till kostnadsramen A 2 kan uppnås.

Kategoriklyvning erfordras inte.

Vid *arméstridskrafterna* är det möjligt att även på lång sikt bibehålla ett begränsat antal pansarbrigader och hälften av norrlandsbrigaderna. Modern eldledningsmateriel för omkring 10 % av luftvärnsbataljonerna kan anskaffas.

Inom *marinstridskrafterna* kan ytattack- och minröjningsförbanden ökas något. Vissa kvalitetsförbättringar kan genomföras vid det fasta kustartilleriet.

Inom *flygstridskrafterna* kan antalet jaktförband ökas något och vissa kvalitetsförbättringar kan genomföras bl. a. beträffande stridsledningen.

För att ge en bakgrund för bedömningen av *våra försvarsmöjligheter* i alternativet A redovisar överbefälhavaren inledningsvis dessa möjligheter i nuläget och framhåller härvid följande. Försvaret mot invasion genomförs med stridskrafter ur alla försvarsgrenar. Förmågan att möta invasion, t. ex. avvärja eller fördröja denna, är beroende av antalet och styrkan hos samtliga försvarsgrenars stridskrafter. Med krigsmaktens nuvarande omfattning och utformning har det bedömts möjligt att vid storanfall avvärja en stort upplagd invasion över havet eller landgränsen. Om invasionen samtidigt utförs i två olika huvudriktningar, bedöms krigsmakten kunna avvärja anfall i den ena och genomföra segt, fördröjande försvar i den andra. Nu befintliga resurser medger även att anfall med mindre styrkor kan mötas i övriga delar av landet. Landet i dess helhet kan bevakas. Luftförsvaret kan verka inom alla viktiga delar av vårt luftrum. Vår förmåga i sistnämnda hänseende har begränsats genom att antalet jaktdivisioner nedgått under år 1967. Om en angripare riktar ett stort upplagt anfall mot ett område, som från början inte ansetts vara primärt hotat, är i dag tillgången på stridskrafter sådan att det bedöms möjligt att inledningsvis möta anfallet under så lång tid att stridskrafter från inte hotade landsdelar hinner tillföras och komma till verkan.

Mot denna bakgrund karakteriserar överbefälhavaren våra försvarsmöjligheter i alternativet A vid mitten av 1970-talet och gör dessutom utblickar på längre sikt, då konsekvenserna av den nya inriktningen i full utsträckning hunnit göra sig gällande. Han framhåller härvid bl. a. följande förhållanden.

Marin- och flygstridskrafternas motverkan vid storanfall blir mycket svagare än nu. Angriparen får stor frihet att välja anfallsområden.

Bristen på kvalificerade stridskrafter av alla slag är så stor, att det blir nödvändigt att ompröva nuvarande principer för försvar mot storanfall som samtidigt sätts in över gräns och kust. Vi tvingas att välja mellan ett försvar som är svagt i alla delar av landet eller ett försvar som kraftsamlas huvudsakligen till en landsdel. Det blir minst ogynnsamt att välja det sistnämnda alternativet. Stora risker tas emellertid härmed.

Inom det område vi inledningsvis väljer för kraftsamling kan ett försvar tas upp för att avvärja storanfall. Bristen på kvalificerade stridskrafter av alla slag torde så småningom göra det nödvändigt att enbart fördröja angriparens framträngande och att därvid uppge territorium.

Tilldelas en del av landet det antal stridskrafter, som bedöms bli erforderligt, är den totala bristen på stridskrafter sådan att det fördröjande försvaret i en annan del blir svagt. Riktas ett stort upplagt anfall även mot ett område där försvaret är svagt, kan vi tidigt komma att tvingas uppge betydande landområden. De viktigaste områdena och platserna i landet kan emellertid tilldelas ett lokalt försvar med i huvudsak nuvarande omfattning.

Det blir nödvändigt att betydligt hårdare än nu prioritera de områden där insats kan ske av sjöstridskrafter och kustartilleri. Betydelsefulla områden måste lämnas utan sådant skydd.

Jaktflyget måste kraftsamlas till vissa begränsade delar av landet. Spansingsflygets möjligheter att klarlägga en angripares verksamhet minskar väsentligt.

Våra möjligheter att möta kuppanfall såväl i inledningsskedet som senare blir sämre än nu.

Under neutralitetstillstånd kommer våra möjligheter att övervaka sjö- och luftterritoriet att minska liksom möjligheterna att eskortera handelsfartyg.

Överbefälhavaren framhåller att minskningen i krigsmaktens styrka kan komma att negativt påverka totalförsvaret i dess helhet. Det blir särskilt fallet om vissa landsdelar tidigt måste uppges.

Krigsmaktens utformning enligt särskilda direktiv i alternativet A

Överbefälhavaren har även belyst en sammansättning av krigsmakten enligt de särskilda synpunkterna i alternativet A (se sista stycket av avsnitt 2.5).

I en sådan lösning kommer i förhållande till nuläget *arméstridskrafternas* brigader att minska med omkring 40 %. De utgående brigaderna ersätts med förband som har lägre kvalitet. Ett reducerat antal pansarbrigader kan bibehållas. Kvarstående infanteribrigaders kvalitet kan förbättras något. De särskilda norrlandsförbanden kan bibehållas. Pansarvärnsbeväpningen utökas och förbättras. Eldledningsutrustningen förnyas vid drygt hälften av luftvärnsbataljonerna.

Marinstridskrafterna blir kvalitativt och kvantitativt mycket svagare än nu. Ytattackförbanden minskar sålunda på sikt med 50—60 %, ubåtsför-

banden med omkring 50 %. Ubåtsjaktkapaciteten nedgår påtagligt. Den totala mineringskapaciteten nedgår. Fast kustartilleri kommer inte att kunna bibehållas i flera viktiga områden och en betydande kvalitetssänkning sker inom en stor del av övriga områden.

Inom *flygstridskrafterna* har antalet divisioner under år 1967 minskat med 15 %. Antalet kommer därutöver att relativt snabbt minska med 40 %. Liksom i övriga alternativ tillkommer lätta attackförband med skol-flygplan Sk 60 för enklare attackuppgifter. Pågående utbyggnad av stridslednings- och luftbevakningssystemet begränsas och senareläggs.

Tillämpas denna lösning för krigsmaktens sammansättning i kostnadsram A 1 kan för samtliga försvarsgrenars stridskrafter vissa begränsade kvantitativa och kvalitativa förbättringar erhållas jämfört med ram A 2.

Överbefälhavarens karakteristik av *våra försvarsmöjligheter* vid mitten av 1970-talet och i vissa fall också i början av 1980-talet i denna lösning (båda kostnadsramarna) i jämförelse med nuläget kan sammanfattas på följande sätt.

Marin- och flygstridskrafternas motverkan vid storanfall över havet blir så svag, att angriparen tidigt kan komma att tvinga oss att föra försvaret endast fördröjande.

Tillgången på kvalificerade arméförband medger vid storanfall en tilldelning till två olika invasionsområden i ungefär den omfattning som nu bedöms vara ett förstahandsbehov för avvärjande försvar i det ena och ett fördröjande försvar i det andra området. Bristen på stridskrafter av alla slag kommer emellertid att medföra, att försvarseffekten särskilt utanför och inom kustområdet blir avsevärt svagare än nu. Även i det område som väljs för ett avvärjande försvar torde en övergång till fördröjning tidigt bli nödvändig. Vi tvingas att uppge territorium. De viktigaste områdena och platserna i landet kan få lokalt försvar med i huvudsak nuvarande omfattning.

Bristen på stridskrafter — inte minst tungt attackflyg och marina enheter — ökar en angripares möjlighet att genomföra företag mot svagt försvarade områden eller att kringgå de områden där vi samlat våra resurser. Det blir nödvändigt att mycket hårt prioritera de områden där insats kan ske av sjöstridskrafter och kustartilleri. Många betydelsefulla områden måste lämnas utan skydd av sådana stridskrafter. Jaktflyget måste koncentreras till endast några få områden. Luftförsvaret inom övriga områden blir svagt.

Möjligheterna att möta kuppanfall såväl i inledningsskedet som senare blir mycket sämre än nu. Mycket stora krav ställs på statsmakterna att även vid svaga indikationer vidta beredskapsåtgärder.

Under neutralitetstillstånd kommer våra möjligheter att övervaka sjö- och luftterritoriet att starkt minska liksom möjligheterna att eskortera handelsfartyg.

2.6.3. Alternativet B

Överbefälhavaren framhåller att krigsmakten om alternativet A väljs får betydande svagheter vilka medför allvarliga konsekvenser för vårt försvar. Vid utformningen av alternativet B har utgångspunkten varit den föreslagna utformningen inom kostnadsramen A 1. En väsentlig svaghet i alternativet A 1 ligger i den begränsade tillgången på kvalificerade arméstridskrafter. Vid anfall eller hot mot olika områden torde det bli nödvändigt att kraftsamla våra resurser till ett område. Risken är stor att vi snabbt måste uppges landområden i andra riktningar. De resurser som kan tillkomma i alternativet B har därför främst utnyttjats för att minska nämnda svaghet.

De medel som därefter återstår har använts för punktvisa förstärkningar. Möjligheterna att ingripa mot överskeppningsföretag ökas något genom att antalet fartyg ökas och genom att fast kustartilleri kan bibehållas i områden utöver vad som är möjligt i alternativet A. Flygspaningsorganisationen blir något bättre än i detta alternativ. Medel har vidare kunnat avdelas för en kvalitetshöjning inom luftförsvaret.

Inom *arméstridskrafterna* kan de särskilda norrlandsförbanden bibehållas. Antalet pansarbrigader minskar med omkring 40 % och antalet infanteribrigader med omkring 50 %. Huvuddelen av de brigader som utgår omvandlas till förband med lägre kvalitet. Pansarvärnsbeväpningen utökas och förbättras enligt tidigare planer. Luftvärnsförbanden kan komma att delvis ges modern utrustning.

För *marinstridskrafternas* del minskar antalet ytattackförband på längre sikt med drygt 40 %. Även ubåtsförbanden minskar men i något långsammare takt än i alternativet A. Mineringsförbandens antal ökas, men den totala mineringskapaciteten nedgår genom reduceringen av ytattackförbanden.

Fast kustartilleri kan inte bibehållas inom vissa områden. En kvalitets-sänkning blir emellertid fortfarande nödvändig. Uppsättningen av rörliga spärrförband fullföljs.

För *flygstridskrafternas* del kommer antalet jaktdivisioner att bli drygt 20 % mindre än nu (omkring 40 % mindre än läget före den 1 juli 1967). Antalet attackdivisioner minskar med omkring 20 %. Transportflyget kan till viss del förnyas. Utbyggnaden inom stridslednings- och luftbevaknings-systemet fortsätter i begränsad omfattning.

Överbefälhavarens karakteristik av *våra försvarsmöjligheter* vid mitten av 1970-talet och i vissa fall i början av 1980-talet i alternativet B i jämförelse med alternativet A kan sammanfattas på följande sätt.

Om huvuddelen av stridskrafterna kraftsamlas starkt, kan vid storanfall sådana samtidigt tilldelas två skilda invasionsområden. Inom ett av dessa kan försvaret upptas med avvärjande syfte och med något ökad uthållighet än i alternativet A. I det andra området bedöms försvaret kunna föras fördröjande, dock med mindre uthållighet än med hittillsvarande krigsorganisation.

Bristen på kvalificerade stridskrafter för skydd av andra landsdelar är stor även i detta alternativ. Risken är påtaglig för företag mot dessa områden. Våra stridskrafter i kraftsamlingsområdena kan komma att avskäras. Betydelsefulla områden måste även i alternativet B lämnas utan skydd av sjöstridskrafter och kustartilleri.

Jaktflyget har samma omfattning som i alternativet A. Det bör liksom i detta alternativ kraftsamlas till vissa begränsade delar av landet. En delvis förbättrad stridsledning ökar dock i förhållande till lägre kostnadsnivåer något dess möjligheter att verka. Jämfört med alternativet A förbättras luftförsvaret även genom att det kvalificerade luftvärnet kan komma att förstärkas.

Möjligheterna till motverkan vid kuppfall är något bättre än i alternativet A under såväl kuppfalllets inledning som dess senare skeden.

Under neutralitetstillstånd kommer våra möjligheter att övervaka sjö- och luftterritoriet att vara i huvudsak desamma som i alternativet A. Antalet fartyg ger även i detta alternativ små möjligheter att eskortera handelsfartyg.

Överbefälhavaren anför sammanfattningsvis att det i alternativet B blir möjligt att avse kvalificerade stridskrafter — i första hand arméstridskrafter — för mer än en del av landet. Möjligheterna till insats utanför gräns och kust samt till luftförsvaret blir något bättre än alternativet A. Mycket påtagliga svagheter kvarstår dock och blir successivt allt mera kännbara. Liksom i alternativet A är anslagsnivån på sikt konstant, vilket medför att resurserna blir otillräckliga för att följa med i den tekniska utvecklingen. För att minska dessa svagheter bör enligt överbefälhavaren det militära försvarets kostnader tillåtas stiga även efter budgetåret 1970/71.

2.6.4. Alternativet C

Överbefälhavaren har i enlighet med direktiven gett prioritet åt den organisationsbestämmande materielen och den utbildning som erfordras för att få största effekt ur krigsorganisationen samtidigt som de väsentligaste områdena inom den gemensamma sektorn tillgodoses.

Även sedan hänsyn tagits till de i direktiven angivna besparingsåtgärderna skulle den angivna ekonomiska ramen nödvändiggöra inte oväsentliga minskningar av stridskrafterna i förhållande till hittillsvarande planering (»3 600»-nivån). För att begränsa minskningarna och söka hålla uppe kvaliteten har därför även i denna anslagsnivå livslängderna för vissa stridsmedel måst förlängas. Detta gäller bl. a. flygplan 35 och 37 samt fasta kustartilleribatterier. I avvaktan på säkrare underlag beträffande avvägningen inom luftförsvaret har medlen härför endast fördelats preliminärt.

De ökade resurser, som kan disponeras i detta alternativ jämfört med alternativet B har gjort det möjligt att minska de mest påtagliga svagheter i alternativet B. Tillkommande resurser kan sålunda i betydande utsträck-

ning täcka bristen på kvalificerade stridskrafter för skyddet av sådana landsdelar, till vilka försvaret inte kraftsamlats. Det avvärjande och det fördröjande försvaret kan ges en något ökad uthållighet. Motverkan i luften och på havet blir starkare.

Inom *arméstridskrafterna* kan antalet brigader i stort bibehållas. Antalet pansarbrigader minskas såsom i alternativet B med omkring 40 %, men kvarvarande enheter ges planerade kvalitetsförbättringar. Antalet norrlandsbrigader kan på sikt ökas något. Infanteribrigaderna ges successivt bättre kvalitet. Huvuddelen av luftvärnsbataljonerna förses med modern eldledningsutrustning och antalet luftvärnsrobotförband ökar efter hand. Arméflyget utökas.

Inom *marinstridskrafterna* minskar antalet ytattackförband under del av perioden. Senare blir antalet ungefär lika stort som nu. Samtidigt sker övergången till lätta förband. Under senare delen av 1970-talet kommer vissa av de tidigare utgående enheternas uppgifter att övertas av kanonbåts- och robotbåtsförband. Antalet ubåtar minskar något. Mineringsförbandens antal ökar. Den totala mineringskapaciteten minskar trots detta när tyngre attack- och fregattförband utgår.

Vid kustartilleriet kan nuvarande antal fasta spärrbataljoner bibehållas. Antalet fasta batterier minskar successivt. Pågående uppsättning av rörliga spärrförband fullföljs. Antalet rörliga kustartilleribataljoner ökar något. En förbättrad kustrobot kan komma att anskaffas.

Inom *flygstridskrafterna* kan jaktflyget bibehållas på samma nivå som efter 1967 års vakantsättningar. Antalet attackdivisioner minskar något. Spaningsdivisionernas antal ändras inte. Ett antal tunga transportflygplan anskaffas och de lätta ersätts delvis. Stridslednings- och luftbevaknings-systemets kapacitet ökar.

Överbefälhavarens karakteristik av *våra försvarsmöjligheter* vid mitten av 1970-talet och i vissa fall i början av 1980-talet i alternativet C i jämförelse med alternativet B kan sammanfattas på följande sätt.

I förhållande till alternativet B ökar våra försvarsmöjligheter i hög grad. En angripare får påtagligt minskad frihet att välja anfallsområden. Vår förmåga att genomföra avvärjande och fördröjande försvar förbättras. Den ökade tillgången på kvalificerade arméstridskrafter, de ökade möjligheterna att avdela sjöstridskrafter för flera havsområden, ett bättre kustartilleriförsvar och bättre tillgång på attack-, jakt- och spaningsflyg ökar våra möjligheter att möta anfall även mot områden som inte ansetts vara primärt hotade.

Möjligheterna till motverkan vid kuppanfall blir påtagligt större än i alternativet B.

Under neutralitetstillstånd blir våra möjligheter att övervaka sjö- och luftterritoriet och att avvisa kränkningar i stort sett lika med vad som skulle bli en följd av hittillsvarande planering.

2.6.5. Särskilda frågor

Värnpliktsfrågan

Trots försvarsutredningens direktiv att krigsmakten även i framtiden skall bygga på den allmänna värnpliktens princip och trots att värnpliktsfrågan ingående studerats under 1950- och 60-talen har överbefälhavaren funnit det nödvändigt att undersöka, om ändringar i värnpliktsystemet skulle kunna öka möjligheterna att bibehålla krigsorganisationens effekt. Han har därvid funnit det nödvändigt att även överväga kategoriklyvning, dvs. att undanta en del vapenföra värnpliktiga från all utbildning i fred.

I enlighet med direktiven har överbefälhavaren även undersökt möjligheterna att minska antalet tjänstgöringsdagar genom ökad differentiering i utbildningen eller genom allmänt förkortad utbildningstid.

Överbefälhavaren påpekar att årskullarna de senaste åren varit större än medeltalet över en längre period. För att åstadkomma en jämn belastning på utbildningsorganisationen har därför grundutbildningen uppskjutits ett à två år för en del av de värnpliktiga. Detta har under en tid medfört högre medelålder under utbildningen och dessutom sociala olägenheter. Om grundutbildningen skall kunna ske vid de genomsnittsåldrar som nu gäller kan, utan ändring av gällande uttagningsprinciper, utbildningskontingenten minskas till 49 000 man. Understiger den detta antal måste enligt överbefälhavarens mening kategoriklyvning tillgripas.

Överbefälhavaren har i de lägsta alternativen funnit det nödvändigt att överväga konsekvenserna av att bibehålla den allmänna värnpliktens princip och av att införa kategoriklyvning. I förra fallet minskar på lång sikt antalet kvalificerade förband och på kort sikt möjligheterna att utnyttja redan anskaffad materiel. Det totala antalet förband kan dock i huvudsak bibehållas. I det senare fallet kan nedgången i kvalificerade förband begränsas men det totala antalet förband sjunker. I alternativet A 2 har en kategoriklyvning avseende drygt 2 000 värnpliktiga per år bedömts bli nödvändig. Former och bestämmelser för en kategoriklyvning måste enligt överbefälhavaren utredas, om alternativet A 2 väljs. Detta torde ta tid och medför att nya uttagningsprinciper kan införas tidigast vid inskrivningen 1970/71.

Överbefälhavaren framhåller att det system för värnpliktsutbildningen som riksdagen beslöt år 1966 ger erforderlig utbildning för olika befattningshavare och förband. Kompletterande undersökningar, främst inom armén och marinen, har visat att det inte är lämpligt att underskrida de genom 1966 års riksdagsbeslut fastställda utbildningstiderna.

Överbefälhavaren har förutom det material som låg till grund för nämnda riksdagsbeslut granskat även andra vägar att minska antalet tjänstgöringsdagar. I samtliga alternativ har minskningar bedömts vara nödvändiga. Genom att överföra värnpliktiga till kategorier med kortare utbildningstid

har t. ex. totala antalet tjänstgöringsdagar inom armén minskats med omkring 65 000 och genom att minska repetitionsutbildningen för vissa specialförband har vidare en nedgång med omkring 125 000 dagar varit möjlig. Direktutbildning för vissa lokalförsvarfsförband har undersökts. Besparingarna härvid blir emellertid enligt överbefälhavaren små i jämförelse med nackdelarna, vilka bl. a. är sänkt mobiliseringssäkerhet och mobiliseringsberedskap samt olämplig åldersfördelning inom krigsorganisationen.

1966 års riksdagsbeslut innebar en minskning med 370 000 tjänstgöringsdagar per år till omkring 19 milj. tjänstgöringsdagar. Överbefälhavaren har nu räknat med att antalet tjänstgöringsdagar kan komma att minskas med ytterligare omkring 1 500 000 i alternativet A 2, 750 000 i A 1, 650 000 i B och 320 000 i C. De direkta kostnadsminskningarna genom denna åtgärd anges exempelvis i alternativet B på sikt till ca 20 milj. kr. per år.

Avvägningen inom luftförsvaret

Överbefälhavaren framhåller att luftförsvaret och dess olika delar ingående har studerats under en lång följd av år. Detta arbete har under år 1967 fortsatts och intensifierats. Luftförsvarets uppgifter, avvägningen mellan kvalitet och kvantitet i fråga om ny flygplantyp samt avvägningen mellan jaktflyg, luftvärnsrobotar och luftvärn har därvid behandlats. Det har inte varit möjligt att slutföra arbetet i dess helhet. Överbefälhavaren anser att grundsynen i ÖB 65 i allt väsentligt fortfarande bör gälla. Vissa modifieringar föreslås i de lägsta alternativen av luftförsvarets uppgifter och utformning i stort. En sänkt ambitionsgrad blir av ekonomiska skäl nödvändig.

Överbefälhavaren anmäler att det vid det fortsatta utredningsarbetet inom detta område kommer att tas fram erforderligt underlag för de avvägningsbeslut och andra ställningstaganden som successivt blir nödvändiga under de närmaste åren, t. ex. beslut om typ för nästa jaktflygplan. Om något av alternativen A eller B skulle läggas till grund för försvarsbeslutet, kan det enligt överbefälhavaren bli nödvändigt att överväga att välja ett jaktflygplan med lägre prestanda än Viggen.

Överbefälhavaren har således inte nu kunnat ta någon slutlig ställning i avvägningsfrågorna inom luftförsvaret. Utredningsresultaten har emellertid i viss mån påverkat dellösningarna i de skilda kostnadsnivåerna.

Beredskap

Överbefälhavaren framhåller att graden av insatsberedskap måste grundas på överväganden rörande bl. a. det internationella läget, våra möjligheter att få förvarning samt de möjligheter och resurser en angripare har för insats mot oss. I första hand bör förändringar i vår närhet kunna mötas med variationer i beredskapen inom ramen för tillgängliga resurser. Räcker inte detta, måste med värnpliktslagens stöd ytterligare resurser tillföras. Inom fredsorganisationen finns därför nu och måste även i fortsättningen finnas

möjligheter att snabbt höja insatsberedskapen.

Överbefälhavaren påpekar att det hittills har ansetts viktigare att tillgodose den långsiktiga beredskapen än insatsberedskapen. I de låga kostnadsramar, som nu är aktuella, är det än mer angeläget att statsmakterna tillämpar denna princip.

Insatsberedskapen skall ge primär insatskraft vid kuppanfall. Vid minskad fredsorganisation och minskat antal i fredstid tillgängliga enheter blir insatsberedskapen lägre. Överbefälhavaren anser att för att vidmakthålla nuvarande beredskapsnivå det kan bli nödvändigt att på sikt avsätta ökade resurser för insatsberedskapen. Framför allt krävs emellertid vilja hos statsmakterna att även vid relativt små förändringar, vilka kan tyda på risk för militära insatser i vår omgivning eller mot oss, höja vår insatsberedskap genom bl. a. inkallelse av förband.

I alternativet A har överbefälhavaren räknat med att kostnaderna för insatsberedskapen kommer att tillföras utanför ramarna. Enligt direktiven har i alternativet B inräknats kostnaderna för den beredskap som krävs för att möta kränkningar och i alternativet C kostnaderna för en beredskap av samma omfattning som den nu befintliga.

Om något av alternativen A eller B väljs räknar överbefälhavaren med att medel tilldelas utanför ramarna så att beredskap minst motsvarande nuvarande nivå kan hållas.

Överbefälhavaren föreslog i ÖB 65 vissa förbättringar av insatsberedskapen. Dessa önskemål kvarstår i allt väsentligt.

Kärnvapenfrågan

Överbefälhavaren hänvisar till försvarsutredningens direktiv enligt vilka krigsmakten främst bör utformas med tanke på ett krig fört utan kärnvapen dock utan att en begränsad insats av kärnvapen får allvarligt minska möjligheterna till fortsatt försvar. Enligt överbefälhavaren kommer detta att beaktas vid bl. a. utformningen av materiel, taktik och utbildning liksom också befästningsanläggningar.

Handlingsfriheten i fråga om svenska kärnladdningar har belysts i ÖB 65. I överbefälhavarens eget förslag inräknades därvid vissa medel för att skaffa nödvändiga kunskaper m. m. för att nedbringa tiden mellan ett eventuellt framtida beslut och leverans av den första laddningen. I lägre ramar inräknades inga medel för dessa ändamål. Inte heller i de nu redovisade utredningsalternativen har några medel avsatts härför.

Gemensamma ändamål

Överbefälhavaren framhåller att strävan har varit att inom de olika alternativen ge största möjliga ekonomiska utrymme för de egentliga stridskrafterna. Särskilda undersökningar har därför genomförts för att klarlägga konsekvenserna av minskade kostnader för vissa gemensamma ändamål,

t. ex. gemensamma staber och ledningsresurser, förvaltningsorganisationer och totalförsvarets gemensamma ledningsplatser. Strävan har varit att åstadkomma minst 10 % besparingar i lägsta kostnadsnivå. En stor del av dessa kostnadsminskningar måste tas inom avlöningsanslagen. Detta medför enligt överbefälhavaren att det i alternativet A blir nödvändigt att överföra omkring 600 personer inom två år till verksamhet utanför krigsmakten. Detta kan ske i långsammare takt i alternativet B. Byggnadsverksamheten för gemensamma ändamål nedgår dessutom starkt.

Fredsorganisationen

Överbefälhavaren anmäler att det inte har varit möjligt att vid utredningsarbetet i detalj undersöka alla konsekvenser för fredsorganisationen. Den påverkas av många andra än rent militära faktorer, bl. a. lokaliserings-, mark- och sysselsättningsfrågor. Särskild hänsyn måste tas till personalen. Ingående utredningar erfordras innan detaljbeslut kan fattas. Överbefälhavaren kommer att föreslå sådana förändringar inom fredsorganisationen, som kan bli en följd av en reviderad krigsorganisation.

Konsekvenserna i stort torde inom de olika kostnadsnivåerna bli följande.

Inom *alternativet A* aktualiseras i ram A 2 en minskning av arméns fredsorganisation med två eller tre utbildningsanstalter. I ram A 1 måste samtliga utbildningsanstalter bibehållas. I båda delalternativen kan en ändrad inriktning av utbildningen bli aktuell vid vissa förband. Förändringarna kan komma att ske under perioden 1968—73.

Vid marinen torde fredsorganisatoriska förändringar inte bli aktuella under de närmaste åren. På något längre sikt aktualiseras dock förbandsindragningar.

För flygvapnets del torde en indragning av tre eller fyra flottiljer bli nödvändig i alternativ A 2 och två eller tre i alternativet A 1.

Militärmusiken avvecklas helt.

I *alternativet B* torde de fredsorganisatoriska förändringarna bli desamma som i alternativet A 1, militärmusiken bibehålls dock delvis.

Även i *alternativet C* behöver två flottiljer dras in för att möjliggöra en anslutning till tidigare planering.

Forskning och materielanskaffning

För att inte konsekvenserna på kort sikt för stridskrafterna skall bli för stora i de utredda anslagsramarna, måste enligt överbefälhavaren personella reduktioner ske vid centrala staber, förvaltningar och institutioner samt volymen på forsknings- och utvecklingsverksamheten minskas, främst i alternativen A och B. Detta kommer på sikt att försämra möjligheterna att utveckla, välja och anskaffa kvalificerad militär materiel. Underlaget för att bedöma den långsiktiga tekniska utvecklingen blir i framtiden svagare och riskerna för tekniska överraskningar större.

50 % av försvarsanslagen används f. n. för beställningar inom det svenska näringslivet. I samtliga alternativ, som nu utretts, kommer utrymmet för materielbeställningar att minska. Dessutom kan till en början förhållandevis mindre del av försvarsanslagen avses för sådana beställningar. Detta kan under en övergångsperiod komma att medföra svårigheter inom vissa industribranscher.

Överbefälhavaren framhåller att inom flera väsentliga områden det blir svårare att bibehålla en egen försvarsindustri på kvalitativt tillräckligt hög nivå. I de lägsta alternativen torde återverkningarna inom några år bli så stora, att anskaffning av krigsmateriel vid egna industrier allvarligt kan komma att äventyras.

Försvarsviljan

Överbefälhavaren framhåller att försvarsviljan utgör en väsentlig grund för vår förmåga att stå emot en aggression eller hot om en sådan. Undersökningar har visat att den fortfarande är god.

I ÖB 65 framhölls bl. a. följande.

För att vi skall kunna vidmakthålla en fast moståndsvilja är det nödvändigt att vår personal är väl utbildad och vår krigsmateriel av god kvalitet. Det militära försvarets personal måste ha tilltro till att vi kan försvara oss framgångsrikt. Det måste stå klart, att vi är väl rustade för de aktuella stridsuppgifterna och att underlägsenhet i totala resurser kan uppvägas av ett riktigt utnyttjande av de naturliga försvarsbetingelserna.

Det anförda måste enligt överbefälhavaren alltjämt beaktas.

Överbefälhavaren anser att frivilligorganisationerna fyller viktiga funktioner i vårt försvar och att de också i betydande grad bidrar till att hålla försvarsviljan levande. Överbefälhavarens strävan har varit att även i de låga alternativen tillgodose denna verksamhet.

Strategisk rörlighet

Överbefälhavaren har liksom inför ÖB 65 specialstuderat strategisk rörlighet, dvs. förflyttning av kvalificerade förband, s. k. operativa enheter mellan olika landsdelar. Möjligheterna att i ökad utsträckning utnyttja civila resurser har därvid särskilt undersökts.

Enligt överbefälhavaren kvarstår de motiv som framfördes i ÖB 65 för att öka den strategiska rörligheten. En minskning av antalet operativa enheter ökar behovet härav. Vissa åtgärder för att öka den strategiska rörligheten har redan vidtagits bl. a. genom ökat utnyttjande av våra civila transportresurser. Ytterligare åtgärder i denna riktning planeras, bl. a. avses släpfordon för stridsvagnar anskaffas.

Överbefälhavaren framhåller att den strategiska rörligheten också förbättras om de rörliga stridskrafternas egen förmåga till snabba omgrupperingar ökas. Detta har till viss del kunnat ske i de redovisade lösningarna.

Inom armén tillkommer t. ex. ett antal traktortransportbataljoner, dvs. transportförband huvudsakligen utrustade med traktorer. Därutöver föreslås antalet transportflygplan öka i de olika lösningarna. Härigenom förbättras även den strategiska rörligheten för vissa enheter. De begränsade åtgärder som har kunnat föreslås kan emellertid enligt överbefälhavaren endast i någon mån motverka att antalet kvalificerade enheter minskar.

Materiell uthållighet

Enligt direktiven för utredningsalternativet B skall överbefälhavaren belysa möjligheter för och konsekvenser av sänkta krav på uthållighet. Kungl. Maj:t har i särskild ordning fastställt normer för krigsmaktens materiella uthållighet. Genom 1958 års försvarsbeslut begränsades dessa normer. Av ekonomiska och andra skäl har på flera väsentliga områden fredsanskaffningar av ersättningsförnödenheter dessutom ytterligare måst begränsas eller senareläggas.

Överbefälhavaren har låtit särskilt granska möjligheten att ytterligare minska uthålligheten. Härvid har visat sig att ett segt försvar av territoriet inte skulle bli möjligt vid en sänkt uthållighet. För hela krigsmakten skulle följden bli att förbandens kapacitet inte skulle kunna tas ut och att de tidigt skulle tvingas gå över till strid med enklare medel. Möjligheterna till ökad ersättningsanskaffning under krig bedöms som små.

Överbefälhavaren har mot denna bakgrund funnit att uthålligheten inte kan ytterligare sänkas. Några direkta och omedelbara besparingar kan inte göras inom detta område.

Återtagnin g av uppskjuten utbildning

I försvarsutredningens direktiv för alternativet A anges även att utbildningen av särskilt kvalificerad personal skall prioriteras och åtgärder som kan vidtas för att återta utbildning inom 1, 6, 12 resp. 24 månader skall redovisas.

Överbefälhavaren anser att den befälsutbildning som nu bedrivs är ett minimum. De ekonomiska vinsterna av uppskjuten utbildning är dessutom små. Befälsutbildning bör därför inte uppskjutas.

Grundutbildning kan teoretiskt återtas i viss utsträckning. En återtagning tar emellertid lång tid och måste ske parallellt med ordinarie utbildning. Den förutsätter fullmaktslagar för att mark, byggnader och fordon skall kunna ianspråktagas. En uppskjuten del av grundutbildningen kan endast till mindre del återtas inom 24 månader. Ett sådant uppskjutande medför stora praktiska svårigheter och avstyrks bestämt.

Även återtagning av repetitionsutbildning medför stora svårigheter och nackdelar. Att uppskjuta sådan utbildning avstyrks därför bestämt av överbefälhavaren.

Överbefälhavaren framhåller att i de ramar som nu har utretts måste man söka uppnå besparingar på annat sätt än genom att uppskjuta utbildning.

2.6.6. Överbefälhavarens slutsatser om våra försvarsmöjligheter

Utgångspunkten för ÖB 65 var 1964 års målsättning och Kungl. Maj:ts direktiv. Vår förmåga att lösa målsättningens uppgifter påverkas, anför överbefälhavaren, såväl av de resurser som en angripare kan komma att sätta in mot oss som av våra egna resurser.

Omfattningen av bl. a. stormakternas stridskrafter kommer enligt överbefälhavaren i hög grad att styras av den säkerhetspolitiska situationen i världen. Överbefälhavaren har analyserat nuvarande militärpolitiska läge och utvecklingstendenserna, främst inom stormakterna, liksom huvuddragen i den militärtekniska utvecklingen. Han har, i överensstämmelse med direktiven, utgått från att en angripare endast kan sätta in en begränsad del av sina resurser mot oss. Även om denna inte kan anges med säkerhet, kan dock en övre och en undre gräns för en rimlig insats beräknas. I allt väsentligt överensstämmer de bedömningar som nu gjorts med dem som låg till grund för förslagen i ÖB 65. Dessa gränser har utnyttjats vid värdering av vilka uppgifter krigsmakten i de skilda alternativen kan lösa.

Överbefälhavaren erinrar om de i det föregående redovisade slutsatserna om de försvarsmöjligheter som de olika alternativen ger. Han framhåller härvid att skillnaden mellan de ekonomiska ramarna motsvaras av en betydligt större relativ skillnad i försvarseffekt. Avslutningsvis anför han vidare följande.

Ingen del av landet behöver i något alternativ lämnas helt utan någon form av försvar, men styrkan och uthålligheten i detta varierar starkt. Vår försvarsförmåga minskar påtagligt mellan de olika kostnadsramarna och beräknas i det lägsta alternativet komma att sjunka till närmare hälften av vad hittillsvarande planering skulle ha möjliggjort. Endast en krigsmakt uppbyggd enligt huvudlinjerna i överbefälhavarens förslag i ÖB 65 bedöms av överbefälhavaren på sikt svara mot den målsättning som gällt sedan år 1964 och mot Kungl. Maj:ts direktiv.

2.6.7. Särskilda uttalanden i militärledningen

Vid ÖB-svarets behandling i militärledningen har försvarsgrenscheferna anmält avvikande meningar i vissa avväggningsfrågor i alternativen A och B.

I alternativet A anser sålunda arméchefen att kombination 2 bort väljas. Flygvapenchefen däremot förordar i detta alternativ i princip kombination 1 men anser att en medelsfördelning enligt överbefälhavarens förslag kan godtas under de två eller tre närmaste åren.

I alternativet B anser marinchefen att marinens kostnadsandel blivit för liten. Flygvapenchefen hävdar motsvarande beträffande flygvapnet.

Chefen för försvarets forskningsanstalt har i militärledningen anfört att alternativen A och B leder till ökade svårigheter att följa med i den militärtekniska utvecklingen. Redovisningen av krigsmaktens operativa möjligheter med dessa alternativ skulle därför närmast ge en alltför optimistisk bild. Han ansluter sig dock till överbefälhavarens förslag som en grund för försvarsutredningens bedömanden.

Tabell 6. Av överbefälhavaren gjord fördelning i stort av medlen inom alternativen A, B och C

(Belopp i milj. kr. Pris- och löneläget maj 1966¹)

| Alternativ/ Budgetår | Armén | Marinen | Flygvapnet | Gemensamt | Summa |
|------------------------|-------|---------|------------|-----------|-------------|
| A 2 | | | | | |
| 1968/69..... | 1 485 | 645 | 1 685 | 875 | 4 600 + 90 |
| 1969/70..... | 1 510 | 660 | 1 720 | 840 | 4 600 + 130 |
| 1970/71..... | 1 520 | 660 | 1 715 | 835 | 4 600 + 130 |
| 1971/72 och därefter.. | 1 490 | 645 | 1 640 | 825 | 4 600 |
| A 1 | | | | | |
| 1968/69..... | 1 485 | 645 | 1 685 | 875 | 4 600 + 90 |
| 1969/70..... | 1 510 | 660 | 1 720 | 840 | 4 600 + 130 |
| 1970/71..... | 1 520 | 660 | 1 715 | 835 | 4 600 + 130 |
| 1971/72 och därefter.. | 1 550 | 660 | 1 695 | 825 | 4 730 |
| B | | | | | |
| 1968/69..... | 1 505 | 645 | 1 685 | 915 | 4 660 + 90 |
| 1969/70..... | 1 560 | 665 | 1 725 | 900 | 4 720 + 130 |
| 1970/71..... | 1 615 | 680 | 1 755 | 900 | 4 820 + 130 |
| 1971/72 och därefter.. | 1 650 | 685 | 1 720 | 895 | 4 950 |
| C | | | | | |
| 1968/69..... | 1 625 | 705 | 1 845 | 925 | 5 100 |
| 1969/70..... | 1 690 | 725 | 1 925 | 910 | 5 250 |
| 1970/71..... | 1 745 | 745 | 1 995 | 915 | 5 400 |
| 1971/72..... | 1 760 | 745 | 2 020 | 925 | 5 450 |
| 1972/73..... | 1 800 | 760 | 2 070 | 955 | 5 585 |
| 1973/74..... | 1 845 | 790 | 2 125 | 965 | 5 725 |
| 1974/75..... | 1 900 | 810 | 2 185 | 975 | 5 870 |

¹ Summabeloppen uttryckta i pris- och löneläget maj 1967 framgår av avsnitt 2.4.

KAPITEL 3

Beslut och utredningar beträffande civilförsvaret

3.1 Huvudinnehållet i tidigare civilförvarsbeslut

Grunden för den nuvarande civilförvarsverksamheten utgörs av beslut av statsmakterna åren 1956 och 1959. Genom 1956 års beslut fastställdes principer efter vilka dels utrymningsplanläggningen skulle bedrivas, dels det fortsatta skyddsrumbygget skulle genomföras. Genom 1959 års beslut fastställdes i sina huvuddrag främst civilförsvarets organisation för förebyggande och skadeavhjälpande verksamhet, utbildningsverksamhetens omfattning samt civilförvarsstyrelsens organisation. År 1960 antogs en på dessa principer grundad ny civilförvarsplan.

1956 års riksdagsbeslut (prop. 1956: 185, L²U 52, rskr. 376) om civilförsvaret grundade sig huvudsakligen på ett av 1953 års civilförvarsutredning den 24 november 1955 avgivet delbetänkande vari de grundläggande frågorna om civilförsvarets inriktning och fortsatta uppbyggnad behandlades. I detta delbetänkande behandlades även de allmänna synpunkter på den framtida civilförvarsplanläggningen som överbefälhavaren och civilförvarsstyrelsen hade framlagt i en promemoria i mars 1955, kallad »marspromemorian».

Atomstridsmedlens verkningar ansågs böra utgöra utgångspunkten vid utformningen av civilförsvaret. I marspromemorian förordades en mycket långt driven utrymning av tätorter. Civilförvarsutredningen fann det bl. a. av försörjningstekniska skäl inte möjligt att driva utrymningen så långt eller helt på det sätt som föreslagits i marspromemorian. Chefen för inrikesdepartementet ansåg sig heller inte kunna tillstyrka planläggning av fullt så omfattande utrymningar som föreslagits i marspromemorian. I huvudsak förordade han följande:

För de större städerna och vissa andra utsatta områden och orter skulle planer upprättas för såväl en nära nog fullständig utrymning som för en beredskapsutrymning avseende alla icke arbetsföra och vissa därmed jämställda kategorier. I förstnämnda hänseende borde planeringen omfatta dels snabbutrymning i en följd och dels utrymning i etapper, därvid den första etappen skulle utgöras av beredskapsutrymningen. I anslutning härtill borde såsom en andra etapp planeras en omflyttning av innerområdenas kvarvarande befolkning till ytterområdena. För vissa andra städer och områden skulle planer upprättas för en mindre långtgående utrymning. Vilka städer och områden de olika planerna skulle avse skulle beslutas centralt. Den planläggning som här förordades innefattade alltså

olika alternativ. Bedömningen av förhandenvarande anfallsrisker måste bli avgörande för valet av alternativ. Genom att planläggningen icke, såsom förutsatts i marspromemorian, inriktades på en enda form av utrymning, skulle denna bedömning i större utsträckning än vad man där synes ha tänkt sig kunna komma att ske i själva det aktuella läget med hänsyn till förhållandena på en viss ort eller för någon eller några kategorier utrymningsberättigade. En smidigare anpassning efter omständigheterna blev härigenom möjlig.

Vad departementschefen här anfört föranledde ingen erinran vid riksdagsbehandlingen.

I fråga om skyddsrum innebar 1956 års beslut att sådana även i fortsättningen skulle inrättas såväl i de centrala delarna som i ytterområdena i utsatta orter. Befolkningsskyddsrum skulle inrättas endast i särskilt riskfyllda områden i dessa orter. Enskilda skyddsrum borde inte längre byggas i områden med befolkningsskyddsrum. Skyddsrummen i ytterområdena av orter med befolkningsskyddsrum i de centrala delarna samt i övriga utrymningsorter borde utföras som normalskyddsrum. I för luftanfall mindre utsatta orter där risken för kärnladdningsanfall bedömdes som liten skulle skyddsrumskravet tillgodoses genom normalskyddsrum. Inom områden som inte kunde anses innehålla primära anfallsmål skulle skyddsåtgärder vidtas endast mot radioaktiv strålning och då först i ett beredskapsläge. De ändrade riktlinjerna för skyddsrumbyggandet krävde ändringar av civilförsvarslagen. Något program för byggande av befolkningsskyddsrum förelades inte riksdagen i samband med propositionen.

Som grund för 1959 års riksdagsbeslut (prop. 1959: 114, SU 85, rskr. 233) låg främst 1953 års civilförvarsutrednings huvudbetänkande av år 1958.

Utgångspunkterna för bedömningarna var i stort sett desamma som år 1956. Hemortsbekämpning med kärnvapen intog sålunda enligt departementschefen fortfarande en central roll i krigföringen.

Beslut fattades om vissa förändringar av civilförsvarets uppgifter, bl. a. avseende röjnings- och reparationsuppgifter, bombröjning, undanförsel och förstöring.

Civilförsvarets organisation för förebyggande och skadeavhjälpande verksamhet fastställdes i sina huvuddrag. Väsentliga nyheter var att den lokala organisationen skulle göras mindre men effektivare än enligt dittillsvarande planer samt att en regional organisation med undsättningskårer skulle skapas inom det allmänna civilförsvarets ram.

Det lokala civilförsvaret organiserades inom betydligt större civilförvarsområden än tidigare. Civilförvarsverksamheten uppdelades på sex kårer, nämligen ledningskår, bevakningskår, brandkår, räddningskår, sjukvårdskår och skyddskår. 20 regionala undsättningskårer, vardera om ca 500 man, skulle organiseras. Kårerna skulle om möjligt rekryteras av värnpliktiga som hade två repetitionsövningar kvar. Befälsbehovet i civilförsvaret skulle bl. a. tillgodoses genom att 700—800 reservofficerare och lika många underofficersutbildade värnpliktiga överfördes till civilförsvaret.

Viss omorganisation av verkskydden beslutades även. Självskyddsutbildningen förutsattes huvudsakligen komma att ske genom frivilligorganisationernas försorg.

Beslut fattades även om utbildningsverksamhetens omfattning samt om civilförsvarsstyrelsens organisation.

Materielanskaffningen skulle i fortsättningen ske enligt en anskaffningsplan.

Om kostnaderna anfördes i propositionen att de förslag civilförvarsutredningen lämnat i stort kunde tjäna som riktlinjer för uppbyggnaden av civilförsvaret, men att avvägningen av kostnaderna för civilförsvaret borde prövas i samband med att kostnadsramarna för det militära försvaret för tiden efter budgetåret 1960/61 omprövades.

På grundval av 1953 års civilförvarsutrednings betänkanden avgav Kungl. Maj:t med prop. 1960:5 förslag till ny civilförvarslag. Förslaget godtogs av riksdagen (L²U 3, rskr. 133). Ytterligare föreskrifter meddelades i 1960 års civilförvarskungörelse.

1960 års försvarskommitté uttalade i sitt betänkande (SOU 1960:40) att den försvarspolitiska utvecklingen enligt kommitténs bedömning inte föranledde ändring i de uppgifter som statsmakterna genom riksdagsbeslutet åren 1956 och 1959 ålagt civilförsvaret. Kommittén föreslog, att anslagen till civilförsvaret skulle förstärkas med 20 milj. kr. för budgetåret 1961/62 av ett till 35 milj. kr. uppgående belopp, varmed de militära anslagen reducerades för nämnda budgetår. Den ytterligare förstärkning av anslagen till civilförsvaret som borde ske fr. o. m. budgetåret 1962/63 borde i sedvanlig ordning prövas av Kungl. Maj:t och riksdagen. Enligt kommittén borde åtgärder vidtas för att genomföra planlagda civilförvarsåtgärder avseende utrymning och inkvartering. I fråga om organisation för skadeavhjälpande uppgifter borde uppmärksamheten i första hand riktas på de större tätorterna samt på rekrytering och utbildning av de beslutade undsättningskårerna. En organisatorisk utformning som höll beredskapen på hög nivå borde eftersträvas.

Chefen för inrikesdepartementet ansåg sig (prop. 1961:1, bil. 13) böra förorda den av försvarskommittén föreslagna anslagshöjningen för budgetåret 1961/62 och räknade med att det för de närmast följande budgetåren skulle bli möjligt att successivt öka anslagen så att uppbyggnaden av den nya civilförvarsorganisationen kunde fullföljas inom rimlig tid. Av den totala anslagsförstärkningen på ca 20 milj. kr. borde enligt departementschefen större delen läggas på anslaget till anskaffning av materiel. Samtidigt föreslogs ett program för utbyggnaden av befolkningsskyddsrum i de 14 största städernas innerområden.

Anslagen till civilförsvaret under driftbudgeten i riksstaten uppgick för budgetåret 1961/62 till 47,4 milj. kr. och för budgetåret 1962/63 till 70,4 milj. kr. Anslagshöjningen mellan de båda budgetåren avsåg huvudsakligen

engångsanskaffning av materiel och kostnader för anordnande av allmänna skyddsrum m. m.

På uppdrag av 1962 års försvarskommitté avgav civilförsvarsstyrelsen förslag om civilförsvarets successiva uppbyggnad och utformning m. m. under budgetåren 1963/70 grundat på de alternativa kostnadsramarna 740 och 495 milj. kr. Enligt civilförsvarsstyrelsens utredning behövde inom kostnadsramen 740 milj. kr. den ditintills planerade organisationen inte reduceras. Inom den lägre kostnadsramen — som innebar oförändrade anslag till civilförsvaret — bedömde styrelsen att endast organisationen för utrymning och inkvartering skulle kunna upprättas enligt planerna medan utbyggnadstakten för andra verksamhetsgrenar måste sänkas. I fråga om avvägningen mellan utbyggnad av organisation och skyddsåtgärder för allmänheten föreslog styrelsen att man borde satsa på organisatoriska åtgärder enär antalet räddade människoliv då sannolikt blev större.

I båda alternativen måste byggandet av befolkningskyddsrum starkt reduceras och anskaffning av skyddsmateriel t. ex. ytterligare skyddsmasker uteslutas.

1962 års försvarskommitté ansåg för sin del att inga väsentliga ändringar borde göras i de uppgifter och den organisatoriska ram, som statsmakterna genom besluten åren 1956 och 1959 angett för civilförsvaret. Kommittén ansåg att civilförsvarets uppbyggnad borde genomföras i en takt som i huvudsak svarade mot alternativet 740 milj. kr. men att — i förhållande till civilförsvarsstyrelsens förslag — viss förskjutning borde göras till förmån för skydd åt befolkningen. Som en åtgärd för att begränsa medelsbehoven under de närmaste budgetåren utan att försena takten i civilförsvarets uppbyggnad utgick kommittén från att ett system med beställningsbemyndiganden av den typ som tillämpas vid krigsmaktens materielanskaffningar även skulle tillämpas på civilförsvaret. En ekonomisk långsiktssram borde vidare fastställas för materielanskaffningar och skyddsrumbyggande.

Departementschefen anslöt sig (prop. 1963: 86) i huvudsak till kommitténs förslag och föreslog att anslagen för civilförsvaret skulle uppföras med 90, 94, 97 respektive 97 milj. kr. för budgetåren 1963/64—1966/67. För budgetåren efter 1963/64 hade härvid hänsyn inte tagits till eventuella kostnadsändringar, varför enligt departementschefen behov av justeringar av rambeloppen kunde uppstå.

Beträffande vissa till försvarskommittén anmälda utrustningsbehov vilka ansågs kunna rymmas inom den angivna kostnadsramen, anförde departementschefen följande:

I huvudsak rör det sig om medelsbehov utöver vad som innefattas i 1959 års principbeslut, avseende bl. a. skyddsmasker för befolkningen samt utrustning för internat och flyktingar. Kommittén anser skyddsmaskerna ha hög angelägenhetsgrad, medan andra här nämnda objekt ges lägre prioritet än de i principbesluten förutsedda anskaffningsbehoven. För egen del kan jag instämma häri, men

vill framhålla, att ett slutligt ställningstagande till de nämnda anskaffningsfrågorna inte är möjligt förrän de organisatoriskt och tekniskt blivit ytterligare utredda. Såsom kommittén framhållit beträffande skyddsmaskerna torde utrustningsbehoven samt medelsåtgången för att tillgodose dessa få förutsättningslöst prövas i sedvanlig ordning framdeles då ett fastare underlag för en sådan prövning finnes och de ekonomiska konsekvenserna kan överblickas.

Statsutskottet (utl. 100) anslöt sig i allt väsentligt till vad departementschefen anfört och föreslagit.

Riksdagen (skr 225) beslöt i enlighet med statsutskottets utlåtande.

Sedermera har, efter förslag i prop. 1965: 22, antagits regler för prisreglering av civilförsvarsramen.

3.2 *Civilförsvarsstyrelsens utredning om civilförsvarets fortsatta utveckling — Cf 65 — m.m.*

3.2.1. *Allmänna förutsättningar*

Den 2 december 1965 överlämnade civilförsvarsstyrelsen till försvarsutredningen styrelsens sammanfattade syn på civilförsvarets förutsättningar i vårt land och styrelsens önskemål inför återstoden av den uppbyggnadsperiod som i huvudsak skall vara avslutad i början av 1970-talet — Cf 65. Kostnaderna har i styrelsens förslag till budgetplan beräknats till 621 milj. kr. för perioden 1967/68—1970/71, fördelade med ca 155 milj. kr. på varje år. Beräkningarna grundas på 1964 års prisläge.

I det följande lämnas i sammanfattning en redogörelse för Cf 65. I Cf 65 ingående sammanställningar av studier samt slutsatser av dessa redovisas dock inte här.

Civilförsvarsstyrelsen anför inledningsvis att de hittills tillämpade riktlinjerna för uppbyggnaden av civilförsvaret enligt styrelsens mening i stort sett är lämpliga. Styrelsen bedömer dock det erforderligt att i den fortsatta uppbyggnaden göra vissa ändringar. Dessa avser främst utrymningsplanläggningen, gas- och radiakskyddet, alarmeringssystemet, utrustning för de i inkvarteringsområdena planerade internaten och för omhändertagande av flyktingar från utlandet samt, i begränsade avseenden, undsättningsenheter.

Civilförsvarsstyrelsen anmäler sin avsikt att under uppbyggnadsperioden utarbeta förslag till *målsättning* för civilförsvaret, avsedd att gälla för tiden efter uppbyggnadsperiodens slut. Denna målsättning bör komplettera den allmänna målsättningen för totalförsvaret och ange de krav som skall ställas på civilförsvaret.

Det framhålls att civilförsvaret måste utformas i takt med att kunskaper om bl. a. *stridsmedlens verkningar* växer. Organisationen byggdes ursprungligen upp bl. a. för att sättas in efter luftanfall med konventionella bomber, som blev allt tyngre och effektivare. Skyddsrummen dimensionerades och placerades med hänsyn till en viss varningstid, som blev allt kor-

tare. Inom befolkningsskyddet i övrigt lades vikten framför allt vid gas-skyddet.

Civilt försvarsstyrelsen hävdar, att allt talar för att man allttjämt bör räkna med konventionella stridsmedel, dvs. mark- och fjärrobotar med konventionella stridspetsar, min- och sprängbomber samt brandbomber. Enligt styrelsens uppfattning måste emellertid också kärnladdningar tas med i beräkningen. De finns i stor mängd tillsammans med en variation av vapensystem och anskaffningen fortsätter. Efterhand ökar antalet stater som kan tillverka egna kärnladdningar. Både laddning och bärare kan avpassas efter målet. Träffsäkerheten är relativt god i förhållande till skaderadien. Därmed har kärnladdningarna blivit mer användbara för olika ändamål. I ett krig med kärnladdningar kan Sverige bli utsatt för verkningarna härav även om laddningarna inte fälls mot vårt land. Vid en ytexplosion förs nämligen det stoft som bildar den radioaktiva beläggningen upp till höga höjder, där de förhärskande vindarna i vår geografiska region går från väster mot öster. Detta innebär att kärnladdningar, som fälls med ytexplosion över Norge, Danmark och nordvästra Tyskland, med stor sannolikhet kommer att orsaka radioaktiv beläggning även i Sverige.

Enligt styrelsens mening ökar möjligheterna att anpassa insatsen av gasstridsmedel till den önskade verkan. Stridsgaser kan spridas över stora ytor med farliga verkningar mot oskyddade människor och djur. Användningen härav kan antas få stor psykologisk effekt på befolkningen om denna inte är väl informerad och förberedd. Härtill kommer att befolkningen kan bli utsatt för drivande stridsgas, om gas kommer till användning mot vår egen krigsmakt. Stridsgaser som satts in mot närliggande länder kan av markvindarna även föras in över vårt land. Slutsatsen blir enligt styrelsen att civilt försvar måste räkna med stridsgas som en risk.

Civilt försvarsstyrelsen framhåller i fråga om *betingelserna för ett civilförsvar i Sverige* de svårigheter som till följd av befolkningsökningen i städerna är förknippade med en utrymning. Svårigheterna uppvägs dock enligt styrelsen delvis av utvecklingen av kommunikationerna. I gynnsam riktning verkar den förhållandevis höga sanitära standarden inom inkvarteringsområdena och den starkt expanderande fritidsbebyggelsen, som ökar inkvarteringsutrymmet trots avflyttningen från landsbygden. Undsättningsverksamheten efter anfall gynnas bl. a. av bebyggelseutvecklingen med fritt belägna hus och mellanliggande breda stråk eller grönområden.

Vårt land har, anför styrelsen, till skillnad från många länder i Väst-europa, genomgående goda allmänt strukturella förutsättningar för ett civilförsvar på grund av gles befolkning och stora skyddsmöjligheter. Vår traditionella byggnadsutformning har vidare skapat möjligheter för skydds-rumsbyggande. Utnyttjande av nya byggnadsmaterial möjliggör att ett förhållandevis gott skydd erhålls mot radioaktiv strålning. Slutligen framhålls att civilt försvars planering och verksamhet underlättas genom att i vårt

land saknas starka motsättningar i fråga om språk, religion och politiska värderingar.

Civilförsvarsstyrelsen anför, att civilförsvarets betydelse som *faktor i den fredsbevarande funktion*, som vårt försvar skall ha enligt den allmänna målsättningen, på många sätt understrukits i de senare årens försvarsdebatt. Det har därvid framhållits hur man i strävan efter största möjliga fredsbevarande effekt av medborgarnas samlade ansträngningar och uppoffringar måste beakta även civilförsvaret. Dels skulle ingen sätta tro till landets försvarsvilja om civilbefolkningen lämnades utan skydd, dels måste förberedelserna vara så allsidiga och omfattande att totalförsvaret inte har någon svag punkt som en presumtiv angripare kan utnyttja.

Styrelsen framhåller som sin uppfattning att civilförsvarets betydelse syns kunna bli än mer accentuerad i fall av påtryckningar eller hotelser. Om i en sådan situation befolkningen inte är säker på landets försvarspolitiska styrka, kan detta snabbt undergräva statsledningens förhandlingsposition. Speciellt för mycket renodlade hotelser om anfall mot befolkningsmål blir påfrestningarna på statsledningen stora. Varje svag länk i totalförsvarskedjan kan bidra till att öka metodens lockelse för en angripare. Eftersom det — av både psykologiska och andra skäl — synes ligga nära till hands att vänta sig ett hot mot befolkningen måste civilförsvaret enligt styrelsen i en sådan situation komma att spela en nyckelroll.

I ett särskilt avsnitt behandlas *civilförsvarets möjligheter att verka* vid insats av olika stridsmedel. Därvid anføres att civilförsvarets främsta medel mot de direkta verkningarna av de olika stridsmedlen utgörs av utrymning och av skydd. Utrymning och skydd är, framhåller styrelsen, redan av stort värde och blir än värdefullare så snart föreslagna förändringar i utrymningsplanläggningen genomförts och skyddet byggts ut i erforderlig utsträckning. Även en tredje komponent, undsättning, har stor betydelse.

Utrymningsplaneringen syftar till stor frihet vid fattande av beslut i en akut situation. Civilförsvaret planerar för utrymning av sannolika invasionsområden, ca 90 tätorter och ett stort antal områden intill militära mål. Alla dessa åtgärder kan genomföras inom ramen för ett rikt urval kombinationsmöjligheter. Undsättningsorganisationen kan göra väsentliga insatser även i förhållandevis svåra skadelägen. En förutsättning för detta är dock att befolkningen kunnat utnyttja skyddsmöjligheterna. Skyddsplaneringen, med skyddsrum och varningsorganisation som mest betydelsefulla faktorer, kompletterar därför utrymnings- och undsättningsåtgärderna. Styrelsen framhåller i detta sammanhang att undsättningsorganisationen dimensionerats med hänsyn till bl. a. omfattande krav på befolkningens förmåga till självskydd.

Radioaktiv beläggning och stridsgas kan med nu tillgängliga vapenbärare och spridningsmetoder nå varje del av landet och kan således drabba befolkningen var den än befinner sig. Kravet på individuella skyddsmöjlig-

heter har därför ökat. I fråga om skyddsmasker var Sverige, anför civilförsvarsstyrelsen, redan under 1940-talet jämförelsevis väl förberett. De då och senare inköpta och lagrade skyddsmaskerna måste dock på grund av åldrande kasseras senast under första hälften av 1970-talet. Styrelsen anser, att det är betydelsefullt att hela befolkningen utrustas med skyddsmask. Härför erfordras tre typer av skyddsmasker, nämligen en för personer ned till 10 års ålder, en för barn mellan 10 och 3 år och en för barn under 3 år. Den förstnämnda av dessa typer tas nu fram i prototyp och tillverkning beräknas kunna påbörjas budgetåret 1967/68. De båda andra typerna är däremot ännu inte slutligt utformade.

Civilförsvarsstyrelsen anför att civilförsvaret i de allra flesta fall kan göra mycket stora räddningsinsatser i de olika stridsmedelsalternativen. Resultatet av verksamheten kan naturligtvis hårt begränsas av anfallsverkningsarnas utbredning och art och anfallens varaktighet. Uppgiften blir dock aldrig helt meningslös. Även i de svåraste fallen har civilförsvaret en funktion att fylla. Civilförsvarsstyrelsen har därför funnit att med ett konsekvent fullföljande av uppbyggnaden, under utnyttjande så långt möjligt av de redan under uppbyggnadstiden vunna erfarenheterna, kan organisationen fullgöra de uppgifter, som med hänsyn till kända stridsmedel bör åläggas civilförsvaret inom ramen för vår allmänna försvarspolitik.

Civilförsvarsstyrelsen anför, att ett anfall trots våra försvarsförberedelser och försvarsinsatser kan bli oss övermäktiga och att den situationen då kan uppstå, att krigsaktiviteten är över för vår del men kriget alltjämt pågår och därvid berör även vårt land. I en sådan situation befann sig våra grannländer under andra världskriget. *Civilförsvaret under en ockupation*, som vi utsätts för, har kvar sina funktioner, om också i annan gestaltning och under beroende av ockupationsmakten. Situationen är förutsedd i internationellt gällande konventioner, som ratificerats av såväl Sverige som företrädare för de mest framträdande maktkonstellationerna.

Det framhålls om *civilförsvarets hittillsvarande utveckling* att organisationen av det allmänna lokala civilförsvaret inte har kunnat genomföras i den takt som förutsattes. F. n. utgör den mobiliseringsbara personalen 125 000 av de 225 000 (inklusive 10 % mobiliseringsreserv) som organisationen avses omfatta vid uppbyggnadsperiodens slut. En stor eftersläpning föreligger beträffande rekrytering av de reservofficerare, som skall föras över från krigsmakten till civilförsvaret. En av orsakerna härtill anger civilförsvarsstyrelsen vara att söka i befälsläget inom krigsmakten. Inom verksskyddet kan endast ca 15 % av den avsedda styrkan mobiliseras, beroende på att utbildning av personal för denna verksamhetsgren fram till budgetåret 1963/64 satts i andra hand. Utbildningstakten inom alla områden har dock starkt stegrats under de senaste åren. För att det allmänna civilförsvaret och verksskyddet skall kunna vara uppbyggda i början av 1970-talet

¹⁾ Angiven siffra hänför sig till läget i början av år 1965.

krävs att utbildningens omfattning ökas från f. n. ca 28 600 till ca 32 000 personer per år. Övningsverksamheten igångsattes hösten 1964. Brist på administrativ personal och instruktörer har gjort det svårt att bedriva övningsverksamheten i önskvärd omfattning. Anskaffningen av materiel till det allmänna lokala civilförsvaret pågår i jämn takt.

Utbildning och materielanskaffning för undsättningskårerna har i princip kunnat genomföras planenligt. De första nio kårerna är nu till sina huvuddelar mobiliseringsbara.

De enskilda skyddsrummen rymmer f. n. ca 12,9 milj. människor och den årliga tillväxten utgör 200 000 skyddsplatser. I tätorterna, med undantag för de 14 största städernas innerområden, bedöms tillräcklig plats finnas för kvarvarande efter en beredskapsutrymning. I de 14 största städernas innerområden skall byggas befolkningsskyddsrum för de kvarvarande efter slutlig utrymning. F. n. finns plats endast för ca 20 % av de kvarvarande. Nya befolkningsskyddsrum har projekterats men ännu inte börjat byggas trots att statsbidrag beviljats. Orsakerna härtill anges vara byggnadsrestriktioner och kommunernas finansieringssvårigheter.

Utrymningsplanläggningen revideras f. n. och moderniserade planer är avsedda att träda i kraft under budgetåret 1967/68.

Civilförsvarsstyrelsen framhåller särskilt att civilförsvarets möjligheter att verka i hög grad beror på allmänhetens förmåga till självskydd. Utöver orientering och självskyddsutbildning via främst våra massmedia har sedan år 1961 ca en halv milj. personer deltagit i frivilliga självskyddskurser, vilket av styrelsen betecknas som en god start.

