

TOTAL FÖRSVARET 1977-82

Ur KB:s samlingar

Digitaliserad år 2013



National Library
of Sweden

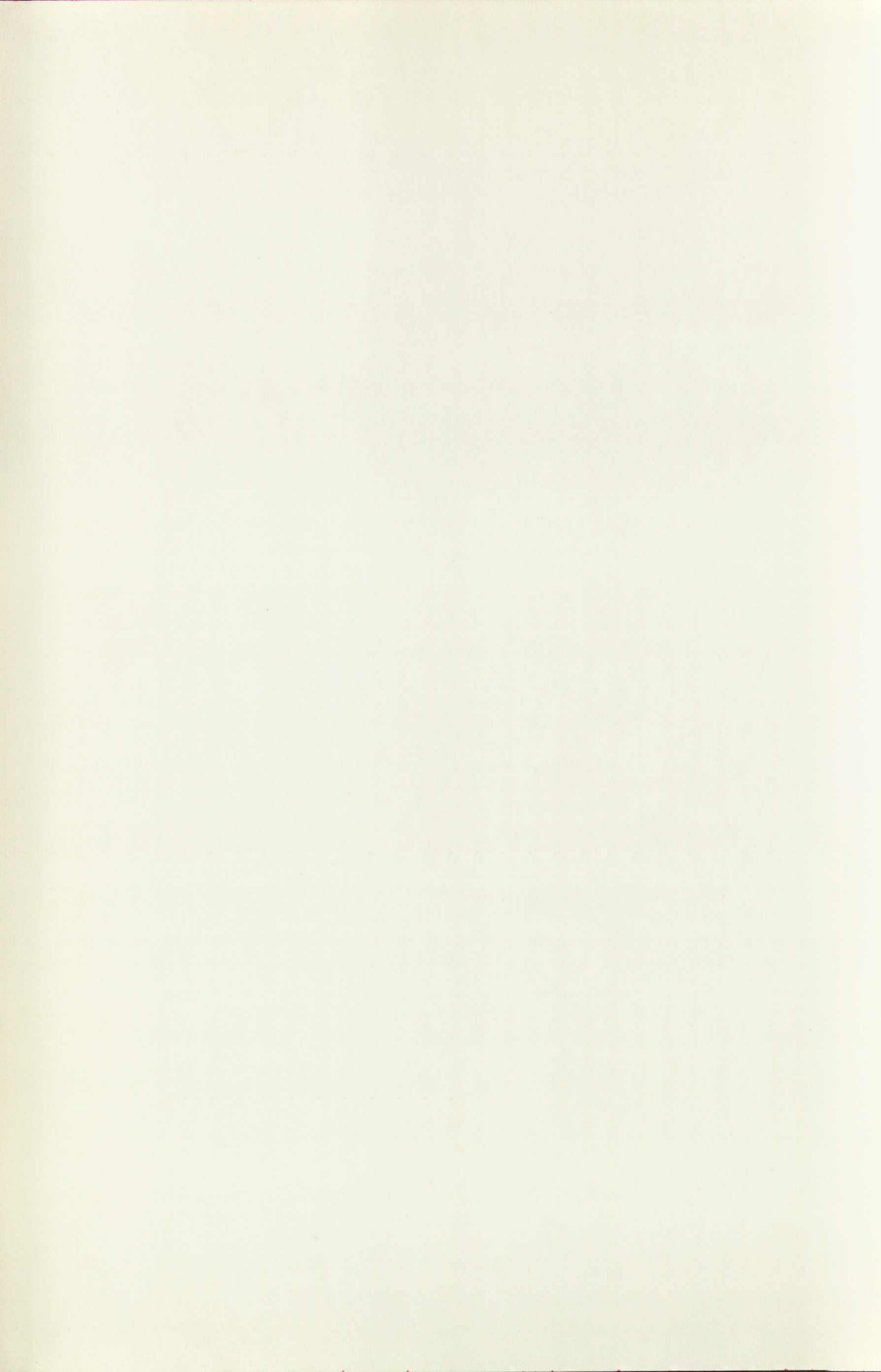
Betänkande av 1974 års
försvarsutredning

SOU^{1977:1}

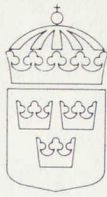
TOTAL FÖRSVARET 1977-82

Betänkande av 1974 års
försvarsutredning

SOU_{1977:1}



223
12



Statens offentliga utredningar
1977:1
Försvarsdepartementet

Totalförsvaret 1977–82

•

Betänkande av 1974 års försvarsutredning
Stockholm 1977

Omslag Vidar Forsberg
ISBN 91-38-03229-5
ISSN 0375-250X
Gotab, Stockholm 1977

Statsrådet och chefen för försvarsdepartementet

1974 års försvarsutredning överlämnade den 30 januari 1976 sitt betänkande Säkerhetspolitik och totalförsvar (SOU 1976:5).

Utredningen har därefter fortsatt sitt arbete. Därvid har såsom ledamöter ingått statssekreteraren i försvarsdepartementet Anders Thunborg, tillika ordförande, samt ledamöterna av riksdagen Karl Bengtsson, Torsten Gustafsson, Bengt Gustavsson, Olle Göransson, Per Petersson och Maj Britt Theorin.

På därom gjord framställning entledigades fr o m den 8 oktober 1976 statssekreteraren Anders Thunborg från uppdraget att vara ordförande och fr o m den 1 november 1976 även från uppdraget att vara ledamot.

Chefen för försvarsdepartementet förordnade den 28 oktober 1976 ledamoten av utredningen Torsten Gustafsson att vara ordförande. Vidare förordnade chefen för försvarsdepartementet samma dag statssekreteraren i försvarsdepartementet Gunnar Nordbeck att vara ledamot.

Som experter har till utredningens förfogande stått avdelningsdirektören Ulf Broström, kanslirådet Ingvar Ehrling, generallöjtnanten Gunnar Eklund, departementsrådet Lennart Grape, överingenjören Sven Hellman, departementssekreteraren Ulf Karlsson, utrikesrådet Leif Leifland, statssekreteraren Gunnar Nordbeck, departementsråden Sven-Erik Orrö och Gunnar Petri, byråchefen Erik Thyberg samt översten Rolf Wigur.

Departementschefen entledigade på därom gjord framställning fr o m den 1 februari 1976 departementssekreteraren Ulf Karlsson från uppdraget och förordnade departementssekreteraren Lars-Olov Pettersson att fr o m den 4 maj 1976 vara expert. På därom gjord framställning entledigades Pettersson från uppdraget fr o m den 8 oktober 1976. Vidare entledigade departementschefen den 28 oktober 1976 statssekreteraren Gunnar Nordbeck från uppdraget att vara expert och förordnade fr o m den 11 november 1976 informationssekreteraren Johan Tunberger att vara expert.

Huvudsekreterare har varit departementsrådet Ingemar Engman.

Till utredningens förfogande som sekreterare har stått departementssekreteraren Mats Bergquist, överstelöjtnanterna Lars-Erik Englund och Åke Segrén samt kommandörkaptenen Jan Sondén.

På därom gjord begäran entledigades fr o m den 1 april 1976 departementssekreteraren Mats Bergquist från uppdraget.

I utredningens sekretariat har medverkat kanslisten Eivor Ruthberg.

Försvarsutredningen får härmed överlämna sitt andra betänkande kallat Totalförsvaret 1977-82.

Till betänkandet har fogats två reservationer, en av ledamöterna Gustavsson och Göransson samt en av ledamöten Theorin.

Utredningens arbete är härmed slutfört.

Torsten Gustafsson

Karl Bengtsson

Bengt Gustavsson

Olle Göransson

Gunnar Nordbeck

Per Petersson

Maj Britt Theorin

/Ingemar Engman

Innehåll

<i>Utredningsuppdraget och arbetets bedrivande</i>	7
<i>Sammanfattning</i>	11
Kapitel 1 Riktlinjer för säkerhetspolitiken och totalförsvarets fortsatta utveckling	23
Kapitel 2 Riktlinjer för det militära försvarets fortsatta utveckling	29
2.1 Programplan för det militära försvaret för perioden 1977/78–1981/82	29
2.1.1 Anvisningar för planeringen	29
2.1.2 Planeringsförutsättningar enligt överbefälhavaren	30
2.1.3 Prisregleringssystem och investeringar	31
2.1.4 Överbefälhavarens planering	31
2.2 Övrigt underlag	35
2.2.1 Jaktflygplan och robotar för 1990-talets behov	35
2.2.2 Samhällsekonomisk analys av framtida flygplansanskaffning	37
2.2.3 Överbefälhavarens personalutredning 1976	39
2.3 Förvarsutredningens överväganden och förslag	41
2.3.1 Grunder	41
2.3.2 Inriktning av program och funktioner	42
2.3.3 Ekonomiska överväganden	59
Kapitel 3 Riktlinjer för civilförsvarets fortsatta utveckling	63
3.1 Programplan för civilförsvaret för perioden 1977/78–1981/82	63
3.1.1 Anvisningar för planeringen	63
3.1.2 Planeringsförutsättningar enligt civilförsvaretsstyrelsen	63
3.1.3 Planering i det högre alternativet	65
3.1.4 Konsekvenser av planeringen i det lägre alternativet	68
3.1.5 Studie rörande uthålligheten hos stridslednings- och luftbevakningssystemet inom det militära försvaret	69
3.2 Förvarsutredningens överväganden och förslag	69
3.2.1 Grunder	69
3.2.2 Inriktning av program och funktioner	70
3.2.3 Ekonomiska överväganden	75

Kapitel 4	<i>Riktlinjer för det ekonomiska försvarets fortsatta utveckling</i>	77
4.1	Programplan för det ekonomiska försvaret för perioden 1977/78–1981/82	77
4.1.1	Anvisningar för planeringen	77
4.1.2	Planeringsförutsättningar	77
4.1.3	Behov av beredskapsåtgärder	79
4.1.4	Vissa särskilda förslag	80
4.1.5	Förslag från överstyrelsen för ekonomiskt försvar	82
4.2	Förvarsutredningens överväganden och förslag	82
4.2.1	Grunder	83
4.2.2	Inriktning av program och funktioner	84
4.2.3	Ekonomiska överväganden	88
Kapitel 5	<i>Riktlinjer för fortsatt utveckling av psykologiskt försvar</i>	91
5.1	Programplan för psykologiskt försvar för perioden 1977/78–1981/82	91
5.1.1	Anvisningar för planeringen	91
5.1.2	Programplan för psykologiskt försvar	91
5.2	Förvarsutredningens överväganden och förslag	92
Kapitel 6	<i>Riktlinjer för fortsatt utveckling av övrigt totalförsvar</i>	95
6.1	Riktlinjer för fortsatt utveckling av hälso- och sjukvård i krig	95
6.1.1	Programplan för sjukvårdsberedskapen för perioden 1977/78–1981/82	95
6.1.2	Förvarsutredningens överväganden och förslag	99
6.2	Riktlinjer för fortsatt utveckling av televerkets försvarsberedskap	101
6.2.1	Programplan för televerkets försvarsberedskap för perioden 1977/78–1981/82	101
6.2.2	Förvarsutredningens överväganden och förslag	102
6.3	Riktlinjer för fortsatt utveckling av försvarsberedskapen vid Sveriges Radio AB	103
6.3.1	Programplan för försvarsberedskapen vid Sveriges Radio AB för perioden 1977/78–1981/82	103
6.3.2	Förvarsutredningens överväganden och förslag	104
6.4	Riktlinjer för fortsatt utveckling av den kommunala beredskapsplanläggningen	104
6.4.1	Programplan för den kommunala beredskapsplanläggningen för perioden 1977/78–1981/82	104
6.4.2	Förvarsutredningens överväganden och förslag	105
Kapitel 7	<i>Samordning och samverkan inom totalförsvaret</i>	107
	<i>Reservationer</i>	109