Som *grundläggande principer för civilförsvarets organisation och verksamhet* redovisas bl. a. de personella förutsättningarna, självskyddets betydelse, utrymning, undsättning samt lämnas synpunkter på civilförsvarets beredskap.

Manlig personal till civilförsvaret rekryteras främst bland värnpliktsavgångna. Huvuddelen av denna personal placeras inom olika grenar av civila totalförsvaret. Civilförsvarsstyrelsen anser att civilförsvarets andel av de värnpliktsavgångna inte varit tillräcklig och att bristerna accentuerats av att åldersgränsen för civilförsvarspliktiga — 65 år — är hög med hänsyn till de ofta mycket påfrestande arbetsuppgifterna.

Beträffande självskyddet anför civilförsvarsstyrelsen att man av ekonomiska och personella skäl inte kan skapa en organisation som ensam svarar för uppgiften att »skydda befolkning och egendom mot skador av fientliga anfall». Den enskilde måste i stor utsträckning vara beredd att skydda sig själv genom att t. ex. vidta åtgärder för utrymning och inkvartering, söka skydd i skyddsrum vid larm och skydda bärgad skörd mot radioaktiv beläggning. Den enskilde bör vidare kunna delta i räddningsverksamhet, ge första hjälpen åt skadade, släcka mindre bränder och vidta skyddsåtgärder

¹ Angiven siffra hänför sig till läget i början av år 1965.

mot kärnladdningars och gasers verkningar. Goda kunskaper i detta självskydd kommer i många fall att vara en förutsättning för att civilförsvarets operationer effektivt skall kunna genomföras. Det allmänna civilförsvarets omfattning har också fastställts av statsmakterna under hänvisning till att befolkningen skall medverka i undsättningsverksamheten. Styrelsen framhåller att goda kunskaper inom självskyddets område skapar tilltro till civilförsvarets verksamhet. Viljan att stå emot hot eller anfall från främmande makt stärks därigenom.

Om beredskapen framhålls att civilförsvaret i fred inte har någon omedelbar beredskap utöver de resurser, som finns i de kommunala brandkårerna. Antalet ständigt sysselsatta i civilförsvarets tjänst är mycket litet och utbildningen av personal till civilförsvarets enheter pågår under så korta perioder — för huvuddelen t. o. m. på kvällskurser — att man inte kan räkna med att i det sammanhanget disponera några insatsberedda styrkor.

I ett anfall mot Sverige kan de första krigshändelserna innefatta luftoperationer, som måste väntas i större eller mindre omfattning beröra befolkningen. Höga krav måste därför ställas på civilförsvarets förmåga att mobilisera snabbt och så att organisationen om möjligt redan omedelbart efter mobiliseringen har full effekt.

Civilförsvaret kan med nu gällande bestämmelser inte höja sin beredskap med mindre än att åtminstone beredskapsgrad III anbefallts. Först då kan personal inkallas för tjänstgöring. För civilförsvarets del saknas alltså en motsvarighet till sådana inkallelser och beredskapshöjningar som kan åstadkommas inom krigsmakten genom att man anbefaller beredskapsövningar. Civilförsvaret kan sålunda i de lägsta beredskapslägena komma att släpa efter i förhållande till andra delar av totalförsvaret, som har att skydda för anfall från luften. Förutsättningar bör därför skapas för beredskapsförstärkningar utan att civilförsvarsberedskap III införs.

I fråga om *studier* framhåller civilförsvarsstyrelsen att dess studieverksamhet under uppbyggnadsperioden inriktats på att följa utvecklingen och dess inverkan på uppbyggnaden med sikte på det civilförsvaret som måste vidmakthållas och utvecklas efter uppbyggnadens slut. Till grund för studierna ligger en omfattande forskning, som bl. a. bedrivits vid försvarets forskningsanstalt. Forskningsanstalten bedriver också sedan flera år fortlöpande särskilda civilförsvarsstudier i vilka främst konsekvenserna av kärnladdningsanfall mot tätorter belyses. Dessa studier utnyttjas även för att klarlägga hur civilförsvarsorganisationen lämpligen bör utformas och vilka normer som bör gälla för enheternas verksamhet. Civilförsvarsstyrelsen bedriver även egna studier där i försvarsstaben framtaget tekniskt och strategiskt material bildar bakgrund.

Det framhålls att civilförsvarsstyrelsen vid värdering av studierna bl. a. har tagit hänsyn till att de valda krigsfallen måste ses mot bakgrunden

av på hur lång sikt planeringen görs. En mycket stor del av de medel, som används för civilförsvarsändamål, investeras i skyddstekniska anordningar. För att dessa inte skall bli onödigt dyrbara på längre sikt, måste civilförsvaret i sin planering ta hänsyn till inte endast de krigsfall, som för dagen förefaller troligast, utan även till andra möjliga fall. Att därvid ange vad som är rimliga fall kan ibland bli vanskligt. Framför allt kan detta gälla sådana fall där man måste utgå från att vad som i dag kan betecknas som ett »rationellt» handlande inom en nära framtid kan komma att te sig som »irrationellt» och omvänt. Det framhålls att målsättningen för totalförsvaret ger anvisning om de värdemått som skall användas vid bedömningen av den förväntade nyttan av civilförsvaret i olika fall. Civilförsvaret skall i enlighet därmed utformas så, att vid anfall så många människor som möjligt räddas från direkta och indirekta skador. Styrelsen framhåller dock att det bör beaktas, att resultaten av verksamheten inte bara blir olika för olika krigsalternativ utan också kan komma att värderas olika. I de enklaste fallen kan kravet bli att civilförsvaret skall kunna rädda praktiskt taget alla, medan man för de svåraste lägena kräver att tillräckligt många skall räddas för att nationen skall överleva.

Vid bedömningen av de krigssituationer, där civilförsvaret skall träda i funktion, måste, anför civilförsvarsstyrelsen, hänsyn tas till att totalförsvaret skall vara väl balanserat för att stå emot och fungera i olika lägen. Totalförsvarets delar har olika uppgifter. Krigsmakten är främst utformad för invasionsförsvar. Det ekonomiska försvarets huvuduppgift är att klara folkförsörjningen i ett avspärrningsläge. Civilförsvarets styrka sätts på prov så snart civilbefolkningen drabbas, och därvid innebär såväl konventionella anfall som kärnladdningsanfall svåra och delvis olikartade alternativ. Härtill kommer för civilförsvarets del att — även om vårt land kan förbli neutralt i ett stormaktskrig — befolkningen skall kunna skyddas mot radiaknedfall och drivande stridsgas. För skilda delar av totalförsvaret kommer olika uppsättningar värderingsnormer att gälla. Olika aggressionsfall och krigsnivåer blir härvid bestämmande för totalförsvarsgrenarnas utformning.

I fråga om *försvarsbeslutens längd* finner styrelsen ett flerårigt försvarsbeslut önskvärt även i fortsättningen. Styrelsen föreslår att beslutet skall avse en tidrymd av fyra år.

Beträffande *samhällsutvecklingen och civilförsvaret* framhåller civilförsvarsstyrelsen att man när vårt fredssamhälle byggs vidare önskar ett optimalt utbyte av investerade medel. Vid samhällsplaneringen bör därför även civilförsvarets synpunkter tas med i beräkningarna. Vissa civilförsvarsregler i generalplanering och stadsplanering, vilka kan ge ökat skydd åt medborgaren i krig, torde ofta sammanfalla med fredsmässiga önskemål beträffande brandskydd m. m. Det samarbete som civilförsvarsstyrelsen i detta sammanhang har med olika myndigheter bör fördjupas.

3.2.2. Kostnaderna för civilförsvarets uppbyggnad

Civilförvarsstyrelsen anmäler att civilförsvarets uppbyggnad har blivit något försenad i jämförelse med 1962 års försvarskommittés plan, som angav att 1959 års principbeslut rörande uppbyggnaden i huvudsak borde genomföras under 1960-talet. Orsaken till förseningarna är, anför styrelsen, bl. a. att kompensation inte erhållits för prisändringar mellan åren 1961 och 1963 samt att vissa befolkningsskyddsrum blivit betydligt dyrare än vad som bedömdes vid beslutstillfället.

Civilförsvarets uppbyggnad bör enligt civilförvarsstyrelsens uppfattning av beredskapsskäl ske så snart som möjligt. Den måste vidare avpassas så att anslagsnivån blir relativt jämn under överskådlig tid. I de avvägningar som gjorts med dessa utgångspunkter har styrelsen ansett det nödvändigt att avsluta uppbyggnaden vid olika tidpunkter för olika delar av civilförsvaret.

Styrelsen lägger fram en budgetplan för de sju budgetåren 1967/68—1973/74 samt en prognos för de åtta budgetåren 1974/75—1981/82. Kostnaderna har i budgetplanen beräknats till 620,5 milj. kr. för perioden 1967/68—1970/71 och 447 milj. kr. för perioden 1971/72—1973/74 (1964 års prisläge). Kostnaderna fördelar sig på olika huvudändamål enligt tabell 7.

Tabell 7. Av civilförvarsstyrelsen föreslagen budgetplan för tiden 1967/68—1973/74

Belopp i milj. kr. 1964 års prisläge.

| Ändamål | Budgetår | | | | | | | | S:a 67/74 |
|---|----------|-------|-------|-------|--------------|-------|-------|-------|--------------|
| | 67/68 | 68/69 | 69/70 | 70/71 | S:a 67/71 | 71/72 | 72/73 | 73/74 | |
| Grundkostnader..... | 53 | 53 | 53 | 53 | 212 | 54 | 54 | 54 | 374 |
| <i>Uppbyggnadskostnader</i> | | | | | | | | | |
| Materiel till civilförsvarets organisation ¹ | 33 | 33 | 33 | 33 | 132 | 30 | 30 | 30 | 222 |
| Krigsuthållighet..... | — | — | 5 | 5 | 10 | 5 | 8 | 8 | 31 |
| Ledningscentraler..... | 7 | 7 | 7 | 7 | 28 | 7 | 7 | 7 | 49 |
| Befolkningsskyddsrum..... | 12 | 12 | 12 | 12 | 48 | 12 | 12 | 12 | 84 |
| Modernisering av äldre enskilda normalskyddsrum..... | 5 | 5 | — | — | 10 | — | — | — | 10 |
| Skyddsrum för framskjutna enheter samt observationsplatser... | 3 | 3 | 3 | 3 | 12 | 3 | 3 | 2 | 20 |
| Branddammar..... | 5 | 5 | 5 | 4 | 19 | 4 | 4 | 4 | 31 |
| Förrådslokaler..... | 4 | 4 | 4 | 4 | 16 | 4 | — | — | 20 |
| Utbyggnad av Rosersberg..... | 2 | 2 | 1,5 | — | 5,5 | — | — | — | 5,5 |
| Skyddsmasker ² | 24 | 24 | 24 | 24 | 96 | 24 | 24 | 24 | 168 |
| Övrig utrustning till civilbefolkningen ² | 2 | 10 | 10 | 10 | 32 | 7 | 7 | 7 | 53 |
| Summa uppbyggnadskostnader | 97 | 105 | 104,5 | 102 | 408,5 | 96 | 95 | 94 | 693,5 |
| Summa kostnader | 150 | 158 | 157,5 | 155 | 620,5 | 150 | 149 | 148 | 1 067,5 |

¹ Innefattar mot slutet av sjuårsperioden även vissa förnyelsekostnader.

² Medel härför inräknades inte av 1962 års försvarskommitté.

Med värdena i tabell 7 som grund har försvarsutredningen låtit omräkna de årliga totalkostnaderna under de närmaste fyra budgetåren till pris- och löneläget maj 1967. Årskostnaderna blir härvid 173, 182, 181 resp. 179 milj. kr. och summa kostnader budgetåren 1967/68—1970/71 715 milj. kr.

Jämfört med nu gällande anslagsramar innebär de av civilförsvarsstyrelsen framlagda beräkningarna för den första perioden kostnadsökningar med ca 60 milj. kr. per år. Av dessa är 34 milj. kr. att hänföra till sådana civilförsvarsåtgärder för vilka 1962 års försvarskommitté inte beräknade medel. Härei ingår främst anskaffning av skyddsmasker, där tekniskt underlag tidigare saknats.

De anslag som erfordras för civilförsvaret kan i stort hänföras till grundkostnader och uppbyggnadskostnader.

Grundkostnaderna karakteriseras av att de är årligen återkommande med i stort sett samma belopp samt att de är relativt oberoende av takten i civilförsvarets uppbyggnad. Grundkostnaderna utgörs av avlöningar och omkostnader för civilförsvarsstyrelsen, forsknings- och försöksverksamhet, utbildning och övning, underhåll av materiel m. m. De årliga grundkostnaderna från och med budgetåret 1967/68 beräknas till ca 53 milj. kr.

Under fyraårsperioden 1967/68—1970/71 är medel inrymda för att få organisationen uppbyggd. Andra delar av uppbyggnaden föreslås ske under längre perioder. Anslagen för skyddsrum för framskjutna enheter, observationsplatser och branddammur, vilka byggnadstekniska anordningar erfordras för att få ut full effekt av organisationen, föreslås sålunda bli beviljade under de sju budgetåren 1967/68—1973/74. Anslagen till skyddsmaskerna föreslås fördelade över nio budgetår och de till ledningscentraler och befolkningsskyddsrum över femton år fram till och med budgetåret 1981/82.

I planen är inte inräknade de anslag, som erfordras för att slutligt betala sådana skyddsrum, som beslutats före budgetåret 1963/64 och som anslagsmässigt har legat utanför hittills bestämda ramar. För detta ändamål erfordras ett anslag för befolkningsskyddsrum på 6,65 milj. kr. och för ledningscentraler på 11,6 milj. kr. Kostnaderna för att från mitten av 1970-talet vidmakthålla civilförsvaret i vad avser omsättning och modernisering av materielen har beräknats till ca 25 milj. kr. per år i 1964 års prisläge. Härei ingår ca 8 milj. kr. per år — ca en procent av det totala materielvärdet — för att möta behov som kan orsakas av den framtida krigföringens utveckling, teknikens utveckling m. m.

De beställnings- och statsbidragsbemyndiganden som beviljats för perioden 1963/64—1965/66 och äskats för budgetåret 1966/67 innebär att vid utgången av budgetåret 1966/67 täckning i form av anslag saknas för sammanlagt 62,8 milj. kr. Detta överensstämmer med vad som förutsattes i 1963 års försvarsbeslut. Civilförsvarsstyrelsen räknar med att under fyraårsperioden 1967/68—1970/71 beställnings- och statsbidragsbemyndiganden skall få lämnas med sammanlagt 504 milj. kr. Samtliga för perioden 1963/64

—1966/67 lämnade bemyndiganden beräknas av styrelsen skola täckas av anslag beviljade under perioden 1967/68—1970/71. Av de för perioden 1967/68—1970/71 föreslagna bemyndigandena beräknas 377 milj. kr. täckas med anslag under samma period, varför vid periodens slut bemyndigandeskulden ökas med 127 milj. kr. till totalt 189,8 milj. kr. Beloppen för av anslag inte täckta bemyndiganden har vid ärendets beredning fördelats på olika utgiftsgrupper på sätt som framgår av tabell 8.

Tabell 8. Av civilförsvarsstyrelsen föreslagen fördelning av belopp på olika utgiftsgrupper vad avser av anslag icke täckta bemyndiganden

Belopp i milj. kr. 1964 års prisläge.

| Ändamål | Tidpunkt | |
|--|-------------|--------------|
| | 30/6 1967 | 30/6 1971 |
| Materiel till civilförsvarets organisation . . . | 46,3 | 55,3 |
| Krigsuthållighet | — | 6,0 |
| Ledningscentraler | 5,0 | 13,0 |
| Befolkningsskyddsrum | 7,0 | 19,0 |
| Skyddsrum för framskjutna enheter samt observationsplatser | 2,5 | 3,5 |
| Branddammar | 2,0 | 6,0 |
| Skyddsmasker | — | 79,0 |
| Övrig utrustning till civilbefolkningen | — | 8,0 |
| <i>Summa</i> | <i>62,8</i> | <i>189,8</i> |

Vid beräkning av uppbyggnadskostnaderna har civilförsvarsstyrelsen haft att ta ställning till många i och för sig berättigade önskemål som av olika skäl bedömts böra anstå tills vidare. Styrelsen nämner av sådana åtgärder följande, nämligen anskaffning av tillsatsfilter till normalskyddsrum som är utrustade med sandfilter, revidering av gas- och dimfilter för normalskyddsrum, modernisering av äldre allmänna skyddsrum och ersättning av de gasskyddslaboratorier som utgått ur organisationen.

3.2.3 Särskild utredning om vissa skyddsrum

I maj 1966 har civilförsvarsstyrelsen till Kungl. Maj:t ingivit en utredning angående skyddsrum i de 14 största städernas innerområden. Civilförsvarsstyrelsen föreslår i utredningen att undantaget från skyldigheten att bygga enskilda normalskyddsrum i nu nämnda innerområden skall hävas. Det har nämligen, anför styrelsen, under de senaste årens studieverksamhet befunnits lämpligt att befolkningen i innerområdena förses med ett skydd jämförbart med det som finns både i berörda städers ytterområden och i

andra orter med skyldighet att bygga normalskyddsrum. Den snabba takt i vilken saneringen av innerområdena skett och väntas fortskrida har nu också ryckt undan de viktigaste motiven för 1961 års beslut att inte bygga normalskyddsrum i innerområdena.

De normalskyddsrum som civilförsvarsstyrelsen föreslår skola byggas skall ha ett högre skyddsvärde än de som nu byggs i ytterområdena. Kungl. Maj:t skall dock i enlighet med civilförsvarslagen för särskilda fall kunna förordna att skyddsvärdet skall vara än högre.

Förslaget innebär att det under perioden 1967/68—1981/82 skulle tillkomma drygt 600 000 platser i normalskyddsrum i stället för de ca 150 000 platser i befolkningsskyddsrum (med högre skyddsvärde än normalskyddsrum), vilka ingår i programmet för befolkningsskyddsrum i Cf 65. I Cf 65 angivet medelsbehov för byggande av befolkningsskyddsrum kommer sålunda att nästan helt utgå. De totala samhällskostnaderna för de nya skyddsrummen kan dock beräknas bli något större än de för befolkningsskyddsrummen.

Frågan är efter remissbehandling under beredning inom Kungl. Maj:ts kansli.

3.3 Beslut av 1967 års riksdag om anslagen till civilförsvaret för budgetåret 1967/68

Sedan försvarsutredningens ordförande i sin tidigare (kap. 1) nämnda skrivelse den 15 december 1966 anmält att utredningen inte kunde lämna något underlag för beslut vid 1967 års riksdag om bl. a. anslagen till civilförsvaret framlade Kungl. Maj:t i 1967 års statsverksproposition (bil. 11) ett utan försvarsutredningens medverkan utarbetat förslag till kostnadsram.

I överensstämmelse med vad som föreslogs i statsverkspropositionen har 1967 års riksdag för budgetåret 1967/68 anvisat medel för fortsatt uppbyggnad av civilförsvaret enligt de riktlinjer för verksamheten som drogs upp åren 1959—60. Storleken av anvisade medel — sammanlagt 121,3 milj. kr. — ansluter sig till det av 1962 års försvarskommitté redovisade utkastet till budgetplan för civilförsvaret. Därvid har kostnadsramen ökats på grund av indexmässig reglering för prisändringar m. m. Av beloppet avser 54,1 milj. kr. materielanskaffning, 19,5 milj. kr. skyddsrumbyggnader, 25,5 milj. kr. utbildning och 22,2 milj. kr. övriga ändamål. I avvaktan på att frågan om skyddsrum i de större städernas innerområden utreds ytterligare lämnade riksdagen inte några bemyndiganden för budgetåret 1967/68 för att påbörja nya befolkningsskyddsrum.

KAPITEL 4

Vissa på försvarsutredningens initiativ genomförda utredningar

4.1 Expertstudie beträffande avvägningen mellan de olika delarna av Totalförsvaret m. m.

Den funktionsmässiga och ekonomiska avvägningen mellan de olika delarna av totalförsvaret har såsom angivits i kapitel 1 på utredningens uppdrag studerats av en grupp experter. Därvid har även i enlighet med lämnat uppdrag behandlats frågan om samstämmigheten i bedömningen av de lägen, då vår samlade moståndskraft främst skall verka.

Beroende på den begränsade tid som stått till expertgruppens förfogande är de förslag som övervägandena lett till inte utarbetade i detalj. Expertgruppen framhåller att förslagen främst har syftat till att aktualisera problem av särskild vikt och att anvisa vägar för fortsatt behandling av dem.

4.1.1 Allmänna överväganden

Inledningsvis söker expertgruppen definiera vår säkerhetspolitikens mål utgående från auktoritativa uttalanden som gjorts vid olika tillfällen och från faktiska ställningstaganden i internationella sammanhang. Enligt gruppens mening bör det övervägas att, som en förutsättning för målsättningen för vårt totalförsvaret, utveckla och definiera målsättningen för vår säkerhetspolitik.

Som en bakgrund för sina överväganden lämnar expertgruppen en fyllig redovisning av väsentliga fakta beträffande vårt totalförsvaret. Totalförsvarets omfattning och indelning redovisas. I anslutning härtill framhålls bl. a. att den hävdvunna indelningen i krigsmakt, civilförsvaret, ekonomiskt försvar och psykologiskt försvar är mycket schablonmässig. Enligt expertgruppens uppfattning skulle en analys av totalförsvarets problem underlättas genom en mera funktionsmässig indelning.

Expertgruppen framhåller att totalförsvaret omspannar praktiskt taget all samhällsaktiv verksamhet och att det därför inte är möjligt att precisera totalförsvarets samtliga kostnader. Vissa kostnader är nämligen så nära förbundna med ordinarie fredsverksamhet, att de omöjligen eller i vart fall endast med stora svårigheter låter sig beräknas. Andra kostnader är av indirekt natur och förorsakas av att personer genom värnpliktstjänstgöring eller civilförsvartstjänstgöring tas ur sin ordinarie verksamhet. Huvudde-

len av totalförsvarets kostnader är dock av sådan karaktär att de direkt kan utläsas ur statsbudgeten. Expertgruppen framhåller som sin mening att detaljer i kostnadsredovisningen är sekundära. Det primära bör vara bedömningen av de säkerhetspolitiska effekter, som man vill få ut av totalförsvaret. Dessa måste i sin tur bedömas med utgångspunkt i våra samhällsekonomiska resurser.

Expertgruppen pekar på att statsmakterna inom vissa områden av totalförsvaret brukar binda sig för långsiktiga planer medan inom andra områden en prövning sker varje år vid budgetarbetet. Gruppen uttrycker farhågor för att denna skillnad i den budgetmässiga hanteringen kan leda till ojämnheter i resursfördelningen.

Expertgruppen redovisar vissa *principiella brister* som enligt olika myndigheters bedömning föreligger inom de civila delarna av totalförsvaret.

I fråga om civilförsvaret har civilförsvarsstyrelsen i nu aktuellt avseende bl. a. framhållit behovet av en mera preciserad målsättning för civilförsvaret och härvid pekat på att utformningen härav i högsta grad är avhängig av vilken skydds nivå, särskilt mot A-stridsmedel, som bör eftersträvas. Civilförsvarets resurser är enligt styrelsen otillräckliga inom flera områden. Bl. a. behöver ytterligare åtgärder för skydd mot kemiska och biologiska stridsmedel vidtagas.

Även inom ekonomiska försvaret bedöms bristen på en preciserad målsättning vara påtaglig. Överstyrelsen för ekonomisk försvarsberedskap har till följd härav ansett sig ha stora svårigheter att samordna verksamheten mellan olika myndigheter och organisationer och ansett det vara av särskild vikt att få klarlagt vilken målsättning som bör gälla med hänsyn till beredskap, avspärning, krigsuthållighet m. m. Överstyrelsen har vidare framhållit att dess resurser att följa och samordna den planläggning som sker inom olika myndigheter och att bistå näringslivet vid dess försvarsplanläggning hittills varit otillräckliga. Särskilt har påpekats att den pågående strukturrationaliseringen inom näringslivet ställer allt högre krav på den ekonomiska försvarsberedskapen.

I detta sammanhang konstaterar expertgruppen att beredskapsnämnden för psykologiskt försvar i viss mån intar en särställning inom totalförsvaret, eftersom dess uppgifter i fred är begränsade till planläggning av verksamheten i krig. Gruppen erinrar om att beredskapsnämnden i skrivelse till Kungl. Maj:t föreslagit att nämndens arbetsuppgifter omprövas med hänsyn till den ökade betydelsen av en fredstida ledning av försvaret mot psykologisk krigföring.

Expertgruppen framhåller att de krav, som ställs på totalförsvaret för att detta skall kunna möta en militär aggression eller hot om aggression, i mycket hög grad beror på de vapen, som en potentiell angripare kan komma

att tillgripa. Gruppen tar därför upp *särskilda problem i samband med kärnvapen samt biologiska och kemiska stridsmedel* och anför bl. a. följande.

Återhållande vid val av stridsmedel för en angripare är sådana faktorer, som den politiska belastningen att använda massförstörelsevapen samt risken för upp-trappning av krigsnivån och hotet om vedergällning från annan stormakt. Terror-verkningarna, även vid begränsade insatser av kärnladdningar, kan bli mycket stora och konsekvenserna svåröverskådliga. Stormakterna vill förmodligen hålla kärnvapentröskeln mycket hög och undvika sådana komplikationer som kan leda till utlösning av kärnvapenkrig dem emellan. Motsvarande resonemang gäller i viss mån C-vapen och sannolikt i hög grad B-vapen. Ytterst torde angriparens val av stridsmedel bestämmas av vad som enligt hans uppfattning på mest rationella sätt tillgodoser hans syften. Syften och konsekvenser måste därvid ses i relation till den internationella storpolitiska situationen. Möjligheten av att en kärnvapen-insats kan utlösas genom felbedömningar, misstag eller tekniska fel kan dock ej uteslutas så länge kärnvapen finns insatsberedda i ett stort antal vapenbärare av olika typer.

Expertgruppen framhåller vidare att om krigsmaktens skyddsåtgärder vidmakthålls på nuvarande relativa nivå torde en insats av kemiska stridsmedel knappast på ett avgörande sätt kunna påverka våra möjligheter att motstå en militär aggression. Skyddet för civilbefolkningen i skyddsrum är gott och kan i övrigt förbättras genom att befolkningen tilldelas skyddsmasker. Goda förutsättningar torde finnas att ge vårt totalförsvaret sådana resurser att insats av kemiska stridsmedel eller hot därom inte avgörande nedsätter totalförsvarets effekt.

Expertgruppen bedömer att situationen beträffande biologiska stridsmedel är betydligt mera komplicerad. Verkan av sådana stridsmedel kan bli mycket omfattande om vår skyddsnivå är låg. Den även hos stormakterna rådande osäkerheten om konsekvenserna av en insats av biologiska stridsmedel torde dock tills vidare ha en starkt avhållande effekt.

Expertgruppen behandlar därefter olika *aggressionsfall av betydelse för bedömning av totalförsvarets huvuduppgifter och resursbehov*. Detta avsnitt har i sina huvuddrag utnyttjats av försvarsutredningen i kapitel 5 och återges inte närmare här. Gruppen sammanfattar sina slutsatser på följande sätt.

Eftersom de hot eller de aggressioner, som vi kan möta, inte är entydigt definierbara ens i nuläget och en stor osäkerhet vidlåder den framtida utvecklingen i såväl politiskt som militärtekniskt avseende, finnes icke någon enkel värderingsgrund enligt vilken totalförsvaret eller dess delar kan värderas inom givna ekonomiska ramar.

Gruppen påpekar att man söker göra avvägningen sådan att ingen aggressionsmetod skall te sig klart fördelaktig för en angripare — eller ofördelaktig för våra säkerhetspolitiska strävanden — och framhåller därefter följande.

I vilken utsträckning målsättningen kan anses vara tillgodosedd av ett med hänsyn till olika aggressionsfall balanserat försvar inom en viss ekonomisk ram

är sedan en bedömningsfråga, där omfattningen av de risker, kortsiktiga eller långsiktiga, man är beredd att ta, spelar en stor roll. Erfarenheten från studier av det militära försvaret, där den mest omfattande studieverksamheten genomförts, talar emellertid för att marginalerna mellan med hänsyn till målsättningen godtagbar ekonomisk ram och icke godtagbar blir relativt små även vid varierande bedömning av de risker, man är beredd att ta. Detta sammanhänger med att vissa minimikrav är oberoende av bedömningar i övrigt om inte en radikal förändring av hittills vedertagna grunder för försvarsplaneringen skall ske. En del av dessa krav är av kvantitativ art, t. ex. de, som sammanhänger med kravet på att hela landet skall kunna försvaras på ett meningsfullt sätt, vilket ställer krav inte enbart på de militära styrkornas omfattning utan även på totalförsvaret i övrigt. Andra är av kvalitativ art, t. ex. att våra förband måste ha en minimikvalitet för att personalen med hopp om framgång skall kunna motstå tekniskt väl utvecklade angriparförband eller på annat sätt uppnå viss minimeffekt.

4.1.2 Framlagda slutsatser och förslag

Expertgruppen drar av det redovisade materialet slutsatser och framlägger förslag om aggressionsfall som bör vara dimensionerade, om målsättningar, om planläggningen, om organisationen samt om forskningen och utbildningen.

Expertgruppen förordar att totalförsvaret i första hand dimensioneras med hänsyn till följande *aggressionsfall*, nämligen

- militär aggression i form av storanfall,
- politisk aggression i form av hot om terroranfall,
- indirekt ekonomisk aggression samt

indirekt terror genom radiaknedfall o. dyl., vilket kan uppstå som följd av krig i vår omvärld, i vilket vi inte inblandats.

Gruppens översiktliga granskning har inte uppdagat några brister av stor räckvidd inom totalförsvaret. En viss osäkerhet finns dock enligt gruppen otvivelaktigt beträffande balansen mellan olika delar av totalförsvaret. Den funktionsmässiga avvägningen inom totalförsvaret och samstämmigheten i bedömningen av de lägen, då vår samlade motståndskraft främst skall verka, kan främjas på olika sätt. Gruppen pekar på behovet av samordnade *målsättningar* för totalförsvarets olika delar mot bakgrunden av en säkerhetspolitisk målsättning och en allmän målsättning för totalförsvaret, samt utredningar och studier baserade på samma serie av aggressionsfall inom hela totalförsvaret.

Förslag till målsättningar framläggs för totalförsvaret, civilförsvaret (jfr härom även avsnitt 9.3), hälso- och sjukvården, polisväsendet, det ekonomiska försvaret samt det psykologiska försvaret.

Gruppen har inte närmare behandlat krigsmaktens målsättning men gjort vissa uttalanden härom med hänsyn till samordningsbehovet.

Mot bakgrund av förslagen till dimensionerande aggressionsfall och målsättningar gör expertgruppen följande principiella uttalanden om *planläggningen* inom totalförsvaret.

Med avseende på militär aggression skall de civila totalförsvargrenarna anpassa sin verksamhet till krigsmaktens. Krigsmakten måste underlätta en sådan anpassning. Krigsmakten skall inom ramen för sina resurser biträda civila totalförsvargrenar vid andra aggressionsfall än militär aggression.

Civilt försvaret skall med avseende på aggressionsfallet hot om terroranfall kunna vidtaga snabba motåtgärder, främst grundade på utrymning av och skyddsrum i de största städerna. Med avseende på indirekt terrorverkan vid krig i vår omvärld måste hög prioritet inom civilt försvaret ges åt skydd mot radioaktiv beläggning och mot biologiska och kemiska stridsmedel, åt skyddsmaskfrågan samt åt alarmeringsproblemet.

Med avseende på militär aggression skall civilt försvaret inriktas på skyddsåtgärder främst inom orter eller områden, som kan utgöra mål för sådan aggression. Den härför lämpliga avvägningen mellan utrymningsplanläggning och skyddsrumbyggnad är en viktig fråga som bör ytterligare studeras av civilförsvarsstyrelsen. Civilt försvarets skadeavhjälpande verksamhet bör kraftsamlas till orter och områden som direkt eller indirekt kan utsättas för risker vid militär aggression.

Beträffande hälso- och sjukvården framhålls att hög prioritet bör ges åt skydd mot sekundära skadeverkningar från kärnvapen och biologiska stridsmedel vid krig i vår omvärld. Behov av ökad forskning föreligger i fråga om biologiska stridsmedel. Med avseende på militär aggression skall verksamheten främst inriktas mot orter eller områden, som kan utgöra mål för sådan aggression. Aggressionsfallet hot om terroranfall medför i och för sig inte krav på en omfattande omflyttning av våra sjukvårdsresurser.

Det ekonomiska försvaret skall med avseende på indirekt ekonomisk aggression till följd av krig i vår omvärld kunna trygga såväl folkförsörjningen som totalförsvarets försörjning främst genom lagerhållning och produktionsplanläggning.

Anpassning av det ekonomiska försvaret till militär aggression ställer även krav på spridning av resurser och planläggning av undanförsel från områden som är primärt hotade vid militär aggression. I den mån undanförsel inte kunnat ske kan förstöringsåtgärder bli aktuella.

Det ekonomiska försvaret omfattar i övrigt en mängd stödfunktioner av betydelse för hela totalförsvaret. Det framhålls att planläggningen måste ske flexibelt så att stödresurser kan omdisponeras allt efter behovet.

Det psykologiska försvaret skall utåt klargöra vår säkerhetspolitiska målsättning och vår vilja och förmåga att stå emot aggressioner i olika former. Ansvar för åtgärder i fredstid inom det psykologiska försvaret åvilar statsmakterna. Planläggning av verksamheten bör ske inte bara för krig utan även för hotsituationer i fred.

Expertgruppen föreslår att *organisationen* inom totalförsvarets högsta och centrala ledning ändras i syfte att underlätta dels planering och led-

ning inom totalförsvaret, dels ekonomiska avvägningar mellan dess olika funktioner. Härvid föreslås beträffande högsta ledningen bl. a. att försvarsdepartementets indelning i avdelningar m. m. ändras och att överstyrelsen för ekonomisk försvarsberedskap överförs från handelsdepartementets till finansdepartementets verksamhetsområde. I fråga om totalförsvarets centrala ledning föreslås bl. a. att organisationen för sammanställning och bedömning av underrättelser för de centrala myndigheternas behov förbättras. Det föreslås vidare att överstyrelsen för ekonomisk försvarsberedskap m. fl. myndigheter som i regional instans representeras av länsstyrelserna ges samma befogenheter i förhållande till dessa som för närvarande tillkommer civilförsvarsstyrelsen. Med sistnämnda åtgärd löses enligt expertgruppens mening även den i riksdagsskrivelsen 1964:362 aktualiserade frågan om en lednings- och inspektionsinstans för den civila delen av totalförsvaret. Slutligen föreslås att uppgifterna för totalförsvarets upplysningsnämnd överförs till beredskapsnämnden för psykologiskt försvar.

Expertgruppen understryker de krav som vår alliansfria utrikespolitik, syftande till neutralitet i krig ställer på vår förmåga att planera och på att vi måste kunna utveckla vårt totalförsvaret med egna resurser. Härvidlag är *försvarsforskningen* av allra största betydelse. Försvarets forskningsanstalt föreslås få ett ökat samordningsansvar för all forskning för totalförsvarsändamål.

Gruppen framhåller betydelsen av *utbildning* för olika totalförsvarsfunktioner och framhåller dels behovet av utbildning för en större del av personalen i ledande befattningar på central och regional nivå, dels angelägenheten av att hela befolkningen ges en allmän utbildning i skydd mot ABC-stridsmedel.

4.2 *Expertstudie beträffande den internationella utvecklingen och dess konsekvenser för svensk säkerhetspolitik.*

Som ett led i försvarsutredningens strävan att skapa ett fylligare underlag för bedömningar av svensk säkerhetspolitik och av de resurser av olika slag som denna kan kräva har, såsom angetts i kapitel 1, inom utrikesdepartementet under ledning av utredningens utrikespolitiska expert genomförts en studie av den internationella utvecklingen, speciellt de för vårt lands säkerhetspolitik betydelsefulla delarna av denna. I studien tas upp till behandling tänkbara internationella konfliktrisker under de närmaste sex till åtta åren. Vidare diskuterar man med utgångspunkt från nu aktuella eller överblickbara förhållanden sådana motsättningar, som bedöms kunna leda till väpnade sammanstötningar, och söker analysera dessas återverkningar på Sverige. Härvid beaktas inte blott möjligheten av direkt militärt angrepp mot svenskt område utan även andra åtgärder, såsom kraftiga

ekonomiska och politiska påtryckningar samt kränkningar av svensk suveränitet.

Studiens *första* avsnitt behandlar förhållandet mellan stormakterna Förenta staterna och Sovjetunionen och dessa båda staters agerande i Europa och annorstädes. Det framhålls, att stormakternas förmåga att i händelse av en militär konfrontation tillfoga varandra oacceptabla skador skapar en viss stabilitet i deras inbördes relationer och samtidigt medför återhållsamhet i områden eller lägen som för båda är av vitalt säkerhetsintresse, den s. k. terrorbalansen. Som en konsekvens härav antas i studien, att ingen av stormakterna under överskådlig framtid tar initiativ för att med militära medel ändra status quo i Europa. Samtidigt antas båda vara beredda att ingripa om status quo i Europa skulle hotas i något hänseende som av dem betraktas som väsentligt. I utomeuropeiska områden har väpnade aktioner av en av stormakterna ännu inte lett till direkt militär konfrontation med den andra. Terrorbalansen, som innebär en obenägenhet att ta risker för en sådan konfrontation, kan härigenom få till följd att en stormakt som redan är engagerad i en lokal konflikt, känner sig ha stor rörelsefrihet i sitt militära och politiska handlande. De risker som härigenom och av andra skäl kan uppkomma för »upptrappning» av konflikter måste bedömas för varje konkret fall. Detta sker i regionala avsnitt i studien.

Ett *andra* avsnitt i studien behandlar Europa. Stormakternas motsättningar har efter kriget starkt präglat den politiska situationen i denna världsdelen, men under senare tid har, delvis som följd av terrorbalansen, de europeiska staterna visat ökad egen rörelsefrihet. Mot denna bakgrund diskuteras först vilka risker för väpnade konflikter som förhållanden inom och mellan europeiska stater kan medföra. Sådana bedöms företrädesvis ha samband med den tyska frågan och med förändringar i Östeuropa.

En rad hypotetiska förlopp, som skulle kunna leda till skarpare motsättningar, tas i denna del av studien upp till granskning. Bland dessa behandlas förändringar i tysk politik och militär styrka, oroligheter som skulle kunna framkalla främmande ingripande, ingrepp mot Berlin eller dess tillfartsvägar, omvälvningar i östeuropeiska länder eller förändringar i försvarspakterna i Europa. Slutsatsen har för dessa fall i studien blivit, att ingen av de europeiska staterna under den tidsperiod som avses rimligen kan förväntas ta risken av att inleda mera omfattande militära aktioner. Möjligheten finns likväl att smärre kriser kan uppstå och av olika skäl utvidgas till mer allvarliga väpnade sammanstötningar. Övervägande skäl talar dock för att sådana kriser skall kunna begränsas och hejdas på ett tidigt stadium.

I detta avsnitt tas därefter upp stormakternas målsättningar och agerande och möjligheten att konflikter mellan dessa makter berör den europeiska kontinenten. Militärtekniska och politiska förhållanden bedöms dock medverka till att minska riskerna för ett sådant händelseförlopp. Härvid på-

pekas särskilt, att de europeiska staternas ökade politiska självständighet och relativa militära styrka är ägnade medföra att Europa i framtiden blir mindre direkt berört av eventuella konflikter mellan stormakterna.

I ett *tredje* avsnitt dryftas möjligheten av sådana störningar i det nordiska området, som kan öka risken för konflikter här. Vidare tas upp frågan i vilka världspolitiska lägen stormakter kan tänkas företa aggressiva handlingar mot de nordiska länderna. Vid behandlingen av det förstnämnda spörsmålet ägnas särskild uppmärksamhet åt det samband som förekommit mellan läget i Norden och skärpningar i Tysklandsfrågan. Härvid anges hur dessa konfliktfaror kan vara avhängiga av de nordiska staternas egen politik. Vidare berörs följderna i säkerhetsavseende av ett ökat ekonomiskt och politiskt samarbete mellan nordiska och västeuropeiska stater samt förändringar i de nordiska staternas paktpolitik eller försvarsuppbyggnad. Den genomgång som i studien sker av dessa fall tyder inte på att några störningar som avsevärt ökar konfliktfaran behöver befaras utgå från det nordiska området.

Avsevärt utrymme ägnas en diskussion av de internationellt-politiska förlopp, som skulle kunna leda till olika slag av kränkningar av svensk suveränitet och självbestämmanderätt. Härvid undersöks först de sätt på vilka spridning kan ske av lokala utomeuropeiska konflikter. En stormakt kan tänkas ta en sådan konflikt till motiv för att gripa till väpnade åtgärder i Europa. Syftet kan då vara t. ex. att mana den andra stormakten till återhållsamhet genom att demonstrera farorna i situationen, att tvinga den andra stormakten att sprida sina resurser, att söka uppnå politiska mål medan den andra stormakten är engagerad på annat håll eller att vinna taktiska fördelar i den bakomliggande konflikten respektive kompensera motgångar i denna. I dessa situationer kan också preventiva åtgärder bli aktuella för en stormakt som befarar att annars bli förekommen. I studien hävdas, att flertalet av dessa fall har föga relevans för en direkt spridning av en utomeuropeisk konflikt till Europa, där en avhållande faktor är den starka sannolikheten för att väpnade åtgärder av någon part i en spänd situation leder till storkrig.

Vad särskilt gäller de nordiska staternas ställning i samband med en utomeuropeisk konflikt nämns först möjligheten att krigsläget ger upphov till en allmänt ökad aktivitet av sjö- och luftstridskrafter i Östersjöområdet. Detta skulle kunna leda till kränkningar av svenskt territorium och möjligen väpnade sammanstötningar. Dessa bör dock knappast medföra direkta angreppsåtgärder. I fråga om läget på Nordkalotten kan hävdas, att Norges omedelbara närhet till ett viktigt ryskt basområde innebär en viss grad av säkerhet, då båda stormakterna kan väntas iaktta försiktighet i en spänd världspolitisk situation för att inte en kris skall få ett explosionsartat förlopp. Däremot kan möjligen avspärrning av Östersjöutloppen och

åtgärder för att bryta denna leda till att svenskt område dras in i en större, väpnad konflikt. Upptrappningsriskerna torde här av båda sidor uppfattas vara synnerligen stora.

I fråga om konflikter i Europa får vid värdering av det utbyte stormakterna i detta läge kan tänkas ha av svenskt område beaktas olika möjliga begränsningar av konflikten i fråga om dess varaktighet, intensitet, geografiska utsträckning och vapenanvändning. Dessa fall berörs kortfattat i studien.

I ett *fjärde* avsnitt sker en allmän genomgång av förlopp, genom vilka konflikter kan spridas till andra än de ursprungliga deltagarländerna. Särskild uppmärksamhet ägnas åt frågan om dessa spridningsförlopp kan tänkas leda till väpnade åtgärder mot Sverige. Här behandlas också FN:s roll för att förebygga och förhindra att konflikter utvidgas. Detta sker bl. a. genom det ekonomiska och sociala arbetet och det internationella förhandlingsmaskineriet, som allmänt har till verkan att förebygga konflikter och uppnå samarbete. Världsorganisationen kan också med en rad olika metoder, såsom medling och olika fredsbevarande åtgärder, hindra att mellanstatliga motsättningar bryter ut i öppen konflikt. Vidare kan FN hindra att konflikter sprids genom intervention av stormakterna. Insatserna i Kongo och Cypern är exempel på detta.

I ytterligare avsnitt behandlar studien risker för konflikter i Asien, Afrika, Mellanöstern och Latinamerika samt möjligheterna av att sådana konflikter kan utvidgas till världsomfattande, väpnade sammanstötningar. Mellanöstern och i synnerhet Sydostasien anges härvid som de två viktigaste områden, där väpnade konflikter även i framtiden kan tänkas leda till konfrontation mellan stormakterna.

KAPITEL 5

Säkerhetspolitiska utgångspunkter och överväganden

5.1 Försvarsbeslutens konsekvenser på lång sikt

En del av de beslut om försvaret som nu är aktuella att fatta får konsekvenser långt in i framtiden. Detta kan belysas med några exempel från krigsmakt och civilförsvaret. Beslut om anskaffning av militär materiel kan ge operativ effekt först efter två till fem år och materielen kan vara kvar i tjänst efter 15 till 20 år eller i vissa fall ännu längre. Den materiel som våra förvaltningar och försvarsindustrier nu börjar projektera kommer i de flesta fall att vara kvar i tjänst åtminstone under 1980-talet. De skyddsrum som nu byggs bör vara användbara lika länge som de byggnader i vilka de inryms. En värnpliktig, som börjar sin grundutbildning i år, står enligt nuvarande normer kvar i krigsorganisationen till efter år 1990.

Det försvar vi nu har är resultat av beslut och åtgärder under en lång följd av år. Denna kontinuitet har möjliggjort för oss som en liten, alliansfri nation att bygga upp och vidmakthålla ett starkt försvar.

Beroende av vad som prioriteras inom ramen för ett försvarsbeslut kan även lika kostnadsramar ge olika effekt på kort resp. lång sikt. Under alla förhållanden är det dock betydelsefullt att söka bilda sig en någorlunda hållbar uppfattning om de internationella, politiska och tekniska miljöer i vilka försvaret i framtiden kan komma att verka. I den utsträckning en osäker framtid kan överblickas bör, jämsides med hänsynstagande till de ekonomiska förutsättningarna, ett försvarsbeslut baseras på prognoser för och studier av alternativa framtida miljöer. Sådana prognoser och studier är en nödvändig förutsättning för ett väl avvägt försvarsbeslut.

Växlingar mellan spänning och avspänning kan av de därav berörda stormakterna mötas genom snabbt förändrade engagemang i kriser i olika delar av världen, genom förändringar i en världsomspännande basverksamhet eller genom förändring av de stående styrkornas numerär. Däremot karakteriseras vår försvarsverksamhet av att vi genom koncentrerad värnpliktsutbildning och fortlöpande materielanskaffning skapar mobiliseringsbara försvarsresurser. För att nå största effekt i detta hänseende söker vi på allt sätt hålla ned de löpande kostnaderna. Då vi därför inte har stående styrkor av nämnvärd omfattning har vi givetvis mycket mindre möjligheter att dra ned den fredsmässiga försvarsverksamheten utan att göra ingrepp i den

grundläggande kapaciteten. Därvid skiljer vi oss från stormakterna och andra militärt betydande nationer.

Betydande anpassningar av vår beredskap är dock möjliga att göra vid förändringar i det utrikespolitiska läget. Härför krävs dels en effektiv uppföljning och utvärdering av det utrikespolitiska läget, dels att beredskaps-höjningar verkligen kan genomföras snabbt.

Med hänsyn härtill bör de grundläggande principbesluten om försvarets utformning och omfattning baseras på bedömningar av utvecklingen på lång sikt. Besluten bör vara tillämpliga oavsett om avspänning eller tilltagande motsättningar för stunden präglar den utrikespolitiska situationen.

Innan mera konkreta slutsatser kan dras om hur vår säkerhetspolitik mera i detalj bör inriktas och hur medlen härför bör utformas är det nödvändigt att närmare analysera de krafter som styr den internationella miljöns utveckling och hur denna kan tänkas påverka förutsättningarna för vår säkerhetspolitik.

De följande avsnitten fram t. o. m. 5.10 har sammanställts med utgångspunkt bl. a. i underlag utarbetat för försvarsutredningens räkning av olika expertgrupper.

5.2 De rika och de fattiga länderna

Den tekniska och industriella utvecklingen utgör i första hand en grundval för nationernas välstånd och därmed även för individernas levnadsstandard. Denna utveckling skapar även nya förutsättningar för staternas sociala och politiska handlande. Av flera skäl har välståndsutvecklingen kommit att koncentreras till ganska begränsade områden av jorden med stora skillnader i levnadsstandard mellan dessa områden och övriga fattigare delar som följd.

I de rikare länderna i Europa och Nordamerika betraktas det ekonomiska framåtskridandet som en nästan självklar företeelse. Investeringarna i vetenskap och teknik ökas snabbare än någonsin förr. Den höga ekonomiska utvecklingsnivån möjliggör bättre utbildning, större social trygghet, högre konsumtionsstandard och delaktighet i den kulturella utvecklingen för alla samhällsgrupper.

En förändrad avvägning mellan nationell suveränitet och behovet av internationell samverkan synes framstå som en naturligt följd av den tekniskt-ekonomiska utvecklingen. Allt flera problem måste lösas inom vidare ramar än de som de hittillsvarande nationalstaterna kan erbjuda. Men vägen till full internationell samverkan är lång. Sammanslutningar i handelsblock ter sig mot denna bakgrund som en utvecklingsfas för att möjliggöra en allt friare handel och en bättre fördelning mellan länderna av arbetsuppgifter, arbetskraft och andra produktionsfaktorer.

Världshandeln domineras för närvarande av EEC, EFTA och Förenta sta-

terna, som tillsammans svarar för mer än hälften av det internationella varuutbytet trots att de inte omfattar mer än en sjättedel av jordens befolkning. Comecon-länderna svarar för något över tio procent av världshandeln, vilket måste anses vara litet i förhållande till deras produktionsvolym.

Den ökade internationella arbetsfördelningen kan också medföra nackdelar. Det enskilda landets sårbarhet för störningar ökas och nya möjligheter för ekonomiska påtryckningar tillkommer. Ekonomisk blockbildning kan även öka motsättningar mellan olika block samt mellan blockens medlemmar och utanför stående stater.

Nu pågående ekonomiska reformer inom Sovjetunionen avser att vidga tillämpningen av företagsekonomiska principer för att nå lägre självkostnad och högre räntabilitet i produktionen. I samband därmed har företagen fått vidgad rätt att anställa och friställa arbetskraft, att investera och att bestämma åtminstone vissa priser. Om någon övergång till privat företagsamhet är det inte tal, men inriktningen mot marknadshushållning är påtaglig och innebär ett närmande till Västeuropas ekonomiska system. Denna tendens förstärks ytterligare av att i Västeuropa den offentliga sektorn oavbrutet växer och nya statliga planeringsinstitutioner tillkommer.

Den på senare år ökade handeln mellan Öst- och Västeuropa kompliceras och hindras av de två områdenas principiellt olika samhällssystem. Den ännu så länge lägre utvecklingsnivån i Östeuropa medför svårigheter att erbjuda attraktiva exportvaror på färdigvaruområdet. Ömsesidiga farhågor finns kvar att handeln med viktiga varor skall avbrytas av politiska skäl. Man är därför inte beredd att göra sig beroende av den. Handeln mellan Öst- och Västeuropa synes därför så länge nuvarande politiska läge består inte komma att leda till någon verklig arbetsfördelning områdena emellan utan förefaller främst att vara inriktad på att täcka mera kortsiktiga behov. Om misstron försvinner och de rent ekonomiska betingelserna får bli avgörande, finns möjligheter till en avsevärd framtida expansion av handeln mellan Öst- och Västeuropa. Den kan då medverka till att främja ytterligare samarbete och avspänning.

U-länderna står inför svåra ekonomiska och sociala problem. Befolkningsutvecklingen spelar härvid en central roll. Den minskning i befolkningstrycket som kan väntas till följd av en ökad industrialisering och därmed följande modernisering av levnadssättet torde vara långt avlägsen och de direkta familjeplaneringsprojekten torde inom överskådlig tid knappast kunna ändra denna bild. Befolkningstillväxten i förening med den långsamma ökningen av livsmedelsproduktionen skapar därför akuta problem i u-länderna. Inom de rika länderna ökar förståelsen för att man måste vidta ekonomiska åtgärder som sätter u-länderna i stånd att snabbt utveckla sin ekonomi. Mer och mer har man uppmärksammat hur u-ländernas många ekonomiska problem är beroende av förhållandena på världsmarknaden och att den nu traditionella u-landshjälpen måste kombineras med handelspolitiska åtgärder.

Många olika motiv för de större industriländernas engagemang i u-landsområdena torde föreligga. Den politiska och ideologiska kampen i världen har medfört att u-ländernas betydelse ökat. Industriländerna kan genom sin biståndsverksamhet främja den utveckling som bäst överensstämmer med deras politiska, ekonomiska och strategiska strävanden. De kan även tänkas utnyttja sin hjälp som påtryckningsmedel mot politiska förändringar och u-ländernas handlande i en konflikt. U-länderna har å sin sida, ehuru i betydligt mindre skala, vissa påtryckningsmedel gentemot industriländerna, främst u-ländernas export av produkter som har vital betydelse för industriländerna, t. ex. olja och vissa mineraler.

De av kolonialmakterna tidigare i u-landsområdena uppdragna gränserna, som nu blivit statsgränser, skär ofta tvärs igenom etniska och religiösa gruppbildningar. Stam- och språkförbistringen är särskilt påtaglig i Afrika och på sina håll i Asien. Även när skilda religioner konfronteras i samma land uppstår ofta minoritetsproblem samt självstyrelse- och frigörelsesträvanden. Motsättningarna har en tendens att förvärras, när en minoritetsgrupp generellt har en annan ekonomisk och social status än majoriteten, t. ex. behärskar handels- och affärsväsendet eller utgör en socialt eftersatt och föraktad grupp.

För att hålla tillbaka splittringstendenser av många slag måste statsmakten vara stark. I de afro-asiatiska stater, där ett parlamentariskt styrelsesätt infördes omedelbart efter den koloniala frigörelsen, har detta i regel ersatts av enpartisystem eller militärdiktatur. Genom det auktoritära styrelseskicket får emellertid oppositionella grupper svårt att göra sig gällande. Deras väg att genomföra politiska förändringar blir statskupper och våld.

För att få igång en ekonomisk utveckling i u-länderna krävs betydande insatser från industriländerna, betydande minskningar av skyddstullar, rimlig och stabil prisnivå på u-ländernas produkter, tekniskt och ekonomiskt bistånd samt investeringar i produktionen. Om inte sådana insatser kommer till stånd och vidmakthålls som en väsentlig uppgift för de rika länderna är risken stor att u-länderna för överskådlig tid kommer att förbli lika fattiga och hungrande som idag.

Sammanfattningsvis synes den ekonomiska utvecklingen i Europa och Nordamerika leda till ett snabbt ökat regionalt samarbete och en ökande internationell arbetsfördelning i fråga om industriell produktion. Motsättningar mellan Öst- och Västeuropa och i många fall anspråk på allsidighet i det egna landets näringsliv verkar ännu hämmande. Den ekonomiska utvecklingen synes dock kunna underlätta en utjämning av motsättningarna mellan hittillsvarande stormaktsblock. Däremot kommer konflikter inom och mellan u-länder, ofta försvårade genom stormaktsinblandning, och motsättningar mellan fattiga och rika länder av allt att döma att under överskådlig tid skapa återkommande hot mot freden i världen.

5.3 Den militärtekniska utvecklingen

Tiden efter andra världskriget har kännetecknats av en stark expansion av teknik och vetenskap. Betydande delar av stormakternas resurser för forskning och utveckling satsas på militära ändamål. Dominerande utvecklingsobjekt är kärnladdningar och vapenbärare för dem, atomubåtar samt rymdteknik, men även kemiska och biologiska stridsmedel samt den mera konventionella vapentechniken utvecklas snabbt.

Det partiella provstoppsavtalet år 1963 har inte hindrat en fortsatt teknisk utveckling på *kärnladdningsområdet*. Härom vittnar sammanlagt ett 150-tal underjordiska prov i Förenta staterna och Sovjetunionen efter det avtalet ingåtts. Både Frankrike och Kina har gjort prov i atmosfären.

Utvecklingen av de civila atomenergiprogrammen ger väsentliga erfarenheter som kan utnyttjas även för framställning av kärnladdningar. Detta innebär bl. a. att åtskilliga stater, som nu saknar egna kärnladdningar, med tiden kommer att få ökade tekniska möjligheter att framställa sådana. De torde dock knappast kunna räkna med någon teknisk hjälp från de nuvarande kärnvapenmakterna.

De *ballistiska fjärrobotsystemen*, som förutsätter användning av kärnladdningar, kommer genom modifieringar och utveckling av nya versioner att successivt ytterligare förbättras. Styrningsnoggrannheten och funktions-säkerheten ökas och genom utnyttjande av motmedel minskas möjligheten att bekämpa robotarna i banan. Robotorna kan komma att förses med ett antal individuellt styrbara stridsdelar, varigenom flera mål samtidigt kan anfallas. Genom förläggning i skyddade underjordsanläggningar eller ombord på ubåtar kan sårbarheten hållas låg.

Forskningen och utvecklingsarbetet inom stormakterna för att åstadkomma ett effektivt försvar även mot ballistiska robotar fortsätter med stor intensitet. Ett sådant försvar kommer emellertid om det skall bli någorlunda effektivt mot en anfallande stormakt att bli mycket kostsamt och komplicerat. En begränsad anskaffning har dock beslutats både i Sovjetunionen och Förenta staterna.

Rymdsatelliter utnyttjas militärt av stormakterna för navigering, meteorologi, radiokommunikationer och spaning. Med hjälp av spaningssatelliterna kan stormakterna fortlöpande följa upp bl. a. militära installationer på varandras områden. Satelliternas militära betydelse kommer att öka.

Utvecklingen i fråga om *kemiska och biologiska stridsmedel* fortsätter inom stormakterna och dessa makter har redan idag kemiska och troligen även biologiska stridsmedel färdiga att utnyttjas. Dessa stridsmedel kännetecknas bl. a. av att de är billiga att framställa. Genom de s. k. stridsvärdesnedsättande ämnena ökas möjligheterna att anpassa insatsen av kemiska stridsmedel till den verkan man vill uppnå. Intet tyder f. n. på att intresset för BC-stridsmedel skulle komma att minska. Snarare kan strävan att und-

vika kärnladdningskrig komma att förskjuta intresset mot detta område. Möjligheterna att motstå anfall med olika slag av kemiska stridsmedel har emellertid ökat tack vare det skydd som kan åstadkommas genom förbättrad utrustning. Sådan skyddsutrustning har emellertid anskaffats endast i mycket begränsad omfattning för civilbefolkningen.

I och för sig är det fullt möjligt att ansträngningarna på det militärtekniska området kan leda till nya vapentekniska genombrott och tillämpningar som — om de utnyttjas av endast ett av stormaktsblocken — kan leda till allvarligare rubbningar i rådande maktbalans. Utveckling, produktion och inlemmande i den militära organisationen av ny, kvalificerad materiel, är dock en både tidskrävande och dyrbar process. Med det internationella informationsutbyte som regelmässigt sker och med den därav följande parallelliteten mellan stormaktsblocken i den tekniska utvecklingen förefaller det rimligt att anta att stridsmedel som anskaffas av den ena sidan inom kort leder till motsvarande anskaffning eller anskaffning av motmedel på andra sidan. Erfarenheterna tyder på att utvecklingstiden för ett motmedel är kortare än för det stridsmedel det är avsett mot. Följderna av tekniska genombrott begränsas också av att stormakterna fördelar sin avskräckningskapacitet på flera sinsemellan ganska olika vapensystem.

Kostnaderna för moderna och komplicerade vapensystem tenderar att stiga. Flera av de dyraste vapensystemen, t. ex. ballistiska robotar och medel för aktiv bekämpning av dessa, ingår emellertid inte i de små staternas försvar. Liksom tidigare kommer det också i framtiden bli nödvändigt för små stater att från större länder köpa materiel, som behöver anskaffas endast i ett mindre antal. Erfarenheterna visar däremot att även små men högt industrialiserade länder som Sverige har goda möjligheter att själva utveckla och tillverka huvuddelen av den erforderliga utrustningen. Genom en vidgad samverkan kan vidare grupper av stater åstadkomma en mer ekonomisk fördelning av kostnader och även skapa underlag för större projekt.

Den tekniska utvecklingen påverkar även den forsknings- och utvecklingspolitik som en stat har möjligheter genomföra. Stormakterna kan t. ex. under inledningsfasen av ett utvecklingsarbete satsa på ett större antal projekt samtidigt och sedan välja det som under utvecklingen visat sig mest fördelaktigt. En mindre nation torde emellertid vara tvingad att koncentrera resurserna till ett fåtal projekt som noggrant utvalts med hänsyn till tillgänglig utvecklingskapacitet och uppställda krav på prestanda, tekniska och personella resurser m. m. Redan från början kan det bli nödvändigt att satsa på en enda utvecklingslinje som bl. a. genom sin anpassbarhet med stor säkerhet bedöms motsvara de behov som föreligger vid tidpunkten för leverans. Valet underlättas för vårt lands del av att prestandakraven kan begränsas, eftersom materielen behöver kunna verka endast i eller i anslutning till vårt eget område.

5.4 Stormaktspolitiken

Ömsesidig misstro mellan stormaktsblocken har karaktäriserat stormakternas handlande under tiden efter andra världskriget. Stormakterna har efter hand sökt skapa sig trygghet mot överraskande anfall från motparten genom att anskaffa vedergällningsstyrkor, bestående av ett stort antal ballistiska robotar försedda med kärnladdningar och förlagda i skyddande baser till lands eller till sjöss. Genom en hög skyddsnivå blir det omöjligt för endera parten att genom överraskande anfall förstöra motpartens vedergällningsstyrkor. Den som angriper måste vara beredd på ett förödande vedergällningsanfall. Härigenom har skapats en mycket stark återhållsamhet mot insats av de kärnladdningsförsedda ballistiska robotarna för en fjärrbekämpning av stormakternas egna territorier.

Oro har uttryckts för att denna återhållsamhet skall utnyttjas av en stormakt för att genom en begränsad men överraskande operation med konventionella stridsmedel flytta fram sina positioner. Därmed skulle motparten ställas inför valet att antingen acceptera det uppkomna läget eller tillgripa ett vedergällningsanfall. För att förhindra att ett sådant dilemma uppkommer har stormaktsblocken stationerat betydande militära styrkor, främst längs den gemensamma gränsen i Europa.

Genom Kuba-konflikten hösten 1962 synes båda stormakterna ha blivit starkt medvetna om de ytterst begränsade möjligheterna att flytta fram positionerna eller att agera i varandras intressesfärer. Det militärpolitiska läget har alltså lett till att stormakterna tvingats acceptera rådande politiska maktförhållanden även om de grundläggande motsättningarna kvarstår. En viss avspänning har inträtt, delvis betingad av medvetandet om denna terrorbalans men delvis av ideologiska och ekonomiska utvecklingstendenser. Därmed har bl. a. överenskommelser om partiella rustningsbegränsande åtgärder möjliggjorts. Dessa utgörs av dels 1963 års överenskommelse om förbud mot kärnvapenprov ovan jord, under vatten och i rymden, till vilket dock inte kärnvapenmakterna Frankrike och Kina anslutit sig, dels en överenskommelse, likaledes år 1963, om att kärnvapen och andra massförstörelsevapen inte skall få placeras i yttre rymden, dels slutligen i parallella och samtidigt men formellt av varandra oberoende sovjetiska och amerikanska beslut år 1964 att reducera produktionen av anrikat uran och plutonium. Denna produktion bedöms dock fortfarande vara betydande.

Stormakterna har dock inte ansett sig våga bryta dödläget i nedrustningsfrågan eller i den för en varaktig avspänning i Europa centrala frågan om Tysklands framtid. Frukten för ett återigen aggressivt Tyskland synes vara djup i de östeuropeiska staterna. Diskussionen om ett västtyskt medinflytande över NATO:s kärnvapen har även spelat en framträdande roll under nedrustningsförhandlingarna i FN:s generalförsamling och i nedrustningskommissionen i Genève. Sovjetunionen och Förenta staterna lade i augusti

1967 fram likalydande förslag till avtal om förbud mot fortsatt spridning av kärnvapen utan att dock därvid behandla kontrollfrågan.