Utredningsuppdraget och arbetets bedrivande

Direktiven för utredningsarbetet innefattas i ett anförande till statsrådsprotokollet den 25 oktober 1974 av chefen för försvarsdepartementet, statsrådet Holmqvist. Därvid anfördes i huvudsak följande.

1974 års riksdag (mot 1974:402 och 1974:403, FöU 1974:19, rskr 1974:190) har uttalat att en ny försvarsutredning borde tillkallas så att den kan påbörja sitt arbete under hösten 1974.

Riksdagen (mot 1974:404, FöU 1974:23, rskr 1974:194) har också behandlat frågan om beredskap för s k fredskriser. Försvarsutskottet konstaterar i sitt betänkande att gränsen mellan å ena sidan fredskriser och å andra sidan ekonomiskt hot och ekonomiska åtgärder i fientligt syfte kan vara svår att dra. Utskottet anser vidare att planeringen av vår beredskap på försörjningsområdet bör ges en sådan inriktning att den också täcker mera fredsmässiga behov. Av grundläggande betydelse är därvid, enligt utskottet, det arbete som bedrivs av försörjningsberedskapsutredningen (H 1971:01) och energiberedskapsutredningen (H 1974:03). Utskottet menar vidare att den försvarsutredning som utskottet förutsätter skall tillkallas måste ägna betydande uppmärksamhet åt försörjningsberedskapen och att den därvid får anledning att beröra beredskapen för fredskriser.

Vidare har riksdagen (mot 1974:404, FöU 1974:22, rskr 1974:193) som sin mening gett till känna vad försvarsutskottet har anført om en ökad integration mellan försvaret och det civila fredssamhället. Enligt utskottet bör en kartläggning av möjligheterna att komma längre i detta avseende komma till stånd i lämpligt sammanhang.

Mot bakgrund av det anförda förordar jag att sakkunniga tillkallas för att överväga och lämna förslag om totalförsvarets fortsatta utveckling m m.

Sveriges säkerhetspolitik bygger på alliansfrihet i fred syftande till neutralitet i krig. Denna inriktning kommer till uttryck i det mål för vår säkerhetspolitik som antogs av 1968 års riksdag (prop 1968:110, SU 1968:122, rskr 1968:281) och som konfirmerades av 1972 års riksdag (prop 1972:75, FöU 1972:17, rskr 1972:231). De sakkunniga bör utgå från att detta mål alltjämt skall gälla.

För att skaffa sig en bakgrund till sina överväganden om totalförsvarets uppgifter och inriktning bör de sakkunniga analysera vilka hot av olika slag som kan uppkomma mot vår frihet och vårt oberoende och som bör tas som utgångspunkt för den långsiktiga planeringen av vårt framtida totalförsvär. Ett viktigt underlag utgör härvid de s k angreppsanfallen och krisfallen samt annat miljöunderlag som har legat till grund för myndigheternas studie- och planeringsverksamhet.

Det nuvarande samhället och samhällsutvecklingen kännetecknas av stor komplexitet och av att olika verksamhetsgrenar påverkar och griper in i varandra. Samhället blir därigenom mer känsligt för störningar än tidigare. På flera sätt blir också det internationella beroendet allt större. Detta innebär att medlen för att utöva hot eller påtryckningar mot en nation blir flera och av olika slag. Det kan tex vara fråga

om militära åtgärder, aktioner mot civilbefolkningen eller handelspolitiska och ekonomiska sanktioner. Det är mot denna bakgrund angeläget att de sakkunniga studerar det totala försvarets roll i säkerhetspolitiken samt hur bästa balans skall nås i våra samlade försvarsansträngningar. De sakkunniga får därvid anledning att också beröra beredskapen för fredskriser.

De sakkunniga bör också studera hur det fredstida samhällets utveckling påverkar våra försvarsåtgärder. De torde därvid komma att beröra frågan om en ökad integration mellan försvaret och det civila fredssamhället. Det är emellertid angeläget att understryka att samhällets utveckling självfallet skall styras av medborgarnas fredstida önskemål och behov.

På grundval av det militära försvarets och civilförsvarets perspektivplaner, det ekonomiska försvarets perspektivstudier samt de särskilda studierna avseende övrigt totalförsvar bör de sakkunniga överväga och lämna förslag om de olika totalförsvarsgrenarnas uppgifter i stort och principiella inriktning på längre sikt. Till grund för de sakkunnigas överväganden härvidlag bör även ligga de studieresultat som tas fram av försörjningsberedskapsutredningen och energiberedskapsutredningen.

I ett senare skede bör de sakkunniga granska det militära försvarets och civilförsvarets programplaner för perioden 1977/78–1981/82 samt motsvarande planer för ekonomiskt försvar och övrigt totalförsvar och därvid överväga om dessa motsvarar de sakkunnigas långsiktiga bedömningar. Härvid bör särskilt beaktas att en tillfredsställande handlingsfrihet för framtiden erhålls.