Delvis som en följd av det beskrivna maktbalansläget i Europa har uppluckringstendenser kommit till synes inom båda stormaktsblocken. Inom NATO har Frankrikes utträde ur det rent militära samarbetet gett anledning till diskussioner om det framtida behovet av alliansen. Uppfattningen att behov föreligger av fortsatt samverkan har dock kommit till klart uttryck i medlemsländerna. Alliansens inriktning och organisation omprövas nu. Inom WP anses vissa liknande tendenser ha gjort sig gällande. Här är det bl. a. Rumänien som förefaller önska modifiera paktens bestämmelser och synes ha begärt samråd om kärnvapenstrategien samt dessutom ha önskat debatt om militäralliansen och förordat allmänt tillbakadragande av utländska trupper från europeiska områden. Ökad ömsesidig anpassning och förskjutningar i ståndpunkterna i försiktighetens tecken har alltså i viss mån avlöst de låsta positioner som kännetecknade stormaktspolitiken under den tid då det kalla kriget i Europa dominerade världsläget.

De nya tendenserna i stormaktspolitiken innehåller inslag av återhållsamhet och försiktighet som bl. a. tagit sig uttryck i att stormakterna har försökt medverka till att dämpa lokala konflikter, i vissa fall genom att avhålla sig från inblandning, i andra fall genom påtryckningar eller diplomatiska aktioner. Vad gäller krigsutvecklingen i Vietnam är det dock uppenbart att detta krig inrymmer allvarligare risker för en utvidgning än tidigare inträffade lokala konflikter, främst genom Förenta staternas allt större militära engagemang i nära grannskap till Kina. De starka motsättningar i Mellersta Östern, som ledde till kriget mellan Israel och arabländerna i juni 1967, kvarstår alltså och någon lösning på problemen är inte i sikte.

Kinas mål synes vara att efter mer än ett århundrade av svaghet och utländskt beroende uppnå inre och yttre styrka, bli erkänt som stormakt samt få vissa territoriella anspråk tillgodosedda. Strävandena mot dessa mål motarbetas enligt kinesisk uppfattning främst av Förenta staterna som sedan andra världskriget fått inflytande i en rad länder runt Kina. Även om Kina är den militärt starkaste av de rent asiatiska staterna bedömer man i Kina troligtvis inte att Förenta staternas politik kan mötas genom ett öppet krig. Grannstaterna måste enligt kinesisk uppfattning istället förmås att samverka i en mot »imperialisterna» fientlig eller åtminstone neutral riktning. Den egna kärnvapenutvecklingen förutsätts därvid väsentligt komma att stärka Kinas ställning i Asien. Trots regimen aggressiva deklARATIONER har dess utrikespolitik hittills varit återhållsam.

De rysk-kinesiska motsättningarna synes bl. a. ha sin grund i ideologiska och maktpolitiska samt i någon mån territoriella tvister. Genom att Sovjetunionen inlett en politik inriktad på fredlig samexistens med »kapitalistländerna» och därtill avbrutit sin hjälp till Kina anser kineserna att kom-

munismen försvagats. Förenta staterna har fått möjlighet till en hårdare politik i Kinas grannskap. Denna situation synes ställa Sovjetunionen inför ett dilemma. Inte minst med hänsyn till de samhällsekonomiska problemen synes Sovjetunionen eftersträva en avspänning gentemot Förenta staterna. Samtidigt kan emellertid konkurrensen om inflytande i u-länderna leda till en hårdare politik, särskilt med hänsyn till Förenta staternas Vietnam-engagemang.

I maktbalansen mellan de två stormaktsblocken har genom Kinas ökade betydelse och den fortsatta spridningen av kärnvapen tillkommit nya faktorer som gör den framtida utvecklingen mera svårberäknelig.

Ytterligare stater kan komma att besluta om anskaffning av kärnvapen, såvida inte stormakterna lyckas nå enighet om och få allmän uppslutning kring ett avtal avsett att hindra detta. T. ex. kan Indien inför farhågor om kinesisk aggression komma att bedöma en anskaffning nödvändig. På längre sikt kan även finnas risk för spridning av kärnvapen till stater i Mellersta Östern, varigenom lokala konflikter där skulle bli långt farligare än hittills.

De beslut om begränsad anskaffning av antirobotar (ABM) som fattats av stormakterna har främst motiverats av behovet att kunna möta ett kommande hot från andra rangens kärnvapenmakter såsom Kina och Frankrike. Härigenom understryks stormakternas hegemoni i världspolitiken. Dessutom kan antirobotarna utnyttjas för att möta enstaka av misstag eller i utpressningssyfte från andra stormakter skjutna ballistiska robotar. Denna utveckling skulle närmast leda till ytterligare stabilisering av terrorbalansen. Däremot kan anskaffningsbesluten leda till en intensifiering av kapprustningen och i samband därmed forcerad utveckling av medel och motmedel. Farhågorna för tekniska överraskningar från mot sidan ökas. Vidare kommer behoven att återuppta kärnvapenproven i atmosfären att öka.

Den snabba tekniska utvecklingen synes ha minskat stormakternas behov av framskjutna baser för att upprätthålla den ömsesidiga kärnvapenbalansen. Anskaffningen av antirobotar kan dock leda till behov av framskjutna radarstationer för förvarning och stridsledning. Dessutom medför möjligheten av krig på konventionell nivå ett kvarstående behov av framskjutna flygbaser.

5.5 Förenta Nationerna som fredsfaktor

En överblick och ett försök till sammanfattning av det internationella läget kan inte göras utan en värdering av Förenta Nationernas ställning. Det finns skäl erinra om att FN:s möjligheter att verka som garant för medlemsstaternas säkerhet förutsätter samverkan mellan främst stormakterna. Denna sin tilltänkta huvudroll har FN inte kunnat spela. Intet tyder heller

på att så skall kunna ske inom överskådlig tid; härtill räcker inte stormakternas enighet. Men däremot kan stormakterna ha ömsesidigt intresse av att låta FN tjäna som världspolitiskt diskussionsforum och som instrument för att hindra konfliktsituationer att urarta till väpnade konfrontationer mellan stormakterna. Konflikter kan, även om någon lösning inte nås, åtminstone föras undan från den farozon, där de omedelbart hotar världsfreden. För den som ser till dessa realiteter med erkännande av begränsningarna står det klart att FN är ett redskap, med vars hjälp medlemsstaterna kan samverka för fredens bevarande. Som sådant kan FN inte undvaras. Ett led i denna FN:s verksamhet är helt naturligt den viktiga roll såsom opinionsbildande organ som organisationen i gynnsamma fall kan spela.

FN möter dock stora svårigheter i sin verksamhet. En är åsiktsbrytningarna i fråga om generalförsamlingens och säkerhetsrådets konstitutionella befogenheter.

5.6 Sveriges och dess grannländers strategiska betydelse

Riskerna för att vårt land skall bli utsatt för krav på avsteg från neutralitetspolitiken, för ett lokalt krig eller för ett storkrig beror bl. a. på vilken betydelse stormakterna tillmäter vårt land. Denna betydelse växlar med den storpolitiska situationen.

En betydande del av Sovjetunionens oceangående ubåtar är baserad i ett fåtal hamnar vid Norra Ishavet. Av dessa är endast två större hamnar isfria året runt. På den norska sidan om gränsen finns däremot goda, naturliga förutsättningar för utbyggnad av baser. Den sovjetiska ishavsmarinens basering är också ogynnsam på grund av stora avstånd till tänkbara militära operationsområden. Det havsfiske i industriell skala som bedrivs med utgångspunkt från bl. a. Murmanskområdet torde även ha stor betydelse för Sovjetunionens livsmedelsförsörjning och skyddet härav torde vara angeläget. Det skulle därför vara till sjöoperativ fördel för Sovjetunionen om dess positioner kunde flyttas fram såväl inom Nordkalotten som längre söderut på Norges västkust.

Det kan på motsvarande sätt antas vara ett väsentligt intresse för NATO att förhindra eller försvåra sovjetiska operationer inom Ishavsområdet. Utgångsläget för sådana motåtgärder är fördelaktigt genom att t. ex. Norge, Island och Grönland kan utnyttjas av NATO för basering av bl. a. sjö- och flygstridskrafter. I Norge kan man också iaktta en klar kraftsamling till försvaret av landets nordliga regioner. Insats av andra NATO-förband än norska är även förberedd. Övningar av just sådana operationer har genomförts under senare år vid flera tillfällen. Sovjetunionens upprepade protester mot övningarna är ett bevis för att den andra parten med intresse följer situationen i detta område.

Med hänsyn till kommunikationer och behov av t. ex. flygbaser måste man räkna med risk för att svenskt territorium skall komma att beröras vid större operationer på Nordkalotten. Denna risk torde öka ju längre söderut i Norge operationsmålen är satta.

Östersjön och Östersjö-utloppen har redan i fred stor ekonomisk betydelse för samtliga strandstater i Östersjön. Inskränkningar i nyttjanderätten och genomfartsrätten torde därför snabbt få allvarliga konsekvenser. I händelse av krig i Centraleuropa kan Warszawa-pakten (WP) bedömas få särskilt stort behov av sjötransporter i Östersjön.

I vissa lägen kan man inom WP bedöma det vara nödvändigt att kunna operera med en del av Östersjö-flottan — bl. a. ubåtar — utanför Östersjön, dvs. kunna utnyttja sunden för ut- och inpassage, framför allt vid ett mera långvarigt krig. Från Warszawa-paktsstaternas sida förekommer en omfattande militär övningsverksamhet och en intensiv övervakning av södra Östersjön och Östersjö-utloppen.

NATO kan av motsvarande skäl ha ett starkt intresse av att helt behärska Östersjö-utloppen för att dels hindra WP att utnyttja dessa för offensiva operationer, dels möjliggöra egna offensiva operationer i Östersjön.

I detta sammanhang bör även den västtyska flottans bassituation observeras. Västtyska sjöstridskrafter utsträcker numera sin övningsverksamhet till stora delar av Östersjön. Därvid har övningar bedrivits nära svenskt territorialvatten utanför t. ex. Blekinge och Gotland. Svenskt territorium har även kränkts vid ett flertal tillfällen.

Danmark har som medlem i NATO anslutit sig till det gemensamma kommandot för Östersjö-utloppen, även om inga danska stridskrafter i fred är underställda kommandot. Övningar av stor omfattning har genomförts inom området kring utloppen. Sovjetunionen har redan från början motarbetat kommandots tillkomst. Från Sovjetunionens sida kan särskilt nämnas strävandena under 1960-talet att göra Östersjön till ett »fredens hav» och förslaget vid den internationella sjörättskonferensen i Genève år 1958 att Öresund och Bälten skulle stängas för icke strandägares örlogsfartyg redan i fred. Under krig då Sverige är neutralt kan folkrättsligt tillåten s. k. oskadlig genomfart av krigförandes fartyg med utnyttjande av svenskt vatten, t. ex. ända upp till norra Bohuslän, skapa känsliga situationer.

Parallellt med den marina verksamheten i Östersjön pågår en omfattande flygaktivitet. Denna har vid flera tillfällen lett till kränkningar av svenskt territorium från båda stormakternas sidor.

Frankrikes utträde ur det militära NATO-samarbetet kan leda till att Sydnorge och Danmark får större betydelse som bas- och stödområden för försvaret av Centraleuropa, i synnerhet Västtyskland.

Svenskt territorium är inte av avgörande betydelse för den som vill kontrollera och utnyttja Östersjö-utloppen. Säkerheten i en sådan kontroll kan dock bedömas öka väsentligt för en makt som utöver Danmark dispo-

nerar Skåne, Västkusten och södra Norge. För att effektivt utnyttja de betydande sjöstridskrafter som NATO redan nu har inom Östersjöområdet och härutöver kan tillföra vid behov, kan NATO önska utvidga bassystemet. Härvid erbjuder Sveriges sydöstra och östra kust samt Gotland goda baseringsmöjligheter för sjöstridskrafter.

Från luftoperativ synpunkt torde det svenska territoriet kunna ha såväl offensiv som defensiv betydelse för båda parter. Från offensiv synpunkt kan t. ex. båda stormaktsblocken bedömas ha intresse av att disponera flygbaser i Sverige. NATO kan därigenom förbättra sina operationsmöjligheter bl. a. gentemot WP:s sjötrafik och marina baser i Östersjön liksom mot baser i Murmansk-området. WP å sin sida kan ha behov av att kunna disponera flygbaser i Sverige för att därigenom med attackflyg kunna verka mot mål i Norge och på havet därutanför. WP kan också ha intresse av en sådan basering för att därifrån bekämpa NATO:s övervattensstridskrafter och sjötrafik i Nordsjön.

Betydelsen av att kunna basera offensivt flyg i Sverige kan bedömas öka efter hand som det taktiska attackflygets roll inom stormakternas flygstridskrafter ökar. Härtill bidrar det faktum att NATO i Nordnorge disponerar endast ett fåtal flygbaser.

NATO:s luftförsvar är redan nu framskjutet till Skandinavien genom de luftbevakningsorgan, flygbaser och luftvärnsrobotförband m. m. som finns i Norge och Danmark. En framflyttning av luftförsvaret till svenskt territorium skulle dock från bl. a. förvarningssynpunkt medföra fördelar. För luftförsvaret av den sovjetiska och polska Östersjö-kusten och innanför liggande områden skulle en framflyttning av WP:s luftförsvarsorgan till Skandinavien innebära betydande fördelar.

Även luftrummet som sådant har strategisk betydelse. Luftoperativ verksamhet skulle i vissa situationer kunna underlättas för de i ett krig deltagande parterna genom överflygning av svenskt territorium. Från defensiv synpunkt skulle däremot ett neutralt Sverige kunna utnyttjas som en barriär mot motpartens luftoperationer.

Även från mark- och sjöoperativ synpunkt kan motsvarande synsätt anläggas, allt dock under förutsättning att vi kan hävda vår neutralitet.

5.7 Det nordiska området

Vad läget i Norden beträffar kan inledningsvis konstateras, att de nordiska ländernas säkerhetspolitik hänger mycket nära samman. Däremot har dessa länder valt olika vägar för att säkra sin trygghet.

Såväl dansk som norsk försvarspolitik bygger på att man inte tror sig kunna stå utanför ett framtida storkrig i Europa. Med sin politik syftar man främst till att minska riskerna för krig. Men om ett sådant krig inträffar, får man inte ännu en gång vara så oförberedd för en försvarsstrid att

denna, även om man får hjälp utifrån, slutar med en relativt lätt seger för en angripare. För att i längden kunna stå emot ett anfall måste man lita till en betydande hjälp från allierade och denna hjälp måste förberedas redan i fred. Både Danmark och Norge har bedömt att den politiskt och ekonomiskt förmånligaste lösningen ligger i anslutning till NATO. Danmarks och Norges strategiska betydelse har medfört att även övriga NATO-länder önskat en sådan lösning. I motsats till andra NATO-stater medger inte Danmark och Norge, att utländsk trupp eller kärnvapen i fredstid baseras på deras territorier. Man har därmed velat markera allianspolitikens uteslutande defensiva syfte.

Nordkalottens strategiska betydelse och det flankskydd som Sverige erbjuder har lett till att det norska försvaret i fredstid koncentrerats till Nordnorge. För att så långt möjligt undvika sådant som kan verka provocerande bedrivs dock både övningar med utländskt deltagande och allierade flygoperationer långt ifrån gränsen till Sovjetunionen. Trots detta har sovjetisk kritik riktats mot Norges NATO-engagemang och främst mot den militära övningsverksamheten i norr.

Även olika former av dansk-tyskt militärt samarbete inom NATO:s ram, t. ex. gemensamma övningar med trupp på dansk mark, har starkt kritiserats av Sovjetunionen. Upprättandet av det dansk-tyska enhetskommandot år 1961 angavs vara en av orsakerna till de i anslutning härtill gjorda sovjetiska påtryckningarna mot Finland.

Finland har bedömt att de bästa förutsättningarna att bevara och utveckla en självständig politik skapats genom att på alla sätt söka vinna och underbygga Sovjetunionens förtroende. Det främsta uttrycket för denna politik utgör 1948 års vänskaps- och biståndsavtal mellan Finland och Sovjetunionen. Genom detta avtal förbinder sig Finland att tillse att finskt territorium inte utnyttjas som bas för angrepp mot Sovjetunionen. Om ett hot härom skulle föreligga, skall parterna sinsemellan överlägga. I avtalet erkänner Sovjetunionen emellertid samtidigt Finlands strävan att stå utanför stormakternas intressekonflikter. Detta innebär ett erkännande av landets neutralitetspolitik.

På finskt håll synes man tillmäta det svenska försvarets styrka och Sovjetunionens förtroende för den svenska neutralitetspolitiken stor betydelse. Dessa faktorer anses minska Sovjetunionens farhågor för aggression västerifrån genom centrala Finland. Till följd av Sovjetunionens innehav av den baltiska kusten anses den finska kusten i söder inte vara av central betydelse. Den finska säkerhetspolitiska debatten har därför till stor del koncentrerats på nordkalottproblemen.

I det nordiska området har motsättningar och misstro mellan stormakterna hittills inte lett till uttalade farhågor för offensiva framstötter från motparten eller starka militära styrkekoncentrationer. Ett väsentligt skäl härtill är — enligt en samlad nordisk bedömning — den svenska allians-

fria politiken stödd på ett starkt försvar, begränsningarna i de danska och norska NATO-engagemangen samt den speciella utformning som Finlands neutralitetspolitik fått.

Med hänsyn till det nordiska områdets strategiska betydelse har stormakterna under alla förhållanden ett visst intresse för detta område. Såsom de enskilda nordiska länderna valt sina vägar har, såvitt kan bedömas, stormakternas engagemang i området begränsats så långt detta varit möjligt samtidigt som vart och ett nordiskt land kunnat tillgodose de mest angelägna kraven i fråga om sina egna säkerhetspolitiska intressen.

Väsentliga försvagningar av det svenska försvarets styrka relativt omvärlden kan rubba denna bild av stabilitet och balans i Norden. Inom stormaktsblocken kan farhågor för offensiva framstötningar från motparten aktualiseras. För att motverka dessa kan försvarsförberedelser i nya riktningar bli nödvändiga och kanske därmed även basering av stormaktsförband i de nordiska grannländerna i fredstid. Även Sveriges situation skulle härigenom försämrast.

5.8 Terrorbalans och krigsanledningar

Genom terrorbalansen har stormakternas möjligheter att direkt utnyttja de enorma stridskrafter som står till deras förfogande för att gentemot varandra uppnå politiska mål blivit starkt begränsade. För att belysa terrorbalansens natur skall stormakternas faktiska handlingsätt i ett antal kris-situationer kortfattat behandlas.

Uttalade hot om användning av kärnvapen har förekommit sparsamt och senast under Kubakrisen år 1962. Sådana uttalanden som Krustjev vid skilda tillfällen fällde — dels år 1956 till Storbritannien och Frankrike i samband med Suezkrisen och dels år 1960 till flera länder i anslutning till U-2-affären — om möjligheten av kärnvapenrepressalier har inte upprepat av hans efterträdare. Från båda stormakternas sida har framhållits den näraliggande risken att konventionella militära sammanstötningar mellan dem leder till ett okontrollerat krig. Även när spänningen varit hög mellan stormakterna har dessa varit synnerligen försiktiga i sitt militära handlande. De har sällan direkt uttalat hot om väpnade aktioner för att stödja diplomatiska aktioner utan har begränsat sig till mer allmänna uttalanden. Farhågor att en kris skall utlösa en kedjereaktion som leder till en militär konflikt är framträdande och synes i hög grad diktera stormakternas försiktiga politik.

De kriser som mellan åren 1958 och 1962 utspelades kring Berlinfrågan kan ge exempel på denna politik. Sovjetunionen, vars intentioner kan ha varit att pröva Förenta staternas beslutsamhet att försvara Berlin, tog initiativet och ökade gradvis och försiktigt sina påtryckningar och såg noga till att ingen åtgärd, skulle behöva frambringa en våldsamt motreaktion.

Östtyskland fick självt spela en framträdande roll och därigenom kunde Sovjetunionen utan större prestigeförlust dra sig tillbaka. Den sovjetiska ledningen återtog själv vid flera tillfällen krav som blivit avvisade av västmakterna.

Även under Kubakrisen år 1962 gav såväl den amerikanska som den sovjetiska regeringen prov på stor återhållsamhet. Från rysk sida visade man sig ytterst angelägen att mildra konflikten och reparera den tidigare oförsiktigheten vid grupperingen av medeldistansrobotar på Kuba. Man godtog ett tillbakadragande utan att fasthålla vid villkor som hade framförts under krisens gång. Att döma av dess uppträdande under denna kris, ville Sovjetunionen inte ta så stora risker som ett ökat militärt engagemang eller direkt hot om väpnat våld mot Förenta staterna eller dess allierade hade inneburit. På amerikansk sida betedde man sig likaså återhållsamt och visade en tydlig avsikt att underlätta de sovjetiska eftergifterna. De hot som kom till uttryck gällde militärt våld på en låg nivå men möjligheten hölls hela tiden öppen för en kraftig militär intervention. Samtidigt framhölls tydligt att en motaktion på någon annan plats t. ex. Berlin skulle bemötas kraftigt.

Händelseförloppet under Kubakrisen belyser också frågan om någon av stormakterna under en konflikt, där båda är engagerade, kan sätta i verket militära framstötter på annat håll för att kompensera motgångar i konflikten. I ett akut krisläge kan dock en dylik politik, vars syfte kunde vara att vända situationen i egen förmån, medföra särskilt stora risker för en snabb och okontrollerad upptrappning av konflikten. Ingen av stormakterna har gett prov på ett dylikt handlingssätt. Under politiska förhandlingar i en stormaktskonflikt kan dock olika objekt och olika områden användas för köpslagan. Under Kubakrisen föreslog Sovjetunionen att Förenta staternas raketbaser i Turkiet skulle nedmonteras som pris för motsvarande åtgärder på Kuba. Dessa förslag, som avvisades av amerikanerna, drevs ej vidare av Sovjetunionen. På amerikansk sida visade man också under krisen viss oro för att denna skulle utlösa sovjetiska initiativ i Berlinfrågan.

Kriget mellan Israel och arabländerna i juni 1967 har givit ytterligare ett exempel på stormaktspolitiken i krissituationer under intryck av rådande terrorbalans. För att så långt möjligt vidmakthålla status quo i området hade stormakterna under ett antal år givit diplomatiskt stöd åt var sin grupp stater och medverkat till en snabb upprustning inom området. Däremot ville de inte riskera en militär konfrontation med varandra. Både Förenta staterna och Sovjetunionen hade militära styrkor tillgängliga i Medelhavsområdet när kriget bröt ut. Det stod klart att Förenta staterna inte ansåg sig kunna godta att Israel förintades. Eftersom faran härför inte syntes överhängande, gav man genom en neutralitetsförklaring Sovjetunionen tid att överväga vidare åtgärder. Trots ett tidigare starkt stöd åt

arabstaterna avstod även Sovjetunionen från att ingripa. Stormakterna kunde därmed enas att i FN rekommendera vapenstillestånd i området. För att inte stormakterna skulle missuppfatta varandras militära omgrupperingar inom området under kriget utnyttjades den »heta linjen» flera gånger.

Kriget i Vietnam har illustrerat att under vissa omständigheter kan en stormakt föra ett både långvarigt och omfattande krig mot en mindre stat och denna kan få stöd med militär materiel från andra stormakter utan att det leder till öppen konfrontation mellan stormakterna. Hur stora riskerna härför är kan inte säkert bedömas.

Erfarenheterna av Vietnamkriget har i *Förenta staterna* föranlett flera betydande politiker att efterlysa en mera kritisk prövning i varje särskilt fall om radikala eller kommunistiska gruppers maktövertaganden behöver leda till ökat sovjetiskt eller kinesiskt inflytande och om de kan antas hota vitala amerikanska intressen. Man frågar sig om det är nödvändigt att Förenta staterna engagerar sig i utomeuropeiska konflikter i den utsträckning som hittills skett under efterkrigstiden.

Sovjetunionens politik gentemot den underutvecklade världen kan under 1960-talet betecknas som mera återhållsam än tidigare. Den ekonomiska utvecklingen inom landet har lett till en relativt hög levnadsstandard. Svårigheten att i denna situation uppträda som ledare för en världsomfattande rörelse av de missnöjda och fattiga mot de rika har blivit uppenbar. Motsättningarna till Kina torde också ha medverkat till att Sovjetunionen tvekat att driva fram våldsamma förändringar, vilkas resultat är svåra att överblicka.

I *Europa* och i stormakternas grannstater har efterkrigstidens konflikter givit en så småningom allt klarare uppfattning om vad som är status quo. Detta har minskat sannolikheten för att konflikter skall uppstå genom missuppfattningar. Stormakternas faktiska uppträdande ger också vid handen att en direkt konfrontation undviks i dessa för deras intressen vitala områden. Politiska och ekonomiska åtgärder har i stället vidtagits för att nå mera begränsade mål.

Uppluckringen av allianssystemen har blivit alltmer uppenbar i *Europa*. För de *mindre staterna* har terrorbalansen och stabiliteten i de militära förhållandena mellan stormakterna minskat trovärdigheten av stormakternas alliansförpliktelser. Samtidigt har sannolikheten för sådana militära angrepp mot mindre stater som kan utvidgas till större krig minskats. De mindre staterna kan räkna med att, om en stormakt angriper dem, är den andra stormaktens nationella intressen avgörande för om bistånd ges, oavsett om de båda länderna är förbundna i pakter. Detta gäller i synnerhet Förenta staterna, där dåvarande försvarsministern McNamara deklarerat att »Förenta staternas åtgärder under efterkrigstiden skulle troligen varit ungefär desamma även om inte några paktförpliktelser funnits». Ett

skäl för vissa staters obenägenhet att delta i allianser kan vara att de ogillar den allierade stormaktens politik och fruktar att denna drar in dem i en militär konflikt, över vars förlopp de inte har någon kontroll. Detta torde ha varit en betydande faktor i det franska beslutet om utträde ur NATO:s militärsamverkan. För Västeuropa kan denna faktor få ökad betydelse. Staterna där kan också känna sig kringskurna i sin utrikes- och försvarspolitik av den dominerande alliansmedlemmen. Å andra sidan torde dessa olägenheter väga lätt för länder som anser sig uppleva ett militärt hot, främst Västtyskland, eftersom alternativen till en allians med en stormakt anses riskabla och kostsamma.

För stormakterna själva ger allianserna mindre fördelar nu än tidigare. Å ena sidan bidrar de föga till den egna säkerheten, som garanteras av vedergällningsförmågan. De ökar vidare riskerna för att det egna landet skall bli indraget i en storkonflikt. De höjer också försvarskostnaderna och minskar handlingsfriheten. De ökar slutligen, genom att tvinga till konsultationer, svårigheterna att fatta viktiga strategiska beslut. Å andra sidan bidrar pakterna till att hindra motsidans maktexpansion och att bevara status quo. Allianserna kan ses som stormakternas meddelanden till motsidan om sina förpliktelser att skydda andra stater. De gör det lättare att faktiskt intervensera, och de gör det svårare att låta bli. Man kan därför vänta sig att pakterna i någon form kommer att bestå.

Den nämnda försiktigheten i det politiska agerandet har hittills inte motsvarats av någon återhållsamhet i de militära rustningarna. Teknikens utveckling skapar ständigt förutsättningar för nya, effektivare vapen. Genom stormakternas inbördes misstro och motsättningar har överenskommelser om avgörande rustningsbegränsningar inte kunnat träffas. I osäkerhet om motpartens verkliga intentioner har stormakterna därför sökt skapa sig trygghet genom successivt ökade rustningsansträngningar.

I *Sovjetunionen* har den militära budgeten enligt offentliggjorda uppgifter ökats med 5 % för år 1966, 8 % för år 1967 och 15 % för år 1968. Kvaliteten och kvantiteten av de interkontinentala robotarna har ökats under senare år och uppbyggnaden av ett antirobotsystem (ABM) har påbörjats. Samtidigt har de konventionella styrkorna bibehållits och fortlöpande försetts med ny rustning. Betydande resurser tas i anspråk för understöd med militär materiel åt Vietnam och Förenade arabrepubliken.

Efter en intensiv uppbyggnadsperiod bedöms *Förenta staterna* nu ha mer än tre gånger så många interkontinentala robotar som *Sovjetunionen*. Uppbyggandet av en så stor slagstyrka har motiverats med osäkerheten ifråga om det sovjetiska försvarets framtida styrka och möjliga tekniska framsteg. Förenta staternas sätt att möta den sovjetiska uppbyggnaden av ett ABM-försvaret har enligt tidigare deklARATION varit att utveckla nya, effektivare interkontinentala robotar som kan tränga igenom försvaret.

Då förhandlingarna mellan Förenta staterna och *Sovjetunionen* om att

stoppa utbyggnaden av ABM inte lett till resultat har även Förenta staterna fattat beslut att anskaffa en begränsad ABM-styrka. I samband med Vietnamkriget synes allt större resurser ha avsatts för anskaffning av konventionella stridskrafter. Bl. a. med hänsyn till Vietnamkriget har den militära budgeten ökats med 18 % för år 1965/66 (budgetutfallet), med 23 % för år 1966/67 (beviljade medel), med 8 % för år 1967/68 (beviljade medel) och med ca 10 % för år 1968/69 (budgetförslag).

De stående styrkorna i Europa som inom båda stormaktsblocken sammanlagt bedöms omfatta 5 å 6 miljoner man har hållits relativt konstanta. Förenta staterna, Storbritannien och Belgien överväger att omgruppera respektive reducera sina stridskrafter på Västeuropas fastland. Västtyskland överväger att reducera sina direkt insatsberedda stridskrafter. För Sovjetunionen kan omgrupperingar aktualiseras till följd av motsättningarna till Kina. Den minskning av de värnpliktigas tjänstgöringstid från 3 år till 2 år som övervägs i Sovjetunionen motverkas av att årskullarna nu är stora. De stående styrkornas numerär bedöms därför inte komma att minskas genom denna åtgärd.

En rad faktorer påverkar stormakternas militära förmåga att ingripa i lokala utomeuropeiska konflikter. Bland dessa kan nämnas tillgången till baser i närheten av konfliktområdet, transportkapaciteten med flyg och fartyg, utrustning för den typ av strider som ofta förekommer samt utbildning och erfarenhet hos truppen. För ingripanden av större omfattning med risk för längre engagemang anses Förenta staterna ha väsentligt överlägsna resurser. Sovjetunionen är dock i färd med att utbygga sin materiella kapacitet och utbilda personal för militära operationer långt från hemlandet.

Stormakternas militära resurser har, trots de ekonomiska påfrestningar de innebär, successivt ökats och är nu större än någonsin tidigare. Detta innebär betydande latent risker. Försvarsutredningen finner att de iakttagelser man kan göra inom världspolitiken leder till slutsatsen att våldet tyvärr inte är avskrivet som yttersta medel för maktpolitiska strävanden, detta trots de skrämmande perspektiv som den vapentekniska utvecklingen innebär.

En för försvarsutredningen central fråga är i vad mån krig kan uppstå i Europa eller spridas till Europa från andra världsdelar. Härtill kommer frågan i vad mån Sverige kan tänkas bli berört av ett eventuellt framtida krig. Utgående från dagens situation kan nyanserade bedömningar göras av riskerna för olika typer av krig under de närmaste åren. På längre sikt — det som är av intresse för långsiktplaneringen — blir riskbedömningarna allt osäkrare och man får begränsa sig till att konstatera att vissa typer av krig är tänkbara.

Som tidigare påpekats har det militärpolitiska läget i Europa lett till att stormakterna, även om de grundläggande motsättningarna kvarstår, tvingats

godta rådande politiska maktförhållanden. Med hänsyn till den avspänning som synbarligen eftersträvas i Europa kan det vara rimligt att anta att motsättningarna i detta område under de närmaste åren inte kommer att leda till allvarliga konflikter eller krig.

Däremot måste utvecklingen i andra delar av världen i flera fall bedömas som oroande. Motsättningar inom och mellan u-länder inrymmer många konflikthanledningar. Även om stormakterna kan väntas bli mera restriktiva än hittills i att engagera sig i u-landskonflikter, torde en inblandning från en eller flera stormakter inte kunna undvikas i strategiskt betydelsefulla områden. Genom inblandning av en stormakt kan en konflikt förvärras främst därigenom att risken kan öka för att också någon annan stormakt engagerar sig. För att förmå varandra till eftergifter kan stormakterna tillgripa hot om motåtgärder. I den mån motsättningarna mellan de i Europa dominerande stormakterna på detta sätt skärpts, är det naturligt att detta avspeglar sig även i Europa. De speciella omständigheter som verkar krigs-avhållande i Europa motverkar rimligen också sådana krigsrisker som här-rör från utomeuropeiska konflikter. Men aggressiva påtryckningar eller andra yttringar för en maktpolitik som utgår från hot om krig kan komma att beröra eller gälla Europa. Krig i Europa kan härvid inte uteslutas.

Man föreställer sig att staternas utrikes- och militärpolitik styrs av rationella beslut, vilket skulle innebära att de för den egna välfärden mest gynnsamma alternativen väljs och att alltid ett flertal handlingsmöjligheter hålls öppna. Verkligheten kan emellertid avvika väsentligt från denna bild. De beslut som blir fattade påverkas av de beslutande statsmännens personlighet (misstänksamhet, försiktighet, impulsivitet etc.), av makt-kamp inom det ledande skiktet, av trycket från den allmänna opinionen och av vad som kan realiseras inom organisationens ram. Värderingen om omvärlden färgas av beslutsfattarens ideologi, som också är avgörande för vilka handlingsalternativ som prövas. Beslutsproblemen försvåras i akuta kriser av att stora värden står på spel, att ett övermått av information strömmar in och att tidspressen är hård. Detta leder till svårigheter att få fram relevant information och bedöma lägets krav. Risken är då stor att motpartens åtgärder tolkas i alltför hotfull riktning och att egna mot-åtgärder blir alltför starka. Försök görs inom stormakterna att förutse händelseutvecklingen och överväga lämpligheten av olika åtgärder för att man inte i en krissituation skall förlora kontrollen över läget. Men erfarenheterna har visat att den mänskliga fantasien inte är tillräcklig för att förutse alla alternativ. Trots alla försiktighetsåtgärder kvarstår därför en uppenbar risk att någon av de tid efter annan återkommande kriserna i världspolitiken inte skall kunna hållas under kontroll utan leda till krig mellan stormakterna. Allvarliga farhågor härför har gång på gång uttryckts av FN:s generalsekreterare.

Omfattande och dyrbara åtgärder har inom stormakterna vidtagits för

att hindra krigsutbrott till följd av tekniska felfunktioner i kärnvapnen, självständiga initiativ från militära befälhavare eller felaktiga underrättelser. I krissituationer fattar den centrala statsledningen alla avgörande beslut. För att undvika missförstånd finns möjligheter till direkt kontakt mellan Washington och Moskva via den »heta linjen». Även mellan Paris och Moskva har en motsvarande direkt kontaktlinje öppnats. Trots detta har dock erkänts att det finns kvarstående risker för missförstånd.

En annan allvarlig risk synes vara att stormakterna genom alliansförpliktelser eller på annat sätt känner sig tvingade att ingripa i krig mellan mindre stater. Såsom kriget mellan Indien och Pakistan och nu senast kriget mellan Israel och arabländerna visade är stormakterna dock mycket restriktiva mot inblandning och istället ytterst angelägna att få slut på krigshandlingarna. För att nå detta mål krävs dock en hög grad av samförstånd mellan stormakterna, som inte säkert är förhanden i alla situationer.

Krig av betydande omfattning mellan en stormakt och en mindre stat synes kunna föras under lång tid utan att utvidgas, om inte någon annan stormakts vitala intressen blir berörda. Kriget i Vietnam har av Förenta staterna kunnat föras i allt större omfattning och över större yta utan att Sovjetunionen eller Kina direkt engagerat sig. Men hur långt det är möjligt att gå är inte på förhand möjligt att uttala sig om.

Försvarsutredningen anser sig av det här anförda kunna dra slutsatsen att den rådande terrorbalansen mellan stormakterna kommer att bestå för nu överskådlig tid. Så länge betydande stående styrkor finns grupperade i Centraleuropa finns det som följd därav skäl att vänta att återhållsamheten mot militära framstötter består både från stormakternas och övriga staters sida. Utvecklingen i andra delar av världen måste däremot bedömas som djupt oroande. Tid efter annan kan allvarliga kriser väntas uppstå med risk för skärpta motsättningar och även öppen konfrontation mellan stormakterna. Genom en händelsekedja av ömsesidig misstro, fruktan och felbedömningar kan även konflikter som berör Europa och det nordiska området tänkas uppstå. Vårt lands strategiska betydelse torde dock vara så relativt sett begränsad att det inte är givet att vårt land måste dras in i ett storkrig i Europa, inte ens om detta omfattar områden inom den nordiska regionen. Avgörande härför kan i många lägen vara styrkan av vårt militära försvar.

Det nordiska området torde inte inrymma några sådana politiska, ekonomiska eller sociala motsättningar som kan ge upphov till en mera allvarlig konflikt. Svenskt område kan få väsentlig strategisk betydelse antingen om den fortsatta kapprustningen aktualiserar behov av framskjutna baser, radarstationer eller dylikt eller om ytterligt spända förhållanden föreligger mellan stormakterna i Europa. I andra fall bedöms ett lokalt anfall mot Sverige osannolikt. Intet av stormaktsblocken och inte heller nå-

gon annan part kan rimligen då, främst med hänsyn till de betydande politiska restriktioner som uppenbarligen är för handen, ha tillräckligt starkt intresse av att få kontrollera det svenska territoriet eller på icke kommersiell grund utnyttja de svenska produktionsresurserna.

5.9 *En presumtiv angripares överväganden inför ett anfall*

Även om stormaktsblocken satsar enorma summor på sitt försvar har de inte obegränsade militära resurser till förfogande. Det råder nu och kommer av allt att döma även i framtiden att råda en maktbalans i stort med en betydande grad av parallellitet mellan stormakternas militära resurser. Denna maktbalans medför att stormakternas resurser, även om de var för sig är stora, binds huvudsakligen av varandra och måste koncentreras till för säkerheten i stort avgörande områden.

Det finns därför skäl att i vår försvarsplanering utgå från det förhållandet att en presumtiv angripare i sina överväganden rörande lönsamheten av en aggression mot oss främst tar hänsyn till möjliga motåtgärder från en annan stormakt. Endast begränsade styrkor väntas därför bli insatta mot oss. Det är främst detta förhållande som medför att våra försvarsåtgärder ter sig meningsfulla även om man räknar med angrepp från en stormakt.

Vid överväganden om ett angrepp mot vårt land måste den förväntade fördelen med att behärska Sverige ställas mot de därmed förknippade uppoffringarna. Dessa består dels i att militära styrkor blir bundna och åsamkas förluster, varvid ställningen mot huvudmotståndaren försämras, dels i att politiska komplikationer uppstår. Om angreppet mot Sverige igångsätts innan ett storkrig brutit ut, medför det intensifierade rustningar och närmare allianssamverkan inom det motsatta stormaktsblocket samt allmänt en stark, negativ politisk reaktion, varvid ett större krig inte kan uteslutas. Vidare måste en presumtiv angripare göra jämförelser med andra, alternativa åtgärder så att resurserna sätts in där de förväntade fördelarna är störst i förhållande till uppoffringarna. I valet mellan alternativa angreppsmetoder finns det skäl att anta att den metod väljs som inom ramen för disponibla resurser snabbast och med minsta uppoffring — även politiskt — leder till målet.

Vi måste vid våra bedömningar förutsätta att en stormakt som planerar ett anfall mot oss beräknar sina insatser så att företaget bedöms sannolikt komma att lyckas. Risker för motinsats och bekämpning från en huvudmotståndare kan härvid vara den mest betydelsefulla faktorn. Utgångsvärden för beräkning av resursbehov är samtidigt bl. a. vår militära styrka, vår beredskap, grupperingen av våra enheter, det sätt på vilket vi troligen kommer att utnyttja våra resurser samt bedömningar av vår motståndskraft och våra resurser i olika avseenden. För att vi inte skall riskera att vårt försvars styrka blir underskattad erfordras en viss öppen-

het beträffande våra totala försvarsresurser. Denna öppenhet får dock inte gälla sådana faktorer som sårbarhet och störbarhet, där en angripare genom bättre kunskap kan väsentligt reducera sitt insatsbehov. Genom att hemlighålla det planerade operativa utnyttjandet av våra förband kan vi öka angriparens uppoffringar eftersom han då, när han avdelar resurser för en aktion mot oss, måste lägga till vissa säkerhetsmarginaler.

Endast i ett fåtal huvudriktningar finns tekniska förutsättningar att föra fram större markstridskrafter över Sveriges landgräns. Främst är det vår landgräns i norr som f. n. kommer ifråga. En presumtiv angripares möjligheter begränsas dock även här av geografiska och kommunikationstekniska förhållanden samt vissa tider även av klimatet. Med utgångspunkt i erfarenheterna från andra världskriget är det naturligt att inte utesluta sådana växlingar i det militärpolitiska läget att även vår övriga landgräns kommer i förgrunden ur försvarssynpunkt, oavsett vilken stormakt som kan ha intresse därav. Möjligheterna att överraskande genomföra ett anfall över våra landgränser beror till stor del på hur snabbt markstridskrafter kan framföras till och över gränsen. Om våra möjligheter att förstöra och bekämpa kommunikationerna tillvaratas, kan transportkapaciteten betydligt reduceras.

Även vid anfall över havet existerar vissa geografiska och tekniska begränsningar, t. ex. i fråga om landstigningsmöjligheter och utvecklingsmöjligheter i land. Hamnarna på den svenska kusten är därvid alltså av väsentlig betydelse. Kan urlastning ske i oförstörda hamnar, torde redan nuvarande tillgång på konventionellt tonnage i oss omgivande vattenområden vara tillräckligt för att överföra ett stort antal divisioner med tung utrustning. Om vi inte utnyttjar alla våra möjligheter till försvar, är således ett framgångsrikt anfall över havet tekniskt möjligt redan nu. På längre sikt kan en pågående stark expansion i fråga om lämpligt tonnage minska behovet av röjande anfallsförberedelser.

Om oförstörda hamnar inte kan utnyttjas, behövs tonnage som är lämpligt för urlastning vid sidan av hamnarna eller på förstörda kajer. Härför krävs fartyg med speciell utformning. Rent militära specialfartyg för detta ändamål förekommer nu i vår närmaste omgivning i väsentligt större omfattning än tidigare, men deras kapacitet medger ännu inte större företag och vid ett storkrig torde många av dem komma att bindas för andra företag, t. ex. flankoperationer mot huvudmotsståndaren.

En presumtiv angripares flygtransportresurser kan utnyttjas inom alla tänkbara operationsområden och dessutom i många fall för alternativa uppgifter. Tillgången på arméstridskrafter och transportflyg gör redan nu en större luftlandsättningsoperation tekniskt möjlig utan synbara förberedelser. Detta förutsätter att våra flygfält kan erövrats i användbart skick. Vi kan därför genom vår förmåga att bekämpa flygtransporter och försvåra utnyttjandet av svenska flygfält framtinga en betydande ökning av en an-

gripares invasionsförberedelser. De många alternativa användningsområden för flygtransportresurserna, liksom förlustriskerna torde dock begränsa möjligheterna att under längre tid sätta in dem mot Sverige. Å andra sidan har flygtransportmedlen sådan rörlighet att omdisposition till olika geografiska områden även med stor spridning kan ske snabbt. Antalet transportenheter som i olika situationer kan avses mot oss kan därför variera inom vida gränser. Även en stormakts insats av taktiska flygstridskrafter mot Sverige kan bli av betydande omfattning.

Om den presumtive angriparen finner att han inte kan avdela erforderliga stridskrafter för att med stor säkerhet nå framgång eller att fördelarna med aggressionen inte uppväger nackdelarna av olika slag, finns anledning förmoda att han avstår från anfallet. Vår säkerhetspolitik har därmed fyllt sin freds- och frihetsbevarande uppgift.

5.10 Olika aggressionsfall som grund för totalförsvarets utformning

Om man ser våra försvarsproblem på lång sikt måste man konstatera att påfrestningar på vår neutralitetspolitik och angrepp mot vårt land kan komma från många olika riktningar och insättas på olika krigsnivåer. Även i en given militärpolitisk situation finns för en potentiell angripare många valmöjligheter. Enligt försvarsutredningens uppfattning bör försvarets långsiktiga inriktning därför utformas så, att man når ett godtagbart resultat i så många lägen som möjligt, även om det sker på bekostnad av den maximaleffekt som skulle kunna uppnås i något visst läge. Detta sätt att med hänsyn till osäkerheten om framtiden utforma vårt försvar är en tillämpning av *alternativplaneringens princip*. Som grund härför bör definieras olika aggressionsfall, karakteriserade av det utrikes- och militärpolitiska läget vid aktuella tidpunkter, de politiska eller militära mål en angripare sannolikt vill uppnå samt de begränsningar i tid, medel och metoder som han rimligen måste ålägga sig.

I det följande har sammanställts och bearbetats de beskrivningar och bedömningar av olika aggressionsfall och övriga situationer då vår säkerhetspolitik utsätts för påfrestningar som redovisats i »ÖB 65», i sekretariatets studie »Svensk säkerhetspolitik» och i expertstudien beträffande den funktionsmässiga och ekonomiska avvägningen inom totalförsvaret (refererad i avsnitt 4.1). I detta avsnitt bedöms inte hur troligt det är att olika situationer skall inträffa. Försvarsutredningens eget ställningstagande till de olika aggressionsfallen redovisas i slutet av avsnittet.

5.10.1 Kränkningar av vårt territorium i fred

Oavsiktliga kränkningar av svenskt territorium, t. ex. överflygningar och intrång på territorialvattnet, förekommer även då det internationella läget är lugnt och riskerna för väpnade konflikter bedöms vara små. En omfat-

tande militär övningsverksamhet från NATO:s och Warszawapaktstaternas sida förekommer praktiskt taget året runt utanför Sveriges gränser, främst i och över Östersjön och utanför Västkusten. Förhållandet mellan stormaktsblocken i dessa områden karakteriseras av en omfattande bevakning av motsidans militära verksamhet och spaning mot ny materiel. Om inte kränkningar av svenskt territorium kraftigt beivras, kan de utvecklas till medvetna intrång som undergräver respekten för den svenska neutralitetspolitiken.

5.10.2 Neutralitetstillstånd vid krig i vår omvärld

Även om vårt land lyckas förbli neutralt under krig i vår omvärld, kommer vårt totalförsvaret att utsättas för påfrestningar av många slag. Det kan gälla kränkningar av vårt territorium, störningar eller avbrott i utrikes-handeln eller verkningar av olika stridsmedel insatta utanför vårt territorium. Enligt neutralitetsrättens förpliktelser är vi skyldiga att om en krigförande »åsidosätter det svenska territoriets okränkbarhet» söka hindra detta med alla tillgängliga medel. Förmodad eller visad oförmåga att avvisa företag mot vårt territorium skulle kunna leda till att en krigförande part i självförsvaret söker besätta svenskt område. Även genom andra åtgärder, t. ex. lagring av viktiga förnödenheter måste vi söka förhindra att komma i beroendeställning till någon av de krigförande parterna.

5.10.3 Politisk aggression

Med politisk aggression avses att en aggressiv makt genom påtryckningar och hot söker förmå vårt land att tillmötesgå krav, som skulle leda till avsteg från vår neutralitetspolitik. För att ett hot skall framstå som verkligt måste det ha betydande genomslagskraft, dvs. riktas mot någon livsviktig funktion inom vårt samhälle eller medföra förödande konsekvenser om det skulle verkställas. I det följande behandlas några olika typer av politisk aggression.

a) *Psykologisk krigföring* innebär att en främmande makt genom propaganda eller spridande av vilseledande uppgifter söker nå sina mål eller påverka vår motståndsvilja mot andra aggressionsformer. Den psykologiska krigföringen kan ske i mer eller mindre förtäckta former samt inriktas på att utnyttja extrema minoriteter för att misskreditera statsmakterna eller totalförsvaret, ifrågasätta vår neutralitetspolitik eller belasta vårt förhållande till främmande makter.

Inom landet bedrivs opinionsbildande verksamhet av bl. a. politiska partier och andra folkrörelser, av massmedia och av intresseorganisationer. Denna verksamhet är en självklar företeelse i ett fritt, demokratiskt samhälle. En främmande makt kan emellertid utnyttja denna frihet för

att tillskansa sig fördelar. Att avgöra vad som i detta fall är svenska medborgares rättighet att påverka opinionen och vad som är otillbörligt inflytande utifrån ställer sig synnerligen svårt. En fortlöpande granskning av dylika frågor från det psykologiska försvarets sida är önskvärd (särskilt vad gäller uppkomst och spridning av systematiskt missledande propaganda). Däremot bör det ankomma på statsmakterna att besluta om eventuella motåtgärder.

b) *Hot om ekonomiska åtgärder* kan användas som påtryckningsmedel för att förmå oss till avsteg från neutralitetspolitiken. Krav kan framställas om militära transporter över vårt territorium (till lands, över havet eller genom luften) samt om militära baser eller i övrigt utnyttjande av svenska resurser av betydelse för vår motpart.

Denna form av politisk aggression torde förutsätta en akut krissituation i vår omvärld. Dess konsekvenser är i första hand beroende av våra möjligheter att lösa de väsentliga försörjningsproblemen under en begränsad tid intill dess motåtgärder hunnit få verkan. Ett läge där vi är särskilt känsliga kan uppkomma, om vi på grund av förändringar i vår omvärld blir mer eller mindre inringade av en stormakt eller ett stormaktsblock (jfr läget under andra världskriget). En förutsättning för att vi skall kunna stå emot hotet är att vi vidtagit sådana förberedelser att konsekvenserna om hotet skulle verkställas blir begränsade.

c) Även *hot om militära åtgärder utan terroravsikter* kan användas som påtryckning för att förmå oss till eftergifter för krav av nyss nämnt slag. Hotet kan vara kombinerat med militära styrkedemonstrationer eller manifesterat genom sådana.

På grund av de långt gående konsekvenserna för det internationella läget torde hotet vara aktuellt endast vid allvarliga förvecklingar eller krig mellan stormaktsblocken i vår närmaste omgivning, dvs. i sådana situationer då vårt lands strategiska betydelse är särskilt stor. Möjligheten att motverka eller undvika hotet beror direkt på våra möjligheter att motstå militär aggression. Redan hotet kan föranleda politiska åtgärder, beredskapshöjningar och åtgärder mot de psykologiska konsekvenserna.

d) Ett direkt *hot om terror* torde endast tillgripas i samband med mycket långtgående krav i en akut krissituation. Hotet kan förstärkas genom militära styrkedemonstrationer eller möjligen genom sprängning av en kärnladdning på sådant sätt att personella och materiella skador undviks. Den internationella spänningssituationen är säkerligen avgörande för om hot av denna karaktär överhuvudtaget tillgrips. Hot om kärnvapenterror torde medföra väsentligt mindre politiska konsekvenser i omvärlden än en direkt insats av kärnvapen. Genom olika civilförsvarsåtgärder, bl. a. utrymning, kan vi ge eftertryck åt vår vilja att stå emot hotet och samtidigt begränsa konsekvenserna om det skulle gå i verkställighet.

e) En långtgående form av politisk aggression är *subversiv krigföring*,

dvs. en med illegala medel bedriven omstörtande verksamhet inom landet. Gränsen till en med militära maktmedel understödd aggression är flytande. Eftersom minoritetsproblemen i vårt land är av ringa omfattning och praktiskt taget hela befolkningen har samma grundläggande demokratiska livssyn torde förutsättningarna för en subversiv verksamhet f. n. vara obetydliga och risken därför ytterst liten. Den pågående strukturförändringen av näringslivet i Europa och en därav betingad fortsatt invandring till vårt land kan dock eventuellt något förändra förhållandena i dessa hänseenden.

Olika former av politisk aggression kan givetvis kombineras. Sålunda kan psykologisk krigföring understödjas av mer eller mindre förtäckta hot om ekonomisk eller militär aggression.

Åtgärder mot politisk aggression är en huvuduppgift för vår utrikespolitik. Vår alliansfria utrikespolitik och vårt engagemang i FN:s fredsbevarande verksamhet är avsett att bidra till att undanröja motsättningarna i världen och därmed också till att förhindra en mot oss riktad politisk aggression.

De politiska spänningsförhållandena kan dock erfarenhetsmässigt snabbt ändras. Det är då av vikt att vårt totalförsvaret har förmåga reagera snabbt genom olika beredskapsåtgärder för att motverka att hotet sätts i verket.

För att andra makter skall tro på och respektera vår neutralitet måste vi ha möjligheter att i alla situationer skydda densamma. Den politiska aggressionen kräver att vårt totalförsvaret skall ha lämplig beredskap för att kunna utveckla full styrka, om den politiska aggressionen skulle följas av andra aggressionsformer, och ha sådant innehåll att en hög försvarseffekt uppnås. Därjämte måste vår politiska ledning ha möjlighet till och vara beredd att utnyttja samhällets hela försvarskapacitet. Vid hot om kärnvapeninsats kan utrymning i lämplig omfattning — såsom total utrymning av de största tätorterna — vara ett medel för vår politiska ledning att bibehålla sin handlingsfrihet och kunna visa sin beslutsamhet att motstå hotet. Civilförsvarets utrymningsplanläggning har sålunda betydelse i samband med denna aggressionsform liksom krigsmaktens förmåga att vidtaga olika beredskaps- och skyddsåtgärder för att minska verkningar av ett eventuellt kärnvapenfall.

Av särskild vikt är att statsmakterna disponerar erforderliga medel — administrativa och ekonomiska — för att anpassa beredskapen inom hela totalförsvaret till det rådande läget. Genom utbildning och övningar i ett tidigt skede kan beredskapen inom totalförsvaret höjas och tiden för övergång till krigsorganisation förkortas.

En effektiv underrättelsetjänst är betydelsefull för att kartlägga den politiska aggressionens mål och medel. För att vi skall kunna leva i fred är det av vikt att vi genom en rätt inriktad underrättelsetjänst — även i ett fredsläge som karakteriseras av långt gående internationell avspänning

— får möjlighet att avgöra om och när tendenser till ökad spänning uppträder. En effektiv underrättelsetjänst, som i tid ger statsmakterna underlag för beslutsfattning, ger oss möjlighet att i fred begränsa vår beredskap i övrigt.

5.10.4 Ekonomisk aggression

En mot oss riktad ekonomisk aggression har till ändamål att genom ekonomiska åtgärder påtvinga oss en motståndares politiska villkor.

En långt gående form av ekonomisk aggression är avspärrning eller blockad, eventuellt kombinerad med hot om militär aggression, men även handelspolitiska påtryckningar, sanktioner eller avstängning från för oss vitala förnödenheter kan utgöra led i en ekonomisk aggression. En avspärrning av den typ vi upplevde under andra världskriget var visserligen inte riktad främst mot oss men omfattade trots detta direkta åtgärder för att begränsa vår handlingsfrihet i förhållande till den andra krigförande parten.

Den nu pågående strukturrationaliseringen inom näringslivet medför koncentration av produktionen till färre företag än tidigare och nedläggning av inhemsk tillverkning av vissa varor. Denna tendens till ett mera specialiserat, ensidigare och från krigs- eller avspärrningssynpunkt sårbarare näringsliv kommer säkerligen ytterligare att accentueras allteftersom handelshindren i Europa undan för undan avskaffas. Denna ekonomiska och handelspolitiska utveckling kan komma att leda till en allt mera omfattande internationell arbetsfördelning så att vi i framtiden får en mera begränsad ekonomisk handlingsfrihet än nu. För att erforderlig politisk handlingsfrihet då skall kunna upprätthållas kan särskilda åtgärder behöva vidtagas.

I detta sammanhang bör observeras att en minskning eller ett bortfall av vår inhemska försvarsindustri kan utnyttjas av främmande makter för att för svensk import för försvarsändamål uppställa villkor, som strider mot våra säkerhetspolitiska intressen.

Utän att vara riktade mot oss kan ekonomiska diskrimineringsåtgärder mellan maktblocken liksom inskränkningar i den internationella handeln med drivmedel eller exportförbud för strategiska varor, betingade av kriser i andra delar av världen, medföra likartade konsekvenser som en ekonomisk aggression.

Inom totalförsvaret kommer denna aggressionsform att i första hand beröra försörjningsfrågor och därmed det ekonomiska försvaret, vars uppgift bl. a. är att förhindra att enbart ekonomiska påtryckningar skall kunna betvinga oss.

För krigsmaktens del kan den ekonomiska aggressionen innebära krav på skydd mot militära åtgärder mot vår handel och neutralitet samt att

mobiliseringsberedskapen medger snabb förstärkning av resurserna. Det sistnämnda gäller även totalförsvaret i övrigt.

För det psykologiska försvarets del tillkommer uppgiften att för svenska folket klargöra de svårigheter vi kan bli utsatta för och de åtgärder, som behöver vidtagas för att bemästra dessa svårigheter.

5.10.5 Militär aggression

En militär aggression mot vårt land kan i allmänhet antas föregås av politiska eller ekonomiska åtgärder mot vårt land på något av de sätt som beskrivits i det föregående. Inledningskedet till en militär aggression beskrivs därför inte ytterligare här.

Geografiskt starkt begränsade militära aktioner — *lokala anfall* — kan främst tänkas bli insatta om vi inte ger efter för politiska framställningar om genomfart, basering e. d. berörande viss del av landet. Då angriparen måste antas så långt möjligt begränsa risken för en militär konfrontation med en annan stormakt kan vi räkna med att han vill uppnå sitt primärsmål med anfallet mot oss på mycket kort tid och med möjligast begränsade styrkeinsats för att därefter övergå till försvar av taget område och eventuellt föreslå vapenvila. Angriparens resurser måste kraftsamlas för att bryta våra möjligheter till motstånd inom aktuellt område, dvs. mot militära förband inom området, transportvägar till området samt sådana baser, varifrån flyg- och flottstridskrafter har de bästa förutsättningarna att operera mot hans stridskrafter.

Ett lokalt anfall av ifrågavarande typ torde inte komma helt överraskande. Situationen i angränsande delar av Europa måste rimligen ha skärpts på ett mycket markant sätt, som bör ha föranlett åtskilliga beredskapsåtgärder från vår sida inom hela totalförsvaret. Anfallet kan dock inledas kupppartat i det fall att angriparens dispositioner inte givit några indikationer om tidpunkt eller målval vid anfallet mot oss. Angreppet kan inledas med överraskande insats av snabba förband (bl. a. flygburna) mot staber, baser, vägknutar och väsentliga infallspunkter (stränder, hamnar o. dyl.) för att nedkämpa eller ta dessa intill dess, inom relativt kort tid, huvudstyrkorna anländer.

De civilförsvarets skyddsuppgifter, som kan tillkomma i ett sådant läge — i den mån utrymningar inte redan hunnit vidtagas — måste lösas med minsta möjliga störning av militära förbands förflyttnings- och insatsmöjligheter. Principiellt betyder detta att uppgifterna måste kunna lösas på den plats, där civilbefolkningen befinner sig från anfallets början och till den tidpunkt, då det militära läget medger icke-militära transporter. Skyddsrum och decentraliserade resurser för undsättning utgör de huvudsakliga möjligheterna härför. Ett särskilt problem erbjuder bestämning av var skyddsrum skall finnas samt val av skyddsnivå för desamma. Av-

görande här är bedömning av vapeninsatsen i samband med sannolika militära operationer inom området och dess återverkan på bebyggelsen.

I samband med ett storkrigs inledningsskede kan ett *kuppanfall med strategiskt syfte* te sig fördelaktigt för en angripare, om han vill skaffa sig en gynnsammare strategisk position för fortsatta operationer eller vill förekomma motsvarande åtgärder från huvudmotståndaren. Ett kuppanfall är också tänkbart i ett läge då starka motsättningar råder mellan stormakterna. För att angriparen med de omedelbart tillgängliga resurserna skall nå framgång krävs största möjliga överraskning. Anfallet kan exempelvis väntas bli genomfört som invasion med sjö- och lufttransporter. En angripare torde då eftersträva att sjötransporterna i så stor utsträckning som möjligt döljs i annan trafik. Lufttransporter av betydande omfattning kan antas komma att sättas in från långt tillbakadragna och mot insyn skyddade baser. Den mycket långtgående skärpning av den politiska situationen som rimligen får antas vara en förutsättning bör ge oss betydande möjligheter till förvarning. Graden av förvarning beror också på våra egna åtgärder ifråga om underrättelsetjänst, övervakning och kontroll. Med hänsyn till en angripares tänkbara syften kan anfallet redan i inledningen komma att beröra hela Sverige eller stora delar av landet. De tekniska möjligheterna för ett kuppanfall synes ge särskild anledning understryka betydelsen av att underrättelsetjänstens material blir löpande bearbetat, sammanställt och delgivet de ansvariga myndigheterna. Härigenom skapas förutsättningar för beslut om sådana beredskapshöjningar, att kuppanfallet som aggressionsform motverkas.

Har vi redan hunnit mobilisera eller vidta omfattande beredskapsförstärkningar tvingas en angripare sannolikt att genomföra ett *storanfall* för att betvinga oss. Detta torde i första hand bli aktuellt, om ett storkrig redan brutit ut och om någon av stormakterna vill förbättra sina positioner i Skandinavien genom ett flygelanfall. Anfallet sker då sannolikt både över havet och över landgränsen och kombineras i båda fallen med luftlandsättningar. Tidsfaktorn torde spela en väsentlig roll för angriparen och medföra en stark kraftkoncentration mot direkt verkande militära åtgärder med undvikande av att avdela resurser för åtgärder som verkar på längre sikt, t. ex. nedkämpning av våra försörjningsmöjligheter o. dyl.

Det förefaller knappast troligt att ett storkrig inleds med en kärnvapenduell mellan stormakterna. Den oerhörda ömsesidiga förstörelse som härvid kan åstadkommas, står inte i någon rimlig proportion till de mål som eftersträvas. En stormakt kan därför tänkas inleda storkriget med ett massivt kärnvapenanfall endast under förutsättning att ett så avsevärt tekniskt försprång uppnåtts att de militära resurserna för vedergällning hos hans motståndare omedelbart kan sättas ur spel. Ett sådant läge väntas inte uppkomma för de stormakter som är engagerade i Europa. Det finns därför skäl att anta att ett krig i Europa inleds med en till konventionell

nivå begränsad aktion. Såväl Förenta staternas som Sovjetunionens strategiska planering synes numera gå ut på att ett konventionellt anfall från den andra sidan skall kunna hejdas med en motaktion på samma nivå så att angriparen tvingas överväga att höja krigsnivån om han vill fullfölja aktionen. Avsikten med denna restriktivitet i början av ett storkrig är att ge möjlighet till besinning och förhandlingar varigenom kriget kan bringas att upphöra.

Man kan dock aldrig vara säker på att det inte kommer att inträffa en upptrappning steg för steg till en högre krigsnivå. Stormakternas strategiska doktriner baseras därför på att även begränsade kärnvapenkrig skulle kunna föras. Stark tveksamhet råder dock om huruvida begränsningar i målval, antal insatta laddningar och laddningsstorlek i längden är möjliga med hänsyn till den uppenbara risken för upptrappning. Den viktigaste skiljelinjen synes ligga mellan konventionellt krig och användningen av det första kärnvapnet även om också andra »trösklar» kan tänkas.

Av liknande skäl kan man vänta sig återhållsamhet även när det gäller insats av BC-stridsmedel. Försvaret mot militär aggression åvilar i första hand krigsmakten. För att avhålla en presumtiv angripare från aggression mot oss fordras att vårt försvar anpassats till vårt lands strategiska betydelse och militärgeografiska förhållanden och till de styrkor den presumtive angriparen kan bedömas frigöra från andra operationsriktningar. Vårt försvar kan väntas få en betydande krigsavhållande effekt redan om det avpassas för ett angrepp mot oss med konventionella vapen. Enligt försvarsutredningens mening bör dock försvaret utformas så att en begränsad insats av kärnladdningar samt av biologiska och kemiska stridsmedel inte på ett avgörande sätt minskar våra möjligheter till försvar. Ett framtida krig berör emellertid hela samhället och alla ansträngningar måste samordnas till effektivast möjliga totalförsvar. Oavsett anfallsform skall samtliga grenar av totalförsvaret samverka och stödja varandra. Ett väsentligt krav är att krigsmaktens mobiliseringsberedskap är så hög att insatsberedda stridskrafter kan utgångsgrupperas och statsmakternas handlingsfrihet därigenom säkerställas.

För övriga totalförsvarsgrenar framstår kravet på understöd av krigsmakten som en huvuduppgift vid militär aggression. Civilförsvaret måste kunna erbjuda befolkningen en rimlig grad av skydd, så att anfall mot militära mål, vilka även träffar civilbefolkningen, eller direkt mot hemorten, inte får sådana konsekvenser att vår motståndskraft brytes och att understödet till krigsmakten äventyras. Det ekonomiska försvaret skall medge tillräcklig grad av uthållighet såväl vad gäller för krigsansträngningarna avgörande materiel, förnödenheter och tjänster som för folkförsörjningen i sin helhet. De påfrestningar av psykisk och politisk art, som ett krig medför, skall mötas med hjälp av den inneboende styrkan i vår nationella gemenskap och med hjälp av det psykologiska försvaret så, att

vår försvarsvilja och motståndssanda upprätthålles. Strävan måste vara att parallellt med rimliga skydds- och försörjningsåtgärder för befolkningen nå högsta möjliga effekt i åtgärder för motverkan mot militär aggression och därmed trovärdighet i vår strävan att genom totalförsvaret nå en hög fredsbevarande effekt.

Efter det att beslut om mobilisering fattats växer totalförsvarets samlade styrka till en början snabbt och sedan allt långsammare som en följd av krigsorganiseringen av det militära och civila försvaret, koncentrerings-transporter, övningsverksamhet och successiv tillvänjning till den nya situationen. Därför blir även *aggressionsfall med förvarningstider liggande mellan det renodlade kuffanfallet och storanfallet* av intresse för oss att studera.

5.10.6 Avsiktlig terror

För att påverka vår motståndsvilja så att vi ger efter för framställda krav, kan en angripare tänkas tillgripa anfall (verkställande av hot om anfall) mot civilbefolkningen och vitala samhällsfunktioner. De känsligaste målen för sådana terroranfall är våra tätorter. Anfallen kan utföras med olika stridsmedel. Konventionella stridsmedel kräver de största kvantitativa insatserna, men innebär i jämförelse med andra stridsmedel en lägre krigsnivå. Kemiska och biologiska stridsmedel kan komma att användas, framför allt om angriparen önskar undvika materiell förstörelse. Utnyttjande av kärnladdningar medför största risken för en stegring av krigsnivån till totalt krig men kräver relativt små kvantitativa insatser.

Förutsättningarna att nå syftet med ett terroranfall minskar i relation till graden av effektiva civilförsvarsåtgärder — kombination av utrymning och skyddsrumshyggande i våra största städer. Har sådana åtgärder hunnit vidtas torde den erforderliga insatsen av terrorvapen bli av sådan karaktär och omfattning — innefattande kärnvapen och/eller biologiska eller kemiska stridsmedel — att angriparens egna operationer via vårt territorium kan komma att påverkas. Detta beror på de okontrollerbara biverkningarna i form av radioaktivt nedfall, materiell förstörelse, drivande moln av kemiska stridsmedel, epidemier m. m. som kan uppkomma vid en sådan insats.

Civilförsvarets möjligheter att skydda befolkning och egendom samt att rädda liv är vid avsiktlig terror sannolikt avgörande för vår förmåga och vilja att bjuda motstånd. Den avsiktliga terrorn kan redan på låga krigsnivåer medföra så stora påfrestningar på befolkningen att resurser från krigsmakten behöver överföras till befolkningsskyddet. Stora krav kommer att ställas på det psykologiska försvarets förmåga att upprätthålla vår motståndsvilja. En långt gående planläggning i syfte att motverka massiva terroranfall med kärnvapen kan av angriparen mötas med ökade vapeninsatser. Om planläggningen trots detta genomfördes skulle den ta

i anspråk resurser inom totalförsvaret i sådan omfattning, att våra möjligheter att stå emot andra aggressionsformer avsevärt skulle begränsas. Härtill kommer att motåtgärderna — som självfallet måste vidtagas innan ett eventuellt terroranfall utlöses — i betydande utsträckning medför en desorganisering av samhället, som avsevärt skulle försvåra försvarsåtgärder mot andra aggressionsformer. Det kan därför inte vara rimligt att låta det massiva terroranfallet med kärnvapen bli dimensionerande för kraven på totalförsvaret.

5.10.7 Utredningens sammanfattande slutsatser

För att vårt totalförsvaret skall uppnå en effekt, som på bästa möjliga sätt motsvarar målsättning och resurser måste de olika delarna vara uppbyggda inom helheten på ett balanserat och för olika aggressioner så avpassat sätt att i princip alla länkar är lika starka. Eftersom de hot eller de aggressioner, som vi kan möta, inte är entydigt definierbara ens i nuläget och en stor osäkerhet vidlåder den framtida utvecklingen i såväl politiskt som militärtekniskt avseende, finnes inte någon enkel värderingsgrund enligt vilken totalförsvaret eller dess delar kan värderas inom givna ekonomiska ramar.

Den i det föregående lämnade redovisningen torde i det väsentliga ge en bild av hur man kan behandla olika tänkbara aggressionsformer och de krav som dessa ställer på vårt totalförsvaret. Som utredningen inledningsvis framhållit får emellertid systematiseringen av aggressionsformerna ses som en hypotetisk konstruktion. I praktiken torde de ofta vara kombinerade med varandra eller följa efter varandra. Man torde kunna utgå från att en aggressiv makt strävar efter att nå en sådan kombination att den bedömes mest ändamålsenlig med hänsyn till syftet med aggressionen. Vidare torde den aggressiva makten naturligen sträva efter att den egna kraftinsatsen skall vara så liten som möjligt. Tvingas kraftinsatserna i höjden, uppstår förr eller senare frågan om insatsen med hänsyn till resursbindningar, politiska reaktioner o. dyl. inte är för stor med hänsyn till det resultat man vill nå.

Mot bakgrunden av det anförda kan det te sig naturligt att granska den situation som uppstår för totalförsvaret, om mildare aggressionsformer — politiska sådana — inleder en aggression för att successivt trappas upp till hårdare former. Totalförsvarets uppgift är i en sådan utvecklingskedja att ständigt vara så berett, att den för ögonblicket rådande aggressionsformen motverkas och i den aggressiva maktens ögon framstår som verkninglös. Den antydda utvecklingskedjan förutsätter, att de administrativa och legala förutsättningarna för beredskapshöjningarna är ändamålsenliga. Den förutsätter vidare, att totalförsvarets olika grenar samordnat och noga övervägt sina planer mot bakgrunden av genomtänkta händelse-

kedjor så att ett väl genomarbetat underlag kan ställas till de beslutande instansernas förfogande.

5.11 Inriktningen av svensk säkerhetspolitik

5.11.1 Den svenska politiska linjen

Vår säkerhetspolitikens beroende av internationella förhållanden torde inte behöva ytterligare framhållas. Vår grundsyn måste vara baserad på det förhållandet att vårt land utgör en liten nation med begränsade resurser och att vår säkerhet i första hand kan äventyras genom stormakters handlande.

Såsom medlem av Förenta Nationerna har Sverige anslutit sig till FN-stadgans principer som bl. a. stadfäster nationernas likaberättigande och självbestämmanderätt samt »den naturliga rätten till individuellt eller kollektivt självförsvar i händelse av väpnat angrepp mot en medlem av Förenta Nationerna, intill dess säkerhetsrådet vidtagit nödvändiga åtgärder för upprätthållande av internationell fred och säkerhet».

Vårt lands politiska huvudmål innefattar bl. a. att medverka till fred i världen och primärt att bevara vår nationella självbestämmanderätt. Dessa mål är riktninggivande för alla våra strävanden hur de yttre förhållandena än må vara. Försvarsutredningen anser att detta kan sammanfattas på följande sätt.

Våra egna säkerhetspolitiska mål bör vara att i alla lägen och i former vi själva väljer trygga en nationell handlingsfrihet för att inom våra gränser efter våra egna värderingar bevara och utveckla vårt samhälle i politiskt, ekonomiskt, socialt, kulturellt och i varje annat hänseende samt i samband därmed utåt verka för internationell avspänning och en fredlig utveckling.

För ett litet land är den politiska handlingsfriheten begränsad, men ju flera alternativ som står öppna desto större är utsikterna att finna lösningar som är förenliga med våra politiska mål. Det är därför inte på förhand möjligt att helt precisera den politik som en regering i en framtid kan bli satt att tillämpa under ännu okända yttre förhållanden. Uppgiften för vår säkerhetspolitik och för vår försvarsplanering måste vara att skapa handlingsfrihet i framtida situationer.

De grundläggande elementen i vår säkerhetspolitik, sådan den under en lång följd av år kommit att utformas, kan enligt försvarsutredningens uppfattning i korthet uttryckas i följande punkter:

Vi är beslutna

att vägra ge efter för påtryckningar och hot från främmande makt,

att bevara vår alliansfrihet samt att värna vår neutralitet mot kränkningar från varje främmande makt såväl i fredstid som under pågående krig eller som förspel till mot oss riktade krigsföretag,

att värna vår frihet och självständighet mot varje militärt angrepp utifrån,

att jämsides med det militära motståndet skydda civilbefolkningen mot krigets verkningar samt

att även under svårast tänkbara yttre förhållanden vidmakthålla vår demokratiska samhällsordning och vårt folks samhörighetskänsla.

De reella maktförhållandena i världen sätter naturligtvis bestämda gränser för vår politiska handlingsfrihet. Inom dessa gränser kan vi emellertid genom egna åtgärder i hög grad påverka vår handlingsfrihet. Denna beror på de nationella resurser av olika slag vi kan förfoga över. Ett funktionsdugligt totalförsvaret är en viktig del av dessa resurser.

Försvarsutredningen har i ett tidigare avsnitt gjort det sammanfattande bedömandet att krig i Europa inte kan uteslutas under nu överblickbar tid och inte heller sådana aggressiva påtryckningar eller andra yttringar av en maktpolitik som utgår från hot om krig. Även om Nordeuropa synes ha en sådan strategisk betydelse att det dras in i en konflikt i Europa mellan stormakterna, behöver detta förhållande inte oundgängligen gälla Sverige. *Denna bedömning utgör den principiella grundvalen för den svenska neutralitetspolitiken.* I sin tur blir denna politik trovärdig och realistisk först när den byggs upp och genomförs med stabil politisk inriktning samt med stöd av ett för denna uppgift väl avpassat och sammansatt totalförsvaret som ger vårt land en betydande motståndskraft inför tänkbara påfrestningar och aggressioner.

Försvarsutredningen bedömer att vårt lands möjligheter att stå utanför krig och allvarigare konflikter även i framtiden bäst främjas genom ett fasthållande vid den alliansfria politiken inriktad på att möjliggöra neutralitet i ett framtida krig.

5.11.2 Åtgärder för att främja freden i världen

Ett av våra säkerhetspolitiska medel är enligt försvarsutredningens mening medverkan till förändringar av den internationella miljön i riktning mot allmän avspänning och ökad internationell säkerhet. Säkerhetspolitikens mål kan enligt utredningens uppfattning främjas av att riskerna för konflikter totalt sett minskas eller att rustningarna internationellt begränsas och kontrolleras.

Den svenska neutralitetspolitiken grundad på sådana maktresurser att ett angrepp mot oss inte ter sig lönande har stor betydelse för stabiliteten i hela Norden och bidrar till att minska farorna för såväl oss själva som våra grannländer. Vår politik är ägnad att minska stormakternas militärpolitiska intresse för och engagemang i det nordiska området. Det skall i varje fall inte, vad gäller förhållanden som svensk politik har ett avgörande inflytande på, för någon stormakt te sig angeläget att i preventivt syfte förbättra sina förutsättningar till militärt eller på annat sätt maktpolitiskt agerande i det nordiska området.

Våra utåtriktade insatser bör främst göras inom ramen för FN:s verksamhet. Det kan gälla att finna nya utgångspunkter för internationella överenskommelser om rustningsbegränsning. Men det kan också gälla att, t. ex. genom olika kontrollåtgärder, minska riskerna för överraskande anfall.

Svensk medverkan i FN:s aktioner vid akuta konflikter och i områden som är mer eller mindre permanent oroliga torde ha underlättats av vår alliansfria ställning. Det är sannolikt att ingripanden från FN:s sida för att förebygga konflikter, medla mellan parter eller bevaka stilleståndsgränser blir vanligare under förutsättning att organisationens auktoritet kan upprätthållas och erforderliga ekonomiska resurser ställas till förfogande. Vårt lands resurser kan då komma att bli än mer efterfrågade.

Slutsatsen för Sveriges del av det anförda bör enligt försvarsutredningens mening bli, att vi aktivt skall fortsätta vårt deltagande i FN:s arbete och att vi bör vara beredda att, som hittills, på anmodan av FN:s berörda organ lämna organisationen de bidrag, som kan befinnas önskvärda och möjliga. Upprättande inom krigsmakten av fasta beredskapsstyrkor för FN-tjänst är en positiv åtgärd i denna riktning. Vi bör vara beredda till ytterligare medverkan i fredsbevarande operationer. En sådan verksamhet inom FN:s ram får uppfattas som en betydelsefull del i Sveriges egen freds- och säkerhetspolitik. I denna mening har FN en, låt vara indirekt, betydelse för Sveriges säkerhet. Samtidigt är det konstaterandet ofrånkomligt att FN ännu inte har uppfyllt mångas förväntningar från år 1945 att bli en organisation som förmår ge sina medlemsstater verklig trygghet.

För vårt lands vidkommande kan u-landshjälpen inte betraktas som något säkerhetspolitiskt alternativ till försvarsåtgärder. Eftersom det inte är eventuella framtida konfliktpräglade motsättningar mellan rika och fattiga folk som är av primär betydelse för vår nationella säkerhet, främjas inte under överskådlig tid freden i vår del av världen, och därmed inte heller vår säkerhet, av sådan hjälp. Vårt bistånd till u-länderna måste därför byggas på en annan motivering än hänsyn till vår säkerhetspolitik.

Den svenska utåtriktade aktiviteten för att minska spänningen i världen har i huvudsak två tidsdimensioner. På kort sikt gäller det att så långt det står i vår förmåga medverka till att akuta konflikter och oroshärddar hålls under kontroll. På längre sikt måste fredsarbetet inspireras av tron på en framtida internationell rättsordning, som underbyggd med kollektiva maktmedel respekteras av alla. Realistiskt sett är detta ett mål på mycket lång sikt. Men det blir ännu mera avlägset om inte mera näraliggande krigshot kan avvärjas.

5.11.3 Åtgärder till stöd för vår alliansfria politik

I 1964 års målsättning för krigsmakten sägs att krigsmakten skall ha »sådan styrka, sammansättning och beredskap att anfall mot Sverige fordrar så stora resurser och tar så lång tid att de fördelar, som står att vinna med

anfallet, rimligen icke kan bedömas värda insatserna». Man utgår alltså här från en presumtiv angripares värderingar.

Från svensk säkerhetspolitisk synpunkt är det enligt försvarsutredningens åsikt av stor betydelse att de strategiskt viktiga områdena i norr och söder inom den nordiska regionen i huvudsak inte är svenska och att vi följaktligen har omedelbart militärt ansvar endast för mindre delar av dem. Hänsyn måste även tas till att det nordiska områdets betydelse endast synes påtagligt stor i samband med skarpa motsättningar mellan stormakter eller stormaktsblock i Europa. Vid ett storkrig i Europa torde Sverige inte representera ett självständigt och, för strategien i stort, viktigt mål eller ett oumbärligt passageområde för någondera sidan. Vårt lands strategiska betydelse ökar om huvudmotståndarna i ett europeiskt storkrig bedömer att detta kan få lång varaktighet. De resurser en angripare kan sätta in mot oss måste han därför väga mot andra angelägna behov. De delar av en angripares totala resurser som i sådana situationer kan sättas in mot oss blir med nödvändighet begränsade.

När det gäller att dimensionera och utforma vårt försvar måste man utgå från olika politiska framtidsperspektiv och därur härledda aggressionsfall som kan tänkas påverka Sverige. Vissa av dessa bör sedan i sin tur läggas till grund för utformningen av vårt försvar.

I första hand måste vi vara beredda att använda andra säkerhetspolitiska medel än de rent militära. I vissa situationer däremot är utformningen av vårt militära försvar och totalförsvar i övrigt av avgörande betydelse för våra möjligheter att genomföra våra politiska mål. Vårt totalförsvar bör utformas så, att det kan bedömas bli verkningsfullt i så många lägen som möjligt.

En i detta sammanhang väsentlig fråga är i vilken mån vårt totalförsvar skall utformas för att kunna verka mot ett anfall då kärnvapen utnyttjas. Ju längre tid begränsade krig förekommer utan att kärnvapen används, desto mer synes nationerna anpassa sig till denna utveckling i den meningen att kärnvapenkrig även i begränsad form betraktas som allt mindre trovärdigt. Det framstår också som allt mindre troligt att en första kärnvapenanvändning i ett krig skulle ske mot Sverige.

Om en stormakt skulle överväga ett anfall mot oss, torde enligt försvarsutredningens mening en starkt avhållande verkan nås redan i det läget att vårt försvar har en sådan motståndskraft mot konventionella stridsmedel att en angripare ställs inför valet att avstå från anfallet eller tillgripa kärnvapenkrig. I det senare fallet tillkommer en mängd andra starkt avhållande restriktioner och komplikationer av både politisk och militär art för den som överväger att angripa.

En angripare kan även söka betvinga oss enbart genom hot om kärnvapeninsats. Vårt försvar måste därför utformas så att inte en begränsad kärnvapeninsats på ett avgörande sätt minskar våra möjligheter till fort-

satt motstånd. Om trots allt ett krig med betydande användning av kärnladdningar skulle uppstå finns det skäl förmoda att de krigförandes intresse av svenskt territorium blir mycket litet.

I den nu gällande målsättningen för krigsmakten anges att motstånd skall kunna bjudas även i form av det fria kriget. Vidare sägs att varje vapenför svensk, som inte är bunden av andra viktiga uppgifter inom totalförsvaret, bör sättas i stånd att militärt delta i kampen för landets självständighet. Åtgärder som utvisar att vi, även om en angripare lyckas ta delar av vårt land i besittning, där ämnar fortsätta motståndet i olika former, bl. a. gerillakrigföring, torde i kombination med övriga försvarsåtgärder verka avhållande. En krigsmakt som liksom den svenska är byggd på allmän värnplikt — även i stor utsträckning med avseende på befälsfunktionerna — samt med decentraliserad förrådshållning och mobilisering ger ett gott underlag för motstånd över hela landet och om så erfordras även i form av det fria kriget. Ett väl utrustat och talrikt hemvärn, som även ges utbildning för sådant motstånd, är ytterligare en positiv faktor.

Enbart gerillaförsvaret torde emellertid enligt försvarsutredningens uppfattning inte kunna ge något stöd åt vår alliansfria politik. Om vi inte vidtog åtgärder för direkt försvar mot anfall av större omfattning, torde vi inte kunna övertyga omvärlden att vi därefter genom gerillakrig kommer att bestrida en angripares herravälde över vårt territorium. Medvetet avstående från försvarsåtgärder mot invaderande angripare torde inte kunna tolkas av denne som annat än bristande försvarsvilja. Mot en sådan bakgrund kan hot om enbart gerillakrigföring inte verka trovärdigt eller avhållande från anfall, i varje fall inte i anslutning till ett storkrig. Det skulle i stället göra anfallsriktningen genom Sverige relativt lockande i förhållande till andra alternativ, som kan finnas för att nå samma mål. Även vårt samhälles ekonomiska och sociala struktur försvårar starkt denna typ av krigföring.

Vi kan inte räkna med att genom isolerad nedrustning förmå stormakterna att reducera sina rustningar. Anledningen till dessa är nämligen mot-sättningar och misstro mellan stormakterna samt dessas strävan att upprätthålla ingångna vidsträckta förpliktelser. Vår strategiska betydelse är trots allt dessutom sådan att endera stormakten, om den kan befara att den andra parten utan motåtgärder kan sätta sig i besittning av vårt territorium, kan bli benägen att genomföra ett anfall i förebyggande syfte. En isolerad nedrustning kan därför bli provocerande och kan redan i fredstid ytterligare öka de stormaktspolitiska intressena för det nordiska området. Olika stormaktsgruppers aktivitet i området kan då ökas. En sådan aktivitet kan ha såväl defensiva som offensiva syften. Försvarsutredningen har därför funnit att vi genom en isolerad nedrustning skulle medverka till en olycklig och farlig utveckling i vår del av världen. Den skulle strida mot vår ambition att stärka fredsstabiliseringen i Europa.

Enligt utredningens direktiv skall de internationella förhandlingarna om nedrustning beaktas. Vid sidan av andra relevanta krav är det angeläget att eftersträva en sådan uppbyggnad av krigsmakten att Sveriges möjligheter att snabbt medverka i olika internationella nedrustningsåtgärder underlättas.

Allmänt sett underlättas vår medverkan i överenskommelser om nedrustning av att vårt försvar verkar krigsavhållande enbart genom defensiv styrka varigenom det inte innebär något offensivt hot mot omvärlden. Detta överensstämmer enligt försvarsutredningens uppfattning väl med vår hittillsvarande försvarspolitik.

Någon »allmän och fullständig avrustning» torde enligt försvarsutredningens åsikt inte bli aktuell även om man söker se långt fram i tiden. Även i de mest långtgående aktuella förslagen skall de enskilda staterna behålla militära styrkor för yttre och inre skydd. Ett försvar uppbyggt på allmän värnplikt av den svenska typen med förhållandevis kort utbildningstid synes enligt utredningens uppfattning tämligen lätt kunna infogas i ett sådant mönster och dess grundprinciper torde kunna kvarstå även vid en långtgående nedrustning i världen. I första hand avses en sådan för övrigt gälla kärnvapen.

Partiella rustningsbegränsningar behöver därför sannolikt inte påverka vår nuvarande försvarsorganisation. Eventuella mera omfattande åtgärder torde enligt utredningens mening ligga så långt fram i tiden att de inte påverkar utredningens ställningstagande. De sociala och ekonomiska konsekvenserna av en eventuell nedrustning torde inte bli mer ingripande än sådana omställningar inom näringslivet som redan görs i samband med rationaliseringar eller på grund av handelspolitiska skäl.

Våra försvarsförberedelsers krigsavhållande effekt beror till stor del på möjligheterna att tillräckligt snabbt bringa dem i funktion. Stormakternas stora stående styrkor liksom de tekniska möjligheterna att omedelbart sätta in strategiska robotvapen gör att en mycket snabb och överraskande krigsutveckling i och för sig numerärt och tekniskt sett är möjlig. De politiska förutsättningarna och ett troligt förspel torde emellertid enligt försvarsutredningens uppfattning ge oss tillräcklig förvarning så att vår mobilisering hinner ske i tid. Förutsättningen är dock att denna kan ske snabbt.

Vid stormakternas val mellan olika alternativa strategiska möjligheter och riktningar kan frågan om hur lång tid en operation beräknas ta ha stor betydelse. Resursinsatsen mot oss kan självfallet göras mindre om vår försvarskapacitet inte hinner bringas att fungera. Detta gäller hela totalförsvaret men i synnerhet krigsmakten, de centrala ledningsfunktionerna och i viss mån civilförsvaret.

Till en del kan detta dilemma motverkas med att man skapar förutsättningar för gradvisa beredskapsförstärkningar. Sverige har med sin inriktning på neutralitet i krig och avsaknad av stående styrkor större anledning

än flertalet andra länder att vid en påtagligt oroande utveckling förstärka insatsberedskapen. Med hänsyn till vår neutralitetspolitik och våra utfästelser att inte göra eftergifter åt något håll kan beredskapsstärkande svenska åtgärder ha stabiliserande och lugnande återverkan på skeendet i stort, speciellt i vår närmaste omvärld.

Å andra sidan har anpassbarheten ett värde däri, att den under lugna perioder medger finansiella och personella besparingar. Vissa gränser för vår beredskap som inte bör underskridas sätts dock bl. a. av kravet på att vi skall kunna avvisa kränkningar av vårt territorium.

För att vi skall ha en möjlighet att stå utanför ett krig i vår omvärld måste stormakterna kunna lita på att vi avser att stå neutrala och att vi kommer att göra det, även om vi skulle bli utsatta för starka påtryckningar. Vårt handlande i fredstid, utrikespolitiskt och försvarspolitiskt, måste entydigt och ständigt vara sådant, att det inte ger anledning till tvivel i detta grundläggande avseende.

I vad mån vi hittills nått framgång härmed är svårt att objektivt konstatera. Uttalanden från utländskt håll av såväl officiell som inofficiell karaktär synes dock tyda på att så är fallet och kan tas som uttryck för hur man värderar vår politik. Utländska bedömare kontrollerar dessutom säkerligen våra åtgärder och blir övertygade först genom en långvarig, obruten serie av åtgärder från vår sida, som står i samklang med våra deklamationer.

För att vår politik skall vinna förtroende fordras å ena sidan, att det inte finns uppenbara brister i vårt totalförsvar vilket kan ge anledning till misstanke att vi redan i fred återförsäkrat oss om hjälp utifrån för att fylla bristerna i ett skärpt läge. Å andra sidan bör vårt försvar inte heller ges en sådan teknisk och materielmässig utformning att våra resurser uppenbarligen ter sig särskilt användbara för att utnyttjas i samverkan med annan stat. Försvarsutredningen vill framhålla att det råder ett grundläggande sammanhang och behov av balans mellan vår försvarspolitik och vår utrikespolitik för att säkerhetspolitikens syften skall kunna nås.

Även om ett av eller båda stormaktsblocken inte anser sig ha primära offensiva syften via svenskt territorium, kan likväl ett för oss farligt läge uppstå om de misstror varandras avsikter. På båda stormaktssidorna kan man anse sig behöva planlägga ockupation av svenskt territorium för att snabbt kunna förekomma motparten med att utföra en sådan operation. I ett spänt läge skulle vi därigenom riskera att bli utsatta för ett farligt stormaktspolitiskt intresse.

Vi måste för omvärlden klarlägga hur onödig en sådan aktivitet är. Kombinationen av en fast, förtroendeingivande utrikespolitik och ett häremot svarande totalförsvar bör kunna inge stormakterna respekt för vår neutralitetsvilja och vår förmåga att stå emot påtryckningar eller annan aggressivitet mot oss. Det måste stå klart för alla, att vi menar allvar med

vår inriktning på neutralitet och att vi målmedvetet skapar sådana försvarsresurser, som ingen kan bortse från i ett kris- eller krigsläge. Våra fleråriga försvarsbeslut kan enligt försvarsutredningens mening ses som ett uttryck för denna målmedvetenhet. Detta utesluter inte att försvarets inriktning och omfattning tid efter annan omprövas.

5.11.4 Åtgärder i en krigsmiljö där vi är neutrala

Vid krig i vår omvärld måste delar av vårt totalförsvar aktiveras. De krigförande parterna måste bli övertygade om att inte motparten utan stora insatser kan skaffa sig fördelar genom att orättmätigt utnyttja svenskt territorium. Inte minst gäller detta svenskt sjöterritorium och lufthav, vars utnyttjande för båda stormaktsblocken skulle kunna medföra fördelar. Detta ställer bl. a. särskilda krav på vårt sjö- och luftförsvar. Hot, påtryckningar, tvivelaktigt utnyttjande av rätten till oskadlig genomfart samt kränkningar av svenskt territorium, t. ex. i samband med militär verksamhet i Öresund, kan då bli vanliga företeelser. Utrikespolitiken ställs härvid på svåra prov.

I detta sammanhang vill utredningen framhålla det säkerhetspolitiska värdet av en utökning av det svenska territorialvattnets bredd från nuvarande fyra nautiska mil till sex nautiska mil. Fördelar skulle ur försvarssynpunkt stå att vinna med en sådan utökning. Effekten av vissa av våra försvarsåtgärder skulle öka härigenom.

Vi kan även utsättas för andra svårigheter. Under ett krig mellan stormakter kan vårt land avspärras från sina handelsmarknader och vi kan härigenom råka i beroende av andra stater genom att vi får brist på för vår folkförsörjning och ekonomi viktiga varor. Möjligheten härav bör medföra att vi i fredstid lagrar särskilt betydelsefulla varor och vidtar olika förberedelser som kan minska vårt behov av importförnödenheter. Härigenom ökar vår motståndskraft gentemot försök till utpressning. Vår jordbrukspolitiska inriktning sker också med hänsyn till risken för en avspärrning. Naturligtvis kan olika förberedelser av detta slag vara av betydelse även i andra situationer.

Stridsmedel insatta på andra håll i Europa kan ge upphov till skador även i vårt land. Radioaktivt nedfall från kärnvapenexplosioner kan t. ex. påkalla skyddsåtgärder i vårt land.

5.11.5 Säkerhetspolitiken om vi råkar i krig

Man kan enligt försvarsutredningens uppfattning inte bortse från möjligheten av att Sverige, trots alla våra åtgärder, blir indraget i ett framtida krig. I en sådan situation har de nämnda säkerhetspolitiska medlen visat sig otillräckliga och den på alliansfrihet och neutralitet grundade politiken har misslyckats. Säkerhetspolitiken måste då ges en annan utformning och inriktning. Alla våra resurser måste härvid koncentreras på ett segt försvar

för att till det yttersta bevara vår frihet. Först i denna situation kan den intill detta läge förda neutralitetspolitiken medge att sonderingar om hjälp utifrån påbörjas.

Ett krigsuthrott innebär alltså inte att vi skulle upphöra att föra en säkerhetspolitik. Den måste fortsätta, om än med andra medel. Kriget kan naturligtvis aldrig i sig självt vara ett mål. Även under ett krigstillstånd måste de politiska medlen utnyttjas för att bidra till att konflikten förs till ett med hänsyn till omständigheterna acceptabelt slut. Vårt försvars förmåga att hindra angriparen från att nå sina ursprungliga syften blir då inom ramen för nationens samlade motståndskraft av väsentlig betydelse för vår framgång härvidlag.

Om vi trots allt råkar ut för ett kärnvapenkrig av större omfattning kommer befolkningens överlevnadsproblem att bli helt dominerande. Utan att gå in på mer detaljerad diskussion av olika totalförsvarskomponenters roll i sådana konfliktfall vill försvarsutredningen endast framhålla att den handlingsberedskap, som vi i detta avseende bör skapa, också kan ha betydelse i förhandlingssituationer.

5.11.6 Frågan om svenska kärnladdningar

Statsmakterna har i fråga om svenska kärnladdningar hittills bedömt att det inte förelegat behov av beslut i den ena eller andra riktningen och att handlingsfriheten i frågan tills vidare skolat hållas öppen. I realiteten har genom olika åtgärder våra handlingsmöjligheter efterhand begränsats så långt att ett bestämt ställningstagande nu är befogat.

I allmänna debatten har hävdats att kärnladdningar i vissa situationer skulle öka våra vapensystems effekt. Man har vidare hävdat att ett svenskt försvar utan kärnladdningar skulle bli väsentligt underlägset en angripare genom att denne inte i alla situationer tvingas ta hänsyn till ett kärnvapenhot.

Försvarsutredningen anser att den grundläggande bedömningen av ett kärnvapeninnehavs värde för vår försvarskraft måste göras med hänsyn till vårt lands strategiska och säkerhetspolitiska situation i stort. Härvid måste stor betydelse tillmätas stormakternas egen syn på möjligheterna att realisera sina mål genom insats av kärnvapen med hänsyn till den terrorbalans som stormakternas kärnvapenkapacitet representerar.

Försvarsutredningen utgår i första hand från antagandet, att militär aggression som riktas mot Sverige ingår som ett led i ett större krigssammanhang. Angrepp på vårt land är då led i större operationer, vilka primärt syftar till att nå positioner — inom eller utom svenskt territorium — av stor betydelse i kriget mot en huvudmotståndare. Med hänsyn härtill är det rimligt att anta att den som överväger ett angrepp på vårt land måste kalkylera med huvudmotståndarens reaktion och möjligheter till motin-

sats. I all synnerhet blir detta fallet med avseende på risken för kärnvapeninsats, vilken blir alldeles uppenbar om angriparen själv använder kärnvapen.

Övergång från konventionellt krig till kärnvapenkrig bedöms av kärnvapenmakterna vara ett, inte minst för dem själva, oerhört farligt — kanske helt förödande — steg i fråga om krigs nivå. De torde därför på allt sätt söka undvika att komma i en situation med stor risk för kärnvapenkrig. Denna stormakternas naturliga återhållsamhet med insats av kärnvapen gör det sannolikt att kärnvapen inte sätts in mot vårt land förrän kärnvapenkriget är ett faktum genom nukleär insats mot andra mål än svenska. Det förhållandet att Sverige saknar egna kärnvapen torde inte ha någon betydelse i detta sammanhang. Det förutsatta anfallet mot vårt land får antas vara ett led i storkriget och ytterst vara riktat mot huvudmotståndaren. Denne har möjlighet att möta ett sådant anfall bl. a. med insats av egna kärnvapen. Den som överväger att angripa Sverige med eller utan insats av kärnvapen just i detta företag måste således kalkylera med, att kärnvapen kan komma att sättas in mot denna operation även om Sverige inte har sådana vapen. Risken härför blir störst om angriparen initierar kärnvapeninsats eller om kärnvapenkriget redan är ett faktum, men den kan också vara för handen under andra förutsättningar.

Slutsatsen är att Sverige i allt väsentligt är under kärnvapenparaplyet på ungefär samma sätt som oss kringliggande länder kan sägas vara det, oavsett vilken maktgruppering eller stormakts intressesfär de räknas till.¹

Även om den politiska utvecklingen skulle göra ett lokalt anfall mot vårt land tänkbart måste man räkna med att angriparen med hänsyn till en sannolik huvudmotståndare samt den internationella reaktionen i stort genomför anfallet med minsta möjliga militära och politiska konsekvenser. Insats av kärnvapen bedöms inte vara förenlig med ett sådant syfte.

Det finns anledning att i detta sammanhang erinra om vad utredningen anför i avsnitt 5.11.3, där den framhåller, att om en stormakt skulle överväga anfall mot oss, torde en starkt återhållande verkan nås redan i det läget att vårt försvar har en sådan motståndskraft mot konventionella stridsmedel att en angripare ställs inför valet att avstå från anfallet eller tillgripa kärnvapen. I det senare fallet tillkommer en mängd andra starkt avhållande restriktioner samt politiska och militära komplikationer för den som överväger ett angrepp.

I den allmänna debatten har framförts synpunkten att i situationer sådana som de nämnda skulle ett svenskt kärnladdningsinnehav kunna tänkas skapa osäkerhet hos en presumtiv angripare. Ett anfall mot Sverige skulle härvid genom svenska åtgärder kunna leda till en upptrappning

¹ Liknande synpunkter har tidigare framlagts offentligt och mera utförligt i Krigsvetenskapsakademiens handlingar och tidskrift nr 9/1966 (K. Frithiofson: Säkerhetspolitiska perspektiv på frågan om svenska kärnvapen).

till kärnvapennivå. Gentemot detta vill försvarsutredningen anföra att det rimligen måste anses uteslutet att en svensk politisk ledning skulle vara beredd att initiera ett kärnvapenkrig mot en i sådan krigföring oerhört överlägsen motståndare.

Hittills har hävdats att statsmakterna borde vidmakthålla handlingsfrihetslinjen i fråga om svenska kärnladdningar för att därmed bibehålla ett påtryckningsmedel i internationella förhandlingar om rustningsbegränsning och nedrustning. Detta argument har emellertid inte längre samma tyngd med hänsyn till att kärnvapenmakterna torde komma till samma bedömning beträffande svenskt intresse för egna kärnvapen som försvarsutredningen.

Sammanfattningsvis vill försvarsutredningen framhålla som sin bedömning att det inte ligger i vårt lands säkerhetspolitiska intresse att anskaffa kärnladdningar. Om utvecklingen på lång sikt skulle leda till att kärnvapen blir ett normalt inslag i små nationers stridskrafter kan frågan om svenska kärnladdningar komma i ett annat läge.

5.12 Målsättningsfrågor

5.12.1 Sambandet mellan säkerhetspolitisk ambition och resurser

Det inom en viss kostnadsram utformade försvaret kan beräknas förmå att med framgång möta anfall som utförs med en viss antagen och under vissa betingelser gjord styrkeinsats. Höjer angriparen insatsen minskar våra möjligheter att framgångsrikt möta anfallet och vår krigsmakt kan då få inrikta sig på att fördröja angriparens framträngande. En rationellt planerande angripare torde söka avpassa sina styrkor så att han bedömer sig med erforderlig grad av säkerhet nå sitt mål. Detta fordrar överlägsenhet hos angriparen. Andra anspråk på angriparens resurser, främst militära operationer mot en huvudmotståndare, gör att endast så stora styrkor insätts som bedöms oundgängligen erforderliga för att nå målet. Vi kan därför genom nivån på anslagen till vårt försvar på sikt påverka den styrkeinsats och i viss mån den krigsnivå en eventuell angripare tvingas kalkylera med. Ju högre denna insats eller krigsnivå är, allra helst om angriparen tvingas överväga insats av kärnvapen, och ju mer politiskt påfrestande den är, desto mindre troligt är det att han finner ett anfall mot vårt land lönande. Detta förhållande ger oss även ökad motståndskraft och förhandlingsstyrka mot påtryckningar och krav. Detta kan t. o. m. leda till att sådana inte riktas mot oss. Det råder alltså ett allmänt samband mellan våra försvarsresurser, vår nationella motståndskraft och den säkerhetspolitiska ambition som är möjlig att tillgodose i olika lägen.

Även om man på det sätt som tidigare beskrivits utgår från en maktbalanssituation mellan stormakterna är det i princip möjligt att skissera

ett stort antal olika aggressionsfall. Mellan dessa kan föreligga betydande skillnader i angriparens värderingar av hans egna resurser och av de fördelar som står att vinna med ett anfall mot vårt land. För vart och ett av aggressionsfallen kan vi göra uppskattningar av angriparens resursbehov för olika anfallsriktningar och utgången av olika militära operationer.

Alla kvantitativa uppgifter är behäftade med en betydande osäkerhet. Den främsta osäkerheten ligger emellertid i urvalet och den närmare utformningen av de aggressionsfall som ligger till grund för försvarets planering. Det är på denna punkt politiska värderingar måste komma in. Avgörande frågor kan härvid vara hur en eventuell **huvudmotståndare till angriparen** kan väntas agera mot ett angrepp på vårt land, ett angrepp som ur stormaktssynpunkt främst kan vara endast ett led i en operation som primärt syftar till att, inom eller utom vårt territorium, uppnå i ett stormaktskrig betydelsefulla positioner. I samband härmed uppstår frågan vilken bekämpning en angripare utsätts för från en eventuell huvudmotståndares sida och hur en sådan bekämpning direkt och indirekt nedsetter angriparens möjligheter till insats mot vårt land.

Försvarsutredningen hävdar därför att det samband som otvivelaktigt föreligger mellan våra försvarsresurser, vår nationella motståndskraft och den säkerhetspolitiska ambitionen inte låter sig bestämmas kvantitativt.

5.12.2. Förslag rörande målsättningar

Varje beslut som i fredstid skall ange den säkerhetspolitiska ambitionen samt omfattningen och utformningen av mot denna svarande försvarsresurser kompliceras av att denna politik främst måste ta sikte på i grova drag antagna förhållanden i en obestämd framtid. Besluten har vidare inverkan på andra länders bedömning av vår politik och av våra möjligheter att fullfölja den i kritiska lägen.

I föreliggande avsnitt diskuteras de problem som sammanhänger med hur den politiska ambition man söker förverkliga på bästa sätt av statsmakterna skall sammanfattas och beskrivas för medborgarna i anslutning till de mest betydelsefulla försvarspolitiska besluten. Vidare behandlas, med utgångspunkt i de grundläggande försvarsbesluten, frågan hur statsledningen förlöpande måste ge de verkställande myndigheterna direktiv rörande väsentliga delar av deras verksamhet.

Dessa problem behandlades översiktligt redan i prop. 1964: 110, i vilken den nuvarande målsättningen för krigsmakten föreslogs. Föredragande departementschefen anförde därvid bl. a. följande.

En öppen och offentligt angiven målsättning måste med nödvändighet bli hållen i allmänna ordalag. Härav följer att den mera blir en politisk manifestation än preciserad vägledning för myndigheternas handlande. Den kan endast i stort ange de uppgifter som krigsmakten skall inriktas på att lösa inom den kostnads-

ram statsmakterna beslutat. Det finns helt naturligt ett allmänt samband mellan å ena sidan tilldelning av resurser och å andra sidan de krav som ställs på krigsmakten. Men något exakt förhållande kan rimligen inte föreligga i detta hänseende.

Denna omständighet kan återföras på de förhållanden jag erinrade om i proposition 1963:108, nämligen att ehuru ett förbättrat underlag framtagits under senare år det likväl inte är möjligt att nå fram till preciserade bestämmingar av den karaktär och omfattning ett eventuellt anfall mot Sverige kan tänkas få. Själva underlaget för beräkningar härom är i flera avseenden osäkert och utgör bedömningar snarare än fakta. I väsentliga sammanhang kommer man inte längre än till alternativa räkneexempel. Jag framhöll då och vill upprepa det nu, att det icke är möjligt att bestämt ange vilka egna försvarsresurser som vid en militär aggression mot vårt land tryggar avvärjning eller endast möjliggör fördröjning.

Denna bedömning grundas på den omständigheten, att vi aldrig i förväg kan veta vilka militärpolitiska förhållanden som kan råda då vårt land kan komma att utsättas för militär aggression. Krigsmakten är ett medel för att trygga vår utrikespolitiska huvudlinje om neutralitet i krig. Därför måste en långsiktig målsättning vara oberoende av växlande militärpolitiska förhållanden och inte fixeras vid ett aktuellt läge, som aldrig är statiskt.

En målsättning av det slag det nu gäller måste först och främst ge uttryck för vår orubbliga föresats att på allt sätt försvara vår frihet och vårt oberoende. Den grundläggande uppgiften är att försvara hela landet. Krigsmakten måste vara så förberedd på sin primära uppgift att försvara landet att största möjliga fredsbevarande effekt uppnås. På så sätt kan krigsmakten vara ett starkt stöd för vår fasta politiska inriktning på neutralitet i händelse av krig i vår omvärld och göra denna politik realistisk.

Riksdagen gjorde vid sin behandling av frågan ingen erinran mot dessa förtydligande uttalanden. De uttrycker således statsmakternas syn på syftet med och innebörden i den av dem beslutade målsättningen för krigsmakten.

Det kan finnas olika syften med att uttala den ambition som ligger till grund för den politiska ledningens beslut i säkerhetspolitiska frågor. Det kan gälla

att skapa bakgrund för medborgarnas engagemang i dessa frågor, frivilligarbete m. m.

att utåt för omvärlden manifesteras det svenska folkets försvarsvilja och trovärdigheten i vald politisk handlingslinje,

att ge den grundläggande inriktningen av hur befintliga försvarsresurser skall disponeras i fred och i händelse av krig, dvs. ange riktlinjer för det operativa krigsförberedelsearbetet, samt

att bilda underlag för militära och civila myndigheters långsiktiga planering.

Frågan är om dessa syften samtidigt kan på bästa sätt tillgodoses i gemensamma formuleringar och i samma typ av dokument.

För att kunna tjäna som manifestation bör målsättningen vara utformad i allmänna ordalag och självfallet vara öppet redovisad. Den bör också vara allmängiltig och endast behöva ändras antingen vid stora och som varaktiga bedömda säkerhetspolitiska ändringar i vår omvärld eller vid genom-

gripande förändringar i våra egna försvarspolitiska beslut som inte svarar mot bedömda förändringar i vår internationella miljö. Samma krav gäller när den skall utnyttjas inom landet som motiv för försvarsverksamheten.

Försvarsutredningen vill i detta sammanhang framhålla den betydelse den fäster vid en allsidig och inträngande försvarsupplysning. Denna bör bl. a. belysa de resurser vi har att tillgå i vårt totalförsvar och omfattningen av våra försvarsförberedelser i syfte att ge underlag för en medborgerlig bedömning av våra säkerhetspolitiska förutsättningar. Myndigheterna bör tillhandahålla material för en sådan försvarsupplysning så långt den för vissa uppgifter ofrånkomliga sekretessen gentemot främmande makt medger. Likaså kan dylika uppgifter lämnas i Kungl. Maj:ts propositioner och i riksdagsutskottens utlåtanden.

Som underlag för myndigheternas planering är en allmänt formulerad målsättning emellertid inte tillräcklig. Statsmakternas ansvar för inriktningen av försvarsplanläggningen torde inte kunna uttryckas tillräckligt konkret genom allmänt hållna, öppna uttalanden. Enligt försvarsutredningens mening krävs att statsledningen ger mer preciserade direktiv. Innehållet i dessa kan växla med hänsyn till bl. a. förändringar i de internationella militärpolitiska förhållandena eller till växlingar i anslagsramen till försvaret. Prioritering av försvaret i någon eller några riktningar, beskrivningar över aggressionsfall vilka försvaret skall kunna möta, kan vara exempel på sådant som bör anges i direktiven. Dessa kan också ge uttryck för politiska risk- och ställningstaganden. Sådana direktiv torde av naturliga skäl inte till alla delar kunna vara öppna. Härutöver krävs direktiv från statsledningen till de verkställande myndigheterna bl. a. i fråga om hur befintliga resurser från tid till annan i princip skall disponeras och den grad av beredskap som skall upprätthållas.

Enligt försvarsutredningens uppfattning erfordras det av skäl som anförts, dels en öppen och allmänt hållen deklaration, dels mera detaljerade direktiv m. m. som till betydande delar måste vara hemliga.

Den öppna, allmänt hållna deklarationen kan, såsom redan framhållits, inte vara anpassad till en viss kostnadsram. För det första är det alltid fråga om relativ försvarseffekt såtillvida, som våra egna resurser och ansträngningar måste ses i förhållande till det militär- och säkerhetspolitiska läget i vår omvärld. Försvarseffekten kan således ändras utan att kostnadsramen gör det och tvärtom. Inte ens vid oförändrat utrikespolitiskt läge finns det ett i tiden omedelbart samband mellan anslagstilldelning och försvarseffekt. Vidare visar erfarenheterna att en för flera år fixerad kostnadsram inte alltid har gett de möjligheter till materielanskaffning eller organisationsuppbyggnad som förutsattes när ramen beslöts. En oförutsedd kostnadsutveckling kan tvinga till begränsningar i både kvalitet och kvantitet. Dessutom kan förskjutningar i tiden ske. Allt detta rubbar, mer eller mindre, gjorda antaganden om en viss försvarsförmåga vid en viss tidpunkt.

De uttalanden från statsledningens sida, vilka är avsedda att manifestera ambitionen bakom ett generellt försvarspolitiskt beslut och som anger uppgifterna i stort, måste vara allmängiltiga och täckande för lång tid. Formuleringarna i en sådan deklaration skall inte behöva anpassas till svängningar av det slag som nämnts, även om dessa kan vara omfattande. Däremot kan en sådan utveckling föranleda ändrade direktiv till vederbörande myndigheter, vari någon prioritering eller begränsning temporärt eller mera varaktigt anges.

Det är enligt försvarsutredningens bedömning önskvärt att, i enlighet med de principer som uttalats, ytterligare renodla ifrågavarande dokument med hänsyn till de syften som vart och ett av dem är avsedda att tillgodose.

Den nuvarande av riksdagen år 1963 fastställda *målsättningen för totalförsvaret* har i allt väsentligt karaktären av en allmänt hållen politisk manifestation med en i grova drag angiven uppgiftsfördelning mellan totalförsvarets huvudgrenar. Den expertgrupp inom utredningen som arbetat med vissa totalförsvarsfrågor har framlagt förslag till ny målsättning för totalförsvaret (jfr avsnitt 4.1.2). Försvarsutredningen finner för sin del inte anledning att nu föreslå någon ändring av denna målsättning.

Nämnda expertgrupp har också framlagt förslag till *målsättningar för en rad icke-militära totalförsvarssektorer*, bl. a. civilförsvaret. Till frågan om målsättning för civilförsvaret återkommer försvarsutredningen i det följande (avsnitt 9.3). I fråga om övriga nu aktualiserade målsättningar anser utredningen att behovet bör ytterligare övervägas.

Målsättningen för krigsmakten — antagen vid 1964 års riksdag — har liksom målsättningen för totalförsvaret i huvudsak karaktären av allmänt hållen politisk manifestation. Men därav följer också att den inte ger tillräckligt preciserat underlag för myndigheternas handlande. Kungl. Maj:t har av detta skäl utfärdat direktiv för myndigheternas försvarsplanläggning m. m. (det operativa krigsförberedelsearbetet), vilket även förutsattes vid ifrågavarande riksdagsbeslut. Av naturliga skäl är dessa direktiv hemliga. Vidare finns i denna målsättning vissa formuleringar som inte överensstämmer med de principer utredningen anser bör vara vägledande för utformningen av en målsättning av detta slag.

Det första stycket i målsättningen för krigsmakten har följande lydelse.

Krigsmakten skall verka för att vår fred och vår frihet bevaras. Krigsmakten skall därför ha sådan styrka, sammansättning och beredskap att anfall mot Sverige fordrar så stora resurser och tar så lång tid att de fördelar, som står att vinna med anfallet, rimligen icke kan bedömas värda insatserna.

Den grundläggande krigsavhållande uppgiften markeras starkt i denna skrivning. Vidare utgår man från en presumtiv angripares avvägning mellan resursinsats och vad som står att vinna med ett anfall. För vårt vidkommande kan man inte komma längre än till en sammanfattande bedömning av vederbörandes antaganden. Vi måste därvid uppskatta många osäkra fakto-

rer. Det måste gälla en presumtiv angriparens värdering av vårt territoriums betydelse inom ramen för hans militära föresatser och strategi i stort, vederbörandes allmänna militära och politiska situation, vilka insatser han kan vara beredd att göra mot oss med hänsyn till övriga engagemang samt inte minst vår egen motståndsförmåga och hur en presumtiv angripare värderar dem. Härtill kommer den ogynnsamma politiska effekt som för angriparens vidkommande kan följa av angreppet. Försvarsutredningen har i sak ingen erinran mot formuleringen i detta stycke. Den anser dock att om ordet »resurser» kompletteras med »uppfoffringar» uppnås en bättre täckning av de vida överväganden en presumtiv angripare måste göra.

Andra stycket betonar den dominerande inriktningen på ett invasionsförsvar samt att hela landet skall försvaras och lyder på följande sätt.

Invasionsförsvar skall vara krigsmaktens viktigaste uppgift. Krigsmakten skall i det längsta kunna förhindra att en angripare får fast fot på svensk mark och kan utnyttja vårt land för sina syften. I varje del av landet skall kunna bjudas segt motstånd, om så erfordras även i form av det fria kriget.

Försvarsutredningen vill understryka att föresatsen måste vara att möta och bekämpa ett angrepp oavsett i vilken del av landet detta sätts in. I detta stycke betonas också inriktningen på att orubbligt och segt fortsätta kampen mot en angripare. Motståndsviljan manifesteras klart och otvetydigt.

En liknande föresatts uttrycks i fjärde stycket, där försvarsuppgiftens förankring hos hela folket manifesteras på följande sätt.

Varje vapenför svensk, som icke är bunden av andra viktiga uppgifter inom totalförsvaret, bör sättas i stånd att militärt delta i kampen för landets självständighet.

Tredje stycket ter sig mot denna bakgrund som en upprepning samtidigt som det för in ett nytt moment och synsätt som avviker från den prägel av allmängiltig politisk manifestation som i övrigt kännetecknar denna deklaration. Det lyder sålunda.

Krigsmakten skall kunna avvärja en stort upplagd invasion över havet eller landgränsen samt i samband därmed insätta luftlandsättningsföretag och samtidigt upprätthålla ett segt försvar mot andra invasionsföretag. Bevakning och försvar mot mindre företag skall kunna organiseras inom landet i dess helhet.

Redan i tidigare stycken har sagts att invasionsförsvar är krigsmaktens viktigaste uppgift och att detta försvar skall kunna utföras på ett sådant sätt, att ett angrepp på vårt land, med hänsyn till de fördelar en angripare kan antas vilja nå med detta, inte bedöms värda de insatser som skulle krävas. De försök till precisering och geografisk begränsning av invasionsförsvaret som görs i tredje stycket överensstämmer inte med de principer som försvarsutredningen anser skall präglade deklarationer av denna art. Underlaget för en sådan precisering rymmer, enligt vad utredningen kunnat konstatera, alltför många faktorer och förhållanden som endast kan upp-

skattas eller vara ett mer eller mindre godtyckligt val bland flera alternativa möjligheter och antaganden. Utländska motsvarigheter upptar inte, så långt utredningen kunnat finna, liknande preciseringar.

Uttrycket »en stort upplagd invasion» är så obestämt att det knappast kan ligga till grund för bestämda kvantifieringar i fråga om vilka egna försvarsresurser som krävs för t. ex. en avvärjning. Såsom framhållits i avsnitt 5.12.1 föreligger stora svårigheter att bedöma vilket större internationellt skeende som samtidigt äger rum och hur detta engagerar en presumtiv angripare och nedsätter dennes kapacitet. Osäkerheten härvidlag beror som nämnts dels på ovissheten om angriparens övriga politiska och militära dispositioner, dels på svårigheten att förutse hur huvudmotståndaren kommer att reagera — politiskt och militärt — vid ett angrepp på vårt land. Trots att vi står alliansfria berörs vi likväl av större strategiska sammanhang.

Såsom framgår av det tidigare återgivna uttalandet i prop. 1964: 110, vilken låg till grund för statsmakternas beslut år 1964, gjordes då betydande reservationer mot sådana försök till precisering som främst formuleringarna i tredje stycket kan fresta till. De skäl som då anfördes för denna försiktighet sammanfaller med de av försvarsutredningen i det föregående framförda. Att statsmakterna vid tillfället i fråga likväl beslöt ge målsättningen den utformning den nu har, får ses mot bakgrunden av vad som då anfördes i syfte att förtydliga innebörden i formuleringarna. Uppenbarligen syftade dessa uttalanden främst på tredje stycket i målsättningen. Erfarenheten visar att risk för missförstånd likväl kan föreligga. Konsekvenserna av dessa erfarenheter blir att stycket bör utgå.

Sedan åtskilliga år medverkar Sverige på olika sätt med militära styrkor till Förenta Nationernas fredsbevarande aktioner. Försvarsutredningen har i det föregående framhållit betydelsen av en fortsatt sådan medverkan från svensk sida. Enligt FN-stadgan skall varje medlemsnation vara beredd att delta i de aktioner som stadgan i princip föreskriver, vilka kan komma att vara mera omfattande och bindande än de som hittills kommit till stånd. Med hänvisning härtill anser utredningen det vara befogat att i målsättningen för krigsmakten det anges vara en uppgift för denna att vara beredd att delta i FN:s aktioner i syfte att upprätthålla eller återställa internationell fred och säkerhet. Härav följer att vissa kontinuerliga förberedelser måste göras.

Av anförda skäl anser sig försvarsutredningen böra föreslå att tredje stycket i målsättningen för krigsmakten utgår samt att ett nytt stycke angående medverkan i FN:s fredsbevarande aktioner tillkommer. Med dessa ändringar skulle målsättningen för krigsmakten få följande lydelse i sin helhet.

Krigsmakten skall verka för att vår fred och vår frihet bevaras. Krigsmakten skall därför ha sådan styrka, sammansättning och beredskap att anfall mot Sverige

fordrar så stora resurser och uppoffringar samt tar så lång tid att de fördelar som står att vinna med anfallet rimligen icke kan bedömas värda insatserna.

Invasionsförsvar skall vara krigsmaktens viktigaste uppgift. Krigsmakten skall i det längsta kunna förhindra att en angripare får fast fot på svensk mark och kan utnyttja vårt land för sina syften. I varje del av landet skall kunna bjudas segt motstånd, om så erfordras även i form av det fria kriget.

Varje vapenför svensk, som icke är bunden av andra viktiga uppgifter inom totalförsvaret, bör sättas i stånd att militärt delta i kampen för landets självständighet.

Krigsmakten skall aktivt verka för att befolkningen skyddas och försörjningen tryggas.

Krigsmakten skall omedelbart kunna uppta försvar mot överrumplande anfall.

Krigsmakten skall kunna avvisa kränkningar av vårt territorium i fredstid samt under krig mellan främmande makter varunder Sverige är neutralt.

Krigsmakten skall utformas så att dess effekt blir så långt möjligt oberoende av förändringar i det militärpolitiska läget.

Krigsmakten skall samverka med totalförsvarets övriga grenar i syfte att nå största möjliga försvarseffekt.

Krigsmakten skall vara beredd att medverka i Förenta Nationernas aktioner i syfte att upprätthålla eller återställa internationell fred och säkerhet.

KAPITEL 6

Ekonomiska utgångspunkter och överväganden

6.1. Försvarsutgifternas hittillsvarande utveckling m. m.

Försvarsutredningens rekommendationer gällande försvarets framtida resursram och inriktning utgår från förutom de säkerhetspolitiska överväganden som redovisats i det föregående bl. a. en bedömning av dels försvarets nu befintliga tillgångar och den styrka dessa ger, dels det samhällsekonomiska och statsfinansiella ekonomiska utrymme som kan väntas föreligga i framtiden.

Utvecklingen av de ramreglerade utgifterna (i milj. kr.) för det militära försvaret under de tio budgetåren 1958/68 framgår av följande sammanställning.

| | 58/59 | 59/60 | 60/61 | 61/62 | 62/63 | 63/64 | 64/65 | 65/66 | 66/67 | 67/68 |
|--|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Fasta priser (prisläge maj 1967) ¹ .. | 3 976 | 4 161 | 4 266 | 4 368 | 4 459 | 4 794 | 4 893 | 4 947 | 4 710 | 4 729 |
| Löpande priser.... | 2 820 | 2 985 | 3 104 | 3 264 | 3 513 | 3 915 | 4 284 | 4 619 | 4 700 | 4 959 |

¹ Beräknade med hjälp av försvarsindex.

Sammanställningen avser som nämnts de ramreglerade utgifterna för det militära försvaret, dvs. exkl. flyttning av I 1 och Ing 1 m. m., anslagen till beredskapsstyrkor för FN-tjänst, driftbudgetutgifter vid flygtekniska försöksanstalten och investeringar i försvarets fabriksverk. Beloppen för budgetåren 1958/59—1965/66 avser anvisade reservations- och investeringsanslag samt nettoutgift på övriga anslag. Beloppet för budgetåret 1966/67 är en avrundad utfallsberäkning, där reduktion skett med den förutsatta reservationsmedelsuppbyggnaden om 350 milj. kr. För budgetåret 1967/68 har samtliga anslag upptagits enligt riksstaten.

Ökningen av de militära försvarsutgifterna under perioden 1958/59—1967/68 motsvarar en årlig tillväxttakt av 6,5 % i löpande priser. Motsvarande årliga ökning i löpande priser av de reala statsutgifterna (dvs. utgifter för investering och konsumtion) var 6,6 %. De militära försvarsutgifterna och de reala statsutgifterna ökade således under perioden mindre än bruttonationalprodukten, som ökade med 8,7 %.

När man bedömer det kvarstående värdet av dessa resursinsatser är det

väsentligt att skilja mellan å ena sidan försvarets löpande konsumtionsutgifter för krigsorganisationens operativa vidmakthållande och å andra sidan de »försvarsinvesteringar» i materiel m. m. som syftar till krigsorganisationens långsiktiga bibehållande och omvandling. Det förstnämnda slaget av utgifter omfattar utgifter för att på kort sikt — enligt nu tillämpade riktlinjer två till tre års sikt — vidmakthålla redan organiserade förband och enheter och avser t. ex. utgifter för repetitionsutbildning, för reparations- och underhållsarbeten liksom också för operativ stabs- och förvaltningsverksamhet m. m. De nämnda »försvarsinvesteringarna» omfattar, förutom sådana i materiel, även utgifter för byggnads- och anläggningsverksamhet eller för utbildning och förbandsuppsättning, som syftar till krigsorganisationens långsiktiga bibehållande och omvandling. En särställning bland försvarets långsiktiga investeringsutgifter intar medlen för forskning, försök, utveckling och utredning, vilka skall bidra till att säkerställa handlingsfriheten på sikt för svenskt försvar men samtidigt ofta indirekt medverkar till att skapa ökade möjligheter för civil teknologi och produktion. En uppdelning av anslagen till det militära försvaret för budgetåret 1967/68 på dessa utgiftskategorier har försöksvis genomförts och redovisats i prop. 1967:110, från vilken följande sifferuppgifter hämtats.

| Utgiftskategori | Anslagssumma (i milj. kr.) | Andel av sammanlagd anslagssumma (i %) |
|---|-------------------------------|---|
| Löpande konsumtionsutgifter: | | |
| Operativt vidmakthållande | 1 248,5 | 27 |
| Investeringsutgifter: | | |
| Utbildning eller förbandsuppsättning | 1 173,2 | 25 |
| Materielanskaffning | 1 464,1 | 32 |
| Byggnader och anläggningar | 310,4 | 7 |
| Forskning, försök, utveckling och utredning | 433,5 | 9 |
| Summa | 4 629,7 | 100 |

De anförda uppgifterna understryker det faktum att svenskt försvar, genom att det i stor utsträckning bygger på mobiliserbara styrkor i stället för på stående styrkor, kunnat använda en, internationellt sett, ovanligt stor del av de totala försvarsutgifterna för materielanskaffning.

Detta framgår också av följande jämförelse med nio olika NATO-länder.¹ Däri upptagna siffror är inte helt jämförbara med dem som redovisats i den föregående sammanställningen.

Den utgiftsuppdelning som redovisats i prop. 1967:110 och som här återgivits kan även bidra till att understryka dels de årliga försvarsutgifter-

¹ Uppgifterna avser för Danmark år 1962/63, för Frankrike år 1963, för Italien och Holland år 1965 samt för övriga länder det budgetår som påbörjats under år 1964.

Källa: Benoit, E. — Lubell, H.: »The World Burden of National Defence» i Benoit, E. ed.: »Disarmament and World Economic Interdependence».

| | Utgifter för anskaffning av tygmateriel i % av totala statsfinansiella försvarsutgifter |
|-----------------------|---|
| Sverige..... | 39 |
| Danmark..... | 25 |
| Norge..... | 16 |
| Belgien..... | 25 |
| Holland..... | 20 |
| Storbritannien..... | 21 |
| Frankrike..... | 20 |
| Västtyskland..... | 35 |
| Italien..... | 15 |
| Förenta staterna..... | 29 |

nas marginella betydelse i förhållande till redan existerande försvarsresurser, dels det förhållandet att olika typer av försvarsutgifter resulterar i försvarseffekt vid vitt skilda tidpunkter.

Både de säkerhetspolitiska och de samhällsekonomiska utgångspunkterna för en bedömning av försvarsutgifterna måste i viss utsträckning bli beroende av vilken typ av utgiftsanvändning som avses.

Inom försvarsdepartementet pågår, enligt vad försvarsutredningen inhämtat, förberedelser för att successivt föra in s. k. programbudgetering. Också inom statsförvaltningen i övrigt har sådan verksamhet inletts. Programbudgeteringen inom försvaret syftar bl. a. till att i planering, budgetering och redovisning dela upp utgifterna på skilda program eller krigsorganisatoriska användningsområden liksom på olika typer av utgiftskategorier och kostnadsslag. Försvarsutredningen, som vid särskild föredragning informerats om programbudgetarbetets inriktning och syfte, finner det troligt att ett fullföljande av detta arbete kan förbättra underlaget för framtida beslut om avvägningen av försvarets kostnader.

6.2. Försvarsutgifter och försvarskostnader

De utgifter som försvarsbesluten hittills tagit sikte på — de rambundna utgifterna till det militära försvaret och civilförsvaret — omfattar inte alla de samhällsresurser som årligen tas i anspråk för totalförsvarets samlade verksamhet. Vill man uppskatta dessa resurser måste de redovisade ramutgifterna kompletteras med hänsyn till *dels* statsbudgetens totalförsvarsutgifter utanför den militära ramen och civilförsvaramen, *dels* det civila alternativutnyttjandevärdet av vissa tillgångar inom det militära försvaret och civilförsvaret, *dels* slutligen vissa samhällsekonomiska konsekvenser utanför statsbudgeten av åtaganden för totalförsvaret.