I sina överväganden år 1974 om det militära försvarets och civilförsvarets programplanering behandlade riksdagens försvarsutskott (FöU 1974:19) bl a frågan om system för prisreglering av planerings- och utgiftsramar. Utskottet anförde därvid att det är angeläget att man snabbt fullföljer arbetet med att sammanställa erfarenheterna av nu gällande system med kompensation enligt nettoprisindex.

Enligt utskottet bör frågan därefter övervägas av den försvarsutredning som utskottet räknar med skall tillkallas. Riksdagen (rskr 1974:190) beslöt att som sin mening ge Kungl Maj:t tillkänna vad utskottet anförde.

Med stöd av Kungl Maj:ts bemyndigande den 17 maj 1974 har jag tillkallat en utredning (Fö 1974:02) med uppgift att utvärdera erfarenheterna av nuvarande system för prisregleringen av det militära försvarets och civilförsvarets utgifter samt analysera nuvarande och alternativa system. Arbetsresultatet skall redovisas i början av år 1975. Utredningens rapport bör överlämnas till de sakkunniga som bör lämna förslag om metod för prisreglering av det militära försvarets och civilförsvarets planerings- och utgiftsramar för perioden 1977/78–1981/82 resp budgetåret 1977/78.

Med stöd av Kungl Maj:ts bemyndigande den 31 maj 1974 har jag ökat antalet sakkunniga i försvarets fredsorganisationsutredning (Fö 1968:20). Vid anmälan av denna fråga anförde jag bl a att fredsorganisationsutredningen bör ta del av den kommande försvarsutredningens överväganden så att det blir möjligt att få de fredsorganisatoriska konsekvenserna belysta i nära anslutning till nästa större beslut om försvarets fortsatta utveckling. Jag har vidare med stöd av Kungl Maj:ts bemyndigande den 20 september 1974 tillkallat sex sakkunniga att överväga och lämna förslag om det militära försvarets centrala och högre regionala ledningsorganisation m m (Fö 1974:03). Även denna utredning, som skall avsluta en första etapp av sitt arbete i december 1976, kan behöva ta del av den kommande totalförsvarsutredningens överväganden.

Vissa frågor som hänger samman med den allmänna värnplikten och värnpliktsutbildningens utformning övervägs fn av 1972 års värnpliktsutredning (Fö 1972:01). Den har i juni 1974 avlämnat ett betänkande (Ds Fö 1974:4) om rekrytering och utbildning av värnpliktiga avsedda för lokalförsvarsförband med stationära uppgifter m m. Utredningen väntas inom kort redovisa sina överväganden om nyttjandetiden av de värnpliktiga i krigsorganisationen samt hur eventuella förändringar härvidlag kan påverka personaltillgång m m inom andra delar av totalförsvaret.

Som framgår av det anförda pågår f n flera betydelsefulla utredningar som berör olika områden av det militära försvaret. Jag anser det angeläget att detta utredningsarbete samordnas i största möjliga utsträckning både i sak och tidsmässigt. Det bör enligt min mening ankomma på den av mig nu föreslagna totalförvarsutredningen att utöva en ledande roll härvidlag.

De sakkunniga bör bedriva sitt arbete så att deras överväganden och förslag om de olika totalförsvargrenarnas uppgifter i stort och principiella inriktning samt om prisregleringssystem för det militära försvaret och civilförsvaret kan redovisas tidigt år 1976, och därvid kunna ligga till grund för regeringens anvisningar för myndigheternas programplanering för perioden 1977/78–1981/82.

Resultatet av de sakkunnigas granskning av programplanerna för det militära försvaret, civilförsvaret, det ekonomiska försvaret och övrigt totalförsvaret bör redovisas i sådan tid att förslag till riksdagen år 1977 om totalförsvarets inriktning kan grundas på överväganden och förslag från de sakkunniga.

Genom regeringsbeslut den 9 oktober 1975 uppdrogs åt utredningen att överväga om behov föreligger av särskilda åtgärder i form av krediter eller andra åtgärder för att underlätta investeringar i rationaliseringssyfte.

Utredningens arbete har pågått sedan november 1974.

Utredningens första betänkande överlämnades till chefen för försvarsdepartementet den 30 januari 1976 (Säkerhetspolitik och totalförsvaret, SOU 1976:5).

Sedan utredningens första betänkande överlämnats har utredningens arbete bedrivits enligt följande.

Till grund för utredningens fortsatta bedömningar och slutliga förslag har legat programplaner för perioden 1977/78–1981/82 avseende det militära försvaret, civilförsvaret, det ekonomiska försvaret och delar av övrigt totalförsvaret. Frågor rörande dessa planer har ytterligare belysts av experterna Wigur, Thyberg, Orrö, Broström och Petri.

Överbefälhavaren har redovisat överväganden rörande alternativa möjligheter att anskaffa jaktflygplan och robotar för 1990-talets behov samt försvarsmaktens framtida behov av anställd personal.

En projektgrupp under ledning av experten Ehrling har genomfört en särskild studie redovisad i rapporten Samhällsekonomisk analys av framtida flygplansanskaffning.

Professor Gunnar Hambræus har föredragit synpunkter på försvarsmaterielanskaffningens betydelse för landets tekniskt-vetenskapliga kompetens.

Utredningen har lämnat samråd på vissa förslag från 1975 års oljelagringskommitté.

Utredningens ordförande och sekretariat har haft sammanträden med ordförandena och sekretariaten i försvarets fredsorganisationsutredning och försvarsmaktens ledningsutredning.