Eftersom de flesta samhällsfunktioner — sjukvård, livsmedelsförsörjning, teleförbindelser, järnvägar etc. — måste kunna fungera även i krig är det naturligt att återfinna totalförsvarsutgifter av olika slag inom en rad olika i huvudsak civila statliga utgiftsområden. Inom utredningen har gjorts

följande sammanställning över innevarande budgetårs anslag till totalförsvaret, dvs. såväl det militära som det icke-militära försvaret (prisläge maj 1966; avrundade belopp i milj. kr.).

| | |
|---|-------------|
| Militärt försvar..... | 4 600 |
| Civilt försvar..... | 125 |
| Beredningsstyrkor för FN-tjänst..... | 6 |
| Pensionsutgifter, socialförsäkringsavgifter m. m. för det militära försvaret..... | 350 |
| Ekonomiskt försvar (exkl. ökningen av vissa rörliga krediter) | 145 |
| Övriga försvarsanslag, främst avseende affärsverkens försvarskostnader..... | 70 |
| | <hr/> 5 296 |

Till detta belopp tillkommer medel för priskompensation för det militära försvaret med ca 360 milj. kr.

Detta innebär att totalförsvarets utgifter för innevarande budgetår utgör drygt 16 % av de totala statsutgifterna, som uppgår till 34 874 milj. kr. Om man från de totala statsutgifterna subtraherar transfereringsposter, utlåning m. m. kvarstår konsumtions- och investeringsanslagen, som tillsammans brukar betecknas som statens reala resursanspråk. Dessa uppgår för innevarande budgetår till 13 943 milj. kr. Försvarsanslagen, som huvudsakligen är av denna karaktär, svarar för ca 35 % av statens reala resursanspråk. Andelen av de statliga investeringarna är något högre, ca 42 %.

I de här anförda beloppen ingår inte anslagen för flyttning av I 1 och Ing 1, för försvarets fabriksverk samt för flygtekniska försöksanstalten.¹

För det militära försvaret och för civilt försvar, liksom i princip för alla inte självfinansierade statliga verksamhetsgrenar, gäller att det vid sidan av de årligen anvisade budgetmedlen även disponerar andra reala tillgångar sammanhängande med statliga författningsföreskrifter eller med tidigare förvärv. Den statliga redovisningen visar inte alltid det värde dessa resurser skulle kunna ha vid ett alternativt utnyttjande exempelvis inom den privata sektorn. Ifråga om det militära försvaret finns det anledning att i detta sammanhang särskilt uppmärksamma kostnaderna för yrkesanställd personal, för värnpliktiga och för fastighetsutnyttjande. Motsvarande gäller civilt försvar.

Det bör understrykas att dessa problem förekommer även inom andra offentliga verksamhetsområden än försvaret. Också inom andra verksamhetsgrenar med stor intern tjänsteproduktion, exempelvis undervisningsväsendet, kan de samhällsekonomiska resursanspråken antas betydligt överstiga budgetens utgiftsbelopp. Innan liknande samhällsekonomiska kalkyler utförts för hela den offentliga sektorn, kan beräkningar av totalförsvarets sammanlagda resursanspråk därför inte väntas nämnvärt på-

¹ I 1967 års reviderade finansplan (prop. 1967: 125 bil. 8 s. 14) finns en likartad sammanställning där dessa anslag tagits med.

verka bedömningen av storleken av de totala utgifterna för det militära och civila försvaret.

Att försvarsutredningen trots detta funnit anledning att beröra totalförsvarets samhällsekonomiska kostnader beror främst på den betydelse rättvisande kostnadskalkyler har för den interna resursfördelningen inom totalförsvaret liksom inom andra verksamhetsområden. Ett vidgat kostnadsbegrepp kan således utnyttjas för att åskådliggöra verkningarna av en förändrad resursanvändning. Om man exempelvis väljer mellan olika alternativa sätt att köpa eller framställa vissa tjänster inom försvaret är det uppenbarligen av vikt att rätt kunna uppskatta de totala kostnadskonsekvenserna av olika anställningsformer. Motsvarande gäller om man överväger förändringar ifråga om användningen av värnpliktiga eller avseende utnyttjandet av egna fastigheter.

Betydelsen av dessa kostnadsfrågor kan illustreras med följande tre räkneexempel (a)—(c)). Det bör understrykas att de mycket osäkra siffermässiga skattningarna i dessa exempel inte avser att återspegla en preciserad bedömning utan endast syfta till att belysa storleksordningen av dessa problem.

a) Lönekostnaderna inom olika statliga verksamhetsområden redovisas f. n. utan hänsyn till värdet av det pensionsåtagande som varje anställning innebär och som i de flesta fall i sinom tid kommer att belasta framför allt tolfte huvudtiteln. Detsamma gäller f. ö. de omedelbara utgifterna för ATP- och sjukförsäkringsavgifter m. m. I statskontorets programbudgetutredning (SOU 1967: 11) har vissa överslagsmässiga beräkningar gjorts som tyder på att ett påslag om ca 20 % på de statliga lönerna skulle utgöra en rimlig värdering av dessa sociala åtaganden. Med hänsyn till de för militär och civilmilitär personal i regel relativt låga pensionsåldrarna torde för det militära försvaret 30 % utgöra en inte orimlig skattning. Räknat på personallönerna under fjärde huvudtiteln för budgetåret 1967/68 (1966 års löneläge), totalt 1 180 milj. kr. skulle ett sådant pålägg medföra en merkostnad på 354 milj. kr. Vid en förbättrad kostnadsredovisning skulle således värdet av dessa pensionsåtaganden m. m. debiteras det militära försvaret istället för de ovan redovisade pensionsutbetalningarna, som beräknades uppgå till ungefär samma belopp. En omläggning i denna riktning skulle således inte f. n. nämnvärt påverka den statsfinansiella totalkostnaden för det militära försvaret, men skulle kunna underlätta den interna resursfördelningen.

b) Den samhällsekonomiska kostnaden för värnpliktsutbildningen — liksom för all annan utbildning — utgörs främst av det produktionsbortfall som beror på att de som genomgår utbildningen undandras den civila produktionen. För budgetåret 1967/68 räknar man för de värnpliktiga med sammanlagt 17,4 milj. tjänstgöringsdagar. Detta är mindre än de närmast föregående åren. Minskningen beror på övergången till nytt värnpliktssystem och en särskild, av ekonomiska skäl vidtagen tillfällig begränsning av repetitionsutbildningen. Om man antar att den värnpliktiga personalens genomsnittliga värde i den civila produktionen är 50 kr./dag, skulle den totala samhällsekonomiska värnpliktskostnaden innevarande budgetår utgöra ca 870 milj. kr. I riksstaten är innevarande budgetår totalt anvisade ca 350 milj. kr. till skilda värnpliktsersättningar m. m. Kalkylen tyder således på en årlig samhällsekonomisk merkostnad om ca 520 milj. kr. En mera pre-

ciserad skattning av den värnpliktiga personalens värde i civil produktion saknas emellertid fortfarande.

c) Beräkningen av det militära försvarets ersättningar till försvarets fastighetsfond för att avskrivna och förränta den del av fastighetsbeståndet, som kan anses ha civilt alternativutnyttjandevärde, grundas bl. a. på det successivt nedskrivna anskaffningsvärdet. F. n. är hela markinnehavet bokfört till ca 345 milj. kr. medan den mera civilt betonade delen av byggnadsbeståndet är nedskrivet till omkring 625 milj. kr. Detta innebär att fondens hela tillgångsvärde — ca 970 milj. kr. — svarar mot ca tre anläggningar av den typ som f. n. uppförs för I 1 och Ing 1. Nuvarande ersättningsbelopp kan således bedömas vara lägre än den samhällsekonomiska kostnaden för försvarets fastighetsutnyttjande. Det är emellertid omöjligt att göra en rättvisande bedömning av dessa fastighetskostnader utan mera detaljerade utredningar. För att åskådliggöra storleksordningen av problemet kan man emellertid göra antagandet att det skulle ta omkring 20 år att med nuvarande investeringstakt bygga ut kasernbyggnaders delfond — som omfattar huvuddelen av de fastigheter som kan anses ha civilt alternativutnyttjandevärde — till dess nuvarande nivå. En tillämpning av nu gällande förräntnings- och årsavskrivningskrav på det totala återanskaffningsvärdet skulle då för budgetåret 1967/68 kunna beräknas medföra en merkostnad i förhållande till redovisade utgifter om 150 milj. kr.

Det kan i detta sammanhang påpekas att man, vid försök att avgränsa och till storleken bedöma de militära försvarskostnaderna, alltid till viss del är beroende av statlig organisation och bokföringspraxis.

Totalförsvaret liksom en rad andra statliga aktiviteter medför även vissa samhällsekonomiska resursanspråk som över huvud taget inte avspeglas i statsbudgeten och vars värde, ehuru det säkert inte är oväsentligt, är svårt att närmare bedöma. Inom den civila samhällssektorn föreligger av totalförsvarsskäl vissa restriktioner. Som exempel kan nämnas skyldigheten att anordna normalskyddsrum vid nyproduktion av bostäder i tätorter. Andra sådana kostnadskrävande restriktioner påverkar utformningen av kraftanläggningar och vägar, oljeföretagens lagring m. m. Även för jordbruks- och lokaliseringspolitikens utformning har anförts försvarshänsyn.

Mot dessa olika utom-budgetära försvarskostnader får emellertid också vägas försvarets likaledes väsentliga — men svårämbara — bidrag till den civila sektorn. Dessa bidrag omfattar bl. a. kortsiktig medverkan i arbetsmarknadspolitiska åtgärder och långsiktiga sysselsättningseffekter av försvarslokalisering. De omfattar vidare allmänna »civila» utbildningseffekter av t. ex. värnpliktsutbildningen och utbildningen vid försvarets läroverk. Vidare må bl. a. framhållas de konkreta bidrag som lämnas till civil forskning och industriellt utvecklingsarbete. Slutligen kan här erinras om den katastrofberedskap i fråga om t. ex. sjöräddning och skogsbrandsläckning som krigsmakten erbjuder.

Avslutningsvis må erinras om att riksstatens anslag, som utgör det genomgående underlaget för diskussionerna i detta kapitel, inte entydigt an-

ger när motsvarande resursanspråk verkligen realiseras. För det första kan betalningsutfallet visst budgetår väsentligt skilja sig från det för samma budgetår anvisade anslaget. I 1967/68 års budget har t. ex. beträffande det militära försvaret räknats med en väsentlig reservationsmedelsförbrukning på byggnadsanslagen och en ungefär lika stor reservationsmedelsuppbyggnad på materielanslagen under budgetåret. För det andra kan genom beställningsbemyndiganden¹ efterfrågan inom bl. a. olika industrisektorer realiseras innan motsvarande anslag anvisats. Exempelvis möjliggör det av riksdagen för budgetåret 1967/68 lämnade bemyndigandet gällande flygmaterielanskaffning att beställningar läggs ut till ett värde av ca 1 900 milj. kr. Motsvarande betalningsanslag för samma budgetår uppgår till endast ca 1 100 milj. kr. Bemyndigandena — och därmed försvarets möjliga efterfrågan på detta område — blir därför under budgetåret ca 800 milj. kr. större än motsvarande betalningsanslag.²

6.3. Andel av samhällsresurserna

Det är i många sammanhang av intresse att söka uppskatta den andel av samhällets produktionsfaktorer som försvaret tar i anspråk. Särskilt intresse tilldrar sig därvid försvarets betydelse för sysselsättningen och importen. Det statistiska underlaget för beräkningar såväl av totalt resursutnyttjande som av marginella effekter är emellertid ytterst bristfälligt.

Antalet tjänster den 1 juli 1967 inom totalförsvaret (omräknat i årstjänster) beräknas vara inemot 57 000. Den tidigare inte oväsentliga årliga personalökningen förbyttes år 1965 i en viss minskning av antalet tjänster. Minskningen har blivit bestående och väntas fortsätta under innevarande år. Den avser främst flygvapnets verkstäder och utbildningsenheter. Dessa tjänsteindragningar har dock hittills mer än uppvägs av en inte obetydlig vakansfyllnad, så att antalet anställda mellan budgetåren 1966/67 och 1967/68 beräknas öka med drygt 900. Fortfarande är dock mer än 3 000 tjänster inom försvaret vakanta.

Antalet tjänstgörande värnpliktiga (omräknade i tjänstgöringsår om 12 månader) beräknas under innevarande budgetår uppgå till drygt 48 000, vilket är mindre än de närmast föregående åren. Minskningen beror som tidigare nämnts bl. a. på en tillfällig begränsning av repetitionsutbildningen.

Utöver dessa direkt i försvaret sysselsatta finns det också personer, som är indirekt sysselsatta för försvarets räkning dels via försvarets industrileverantörer etc., dels via exportindustrin för att möjliggöra försvarets import av varor och tjänster. Det finns emellertid inga säkra grunder för att beräkna detta antal under det senast förflutna decenniet. En inom finansdepartementet för försvarsutredningen gjord kalkyl tyder på att denna in-

¹ För en närmare redogörelse för detta begrepp torde få hänvisas till avsnitt 8.1.

² I detta sammanhang må erinras om att nämnda betalningsanslag till stor del används för att betala beställningar utlagda med stöd av äldre bemyndiganden.

direkta försvarssysselsättning skulle kunna uppgå till omkring¹ 100 000, vilket skulle innebära en sammanlagd försvarssysselsättning av ca 205 000 eller ca 6 % av landets totala antal förvärvsarbetande.

Inte heller ifråga om försvarets totala, direkta och indirekta, import föreligger något tillförlitligt beräkningsunderlag för de senaste åren. Utifrån det material, som sammanställdes av 1957 års input-output-undersökning, kunde försvarets totala andel av varuimporten för budgetåret 1957/58 bedömas vara omkring 4 %.

Försvarets beroende av import från andra länder är, med hänsyn till vår neutralitet, en fråga av central betydelse. Med hänsyn till den svenska samhällsekonominns allmänna beroende av utlandet är svenskt försvar relativt självförsörjande ifråga om materiel. Under senare år har endast ca 12—15 % av försvarets industriköp gjorts direkt hos utländska leverantörer. Om man emellertid bortser från anläggningsarbeten och istället inkluderar indirekta köp av drivmedel och de svenska försvarsindustriernas import m. m. torde försvarets importberoende vara väsentligt större än vad dessa procent-siffror anger. Vi har dock under senare år i mindre utsträckning än andra västeuropeiska länder köpt hela vapensystem eller vapenbärare utifrån. Viktiga undantag härvidlag utgör bl. a. inköpen av robotar från Förenta staterna och Storbritannien, av helikoptrar från Förenta staterna, Frankrike och Italien och av radarsystem från Storbritannien och Frankrike. Genom vår import av skilda vapenkomponenter kan dessutom våra inhemska projekt under vissa perioder av utvecklingsarbetet vara beroende av utländska leverantörer.

Som ett sammanfattande mått på försvarets andel av samhällets totala produktionsfaktorer, brukar man ofta utnyttja kvoten mellan försvarsutgifter och bruttonationalprodukten (BNP) till produktionskostnad.² Som mått på försvarets verkliga andel av produktionsfaktorerna under visst år torde dock denna kvot vara ytterst otillförlitlig. Redan i föregående avsnitt diskuterades några av de värderingsproblem i samband med försvarskostnaderna, som medför att ett sådant mått tenderar att underskatta försvarets relativa resursanspråk. Till detta kommer vissa mera tekniska brister i jämförelsen. Då inga sådana organisatoriska förändringar skett som kan väntas väsentligt påverka tolkningen, torde dock BNP-andelens förändring mellan olika år kunna i viss mån belysa hur försvarets relativa resursförbrukning utvecklats.

¹ I denna kalkyl har man bl. a. utgått från de relationer mellan försvarets direkta och indirekta sysselsättning respektive import, som framräknats av 1957 års input-outputundersökning. Antagandena gällande genomsnittliga lönenivåer inom försvaret respektive inom den civila sektorn och avseende produktionsvärde per arbetare inom exportindustrierna har grundats på den officiella statistiken.

² Att BNP beräknas till produktionskostnad innebär att man korregerat den först framräknade »BNP till marknadspris» med hänsyn till effekten av indirekta skatter, subventioner m. m. Då försvarsanslagen till närmare 85 % inte belastas av indirekta skatter, torde härigenom täljare och nämnare i försvarets andelskvot bli mera jämförbara.

Följande sammanställning visar hur det militära försvarets andel av BNP har utvecklats under budgetåren 1958/59—1967/68.

| | |
|---------|-------|
| 1958/59 | 4,9 % |
| 1959/60 | 4,9 % |
| 1960/61 | 4,7 % |
| 1961/62 | 4,5 % |
| 1962/63 | 4,5 % |
| 1963/64 | 4,6 % |
| 1964/65 | 4,6 % |
| 1965/66 | 4,5 % |
| 1966/67 | 4,4 % |
| 1967/68 | 4,1 % |

I denna sammanställning har räknats med anvisade reservations- och investeringsanslag samt nettoutgift på övriga anslag. Anslagsbeloppet för budgetåret 1966/67 har reducerats med det belopp, ca 240 milj. kr., varmed reservationsmedelsbehållningarna med anledning av särskilt beslut härom ökades under budgetåret. För budgetåret 1967/68 har samtliga anslag upptagits enligt riksstaten och för år 1968 har antagits en volymökning av BNP med 4 %.

Internationella jämförelser av motsvarande andelsmått måste tolkas och utnyttjas ytterst försiktigt. Till de svårigheter som förut nämnts kan här nämligen tillkomma skiljaktigheter i avgränsning och definition av begreppen försvarsutgift och BNP samt olikheter mellan länderna ifråga om grundläggande pris- och lönestruktur. Här gäller således i ännu högre grad att den absoluta storleken av de skattade andelarna är svår att tolka och utnyttja men att den relativa utvecklingen mellan åren likväl antyds genom kvoternas förändring. Utvecklingen i vissa länder belyses i bilaga 2. Av denna framgår bl. a. att Sverige ifråga om relativa försvarsutgifter synes ligga högre än de flesta andra jämförbara länder.

För de närmast kommande åren föreligger en tydlig strävan inom flera västeuropeiska länder att reducera försvarets resursanspråk. Särskilt uppmärksammat härvidlag har blivit de långsiktiga nedskärningar som påbörjats av såväl den belgiska som den engelska regeringen samt den aviserade minskningen i ökningstakten i de västtyska försvarsutgifterna.

Den engelska regeringen har under innevarande år slutgiltigt fastställt planer som framför allt innebär en väsentlig minskning av alla militära åtaganden öster om Suez. Under den närmaste fyraårsperioden förutses bl. a. personalinskränkningar motsvarande ca 9 % av antalet aktiv militär personal och en sammanlagd besparing på ca 10 % av de militära försvarsutgifterna, räknat i fasta priser. Försvarsinskränkningarna väntas fortsätta, ehuru i dämpad takt, även under den därpå följande fyraårsperioden. Under sommaren 1967 framlades också i Västtyskland långsiktiga finansplaner som innebär en väsentlig dämpning i utgiftsökningen för det militära försvaret.

Förenta staterna och Sovjetunionen beräknas öka sina militära försvarsutgifter under nästkommande budgetår. Förenta staternas engagemang i Vietnam väntas även i fortsättningen kräva stora resursinsatser. Den förutsedda ökningen med drygt 15 % av Sovjetunionens militära försvarsutgifter torde enligt bedömare i väst bl. a. sammanhånga med planer gällande ökad vapenexport till Nordvietnam och vissa arabstater.

Under de senaste åren har en omfattande omorganisation av försvaret aktualiserats i ett flertal länder. Syftet har bl. a. varit att genomföra kostnadsbesparande rationaliseringsåtgärder, undvika kostnadskrävande dubbelringar i anskaffning och förbandsproduktion och möjliggöra en större teknisk och kommersiell specialisering i försvarsförvaltningarna. Organisationsreformerna har även motiverats utifrån önskemål om en bättre central målinriktning och ledning av den långsiktiga försvarsplaneringen. Särskilt har uppmärksamheten knutits till den organisationsomvandling som börjat genomföras i Förenta staterna, Canada och Norge.

6.4. Samhällsekonomiska framtidsperspektiv

Vid en bedömning av de samhällsekonomiska utvecklingstendenserna har försvarsutredningen kunnat utgå från det material som 1965 års långtidsutredning redovisat i sitt betänkande »Svensk ekonomi 1965—1970» (SOU 1966: 1) kompletterat med kända data rörande utvecklingen under åren 1966 och 1967.

Långtidsutredningen har dels sökt göra en prognos av resurstillväxten under 1960-talets senare hälft, dels velat ge underlag för en bedömning av dessa resursers fördelning mellan olika samhällssektorer.

Bland de produktiva resurserna har långtidsutredningens uppmärksamhet framför allt koncentrerats till arbetskraften för vilken ett inte oväsentligt och växande efterfrågeöverskott framräknats. Arbetskraftsutbudet väntas volymmässigt något minska beroende främst på en ogynnsam befolkningsutveckling och en successiv arbetstidsförkortning vilka inte i tillräcklig grad uppvägs av ett väntat konstant invandringsöverskott på 10 000 personer eller en väntad ökning av gifta kvinnors förvärvsintensitet. Då samtidigt arbetskraftefterfrågan ökar, trots en antagen genomsnittlig produktivitetsökning av 4,5 % årligen, finns det enligt långtidsutredningen anledning att befara en alltmera utpräglad arbetskraftsbrist. Med dessa utgångspunkter beräknar utredningen att den årliga produktionsökningen under perioden torde komma att bli omkring 4,2 % mot 4,9 % under 1960-talets första hälft.

Långtidsutredningens prognos har karaktären av ett, som sannolikt betraktat kalkylalternativ och är omgärdat av relativt stora osäkerhetsmarginaler. Även bortsett från effekterna av den dämpade konjunkturen under år 1966 och år 1967, som inte i princip behöver motsäga utredningens prog-

nos för den långsiktiga kapacitetsutvecklingen, ger utvecklingen under den senaste tiden enligt försvarsutredningens mening troligen anledning att i vissa avseenden modifiera utredningens bedömning. Arbetskraftsutbudet har fått ett oväntat kraftigt tillskott genom invandringen som under åren 1964—67 varit 22 660, 33 600, 27 000 resp. ca 12 000. Även om de första årens ökning delvis var förorsakad av goda konjunkturen i förening med liberala invandringsbestämmelser och därför i viss mån kan antas vara tillfällig förefaller en långsiktig återgång till tidigare invandringsnivå mindre trolig. Samtidigt kan den skärpta internationella konkurrensen och den tendens till påskyndad strukturomvandling inom svensk industri som denna synes ha medfört väntas bidra under de närmaste åren till en fortsatt återhållsamhet ifråga om nyrekrytering av arbetskraft. Mot bl. a. denna bakgrund och med hänsyn till den konjunkturbetingade nedgången av industriinvesteringarna under hösten 1966 och under år 1967 synes det knappast sannolikt att det av långtidsutredningen beräknade genomsnittstalet för resurstillväxten — 4,2% — skall kunna nås. BNP ökade sålunda under år 1966 omkring 3,1 % och uppgången under år 1967 blev ca 3,3 %. I prognosen för år 1968 har räknats med en ökning av 3,5 %. Sammanfattningsvis ger de senaste årens utveckling anledning förmoda att resurstillväxten under 1960-talets senare hälft blir svagare än man tidigare beräknat samtidigt som arbetskraftsbristen inte under denna period kan väntas framträda fullt så utpräglat som långtidsutredningen antagit.

Med utgångspunkt i tillväxtprognoserna för samhällets produktionsresurser har långtidsutredningen vidare sökt ange de anspråk på dessa resurser som kan väntas från olika sektorer. Långtidsutredningen har bl. a. presenterat ett s. k. medelalternativ för resursfördelningen som innebär att den relativa årliga ökningstakten framför allt minskar ifråga om konsumtionsutgifter. Ökningen av den privata konsumtionen reduceras från 4,7 % per år under 1960-talets första hälft till 3,4 %. Bl. a. med hänsyn till önskemålen om en bibehållen vilja och möjlighet för företagen att investera, måste emellertid åtstramningen även träffa den offentliga konsumtionen, vars genomsnittliga ökningstakt i kalkylen antogs minska från 5,7 % till 4,7 %. Ifråga om bruttoinvesteringarna gällde på motsvarande sätt att reducerade offentliga anspråk enligt utredningskalkylen var en förutsättning för fortsatt utbyggnad och rationalisering inom industrin.

Den utveckling som skett sedan långtidsutredningens material sammanställdes synes närmast ytterligare understryka behovet av återhållsamhet i fråga om offentliga resursanspråk. Den samlade resurstillväxten under slutet av 1960-talet kan, av tidigare redovisade orsaker, väntas bli mindre än långtidsutredningen förutskickade. Samtidigt kvarstår till stor del balansproblemen i utrikeshandeln och svårigheterna att i framtiden skapa utrymme för de nödvändiga industriinvesteringarna. Den begränsade produktionstillväxten under de senaste åren i samband med konjunkturförsvag-

ningen har framför allt gett utslag i en väsentligt reducerad ökningstakt för den privata konsumtionen och för de samlade bruttoinvesteringarna, medan den offentliga konsumtionen fortsatt att stiga kraftigt eller med 5,5 % 1965—66 och med 9,8 % fram till år 1967 medan ökningen under år 1968 preliminärt beräknats till ca 6 %. Ogynnsam utveckling av terms-of-trade och en inom vissa sektorer försvagad exportefterfrågan motverkade under år 1966 försöken att genom skilda finansiella åtstrammingsåtgärder mera väsentligt förbättra bytesbalansen. En inte oväsentlig förbättring av balansläget i utrikesbetalningarna inträdde under år 1967 då underskottet i bytesbalansen sjönk från ca 800 milj. kr. till ca 300 milj. kr. Bl. a. som en följd av en fortsatt internationell konjunkturåterhämtning väntas en väsentlig ökning i den svenska utrikeshandelns omsättning under år 1968. En stegrad ökningstakt speciellt i fråga om importen av bilar och investeringsvaror har tillsammans med en förväntad försämring av terms-of-trade beräknats medföra en försämring av bytesbalansen för år 1968. Den nyligen genomförda devalveringen av valutorna i bl. a. flera västeuropeiska länder gör det emellertid svårt att ännu förutse utvecklingen av den svenska utrikeshandeln under nästföljande år. Den fortsatta prisuppgången på 4,7 % under år 1966 torde framförallt ha sammanhängt med att stegringstakten i lönekostnaderna inte synes ha minskat nämnvärt av konjunkturförsvagningen. Prisuppgången blev mera dämpad under år 1967 och beräknas för hela året uppgå till 3,5 %. Såväl önskemålen om fortsatt förbättring av balansen i utrikesbetalningarna som de därmed sammanhängande behoven av ökat utrymme för industrins investeringar och en tillfredsställande inhemsk prisstabilitet torde dock kvarstå som vägledande motiv för en återhållsam politik i fråga om offentliga utgifter under de närmaste åren.

6.5. Den statsfinansiella utvecklingen

För statsbudgeten har under senare år redovisats ökade totala underskott. Totalbudgetens underskott som budgetåret 1965/66 var 350 milj. kr. och budgetåret 1966/67 ca 1 600 milj. kr. beräknas för budgetåret 1967/68 komma att uppgå till ca 2,8 miljarder kr. Denna successiva budgetförsvagning sammanhänger främst med den relativt ogynnsamma utveckling av statsinkomsterna som bl. a. betingats av den dämpade konjunkturen.

Den statsfinansiella utvecklingen under budgetåren 1968/72 bör enligt utredningens mening bedömas framför allt med utgångspunkt i 1967 års långtidsbudget (prop. 1967:125, bil. 8). Syftet med långtidsbudgeten anges där bl. a. på följande sätt.

Långtidsbudgeten anger omfattningen av de finansiella och reala resurser som behövs för att uppställda målsättningar skall kunna uppfyllas och gjorda åtaganden infrias. Detta betecknas i långtidsbudgeten »oförändrad ambitionsnivå». Däremot görs inget försök att förutse effekterna av de reformer och nya beslut

som kan komma att aktualiseras under perioden. Avsikten är endast att ange de inteckningar i resursutrymmet som gjorts till följd av redan fattade beslut.

Långtidsbudgeten medräknar således inte de utgifter för t. ex. fortsatt lokaliseringspolitik efter år 1969, utvidgade arbetsmarknadspolitiska och familjepolitiska program eller fortsatt förbättring av folkpensionen, som kan tänkas bli realiserade under perioden ehuru riksdagen ännu inte tagit någon definitiv ställning i dessa frågor. Denna begränsning ifråga om långtidsbudgetens utgiftsantaganden medför bl. a. att framskrivningen av utgifter och budgetsaldon blir allt mindre tillförlitlig som prognos betraktad ju längre fram i tiden man går.

Vid beräkningen av såväl inkomster som utgifter har två skilda kalkylantaganden utnyttjats och motsvarande två alternativa beräkningar presenterats. I bägge alternativen räknar man med en prisuppgång under år 1967 med 4,5 % och under år 1968 med 3,5 % medan motsvarande ökning av lönesumman antagits vara 9 respektive 8 %. I det ena kalkylalternativet (»fasta priser») utgår man från prisstabilitet fr. o. m. år 1969. I det andra alternativet (»löpande priser») antages priserna fr. o. m. år 1969 årligen öka med 3 % medan lönesummorna ökar med 6 % under år 1969 och 7 % under de följande åren.

En sammanfattande bild av den framräknade utvecklingen i fasta priser av statens reala resursanspråk åskådliggörs i diagrammet i bild 1. Då försvarets utgifter också i så hög grad utgörs av konsumtion eller investering, dvs. reala resursanspråk, torde diagrammet vara en lämplig utgångspunkt för en jämförelse.

Enligt beräkningarna i långtidsbudgeten skulle statens reala resursanspråk i fasta priser årligen öka med omkring 3 % om kommunbidragen exkluderas och med 2,6 % om dessa bidrag inräknas. Motsvarande ökning för de totala utgifterna skulle bli ca 2,5 %. För att uppväga den systematiska underskattningen av den framtida utgiftsnivån i långtidsbudgetens egna kalkyler har man i diagrammet också angivit den utgiftskurva som motsvarar samma ökningstakt budgetåren 1967/68—1968/69 och 1961/62—1965/66. Det framgår av diagrammet bl. a. att om statens resursanspråk fortsätter att öka i samma takt som under 1960-talets första hälft, innebär detta en successivt ökad statlig andel av samhällsresurserna, vilket står i strid med de önskemål och behov som redovisats i finansplanen.

I sammanhanget bör erinras om att i långtidsbudgeten endast inkalkylerats försvarsutgifter med 4 600 milj. kr. i prisläge maj 1966 jämte tillägg för återtagandet av 350 milj. kr. av innehållna reservationsmedel.

Med utgångspunkt bl. a. i de samhällsekonomiska perspektiv, som återgivits i det föregående, har enligt 1967 års finansplan centrala målsättningar för utformningen av 1967/68 års budget varit att genom en allmän återhållsamhet ifråga om de statliga resursanspråken söka medverka till dels

en bättre balans i de utrikes betalningarna, dels en stabilisering av pris- och kostnadsutvecklingen. Genom en skärpt budgetprövning har också ökningen i statens samlade reella resursanspråk i form av konsumtionsutgifter och bruttoinvesteringar kunnat dämpas kraftigt i förhållande till föregående budgetår. Den i fasta priser oförändrade utgiftsnivån i anslagen för det militära försvaret för budgetåret 1967/68 — som till övervägande del svarar mot reala resursanspråk dvs. konsumtion och investering — ansluter sig således till den totala budgetutvecklingen.

En motsvarande återhållsamhet förutsätts också för budgetåret 1968/69. Redan i finansdepartementets petitaanvisningar 1967 gavs bl. a. följande utgångspunkter för utformningen av budgeten för budgetåret 1968/69:

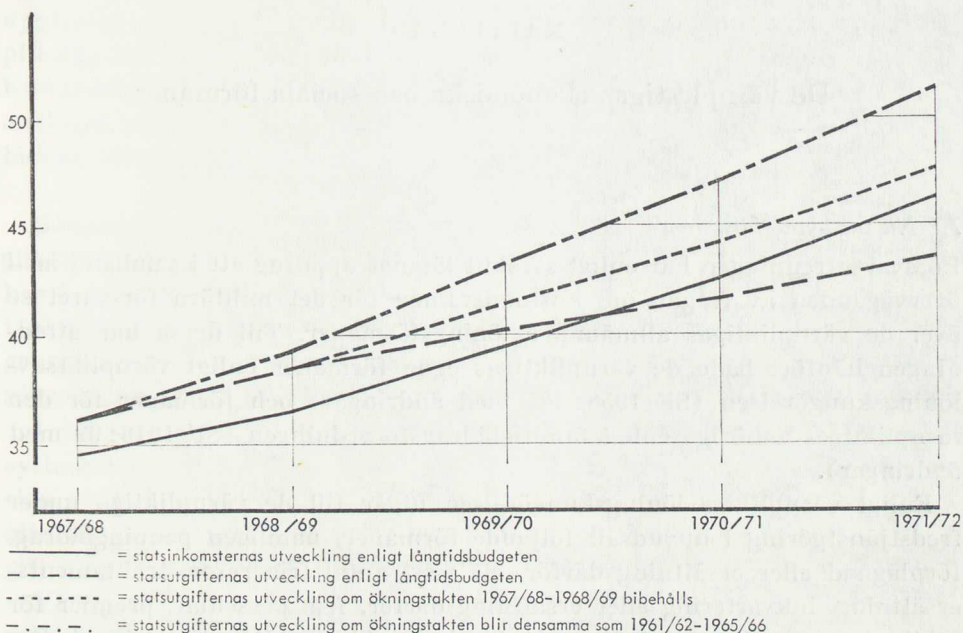
Utgångspunkten för 1968 års budget är att den budgettätstramning som sker budgetåret 1967/68 skall fortsätta. Utrymmet för nya åtaganden är mycket knappt. Tillfälliga konjunkturmässiga variationer i tillgången på resurser inom olika sektorer bör inte undanskymma de krav på restriktivitet som den långsiktiga utvecklingen ställer. Takten i den fortsatta utbyggnaden av statens verksamhet blir i hög grad beroende av kostnadsutvecklingen i den redan pågående verksamheten. Nya utgiftsåtaganden måste trängas in i ett utrymme som redan upptas av olika aktiviteter. Besparingar i den nu bedrivna verksamheten måste ske och verksamheter för ändamål som framstår som mindre angelägna skall reduceras eller eventuellt slopas. — — —

Också det budgetförslag som framlagts för budgetåret 1968/69 präglas av återhållsamhet i fråga om statliga utgifter. T. ex. beräknas personalökningen inom statlig och statsunderstödd verksamhet, uttryckt i antal nya tjänster, för nästa budgetår till 1 400 mot 6 500 för budgetåren närmast före det nu löpande. Vidare bibehålls t. ex. anslagen till nya vägar enligt förslaget på oförändrad nivå i löpande priser. Till följd av att statsinkomsterna väntas öka med ca 2,7 miljarder kr., dvs. ca 0,8 miljarder kr. mera än under budgetåret 1967/68, har det ansetts möjligt att vid en i stort sett oförändrad skatteinivå reducera det statliga upplåningsbehovet med ca 700 milj. kr. jämfört med innevarande budgetår. Detta innebär bl. a. att statens finansiella sparande kan väntas bli drygt en halv miljard kr. större under år 1968 än under år 1967.

Även för budgetåren efter 1968/69 kan statsinkomsterna väntas öka i relativt snabb takt. Fortfarande kommer dock troligen resurstillväxten i samhället att ske i väsentligt långsammare takt än under 1960-talets första hälft. Även balansproblemen ifråga om utrikes betalningar kan väntas förbli aktuella under de närmast följande åren. Finansministern har mot bakgrund av detta begränsade resursutrymme redan i den reviderade finansplanen 1967 understrukit »vikten av att statsmakterna vid beslut om nya åtaganden och reformer ständigt har de långsiktiga balansproblemen i sikte».

Bild 1. Alternativa utvecklingstendenser för totala statliga utgifter för konsumtion och investering budgetåren 1967/68—1971/72

Källa: prop. 1967: 125 bil. 8.



6.6. Försvarsutredningens slutsatser

Försvarsutredningen vill i fråga om den framtida samhällsekonomiska och statsfinansiella utvecklingen av det anförda dra följande, för utredningens arbete betydelsefulla slutsatser.

Den förutsedda samhällsekonomiska utvecklingen, särskilt om man beaktar våra internationella ekonomiska relationer, torde även under de närmast kommande åren allmänt motivera en restriktiv ekonomisk politik. Denna utveckling kräver också en fortsatt återhållsamhet i fråga om de samlade offentliga anspråken på våra reala resurser. Konjunktursituationen kan självfallet temporärt ge anledning till andra bedömningar.

Avslutningsvis vill utredningen därjämte anföra, att det knappa resursutrymmet bör leda till att ökad uppmärksamhet ägnas möjligheten att förbättra avvägningarna såväl inom totalförsvaret som inom krigsmakten. Det är bl. a. därför angeläget att successivt utveckla redovisningen av totalförsvarets resursanspråk.

KAPITEL 7

De värnpliktigas ekonomiska och sociala förmåner

7.1 Nu utgående förmåner

Försvarsutredningen har enligt särskilt lämnat uppdrag att i samband med överväganden av frågan om kostnadsramen för det militära försvaret se över de värnpliktigas allmänna avlöningsförmåner. Till dessa har utredningen hänfört både de värnpliktigas egna förmåner enligt värnpliktsavlöningskungörelsen (SF 1958:485 med ändringar) och förmåner för den värnpliktiges anhöriga enligt familjebidragsförordningen (SF 1946:99 med ändringar).

Enligt värnpliktsavlöningskungörelsen utgår till de värnpliktiga under fredstjänstgöring i huvudsak följande förmåner, nämligen penningbidrag, förplägnad eller ersättning därför, ett visst antal fria resor, traktamentsersättning, inkvartering eller ersättning därför, fria persedlar, premier för utbildning och tjänstgöring samt utryckningsbidrag. Härutöver innehåller kungörelsen bestämmelser om sjukvård och begravningshjälp till de värnpliktiga samt vissa övriga förmåner och särskild ersättning för bl. a. visst slag av tjänstgöring.

Familjebidrag enligt familjebidragsförordningen kan utgå under den värnpliktiges tjänstgöring i syfte att trygga hans familjs försörjning eller för att möjliggöra fortsatt verksamhet i den värnpliktiges rörelse om han är näringsidkare. Familjebidrag kan utgå i form av familjepenning, bostadsbidrag, näringsbidrag, sjukbidrag och begravningsbidrag. Även ensamstående värnpliktig kan i vissa fall erhålla bostadsbidrag.

I detta sammanhang bör uppmärksammas vissa med nämnda förmåner besläktade ersättningar som under vissa förutsättningar kan komma den värnpliktige eller hans anhöriga till del. Enligt militärsämningsförordningen (SF 1950:261 med ändringar) utgår sålunda efter avslutad tjänstgöring sjukpenning eller livränta samt ersättning för sjukvårdskostnader m. m. i anledning av sjukdom eller skada som den värnpliktige ådragit sig under militärtjänstgöring och som lämnat kvarstående men. Vidare är enligt kungörelsen angående grupplivförsäkring åt värnpliktiga m. m. (SF 1963:243 med ändringar) den värnpliktige, i likhet med arbetstagare i statens tjänst, grupplivförsäkrad. Enligt kungörelsen angående lån från värnpliktslånefonden (SF 1945:494 med ändringar) jämförd med kungl. brev den 4 juni 1964 kan s. k. värnpliktslån utges till värnpliktig som efter den

30 juni 1945 skadats till följd av olycksfall eller på annat sätt ådragit sig sjukdom under militärtjänstgöring. Andra former av ekonomiskt stöd åt de värnpliktiga är exempelvis bidrag ur den under familjebidraganslaget uppförda anslagsposten Särskild hjälpverksamhet till förmån för de värnpliktiga och deras familjer. Vidare kan ifrågakomma bidrag från stiftelsen Kungafonden Med folket för fosterlandet samt lån och bidrag av de under anslaget till fritidsverksamhet m. m. särskilt anvisade medlen till lån och bidrag till värnpliktiga i brådskande fall.

Genom beslut av 1966 års riksdag fastställdes en ny ordning för de värnpliktigas utbildning m. m. (prop. 1966: 106, L²U 48, rskr 271). Kungl. Maj:t har i anslutning härtill den 3 juni 1966 (nr 432) utfärdat lag om ändring i värnpliktslagen den 30 december 1941 (nr 967). Ifrågavarande beslut grundades i huvudsak på förslag som avgetts av 1960 års värnpliktsutredning (SOU 1965: 68).

I värnpliktsutredningens uppdrag ingick att föreslå de förändringar i systemet för de värnpliktigas förmåner som påkallades av framlagda förslag rörande utbildningen. Utredningen skulle däremot inte behandla den allmänna nivån på de värnpliktigas ekonomiska förmåner. Sistnämnda uppgift åligger 1965 års försvarsutredning.

Värnpliktsutredningens förslag om en anpassning av de värnpliktigas förmåner till den nya utbildningsordningen har närmare redovisats i prop. 1966: 106 (s. 86). Värnpliktsutredningen pekade bl. a. på att det tidigare funnits ett samband mellan å ena sidan längden av första tjänstgöring och å andra sidan repetitionsövningarnas omfattning. Mot en relativt lång första tjänstgöring eller tjänstgöring i en följd svarade sålunda ett mindre antal eller inga repetitionsövningar. Framför allt gällde detta värnpliktiga i allmänhet vid flottan och flygvapnet. I den nya utbildningsordningen finns inte detta samband mellan grundutbildning och repetitionsutbildning. Värnpliktsutredningen förordade därför att värnpliktiga med lång grundutbildning kompenseras genom ytterligare premier och föreslog att tjänstgöringspremie skulle utgå till alla värnpliktiga, oberoende av kategori, för grundutbildning över 300 dagar. Till värnpliktiga som genomgick grundutbildning till i första hand befäl föreslog utredningen en utbildningspremie utöver tjänstgöringspremien. Utredningen föreslog i samband därmed delvis nya grunder för beräkning av utbildningspremierna. Värnpliktsutredningen framhöll vidare, att det nya utbildningssystemet innebar för många värnpliktiga en ökning av repetitionsutbildningen både i fråga om antalet dagar och antalet övningar. Samtidigt blev antalet övningar i vissa fall olika för olika kategorier värnpliktiga. Värnpliktsutredningen föreslog att ekonomisk kompensation för dessa olägenheter i samband med repetitionsutbildningen gavs de värnpliktiga i form av högre penningbidrag, vissa premier och ökade familjebidragförmåner.

Med hänsyn till att värnpliktsutbildningen från år 1967 bedrivs enligt den nya ordningen har enligt beslut av 1967 års riksdag (prop. 1967: 110, SU 102, rskr 250) genomförts en teknisk anpassning av värnpliktsförmånerna till det nya utbildningssystemet. I samband därmed justerades såväl vissa av de egentliga värnpliktsförmånerna som familjebidragförmånerna med hänsyn till de förändringar som inträffat i levnadskostnaderna sedan år 1963, då förmånerna senast uppräknades, samt i syfte att ge de värnpliktiga del av den standardstegring som inträtt i samhället under denna tid. De angivna förändringarna gällde förmånsslagen penningbidrag, premier, utryckningsbidrag, familjebidrag samt, i någon mån, fria resor. Övriga förmåner berördes inte.

Under tiden för föreskriven tjänstgöring erhåller den värnpliktige *penningbidrag*. Tidigare utgick penningbidraget med ett lägsta belopp av 50 öre för dag under åren 1915—1941, 1 kr. för dag under åren 1941—1948, 1 kr. 50 öre för dag under åren 1948—1952, 2 kr. 50 öre för dag under åren 1952—1959, 2 kr. 75 öre för dag under åren 1959—1963 och 4 kr. för dag under åren 1963—1967. Från och med den 1 juli 1967 utgår penningbidrag med följande belopp i kronor för dag.

| Den värnpliktiges tjänstegrad eller tjänstklass | Under grundutbildning | Under repetitionsutbildning m. m. |
|---|-----------------------|-----------------------------------|
| Menig | 5:— | 8:— |
| Vicekorpral | 6:75 | 8:— |
| Korpral | 8:75 | 10:— |
| Furir | 10:— | 11:50 |
| Överfurir, rustmästare | — | 12:75 |
| Sergeant | 12:25 | 14:25 |
| Fänrik, fanjunkare | 15:— | 17:50 |
| Löjtnant, förvaltare | — | 21:— |
| Kapten och högre | — | 25:50 |

Den värnpliktige erhåller under tjänstgöring *fri förplägnad*. Under tjänstledighet, vid sjukdom i hemmet eller då den värnpliktige fått tillstånd att själv sörja för sin förplägnad utgår ersättning för förplägnad (portionsgottgörelse) med belopp som försvarets civilförvaltning bestämmer, f. n. 4 kr. 50 öre för dag. I de fall då den värnpliktige under tjänstgöring inte lämpligen kan tillhandahållas förplägnad utgår ersättning (portionsersättning) för hel dag med 37 kr., vilket belopp svarar mot traktamente för dag i lägsta traktamentsklass.

Den värnpliktige erhåller vid inryckning till och utryckning från tjänstgöring samt vid ledighet i den omfattning som anges i det följande *fri resa* mellan hemorten och tjänstgöringsplatsen under den allmänna förutsättningen att den kortaste färdvägen mellan platserna överstiger 20 km.

Vid fri resa skall den värnpliktige anlita tåg, fartyg, spårvagn, buss eller bil i linjetrafik. Då särskilda förhållanden föranleder därtill får även flyg-

plan anlitas enligt bestämmelser som försvarets civilförvaltning efter samråd med överbefälhavaren meddelar. Begagnar den värnpliktige eget fordon får han ersättning för resan endast om allmänt färdmedel inte finns att tillgå eller anlitande därav medför oskäligen tidsutdräkt. Ersättningen utgör då 10 öre/km.

För *fri resa vid ledighet* gäller därutöver följande. Den värnpliktige erhåller vid ledighet fyra fria resor till hemorten eller däremot svarande ort under grundutbildning om högst 260 dagar och fem fria resor under grundutbildning om högst 300 dagar. Han erhåller därjämte under återstående del av grundutbildningen samt under annan tjänstgöring en fri resa till hemorten för varje hel period om 60 dagar som inkallelsen avser. Värnpliktig som utnyttjat honom tillkommande fria resor kan medges ytterligare fri resa i samband med tjänstledighet för enskild angelägenhet av särskild vikt. Vid resa av nu ifrågakommande slag får den värnpliktige på kronans bekostnad färdas med snälltåg eller expresståg¹ om tågresans längd är minst 200 km.

Den värnpliktige hänförs i princip till samma *rese- och traktamentsklass* som motsvarande personal på aktiv stat. Vid resa i samband med inskrivning, inryckning, utryckning eller ledighet hänföres dock den värnpliktige till lägsta traktamentsklass. Därjämte gäller vid sådana resor de inskränkningarna att traktamente utgår först om restiden är mer än åtta timmar i följd samt att kostnad för sovplats ersätts först om restiden är minst 18 timmar.

Med stöd av bestämmelser i kungl. brev den 30 september 1960 kan den värnpliktige under förutsättning bl. a. att den värnpliktige på grund av utrymmesbrist eller av medicinska skäl inte kan inkvarteras i kronan tillhörig lokal få *hyresbidrag* med 50 kr. för månad.

Enligt värnpliktsavlöningskungörelsen utgår till olika kategorier värnpliktiga med längre tjänstgöring än värnpliktiga i allmänhet två slag av *premier*, nämligen utbildningspremier och tjänstgöringspremier.

Utbildningspremie utgår till värnpliktig som med godkännande vitsord genomgått befälsutbildning. Det lägsta beloppet, 325 kr., utgår till värnpliktig, som uttagits till och genomgått underbefälsutbildning. Den som genomgått underofficersutbildning får i regel ca 2 000 kr. och den som genomgått utbildning till värnpliktig officer i allmänhet därutöver 4 000 kr.

Utbildningspremierna tillkom år 1942 efter förslag av 1941 års försvarsutredning. Utredningen anförde, att ett system med tvångsvis uttagning av vissa värnpliktiga för utbildning till befäl under viss längre tid krävde — därest systemet i tillämpningen skulle bli effektivt — att de sålunda uttagna ekonomiskt kompensades för de särskilda bördor som lades på dem. Premierna har höjts dels år 1944 (prop. 1944: 149) då de i allmänhet

¹ Genom beslut den 25 maj 1967 har Kungl. Maj:t medgivit, att värnpliktig — och även civilförsvarspliktig — får utnyttja expresståg i samma utsträckning som snälltåg.

fördubblades, dels år 1946 (prop. 1946: 346) då de likaledes i allmänhet fördubblades, dels år 1952 (prop. 1952: 1, bil. 6) då de uppräknades med 20 %, dels år 1963 då de uppräknades med genomsnittligt ca 60 % (prop. 1963: 110), dels ock år 1967 då vissa justeringar av utbildningspremiernas belopp skedde varjämte rätt till sådan premie infördes för viss ytterligare utbildning.

Tjänstgöringspremie utgår till värnpliktiga med längre tjänstgöring än flertalet värnpliktiga. Sådan premie kan numera — i motsats till tidigare — utgå även till den som erhåller utbildningspremie.

Tjänstgöringspremie infördes år 1958 (prop. 1958: 110) efter förslag av 1954 års värnpliktsavlöningsutredning. Premiebeloppet höjdes år 1963 med 50 % utom för särskild befälsövning, i fråga om vilken beloppet fördubblades.

Enligt 1967 års riksdagsbeslut (prop. 1967: 110) utbyggdes systemet med tjänstgöringspremie i huvudsak på så sätt att premie med 4 kr. för dag numera utgår till alla värnpliktiga under grundutbildning för tid varmed denna överstiger 300 dagar. Till värnpliktig, som av olika skäl inte blivit berättigad till utbildningspremie, utgår under grundutbildningen efter 364 dagars tjänstgöring ett tillägg till tjänstgöringspremien med 4 kr. för dag. Premie utgår under repetitionsutbildning endast för de mera speciella utbildningsformerna särskilda övningar och mobiliseringsövningar och beräknas efter en dagersättning på 38 kr. 50 öre.

Premierna är skattefria.

Utryckningsbidrag utgår vid utryckningen med 250 kr. (intill 1/7 1967 200 kr.) till värnpliktig som tjänstgjort minst 180 dagar i följd. Har den värnpliktige till följd av sjukdom eller skada inte kunnat tjänstgöra sådan tid eller har, för vissa värnpliktiga, grundutbildningen av militära utbildningsskäl uppdelats i kortare perioder, utgår utryckningsbidrag efter en sammanlagd tjänstgöringstid om 180 dagar. Utryckningsbidrag utgår endast en gång till varje värnpliktig.

Familjebidraget avser att tillförsäkra den värnpliktiges familjemedlemmar skäligen uppehåll. Det avser således inte att kompensera för det bortfall av civila inkomster som den värnpliktige i regel får vidkännas. Familjebidrag utgår — oberoende av bidragsform — i princip efter behovsprövning.

Familjepenningens maximibelopp har genom beslut av 1967 års riksdag (prop. 1967: 108, L²U 42, rskr 200) höjts med drygt 30 %. Härvid har beloppet bestämts för hustru m. fl. till 12 kr. (intill 1/7 1967 9 kr.) för dag samt för annan familjemedlem oavsett ålder till 6 kr. (intill 1/7 1967 för familjemedlem under 16 år 4 kr. 15 öre och för annan familjemedlem 4 kr. 70 öre) för dag.

Bostadsbidrag utgår med högst belopp motsvarande den inkallades kostnader för förhyrd bostad eller bostad i egen fastighet — dock högst med vad som kan anses utgöra bostadens hyresvärde — samt i förekommande fall för kostnader för egen uppvärmning av bostad.

Familjepenning och bostadsbidrag reduceras efter behovsprövning med hänsyn till de civila inkomster som den värnpliktige och hans familjemedlemmar uppbär under värnpliktstjänstgöringen. Behovsprövningen av familjepenning och bostadsbidrag till värnpliktigs hustru och minderåriga barn innebär bl. a. följande. Får den värnpliktige under tjänstgöringen bibehålla inkomst av civil anställning skall hänsyn inte tas till ett belopp uppgående till en fjärdedel av månadsinkomsten vid tiden för inkallelsen. Eventuellt överskjutande del avdrages med hela sitt belopp. Åtnjuter den värnpliktiges hustru inkomst av arbete skall hänsyn inte tas till 500 kr. (intill 1/7 1967 300 kr.) för månad eller, om inkomsten är större än 2 000 kr. för månad, en fjärdedel av inkomsten; återstoden dras av med hälften. För minderåriga barns arbetsinkomst, kapitalinkomst samt inkomst från företag och annan inkomst finns liknande reduktionsregler. För värnpliktig, som fullgör grundutbildning, finns vissa inskränkande bestämmelser i fråga om bl. a. bostadsbidrag.

Näringsbidrag utgår dels för upprätthållande av rörelse, dels för täckande av kostnader för under värnpliktstjänstgöringen nedlagd rörelse. Näringsbidrag utgår med högst 40 kr. (intill 1/7 1967 högst 25 kr.) för dag.

Sjukbidrag utgår i mån av behov för vård av familjemedlemmar för belopp, som inte ersätts i annan ordning (försäkringskassa e. d.).

Begravningsbidrag utgår med vissa belopp vid familjemedlemmars frånfälle under inkallelsen. Beloppet är 2 000 kr. för hustru med vilken den värnpliktige sammanlevde och 1 000 kr. för annan familjemedlem.

Familjebidragförmånerna utom näringsbidrag är numera skattefria.

Avlöningsförmåner m. m. åt civilförsvarspliktiga i värnpliktig ålder är enligt beslut av 1962 års riksdag (SU 126, rskr 294) anknutna till förmånerna enligt värnpliktsavlöningskungörelsen m. m. Till andra civilförsvarspliktiga utgår enligt samma beslut civilförsvarspenning. Civilförsvarspenningen utgår efter samma grunder som sjukpenning enligt den allmänna försäkringen. Civilförsvarspliktiga erhåller i vissa avseenden reseersättningar enligt förmånligare regler än de värnpliktiga.

En inom inrikesdepartementet med anledning av riksdagens skrivelse 1965: 350 tillkallad utredningsman har i en promemoria (stencil In 1966: 8) föreslagit att all civilförsvarspliktig personal skall ersättas enligt samma grunder och erhålla en efter civilförsvarsbefattningen anpassad daglön i stället för penningbidrag, premier, familjebidrag och civilförsvarspenning. — Promemorian remissbehandlas f. n.

7.2 Vissa framställningar om ändringar av förmånerna

Genom skilda beslut av Kungl. Maj:t har efter hand till försvarsutredningen överlämnats en rad framställningar för att tas under övervägande vid fullgörandet av utredningsuppdraget.

I fråga om *penningbidraget* har i de med riksdagens skrivelse den 23 november 1965, nr 370, överlämnade motionerna I: 229 och II: 286 föreslagits att dagspenningen till värnpliktig höjes till 10 kr. för dag varav 2 kr. avsätts till utryckningspremie. I de samtidigt överlämnade motionerna I: 525 och II: 612 hemställs om en höjning av menig värnpliktigs penningbidrag till 10 kr. och en härtill anpassad justering av övriga kategoriers penningbidrag. I det samtidigt överlämnade utlåtandet nr 66 av andra lagutskottet över ifrågavarande motioner uttalar utskottet att det är angeläget att frågan om en förbättring av de värnpliktigas ekonomiska och sociala förmåner prövas.

I fråga om *de fria resorna* har i förenämnda motioner I: 229 och II: 286 bl. a. föreslagits att rätten till fria hemresor vidgas så att fria resor i princip tillämpas vid hemortsbesök i samband med ledighet vid veckoslut och helger.

Vidare har försvarets personalvårdsnämnd i skrivelse den 11 mars 1966 hemställt om prövning av frågan om antalet fria resor för de värnpliktiga, häri inbegripet även frågan om de värnpliktiga vid förband i Övre Norrland utan egen kostnad skall kunna få utnyttja reguljära flygförbindelser.

I detta sammanhang må erinras om att riksdagens revisorer i sin berättelse över den år 1964 verkställda granskningen av statsverket (§ 4) föreslagit att det borde utredas om inte, i syfte att begränsa det administrativa arbetet, de värnpliktiga skulle ges rätt att i obegränsad utsträckning anlita av staten ägda kommunikationsmedel. Statsutskottet (utl. 1965: 156) hävdade, under erinran om då pågående överläggningar om förenkling av det administrativa arbetet med resorna och om de uppdrag rörande värnpliktsförmånerna som lämnats 1965 års försvarsutredning, att något initiativ från riksdagens sida inte var erforderligt i frågan. Riksdagen anslöt sig till utskottets uppfattning.

Försvarets civilförvaltning i samråd med överbefälhavaren har i skrivelse den 6 augusti 1965 redovisat vissa utredningar om de värnpliktigas fria resor. Härvid har ämbetsverket — under framhållande av att, som ämbetsverket redan i annat sammanhang uttalat, ett system med obegränsat antal resor till valfri ort skulle medföra avsevärt ökade kostnader för fjärde huvudtiteln — anfört bl. a. följande, i sammandrag återgivet.

Vid fortsatta överläggningar mellan civilförvaltningen och statens järnvägars centralförvaltning om administrerandet av de värnpliktigas resor har framlagts vissa förslag, som i och för sig skulle innebära förenkling i arbetet med färdbiljetterna. Ännu större förenkling och arbetsbesparing — särskilt vid de militära förbanden — skulle emellertid kunna nås om de värnpliktiga fick företa sina ledighetsresor till valfri ort inom riket. Enligt civilförvaltningens uppfattning talar flera skäl för att frågan om en sådan utvidgning av de värnpliktigas förmåner tas upp till prövning. Ämbetsverket föreslår under åberopande av det anförda att värnpliktig vid fri resa skall få rätt att resa till valfri ort inom riket förutsatt att allmänt trafikmedel anlitas. Sovvagn bör ej härvid få användas och

traktamente bör ej utgå. Merkostnaderna uppskattas till ca 4 milj. kr. årligen. Ämbetsverket föreslår vidare att ersättning för förplägnad (portionsgottgörelse) skall — i stället för traktamente — utgå även för permissions- och tjänstefria dagar i anslutning till ledighet i samband med vilken den värnpliktige äger åtnjuta fri resa. Ämbetsverket beräknar kostnaderna till 1,8 milj. kr.; härifrån skall emellertid dragas vissa besparingar, för vilka beloppet inte kan närmare bedömas.

Gällande reseersättningsbestämmelser innebär, som redovisats i det föregående, att den värnpliktige vid inställelse till tjänstgöring erhåller ersättning för begagnande av eget fordon endast under särskilda omständigheter. Överbefälhavaren har i skrivelse 19 maj 1967 hemställt, att bestämmelser om reseersättning för begagnande av eget fordon ges en generösare utformning vad gäller inställelse till mobiliseringsgenomgångar och mönstringsövningar.

En värnpliktig som vistats utomlands har i en i maj 1966 till försvarsdepartementet inkommen skrift gjort framställning om fri resa även utanför landets gränser. Häröver har yttranden avgivits av försvarets civilförvaltning och 1954 års värnpliktsavlöningsutredning. Värnpliktsavlöningsutredningen har i sitt yttrande anfört att något behov av fri resa utom riket för inställelse till inskrivningsförrättning eller vid inryckning inte synes föreligga men att däremot vid ledighets- och utryckningsresor vissa ersättningar synes befogade. Nämnda utredning föreslår att efter prövning av försvarsstabens personalvårdsbyrå ersättning bör kunna utgå ur de särskilda medlen för lån och bidrag till de värnpliktiga i brådskande fall. Med anledning av gjorda undersökningar uppskattar utredningen kostnaderna till högst 15 000 kr. årligen.

Försvarets civilförvaltning har med skrivelse den 31 december 1963 redovisat den utredning om *rabatter* till värnpliktiga på busslinjer m. m. som 1962 års försvarskommitté förutsatte skulle komma till stånd. Från järnvägsstyrelsens sida har, anför civilförvaltningen, hävdats att gällande rabatter beträffande järnvägsresor är helt betingade av kommersiella skäl och att i fråga om bussresor motsvarande skäl inte förelåg. Från andra trafikföretag med busstrafik har också, anför ämbetsverket vidare, hävdats att endast kommersiellt betingade rabatter bör lämnas och att av denna anledning rabatter inte kunde lämnas de värnpliktiga. Häröver har yttranden avgivits av överbefälhavaren och Högerns ungdomsförbund. Överbefälhavaren har härvid vidhållit sin tidigare i yttrande till allmänna beredningsutskottet angivna uppfattning om angelägenheten av att enhetliga och likvärdiga rabattförmåner vid resor med olika slag av statliga, kommunala och enskilda kommunikationsmedel åstadkommes. Överbefälhavaren förordar därför att närmare överläggningar i detta syfte kommer till stånd mellan statsmakterna och berörda trafikföretag. Genom en försöksverksamhet torde det även vara möjligt att erhålla ett realistiskt underlag för lönsamhetsbedömningen och eventuellt subventioneringsbehov. Högerns

ungdomsförbund förklarar sig vara av den uppfattningen att biljettpriserna måste bestämmas efter företagsekonomiska grunder. Förbundet föreslår för sin del att möjligheten prövas att ersätta trafikföretagen för rabatter med medel från socialbudgeten.

Civilförsvarsstyrelsen har i skrivelse den 8 juli 1963 hemställt att reseersättningsreglerna i värnpliktsavlöningskungörelsen ändras så att ersättning för sovplats kunde utgå om resa omfattande förslagsvis 8 timmar mot enligt gällande bestämmelser 18 timmar samt att snälltåg skulle få beagnas om tågresan i sin helhet uppgick till minst 100 km. Över framställningen har yttranden avgivits av försvarets civilförvaltning, chefen för försvarsstaben, 1954 års värnpliktsavlöningsutredning samt länsstyrelserna i Södermanlands, Hallands, Skaraborgs, Västernorrlands och Norrbottens län. Remissmyndigheterna har ställt sig positiva till föreslagna ändringar; uppfattningarna är emellertid delade ifråga om förändringarna bör gälla enbart civilförsvarspliktiga eller även värnpliktiga. Av civilförvaltningens yttrande framgår vidare att enligt uppgift från järnvägsstyrelsen sovvagnarna, bortsett från vissa tider på året, är synnerligen hårt utnyttjade.

7.3 Försvarsutredningens överväganden och förslag

Värnplikten är en medborgerlig skyldighet. Under den värnpliktiges tjänstgöring svarar kronan för hans förplägnad, förläggning, beklädnad, sjukvård m. m. Det allmänna träder också in för att överta den värnpliktiges försörjningsplikter. För att tillgodose de närmast anhörigas ofrånkomliga behov utgår sålunda familjebidrag. För att underlätta återgången till civil verksamhet vid grundutbildningens slut utgår utryckningsbidrag. Lön utgår inte. Penningbidraget avser att täcka smärre personliga utgifter. För att kompensera den värnpliktige för längre tjänstgöring och för att stimulera honom till goda utbildningsprestationer utgår i vissa fall premier. Vidare får den värnpliktige vid ledighet ett antal fria resor till hemorten.

Försvarsutredningen anser — i likhet med 1962 års försvarskommitté — det naturligt att de värnpliktigas förmåner från tid till annan omprövas med hänsyn till prisutvecklingen liksom att vid en sådan omprövning också den allmänna standardstegringen beaktas. Vid en omprövning bör man av flera orsaker i första hand tillse att de värnpliktigas anhöriga blir tillgodosedda. Man får inte heller bortse från att värnpliktsförmånernas storlek har betydelse för den värnpliktigas allmänna inställning till försvaret. Slutligen bör också beaktas att om den värnpliktige har bekymmer för de anhörigas försörjning detta kan inverka menligt på hans förmåga att fullgöra sina uppgifter i tjänsten.

Betydande förbättringar av vissa av värnpliktsförmånerna, nämligen penningbidrag, premier, utryckningsbidrag och familjepening, har skett så

sent som fr. o. m. den 1 juli 1967. Kostnaden härför beräknas till ca 55 milj. kr. för år vid normal omfattning av repetitionsutbildningen.

Samtidigt som sålunda betydande förmånsförbättringar nyligen ägt rum gäller det förhållandet — som närmare framgår av kapitel 8 — att det tillgängliga ekonomiska utrymmet för kostnadskrävande åtgärder särskilt de närmaste åren är litet.

Med beaktande av dessa förhållanden har försvarsutredningen övervägt olika åtgärder för ytterligare förbättring av de värnpliktigas förmåner. Utredningen har härvid funnit det önskvärt med vissa sådana åtgärder och har därför — som framgår av kapitel 8 — för den kommande fyraårsperioden inom föreslagna ramar upptagit medel som kan ianspråkta t. ex. för förmånsförbättringar. Några sådana medel har dock inte räknats med för budgetåret 1968/69. Utredningen föreslår att bl.a. mot denna bakgrund förmånsfrågorna prövas successivt under den förestående fyraårsperioden, allteftersom det blir anledning att definitivt ta ställning till olika åtgärder.

Utredningen föreslår, oberoende av det sagda, att redan fr. o. m. den 1 juli 1968 vidtas viss mindre ändring av reglerna för reseersättning vid inställelse till mobiliseringsövning. Nu gällande bestämmelser om fri resa för värnpliktig vid in- och utryckning till tjänstgöring, för vilka redogjorts i betänkandets avsnitt 7.1, är utformade med utgångspunkt i det utbildningssystem som gällde för de värnpliktiga före 1966 års reform av värnpliktsutbildningen. I det nya utbildningssystemet förekommer för vissa värnpliktiga en ny form av övning, mobiliseringsövning, om i regel högst 24 timmar. Det synes rimligt, att de värnpliktigas olägenheter vid in- och utryckning till mobiliseringsövning i görlig mån minskas genom vidgad rätt till fria resor eller ersättning härför. Bestämmelsen om att färdsträckan skall överstiga 20 km för rätt till fria resor bör sålunda slopas i dessa fall. Vidare bör expresståg kunna få anlitas även vid kortare resor, vilket eljest inte medges. Slutligen bör gottgörelse för färd med egen bil erhållas i vidsträcktare omfattning än annars. Det synes av praktiska skäl lämpligt att Kungl. Maj:t bemyndigas meddela erforderliga närmare bestämmelser härutinnan. Det bedöms här att, eftersom antalet värnpliktiga som deltar i mobiliseringsövningarna är ganska litet, uppkommande kostnader blir så ringa att de inte här behöver särskilt beaktas.

Försvarsutredningen har uppmärksammat frågan om det allmännas skadeståndsskyldighet vid skadefall under militärtjänstgöring. Nuvarande regler är enligt utredningens mening inte tillfredsställande. Vissa förslag om förbättringar inom ramen för militärsättningsförordningen har överlämnats till riksdagen (prop. 1967: 147, L²U 68, rskr 401). Därjämte pågår, enligt vad utredningen inhämtat, inom justitiedepartementet arbete med förslag till en allmän skadeståndslag upptagande bl. a. särskilda regler om det allmännas ansvar vid militärskador. Försvarsutredningen inskränker sig med hänsyn till nämnda förhållanden till att framhålla som angeläget att vid detta lag-

stiftningsarbete överbägs ett vidgat skadeståndsansvar för staten gentemot värnpliktig personal som skadas vid övning som på grund av sin omfattning eller beskaffenhet innebär fara för personalen.

KAPITEL 8

Överväganden och förslag beträffande det militära försvaret

8.1 Allmänna synpunkter på ett försvarsbesluts utformning

I direktiven för försvarsutredningen erinras om att strävan att utvinna största möjliga försvarseffekt ur de till förfogande ställda resurserna kräver en effektiv långsiktsplanering. Vidare erinras om att fleråriga försvarsbeslut av den typ som gällt sedan år 1958 givit ökad stadga åt planeringsverksamheten. Det framhålls emellertid att skäl kan finnas som talar för ett system som ger vissa möjligheter att budgetårsvis kunna göra anpassningar till väsentliga förändringar i förutsättningarna. Utredningen har därför givits i uppdrag att mot bakgrund av gjorda erfarenheter pröva olika alternativ eller kombinationer av dessa och föreslå de principer som bör tillämpas.

8.1.1 Några karakteristiska drag i hittillsvarande utveckling

Försvarsutredningen vill inledningsvis erinra om att huvuddragen av krigsmaktens organisation i fred och krig intill budgetåret 1958/59 gick tillbaka på 1942 års försvarsbeslut. Försvarsbeslutet år 1948 innebar sålunda därvid inte några avgörande förändringar men genom nämnda beslut skedde dock en bestämning av det militära försvarets uppgifter (»försvarets målsättning»). Från och med budgetåret 1948/49 tillkom efter hand beslut om ordningen för omsättningen av väsentlig organisationsbestämmande krigsmateriel (materielplaner). År 1948 tillkom sålunda plan för anskaffning av flygmateriel, år 1952 plan för marinens fartygsbyggnader samt år 1953 planer för arméns tygmateriel och marinens vapenmateriel.

Dessa materielplaner hade delvis olika karaktär. Anskaffningen av flygmateriel bedrevs enligt av statsmakterna godkända planer för fastställd flygvapenorganisation. Anskaffningarna var i huvudsak definierade kvantitativt. De ursprungligen angivna kostnaderna måste dock efter hand justeras uppåt på grund av teknisk utveckling, löne- och prisstegringar m. m. Dessa kostnadshöjningar fick täckas med tilläggsanvisningar av medel och anslagshöjningar. Materielplanerna för armén och marinen var däremot bestämda till beloppet enligt i förväg beräknade kvoter. Dessa planer byggde på en krigsorganisatorisk förutsättning, men organisationen fixerades inte av statsmakterna. I den mån prisförändringar och teknisk utveckling påverkade kostnadsutvecklingen, fick successivt materielanskaffningarna för

armén och marinen kvantitativt anpassas efter de medel som statsmakterna ställde till förfogande.

Statsmakternas strävanden att begränsa stegringen i försvarsutgifterna ledde i början av 1950-talet till att den planerade och sedermera även faktiska krigsorganisationen minskades. Så förutsatte t. ex. 1953 års tygmaterielplan för armén en reduktion av antalet brigader. Strävan att begränsa utgifterna medförde också att man tillvaratog möjligheterna att reducera betalningsanslagen t. ex. vid förskjutningar i betalningarna. Detta medförde i sin tur ett uppdämt behov av medel som ledde till utgiftsökningar efter hand som betalningskraven aktualiserades.

I övrigt kan nämnas att personaläskandena underkastades en restriktiv prövning. I besparingssyfte indrogs eller sammanslogs efter hand åtskilliga fredsförband, företrädesvis inom armén.

Ordningen närmast före 1958 års försvarsbeslut kan sammanfattningsvis karakteriseras sålunda. Det militära försvarets uppgifter var fastställda av statsmakterna i form av en målsättning. Krigs- och fredsorganisationen var tämligen detaljerat fixerade. Strävandena att hålla försvarskostnaderna på »en rimlig och med hänsyn till våra reala resurser lämpad nivå» (departementschefsuttalande till 1954 års statsverksproposition) hade lett till dels faktiskt beslutade begränsningar i organisation, dels kvalitativa inskränkningar genom utebliven eller försenad materielomsättning. Vid den årliga budgetprövningen utsattes äskandena för en hårdhänt prutning. Materielplanerna var sinsemellan olika utformade och realiserades inte heller i samma takt eller koordinerat. Utvecklingen innebar en efter hand allt större skillnad mellan å ena sidan beslutad målsättning och avsedd organisation och å andra sidan faktiska resurser. Krigsorganisationen började urholkas.

Enligt 1958 års försvarsbeslut bestämdes försvarsutgifterna med ledning av en för de närmaste budgetåren fastställd kostnadsram i fast penningvärde. Syftet härmed angavs vara att ge ett fast underlag för långsiktspoleringen inom krigsmakten. Fortsatt »urholkning» bedömdes kunna undvikas genom att kostnadsramen konstruerades så att anslagen i fast penningvärde årligen ökades med 2½ % för teknisk utveckling.

Genom beslut av 1961 års riksdag (rskr 4) utsträcktes ramen för det militära försvaret fr. o. m. budgetåret 1961/62 till att omfatta anslagen på kapitalbudgeten till det militära försvaret.

Systemet med fast kostnadsram har medfört att den årliga budgetprövningen i viss mån ändrat karaktär. Uppmärksamhet har särskilt fått ägnas åt att inom ramen åstadkomma en rimlig fördelning mellan olika anslag, bl. a. måste förslagsanslag och betalningsanslag för beställningsbemyndiganden upptas till rimliga belopp.¹ Någon principiell förändring i vad gäl-

¹ Reservationsanslag får enligt gällande regler inte överskridas. Sedan mitten av 1940-talet lämnar riksdagen beställningsbemyndiganden, dvs. riksdagen bemyndigar Kungl. Maj:t att medge

ler granskningen av medelsbehoven under olika anslag har emellertid inte skett. Sålunda har t. ex. i olika sammanhang uttalats att behovet av nya tjänster måste prövas restriktivt. Vad gäller beställningsbemyndigandena har uppmärksamhet ägnats åt att skulden av inte likviderade beställningsbemyndiganden hålls vid en i förhållande till betalningsanslagen rimlig nivå. En riktpunkt synes härvid ha varit att under den tid som ett försvarsbeslut omspannar inte öka kvoten mellan bemyndigandeskuld och betalningsanslag i syfte att i så stor utsträckning som möjligt bevara handlingsfriheten inför ett nytt beslut om försvarskostnaderna.

1962 års försvarskommitté anförde att det torde vara uppenbart att behov av en långsiktplanering förelåg inom krigsmakten. Genom att utgångspunkten för planeringen angavs i en för viss tid bestämd ekonomisk ram framtvingades en fortlöpande anpassning av organisationen till realistiska, ekonomiska förutsättningar.

Gentemot flerårsbeslut anförde kommittén att en sådan ordning skulle kunna innebära en alltför kraftig bindning av statsmakternas åtaganden och en begränsning av deras finansiella rörelsefrihet. Kommittén framhöll dock i denna fråga

att den bindning av statsutgifterna som gjorts genom försvarsbeslutens kostnadsram synes avsevärt mindre långtgående än de åtaganden som göres t. ex. genom antagande av en lag om vissa bidrag eller understöd eller ett beslut om inrättandet av ett ämbetsverk. Det får också förutsättas att försvarsbeslutet kan omprövas om det utrikes- och militärpolitiska läget eller den statsfinansiella situationen påtagligt förändras. Obestridligt är dock att flerårsbeslut innebär en faktisk begränsning av rörelsefriheten.

I fråga om möjligheterna att vid flerårsbeslut anpassa statsutgifterna till aktuellt konjunkturläge anförde kommittén att det system som tillämpats sedan år 1958 enligt dess mening möjliggjorde en sådan anpassning. Den påpekade att materielanslagen omfattade ca 50 % av driftbudgetens försvarskostnader och att försvarsbeställningarna i stor utsträckning sträckte sig över flera år. En konjunkturanpassning var därför möjlig att åstadkomma genom effektivering av leveranser i långsammare takt i ett högkonjunkturläge men i snabbare takt vid en dämpad konjunktur. Betalningarna kom i princip att följa leveranserna. Eftersom stora delar av verkstadsindustrin

att viss materiel beställes utan att anslagsmedel samtidigt ställs till förfogande. Beställningsbemyndigande kan lämnas i den formen att riksdagen samtidigt med att ett reservationsanslag anvisas medger att beställningar får läggas ut i viss omfattning utöver anslagsbeloppet. Så har skett t. ex. beträffande beklädnad, inventarier och drivmedelsutrustning för armén samt engångsanskaffning av sjukvårdsmateriel. För anslagen till tygmateriel tillämpas emellertid en teknik som innebär i huvudsak följande. Den totala anskaffningen som får planläggas inom en viss period (vanligen sju år) fixeras i en *kostnadsram*. Verksamheten regleras helt av *bemyndiganden*, som skall täcka alla dispositioner. Dispositionerna skall göras med utgångspunkt i att anslag (*betalningsmedel*) kommer att ställas till förfogande i den takt och den omfattning som framgår av kostnadsramens *årskvoter*. Betalningsmedlen får uteslutande användas för likvidering av utgifter till följd av disponerade bemyndiganden. Skillnaden mellan summan av lämnade bemyndiganden och summan av lämnade betalningsmedel (*bemyndigandeskulden*) utgör riksdagens åtagande att anvisa anslag i framtiden för att likvidera de lämnade bemyndigandena.

berördes av krigsmaterieltillverkningen kunde härigenom en inte oväsentlig konjunkturpolitisk effekt åstadkommas.

Försvarskommittén fann att övervägande skäl talade för ett bibehållande av den sedan år 1958 tillämpade ordningen med fleråriga beslut.

I den proposition som låg till grund för 1963 års försvarsbeslut (prop. 1963:108) anslöt sig departementschefen till tanken att bibehålla principen med flerårsbeslut. Han hänvisade härvid till att en sådan ordning gav största försvarseffekt av tilldelade ekonomiska och personella resurser. Han anförde vidare att kravet på fasthet och långsiktighet tryggades, när den ekonomiska ramen angavs för en inte alltför kort period. Bundenheten fick emellertid inte sträcka sig längre än att rimlig anpassning kunde ske till ett efter hand förändrat läge.

1958 års försvarsbeslut omfattade endast det militära försvaret. 1961 års och senare försvarsbeslut utsträcktes att avse även civilförsvaret. I direktiven för 1965 års försvarsutredning anges att utredningen visserligen i första hand skall behandla frågor rörande krigsmakten och civilförsvaret men att den är oförhindrad att ta upp kostnads- och effektivitetsfrågor även rörande totalförsvaret utanför krigsmakten och civilförsvaret. Utredningen har bl. a. med hänsyn härtill låtit genomföra den under avsnitt 4.1 redovisade undersökningen. Denna undersökning får ses som ett första steg mot en mera omfattande analys av totalförsvarsproblemen som helhet, särskilt det väsentliga problemet om en rationell samordning av insatserna mellan de skilda totalförsvarsområdena. Försvarsutredningen anser att undersökningen bör kunna utgöra grund för fortsatta studier på ifrågavarande område. Utredningen vill erinra om att Kungl. Maj:t, som ett led i strävanden att bättre samordna våra åtgärder inom säkerhetspolitiken, genom beslut den 3 november 1967 uppdragit åt överbefälhavaren att utföra miljöstudier som syftar till att bestämma relevanta angreppsfall som utgångspunkt för analys av krigsmaktens framtida utformning. Enligt vad utredningen har erfarit är det aktuellt att senare göra sådana kompletteringar att utgångspunkter erhålls för analys av totalförsvaret i dess helhet. Försvarsutredningen har mot denna bakgrund inte ansett sig böra framlägga några förslag rörande andra delar av totalförsvaret än krigsmakten och civilförsvaret.

8.1.2 Värdet av fleråriga försvarsbeslut

Det har i olika sammanhang uttalats (jfr t. ex. SOU 1963:5 s. 103) att det största värdet av det sedan budgetåret 1958/59 tillämpade systemet med flerårsbeslut rörande försvarskostnaderna ligger däri att en fastare grund för planeringen åstadkommits. I anslutning härtill har vidare framhållits bl. a. att det är uppenbart att behov föreligger av långsiktspianering inom krigsmakten. Det har vidare understrukits att materielanskaffning, bygg-

nadsverksamhet, utbildning och organisation måste samordnas och samplaneras och att genom att utgångspunkten för planeringen anges i en för viss tid bestämd ekonomisk ram och inte som tidigare i en given organisation en fortlöpande anpassning av organisationen till realistiska, ekonomiska förutsättningar framtingas. Dessutom torde, har man hävdad, systemet stimulera myndigheterna att tillvarata alla möjligheter till rationaliseringar.

Försvarsutredningen anser att det anförda i och för sig alltjämt äger giltighet, även om, som framgår av det följande, det bör beaktas att vissa nackdelar är förenade med flerårsbesluten. Utredningen vill för sin del därjämte understryka det värde som ligger däri att ett flerårigt försvarsbeslut utåt klart manifesterar vår bestämda vilja att alltfört föra en alliansfri utrikespolitik och vår beredvillighet att påta oss de därmed förenade, betydande ekonomiska uppoffringarna. Den fasthet i vår säkerhetspolitik som därmed kommer till uttryck ökar enligt utredningens mening möjligheterna att genomföra denna politik.

Resonemang och handlingsmönster måste i vissa avseenden anpassas till om ett försvarsbeslut avser en anslagsram, såsom fallet var budgetåren 1958/59—1966/67, eller om belutet avser en utgiftsram av den typ som bestämdes för budgetåret 1967/68. Vad i det följande anföras hänför sig i första hand till en ordning med anslagsram. Vid tillämpningen av det anförda på en ordning med utgiftsram bör beaktas nödvändigheten av att en sådan ram har karaktären av allmän riktpunkt för verksamheten med möjlighet för Kungl. Maj:t bl. a. att under löpande budgetår vid behov anpassa utgifterna till konjunkturen.

Målsättningen för krigsmakten utgör tillsammans med de av Kungl. Maj:t lämnade preciseringarna grunden för planerings- och rationaliseringsarbetet. Det är givet att i planeringen måste förutsättas att krigsmakten skall vara i stånd att lösa förelagda uppgifter. Utrymme kommer emellertid alltid att föreligga för skilda uppfattningar rörande omfattningen av de resurser, såväl kvantitativt som kvalitativt, som erfordras. Risk finns att skillnaden mellan ambitionerna att få ett effektivt försvar och det samhällsekonomiska och statsfinansiella utrymmet för försvarsutgifterna kan bli betydande i likhet med vad som var fallet närmast före 1958 års försvarsbeslut. Om inte statsmakterna bestämmer en ekonomisk ram för planeringen riskeras således att denna blir mindre realistisk åtminstone i ekonomiskt hänseende. Den snabba tekniska utvecklingen medför även att avvägningen mellan kvantitet och kvalitet ständigt måste uppmärksammas. En fastlåst organisation leder därför till anspråk på snabbare stegring av försvarsanslagen än som blivit fallet vid en mera flexibel organisation.

Utredningen finner anledning att här något behandla innebörden i begreppet planering. Syftet med långsichtsplaneringen bör vara att ge statsmakterna vidsträckt handlingsfrihet i framtida beslutssituationer. Som en utgångspunkt för myndigheternas studie- och planeringsverksamhet bör där-

för anges ett antal angreppsfall. För att få utvecklingsmöjligheterna belysta erfordras också att man anger alternativa uppgifter och alternativa finansiella eller andra restriktioner. Den hittillsvarande planeringsverksamheten synes i alltför stor utsträckning ha knutits till bestämda handlingsprogram.

Enligt utredningens mening har den hittillsvarande ordningen medfört den nackdelen att en viss stelhet och brist på flexibilitet i planeringen uppkommit när det gäller tiden efter den period som i första hand omfattas av försvarsbeslutet. En tendens synes ha förelegat att tidigt binda resurser över en längre tid till preciserade vapensystem, utrustning el. dyl. Utredningen anser att en viss låsning är ofrånkomlig men vill understryka att nackdelarna därav i stor utsträckning kan elimineras genom olika åtgärder, syftande till att möjliggöra att resurserna fortlöpande fördelas till de områden där de ger den bästa försvarseffekten. Man bör därför undvika att i beslutet ange fasta fördelningar av belopp på försvarsgrenar eller bindningar i fråga om bestämda projekt. Hur många år beslutet omspannar är också av en viss betydelse. Vid ett beslut som omfattar ett litet antal år blir anpassningsbehovet mindre. I sammanhanget må vidare erinras om att ett planerings- och budgetsekretariat tillkommit i försvarsdepartementet fr. o. m. den 1 juli 1965 med uppgift bl. a. att medverka vid utformningen av den långsiktiga planeringen.

En flerårig ekonomisk ram — särskilt om den är förenad med en ytterligare uppdelning i delramar vilken uppfattas såsom bindande — kan vidare innebära vissa risker därigenom att verksamheten lätt kommer att inriktas på att förbruka alla medel som anvisats inom ramen eller delramarna. Härmed sammanhänger också det förhållandet att effekten av marginella utgifter med den angivna förutsättningen i vissa fall blir låg.

Gentemot flerårsbeslut med en fastlåst kostnadsram av den typ som tillämpats sedan år 1958 skulle kunna anföras, att de innebär en alltför kraftig bindning av statsmakternas åtaganden och en begränsning av deras finansiella rörelsefrihet. I anslutning härtill bör dock beaktas att den bindning av statsutgifterna som gjorts genom försvarsbeslutens kostnadsram i varje fall inte synes gå längre än de åtaganden som görs t. ex. genom att anta en lag om vissa bidrag eller understöd eller genom att besluta om utbyggnad av administrationen. Det får också förutsättas att ett försvarsbeslut på olika sätt kan omprövas om det utrikes- och militärpolitiska läget eller den statsfinansiella eller samhällsekonomiska situationen påtagligt förändras. Obestriddligen begränsar dock flerårsbeslut rörelsefriheten. Den försvarspolitiska anknytningen till vår neutralitetspolitik om vilken enighet råder innebär emellertid, att utrymmet för nedskärningar av försvarsutgifterna är begränsat även utan bindning. Den bindning av de marginella utgifterna som åstadkoms till följd av ett försvarsbeslut av 1958 års typ, kan dock rimligtvis inte sträcka sig längre framåt i tiden än de budgetår beslutet i första hand avser.

En väsentlig fråga är om flerårsbeslut gör det svårare att anpassa statsutgifterna till det aktuella konjunkturläget. Denna fråga får särskild betydelse om ett försvarsbeslut sträcker sig över flera år. Enligt försvarsutredningens mening ger nuvarande system möjligheter till en konjunkturanpassning. Det bör vid bedömningen av dessa möjligheter beaktas att de sammanlagda tygmaterielanslagen och byggnadsinvesteringsanslagen f. n. uppgår till ca 39 % av de totala anslagen till det militära försvaret. Medräknas även kostnaderna för underhåll av materiel och iståndsättning av byggnader blir andelen ungefär 50 %.

Försvarsbeställningarna sträcker sig i stor omfattning över flera år. En inte obetydlig konjunkturanpassning kan därför göras genom att leveranserna genomförs långsammare i en högkonjunktur och snabbare vid en dämpad konjunktur. Betalningarna kommer i princip att följa leveranserna. Anslagsreservationerna kommer härvid att öka vid stigande konjunktur och minska vid avtagande. Härigenom kan en inte oväsentlig konjunkturpolitisk effekt åstadkommas. Det anförda visar betydelsen av att reserver av betalningsmedel i form av reservationer finns tillgängliga på materielanskaffnings- och byggnadsanslagen. Det bör understrykas att det anförda förutsätter en ramkonstruktion som grundas på anslag och inte på utgift.

Möjligheterna att åstadkomma mera påtagliga konjunkturvariationer ifråga om försvarsutgifterna begränsas bl. a. av de långa konstruktionstiderna för viktig teknisk materiel. För huvuddelen av denna materiel tar det längre tid än ett år innan ett beslut att anskaffa ny materiel leder till arbete i verkstäder och leverans vid förband. Sedan numera skapats sådana reserver av färdigprojekterade sysselsättningsobjekt på olika områden, varom 1962 års försvarskommitté uttryckte önskemål (SOU 1963: 5 s. 105), har dock möjligheterna till åtgärder i konjunkturpolitiskt syfte ökat. Ett mått på möjligheterna att snabbt nå reell begränsande effekt har man fått genom de vintern 1965—1966 beslutade åtgärderna för att minska de kassamässiga försvarsutgifterna för budgetåret 1966/67 med omkring 350 milj. kr. (jfr även avsnitt 2.4). Detta skulle ske genom att vissa materielbeställningar inte fick läggas ut vid planerad tidpunkt och genom att vissa byggnader och befästningar senarelades eller byggdes ut i långsammare takt än planerad. Åtgärderna kunde genomföras, men till följd av andra förhållanden — bl. a. konjunkturutvecklingen på textilområdet och en lägre allmän prisstegring än som förutsetts — blev, visade det sig vid budgetårets slut, den sammanlagda ökningen av reservationsbehållningarna lägre än som avsetts.

Den begränsning som åstadkoms kunde, trots att direktiv i frågan lämnades förhållandevis sent, i stort genomföras utan att några avbeställningar behövde ske. Försvarsutredningen vill i detta sammanhang framhålla att ett beslut av nyssnämnd innebörd i regel torde medföra att försvarseffekten påverkas. En senareläggning av objekt, som ingår som delar i ett system, kan t. ex. medföra att systemet som sådant blir användbart senare än vad som planerats. Man måste även räkna med att senareläggningar kan med-

föra fördyringar och förlängda bindningar. Å andra sidan måste ihågkommas att förseningar är ett inte ovanligt inslag i anskaffningsverksamheten, beroende på exempelvis oförutsedda svårigheter vid projektering eller tillverkning. Sådana följdverkningar av senareläggningar som angivits i det föregående föreligger således inte sällan utan att medvetna ingrepp skett. Det bör beaktas att följderna för försvaret av en tillfällig reduktion i beställningsverksamheten delvis är beroende av om reduktionen måste vidtas med kort eller långt varsel.

Tekniskt sett bereder det inte någon svårighet att nå en anpassning till konjunkturpolitiken genom att anslag och beställningsbemyndiganden hålls till Kungl. Maj:ts disposition och ställs till myndigheternas förfogande vid lämplig tidpunkt. Dylika åtgärder har — såsom också var fallet under den tid närmast föregående försvarsbeslut avsåg — i viss utsträckning vidtagits under senare budgetår. Det har sålunda förekommit att beställningar, för vilka bemyndiganden inte funnits, fått läggas ut i förväg och att medel ställts till förfogande för tidigareläggning av underhåll o. dyl. Även byggnadsunderhållsarbeten har påbörjats med anlåtande av medel för sysselsättningspolitiska åtgärder. Omvänt har, som framgår av det nyss nämnda exemplet från budgetåret 1966/67, åtgärder även vidtagits för att minska den av myndigheterna planerade medelsförbrukningen. Det förutsattes av Kungl. Maj:t att sistnämnda åtgärder låg inom ramen för det då gällande försvarsbeslutet. Minskningen skedde genom att vissa materielbeställningar inte fick läggas ut vid planerad tidpunkt och genom att vissa byggnader och befästningar senarelades eller byggdes ut i långsammare takt än planerat. Försvarsutredningen utgår från att Kungl. Maj:t under ett löpande budgetår kan vidta åtgärder av nu förevarande slag. I den mån åtgärderna behöver utsträckas över flera budgetår kommer de under riksdagens prövning i samband med övriga budgetfrågor.

Under senare år har som framgår av det föregående likviditetsrestriktioner använts som ett av medlen för att styra verksamheten inom det militära försvaret. Det är självfallet av värde att på sikt känna de finansiella restriktioner som statsmakterna vill pålägga den militära planeringen. Man kan t. ex. jämföra med enskilda företags behov att göra likviditetsbudgetar. Det kan också ha betydelse i arbetet med att göra prognoser för statsbudgetens balansering. Likviditetsrestriktioner är emellertid av intresse främst i den mera kortsiktiga planeringen. De har mindre betydelse för den långsiktiga inriktningen. Likviditetsrestriktionernas betydelse som styrande för organisationen är därför begränsad.

Med beaktande av det anförda har försvarsutredningen funnit att övervägande skäl alltså talar för att man bibehåller en ordning med fleråriga försvarsbeslut.

Försvarsutredningen vill här ånyo framhålla att flerårsbeslut om försvarskostnaderna grundar sig på den bedömningen att de avgörande motsättningarna stormakterna emellan kommer att bestå under överskådlig tid.

Med hänsyn härtill bör — såsom också framhållits av bl. a. 1962 års försvarskommitté (SOU 1963: 5, s. 106) — de grundläggande principerna för försvarets utformning på längre sikt respekteras, oavsett om avspänning eller tilltagande motsättningar för tillfället präglar den utrikespolitiska situationen. Höjningar utöver kostnadsramen bör därför inte tillåtas annat än i exceptionella lägen. Möjlighet måste i sådana fall bl. a. finnas att höja den normala insatsberedskapen under perioder av stor politisk spänning, även om en dylik höjning skulle kräva medelstildelning utöver den godtagna ramen. I detta sammanhang vill utredningen framhålla att det i sådana lägen däremot i allmänhet inte föreligger motiv för att — med eller utan särskild medelstildelning — lägga ut andra materielbeställningar o. dyl. än sådana som tidigare planerats för situationen i fråga.

Försvarsbesluten fr. o. m. år 1958 har inneburit att man, på grundval av en allmän bedömning av försvarets behov, bundit sig för en anslagsram medan man däremot inte bundit sig för ramens fördelning på försvarsgrenar och än mindre på olika projekt. 1962 års försvarskommitté anförde visserligen åtskilliga synpunkter på frågan om utformningen av luftförsvaret och attackflyget men dessa uttalanden innebar inga bindningar. Inte heller i framtiden bör enligt försvarsutredningens mening försvarsbesluten ses som att detaljbeslut varigenom fördelningen på olika huvudändamål låses för hela den tid försvarsbesluten avser. Statsmakterna bör därför inom den godtagna ekonomiska ramen kunna göra förskjutningar mellan t. ex. olika försvarsgrenar — ett begrepp som för övrigt kan ändra betydelse genom organisatoriska förändringar — och olika vapensystem för att möjliggöra en smidig anpassning till utvecklingen. Denna anpassning bör bl. a. grundas på resultaten från den kontinuerligt bedrivna studieverksamheten och på erfarenheterna från utvecklingen av materiel.

8.1.3 Tidrymden för ett flerårigt försvarsbeslut

1958 års försvarsbeslut omfattade tre budgetår, medan beslutet år 1961 endast omspände två budgetår. 1963 års försvarsbeslut omfattade fyra budgetår.

Långsiktsplanerna för det militära försvaret omfattar f. n. en sjuårsperiod där objekten under de tre första åren i allt väsentligt är definierade medan planerna för de följande åren mera anger inriktningen i stort. Planerna är »rullande», dvs. de överses årligen och förlängs därvid med ett år. Utformningen av långsiktsplanerna är en kompromiss mellan å ena sidan kraven på långsiktighet och fasthet samt å andra sidan kraven på anpassning till utvecklingen. Att för materielens del en dylik längd på planerna är befogad belyses av att det erfarenhetsmässigt tar sex till tio år från det man börjar studera och konstruera ett nytt vapen till dess det börjar tillföras förbanden. För att få tillräcklig överblick är det ibland nödvändigt att planera för en längre period än sju år. Så är förhållandet inom t. ex. personalplaneringen. Detsamma gäller delvis materielplane-

ringen enär utveckling och anskaffning av komplicerad materiel i regel måste utsträckas över mer än sju år. Inom flera områden av det militära försvaret måste därför en översiktlig planering ske för avsevärt längre perioder än sju år. De i programbudgeten ingående perspektivplanerna har sålunda förutsatts omspänna 15 år. Materielutveckling och materielanskaffning liksom genomförandet av organisationsändringar tenderar att ta längre tid än tidigare.

Försvaret måste ofta göra ekonomiskt bindande åtaganden på tre till fem års sikt, om svenska industrier skall kunna medverka i materielanskaffningen på ett rationellt sätt. Än längre tider gäller för åtaganden vid anskaffning av stridsfartyg och stridsflygplan. Det bör här beaktas att industriens medverkan avser inte blott tillverkning utan även materielutveckling.

Skall ett försvarsbeslut med en fast ekonomisk ram verkligen underlätta en rationell planering synes det vara nödvändigt att det omfattar en inte alltför kort tid. Långsiktigheten i materielanskaffningen talar enligt försvarsutredningens uppfattning närmast för en längre beslutsperiod än fyra år. Å andra sidan kan de utgångspunkter för ett försvarsbeslut som utgörs av utrikes- och militärpolitiska förhållanden samt den tekniska utvecklingen ändras betydligt snabbare. Ett kontinuerligt forsknings-, utrednings- och studiearbete äger rum på det militära området. Statsmakterna kan ha anledning att tid efter annan ompröva utvecklingslinjerna med beaktande av resultaten av nämnda arbeten. Ett underlag, som grundas på en fullständig genomgång av alla faktorer, torde dock inte kunna tas fram oftare än vart tredje år. Samtidigt bör med hänsyn till den snabba utvecklingen intervallerna mellan genomgångarna inte göras längre. Försvarsutredningen anser för sin del att de angivna förhållandena talar för att ett beslut om den ekonomiska ramen för det militära försvaret bör avse de närmaste fyra budgetåren.

Försvarsutredningen vill i detta sammanhang framhålla att såväl planeringsmetodiken som kravet på kontinuitet förutsätter att planeringen utsträcks att avse tiden efter den period som det politiska försvarsbeslutet i första hand avser. Utredningen anser därför att ställning nu bör tas inte blott till den ekonomiska ramen för det militära försvaret under närmaste fyra åren utan även till efter vilka ekonomiska hypoteser planeringen för den därefter liggande perioden skall utformas. Till dessa frågor återkommer försvarsutredningen i ett senare avsnitt.

8.1.4 Principiell konstruktion av en ekonomisk ram

Ramens omfattning m. m.

Den ekonomiska ramen för det militära försvaret omfattar f. n. huvuddelen av utgifterna under driftbudgetens fjärde huvudtitel och under försvarsdepartementets anslag på kapitalbudgeten.

Utanför ramen ligger *dels* några försvarsanslag av löpande natur avseende vissa bestämda utgiftsändamål som man av olika skäl har ansett lämpligast böra bedömas fristående från övriga försvarsanslag, *dels* vissa anslag till engångsändamål av skilda slag, ofta sådana som inte blivit bedömda vid försvarsbesluten. Till den första gruppen hör på driftbudgeten fr. o. m. budgetåret 1963/64 anslagen till flygtekniska försöksanstalten och fr. o. m. budgetåret 1965/66 anslaget till beredskapsstyrkor för FN-tjänst samt på kapitalbudgeten fr. o. m. budgetåret 1963/64 anslagen till kapitalinvesteringar i försvarets fabriksverks fond. Till den andra gruppens anslag återkommer utredningen i det följande vid behandlingen av den näraliggande frågan under vilka förhållanden ramen bör ändras med hänsyn till ändrade uppgifter m. m.

Frågan om redovisningen av kostnaderna för försvaret är som utredningen framhållit i kapitel 6 betydelsefull bl. a. därför att den kan påverka valet av vägar för att lösa olika uppgifter. Nuvarande redovisningssystem kan som nämnts medföra att statsfinansiellt och/eller samhällsekonomiskt mindre lämpliga alternativ i vissa fall kan komma att väljas. Detta kan tala för en omläggning av redovisningen. Eftersom de nämnda förhållandena inte är för försvaret säregna utan i princip gäller huvuddelen av den offentliga verksamheten anser utredningen dock att frågan om en mera allmän omläggning av redovisningen för försvaret bör på lämpligt sätt samordnas med planerna på en omläggning för statsförvaltningen i allmänhet. Vidare kan redovisningsomläggningar inom försvaret komma att föräledas av bl. a. dels den utredning som pågår genom 1964 års försvarskostnadsutredning (jfr SOU 1968: 1) rörande redovisningen av försvarets kostnader i allmänhet, dels den utredning som har genomförts av en särskild utredningsman rörande redovisningen av försvarets befästningar (jfr SOU 1963: 5 s. 108 samt kap. 1). Försvarsutredningen vill för sin del endast fästa uppmärksamheten på vikten av att vid omläggningar av budget- och redovisningssystemen det tillses att effekten av försvarsbesluten inte förändras genom omlägningarna.

Fördelningen av medlen på olika budgetår

Ett flerårigt försvarsbeslut innebär bl. a. att statsmakterna fastställer de sammanlagda anslagsbelopp (i fasta priser) som skall ställas till det militära försvarets och civilförsvarets förfogande under de budgetår som omfattas av beslutet. 1963 års försvarsbeslut kan således sägas ha inneburit att sammanlagt ca 20,1 miljarder kr. (prisläge maj 1967) skulle ställas till försvarets förfogande under budgetåren 1963/64—1966/67. Härav avsåg ca 19,6 miljarder kr. militärt försvar och ca 0,5 miljarder kr. civilförsvaret. Ett sammanlagt belopp av angivet slag kan genom beslutet fördelas på olika sätt och med olika metoder på de berörda budgetåren.

Anta som exempel att ett försvarsbeslut omfattar fyra budgetår och avser ett sammanlagt belopp av 100 enheter. Detta belopp kan fördelas på de fyra budgetåren bl. a. på följande sätt.

| Metod År | A | B | C | D | E |
|-------------|-------------|-------------------|-------------|-------------|--------------|
| 1..... | 25 (± 0) | 24,09 (+ 2½ %) | 19 (+ 4) | 31 (- 4) | 30 (- 8) |
| 2..... | 25 (± 0) | 24,68 (+ 2½ %) | 23 (+ 4) | 27 (- 4) | 22 (- 3) |
| 3..... | 25 (± 0) | 25,30 (+ 2½ %) | 27 (+ 4) | 23 (- 4) | 19 (+ 10) |
| 4..... | 25 | 25,93 | 31 | 19 | 29 |
| Summa | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |

Vid *metod A* fördelas det sammanlagda anslagsbeloppet jämnt på de fyra budgetåren. Denna metod har hittills inte tillämpats men motsvarar den som använts vid bedömningarna av försvarskostnaderna i 1966 och 1967 års långtidsbudgetar (innebärande enligt långtidsbudgeten »oförändrad ambitionsnivå» under hela perioden). *Metod B* utgår från ett basbelopp, så valt att en årlig ökning av basbeloppet med 2½ % ger ett sammanlagt anslagsbelopp av 100. Denna teknik användes för det militära försvaret i 1963 års försvarsbeslut. I *metod C* anges direkt beloppen för de anslag som skall anvisas under vart och ett av de fyra budgetåren. Anslagen ökar varje budgetår med samma belopp, i exemplet 4 enheter. Civilförsvarets ram angavs på detta sätt i 1963 års försvarsbeslut, dock att ökningen där växade olika år. *Metod D* är en parallell till metod C, men i vilken anslagen successivt sjunker i stället för att öka. *Metod E* slutligen innebär en helt oregelbunden anslagsutveckling som likväl kan ge samma slutresultat som övriga metoder.

Under budgetåren 1958/59—1966/67 har för krigsmaktens del i huvudsak tillämpats metod B genom att till basbeloppet årligen lagts 2,5 % såsom tillägg för teknisk utveckling. För budgetåren 1961/63 skedde dock därjämte en reduktion med bestämda belopp. 1955 års försvarsberedning anförde som motiv för användning av vad som här betecknas som metod B följande.

För att möjliggöra en successiv anpassning efter den militärtekniska utvecklingen och för att kunna upprätthålla försvarseffekten anser beredningen att en årlig stegring av anslagssumman är erforderlig.

Samma tankegångar låg till grund för följande uttalande i ÖB 62:

Om målet för Sveriges försvar alltså skall gälla, måste försvarsutgifterna öka snabbare än med 2,5 procent per år. I annat fall nedgår den relativa försvarseffekten samtidigt som (den samhällsekonomiska och statsfinansiella) belastningen ingalunda ökar utan snarare minskar. Främst beroende på utvecklingen av en angriparens angreppsresurser bör ökningen uppgå till minst 3,5 procent per år.

I bägge dessa uttalanden återfinns tanken att utvecklingsprocenten skall svara mot eller uppväga den militärtekniska utvecklingen — närmast i kvalitetsmässigt avseende — hos en angripare. Med hjälp av utvecklingsprocenten anses den relativa försvarseffekten kunna vidmakthållas.

Ett annat sätt att betrakta utvecklingsprocenten hade 1960 års försvarskommitté som anförde följande.

Förenklat skulle man kunna uttrycka saken så att ökningen för teknisk utveckling i *princip* syftar till bibehållen försvarseffekt mot en potentionell angripare men att procentsatsen i *realiteten* närmare bestämts med hänsyn till den inhemska samhällsekonomiska utvecklingen. Att den sistnämnda omständigheten varit utslagsgivande bestyrkes också av det förhållandet att det svårigen kan bedömas hur stor kostnadsstegringen till följd av den tekniska utvecklingen i själva verket är. På en del områden förekommer sålunda ingen stegring alls, men den kan vara betydande på andra områden, där man befinner sig i ett snabbt utvecklingsskede.

För civilförsvarets del har för budgetåren 1963/64—1966/67 tillämpats metod C. Sålunda fastställdes civilförsvarsramen för nämnda period till sammanlagt 378 milj. kr., vilka fördelades på fyra årsrater om 90, 94, 97 resp. 97 milj. kr. I detta fall avtog ökningstakten det tredje budgetåret medan det fjärde budgetåret anslagsnivån låg stilla. Metoden utnyttjades här för att få en noggrann anpassning till den planerade utvidgningen av civilförsvarets utbildningsverksamhet.

Försvarsutredningen betraktar, som framgår av det föregående, ett flerårigt försvarsbeslut som ett beslut att under en viss tidsperiod anvisa ett visst sammanlagt anslagsbelopp, som avvägts under beaktande av en rad faktorer, främst av utrikespolitisk, militärpolitisk, samhällsekonomisk och statsfinansiell art. När man fastställt storleken av det sammanlagda belopp som skall utgå under ramperioden blir det enligt utredningens mening mera en lämplighetsfråga hur detta belopp sedan fördelas på de skilda budgetåren. Olika metoder för hur en sådan fördelning kan göras har redovisats i det föregående. Av de redovisade metoderna att fördela ett totalt anslagsbelopp över flera budgetår är metoden E minst intressant. Visserligen kan man tänka sig situationer där stora anskaffningar leder till stark koncentration av försvarsutgifterna till vissa perioder eller där man vissa år vill bereda utrymme på riksstaten för statliga utgifter utan försvarsanknytning, men en programmerad utgiftsvariation av detta slag torde ändå vara mindre aktuell. Valet torde därför i huvudsak stå mellan de andra metoderna, dvs. B och C med en stigande, A med en jämn och D med en fallande utgiftskurva. I vissa lägen kan det vara lämpligt att använda den som B betecknade metoden bl. a. med hänsyn till att bruttonationalprodukten kan väntas fortlöpande stiga. Bruttonationalproduktens utveckling är dock inte den enda faktor som härvid bör beaktas. Än mer måste beaktas *dels* huruvida den genomsnittliga ramnivån för den period, som ett förestående försvarsbeslut kommer att omfatta, ligger högre eller

lägre än planeringsnivån eller ramnivån det sista året av den period som just skall avslutas, dels vilka förväntningar och antaganden som får göras för ett efterföljande försvarsbeslut, dvs. om man efter den period man i första hand beslutar om väntar sig oförändrade, stigande eller fallande ramnivå.

Av det anförda följer enligt försvarsutredningens mening att frågan om en fortlöpande ändring av försvarsramens årsbelopp bör bedömas först sedan ställning tagits dels till hur stor den sammanlagda anslagssumman skall vara under den period försvarsbeslutet i första hand avser, dels till vilken utveckling av försvarsutgifterna på längre sikt som man bör räkna med. Till dessa frågor återkommer utredningen i det följande.

Kompensation för pris- och löneförändringar

Prisreglering av försvarsutgifterna har tillämpats sedan budgetåret 1958/59. I prop. 1958:110 förordade departementschefen, på grundval av förslag av 1955 års försvarsberedning, att — vid sidan av en årlig anslagsstegring av 2½ % för teknisk utveckling — en kompensation för pris- och lönestegringar skulle komma till stånd från och med budgetåret 1959/60. Mera preciserade regler i förevarande hänseende antogs sedermera av 1959 års riksdag (prop. 119).

Sedermera har vissa ändringar i reglerna gjorts. Bl. a. har härvid kapitalbudgetens inläggande i kostnadsramen beaktats enligt beslut av 1961 års riksdag (prop. 110).

Vidare beslöts år 1964 (prop. 1964:110), efter förslag av försvarets prisregleringsdelegation, viss omläggning i fråga om prismaterialet i försvarsindex. Bakgrunden härtill var att försvarsindex i sin tidigare utformning inte ansågs svara mot prisutvecklingen på försvarets produktion och tjänster. Omläggningen syftade till att göra försvarsindex mera representativt. Tekniskt innebar omläggningen justeringar med hänsyn till inträffade förändringar i viktsammansättning och ett första försök att finna bättre representantvaror för tekniskt komplicerad materiel.

I prop. 1967:1 (bil. 6 s. 18 m. fl.) föreslogs att viss reducering av försvarsindex skulle ske genom minskad kompensation för lönehöjningar fr. o. m. budgetåret 1967/68. Det angavs att minskningen skulle anses motsvara den produktivitetsförbättring som sker inom all militär tjänsteproduktion. Statsutskottet godtog (SU 102) den föreslagna reduceringen såvitt avsåg budgetåret 1967/68. Utskottet förutsatte att försvarsutredningen skulle ta upp till behandling frågan om den framtida prisregleringen. Riksdagen beslöt i enlighet härmed (rskr 250).

Den 29 december 1967 beslöt Kungl. Maj:t om något ändrad teknik för prisreglering. Ändringarna innebar främst att vägningsschemata för en viss budgetårsserie i sin helhet skall vara grundade på de basbelopp som riksdagen fastställt för det militära försvaret resp. civilförsvaret. Om några kostnadsökningar som hänför sig till pris- eller lönestegringar efter bas-

månaden har beaktats vid beräkningen av basbeloppen, skall de inte få påverka indextalen. Som en följd härav skall ifrågavarande index i fortsättningen benämnas prisregleringstal.

Prisregleringen för det militära försvaret är numera utformad på i stort följande sätt:

- 1) Samtliga anslag för det militära försvaret hänförs i princip till ett enhetligt prisläge (maj kalenderåret närmast före aktuellt budgetår).
- 2) Statistiska centralbyrån beräknar kvartalsvis inträffade prisförändringar på grundval av insamlat prismaterial.
- 3) Prisförändringarna registreras och uttrycks i prisregleringstal där basen = maj kalenderåret närmast före aktuellt budgetår, bortsett från pris- och löneförändringar som beaktats vid beräkning av basbeloppet.
- 4) Prisregleringstalen sammanställs till talserier avseende i första hand
 - a) samtliga reservationsanslag (och obetecknade anslag)
 - b) samtliga förslagsanslag
 - c) fjärde huvudtiteln
 - d) kapitalbudgeten och
 - e) driftbudgeten + kapitalbudgeten
- 5) De framräknade talserierna används för prisomräkning och prisreglering enligt följande.

Ramen för kommande budgetår justeras med hänsyn till serien driftbudget + kapitalbudget.

Hur systemet med en fast kostnadsram slagit ut budgetmässigt framgår översiktligt av de i nedanstående tabell 9 gjorda sammanställningarna över de militära försvarskostnadernas utveckling fr. o. m. budgetåret 1958/59.

Tabell 9. De militära försvarskostnadernas utveckling 1958/59—1967/68

Exkl. FN-trupper, flygtekniska försöksanstalten, försvarets fabriksverk samt flyttning av I 1 och Ing 1 m. m. Belopp i milj. kr.

| Budget- år | Basbelopp i fasta priser. (prisläge maj 1967). ² | Anvisade reserva- tions- och investe- ringsanslag samt nettoutgift på övriga anslag. Löpande priser | Betalnings- utfall | Reservationer. Löpande priser |
|---------------|--|--|-----------------------|----------------------------------|
| 1958/59 | 3 967 | 2 820 | 2 697 | 325 |
| 1959/60 | 4 152 | 2 985 | 2 842 | 464 |
| 1960/61 | 4 257 | 3 104 | 2 848 | 707 |
| 1961/62 | 4 359 | 3 264 | 3 219 | 741 |
| 1962/63 | 4 450 | 3 513 | 3 587 | 669 |
| 1963/64 | 4 785 | 3 915 | 3 848 | 736 |
| 1964/65 | 4 884 | 4 284 | 4 165 | 855 |
| 1965/66 | 4 938 | 4 619 | 4 746 | 727 |
| 1966/67 | ¹⁵ 053 | ¹⁵ 065 | 4 758 | 990 |
| 1967/68 | 4 720 | 4 959 (ca) | | |

¹ Härav skulle 350 milj. kr. tills vidare inte få tas i anspråk genom att planerade utgifter under reservations- och investeringsanslag begränsades (jfr avsnitt 2.4).

² Omräkningen har skett till prisläge maj 1966 med hjälp av försvarsindex och därifrån till prisläge maj 1967 med hjälp av prisregleringstal.

Reservationsbehållningen har som framgår av tabell 9 ökat avsevärt sedan budgetåret 1958/59 men med en viss nedgång budgetåret 1965/66. Behållningen har under budgetåret 1966/67 ökat ytterligare och uppgick den 30 juni 1967 till ca 1 000 milj. kr. Orsaken härtill är bl. a. den begränsning i utnyttjandet av försvarsanslagen som beslöts i början av år 1966.

Kompensation eller reduktion på reservationsanslag och obetecknade anslag beräknas med hjälp av serien för reservationsanslag. Kompensation utbetalas i förekommande fall med anlitande av anslaget Reglering av prisstegringar under begränsade anslag. Reduktion sker i form av att bestämda belopp av vissa anslag överförs till statens budgetutjämningsfond.

När det gäller kapitalbudgeten bestäms med hjälp av talserien för kapitalbudgeten vilken justering som skall göras på anslagen för nästkommande budgetår.

Med tillhjälp av talserierna för driftbudgeten + kapitalbudgeten konstateras, sedan det slutliga budgetutfallet föreligger, hur prisregleringen utfallit.

Prisregleringstal (tidigare benämnt indextal) har beräknats fr. o. m. budgetåret 1958/59, dvs. det första budgetåret enligt 1958 års försvarsbeslut. Erfarenheterna härav kan tryggt sägas vara gynnsamma. Man har kunnat undvika många diskussioner om hurudan prisutvecklingen faktiskt varit.

Anordningen med prisregleringsanslag har medfört att kompensation på ett snabbt och smidigt sätt kunnat lämnas för prisstegringar som inträffat från tidpunkten för anslagsberäkningarna.

I tabell 10 ges en översikt över vilka belopp som hittills utgått som pris-kompensation på driftbudgeten.

Beslut om ianspråktagande av prisregleringsanslag har i allmänhet fattats i sista konseljen under vederbörligt budgetår. Viss del av medlen har dock utbetalats tidigare beträffande vissa anslag där det har varit angeläget att prisregleringsmedel tillförts under löpande budgetår.

Fördelningen verkställs inom försvarsdepartementet med ledning av prisregleringstalserierna. Någon kontakt med myndigheter förekommer som regel inte. Klagomål har trots detta inte avhört utom på en punkt. Kritik har sålunda riktats mot att medel som tillförts anslag för vilka tillämpas

Tabell 10. Priskompensation på driftbudgeten för det militära försvaret

| Budgetår | Summa reservationsanslag (mkr) | Medelindex ¹ | Summa priskompensation (mkr) |
|----------|--------------------------------|-------------------------|------------------------------|
| 1959/60 | 1 787 | 100,8 | 14,3 |
| 1960/61 | 1 804 | 103,4 | 61,3 |
| 1961/62 | 1 838 | 104,3 | 79,0 |
| 1962/63 | 1 920 | 103,4 | 65,2 |
| 1963/64 | 2 110 | 103,0 | 63,3 |
| 1964/65 | 2 202 | 108,6 | 189,4 |
| 1965/66 | 2 397 | 111,1 | 266,0 |
| 1966/67 | 2 597 | 107,4 | 206,8 |

¹ 100 = maj året före budgetårets början.

den särskilda tekniken med beställningsbemyndiganden endast betraktats som likviditetsförbättring och inte samtidigt som beställningsbemyndigande. Kungl. Maj:t har i prop. 1968: 1 (bil. 6 s. 155) föreslagit att metoden för prisreglering av vissa beställningsbemyndiganden skulle ändras.

6) Frågor om beräkning av prisförändringar på försvarsutgifterna handlägges av ett särskilt organ, *försvarets prisregleringsdelegation*.

Det i 1968 års statsverksproposition (bil. 6) framlagda förslaget om regleringen av kompensationen för pris- och löneförändringar för budgetåret 1968/69 förutsätter att prisregleringen konstrueras på samma sätt som under budgetåret 1967/68, dvs. med viss produktivetsreduktion avseende direkta löner. Försvarsutredningen utgår från att prisregleringen för budgetåret 1968/69 kommer att ske i enlighet med detta förslag.

Frågan om prisregleringen har under senare år varit föremål för diskussion i olika hänseenden. Bl. a. har hävdats att prisregleringen ger allt för låg kompensation i förhållande till den faktiska prisutvecklingen på försvarstjänster. Det har emellertid också ifrågasatts om inte kompensationen borde avse ändringarna i den allmänna prisnivån och således inte de prisändringar som är speciella för försvarets konsumtion. Utredningen anser att frågan bör övervägas ytterligare och förutsätter att Kungl. Maj:t kommer att förelägga 1969 års riksdag förslag i frågan.

Ramändring vid ändrad uppgiftsfördelning m. m.

Tillämpade riktlinjer beträffande i vilka fall dels den ekonomiska ramen för det militära försvaret under den period försvarsbeslutet avser bör ökas eller minskas av annan anledning än ändrad löne- och prisnivå eller tillägg för teknisk utveckling, dels medelsanvisning under löpande period bör ske utanför ramen går tillbaka på uttalanden av 1960 års försvarskommitté, som i sitt betänkande (SOU 1960: 40) anförde följande:

Av rationaliseringsåtgärder föranledda besparingar har enligt den ordning 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 allt 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 rationalisering 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 ett 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 be-lysan- de 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 sjökarte- verket till tionde huvudtiteln eller av visst ämbetsverk eller institution från annan huvudtitel till den fjärde. I fråga om rationaliseringsåtgärder avser försvarskom- mittén 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 till- kallats av chef för statsdepartement. Härmed bör jämföras kostnadsminskningar genom utnyttjande av outnyttjad kapacitet. Åtgärder som initierats av de militära myndigheterna bör däremot oavsett om de föranleder merkostnader eller bespa- ringar inte påverka kostnadsramen liksom ej heller sådana förändringar i upp- handlingspriserna som avviker från de i index registrerade. Ej heller bör föränd- ringar i de värnpliktigas utrustnings-, utspisnings- eller förläggningsstandard på- verka kostnadsramen. Frågor om hur kostnadsramen bör påverkas av föränd- ringar 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 pris- regleringen kommer att göras i samband med den revision som blir erforderlig, om även utgifterna under kapitalbudgeten inräknas i ramen för försvarsutgifterna.

1960 års försvarskommitté framhöll vidare att hänsynstagande till om- ständigheter som borde föranleda ökning eller minskningar i ramen för försvarskostnaderna inte borde leda till ett omständligt administrativt ar- bete. Kommittén utgick därför från att endast förändringar av någon be- tydelse skulle beaktas.

Ändringar av den ekonomiska ramens omfattning av annan anledning än ändrad löne- och prisnivå eller tillägg för teknisk utveckling har i de flesta fall föranletts av att uppgifter flyttats mellan olika departements verksam- hetsområden. Utbytet av reservofficerspensionerna mot reservofficerspre- mier har sålunda föranlett en uppräknings av ramen samtidigt som vissa anslag under tolfte huvudtiteln bortfallit. Likaså har överföringen av kost- nadsansvaret för vissa sjuktransporttåg från krigsmakten till det allmänt civila medicinalväsendet föranlett en temporär nedräkning av ramen och en anslagsuppräknings under femte huvudtiteln. Ändrad organisation av för- bandssjukvården har medfört en nedräkning av ramen, beroende på över- föring av vissa kostnader för vård av fast anställd personal från fjärde till femte huvudtiteln.

Enligt vad försvarsutredningen erfarit har de i flesta fall nu berörda juste- ringar varit så klara att de inte föranlett diskussioner. I vissa fall, t. ex. be- träffande merkostnaderna för bevakning genom det statliga bevaknings- aktiebolaget, har meningsskiljaktigheter uppstått. Enligt försvarsutredning- ens mening bör hittills tillämpade principer tillämpas även framdeles. Dock bör rationaliseringsåtgärder som vidtas under den period försvarsbeslutet

avser leda till att ramen ändras endast i det fallet att fråga är om koordinerade åtgärder inom betydande delar av statsförvaltningen.

Fördelningen av resurserna mellan de två huvudområden — militärt försvar och civilförsvar — som de senaste försvarsbesluten omfattar har, i motsats till fördelningen inom det militära försvaret (jfr avsnitt 8.1.2), bundits genom försvarsbesluten. Det synes alltjämt — bl. a. därför att de två verksamhetsområdena ha skilda ledningsorgan i central instans — vara mest ändamålsenligt att här ha en dylik fast uppdelning. Om behov skulle uppkomma av att göra smärre överföringar från den ena till den andra av ifrågakommande två ramar bör försvarsbeslutet dock inte anses utgöra hinder härför. Detta bör gälla inte blott i det fallet att uppgifter överflyttas från det ena verksamhetsområdet till det andra utan även om behovet av överföring föranleds av andra skäl t. ex. ändrad bedömning av de militärtekniska förutsättningarna. Frågan om en dylik överföring kommer alltid att bli prövad av riksdagen vid den årliga behandlingen av budgeten.

Principerna för vilka utgifter som bör läggas utanför ramen behandlades bl. a. av 1962 års försvarskommitté. Denna anförde, att den inte hade funnit anledning föreslå några ändringar i de på förslag av 1960 års försvarskommitté föreslagna riktlinjerna. Att svårigheter skulle möta vid riktlinjernas tillämpning torde enligt kommitténs uppfattning varit klart från början, men i de flesta fall torde några meningsskiljaktigheter inte behövt råda. Vad särskilt gällde mark- och byggnadsärenden ansåg 1962 års försvarskommitté att väsentligen två förutsättningar måste uppfyllas för att utgifterna skulle läggas utanför ramen. Det måste sålunda visas dels att ett omedelbart, adekvat samband förelåg mellan vad som avstods och vad som måste nyanskaffas, dels att nyanskaffningen inte var föranledd av militära skäl. När det gällde omDispositioner som betingades av önskemål att tillgodose kommunernas m. fl. behov för exploatering borde man emellertid enligt kommitténs mening inte ställa kraven på bevisning i sistnämnda hänseenden alltför höga.

Dessa principer har under senare år tillämpats så att av försäljningar, markbyten, m. m. nödvändiggjorda nyinvesteringar i princip har fått bestridas genom anslag utanför den militära ramen intill ett belopp som motsvarat statsverkets intäkt av försäljningen. Detta har gällt bl. a. kostnaderna för utrymningen av Järvafältet och Norrlands dragoners flyttning till Västerbottens regementes kasernområde i Umeå.

Inte heller i fråga om nu berörd princip finner försvarsutredningen att gjorda erfarenheter bör föranleda någon ändring.

3.2 Förslag rörande försvarets struktur och omfattning samt rörande försvarsutgifterna 1968/69—1971/72

3.2.1 Förutsättningar

De anspråk som man kan och bör ställa på vårt försvar påverkas, förutom av landets nu befintliga militära resurser, av de säkerhetspolitiska och militärpolitiska förhållandena liksom av de ekonomiska resurser man finner sig böra avdela för försvaret.

Den första utgångspunkten för bedömningen, landets *nu befintliga militära resurser*, är en produkt av en rad tidigare ställningstaganden från statsmakternas sida till försvarets struktur och omfattning och till försvarsutgifterna. Vår krigsmakt har härvid sedan slutet av 1940-talet successivt moderniserats och anpassats efter den militärtekniska utvecklingen i vår omgivning. Den nuvarande krigsorganisationen innebär en balanserad försvarslösning som inte lämnar några medvetna luckor i fråga om försvarseffekt i en stridsmiljö där insats sker med konventionella vapen. Genom att nytt värnpliktsutbildningssystem börjat införas kommer inom en snar framtid, då systemet genomförts, förbandens effekt omedelbart efter mobilisering att höjas.

Inom *armén* utgör av fältförbanden infanteribrigaderna grundstommen för strid i normal svensk terräng. Brigaderna har taktisk rörlighet och terrängframkomlighet. Brigaderna tillförs modern luftvärns- och pansarvärnsmaterial. För strid i speciell terräng har norrlandsbrigader och pansarbrigader skapats. Norrlandsbrigaderna har större eldkraft och större taktisk rörlighet än infanteribrigaderna. Den redan i 1963 års försvarsbeslut förutsedda minskningen av antalet pansarbrigader genomförs. Pansarbrigaderna kommer till stora delar att få samma taktiska rörlighet som brigadernas stridsvagnsenheter genom att pansarbandvagn 302 tillförs. Under leverans är därjämte stridsvagn S, vars egenskaper tillgodoser de krav 1970-talets stridsmiljö kan förutses ställa på ett stridsfordon.

Utöver fältförbanden finns för försvar av viktiga anläggningar och områden främst i gräns- och kustområden ett stort antal stationära eller rörliga lokalförsvarsförband. För bevakning och skydd finns ett för sin uppgift väl utbildat och talrikt hemvärn. Alla enheter är försedda med för de förutsedda stridsuppgifterna ändamålsenlig materiel.

För *marinen* är övergången till en lätt flotta snart avslutad. Marinen kan sålunda mobilisera över 30 torped- och motortorpedbåtar, ett tjugotal ubåtar och ett stort antal minsvepare. Under ytterligare några år kvarstår i organisationen en kryssare, ett femtontal jagare och fregatter. Jagarna Halland och Småland förses med sjörobot.

Kustartilleriet är utrustat med ett stort antal nya 7,5 cm batterier och lätta robotbatterier. Modernisering pågår av äldre batterier. Rörliga spärr-

förband håller på att organiseras. Kustrobotförband med roboten 08A håller på att organiseras.

Inom *flygvapnet* är attackdivisionerna f. n. utrustade med flygplan 32 (Lansen). Attackflygets vidare utveckling har säkerställts genom beslut om anskaffning av flygplan 37 (Viggen) i attackversion och utveckling av attackrobot 05. Kapacitet för lätt attack skapas successivt genom leverans av attackutrustning till det nyanskaffade skolflygplanet typ 60.

Alla spaningsdivisioner är nu utrustade med flygplan 32 (Lansen) eller flygplan 35 (Draken).

Antalet jaktdivisioner minskar under år 1968. Under budgetåret 1968/69 utgår flygplan 34 (Hawker Hunter) ur organisationen. Samtidigt sker dock en kvalitativ förstärkning av luftförsvaret genom att den senaste versionen av flygplan 35 (F-versionen) levereras successivt. Leveranser pågår av jaktrobotarna 27 och 28 (Falcon). Luftförsvaret har vidare förstärkts genom att robotdivisioner utrustade med luftförvarsroboten 68 (Bloodhound) nu är färdiga och integrerade med stridsledningssystemet. Nya delar av stridsledningssystemet tas i bruk.

Flygvapnets bassystem är modernt och kompletteras med reservvägbaser och förbättrad basutrustning.

Det svenska försvaret med den redovisade nuvarande sammansättningen och omfattningen vill utredningen karakterisera som ett starkt försvar.

I detta sammanhang bör beaktas att värdet av de nu befintliga resurserna i många fall ganska snabbt nedgår om man inte kontinuerligt underhåller och förnyar de skilda slagen av resurser.

Slutligen må framhållas att de idag befintliga försvarsresurserna i vidsträckt mening omfattar inte blott organisation, personal och materiel som är operativ nu utan också utvecklingsprojekt ägnade att utgöra underlag för en framtida utveckling av försvaret efter de riktlinjer som då kan bli aktuellt att följa.

Den bedömning av *säkerhetspolitiska och militärpolitiska förhållanden*, som gjordes i samband med 1963 års försvarsbeslut, synes starkt påverkad av de kort tid dessförinnan inträffade akuta kriserna mellan stormaktsblocken. I den proposition (1963: 108) som låg till grund för beslutet anfördes sålunda följande (s. 54).

Alltjämt kan krigsrisken inte uteslutas för Europas och därmed inte heller för vårt eget vidkommande. Motsättningarna mellan maktblocken är djupgående och torde bli bestående för överskådlig tid. Betydande tvistefrågor är fortfarande olösta. Allvaret i situationen understryks av att upprustningen i såväl öst som väst är så omfattande att den snarast har karaktären av kapprustning. Koncentrationen i Europa av krigsorganiserade, stående styrkor med hög beredskap är påtaglig.

Likväl finns det inte anledning att se enbart till dessa oroande sidor av världsläget. Under inflytande av maktbalansen i stort mellan de dominerande stormakterna söker man uppenbarligen lösa problemen på politisk väg och undvika situationer, där motparten kan känna sig tvungen att använda våld. — — — Karakteristiskt synes vara att de stormakter som förfogar över resurser till oinskränkt kärn-

vapenkrig mot varandras territorier på olika sätt söker begränsa riskerna för att krig uppkommer genom misstag eller felbedömningar.

Försvarsutredningen redovisar i kapitel 5 sin bedömning av de säkerhetspolitiska och militärpolitiska förutsättningarna, vilka väl ansluter till den utveckling som sålunda antyddes i förenämnda proposition.