Besök har avlagts vid Bofors AB, Volvo Flygmotor AB, LM Ericsson AB samt vid Förenade Fabriksverken.

Utredningen har avlagt besök i Finland och därvid haft diskussioner med bl a dåvarande andra finska parlamentariska försvarskommittén.

Sammanfattning

Försvarsutredningen har i sitt första betänkande Säkerhetspolitik och totalförsvaret (SOU 1976:5) redovisat sin syn på den internationella utvecklingen, det svenska samhället och dess utveckling samt tänkbara hot mot Sveriges säkerhet och åtgärder för att möta dessa hot. Mot bakgrund av bedömningar i dessa avseenden föreslår utredningen riktlinjer för den svenska säkerhetspolitiken samt uppgifter i stort för de olika totalförsvargrenarna och dessas principiella inriktning på längre sikt. I nu föreliggande betänkande redovisar utredningen sina överväganden och förslag avseende planeringen för totalförsvarets olika delar under perioden 1977/78–1981/82. Utredningen har tagit del av programplaner, särskilda utredningar rörande materielförsörjning, personal m m.

Försvarsutredningen har funnit att de riktlinjer för vår säkerhetspolitik som redovisades i det första betänkandet alltså bör gälla. Detsamma gäller även de gemensamma grunderna för totalförsvarets fortsatta utveckling.

Inriktningen av det militära försvarets fortsatta utveckling utgår från de grunder utredningen fastlade i sitt första betänkande. Dessa redovisas i sammandrag i detta betänkande.

Planeringen av markstridsförbanden bör enligt utredningen inriktas mot att om möjligt öka antalet infanteribrigader. Förbandens eldkraft bör prioriteras. Vidare måste enligt utredningens mening rörligheten förbättras. De brigader som inte kan moderniseras bör behålla samma personella kvalitet som de moderniserade brigaderna. Norrlandsbrigaderna bör moderniseras och behållas vid nuvarande antal.

Krigsorganisationen för pansarförbanden bör inriktas mot att väsentligen omfatta fyra pansarbrigader, befintliga stridsvagnsbataljoner samt ett antal pansarbataljoner i östra Mellansverige och på Gotland. Detta förutsätter att ett antal centurionstridsvagnar modifieras och renoveras.

Försvarsutredningen framhåller att pansarvärnsfunktionen har mycket stor betydelse och att effektiva pansarvärnsvapen bör finnas i alla stridande förband. Vår nuvarande kapacitet för utveckling av pansarvärnsrobotar bör därför behållas och en lätt pansarvärnsrobot utvecklas inom landet. Utredningen förordar en i förhållande till överbefälhavarens planering reducerad anskaffning av tunga pansarvärnsrobotar.

För försvaret av vårt territorium är det väsentligt att disponera ett stort antal förband. Utredningen biträder därför överbefälhavarens planering beträffande utökning av andelen stridande förband.

Modernisering av vissa äldre kustartilleriförband bör genomföras. Behov

föreligger även av rörliga kustartilleriförband. Tungt rörligt kustartilleri bör därför utvecklas och anskaffas.

Beträffande övervattenstridsförbanden anser utredningen att ytattackflottiljernas kvalitet bör förbättras genom anskaffning av sjörobot. Försvarsutredningen har tidigare anfört att förutsättningar bör skapas så att de kvalificerade ytattackförbanden även i framtiden kan uppträda i flottiljförband. Den påbörjade anskaffningen av det tredje minfartyget bör fullföljas. Beroende på minkrigföringens stora betydelse bör vi ha god tillgång på moderna sjöminor. För att säkerställa de kvalitativa kraven på minröjningskapacitet bör anskaffningen av minjaktfartyg genomföras.

Försvarsutredningen har funnit att det är betydelsefullt att i framtiden disponera attackflyg och ubåtar. De skall kunna anfalla en angriparens tonnage utanför vår kust.

Attackflygförbanden skall vid gränsinvasion kunna anfalla mål även på stort avstånd framför våra förband. Attackflygförbanden skall även kunna insättas mot en angriparens luftlandsättningsföretag samt användas för direkt understöd av markstridsförband. Det senare är de lätta attackförbandens huvuduppgift.

Överbefälhavaren har genomfört programplanering i tre ekonomiska nivåer. En högre benämnd alternativ A, en mellannivå benämnd alternativ B och en lägre benämnd alternativ C.

Beträffande attackflyg innehåller överbefälhavarens programplan i alternativ A det medeltunga attackflygplanet A20 och det lätta attackflygplanet B3LA. Det senare skall även kunna användas som skolflygplan. I alternativ B har endast A20 inplanerats. I alternativ C har i olika exempel antingen A20 eller ett skolflygplan med attackförmåga inplanerats.

Försvarsutredningen konstaterar att om flygplanssystemet B3LA inte utvecklas vid svenska industrier innebär det att vårt lands förmåga att utveckla kvalificerade flygplan successivt avtar.

Utredningen framhåller att vi för anskaffning av den mest avancerade materielen under alla omständigheter är starkt beroende av samarbete med andra länder. Omfattningen av detta beroende är emellertid delvis avhängigt av vilken anskaffningsform som väljs. Största möjliga grad av inhemsk utveckling och tillverkning av flygplanssystem bidrar enligt utredningens uppfattning till respekten i omvärlden för svensk säkerhetspolitik och ger större möjligheter att under andra säkerhetspolitiska förhållanden förstärka försvarets kapacitet. Licenstillverkning av flygplanssystem innebär att vi kan bygga ut försvarets styrka under förutsättning att huvuddelen av tillverkningen genomförs inom landet och att tillgången av komponenter är tillfredsställande. Direkta köp utifrån innebär risk för att politiska villkor kan komma att ställas. Försvarsutredningen har vid sina överväganden rörande olika alternativ för flygplansanskaffning funnit att det är angeläget att så långt möjligt begränsa beroendet av främmande länder. Från säkerhetspolitiska utgångspunkter är enligt utredningens mening inhemsk utveckling och tillverkning av flygplanssystem att föredra och måste bedömas som angelägen.

Försvarsutredningen har funnit att flygplanet B3LA skulle ge ett värdefullt tillskott till vår försvarseffekt och att det är anpassat till våra behov.

De ekonomiska förutsättningarna har ett betydande inflytande på valet

av anskaffningsform. Överbefälhavarens studie av olika anskaffningsformer hävdar att licenstillverkning i ekonomiskt avseende inte skiljer sig väsentligt från egen utveckling och tillverkning. Direktköp är från försvarsekonomiska utgångspunkter billigare än egen utveckling och tillverkning under förutsättning att lämpliga flygplan finns och att en normal konkurrenssituation råder.

Försvarsutredningen föreslår en inriktning för det militära försvarets planering i stort enligt det av överbefälhavaren redovisade alternativet B. Utredningen förordar således att flygplan JA 37 Viggen utvecklas till ett nytt attackflygplan – A20. Ett genomförande av flygplanssystemet B3LA i alternativ B är emellertid inte möjligt inom ramen för en balanserad utveckling av det militära försvaret. Försvarsutredningen är med hittills presenterat underlag inte beredd att förorda en sådan höjning av utgifts- och planeringsramar att de möjliggör utveckling och anskaffning av B3LA. Härför fordras vissa ytterligare överväganden. Bl a bör i detta sammanhang studeras hur kostnaderna för flygplanssystemet skulle kunna begränsas och större säkerhet skapas om kostnadskalkylernas hållbarhet. Därför krävs dels att flygplanens prestanda preciseras ytterligare, dels ytterligare förhandlingar med industrin. Det bör vidare övervägas om utveckling och anskaffning är möjlig mot bakgrund av den statsfinansiella och samhällsekonomiska utvecklingen. Den närmare beredningen bör ske genom regeringens försorg. För att bibehålla handlingsfrihet kan vissa medel behöva utnyttjas. Dessa medel bör dock beräknas som ett särskilt tillskott till utgiftsramen för det militära försvaret under budgetåret 1977/78.

Om B3LA inte anskaffas måste särskilda skolflygplan anskaffas. Dessa skall dock med lämplig beväpning kunna organiseras i attackförband för uppgifter i krig.

Det är utredningens mening att ubåtar även i framtiden behövs i in-vasionsförsvaret. Ubåt A17 bör därför utvecklas för senare anskaffning. Därigenom behåller vi även möjligheterna att utveckla och tillverka sådana fartyg inom landet.

Beträffande luftförsvarförbanden anför utredningen att ett starkt luftförsvar även i framtiden torde fordra såväl ett effektivt jaktflyg som olika slag av luftvärnsförband. Beslut om anskaffning av ersättning för JA 37 Viggen varken kan eller bör fattas nu. Detta fordrar ett utvidgat underlag, som bör tas fram inom ramen för perspektivplaneringen. Genom tidigare beslut tillförs krigsorganisationen den inom landet utvecklade och producerade robot 70. Försvarsutredningen anser att det som komplement till robot 70 bör eftersträvas att inom landet utveckla och tillverka en lätt luftvärnsrobot med mörkerkapacitet. Liksom idag torde det i framtidens luftförsvarssystem finnas behov av luftvärnsrobotar av samma slag som t ex robot 67 Hawk. För närvarande finns inte utvecklingskapacitet för sådana robotar inom landet. Ett fullföljande av den pågående inhemska utvecklingen av en IR-robot för JA 37 Viggen skapar förutsättningar för utveckling och anskaffning inom landet av tyngre luftvärnsrobotar, sjö- och kustrobotar samt attackrobotar. Utredningen finner att utvecklingen av en inhemska IR-robot är angelägen.

Beträffande central- och högre regional ledning framhåller utredningen betydelsen av att den operativa ledningen på dessa nivåer kan utövas av

integrerade staber. Kostnader och personalbehov för staberna bör emellertid enligt utredningen reduceras så långt möjligt. Vidare måste varje möjlighet tillvaratas att omfördela personal från staber till utbildningsverksamhet vid förbanden. Samtidigt måste emellertid beaktas att militärbefälhavare med staber har en avgörande roll i försvarsmaktens verksamhet i såväl fred som krig.

Enligt utredningens mening fordras i fred en allsidig och effektiv underrättelsetjänst för att nödvändiga beredskapsåtgärder skall kunna vidtas i tid. För den operativa ledningen i krig är snabba och vederhäftiga underrättelser av största betydelse. Särskilda resurser för underrättelsetjänst måste därför disponeras.

Beträffande försvarsforskningen anför utredningen att särskild försvarsforskning endast bör avse sådana områden där annan forskning inte kan utnyttjas. Utredningen anför vidare att de ekonomiska och personella behoven för försvarsforskningen bör reduceras.

Beträffande gemensamma myndigheter och funktioner m m har utredningen funnit att fredsorganisationens andel av de totala försvarskostnaderna ökar. Utredningen understryker därför med skärpa att snara och kraftfulla åtgärder är nödvändiga för att reducera kostnader och personalbehov för fredsorganisationen.