Försvarsutredningen anför i kapitel 5 att en avspänning mellan stormakterna inträtt i Europa, delvis betingad av terrorbalansen men delvis också av vissa ekonomiska och ideologiska utvecklingstendenser. Det är därför rimligt att anta att motsättningarna i detta område under de närmaste åren inte kommer att leda till allvarliga konflikter eller krig. Däremot måste utvecklingen i andra delar av världen bedömas som oroande. Trots alla försiktighetsåtgärder kvarstår risk för att någon av de tid efter annan återkommande kriserna i världspolitiken inte skall kunna hållas under kontroll utan leda till krig mellan stormakterna.

Redan i nuvarande läge fyller vårt land genom sin utrikespolitik och sitt försvar en viktig roll för att vidmakthålla stabiliteten i det nordiska området. Sålunda framhålls i kapitel 5 att misstro och motsättningar mellan stormakterna inte i detta område lett till uttalade farhågor för offensiva framstötter från motparten eller starka militära styrkekonzentrationer. Väsentliga försvagningar av det svenska försvarets styrka relativt omvärlden kan rubba denna bild av stabilitet och balans i Norden.

En omfattande militär övningsverksamhet från stormaktsblockens sida förekommer regelmässigt i vårt omedelbara grannskap och ger upphov till kränkningar av vårt territorium. Genom en kontinuerlig incidentberedskap skapas förutsättningar för att beröra kränkningarna och därmed bidra till respekten för vår neutralitetspolitik. Bedömningar av den politiska utvecklingen i omvärlden blir, framhålls vidare, allt osäkrare ju längre period de omfattar. Många beslut om försvaret får konsekvenser under mycket lång tid. Som grund för bedömning av dessa är det inte möjligt att uttala att en typ av aggression är mera sannolik än någon annan. Försvarsplaneringen måste nu inriktas så att försvaret i framtiden kan möta olika typer av aggression.

Utredningen har vidare framhållit att de reella maktförhållandena i världen naturligtvis sätter bestämda gränser för vår politiska handlingsfrihet. Hur mycket vi än satsar på vårt försvar kan vi aldrig uppnå fullständig trygghet. Det kan i princip alltid uppstå situationer då en angripares möjligheter mot oss ter sig överväldigande.

Med hänsyn till politiska realiteter kan vissa begränsningar i våra försvarsambitioner te sig naturliga. Utredningen framhåller i kapitel 5 att även i framtiden kan en maktbalans mellan stormakterna väntas råda med en betydande grad av parallellitet mellan stormakternas militära resurser. Denna balans leder till att stormakternas styrkor huvudsakligen binds mot varandra och endast begränsade styrkor kan väntas bli insatta mot oss.

Vid en presumtiv angripares överväganden om ett angrepp mot vårt land måste rimligtvis den förväntade fördelen med att behärska Sverige ställas mot de därmed förknippade uppoffringarna. Vårt lands strategiska betydelse torde vara så relativt sett begränsad att det inte är givet att vårt land måste dras in i ett storkrig i Europa. Avgörande härför är dock i många lägen styrkan av vårt försvar. Ett lokalt anfall mot Sverige bedöms som osannolikt såvida inte den fortsatta kapprustningen aktualiserar behov av framskjutna baser, radarstationer eller dylikt eller ytterligt spända förhållanden råder mellan stormakterna i Europa.

I fråga om de *samhällsekonomiska och statsfinansiella utgångspunkterna* har försvarsutredningen i kapitel 6 anfört bl. a. följande.

I långtidsutredningens s. k. medelalternativ för resursfördelningen anges bl. a., under hänvisning till önskemålen om en bibehållen vilja och möjlighet för företagen att investera, att en åtstramning måste träffa den offentliga konsumtionen. Detta alternativ innebär också att man i fråga om bruttoinvesteringarna måste på motsvarande sätt reducera de offentliga anspråken om en fortsatt utbyggnad och rationalisering inom industrin skall erhållas. Försvarsutredningen framhåller för egen del — efter att bl. a. ha beaktat den utveckling som skett sedan långtidsutredningens material sammanställdes — att den förutsedda samhällsekonomiska utvecklingen, särskilt om man beaktar våra internationella ekonomiska relationer, även under de närmast kommande åren torde allmänt motivera en restriktiv ekonomisk politik. Denna utveckling kräver också en fortsatt återhållsamhet i fråga om de samlade offentliga anspråken på våra reala resurser. Konjunktursituationen kan dock självfallet temporärt ge anledning till andra bedömningar.

8.2.2 Kvantitativa analyser av försvarets styrka

Ett starkt svenskt försvar medför att ingen av parterna i en stormaktskonflikt snabbt kan skaffa sig en avgörande fördel genom att utnyttja svenskt område. Det svenska försvaret medverkar härigenom till att stabilisera den militärpolitiska situationen i Nordeuropa och lämnar därmed ett bidrag till internationell säkerhet.

Försvarsutredningen har redan tidigare framhållit att ställningstaganden till vårt försvars struktur och omfattning bör ske mot bakgrund av analyser av i vilka möjliga framtida utrikes- och militärpolitiska lägen vårt land kan komma att utsättas för väpnat hot eller militära sanktioner samt vilka direkta angrepp som dessa lägen kan leda till.

Svensk försvarspolitik grundas på antagandet att vi kan bevara vår fred om de fördelar som en angripare uppnår genom ett angrepp inte uppväger kostnaderna för detta. Senast har detta synsätt manifesterats i 1964 års målsättning för krigsmakten:

Krigsmakten skall verka för att vår fred och vår frihet bevaras. Krigsmakten skall därför ha sådan styrka, sammansättning och beredskap att anfall mot Sverige fordrar så stora resurser och tar så lång tid att de fördelar, som står att vinna med anfallet, rimligen icke kan bedömas värda insatserna.

Försvarsutredningens tidigare i avsnitt 5.12.2 föreslagna formulering-ändring framhäver ytterligare detta synsätt. Det gäller därför för oss att få de totala kostnaderna eller de samlade uppoffringarna för att nå de avsedda fördelarna med ett angrepp att framstå såsom alltför höga för en an-gripare.

Huvuddelen av de militära studierna för långtidsplaneringen utgörs av de s. k. samstudierna. Dessa har främst till syfte att skapa kunskapsunderlag för avvägningar inom krigsmakten och att därutöver ge miljöer för försvars-grenarnas studier. Genom dessa studier erhålles underlag för överväganden och beräkningar hur ändringar i vårt försvars sammansättning påverkar en angripares insatser och förluster i olika aggressionsfall. I samstudierna görs däremot inga beräkningar eller bedömningar av fördelarna eller de indirekta kostnaderna förenade med aggressioner. På grundval av resultaten från sam-studierna och övrigt kunskapsunderlag har överbefälhavaren i sina på för-svarsutredningens direktiv genomförda utredningar, med beaktande av för-planeringen gällande restriktioner, framlagt förslag till krigsorganisationens utveckling i de av försvarsutredningen angivna ramarna. Dessa utredningar har tidigare refererats i avsnitt 2.6. Som underlag för den politiska bedöm-ningen av krigsmaktens resursanspråk har överbefälhavaren använt två skilda metoder för att åskådliggöra försvarets styrka i de olika utgiftsalter-nativen, nämligen

dels våra *försvarsmöjligheter* vid ett angrepp med en fixerad styrkeinsats, dels *försvarseffekten* (i form av en angripares resursuppoffring vid ett tänkt angrepp mot vårt land) uttryckt i procent av den försvarseffekt som hittillsvarande planeringsnivå anses ge.

Våra försvarsmöjligheter och de uppgifter som krigsmakten efter mobili-sering kan lösa har tecknats mot bakgrund av ett storanfall som med sam-ma sammanlagda styrkeinsats insattes i olika riktningar. Styrkeinsatsen har härvid varit i huvudsak lika stor som den som legat till grund för redovis-ningen i tidigare ÖB-utredningar. Insatsen grundas på prognoser beträffande den militärtekniska och militärpolitiska utvecklingen samt en rimlighets-bedömning av hur stora delar av sin totala styrka en stormakt kan avdela vid en aggression mot oss.

Försvarseffekten har uttryckts i ett relativt mått och grundar sig på en bearbetning av vissa resultat från en av samstudierna. Denna avser ett tänkt angrepp mot Sverige år 1982 mot en mobiliserad svensk krigsmakt och i form av en kustinvasion mot södra Sverige samtidigt med en gränsinvasion i norr. Kärnvapen kommer inte till användning. Krig pågår inte i Europa.

Angreppet på Sverige förutsätts ske utan inblandning från tredje part. Översättning till annat angreppsfall låter sig inte göras utan vidare. Den gruppering som vi ger våra stridskrafter och hur striden kommer att föras vid ett angrepp beror bl. a. på hur vi uppfattar angriparens motiv och avsikter.

Försvarseffekten i det nämnda angreppsfallet redovisas i ÖB-svaret 67 — för de olika alternativ som försvarsutredningen gav överbefälhavaren att utreda — i förhållande till den på 1963 års försvarsbeslut grundade planeringsnivån, vilken redan i utgångsläget låg högre än den faktiskt beslutade anslags- och anskaffningsnivån. Det är emellertid den till år 1982 framräknade planeringsnivån som, trots att den således är hypotetisk, likväl anges som 100 % i relativ försvarseffekt. I förhållande härtill blir den relativa försvarseffekten enligt ÖB i alternativ C 90—95 %, i alternativ B 70—75 %, i alternativ A 1 60—65 % och i alternativ A 2 55—60 %.

Följderna av en lägre planeringsnivå medför inte någon omedelbar nedgång av försvarseffekt på grund av eftersläpningar i förhållande till försvarsutgifterna. ÖB har därför valt att göra jämförelsen mellan de olika alternativen utöver för 1975, som begärdes av försvarsutredningen, även för 1982. Först vid den senare tidpunkten kan konsekvenserna av de anslags- och planeringsnivåer som anges i försvarsutredningens utredningsdirektiv sägas ha slagit igenom i organisationen, om planeringsnivån trots flera mellankommande försvarsbeslut förblir oförändrad fram till denna tidpunkt.

Det är uppenbart att studier av detta slag ger ett begränsat underlag för beslut om erforderlig struktur och omfattning av vårt försvar, bl. a. av det skälet att den militärpolitiska bakgrunden till angreppet härvid får en relativt undanskymd plats. Vidare ingår ingen närmare analys av vilka uppoffringar de avsedda fördelarna kan vara värda för en angripare. Överväganden och bedömningar av dessa faktorer måste tillföras i efterhand om man vill utnyttja studieresultatet som underlag för beslut om försvarets omfattning.

Under de senaste åren har frågan om försvarets struktur och omfattning fått ökad aktualitet bl. a. till följd av de ökade kostnaderna för att vidmakthålla vår krigsorganisation. Detta bör medföra att ökad vikt måste läggas vid studier av erforderlig absolut försvarseffekt. Den fortsatta studieverksamheten måste inriktas på att analysera vilka fördelar en angripare kan uppnå genom ett angrepp på vårt land i olika militärpolitiska situationer och vilka uppoffringar dessa fördelar kan vara värda. De totala uppoffringarna utgörs dels av den sammanlagda resursuppoffringen för angriparen, dels av alla negativa politiska återverkningar på kort och lång sikt som angreppet medför och risker för ytterligare uppoffringar som kan uppstå genom direkt eller indirekt ingripande av tredje part. Även om vi för en strikt neutralitetspolitik intill dess vi angrips måste en angripare räkna med att operationer med anfall genom Sverige direkt eller indirekt bekämpas från

angriparens huvudmotståndare. Om en angripare vill undvika snabba och omfattande motåtgärder från tredje parts sida torde han vara nödsakad att ålägga sig själv betydande restriktioner. Detta bör beaktas vid den fortsatta studieverksamheten.

Frågan om de i ÖB-svaret redovisade relativa försvarseffekterna är absolut sett för små eller tillräckliga kan bedömas först efter ingående analyser av de fördelar och de samlade uppoffringar ett angrepp kan medföra för en angripare i preciserade militärpolitiska miljöer. Försvarsutredningen har svårt att föreställa sig vilka fördelar som skulle kunna uppväga uppoffringar av den här ovan angivna storleksordningen.

Hittillsvarande studiemetodik ger inte möjligheter att dra slutsatser beträffande erforderlig absolut styrka hos vårt försvar i alla situationer. Att ange våra försvarsmöjligheter enbart mot bakgrunden av vad en angripare skulle kunna sätta in mot oss i olika situationer utan att ta hänsyn till avsikten bakom angreppet ger inte tillräckligt underlag för en bedömning av vårt verkliga behov av försvarskraft. Att ange försvarseffekten i jämförelse med äldre beslut ger ej heller något säkert underlag eftersom den hittillsvarande planeringen inte kan accepteras som normgivande för all framtid för vårt försvars struktur och omfattning. De moderna vapensystemens sammansatta och komplicerade natur samt höga kostnader har därtill medfört en förlängning av tiden från projekt till slutlig produkt. Detta gör, att den materiella förnyelsen gått och går långsammare än vad som bedömdes i samband med 1963 års försvarsbeslut. Detta gäller särskilt robotar och stridsflygplan och även övervattensfartyg. En stor del av stormakternas taktiska flyg och övervattensfartyg är förhållandevis ålderstigen. Vid en ersättningsanskaffning blir minskningar i antal ofrånkomliga om försvarsutgifterna inte höjs högst avsevärt.

Den absoluta försvarseffekten och den politiska miljön bör således uppmärksammas mer än tidigare i studierna. Om man bortser från de politiska restriktioner som finns medför detta risk för att försvarsplaneringen grundas på angreppsfall som ställer felaktiga krav på vårt försvar. Det anförda skall inte tolkas som ett misstroende mot de militära myndigheternas studieverksamhet. Denna har nämligen utvecklats på ett positivt sätt sedan år 1958. Men när besluten om försvarets framtida struktur och omfattning skall fattas måste man beakta de hittills bedrivna militära studiernas begränsningar. Då dessa inte i nämnvärd grad offentligt beskrivits eller uppmärksammas har försvarsutredningen funnit angeläget att återge vissa av de grundläggande förutsättningar och element som hittills utförda studier bygger på.

8.2.3 Den fortsatta utvecklingen av vårt militära försvar

Allmänna synpunkter

Den *strukturella uppbyggnaden* av vårt nuvarande försvar har utgått, som tidigare nämnts, från erfarenheter från andra världskriget och från de militärstrategiska doktriner som varit förhärskande på 1950-talet och fram till mitten av 1960-talet. Denna struktur av vårt försvar har successivt modifierats, prövats och politiskt godkänts av statsmakterna, senast genom 1963 års försvarsbeslut.

Omfattningen av vårt försvar har grundats på den politiska och den militärpolitiska bedömningen av olika aggressions- och angreppsfall.

Försvarsutgifterna har beslutats på grundval av den politiska totalbedömningen av de två ovan nämnda faktorerna efter statsfinansiella och samhällsekonomiska överväganden och efter vägning mot andra samhällsbehov.

Detta betraktelsesätt måste appliceras vid varje beslut om försvarets framtida utformning. Någon absolut handlingsfrihet finns dock inte. Denna begränsas nämligen av befintlig försvarsstruktur, organisation och materiel och av politiska, ekonomiska och andra restriktioner. Därtill kommer kravet på att tillgängligt försvarskapital, dvs. utbildad personal, materiel, byggnader och befästningar etc., skall förvaltas optimalt i såväl det kortsiktiga som det mer långsiktiga perspektivet. I de flesta fall innebär detta att maximal effekt inte tas ut av tillgängliga resurser för varje tidsintervall under den eller de perioder som övervägts.

Det torde råda politisk enighet om att den *politiska* situationen i Europa är mer avspänd än tidigare och inga tydliga tecken indikerar tendenser i motsatt riktning, trots att under senare tid den *militärpolitiska* situationen inte undergått några påtagliga förändringar.

Dagens politiska och militärpolitiska läge har relevans i det kortsiktiga perspektivet, men torde vara av mindre betydelse i det långsiktiga. Graden av stabilitet och tendensen till avspänning, som främst indikeras av stormakternas försiktiga uppträdande gentemot varandra, är dock inte sådana att möjligheten till en förhållandevis snabb negativ förändring av vår säkerhetspolitiska situation kan uteslutas. Ett sådant beslut om försvarets utveckling att betydande följdverkningar på vår försvarseffekt erhålles i det långsiktiga perspektivet kan således knappast motiveras med dagens politiska och militärpolitiska förhållanden.

I det långsiktiga perspektivet är däremot den militärstrategiska doktrinförändringen och den militärtekniska utvecklingen av väsentlig betydelse för strukturen av vårt framtida försvar.

I det kortsiktiga perspektivet är det därför inte endast nödvändigt att upprätthålla tillfredsställande värnkraft under de närliggande åren utan dessutom skapa handlingsfrihet för framtiden och åstadkomma en grundval för strukturförändring i det långsiktiga perspektivet.

I det föregående har utredningen behandlat vårt försvars uppgifter inom ramen för den allmänna säkerhetspolitik som den internationella situationen och utvecklingen gör nödvändig. Utredningen har därvid sammanfattat sin syn härpå dels i avsnitt 5.11 Inriktningen av svensk säkerhetspolitik, dels i ett förslag till målsättning för krigsmakten. Utredningens överväganden och slutsatser beträffande den fortsatta utvecklingen av vårt militära försvar kan sammanfattas i följande punkter:

Vårt försvar skall även framgent vara fredsbevarande och ge stöd åt vår alliansfria utrikespolitik som syftar till neutralitet i krig.

Den allmänna värnpliktens princip bibehålls.

Hela landet skall kunna försvaras; särskild uppmärksamhet ägnas de strategiskt viktiga områdena i norra och södra Sverige samt Gotland.

Vårt försvar skall möjliggöra segt och uthålligt motstånd om vi angrips.

Vårt försvar inriktas på att ett eventuellt krig mot vårt land förs utan insats av kärnvapen; planeringen skall dock vara sådan att en begränsad insats av kärnvapen inte allvarligt minskar möjligheterna till fortsatt försvar.

Försvaret skall ha sådan struktur att det inte kan tolkas som ett hot mot någon annan stat.

Försvaret skall vara så organiserat och sammansatt att delar därav med kort varsel kan medverka i FN:s fredsbevarande aktioner.

Vårt försvar är i nuläget starkt. Det fullgör sin fredsbevarande funktion och bidrar därmed till stabiliteten i Nordeuropa. Skäl talar emellertid för att nuvarande försvar inte helt har den struktur som motsvarar ovan angivna riktlinjer för försvarsuppbyggnaden. Fortsatta specialstudier är nödvändiga bl. a. beträffande luftförsvaret. Det kan även finnas skäl för en förnyad genomgång av värnpliktssystemet. Vid den fortsatta planeringen måste större vikt än hittills läggas på studier av den politiska och militärpolitiska utvecklingen som kan leda fram till rimliga konflikt- och aggressionsfall. Genom beslut i november 1967 har Kungl. Maj:t som tidigare nämnts därför anbefallt överbefälhavaren att utföra miljöstudier som syftar till att ge underlag för att precisera för svensk säkerhetspolitik relevanta angreppsfall, som kan tas till utgångspunkt för analys av krigsmaktens framtida utformning.

Det kortsiktiga perspektivet (de närmaste fyra budgetåren)

För att få underlag för bedömning av nödvändiga försvarsutgifter under den närmaste fyraårsperioden har beräknats dels utgifter för att i princip infria redan gjorda åtaganden, dels de kompletteringar som behövs för att nå en tillfredsställande balans i organisationen samt skapa handlingsfrihet i det mer långsiktiga perspektivet.

Det första ledet i denna analys av erforderliga försvarsutgifter är således att ange de utgifter som krävs på grund av gjorda åtaganden och andra bindningar. För beräkning av dessa teoretiskt lägsta möjliga försvarsutgifter under fyraårsperioden, *basutgifterna*, har följande antaganden gjorts:

Värnpliktiga utbildas i den omfattning som beslöts av riksdagen 1966 (i avvaktan på den förnyade översynen av värnpliktsfrågan).

Personal, som f. n. är anställd, bibehålls, men nuvarande vakanser fylls inte och en i övrigt restriktiv anställningspolitik tillämpas.

Befintliga materiel- och fastighetstillgångar underhålls.

Betalning sker för beställningar som lagts ut före den 1 juli 1968 och för materiel som behövs för utbildning i fredstid.

Beställning och nödvändig betalning sker för materiel som erfordras för att fullfölja tidigare beslutade åtgärder inklusive den del av 100 flygplan 37 (Viggen), som förfaller till betalning under fyraårsperioden.

Investeringarna på kapitalbudgeten avstäms mot investeringarna under driftbudgeten.

Incident- och kufförsvarsberedskap upprätthålls i nuvarande omfattning.

Den beslutade förbättringen av inbrottsskyddet vid vapen- och ammunitionsförråden genomförs.

Det på detta sätt beräknade medelsbehovet för det militära försvaret utgör totalt 17 742 milj. kr. enligt följande specifikation (prisläge maj 1967):

| Budgetår | 1968/69 | 1969/70 | 1970/71 | 1971/72 | Totalt |
|---|--------------|--------------|--------------|--------------|---------------|
| Organisation, utbildning, underhåll . . . | 2 874 | 2 879 | 2 884 | 2 889 | 11 526 |
| Materielbeställningar | 1 559 | 1 504 | 1 247 | 912 | 5 222 |
| Kapitalbudget | 229 | 229 | 229 | 229 | 916 |
| Incident- och kufförsvarsberedskap . . | 12 | 12 | 12 | 12 | 48 |
| Inbrottsskydd | 15 | 15 | — | — | 30 |
| Totala basutgifter | 4 689 | 4 639 | 4 372 | 4 042 | 17 742 |

Som framgår av tabellen sjunker medelsbehovet för basutgifterna med tiden, vilket till övervägande del beror på att nuvarande betalningsåtaganden för beställd materiel efter hand blir mindre.

Med angivna basutgifter behöver några generella personalavskedanden inte ske, men en minskning av organisationen påbörjas på grund av att personalinnehållet krymper och att det sker en fortlöpande rationalisering som medför att t. ex. underhållstjänsten effektiviseras. Viss föråldrad materiel utgår dessutom och ersätts inte helt. För flygvapnets del läggs ned

tre flygflottiljer och centrala verkstaden i Västerås som flygverkstad. Dessa åtgärder hade vidtagits även vid förhållandevis höga utgiftsramar. Kostnaden per enhet i flygplanssystem 37 är nämligen väsentligt högre än för tidigare flygande system.

För att uppnå optimal avvägning av försvarseffekt i det kortsiktiga perspektivet och handlingsfrihet i det långsiktiga, bedöms således utöver basutgifterna följande medel vara erforderliga för *kompletteringar* under fyraårsperioden 1968—1972:

| | Milj. kr. |
|--|-----------|
| (1) Fortsatt utveckling av flygplan 37 i spaningsversion | 30 |
| (2) Utveckling av luftförsvarssystem (robot eller jaktflygplan) | 70 |
| (3) Beställning av flygplan 37 (Viggen) i spaningsversion och eventuellt ytterligare attackflygplan 37 (utöver nu beställda 100 st.). Modernisering av attackrobot | 370 |
| (4) Komplettering av flygvapnets stril-, bas- och sambandsystem, ammunition för flygvapnet samt reservdelar och utbytesenheter | 200 |
| (5) Ammunition för arméns behov | 130 |
| (6) Ersättning av förslitna standardfordon, motorcyklar och traktorer m. m. | 140 |
| (7) Kompletterande utrustning för pansarbrigader | 150 |
| (8) Kompletterande utrustning för infanteribrigader | 150 |
| (9) Kompletterande utrustning för artilleri- och signalförband | 100 |
| (10) Modernisering av arméns luftvärn | 50 |
| (11) Fortsatt ersättningsanskaffning av fartyg och kustartilleribatterier m. m. | 200 |
| (12) Forskning och utveckling | 110 |
| (13) Övriga ändamål | 70 |
| <i>Totalt för fyraårsperioden</i> | 1 770 |

Punkt (1) innebär att utvecklingen av flygplan 37 i spaningsversion (S 37) fortsätter. Denna flygplantyp avses ersätta nuvarande spaningsplan av typ Lansen, som efter hand blir föråldrade och förslitna.

Punkt (2) avser att skapa handlingsfrihet för framtiden när det gäller luftförsvarets utformning. En luftförsvarsutredning har tillsatts.

Punkt (3) innebär att medel reserveras för beställning av flygplan S 37 och att ekonomiskt utrymme skapas för eventuell beställning av ytterligare attackflygplan enligt föreliggande kontrakt mellan flygförvaltningen och berörda industrier. Vidare har reserverats medel för modernisering av attackrobot för flygplan AJ 37.

Punkt (4) innebär begränsad anskaffning av materiel för Stril 60, installation av denna samt anskaffning av bas- och sambandsutrustning m. m.

Punkt (5) avser beställning av ammunition för utbildningsändamål till befintlig materiel och materiel som är under leverans.

Punkt (6) avser ersättningsanskaffning framför allt av förslitna standardfordon, motorcyklar och traktorer, maskeringsnät och viss sambandsutrustning. Denna materiel är inte organisationsbestämmande.

Punkt (7) innebär att tillgängligt försvarskapital utnyttjas på mest effektiva sätt. Överbefälhavaren har i sin lösning inom alternativet A 1 räknat med att antalet pansarbrigader under närmaste femårsperiod skulle sjunka med ca 45 %. Pansarbrigaderna är i första hand avsedda för försvaret av södra Sverige. Det finns tillräckligt antal kvalificerade stridsvagnar för det antal brigader som förutsattes i 1963 års försvarsbeslut och för några självständiga stridsvagnsförband. I överbefälhavarens lösning har medel inte avsatts för ersättning av i brigaderna ingående äldre pansarbandvagnar. Detta är huvudanledningen till att antalet pansarbrigader nedgår i överbefälhavarens förslag. Det måste anses som ett dåligt utnyttjande av tillgängligt försvarskapital att inte göra en begränsad kompletteringsanskaffning av pansarbandvagnar m. m. för att kvarhålla antalet pansarbrigader enligt 1963 års försvarsbeslut, även om dessa blir av en lägre kvalitet än nu planerade brigader. Kvaliteten på brigaderna blir dock högre än de nuvarande brigadernas. Att bibehålla antalet brigader men med något lägre kvalitet än planerad i stället för ett mindre antal av högre kvalitet ger en bättre handlingsfrihet i händelse av förändringar i vår säkerhetspolitiska situation. Man kan utan att öka organisationen komplettera med materiel. Man behöver inte nyuppsätta förband.

Punkt (8) innebär att befintliga resurser tillvaratas på bästa sätt under fyraårsperioden och handlingsfrihet skapas i det längre perspektivet. I sitt förslag till lösning enligt utredningsalternativet A 1 anser överbefälhavaren att man, på grund av den låga ramen, måste minska antalet infanteribrigader med ca 35 % under närmaste femårsperiod. De brigader, som avsågs utgå, skulle förvandlas till skytteregementen, som har en väsentligt lägre försvarseffekt. Fram till år 1975 anser överbefälhavaren det nödvändigt att inom ramen A 1 omvandla ytterligare ca 40 % av kvarvarande infanteribrigader till skytteregementen. Med förhållandevis moderat sänkning av den planerade kvaliteten på infanteribrigaderna kan emellertid samtliga infanteribrigader bibehållas under perioden. I förhållande till nuläget åstadkommes en kvalitetsförbättring främst i fråga om taktisk rörlighet och pansarbekämpning.

Punkt (9) avser anskaffning av huvudsakligen fordonsmateriel, sambandsutrustning, ammunition och viss annan utrustning för fördelningsförbanden.

Punkt (10) avser att påbörja en modernisering av luftvärnets spanings- och eldledningsutrustning, för att luftvärnet skall kunna användas under alla väderleksförhållanden och vid teleteknisk motverkan vilket nu inte är fallet. Inte minst erfarenheterna från Vietnam visar att detta är nödvändigt. En modernisering av luftvärnsroboten Hawk är en förutsättning för att ha denna effektiv under hela 1970-talet. Samtliga åtgärder upprätthåller den långsiktiga handlingsfriheten när det gäller luftförsvarets framtida utformning.

Punkt (11) innebär en fortsatt ersättningsanskaffning av bl. a. torpedbåtar, kustartilleribatterier och lätta helikoptrar.

Punkt (12) avser att skapa utrymme för fortsatt forskning och utveckling enligt i huvudsak myndigheternas nuvarande planer.

Punkt (13) avser att skapa utrymme för en eventuell ytterligare förbättring av värnpliktsförmånerna och en påbörjan av åtgärder för att gradvis höja den strategiska rörligheten. Värnpliktsförmånerna förbättrades så sent som budgetåret 1967/68 med inte mindre än 55 milj. kr., men ytterligare förbättringar kan aktualiseras under efterföljande tre år (jfr avsnitt 7.3).

Fördelningen av medlen måste betraktas som preliminär och kan påverkas av pågående och kommande utredningar. Vid fördelningen av medlen på objekt har inte beaktats den nuvarande procentuella uppdelningen av budgeten på försvarsgrenarna. Strävan har i stället varit att ge de totalt sett mest angelägna ändamålen en medelsförstärkning utöver basutgifterna för att skapa den nämnda handlingsfriheten för framtida strukturförändring.

Följande sammanställning kan därmed göras av basutgifterna och angivna nödvändiga medel utöver dessa, där anpassning skett till de i statsverkspropositionen 1968 redovisade utgifterna för det militära försvaret för budgetåret 1968/69.

| | 1968/69 | 1969/70 | 1970/71 | 1971/72 | Totalt |
|---------------------------|---------|---------|---------|---------|--------|
| Basutgifter | 4 689 | 4 639 | 4 372 | 4 042 | 17 742 |
| Kompletteringar | 93 | 221 | 538 | 918 | 1 770 |
| Totalt | 4 782 | 4 860 | 4 910 | 4 960 | 19 512 |

Den framräknade totala utgiftsramen för det militära försvaret uppgår således till 19 512 milj. kr. i prisläge maj 1967. Prisregleringsmedel har här inte inräknats för budgetåret 1968/69. Utgiftsramen har avvägs så att en fortsatt rationalisering drivs fram. Det förutsätts vidare att utanför denna ram tillkommer kvarvarande investeringar för nya I 1 och Ing 1, utgifter för beredskapsstyrkan för FN-tjänst, Stockholms datamaskincentral, signal-skyddsnämnden samt försvarets fabriksverk och flygtekniska försöksanstalten.

I utgiftsramen ingår återtagning av de 242 milj. kr. som inte disponerades budgetåret 1966/67. Återtagning sker med 62 milj. kr. budgetåret 1968/69 och med 90 milj. kr. vart och ett av budgetåren 1969/70 och 1970/71. Anslagsramarna respektive budgetår blir motsvarande lägre.

Försvarsutredningen föreslår att för de närmaste fyra budgetåren bestäms en utgiftsram för det militära försvaret som svarar mot de här beräknade behoven.

Den här föreslagna utgiftsramen innebär en begränsad uppräknings med i runt tal 50 milj. kr. per år efter budgetåret 1968/69. För fyraårsperioden 1968/69—1971/72 är den sålunda sammanlagt 300 milj. kr. större än det utgångsbud för förhandlingar som de socialdemokratiska ledamöterna lade fram i försvarsutredningen den 12 december 1967.

Försvarsutredningens förslag är för fyraårsperioden sammanlagt 192 milj. kr. högre än det av överbefälhavaren utredda alternativet A 1 omräknat i prisläge maj 1967.

Försvarsutredningen har funnit att med den utgiftsram som föreslås

värnkraften kan upprätthållas i det kortsiktiga perspektivet och tillfredsställande handlingsfrihet skapas i det mer långsiktiga;

norrlandsbrigader, infanteribrigader och pansarbrigader kan vara kvar i krigsorganisationen i huvudsak i samma antal som enligt tidigare planer och med i vissa avseenden höjd kvalitet;

Viggenprojektet kan genomföras beträffande attack- och spaningsversionerna och handlingsfrihet skapas i luftförsvarsfrågan;

begränsningarna i organisationen under fyraårsperioden inskränks till tre flygflottiljer, såvida inte rationaliseringar med bibehållen värnkraft gör ytterligare förbandsinskränkningar motiverade.

En sammanställning av övriga framförda alternativ uppräknade till prisläge maj 1967 och en jämförelse med försvarsutredningens utgiftsram för aktuell fyraårsperiod för det militära försvaret ger följande (milj. kr.):

| Alternativ | Totalt för fyra år | Merutgift jämfört med försvarsutred- ningens förslag |
|---|-----------------------|--|
| Försvarsutredningens förslag . | 19 512 | . |
| Alternativet B (begärt av folk- partiet och centerpartiet) . . . | 20 007 | 495 |
| Mittpartiernas bud i försvars- utredningen i december 1967 | 20 469 | 957 |
| Alternativet C (begärt av hö- gerpartiet) | 22 100 | 2 588 |
| 1963 års försvarsbeslut (an- skaffningsnivån) | 22 767 | 3 255 |
| 1963 års försvarsbeslut (plane- ringsnivån) | 23 167 | 3 655 |
| ÖB-förslaget 1965 | 23 850 | 4 338 |

Det långsiktiga perspektivet

Nuvarande långsiktplanering inom det militära försvaret utgår från principer som tillkom vid 1958 års försvarsbeslut och som senast fastlagts i försvarsbeslutet 1963. Detta innebär att en planeringsnivå har bestämts med utgångspunkt i ett givet basbelopp, som kompenserats för pris- och lönestegringar och ökat med $2\frac{1}{2}$ % per år. Att man på detta sätt vid långsiktplanering

neringen utgått från en årlig utgiftsökning bygger på antaganden att vårt behov av försvarsresurser är i huvudsak oförändrat över tiden och att kostnaderna för en given försvarseffekt relativt omvärlden måste öka kontinuerligt till följd av »den tekniska utvecklingen». Planeringen har skett inte bara för de fyra år som försvarsbesluten omfattade utan också för en fortlöpande sjuårsperiod, för vilken samma principer tillämpats. Det första året i 1963 års försvarsbeslut omfattade planeringen tre år utöver det av riksdagen fattade fyraårsbeslutet, det andra året fyra år och vid den tidpunkt, då riksdagsbeslutet utgick, således sju år. Under hela tiden har planeringen därför skett för tidsperioder bortom de som riksdagen fattat ekonomiskt principbeslut för.

Riksdagen uttalade emellertid vid 1963 års försvarsbeslut att statsmakterna skulle vara helt obundna till försvarsutgifterna efter utgången av fyraårsperioden, trots att en planeringsnivå angavs för tiden efter perioden. Utan hänsyn till den ekonomiska nivå som gällt för den genomförda planeringen kan således riksdagen fatta ett beslut om högre, lägre eller oförändrade utgiftsramar för den period som ett nytt försvarsbeslut omfattar. Att i samband med ett försvarsbeslut ange en hög planeringsnivå för tiden efter försvarsbeslutet innebär således ingen förpliktelse att anvisa motsvarande medel. Häri ligger ett av planeringens väsentligaste problem och det är naturligt att svårigheter och irritationer uppstår när de förväntningar som planeringsnivån givit inte infrias. Det kan anges att en planeringsnivå med ett basbelopp av nu föreslagen storleksordning och med en årlig ökning av $2\frac{1}{2}\%$ under en sjuårsperiod skulle ge ca 2 500 milj. kr. mer än vad oförändrad utgiftsnivå skulle innebära.

Vid beslut om annan, men framförallt om en lägre, utgiftsram än vad som förutsatts i den rullande sjuårsplaneringen uppkommer stora svårigheter vid anpassningen av planeringen till den nya utgiftsramen och investeringar kan ha gjorts i tidigare skede som nu inte kan fullföljas eller ge det avsedda resultatet.

Erfarenheterna har bestyrkt fördelarna med en planering inom en för flera år fastställd utgiftsram för försvaret men även de svårigheter som kan uppkomma då planeringen sträcks längre fram i tiden än vad den av riksdagen beslutade utgiftsramen omspannar och om denna planering är sådan att den inte är anpassningsbar såväl till behovet av strukturförändring som till de ekonomiska ramar som riksdagen anvisar vid ett efterföljande försvarsbeslut.

Den långsiktiga försvarsplaneringen har visat sig vara alltför stel. Planeringen har medfört hårda tekniska, strukturella och ekonomiska bindningar. Detta har försvårat anpassningen mot en ändrad strukturutveckling inom nya ekonomiska ramar. Därtill har planeringen inte tagit tillräcklig hänsyn till de ökade kostnader som erfarenhetsmässigt visar sig uppstå vid utveckling av komplicerade vapensystem.

En fortsatt långsiktig och kontinuerlig planering av det militära försvaret

är emellertid nödvändig. Karaktären i såväl det militära utbildningssystemet som i en stor del av materielanskaffningen förutsätter riktlinjer för det långsiktiga handlandet. Samtidigt är det angeläget att undvika alltför starka bindningar för att få handlingsfrihet för val mellan å ena sidan ett vidmakthållande av existerande struktur och omfattning av försvaret i det kortsiktiga perspektivet och å andra sidan resurser för framtida utformning av försvaret. Handlingsfrihet i det långsiktiga perspektivet krävs på grund av osäkerheten i politisk, strategisk, teknisk och ekonomisk utveckling. Inför ett beslut om försvarsutgifternas storlek och fördelning under en bestämd period kommer handlingsfriheten dock alltid att vara begränsad på grund av tidigare gjorda åtaganden. Försvarsutredningen anser att åtgärder måste vidtas för att öka denna.

Planeringen får därför inte innebära en fixering av framtida objekt och organisation utan skall utgöra utgångsvärden för anpassning till de förändringar som sker eller väntas ske. Principen bör vara densamma som måste tillämpas inom industrin. En industriplanering får aldrig anta ett fixerat marknadsförhållande utan måste vara sådan att den gradvis kan justeras efter marknadens förväntade krav.

För att åstadkomma denna önskvärda anpassningsförmåga är det nödvändigt att beakta, att det fleråriga försvarsbeslutet har karaktären av riktlinjer för försvarets utveckling och ett fastställande av en flerårig anslagsram, men att det givetvis inte formellt binder statsmakternas och myndigheternas handlingsfrihet. Vid den kontinuerliga planeringen skall i samband med förslag till strukturförändringar eller långsiktiga materielanskaffningar alternativa lösningar med skilda långsiktiga ekonomiska konsekvenser presenteras. På detta sätt erhålls en uppfattning om det marginella värdet av skillnaden mellan alternativen.

De alternativa lösningarna bör även ange kostnaderna för handlingsfriheten. Handlingsfriheten kan innebära dels att beslut uppskjuts, vilket kan leda till merkostnader, dels köp av forskning och utveckling inom alternativa områden, dels köp av resurser för att få potential för framtida snabba försvarseffektökning. Värdet av en ökad handlingsfrihet måste bl. a. vägas mot kostnaderna för att hålla alternativ öppna, minskat utrymme för beställning av större serier, som skulle bidra till lägre styckekostnad, etc. Handlingsfriheten måste således i de flesta fall betalas och priset måste då vägas mot de fördelar som handlingsfrihet ger. Härvid måste beaktas med vilken sannolikhet vår säkerhetspolitik även på lång sikt förutsätter betydande egna försvarsresurser.

Då det gäller fastställandet av ramen för de fleråriga besluten, bör detta ske mot bakgrund av den samlade bedömningen av föreliggande behov. Vad gäller planeringsramen för tiden efter ett flerårigt försvarsbeslut bör denna väljas genom att väga önskad handlingsfrihet och anpassningsförmåga mot kostnaderna för denna.

Mot denna bakgrund bör planeringen t. v. ske på grundval av de lång-

siktiga ekonomiska förutsättningarna som ges av en horisontell planeringsnivå som utgår från utgiftsramen för ett försvarsbesluts sista budgetår. Alternativa förändringar beräknas från denna nivå. Vid den årliga rullningen av planeringen med ett år bör planeringens nivå och inriktning prövas.

Lika litet som enligt tidigare principer angivna planeringsnivåer har inneburit någon utfästelse för den framtida utgiftsnivån innebär den här föreslagna horisontella grundplaneringsnivån någon fastlåsning som förutsäger försvarets definitiva struktur och omfattning för framtiden, eftersom det efterföljande försvarsbeslutets innebörd inte kan förutsättas. Dessutom får statsmakterna fortlöpande, även under ett gällande flerårigt försvarsbeslut, ta ställning till större frågor som påverkar det långsiktiga perspektivet. De nämnda åtgärderna torde ge förutsättningar för en mer realistisk och smidig planering än vad som nu varit fallet.

KAPITEL 9

Överväganden och förslag beträffande civilförsvaret

9.1. Bakgrund

Civilförsvarets uppgifter och organisation fastställdes i sina huvuddrag genom beslut av 1956 och 1959 års riksdagar. Dessa tog inte ställning till den takt i vilken den beslutade organisationen skulle byggas upp eller till kostnadsramen för denna.

1960 års försvarskommitté uttalade att den försvarspolitiska utvecklingen enligt kommitténs bedömning inte föranledde ändring i de uppgifter som statsmakterna genom riksdagsbesluten åren 1956 och 1959 ålagt civilförsvaret. Kommittén gjorde ingen fullständig prövning av kostnaderna för att åstadkomma erforderliga resurser för civilförsvaret; kommittén konstaterade dock att medelsbehoven för civilförsvarets uppbyggnad de närmaste budgetåren var avsevärda.

Anslagen för civilförsvaret uppfördes för budgetåren 1961/62 och 1962/63 i riksstaten med 50 respektive 72 milj. kr.

1962 års försvarskommitté ansåg att då föreliggande utvecklingstendenser beträffande militärtekniken inte tydde på att väsentliga ändringar borde göras i de uppgifter och den organisatoriska ram som genom 1956 och 1959 års beslut angivits för civilförsvaret. Dessa beslut borde därför alltså ligga till grund för civilförsvarets verksamhet och uppbyggnad liksom också för bedömningen av kostnaderna för att åstadkomma uppbyggnaden. Kommittén angav, att 1959 års principbeslut rörande uppbyggnaden i huvudsak borde genomföras under 1960-talet. Därmed avsågs att erforderliga beställnings- och statsbidragsbemyndiganden skulle lämnas senast under budgetåret 1969/70. Anslag för att betala dessa bemyndiganden skulle beviljas fram t. o. m. budgetåret 1972/73. För de större skyddsrummen räknades med ytterligare ett par år innan arbetena avslutats och slutlikvid skulle ske. Med utgångspunkt i en inom försvarskommittén utarbetad tioårsplan för civilförsvarets uppbyggnad bestämdes genom beslut av 1963 års riksdag en ekonomisk ram för de fyra budgetåren 1963/64—1966/67 innebärande anslag om 90, 94, 97 respektive 97 milj. kr. årligen i fasta priser. Sistnämnda belopp utgör i prisläge maj 1967 ett belopp av 113,3 milj. kr.

Civilförsvarsstyrelsen har i Cf 65 lagt fram sin syn på civilförsvarets förutsättningar i vårt land och sina önskemål inför de närmaste åren.

Civilförsvarsstyrelsen har, anförts i Cf 65, avstått från en självständig strategisk bedömning av krigsnivåer och aggressionsfall. I ÖB 65 ingående material om ett framtida krigs karaktär har utnyttjats endast på de punkter där överbefälhavarens förutsättningar och slutsatser kan läggas till grund för en analys av civilförsvarets uppgifter och möjligheter. Som en följd härav har i Cf 65 intresset koncentrerats på civilförsvarets möjligheter att verka vid olika antagna insatser av stridsmedel mot vårt land, varvid även målvalet varierats. De militärpolitiska förutsättningarna härför diskuteras inte.

Enligt civilförsvarsstyrelsen har civilförsvarets uppbyggnad blivit något försenad i jämförelse med 1962 års försvarskommittés plan. Orsakerna härtill är enligt styrelsen praktiska svårigheter att genomföra uppbyggnaden. Styrelsen har framlagt en budgetplan för de sju budgetåren 1967/68—1973/74 samt en utgiftsprognos för de därpå följande åtta budgetåren 1974/75—1981/82. Budgetplanen upptar anslag till ett sammanlagt belopp av 1 067,5 milj. kr. i 1964 års prisläge (motsvarande 1 230 milj. kr. i prisläge maj 1967) varav för de fyra första budgetåren sammanlagt 620,5 milj. kr. (motsvarande 715 milj. kr. i prisläge maj 1967). Av budgetplanens belopp i 1964 års prisläge avser 846,5 milj. kr. ändamål för vilka 1963 års försvarskommitté räknade medel. För befolkningsskyddsrum har härvid räknats med 84 milj. kr. Övriga i planen upptagna medel — avseende ändamål för vilka 1962 års försvarskommitté således inte räknade medel — uppgår till 221 milj. kr. Härav avser 168 milj. kr. skyddsmasker och 53 milj. kr. övrig utrustning till civilbefolkningen. De årliga anslagen till civilförsvaret uppgår enligt planen under de fyra första åren till 150—158 milj. kr. (motsvarande 173—182 milj. kr. i prisläge maj 1967). Under de därpå följande tre åren är årsanslagen enligt planen obetydligt lägre. Styrelsen beräknar att om anslag anvisas i enlighet med budgetplanen, så kan civilförsvarets uppbyggnad i stort vara organisatoriskt slutförd den 1 juli 1971. Styrelsen har räknat med att bemyndigandeskulden under fyraårsperioden skulle öka från ca 63 milj. kr. med 123 milj. kr., varav två tredjedelar avseende skyddsmasker, samt under den därpå följande treårsperioden med ytterligare 28,5 milj. kr.

Anskaffning av skyddsmasker för hela befolkningen ansågs av 1962 års försvarskommitté vara synnerligen önskvärd från såväl skyddssynpunkt som från psykologisk synpunkt. Eftersom de tekniska problemen för skyddsmaskernas del inte var helt lösta ansåg kommittén att ett ställningstagande i anskaffningsfrågan då inte var möjligt. Civilförsvarsstyrelsen anför nu att en ny skyddsmasktyp finns i prototyp och att provtillverkning av denna mask beräknas kunna påbörjas under budgetåret 1967/68, varför styrelsen i sina förslag inrymt medel för att påbörja en anskaffning avsedd att genomföras under en nioårsperiod till en sammanlagd kostnad av 216 milj. kr. (i 1964 års prisläge), varav som nämnts 168 milj. kr. under de första sju åren.

För budgetåret 1967/68 har till civilförsvaret anvisats sammanlagt 121,3 milj. kr.

Den av riksdagen beslutade medelsanvisningen för budgetåret 1967/68 har medfört att civilförsvarestyrelsen i vissa delar måst frånga den i Cf 65 redovisade budgetplanen. I sin långsichtsbedömning hävdar dock styrelsen alltfjämt grundprinciperna i Cf 65. Anskaffnings- och utbyggnadsplanerna för sådana ändamål, där medel inte beviljats budgetåret 1967/68, har därför antingen framflyttats ett år eller omarbetats för att kunna genomföras under en ett år kortare period än den ursprungligen planerade. Sålunda har anskaffningsplanen för skyddsmasker komprimerats från nio till åtta år och tiden för planerad utbyggnad av befolkningsskyddsrum krympt från 15 till 14 år. Vidare har behovet av medel till civilförsvarsmateriel minskat något. Det redan av 1953 års civilförvarsutredning begärda anslaget för dosimetrar till civilbefolkningen har utgått, emedan behov av dosimetrar inte längre anses föreligga.

Utgifterna för en på angivet sätt modifierad Cf 65 gällande perioden 1968/69—1974/75 omräknade till prisläget maj 1967 utgör sammanlagt 1 200 milj. kr. Härav faller 688 milj. kr. på fyraårsperioden 1968/69—1971/72. Av sjuårsperiodens sammanlagda kostnad på 1 200 milj. kr. är 445 milj. kr. grundkostnader och 775 milj. kr. uppbyggnadskostnader. Av uppbyggnadskostnaderna avser 253 milj. kr. materiel till civilförsvarets organisation, 200 milj. kr. skyddsmasker åt civilbefolkningen, 110 milj. kr. befolkningsskyddsrum och 191 milj. kr. andra ändamål. Av kostnaderna avser 48 milj. kr. ändamål som inte tagits upp av 1962 års försvarskommitté. Det modifierade förslaget innebär att den årliga utgiften skulle utgöra ca 170 milj. kr., dvs. ca 50 milj. kr. mer än budgetåret 1967/68 (som då är räknat i 1966 års prisläge). Medelsbehovet för de förut nämnda skyddsrummen, för vilka kostnaderna hittills legat utanför ramarna, har stigit till 20,2 milj. kr.

9.2. För civilförsvaret dimensionerande aggressionsfall

De uppgifter som statsmakterna genom riksdagsbeslutet år 1959 (prop. 1959:114) lade på civilförsvaret hade bestämts med påtaglig hänsyn tagen till den under tiden efter andra världskriget mycket snabba utvecklingen på kärnvapen- och robotområdena. Detta belyses bl. a. av följande uttalande av departementschefen vid anmälan av propositionen i ämnet:

Den senaste krigstekniska utvecklingen har sålunda framför allt varit inriktad på medel för hemortsbekämpning. Visserligen har försvarsmedlen häremot också undergått en betydande utveckling — jag tänker särskilt på radartekniken och försvarsrobotar — men det måste konstateras, att enbart det aktiva luftförsvaret inte kan ge tillräckligt skydd. Man måste sålunda räkna med att stridsmedlen kommer att kunna nå sina mål och att skadeverkningarna på ett oförberett samhälle skulle bli katastrofala. De undersökningar som gjorts utomlands och av civilförvarsutredningen ger emellertid otvetydigt vid handen, att ett väl för-

berett civilförsvar kan avsevärt begränsa förlusterna i människoliv även vid anfall med de svåraste nu kända stridsmedlen.

1962 års försvarskommitté framhöll i sitt betänkande (SOU 1963:5) bl. a. att den inte funnit sådana förändringar i de militärtekniska utvecklingstendenserna att väsentliga förändringar borde göras i de uppgifter och den ekonomiska ram som statsmakterna genom beslutet åren 1956 och 1959 angivit för civilförsvaret. Departementschefen kommenterade inte detta uttalande vid sin anmälan av proposition i frågan (prop. 1963:86).

Vid försvarsbeslutet under senare år har alltså som grund för civilförsvarets utveckling primärt legat ett aggressionsfall karakteriserat av insats av en stor mängd kärnladdningar mot vårt land. Laddningarna har tänkts riktade antingen mot militära mål eller i terrorsyfte mot större städer. De civilförsvarsresurser som utvecklats härför har ansetts vara tillfyllest även för andra, för vår del mindre krävande aggressionsfall.

Vid utformningen av civilförsvaret har emellertid i realiteten betydande hänsyn tagits till andra aggressionsfall. Detta gäller såväl skyddsrumsutformningen som på senare tid utrymningsplanläggningen.

Försvarsutredningen har med hänsyn till de angivna förhållandena funnit behov föreligga av en större nyansering i beskrivningen av de lägen då civilförsvaret skall verka. Anledningen härtill är främst att en säkrare grund erfordras för den fortsatta planeringen och avvägningen mellan olika verksamheter.

I kapitel 5 har översiktligt diskuterats olika aggressionsfall som grund för totalförsvarets utformning. Vissa av dessa kan väntas bli avgörande för civilförsvarets utformning och skall här behandlas något utförligare.

Vår alliansfria utrikespolitik avses skapa förutsättningar för att vårt land i händelse av krig mellan stormakterna i Europa skall kunna genomföra en politik byggd på *neutralitet* och därmed stå utanför de direkta krigshandlingarna. Indirekt kan dock vårt land bli drabbat. Särskilt kan detta bli fallet om en upptrappning av krigsnivån skulle ske så att även andra än konventionella stridsmedel utnyttjas. Vi kan bli utsatta för radioaktivt nedfall från kärnladdningsexplosioner utanför vårt land eller för drivande moln med biologiska eller kemiska stridsmedel. För att begränsa verkningarna härav erfordras en organisation för indikering och alarmering samt ett utbyggt kollektivt och individuellt skydd. Godtagbar skyddsnivå måste kunna åstadkommas snabbt i anslutning till en konflikt mellan stormakterna. Detta gäller bl. a. iordningställande av skyddsrum och radiaskydd. Även frågan om skyddsmasker för befolkningen måste bedömas från denna utgångspunkt.

En angripares primära syfte med ett *storanfall* torde vara att nedkämpa vårt militära försvar för att vårt territorium eller delar därav skall kunna utnyttjas. Man måste härvid räkna med angrepp även mot sådana civila mål som angriparen bedömer vara av betydelse för vår militära motståndsför-

måga. Storanfallet kommer därigenom att i väsentlig utsträckning även drabba civilbefolkningen och materiella resurser av betydelse för det civila samhällets funktioner.

Försvarsutredningen har tidigare uttalat, att totalförsvaret bör utformas så att en begränsad insats av kärnladdningar samt av biologiska och kemiska stridsmedel inte på ett avgörande sätt minskar våra möjligheter till fortsatt försvar. För civilförsvaret kan detta leda till en något förändrad avvägning mellan utrymning och skydd. Även taktik och organisation av civilförsvarsstyrkorna kan behöva anpassas härtill.

Skyddsrumbyggnad är med hänsyn till storanfall särskilt angeläget i sådana orter eller inom sådana områden, där militär bekämpning förefaller sannolik. Omfattningen av utrymningsplanläggningen måste anpassas efter skyddsrumbeståndet. Dessutom måste liksom hittills utrymning planeras av sådana områden, som betraktas som sannolika invasionsområden. Resurser för skadeavhjälpare insatser bör grupperas i anslutning till sådana civila mål som kan antas bli särskilt utsatta vid storanfall.

Hot om terroranfall med kärnvapen kan i vissa situationer vara tänkbart som medel för en angripare att snabbt få tillgång till svenska resurser eller delar av svenskt territorium. Angriparen kan, beroende på hur han bedömer vår motståndskraft, välja ett vagt och outtalat hot eller ett konkret hot riktat mot visst mål. Man kan tänka sig att angriparen som mål härvid väljer en stad av sådan storlek, att ett verkställande av hotet för oss ter sig som en katastrof.

Statsledningens handlingsfrihet i en sådan situation är givetvis starkt beroende av vår förmåga att reagera på ett ändamålsenligt sätt. För att vi skall kunna motstå hotet måste främst sådana utrymningar genomföras att konsekvenserna, om hotet likväl går i verkställighet, starkt begränsas. Utrymningar av hotade städer måste därvid kunna genomföras mycket snabbt om tilltron inom landet till åtgärderna och därmed vår motståndskraft skall vidmakthållas. God tillgång till i fred iordningställda skyddsrum kan minska omfattningen av utrymningarna och därmed göra den lättare att genomföra i olika hänseenden. En lättroilig undsättningsorganisation skapar förutsättningar för omfattande hjälpinsatser om hotet skulle gå i verkställighet.

Om vi genom lämpligt avpassade åtgärder kunnat möta ett hot om terroranfall måste en angripare som med *avsiktlig terror* vill betvinga oss sätta in anfall avsett att åstadkomma omfattande skador. Även om konventionella stridsmedel inte är den mest effektiva formen för sådana anfall måste beaktas att det rent tekniskt finns förutsättningar för flyganfall med större bombinsats än som förekom mot tyska städer under andra världskrigets senare skede. I första hand måste dock terroranfallet ses som en möjlighet med hänsyn till den arsenal av kärnvapen samt biologiska och kemiska stridsmedel som står till förfogande. I och för sig finns förutsättningar att insätta terroranfall med kärnvapen i den omfattningen att, även om alla

våra resurser inriktas på att motverka dem, det ändock inte är möjligt att förhindra skadeverkningar på liv och egendom av förödande omfattning. Det kan dock med skäl ifrågasättas om terroranfall i sådan omfattning kan vara förenliga med något rationellt syfte hos angriparen.

Tidigare har påpekats att terrorhotet som betvingelsemetod motverkas med skyddsrumbyggande, planläggning för snabb utrymning av städer samt en lätttrörlig undsättningsorganisation. Sådana förberedelser har naturligtvis ett värde även i det fall att terrorhotet skulle utlösas. Även om våra civilförsvarsresurser aldrig kan utformas för att möta en omfattande terrorinsats bör dock en sådan planläggning ske att alla resurser då kan utnyttjas för att i så stor utsträckning som möjligt rädda människoliv och främja vårt folks överlevnad.

9.3. Inriktningen av civilförsvarets verksamhet i stort

1962 års försvarskommitté betonade, att civilförsvaret är en väsentlig del i ett allsidigt och väl avvägt totalförsvaret. Civilförsvaret spelade enligt kommittén en avgörande roll för att stärka befolkningens motståndsvilja. Kommittén underströk vidare, att ett väl förberett civilförsvaret på ett viktigt sätt medverkade till att fylla försvarets huvuduppgift att verka fredsbevarande.

Enligt försvarsutredningens uppfattning bör civilförsvaret för det första ha till uppgift att genom sin förmåga att skydda och rädda liv samt avhjälpa skador stärka tilltron till vår föresats och våra möjligheter att göra väpnat motstånd mot angrepp eller m. a. o. att göra det militära försvaret trovärdigt. Härigenom medverkar civilförsvaret vid fullgörandet av totalförsvarets fredsbevarande uppgift. Civilförsvaret bör för det andra ha till uppgift att under krig bereda civilbefolkningen sådant skydd att den kan motstå påfrestningarna. Därigenom stöds indirekt även krigsmaktens verksamhet. De skador på civilbefolkningen som kan uppkomma vid fientliga anfall bör genom civilförsvarsåtgärder kunna förebyggas och avhjälpas i sådan utsträckning att inte motståndsviljan hos civilbefolkningen sviktar. Civilförsvaret bör för det tredje ha till uppgift att söka bevara vårt folks möjligheter att överleva ett krig. Dessa olika uppgifter kan inte särskiljas. De sammanfaller med varandra och förutsätter i stort sett samma slags resurser.

Civilförsvaret bör för att kunna lösa sin uppgift vara i stånd att skydda och rädda människoliv samt skydda anläggningar, byggnader och annan egendom mot följderna av fientliga anfall med konventionella vapen. Organisationen måste kunna verka även vid en begränsad insats av kärnladdningar eller biologiska och kemiska stridsmedel. Detta löses genom en lämpligt avvägd kombination av skydd, utrymning och undsättning. Civilförsvarets på denna grund uppbyggda resurser bör även utnyttjas för att ingripa mot brand eller annan skada. Civilförsvaret bör i övrigt bistå övriga totalförsvarsmyndigheter och andra samhällsorgan. Civilförsvaret

bör vara berett att i samarbete med andra myndigheter ta emot och inkvartera flyktingar från utlandet. Härigenom skapas i viss mån en katastrofberedskap även för andra lägen.

Enligt 1960 års civilförsvarslag har civilförsvaret till uppgift att i de hänseenden Konungen bestämmer utöva sådan verksamhet för rikets försvar, som avser att skydda och rädda liv och egendom vid anfall mot riket och som inte åvilar krigsmakten, så ock annan likartad verksamhet. En liknande formulering återkommer i 1963 års målsättning för totalförsvaret, enligt vilken civilförsvarets uppgift är att skydda befolkning och egendom mot skador av fientligt anfall samt att rädda överlevande vid sådana anfall.

Dessa allmänt formulerade deklamationer torde närmast vara utformade för att inom landet och gentemot andra länder manifesteras vår försvarsvilja. Som underlag för en långsiktig planering och avvägning mellan olika försvarsfunktioner är de emellertid enligt försvarsutredningens uppfattning inte tillräckliga.

I Cf 65 anføres att det är nödvändigt att en målsättning för civilförsvaret fastställs att gälla för tiden efter den nuvarande uppbyggnadsperiodens slut. Denna målsättning bör komplettera den år 1963 fastställda allmänna målsättningen för totalförsvaret och ange de preciserade krav som skall ställas på civilförsvaret.

Den expertgrupp inom utredningen som studerat den funktionsmässiga och ekonomiska avvägningen mellan olika delar av totalförsvaret (jfr kap. 1 och 4) har behandlat även frågan om en målsättning för civilförsvaret. Enligt expertgruppens mening finns förutsättningar för vissa ytterligare preciseringar i de allmänna formuleringar, som statsmakterna hittills fastställt. Expertgruppen framlägger för sin del följande preliminära förslag till målsättning för civilförsvaret.

Civilförsvarets huvuduppgift inom totalförsvaret är att skydda befolkning och egendom.

I fredsbevarande syfte skall civilförsvaret snabbt kunna vidtaga åtgärder för att skydda befolkningen i de stora städer, som särskilt bestämts, mot verkningar av anfall med kärnvapen samt för att skydda befolkningen mot skadeverkningar genom att kärnvapen eller kemiska och biologiska stridsmedel kommit till användning vid krig i vår omvärld. Civilförsvaret skall för att motverka ett militärt angrepp mot vårt land anpassa sin beredskap efter krigsmaktens åtgärder i samma syfte.

Skulle vårt land utsättas för angrepp är det civilförsvarets huvuduppgift att skydda befolkning och egendom mot skador av fientliga anfall samt att rädda överlevande vid sådana anfall. Verksamheten skall härvid främst inriktas på sådana områden som är särskilt hotade på grund av deras betydelse för krigsmaktens försvarsförmåga. Hänsyn skall emellertid tas till risken för anfall mot rent civila mål och orter.

Det åligger därjämte civilförsvaret att enligt vad som bestämts i särskild ordning planlägga för omhändertagande av flyktingar till vårt land i samband med krig i vår omvärld eller anfall mot vårt land.

Civildförsvarets planläggning skall anpassas så att en begränsad kärnvapeninsats ej allvarligt försämrar civildförsvarets möjligheter att verka i enlighet med målsättningens krav.

Försvarsutredningen finner det angeläget att en målsättning för civildförsvaret på detta sätt närmare preciseras. Utredningen förutsätter att arbetet härmed fullföljes inom försvarsdepartementet och att Kungl. Maj:t underställer riksdagen förslag i frågan.

Civildförsvaret har i fredstid inte någon omedelbar beredskap utöver de resurser, som finns i de kommunala brandkårerna. Enligt gällande bestämmelser kan civildförsvarets beredskap inte höjas förrän åtminstone beredskapsgrad III anbefallts. Civildförvarsstyrelsen framhåller i Cf 65 att förutläggningar bör skapas så att vissa beredskapshöjningar skall kunna ske redan dessförinnan. Avsikten är att civildförsvaret inte i lägre beredskapsgrader skall släpa efter i förhållande till andra delar av totalförsvaret. Försvarsutredningen vill med ledning av sina tidigare redovisade säkerhetspolitiska överväganden ansluta sig till dessa synpunkter och förordar en lösning som ger Kungl. Maj:t möjlighet att inkalla civildförsvarets personal till beredskapsövning, motsvarande vad som för krigsmakten kan ske med stöd av 27 § 2 mom. värnpliktlagen.

9.4. Synpunkter och förslag beträffande civildförsvarets verksamhetsgrenar

9.4.1. Skydd

Enligt hittills gällande riktlinjer för civildförsvaret skall, genom normalskyddsrum i de större tätorterna och befolkningsskyddsrum i de större städernas innerområden, de som stannar kvar efter en utrymning ges ett relativt gott skydd mot alla typer av stridsmedel. Dessutom skall i ett beredskapsläge på kort tid kunna skapas ett enkelt skydd mot radioaktivt nedfall i den skyddsrumslösa bebyggelsen. Planeringen av skyddet omfattar slutligen alarmering samt utdelning av skyddsmasker m. m. till vissa delar av befolkningen.

I normalskyddsrum finns f. n. platser för ca 3 milj. människor. Antalet platser beräknas öka med ca 200 000 per år. Intet annat land har så stora skyddsrumstillgångar i förhållande till befolkningens storlek.

Befolkningsskyddsrum har hittills planerats i våra 14 största städers innerområden. Dessa skyddsrum har avsetts för de kvarvarande efter en slutlig utrymning. F. n. finns dock plats för endast ca 20 % av den kvarvarande befolkningen. Enligt en undantagsbestämmelse byggs sedan år 1959 i dessa områden inga normalskyddsrum.

Civildförvarsstyrelsen finner nuvarande brist på skyddsrumplatser i innerområdena i de 14 största städerna vara allvarlig och föreslår att undantaget från skyldigheten att bygga normalskyddsrum i de 14 största städernas innerområden hävs. Styrelsen räknar dock samtidigt med att inga egent-

liga befolkningsskyddsrum skall byggas i fortsättningen. Ett av motiven till tidigare beslut att bygga befolkningsskyddsrum var, anför styrelsen, att risken för anfall framför allt med kärnladdningar bedömdes större för dessa innerområden än för övriga tätortsområden. Ett ytterligare motiv var att nya normalskyddsrum i samband med sanering bedömdes tillkomma mycket långsamt. Slutligen ansågs att den sammanträngda, ofta äldre bebyggelsen bl. a. kunde medföra sammanhängande bränder vid konventionella anfall. Den snabba takt, i vilken saneringen av innerområdena numera väntas fortskrida, har emellertid enligt civilförsvarsstyrelsen gjort det angeläget att ompröva nuvarande skyddsrumsprogram.