Vid överväganden om framtida befälsbehov m m måste enligt utredningens mening frågor rörande stambefäl, reservbefäl och värnpliktigt befäl behandlas i ett sammanhang. Pågående reformarbete rörande befälsordning m m bör dock inte fördröjas. För krigsorganisationens effekt är god tillgång på för sina uppgifter kvalificerat befäl av grundläggande betydelse. Utbildningen av värnpliktiga och förband måste genomföras med effektivitet och realism. Utredningen förordar därför att sådana åtgärder vidtas att såväl tillgång på som kvalitet hos yrkesutbildat befäl säkerställs.

De frivilliga försvarsorganisationerna har enligt utredningens mening stor betydelse. Vid tilldelning av resurser bör de organisationer prioriteras som bedriver befälsutbildning eller rekryterar och utbildar personal för krigsorganisationen.

En rimlig balans i förhållande till krigsorganisationens styrka och effekt kräver enligt utredningens mening att kostnaderna för försvarets centrala administration och förvaltning reduceras. Det kan därvid bli nödvändigt att ändra de olika myndigheternas uppgifter eller att i övrigt ändra principerna för verksamheten.

Ändringar i fredsorganisationen måste av hänsyn till personalen genomföras successivt. Ändringarna fordrar relativt omfattande och tidiga investeringar, medan däremot vinsterna kommer långt senare. Dessa förhållanden får dock inte hindra en inriktning mot nedskärningar av fredsorganisationen. Reduceringarna bör för armén och marinen, utöver redan fattade beslut, tillsammans omfatta tre till fyra regementsadministrationer samt en reduktion av vissa förvaltningsenheter. Krigsorganisationens utveckling inom flygvapnet leder till att ytterligare förband utöver F 11 i Nyköping och F 12 i Kalmar behöver avvecklas.

En huvuduppgift för försvarsmakten i fred är utbildning av värnpliktiga och anställda. De värnpliktiga bör utnyttjas i krigsorganisationen till 47 års ålder. Den försöksvis förkortade grundutbildningen och modifierade re-

petitionsutbildningen bör fortsättningsvis tillämpas.

Inom stora delar av krigsorganisationen råder stor brist på pluton- och kompanichefer. Effektiva åtgärder måste därför enligt utredningens mening vidtas för att förbättra rekryteringen av reservofficerare. Beträffande värnpliktigt befäl bör en återgång ske till 15 månaders utbildning för huvuddelen av de plutonsbefälsvärnpliktiga.

Utredningen tillmäter den värnpliktsociala utvecklingen stor betydelse men vill även betona att om den militära utbildningen skall ha någon mening måste befäl såväl som värnpliktiga väl uppfylla de krav som deras uppgifter i krig ställer. Anpassning till civila normer, samverkan och medinflytande måste kombineras med krav på effektivitet och realism i utbildningen liksom på ansvarskänsla från de värnpliktigas sida. Detta ställer särskilda krav på förmågan och viljan hos det befäl som skall leda och genomföra utbildningen. Utredningen anser det angeläget att de värnpliktiga före första tjänstgöringen genom skolans försorg orienteras om försvarets uppgifter och plats i samhället.

Den inriktning för det militära försvarets fortsatta utveckling som utredningen föreslagit leder till att utredningen förordar en planeringsram för femårsperioden i stort enligt programplanens alternativ B. Utredningen föreslog i sitt första betänkande att prisreglering av utgifterna för det militära försvaret bör baseras på nettoprisindex. Härvid anfördes bl a att om man av planeringstekniska skäl från början planerar in de rationaliseringsvinster som produktivitetens utvecklingen möjliggör eller på annat sätt tillgodoräknar sig denna, måste en reserv avdelas i planerna för skillnaden mellan löneutvecklingen och prisutvecklingen. Enligt utredningens mening bör i största möjliga utsträckning hänsyn tas till bedömda skillnader mellan lönekostnadernas utveckling och den allmänna prisutvecklingen när ramarnas basbelopp fastställs. Reserven för lönekostnadsutvecklingen bör därför vara större än den som överbefälhavaren beräknat. För att ändå kunna genomföra den utveckling av försvarsmakten som utredningen föreslagit måste planeringsramens nominella belopp höjas i förhållande till alternativ B. Utredningen föreslår därför en planeringsram om ca 52 000 milj kr för femårsperioden 1977/78–1981/82 enligt prisläge i februari 1976. För vissa delar av de värnpliktigas förmåner föreslås en ordning som innebär att ökade kostnader utöver vad nettoprisindex ger bör föranleda en motsvarande ramförändring. Utredningen utgår från att investeringskostnaderna för förbandet i Arvidsjaur och kostnaderna för myndigheter som utlokaliseras från Stockholm tillgodoses utanför ramarna enligt statsmakternas tidigare beslut. Utredningen föreslår vidare att vidgade möjligheter att överföra medel mellan budgetår skall skapas.

Inriktningen av civilförsvarets fortsatta utveckling utgår från de grunder utredningen fastlade i sitt första betänkande. Dessa redovisas i sammandrag i detta betänkande.

Planeringen av civilförsvarets olika delar bör enligt försvarsutredningens mening inriktas så att det främsta skyddet ges befolkningen i form av skyddsrum. Dessa bör som hittills endast anordnas i orter, s k skyddsrumsorter, som bedöms kunna bli särskilt utsatta för skadegörelse. Försvarsutredningen har funnit att den nuvarande förteckningen över skyddsrumsorter i huvudsak bör behållas. Översyn av förteckningen bör dock ske från tid till

annan och göras mot bakgrund av bl a samhällets utveckling och förändring, den vapentekniska utvecklingen samt förändringar i den operativa planläggningen. Skyddsrummen skall skydda mot i första hand verkningarna av konventionella stridsmedel. De ger därigenom också ett visst skydd mot verkningar från A-stridsmedel. Endast en kvalitet av skyddsrum bör enligt utredningen anordnas framgent. Utredningen anser att den av civilförsvarsstyrelsen benämnda skyddsrumskvaliteten 2 närmast svarar mot vad som kan bedömas erforderligt för befolkningsskyddet. Beträffande skyddsrumbyggandets omfattning anför utredningen att skyddsrum som hittills bör anordnas i anslutning till nybyggnationen. Vid planeringen bör beaktas möjligheterna till freds användning av skyddsrummen, inte minst i låghusbyggelse.