Försvarsutredningen vill för sin del först framhålla att inom civilförsvarets skadeförebyggande verksamhet, utrymning och skydd i viss mån kan ersätta varandra. Brist på skyddsrum kan av denna anledning medföra krav på en långtgående utrymning med alla de påfrestningar och omställningsproblem en sådan innebär för befolkning och samhälle. God tillgång till skyddsrum ökar däremot statsmakternas handlingsfrihet i krissituationer då en utrymning kan aktualiseras.

Utredningen vill vidare framhålla att tillgång till skyddsrum ger befolkningen skydd i flera situationer, t. ex. vid radioaktivt nedfall eller vid lokala stridshandlingar.

Utredningen anser därför att man även för den framtid som nu kan överblickas bör räkna med skyddsrum som ett väsentligt inslag i vårt civilförsvaret. Det bör i detta sammanhang beaktas att bedömningarna i detta hänseende måste ske på mycket lång sikt. De nuvarande skyddsrumstillgångarna är t. ex. en produkt av en konsekvent skyddsrumbyggnadspolitik alltsedan andra världskriget.

Samtidigt vill emellertid utredningen framhålla att det är nödvändigt att tid efter annan göra jämkningar i skyddsrumbyggnandet för att nå en anpassning till sådan förändring inom säkerhetspolitik, militärteknik, husbyggnadsteknik etc. som kan bedömas vara av bestående art.

Den av civilförsvarsstyrelsen föreslagna övergången från befolkningsskyddsrum till normalskyddsrum i vissa städers innerområden är enligt försvarsutredningens mening en förändring av sistnämnda slag. Utredningen har inhämtat att inom försvarsdepartementets planerings- och budgetsekretariat inletts ett tämligen omfattande arbete i syfte att få belyst hur skyddsrumbyggnandet i framtiden bör utformas. Försvarsutredningen anser sig med hänsyn härtill inte böra ta någon ställning till hur skyddet i vissa städers innerområden bör utformas. Utredningen anser emellertid, utgående från nuvarande kunskapsunderlag, att starka skäl talar för att ett sådant skydd i någon form utbyggs. De samhällsekonomiska och statsfinansiella avvägningar som nu görs ifråga om civilförsvaret bör därför göras med den förutsättningen att f. n. anslag inte anvisas för påbörjande av nya befolkningsskyddsrum men att visst ekonomiskt utrymme under sena-

re delen av den period budgetplanen avser kan disponeras för sådana åtgärder på skyddsrumsområdet som kan komma att beslutas framdeles. Hittills gjorda kalkyler tyder på att från samhällsekonomisk synpunkt befolknings- och normalskyddsrum i förevarande fall skulle vara ungefär likvärda medan befolkningskyddsrummen ur statsfinansiell synpunkt är betydligt dyrare än normalskyddsrummen, vilka senare i regel inte innebär några direkta statsutgifter.

Skydd mot t. ex. pågående radioaktiv nedfall kan — förutom genom de generella medlen skyddsrum och skyddsmasker — erhållas genom vissa särskilda åtgärder. Planerna för dessa särskilda åtgärder grundas på civilförsvarslagens bestämmelser att fastighetsägaren är skyldig att — enligt vad Konungen kan förordna — förbereda och under civilförsvarsberedskap förse anläggning eller byggnad med anordningar som kan bereda dem som vistas där skäligt skydd mot radioaktiv strålning. För att ge ett utbildningsunderlag och för att öka möjligheterna till rådgivning men även av beredskapskäl har civilförsvarsstyrelsen låtit trycka erforderliga anvisningar i en försöks- och utbildningsupplaga. Härutöver pågår en viss beredskapsplanläggning avseende var skyddsrum skall utföras och hur alarmering skall ske.

Försvarsutredningen finner för sin del att denna omfattning av åtgärderna på radiaskyddsområdet f. n. får anses vara lämpligt avvägd.

Vid kemiska anfall, radioaktiv nedfall och anfall med biologiska stridsmedel erfordras enligt civilförsvarsstyrelsen som komplement till skyddsrummen även individuellt skydd i form av skyddsmasker. Detta är särskilt aktuellt för dem som inte har tillgång till skyddsrum, inte hinner fram till sådana i tid eller som trots fientligt anfall måste vara i verksamhet. Styrelsen påpekar att man i Sverige redan under 1940-talet var jämförelsevis väl försedd med skyddsmasker. Av åldersskäl måste emellertid de då och senare inköpta och lagrade skyddsmaskerna kasseras senast under första hälften av 1970-talet. Styrelsen föreslår därför att under en nioårsperiod nya skyddsmasker anskaffas åt hela befolkningen.

1962 års försvarskommitté framhöll att anskaffning av skyddsmasker för hela befolkningen från skyddssynpunkt och kanske inte minst från psykologisk synpunkt var synnerligen önskvärd. Kommittén tog emellertid, eftersom vissa konstruktions- och tillverkningstekniska problem inte var lösta, inte ställning till när en anskaffning borde ske.

Försvarsutredningen finner för sin del att tillgång till skyddsmasker för hela befolkningen i vissa lägen — även sådana där vi inte är indragna i en konflikt — kan vara utomordentligt betydelsefull. Samtidigt har utredningen, bl. a. med ledning av uppgifter om utländska civilförsvarsåtgärder, kommit till den uppfattningen att riskerna för sådan insats av biologiska och kemiska stridsmedel att stora delar av befolkningen drabbas f. n. är ganska små. Utredningen anser emellertid att man måste beakta den om-

ständigheten att utvecklingen kan komma att göra det angeläget att hela befolkningen förses med skyddsmasker. Det är därför önskvärt att skapa erforderlig handlingsberedskap för att inom rimlig tid kunna anskaffa skyddsmasker åt hela befolkningen, för det fall de säkerhetspolitiska förhållandena skulle motivera detta. Därjämte föreligger behov av att förnya nu befintliga skyddsmasktillgångar i syfte att inte försämra den beredskap som redan finns. Utredningen anser därför att åtgärder i begränsad skala bör vidtas för att vidmakthålla och förbättra vår beredskap på detta område. Dessa åtgärder bör förutom den beredskapsproduktion som medel föreslås avsättas för bl. a. innefatta även utveckling av prototyper för skyddsmask för barn mellan 3—10 år och skydd för småbarn.

För att skyddsmöjligheterna skall kunna utnyttjas, måste befolkningen kunna alarmeras vid fara. Civilförsvarsstyrelsen framhåller att det är betydelsefullt att den tidigare påbörjade moderniseringen av varnings- och alarmeringssystemet får fortsätta. Försvarsutredningen vill för sin del instämma häri.

9.4.2. Utrymning

Intet annat land i världen har, så vitt är känt, i detalj planlagt så förhållandevis stora utrymningar som Sverige. Nu gällande planläggning omfattar ca 3,5 miljoner människor eller närmare 45 % av befolkningen. Ett beslut om utrymning kan differentieras i flera avseenden. Det kan omfatta t. ex. att flytta bort vissa kategorier från ett innerområde, att beredskapsutrymma detta område eller, i ett ytterlighetsfall, att samtidigt genomföra all planlagd utrymning.

Civilförsvarsstyrelsen har anfört att utrymning av tätorter och områdena intill fasta militära mål kan avsevärt minska förlusterna av den direkta vapenverkan och att utrymning bör kombineras med ordnande av radiaskydd i inkvarteringsområdena. Planläggningen har vid en nyligen gjord revidering utökats att omfatta ytterligare områden kring fasta militära mål.

Försvarsutredningen vill först erinra om att belastningen i form av kostnader m. m. för de fredstida åtgärderna för utrymning — vilka åtgärder i stor utsträckning endast avser planläggning — är förhållandevis små t. ex. vid jämförelse med skyddsrumskostnaderna. Då en utrymning, i vart fall en långtgående sådan, skall genomföras kan å andra sidan belastningen i olika avseenden på samhället och på de enskilda medborgarna bli mycket stor och större än om man anser sig i huvudsak kunna lita till skyddsrum för att få skydd. Omvälvningens storlek medför att statsledningen inte kan väntas tillgripa åtgärden förrän hotet är högst påtagligt för hela nationen. Eftersom å andra sidan en långtgående utrymning kräver viss tid för att genomföras, kommer ett beslut i fråga om utrymning alltid att innefatta svåra avvägningar.

Utredningen är av den uppfattningen att det nuvarande mycket omfat-

tande maximiprogrammet för utrymningar i huvudsak bör bibehållas. Samtidigt vill utredningen framhålla att man i ett aktuellt krisläge i många fall synes kunna med fördel välja mindre omfattande och kanske t. o. m. frivillig utrymning, som styrs främst genom upplysning om lägets krav och önskvärda motåtgärder. Särskilt synes detta vara en lämplig metod att i ett tidigt skede få igång utrymningsrörelser. Denna form av utrymning torde t. ex. uppfylla önskemålet om anpassbarhet, eftersom den i viss mån torde kunna ses som ett uttryck för befolkningens vilja och förmåga att anpassa sig till det aktuella läget. En sådan utrymning ställer dock stora krav på det psykologiska försvarets förmåga att förklara den säkerhetspolitiska situationen.

Inom områden, som kan väntas bli utsatta för invasion, avses utrymning företas före ett befarat anfall. Syftet är härvid att rädda civilbefolkningen och att underlätta egna militära operationer. Utredningen har intet att erinra mot dessa principer.

Utrymningsplanläggningens sammanlagda omfattning bör enligt försvarsutredningens uppfattning bestämmas mot bakgrund av civilförsvarets möjligheter i övrigt att uppnå tillfredsställande verkan i olika aggressionsfall. Utrymningen bör anpassas efter skydds- och undsättningsmöjligheterna såväl inom det för utrymning aktuella området som de tänkta inkvarteringsområdena.

Med hänvisning till det anförda vill försvarsutredningen förorda att den nuvarande utrymningsplanläggningen i huvudsak bibehålls. Konsekvenserna för samhället av en omfattande utrymning bör enligt utredningens mening studeras ytterligare.

9.4.3. Undsättning

Civilförsvarets tredje komponent utgörs av undsättningsverksamheten och organisationen härför. Organisationens lokala och i princip ortsbundna enheter med vissa regionala styrkor som förstärkning och med verkskyddet som komplettering skall ta hand om främst utrymnings-, räddnings-, brandbekämpnings-, sjukvårds-, skydds- och t. v. även bevakningsuppgifterna. Personal- och utrustningsramen har som en av statsmakterna klart uttalad förutsättning att man hinner genomföra beredskapsutrymning före ett angrepp. Enligt inhämtade uppgifter är det allmänna lokala civilförsvaret och undsättningskårerna f. n. uppbyggda till något över 65 % medan verkskyddet endast är uppbyggt till ca 30 %.

Civilförvarsstyrelsen föreslår nu att utbyggnaden av undsättningsorganisationen fullföljs på grundval av 1959 års riksdagsbeslut. Vissa smärre justeringar beträffande undsättningsenheterna föreslås. Styrelsens förslag innebär att medel för att avsluta organisationens uppbyggnad beviljas t. o. m. budgetåret 1970/71.

Försvarsutredningen finner för sin del inte anledning att räkna med annat än att den planerade uppbyggnaden av undsättningsorganisationen fortsätts och i väsentliga delar också avslutas under de närmaste åren. Frågan om bevakningskårens framtida organisationstillhörighet förutsätter utredningen bli prövad i särskild ordning.

9.5 Förslag till anslagsram m. m.

Kompensation för pris- och löneförändringar under civilförsvarets anslag för löpande budgetår har lämnats fr. o. m. 1963 års försvarsbeslut. Kompensationen har lämnats på grundval av ett index, uppbyggt på i princip samma sätt som försvarsindex. Kompensationen har tillförts i efterhand. Av denna anledning har civilförsvarets anslag för budgetåren 1965/66—1967/68 höjts med 1,4, 3,7 respektive 9,0 milj. kr. för pris- och löneförändringar avseende budgetåren 1963/64—1965/66.

Efter förslag i prop. 1965:22 beslöts att även civilförsvarsramen årligen skulle anpassas till pris- och löneutvecklingen med ledning av civilförsvarsindex. Till följd härav har civilförsvarsramen för budgetåren 1966/67 och 1967/68 höjts med 5,2 respektive 11,6 milj. kr. Budgetåret 1966/67 gavs härtil en kompensation med 1,4 milj. kr. för utebliven ramreglering 1965/66.

Prisregleringstekniken har visat sig ändamålsenlig. Den har medgivit att anslagsramarna för civilförsvaret följsamt kunnat anpassas till kostnaderna för produktion av civilförvarstjänster.

Konstruktionen med efterhandsreglering har vidare innefattat att ett budgetårs besparingar och merutgifter under förslagsanslag tillförts respektive belastats civilförsvaret samtidigt med att pris- och lönekomensationen gällande detta budgetår tillförts.

Försvarsutredningen anser att den beskrivna ramkonstruktionen fyller ett klart behov och föreslår att den skall tillämpas även under den nu förestående fyraårsperioden.

Inom försvarsutredningen har undersökts ett mindre resurskrävande alternativ än Cf 65. Ifrågavarande alternativ — kallat *alternativet II* — innebär för sjuårsperioden 1968/69—1974/75 kostnader om sammanlagt 789 milj. kr. i prisläget maj 1967. Härav avser 453 milj. kr. de första fyra åren. Av de för sjuårsperioden angivna beloppen är 411 milj. kr. grundkostnader och 378 milj. kr. uppbyggnadskostnader och förnyelsekostnader. Beloppen till den del de avser den senare delen av sjuårsperioden får ses som hypotetiska exempel. De är nämligen angivna med den förutsättningen att den nu förordade inriktningen av civilförsvaret kommer att gälla för hela sjuårsperioden. Bl. a. av de skäl som anges i det följande kan denna förutsättning komma att ändras. Den närmare fördelningen av kostna-

derna i alternativet II framgår av tabell 11. Tabellen visar att alternativet innebär en anslagsram av 112—114 milj. kr. årligen eller ca 70 milj. kr. mindre än Cf 65.

De sammanlagda grundkostnaderna i alternativet II utgör under det närmaste budgetåret 53 milj. kr. samt för de tre därpå följande budgetåren 59—60 milj. kr. eller 5 milj. kr. mindre än enligt Cf 65. Skillnaden beror i första hand på att i alternativet II — i motsats till i Cf 65 — inte räknats med några medel för statsbidrag till skydd för kommunala tekniska verk och för att bygga skyddsrum i hamnarna men också på att övningsverksamheten är något mindre.

Huvuddelen av grundkostnaderna i alternativet II avser utbildning och övning samt förvaring och underhåll av materiel. Andra större poster är civilförsvarsstyrelsens avlöningar och omkostnader. I grundkostnaderna innefattas bl. a., i överensstämmelse med vad som gäller för budgetåret 1967/68, vissa kostnader (ca 1,6 milj. kr. årligen) föranledda av den nya ordningen för vapenfri tjänstgöring samt höjda förmåner till både äldre och yngre civilförsvarspliktiga. I grundkostnaderna är vidare inräknade medel (2,0 milj. kr. årligen för löpande verksamhet) för civilförsvarets bevakningskårer, vilka kan komma att utgå ur organisationen och överföras till polisväsendet. Vidare ingår vissa medel (3,5 milj. kr. årligen) till skolundervisning i civilförsvaret och skolskyddsrum, för vilka ändamål enligt Cf 65 medel borde anvisas under ecklesiastikhuvudtiteln.

Kostnaderna för statsbidrag till skolskyddsrum har under perioden 1963/64—1966/67 blivit större än som beräknades år 1962. För att betala återstående statsbidrag för nu nämnd period erfordras enligt civilförsvarsstyrelsen sammanlagt 8,5 milj. kr. Härför har i Cf 65 räknats med särskild medelsanvisning. I alternativet II har däremot förutsatts att ifrågakostnader skall bestridas inom civilförsvarets anslagsram.

Beträffande uppbyggnadskostnaderna är skillnaderna mellan Cf 65 och alternativet II större än i fråga om grundkostnaderna. Alternativet II medger i fråga om materiel till civilförsvarets organisation i princip samma uppbyggnad av enheter som Cf 65. Detsamma är förhållandet med ledningscentraler samt skydd för framskjutna enheter och observationsplatser. En budgetmässig senareläggning på ca ett år har skett. I budgetplanens ramar är inräknade bl. a. 3,2 milj. kr. för engångskostnader för civilförsvarets bevakningskårer.

I alternativet II har inte — i motsats till vad fallet är i Cf 65 — utrymme kunnat beredas för den allmänt standardhöjande åtgärd som skapandet av en materiell krigsuthållighet innebär.

Av skäl som angivits i det föregående har i alternativet II inte inräknats — i motsats till vad fallet är i Cf 65 — några medel för nya befolkningskyddsrum under den närmaste fyraårsperioden men väl i budgetplanen för tiden därefter.

Tabell 11. Inom försvarsutredningen utarbetat utkast till budgetplan för civilförsvaret för tiden 1968/69—1974/75

Milj. kr. Prisläge maj 1967

| Ändamål | Budgetår | | | | | | | S:a 68/72 | S:a 68/75 |
|---|--------------------|--------------------|--------------------|-------|-------|-------|-------|--------------|--------------|
| | 68/69 | 69/70 | 70/71 | 71/72 | 72/73 | 73/74 | 74/75 | | |
| Grundkostnader | 53 | 59 | 59 | 60 | 60 | 60 | 60 | 231 | 411 |
| Uppbyggnadskostnader | | | | | | | | | |
| Materiel till civilförsvarets organisation | 30 | 30 | 28 | 26 | 19 | 11 | — | 114 | 144 |
| Krigsuthållighet | — | — | — | — | — | — | — | — | — |
| Ledningscentraler | 6 + 5 ¹ | 4 + 5 ¹ | 5 + 4 ¹ | 6 | 7 | 7 | 7 | 21 + 14 | 42 + 14 |
| Befolkningsskyddsrum | — | — | — | 5 | 7 | 7 | 7 | 5 | 26 |
| Modernisering av äldre enskilda normalskyddsrum | — | — | — | — | — | — | — | — | — |
| Skyddsrum för framskjutna enheter och obs-platser | 3 | 2 | 2 | 2 | 3 | 3 | 3 | 9 | 18 |
| Branddammar | 4 | 4 | 3 | 3 | 4 | 4 | 4 | 14 | 26 |
| Förrådslokaler | 3 | 3 | 3 | 3 | 2 | 2 | 2 | 12 | 18 |
| Utbyggnad av Rosersberg | 1,3 | 2 | 2 | 2 | — | — | — | 7 | 7 |
| Skyddsmasker | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 | 20 | 35 |
| Övrig utrustning till civilbefolkningen | 3 | — | 3 | — | — | — | — | 6 | 6 |
| Summa uppbyggnadskostnader | 60 | 55 | 55 | 52 | 47 | 39 | 28 | 222 | 336 |
| Förnyelsekostnader | — | — | — | — | 5 | 13 | 24 | — | 42 |
| Summa kostnader | 113,3 | 114 | 114 | 112 | 112 | 112 | 112 | 453 | 789 |

¹ Betalningsmedel för ledningscentraler beslutade före budgetåret 1963/64.

I Cf 65 är inte inräknade medel för att slutligt betala sådana skyddsrum som beslutats före budgetåret 1963/64. Några medel härför har inte anvisats under budgetåren 1963/64—1966/67. För budgetåret 1967/68 har ifrågavarande kostnader förutsatts t. v. skola bestridas av redan tillgängliga medel under anslaget Bidrag till byggande av skyddsrum, varvid frågan om hur utgifterna slutligt skall betalas avsetts skola tas upp i ett senare sammanhang (jfr prop. 1967: 67 s. 10). För ifrågavarande ändamål erfordras enligt civilförsvarsstyrelsen ett engångsanslag av sammanlagt 20,2 milj. kr. (i 1967 års priser), varav för befolkningsskyddsrum 6,7 milj. kr. och för ledningscentraler 13,5 milj. kr. I alternativet II har räknats med att dessa kostnader skall bestridas innanför ramen.

I fråga om branddammar blir utbyggnadsperioden enligt alternativet II två år längre än enligt Cf 65.

I alternativet II har räknats med viss förbättring av skyddet mot biologiska och kemiska stridsmedel för civilbefolkningen. Omfattningen härav är dock betydligt mindre än enligt Cf 65. I alternativet har sålunda inrymts medel (5 milj. kr. årligen) för en begränsad produktion av skyddsmasker under perioden. Produktionen avses snabbt kunna höjas så att man kan erhålla samma tillgång på skyddsmasker som Cf 65 förutsätter inom några

få år, om i en framtid behovet bedöms mer trängande än nu. Vidare har i alternativet inrymts sådan utrustning för undsättningsenheterna att dessa kan utföra undsättningsarbete efter anfall med kemiska stridsmedel (engångskostnad 17 milj. kr.) samt påbörjad uppbyggnad av en organisation för varning mot kemiska stridsmedel (engångskostnad 6 milj. kr.).

I alternativet II har däremot inte — i motsats till i Cf 65 — inrymts medel för att förbättra skyddet mot kärnladdningar. Sålunda har medel (engångskostnad 11 milj. kr.) inte tagits upp för modernisering av vissa äldre enskilda normalskyddsrum så att de får en motståndskraft av 0,3 atö (mot tryckvåg) och inte heller till radiakskydd av civilförsvarets förråd (engångskostnad 5 milj. kr.), vilka i krig skulle användas som radiakskydd för civilförsvarets enheter. I detta sammanhang må nämnas att civilförsvarsstyrelsen gjort en utredning under år 1967, enligt vilken radiakdosimetrar inte bör anskaffas. Cf 65 har därför korrigerats i detta avseende vid de jämförelser av kostnaderna som görs i det följande.

I alternativet II har inte tagits upp medel såsom i Cf 65 för internatutrustning till de inkvarterade och utrustning för att kunna ta emot flyktingar (engångskostnad 30 milj. kr.).

De angivna kostnadsskillnaderna mellan Cf 65 och alternativet II har sammanställts i tabell 12.

Sammanfattningsvis innebär alternativet II att uppbyggnaden av civilförsvarets organisation fullbordas genom att anslag anvisas härför senast

Tabell 12. Kostnaderna för civilförsvaret för hela perioden 1968/69—1971/72 enligt det något modifierade Cf 65 och enligt försvarsutredningens alternativ II

Belopp i milj. kr. Prisläge maj 1967

| Ändamål | Cf 65 (modifierat) | Alternativet II | Skillnad |
|--|-----------------------|------------------|----------|
| Grundkostnader | 250 | 231 | — 19 |
| <i>Uppbyggnadskostnader</i> | | | |
| Materiel till civilförsvarets organisation . | 124 | 114 | — 10 |
| Krigsuthållighet | 15 | — | — 15 |
| Ledningscentraler | 24 | 21 | — 3 |
| Befolkningsskyddsrum | 62 | 5 | — 57 |
| Modernisering av äldre enskilda normalskyddsrum | 11 | — | — 11 |
| Skyddsrum för framskjutna enheter samt obs-platser | 13 | 9 | — 4 |
| Branddamm | 21 | 14 | — 7 |
| Förrådslokaler | 20 | 12 | — 8 |
| Utbyggnad av Rosersberg | 7 | 7 | — |
| Skyddsmasker | 114 | 20 | — 94 |
| Övrig utrustning till civilbefolkningen . . | 27 | 6 | — 21 |
| Summa uppbyggnadskostnader | 438 | 208 | — 230 |
| Summa kostnader | 688 ¹ | 439 ¹ | — 249 |

¹ Betalningsmedel för ledningscentraler beslutade före budgetåret 1963/64 är inte inräknade.

under budgetåret 1971/72, att ledningscentraler och skydd för framskjutna enheter ytterligare utbyggs så att organisationen kan få avsedd effekt, att skyddet för civilförsvarsorganisation och befolkning mot kemiska stridsmedel förbättras samt att förutsättningar skapas för att förvara och underhålla anskaffad materiel på ett ändamålsenligt sätt.

Skillnaden i anslagsnivå mellan Cf 65 och alternativet II kommer successivt att påverka civilförsvarets möjligheter att verka i olika lägen. Konsekvenserna härvidlag på lång sikt, dvs. när skillnaden hunnit slå igenom i organisationen, kan bedömas bli i huvudsak följande.

I ett läge där storkrig med utnyttjande av kärnvapen och/eller biologiska och kemiska stridsmedel utbrutit och där vårt land lyckats bevara sin neutralitet ställs stora anspråk på tidig indikering och alarmering. Förutsättningarna härför bedöms vara ungefär detsamma i alternativet II och i Cf 65. Möjligheterna att bereda civilbefolkningen skydd mot radiaknedfall och mot biologiska och kemiska stridsmedel är däremot avgjort sämre enligt alternativ II än enligt Cf 65. Om tillräcklig förvarningstid erhålls, kan dock radiaskydd och mot drivande moln någorlunda aerosolsäkra utrymmen iordningställas.

I ett storanfall med insats av enstaka kärnladdningar, i vilket vårt land blivit indraget, kommer verkningsmöjligheterna för civilförsvarets lednings- och undsättningsorganisation att vara ungefär desamma i alternativet II och i Cf 65. Möjligheterna att genomföra en utrymning får anses vara i huvudsak likvärda. Möjligheterna att därefter inkvartera befolkningen är bättre i Cf 65. I fråga om möjligheterna att bereda befolkningen skydd i skyddsrum ger alternativet II en sämre utgångspunkt än Cf 65. Skyddsrumfrågan bör emellertid enligt utredningens uppfattning tas upp till prövning först då den inom försvarsdepartementet pågående beredningen av frågan om den fortsatta skyddsrumsutbyggnaden hunnit slutföras.

Utsättes vårt land för ett storanfall med begränsad användning av biologiska och kemiska stridsmedel, krävs ett utbyggt skyddssystem för de aktiva civilförsvarsenheterna så att de kan verka även om de utsätts för drivande biologiska och kemiska moln och så att de kan överleva om de utsätts för direkt anfall. I dessa avseenden finns ingen skillnad mellan Cf 65 och alternativet II. För civilbefolkningen erfordras framför allt alarmering och tillgång till gastäta utrymmen (permanent skyddsrum eller provisoriska skydd) samt därutöver skyddsmasker i de fall skydd inte hunnit uppsökas i tid. Cf 65 ger befolkningen ett bättre skydd än vad alternativet II gör, såväl genom förslaget om större anskaffning av skyddsmasker som genom den större utbyggnaden av skyddsrum. I alternativet II finns dock möjligheter, som tidigare redovisats i detta kapitel, att vid en framtida ändrad bedömning av trovärdigheten hos ifrågavarande angreppsform inom några år uppnå samma tillgång på skyddsmasker som enligt Cf 65.

I ett storanfall mot oss med konventionella stridsmedel kommer lednings-

organisationens och undsättningsorganisationens möjligheter att verka att bli desamma i båda alternativen. Om kriget blir av längre varaktighet ger dock alternativet II mindre möjligheter än en lösning enligt Cf 65 att under krig vidmakthålla civilförsvarsorganisationens förmåga att verka. För befolkningen i de större städernas innerområden blir skyddet sämre i alternativet II än i Cf 65, förutsatt att de i Cf 65 upptagna befolkningsskyddsrummen kommer till utförande vilket — även om medel anvisas härför — synes tvivelaktigt. Totalt sett synes i ett krig fört med konventionella stridsmedel alternativet II ge endast ett obetydligt om ens något svagare civilförsvaret än Cf 65.

I en situation där en främmande makts krav mot vårt land understöds av hot om terrorinsatser accentueras kravet på skyddsrumutbyggnad med hänsyn till den snabbhet i händelseutvecklingen som man då har anledning att räkna med. En utrymning kräver nämligen, även om den genomförs såsom snabbutrymning, så lång tid att genomföra att den i ett sådant läge kan framstå såsom alltför långsam och riskfylld. Alternativet II bedöms ge i huvudsak samma motståndskraft som Cf 65-förslaget. Båda förslagen förutsetts då kompletterade med nya bestämmelser om vår framtida skyddsrumutbyggnad.

Sammanfattningsvis synes civilförsvarets verkningsmöjligheter i Cf 65 och i alternativet II vara i stort desamma. Cf 65 ger dock avsevärda aktuella möjligheter att både i ett neutralitetsläge och i krig skydda befolkningen mot radiaknedfall och andra följder av kärnvapenanvändning samt mot kemiska stridsmedel m. m. medan alternativet II förutsätter att vissa åtgärder på detta område, på grundval av tidigare gjorda förberedelser, tillgrips först sedan den säkerhetspolitiska utvecklingen gjort sådana åtgärder mer angelägna än nu. Därjämte är möjligheterna att inkvartera utrymd befolkning bättre i Cf 65 än i alternativet II.

I förhållande till en tänkt prolongering av 1963 års beslut ger alternativet II i huvudsak följande förändring. Medel har inrymts dels för beredskaps-tillverkning av skyddsmasker, dels för utrustning av undsättningsenheterna så att dessa kan utföra undsättningsarbete efter anfall med kemiska stridsmedel, dels också för påbörjad uppbyggnad av en organisation för varning mot kemiska stridsmedel. Ramen har uppräknats med medel för betalning av ledningscentraler och skyddsrum beslutade före 1963/64, därjämte har beaktats den ökade belastningen för bidrag till skolskyddsrum som blivit följderna av större skolbyggnadsvolym än vad som förutsågs vid föregående försvarsbeslut. I avvaktan på utredningsresultat rörande framtida skyddsrummbyggnaden har däremot inga medel avsatts för nya befolkningsskyddsrum.

Försvarsutredningen har för sin del funnit det angeläget att sådana resurser ställs till civilförsvarets förfogande att civilförsvarets organisatoriska uppbyggnad kan vara i huvudsak genomförd i början av 1970-talet. I fråga

om skyddsrummsbyggandet räknar utredningen med, som framgår av det tidigare anförda, att i avvaktan på resultatet av pågående utredningar på detta område medel för statsbidrag till påbörjande av nya befolkningskyddsrum t. v. inte anvisas. Att civilförsvarsstyrelsens planering och anskaffningsverksamhet även under den nu förestående sista fasen av uppbyggnadsskedet för organisationen grundas på en av statsmakterna för flera år angiven medelsram har försvarsutredningen ansett vara naturligt. Utredningen har ansett det var angeläget att anslagsutvecklingen under den avslutande delen av uppbyggnadsperioden utformas så att möjlighet erhålls till smidig övergång till den därpå följande perioden, vilken — såvitt nu kan överblickas — mera kommer att kännetecknas av ett vidmakthållande och en fortlöpande anpassning av verksamheten och organisationen. Totalkostnaderna bör också anpassas till en nivå som ter sig skälig med hänsyn till de resurser som tilldelas totalförsvaret i övrigt.

Med dessa utgångspunkter har utredningen funnit att civilförsvarets fortsatta uppbyggnad bör genomföras i en takt som i huvudsak svarar mot det inom utredningen utarbetade alternativet II. Härigenom kan organisationsuppbyggnaden i stort sett vara avslutad i början av 1970-talet. Det valda kostnadsalternativet innebär en ramnivå för beslutsperioden som i stort ansluter till den nivå som gäller för budgetåret 1967/68.

Anslagen till civilförsvaret bör som hittills kompletteras med vissa beställnings- och statsbidragsbemyndiganden. I fråga om materielanskaffningen är härvid att märka att väsentliga anskaffningar kommer att slutföras under perioden. Utredningen räknar därför med en påtaglig minskning av bemyndigandeskulden för materiel under den period försvarsbeslutet avser. Beträffande statsbidragen till andra skyddsrum än befolkningskyddsrum och till branddammar — i fråga om vilka utbyggnaden torde komma att fortgå i ungefär samma omfattning även efter budgetåret 1971/72 — räknar utredningen i princip med ungefär oförändrad storlek på bemyndigandeskulden räknat i fasta priser. Beslutar man under perioden att återuppta skyddsrummsbyggandet i de större städernas innerområden kan härför erfordras vissa statsbidragsbemyndiganden.

På anförda skäl föreslår försvarsutredningen att anslagsramen för civilförsvaret bestäms till 113,3, 114, 114 respektive 112 milj. kr. årligen i fasta priser (prisläge maj 1967) för de närmaste fyra budgetåren.

I detta sammanhang bör erinras om att utredningen i det föregående (avsnitt 8.1.4.) anført att försvarsbeslutet inte skall anses utgöra hinder för vissa överföringar mellan de ekonomiska ramarna för det militära försvaret och för civilförsvaret.

Den i det föregående redovisade budgetplanen bör ses som ett exempel på hur den angivna ekonomiska ramen kan disponeras. Utredningen har för civilförsvaret, liksom i fråga om krigsmakten, sålunda inte ansett sig böra ta ställning till avvägningen i detalj mellan olika utgiftsändamål eller den turordning i vilken dessa bör tillgodoses inom den angivna ramen. Ut-

redningen räknar dock med att inga medel avses för utrustning m. m. för internat utan förutsätter att åtgärder för detta ändamål i ett skärpt läge får genomföras såsom provisorier.

Utöver angivet rambelopp bör för nästa budgetår anvisas medel utgörande pris- och lönekompensation för budgetåret 1966/67 med ca 10 milj. kr. Vidare bör för nästa budgetår anvisas ca 2 milj. kr. motsvarande vad som inte utnyttjats av de för budgetåret 1966/67 anvisade förslagsanslagen. Sammanlagt skulle alltså anslagen till civilförsvaret för nästa budgetår uppgå till ca 125 milj. kr. I detta belopp innefattas inte kostnaderna för statliga myndigheters andelar i civilförsvarets skyddsrum.

Civilförsvarets planerade organisatoriska uppbyggnad kan i stort anses avslutad med sista budgetåret i föreliggande förslag om anslagsram.

Civilförsvarets fortsatta inriktning är enligt vad försvarsutredningen inhämtat under överväganden inom civilförsvarsstyrelsen. Styrelsen har för ändamålet, i samarbete med bl. a. försvarets forskningsanstalt, inlett studier av olika väsentliga sektorer på civilförsvarsområdet. Härvid beaktas de förändringar som inträtt sedan slutet av 1950-talet på en rad olika områden, t. ex. i fråga om de aggressionsfall där civilförsvaret skall kunna verka liksom i fråga om befolkningens geografiska fördelning. Dessa studier kan väntas ge resultat först om något eller några år.

Försvarsutredningen förutsätter att erforderligt underlag för ett ställningstagande till civilförsvarets utgifter under första delen av 1970-talet tas fram i god tid före utgången av perioden 1968/69—1971/72. Utredningen vill i detta sammanhang framhålla följande synpunkter.

Försvarsutredningen förutsätter att arbetet med den närmare utformningen av de i kapitel 5 skisserade aggressionsfallen kommer att fortsättas genom försvarsdepartementets försorg. Härigenom erhålls en gemensam bakgrund för långsiktplaneringen inom totalförsvarets olika grenar.

Det är angeläget att civilförsvarets verkansmöjligheter studeras mot bakgrund av olika aggressionsfall. Vad som anförts i avsnitt 9.2 kan härvid tjäna som exempel. Det anger också försvarsutredningens allmänna uppfattning rörande vilka aggressionsfall som civilförsvaret bör utformas för. Härvid förutsätts att civilförsvaret på lång sikt inriktas så att rimlig effekt erhålls i alla för oss aktuella aggressionsfall.

Utredningen vill också understryka angelägenheten av att alternativa lösningar utarbetas såväl med avseende på medelsramar som med avseende på civilförsvarets inriktning och struktur. Ett alternativ bör avse ett förslag som syftar till att endast vidmakthålla organisation och materiel inom ramen för en oförändrad ambitionsnivå.

KAPITEL 10

Sammanfattning av försvarsutredningens förslag

Försvarsutredningen sammanfattar vårt lands politiska huvudmål på följande sätt.

Våra egna säkerhetspolitiska mål bör vara att i alla lägen och i former vi själva väljer trygga en nationell handlingsfrihet för att inom våra gränser efter våra egna värderingar bevara och utveckla vårt samhälle i politiskt, ekonomiskt, socialt, kulturellt och i varje annat hänseende samt i samband därmed utåt verka för internationell avspänning och en fredlig utveckling.

Utredningen kommer i sina säkerhetspolitiska bedömanden till den slutsatsen att även om Nordeuropa synes ha en sådan strategisk betydelse att det dras in i en konflikt i Europa mellan stormakterna, behöver detta förhållande inte oundgängligen gälla Sverige. Denna bedömning utgör den principiella grundvalen för den svenska neutralitetspolitiken. I sin tur blir denna politik trovärdig och realistisk först när den byggs upp och genomförs med stabil politisk inriktning samt med stöd av ett för denna uppgift väl avpassat och sammansatt totalförsvar som ger vårt land en betydande motståndskraft inför tänkbara påfrestningar och aggressioner.

I anslutning till detta framlägger utredningen bl. a. förslag till målsättning för krigsmakten och tar ställning till frågan om svenska kärnvapen.

För att kunna bedöma vad som är nödvändiga utgifter för *det militära försvaret* under den närmaste fyraårsperioden har utredningen beräknat dels utgifter för att i princip infria redan gjorda åtaganden (basutgifterna), dels de kompletteringar som behövs för att ernå en tillfredsställande balanserad kapacitet samt skapa handlingsfrihet i det mer långsiktiga perspektivet.

De redan gjorda åtaganden har ansetts innefatta utbildning av värnpliktiga i full utsträckning, bibehållande av anställd personal men restriktivitet med nyanställningar, underhåll av befintliga materiel- och fastighetstillgångar, fullföljande av beställningar gjorda före den 1 juli 1968, bibehållande av nuvarande beredskap samt förbättring av inbrottskyddet vid militära förråd. Dessutom har hit förts sådana nybeställningar som erfordras för att fullfölja tidigare beslutade åtgärder. Anskaffning av 100 st. flygplan 37 Viggen räknas hit.

Det på detta sätt beräknade medelsbehovet för det militära försvaret

utgör för fyraårsperioden 1968/72 4 689, 4 639, 4 372 resp. 4 042 milj. kr. eller sammanlagt 17 742 milj. kr. i prisläge maj 1967.

Basutgifterna tillåter inte att några väsentliga nya utvecklingsuppdrag läggs ut. De förutsätter vidare att industribeställningarna begränsas till sådan materiel som i princip behövs för fredsutbildningen och för att fullfölja tidigare beslutade åtaganden. Handlingsfriheten i det långsiktiga perspektivet och möjligheten till en framtida rationell strukturförändring skulle minska om den svenska industrins förmåga att i framtiden producera försvarsmateriel nedgår i någon större omfattning. Sverige skulle då bli alltmer beroende av utländska leveranser för kvalificerad försvarsmateriel.

För att uppnå optimal avvägning av försvareffekt i det kortsiktiga perspektivet och erforderlig handlingsfrihet i det långsiktiga, bedömer utredningen således att utöver basutgifterna medel är erforderliga för i första hand följande kompletteringar under fyraårsperioden 1968/69—1971/72:

Fortsatt utveckling av flygplan 37 i spaningsversion

Utveckling av luftförsvarssystem (robot eller jaktflygplan)

Beställning av flygplan 37 (Viggen) i spaningsversion och eventuellt ytterligare attackflygplan 37 (utöver nu beställda 100 st.). Modernisering av attackrobot

Komplettering av flygvapnets stril-, bas- och sambandssystem, ammunition för flygvapnet samt reservdelar och utbytesenheter

Ammunition för arméns behov

Ersättning av förslitna standardfordon, motorcyklar och traktorer

Kompletterande utrustning för pansar- och infanteribrigader samt för artilleri- och signalförband

Modernisering av luftvärnet

Fortsatt ersättningsanskaffning av fartyg och kustartilleribatterier

Forskning och utveckling

Kostnaderna för dessa kompletteringar beräknas under perioden 1968/69—1971/72 uppgå till 93, 221, 538 resp. 918 milj. kr. årligen eller till sammanlagt 1 770 milj. kr. i prisläge maj 1967.

Utredningen har alltså framräknat ett utgiftsbehov för den aktuella fyraårsperioden för det militära försvaret om sammanlagt 19 512 milj. kr. (prisläge maj 1967) med den fördelning på budgetår som framgår av följande sammanställning.

| | 1968/69 | 1969/70 | 1970/71 | 1971/72 | Totalt |
|-----------------------|---------|---------|---------|---------|--------|
| Basutgifter | 4 689 | 4 639 | 4 372 | 4 042 | 17 742 |
| Kompletteringar | 93 | 221 | 538 | 918 | 1 770 |
| Totalt | 4 782 | 4 860 | 4 910 | 4 960 | 19 512 |

Utredningen föreslår att för det militära försvaret bestäms en utgiftsram som motsvarar dessa behov. Prisregleringsmedel har här inte inräknats för budgetåret 1968/69. Utgiftsramen har avvägts så att en fortsatt rationalisering drivs fram. Det förutsätts vidare att utanför denna ram tillkommer kvarvarande investeringar för nya I 1 och Ing 1, utgifter för beredskapsstyrkan för FN-tjänst, Stockholms datamaskincentral, signalskyddsnämnden samt försvarets fabriksverk och flygtekniska försöksanstalten.

I utgiftsramen ingår återtagning av de 242 milj. kr. av reservationsmedel som inte togs i anspråk budgetåret 1966/67. Återtagning sker med 62 milj. kr. budgetåret 1968/69 och med 90 milj. kr. vart och ett av budgetåren 1969/70 och 1970/71. Anslagsramarna dessa budgetår minskar i motsvarande mån.

Den här föreslagna utgiftsramen innebär en begränsad uppräkningsmedel med i runt tal 50 milj. kr. per år efter budgetåret 1968/69. För fyraårsperioden 1968/69—1971/72 är den således sammanlagt 300 milj. kr. större än det utgångsbud för förhandlingar som de socialdemokratiska ledamöterna lade fram i försvarsutredningen den 12 december 1967.

Försvarsutredningens förslag är för fyraårsperioden sammanlagt 192 milj. kr. högre än det av överbefälhavaren utredda alternativet A 1 omräknat till prisläge maj 1967.

Försvarsutredningen har funnit att med den utgiftsram som föreslås

värnkraften kan upprätthållas i det kortsiktiga perspektivet och tillfredsställande handlingsfrihet skapas i det mer långsiktiga;

norrlandsbrigader, infanteribrigader och pansarbrigader kan vara kvar i krigsorganisationen i huvudsak i samma antal som enligt tidigare planer och med i vissa avseenden höjd kvalitet;

Viggenprojektet kan genomföras beträffande attack- och spaningsversionerna och handlingsfrihet skapas i luftförsvarsfrågan;

begränsningarna i organisationen under fyraårsperioden inskränks till tre flygflottiljer, såvida inte rationaliseringar med bibehållen värnkraft gör ytterligare förbandsinskränkningar motiverade.

Utredningen föreslår att planeringen för tiden efter budgetåret 1971/72 t. v. sker på grundval av de långsiktiga ekonomiska förutsättningar som ges av en horisontell planeringsnivå som utgår från utgiftsramen för försvarsbeslutets sista budgetår. Alternativa förändringar beräknas från denna nivå. Vid den årliga rullningen av planeringen med ett år bör planeringens nivå och inriktning prövas.

I fråga om *civilförsvaret* räknar försvarsutredningen med att den uppbyggnad som beslutats åren 1956 och 1959 i princip skall fullföljas och vara i huvudsak genomförd med de medel som föreslås t. o. m. budgetåret 1971/72.

Utredningen anser att man även för den framtid som nu kan överblickas bör räkna med skyddsrum som ett väsentligt inslag i vårt civilförsvaret. Ställning tas dock inte nu till hur skyddet i vissa städers innerområden bör utformas. I föreslagna ramar har medel avsatts för beredskapsproduktion av skyddsmasker för den vuxna delen av befolkningen och utveckling av prototyper för barn mellan 3—10 år samt småbarn. Åtgärden avses skapa erforderlig handlingsberedskap för att inom rimlig tid kunna anskaffa skyddsmasker åt hela befolkningen för det fall de säkerhetspolitiska förhållanden framdeles skulle motivera detta. Modernisering av varnings- och alarmeringssystemet bör få fortsätta. Utredningen förordar att den nuvarande utrymningsplanläggningen i huvudsak bibehålls. Konsekvenserna för samhället av en omfattande utrymning bör studeras ytterligare. Utbyggnaden av undsättningsorganisationen bör enligt utredningen fullföljas på grundval av 1959 års riksdagsbeslut.

Utredningen föreslår att anslagsramarna för civilförsvaret budgetåren 1968/69—1971/72 bestäms till 113,3, 114, 114 respektive 112 milj. kr. i fasta priser (prisläge maj 1967).

I god tid före periodens utgång bör enligt utredningen underlag föreligga för ställningstagande om civilförsvarets utveckling efter 1971/72.

Betydande förbättringar av vissa av *värnpliktsförmånerna*, nämligen penningbidrag, premier, utrykningsbidrag och familjepening, har skett så sent som fr. o. m. den 1 juli 1967 till en kostnad av ca 55 milj. kr. för år. Försvarsutredningen framhåller att det tillgängliga ekonomiska utrymmet för ytterligare kostnadskrävande åtgärder de närmaste åren är litet.

Med beaktande av dessa förhållanden har försvarsutredningen övervägt olika åtgärder för ytterligare förbättring av de värnpliktigas förmåner. Utredningen har härvid funnit det önskvärt med vissa sådana åtgärder och har därför som framgår av kapitel 8 — för den kommande fyraårsperioden inom föreslagna ramar upptagit medel som kan ianspråkta t. ex. för förmånsförbättringar. Några sådana medel har dock inte räknats med för budgetåret 1968/69. Utredningen föreslår att bl. a. mot denna bakgrund förmånsfrågorna prövas successivt under den förestående fyraårsperioden, allteftersom det blir anledning att definitivt ta ställning till olika åtgärder.

Utredningen föreslår, oberoende av det sagda, att redan fr. o. m. den 1 juli 1968 vidtas vissa mindre ändringar av reglerna för reseersättning vid inställelse till mobiliseringsövning.

BILAGA 1

Redogörelse av försvarsutredningens ordförande för vissa väsentliga avgöranden i utredningen

Med hänsyn till den politiska uppmärksamhet som arbetet i försvarsutredningen blivit föremål för — inte minst den ovanliga åtgärd som folkpartiets, högerns och centerpartiets ledamöter vidtog genom att lämna utredningen — kan det vara motiverat att beskriva gången vid vissa väsentliga avgöranden i utredningen.

I direktiven för utredningen angavs att arbetet skulle avse tiden efter budgetåret 1966/67. Härav följde att utredningen avsågs kunna ge underlag för ett beslut vid 1967 års vårriksdag.

I mars månad 1966 upptog utredningens ordförande till överläggning i utredningen frågan om arbetet i utredningen beträffande de avgörande huvudfrågorna skulle inriktas på att ett avgörande skulle ske före kommunalvalen i september månad samma år. För ordförandens vidkommande kunde en sådan ordning tänkas likaväl som att dröja till efter valet. Utredningen var enig om att välja det sistnämnda alternativet.

Det har inom utredningen rått enighet om att de slutliga förslag i fråga om huvudlinjerna i ett kommande försvarsbeslut som kunde komma att framföras till överläggning i utredningen skulle vara baserade på bedömningar eller ståndpunkter från resp. partiledningars sida. På så sätt skulle bindande partiöverläggningar kunna föras inom ramen för utredningens arbete. Det förutsattes allmänt att regeringspartiets representation skulle ha initiativet.

Med hänsyn till utredningens beslut att skjuta upp huvudfrågornas behandling till efter valet var det inte heller nödvändigt för partiledningarna att ta ställning förrän vid den tidpunkten.

Den 14 april 1966 uppdrog ordföranden åt de militära experterna att utifrån vissa av honom gjorda anvisningar utreda minskningar i kostnadsramen för det lägsta av de av överbefälhavaren utredda ramalternativen (»3460»). Bl. a. förutsattes att anslagen inom flygvapnets delram skulle minska med 10 %.

Experterna överlämnade den anbefallda utredningen till ordföranden den 3 juni 1966.

Efter vårriksdagens enhälliga beslut att minska försvarsutgifterna under 1966/67 genom en förskjutning av materialanskaffningar och byggnationer till ett belopp av ca 350 milj. kr. skulle ett försvarsbeslut som utgick från det lägsta av de av överbefälhavaren utredda ramalternativen inkl. en årlig ökning med 2,5 % jämte återtagning av de från 1966/67 uppskjutna utgifterna samt uppräknig med hänsyn till kända pris- och lönestegringar leda till mycket stora statsfinansiella och samhällsekonomiska påfrestningar. För en fyraårsperiod kunde utgiftsökningen uppskattas till 2 500—3 000 milj. kr., varvid osäkerheten främst var betingad av vilka minskningar som kunde göras i »3460» utan väsentlig förändring av balansen mellan olika vapensystem.

Representanterna för det socialdemokratiska partiet i utredningen hade i överläggningar med sin partiledning kommit till att en så kraftig höjning av försvarskostnaderna inte borde ske. Utöver de ekonomiska förutsättningarna påverkades denna uppfattning också av bedömningen att fredssituationen i Europa efter hand ytterligare stabiliserats. Denna stabilisering krävde för överskådlig tid ett starkt svenskt försvar, men detta antogs kunna vidmakthållas utan denna starka ökning av utgifterna.

Dessa ekonomiska och utrikespolitiska förhållanden var avgörande när det socialdemokratiska partiets representanter i utredningen bedömde att försvarsutgifterna för de närmaste åren borde fixeras vid en väsentligt lägre nivå än vad en uppräknings till av överbefälhavaren utredda ramalternativ, även vid viss minskning av »3460», skulle förutsätta. Eftersom avvikelserna ansågs böra bli förhållandevis stora, var dessa utredningar ingen ändamålsenlig utgångspunkt för det aktuella försvarspolitiska ställningstagandet vad gällde avvägningen inom krigsmakten. Detta talade starkt för att ett nytt utredningsuppdrag borde ges åt överbefälhavaren med utgångspunkt i en eller flera lägre kostnadsramar än de som ingått i »ÖB 65». Då det kunde förutsättas att en sådan ny utredningsomgång skulle behöva spänna över åtminstone ett år, eller kanske två, skulle 1967/68 behöva bli ett övergångsår.

Vid utredningens sammanträde den 12 oktober 1966 framlade den socialdemokratiska gruppen i utredningen denna sin bedömning. Dess förslag innebar att utredningen måtte besluta om ett nytt utredningsuppdrag till överbefälhavaren samt att i avvaktan på behandlingen av ett sådant nytt utredningsmaterial försvarsutgifterna under 1967/68 skulle i fasta priser räknat bibehållas vid den nivå de hade 1966/67. Förslaget innehöll inga preciseringar av vilken eller vilka kostnadsramar som borde anges för den nya utredningen. Det förutsattes att sådana skulle preciseras vid fortsatta överläggningar inom utredningen. Men det angavs att kostnadsutvecklingen måste bli väsentligt mera flack än vad den tidigare årliga uppräknings med 2,5 % medfört. Utredningens militära experter fick i uppdrag att belysa vissa frågor i anledning av detta förslag. En redovisning av detta uppdrag skedde inför utredningen den 22 november.

Den 24 november framlade de övriga partigrupperna i utredningen en gemensam promemoria, i vilken begärdes expertutredningar av vissa besparingsåtgärder med utgångspunkt i en fortsättning av 1963 års försvarsbeslut. Begärda expertutredningar redovisades den 6 december.

De fortsatta överläggningarna ledde inte till något konkret resultat. Den 15 december såg sig ordföranden föranlåten att i skrivelse till försvarsministern anmäla att utredningen inte kunde ge något underlag för beslut vid 1967 års riksdag samt att vissa nya utredningar var påkallade under förutsättning att Kungl. Maj:t ansåg att utredningen skulle fortsätta sitt arbete. De borgerliga partiernas representanter markerade genom ett uttalande till utredningens protokoll den mening, att utredningen bort förhandla sig fram till en uppgörelse på basis av det material som förelåg.

Den 13 januari 1967 medgav Kungl. Maj:t i konselj att utredningen fick fortsätta trots att förslag inte kunde lämnas i sådan tid som ursprungligen avsetts. Någon ändring i övrigt av tidigare givna direktiv skedde inte. Vid utredningens sammanträde samma dag framlade ordföranden förslag till direktiv för de utredningsuppdrag han föreslog skulle lämnas till överbefälhavaren, utredningens utrikespolitiska expert och en expertgrupp avseende frågor rörande totalförsvaret. Vid påföljande sammanträde den 18 januari beslöt utredningen enhälligt — leda-

möterna Virgin och Bohman var frånvarande — att lämna föreslagna utredningsuppdrag. Härav föranledda direktiv, vilka finns refererade i avsnitten 2.5, 4.2 och 4.1, justerades vid sammanträde den 20 januari. Den 7 februari överlämnades till överbefälhavaren kompletterande direktiv bakom vilka stod ledamöterna Virgin och Bohman.

Vid utredningens sammanträde den 7 juni yrkade ledamöterna Virgin och Bohman — med hänvisning till det just då pågående kriget mellan Israel och arabstaterna och den i samband därmed inträdda allmänna spänningen — att utredningsuppdraget till överbefälhavaren skulle återkallas. Samtliga övriga ledamöter avvisade detta förslag.

Den hos överbefälhavaren begärda utredningen överlämnades och föredrogs vid sammanträden i slutet av september. Vid sammanträden den 29 september och den 12 oktober redovisades de övriga begärda expertutredningarna.

Vid utredningens sammanträde den 12 december framlade ledamoten Bengt Gustavsson å den socialdemokratiska gruppens vägnar förslag till ett fyraårigt försvarsbeslut och anförde därvid bl. a. följande:

Vi föreslår att försvarskostnaderna, i fast penningvärde hålles på nuvarande aktningvärda nivå under de närmaste fyra budgetåren. Det innebär enligt det prisläge som utgår från maj 1967 4 720 milj. kr. Till detta kommer de utanför ramen liggande kostnader vi väl känner: I 1 och Ing 1, beredskapsstyrkor i FN-tjänst, Försvarets fabriksverk, Flygtekniska försöksanstalten m. m. Så har vi återtagandet av reservationsmedel, som vi föreslår återtagna med 62 milj. kr. första året och 90 milj. kr. för de påföljande.

För att i görligaste mån förebygga diktatbeskyllningar betonas ordet *föreslår*. I ärlighetens namn skall dock medgivnas att utrymmet för diskussion om första året inte är stort.

Med det sagda har fyraårsperspektivet berörts och det särskilt kärva budgetåret 1968/69 vidrörts.

Vi anser inte att riksdagen förleades till äventyrlighet om den inbjudes att besluta enligt vårt förslag. Vi har aldrig gett oss in på konststycket att försöka bevisa att man får lika mycket för mindre pengar som för mera men vi anser oss tryggt kunna konstatera att vårt förslag ger försvaret erforderlig styrka för de närmaste åren: Det aktuella vigenprogrammet kan fullföljas. Vi behöver inte ge oss på nedväxling av infanteribrigader till skytteregementen eller annat av låg prestanda. Det räcker med förhållandevis moderat sänkning av planerad kvalitet. Skyddet mot låghöjdsanfall kan stärkas. Vidare kan det mesta av våra pansarbrigader bibehållas.

Kort sagt, vi anser att vårt förslag kan ge landet det försvar som det utrikespolitiska läget kan komma att kräva under överblickbar period.

Det långsiktigare perspektivet är naturligtvis svårare att överblicka. Där kommer också doktrinförändringar och militärpolitisk utveckling in i bilden med större tyngd. Försvarsutredningen har skaffat sig vissa insikter i dessa frågor men åtskilligt återstår att utröna. Vi föreslår därför att försvarsbeslutet i görligaste mån får ett innehåll som ger erforderliga hållpunkter för myndigheternas planering men samtidigt ger största möjliga handlingsfrihet för åren efter 1972.

Det mest näraliggande är dock åren dessförinnan och där föreslår vi nuvarande, för försvaret förmånliga ordning — minus utvecklingsprocenten.

Vid utredningens sammanträde den 13 december presenterade ledamoten Ståhl centerpartiets och folkpartiets gemensamma förslag att läggas till grund för fortsatta förhandlingar. Förslaget innebar, att ramarna för det militära försvaret skulle, här omräknade till prisläget maj 1967, utgöra för

| | | | |
|--------------------|-----------------|---|---|
| budgetåret 1968/69 | 4 920 milj. kr. | | |
| » 1969/70 | 5 050 | » | » |
| » 1970/71 | 5 185 | » | » |
| » 1971/72 | 5 315 | » | » |

och därefter en planeringsnivå som, räknat från det sista budgetåret i fyraårsperioden, steg med ca 100 milj. kr./år De angivna beloppen under fyraårsperioden skulle inkludera de reservationsmedel, som innehållits budgetåret 1966/67. Utgångspunkten angavs vara en uppräknig av alternativet B med i genomsnitt något mer än 100 milj. kr., per år fördelade med ett lägre belopp första året och ett väsentligt högre under det sista.

Ståhl betraktade mittenpartiernas förslag som försiktigt. Med hänsyn till det ansträngda ekonomiska läget hade man inskränkt sig till att föreslå dessa belopp, som dock skulle innebära en inte oväsentlig förstärkning i jämförelse med det socialdemokratiska förhandlingsbudet. Om det framförda förslaget realiserades kunde man reparera vissa brister i ÖB:s utredningsalternativet B vad gällde samtliga försvarsgrenar.

Ståhl fäste vikt vid att de angivna ramarna, som skulle omfatta en fyraårsperiod, skulle medge flexibilitet beträffande anslagsbeloppens fördelning på de olika budgetåren under perioden. Vidare betonades att det angivna förslaget var att betrakta som ett förhandlingsbud. Då detta ansågs lågt förklarade Ståhl att man inte var beredd till alltför stora avvikelser.

Ledamoten Bohman hade vid ett tidigare sammanträde (den 22 november) meddelat att enligt högerpartiets uppfattning utredningsalternativet C borde läggas till grund för fortsatta förhandlingar om anslagsramens storlek. I anslutning till presentationen av centerpartiets och folkpartiets gemensamma förslag förklarade sig Bohman positiv till förslaget med hänsyn till det ekonomiska läget, under förutsättning att särskilda medel därutöver ställes till förfogande från annan huvudtitel med arbetsmarknadspolitiska motiveringar. Omfattningen härav borde utgöra »åtskilliga hundratal miljoner kronor.»

Vid utredningens sammanträde den 14 december uttalade ledamoten Gunnar Gustafsson på den socialdemokratiska gruppens vägnar följande.

Den socialdemokratiska gruppen har ett starkt önskemål om att kommande försvarsbeslut måtte få en bred parlamentarisk förankring. Emellertid kan inte detta köpas till vilket pris som helst. Det förslag som Bengt Gustavsson på den socialdemokratiska gruppens vägnar presenterade i tisdags grundar sig på en realistisk utrikes- och militärpolitisk bedömning med hänsynstagande till den ansträngda ekonomiska situationen. Eftersom vi anser detta förslag välgrundat är vi självfallet inte beredda att i avsevärd grad avvika från detta.

Det förslag, som mittenpartierna presenterade i går, skiljer sig från det socialdemokratiska med 1 258 milj. kr. under en fyraårsperiod. Denna differens är så stor att vi inte kan tänka oss några realistiska förhandlingar på denna nivå. Utgångsbudet för förhandlingar måste enligt vår mening väsentligt understiga alternativ B, som med 680 milj. kr. överstiger vårt förhandlingsbud.

I kontakter mellan partierna i en mindre delegation har några närmanden inte kunnat ske i sådan omfattning att några förhandlingar lämpligen kan företas. Emellertid föreslår vi att förhandlingarna inte definitivt avbrytes nu, utan att vi dels med hänsyn till tiden, dels till den ekonomiska situationen avvaktar statsverkspropositionen i januari och då undersöker om förutsättningar för fortsatta förhandlingar föreligger.

Gustafsson framhöll även som svar på en av ledamoten Eliasson tidigare ställd fråga hur reserverade medel inom försvaret borde användas, att dessa i framtiden borde utnyttjas som hittills, varvid stor vikt skulle fästas vid konjunktursituationen.

Efter överläggningar hemställde centerpartiets och folkpartiets representanter om besked påföljande dag huruvida socialdemokratiska representanterna var beredda medverka till

1) att rambeloppet för militära försvaret i statsverkspropositionen anges som preliminärt samt

2) att överläggningarna om rambeloppen avser en tidrymd om fyra år.

Vid ett delegationssammanträde påföljande dag (den 15 december) meddelade ledamoten Gunnar Gustafsson att socialdemokraterna i enlighet med partigruppens tidigare uttalade uppfattning var positivt inställda till ovannämnda punkt 2). Be-
träffande den första punkten — att ange rambeloppen i statsverkspropositionen som preliminära — ligger det helt under regeringens ansvarsområde. Gustafsson hade inhämtat att regeringen icke var beredd ange rambeloppet för budgetåret 1968/69 som preliminärt. Högerpartiets, centerpartiets och folkpartiets företrädare meddelade därvid att förutsättningar för fortsatta förhandlingar därmed inte längre förelåg.

Enligt utredningens beslut den 14 december sammanträdde utredningen ånyo den 11 januari 1968.

Socialdemokraterna erinrade om att 1963 års försvarsbeslut innehöll en bestämmelse om att, därest arbetsmarknadspolitiska behov motiverade detta, ett belopp om 20 milj. kr. skulle kunna tillföras rambeloppet. Socialdemokraterna ställde frågan huruvida ett erbjudande om ett liknande förslag skulle underlätta möjligheterna till fortsatta förhandlingar. Denna fråga besvarades inte.

Det konstaterades att utgångsläget för fortsatta förhandlingar i huvudsak icke förändrats. De borgerliga ledamöterna meddelade sin avsikt att hos försvarsmi-
nistern anhålla om entledigande som ledamöter i utredningen eftersom det inte fanns något förhandlingsutrymme för första budgetåret.

BILAGA 2

Försvarsutgifternas utveckling i olika länder

Uppgifterna är hämtade från OECD:s nationalräkenskapsöversikter och avser försvarsutgifterna i procent av bruttonationalprodukten till produktionskostnad (faktorpris).

| | 1958 | 1963 | 1965 |
|-----------------------|------|------|------|
| Sverige..... | 5,3 | 5,3 | 5,0 |
| Vissa NATO-länder: | | | |
| Förenta staterna..... | 11,2 | 9,6 | 8,3 |
| Storbritannien..... | 7,2 | 6,8 | 6,6 |
| Frankrike..... | 6,7 | 5,5 | 5,0 |
| Västtyskland..... | 3,0 | 5,3 | 4,6 |
| Belgien..... | 3,6 | 3,6 | 3,2 |
| Norge..... | 3,8 | 3,8 | 4,1 |
| Danmark..... | 3,0 | 3,3 | 3,3 |
| Vissa övriga länder: | | | |
| Schweiz..... | 3,2 | 2,7 | 2,6 |
| Österrike..... | 1,7 | 1,5 | 1,5 |

Anm.

1. Skillnaderna i uppskattade procentandelar i förhållande till de på s. 155 redovisade uppgifterna sammanhänger bl. a. med olikheten mellan OECD-statistiken och den svenska officiella statistiken i fråga om vissa definitioner och gränsdragningar.
2. Några motsvarande uppgifter för östblockets länder har inte kunnat tas med, enär dessa länders försvarskostnadsredovisning och nationalinkomstdefinitioner väsentligt skiljer sig från praxis i de här redovisade länderna.









Statens offentliga utredningar 1968

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Handläggningen av säkerhetsfrågor. [4]

Försvarsdepartementet

Ekonomisystem för försvaret. [1]

Ekonomisystem för försvaret. Bihang. [2]

Säkerhetspolitik och försvarsutgifter. [10]

Finansdepartementet

Koncentrationsutredningen. II. Kreditmarknadens struktur och funktionssätt. [3] III. Industrins struktur och konkurrensförhållanden. [5] IV. Strukturutveckling och konkurrens inom handeln. [6] V. Ägande och inflytande inom det privata näringslivet. [7]

Jordbruksdepartementet

Skogsbrukets planläggningsfrågor. [8]

Virkesbalanser 1967. [9]