Utredningen framhåller beträffande planeringen vidare att denna bör ske så att nyligen beslutade förändringar av organisation och utbildning inte behöver omprövas under programplaneperioden. Utredningen anser att var och en som skrivs in och krigsplaceras i civilförsvaret skall övas för sina uppgifter. Även vid begränsade resurser måste det råda balans mellan grundutbildning och övning av befäl och manskap.

Försvarsutredningen förordar att planeringen för perioden 1977/78–1981/82 avseende skyddsrum för befolkningen inriktas mot en volym på sikt som motsvarar en årlig planeringsram om ca 150 milj kr. Civilförsvarets verksamhet som inte avser skyddsrum för befolkningen bör enligt utredningen planeras i en ekonomisk ram om ca 930 milj kr för femårsperioden 1977/78–1981/82 enligt prisläge i februari 1976.

Inriktningen av det ekonomiska försvarets fortsatta utveckling utgår från de grunder utredningen fastlade i sitt första betänkande. Dessa redovisas i sammandrag i detta betänkande.

Det ekonomiska försvarets uppgifter kan väsentligen hänföras till tre olika typer av yttre påfrestningar, nämligen fredskriser, avspärning och krig.

Ambitionsnivån när det gäller vår beredskap för att möta fredskriser får en speciell karaktär därigenom att planeringen bör syfta till att så långt möjligt upprätthålla normal fredsstandard samt att undvika störningar i viktiga samhällsfunktioner. En särskild planering för fredskriser svarar enligt försvarsutredningens mening mot både näringspolitiska och säkerhetspolitiska krav.

Under avspärning och krig, då vi helt kan bli hänvisade till den egna försörjningsförmågan, är huvudmålet att trygga försörjningen i vidaste bemärkelse med en efter förhållandena anpassad försörjningsstandard. Genom en väl avvägd beredskap inom och mellan de olika försörjningsområdena skall det ekonomiska försvaret kunna säkerställa tillgången på oundgängligen nödvändiga förnödenheter och tjänster.

Den nuvarande beredskapen baseras i stor utsträckning på planläggning för utnyttjande av landets produktionsresurser samt på beredskapslagring av främst industriråvaror, råolja och oljeprodukter, livsmedel och vissa viktiga råvaror för jordbrukets behov m m. Utvecklingstendenserna talar för att beredskapsåtgärder av i stort sett samma slag som de hittills vidtagna är nödvändiga också i framtiden.

När det gäller principerna för att fastlägga erforderlig uthållighet anser utredningen att planeringen främst bör inriktas på att säkerställa en om-

ställning av samhället till en krishushållning. Beredskapslagringen bör inriktas på att säkerställa behoven under en omställningsperiod samt på försörjningen under en längre krisperiod med råvaror, komponenter m m som inte i tillräcklig omfattning finns att tillgå inom landet. För en krigssituation bör uthålligheten dimensioneras utgående från såväl det militära försvarets som det totala samhällets behov.

Inom livsmedelsområdet bör målet vara att livsmedelsproduktionen skall kunna ställas om till huvudsakligen självförsörjning. Försvarsutredningen tillstyrker såväl en ökad lageruppyggnad som en omstrukturering vad gäller beredskapslagring av livsmedel och fodermedel samt gödsel- och bekämpningsmedel.

När det gäller produktionsförutsättningarna på beklädnadsområdet bedömer försvarsutredningen att den typ av statligt försörjningsberedskapsstöd i form av bla avskrivningslån och lånegarantier som har tillämpats under senare år kan behöva användas också under de närmaste åren. De förslag som lämnas i programplanen i frågor om beredskapslagring och andra beredskapsåtgärder för att kunna möta avspärning och krig bedömer försvarsutredningen utgöra en lämplig inriktning av verksamheten.

Programplanen för bränsle- och drivmedelsområdena har baserats på samma planeringsförutsättningar som 1975 års oljelagringskommitté lagt till grund för sina förslag, presenterade i betänkandet Beredskapslagring av olja, kol och uran (SOU 1976:67). Försvarsutredningen finner att såväl oljelagringskommitténs förslag som förslagen i programplanen i allt väsentligt står i överensstämmelse med de riktlinjer för uthålligheten som utredningen tidigare redovisat och kan därför tillstyrka förslagen.

Planläggningen inom området övriga försörjningsviktiga varor berör råvaror, halvfabrikat och färdigvaror inom främst metall-, gummi-, plast- och kemikalieområdena. I programplanen prioriteras uppbyggnad av beredskapslager för kemi- och plastbranscherna samt material för tryckning av tidningar m m. Försvarsutredningen tillstyrker denna inriktning. Utredningen finner också att en uppbyggnad av ett fredskrislager av metaller bör övervägas i den fortsatta planeringen. Härvid avses metaller som importerats från säkerhetspolitiskt instabila områden, vilka svarar för stor del av världsproduktionen.

Försörjningen med transporter bör genom transportsamordning, fördelning av transportresurser samt åtgärder för skydd och reparationer m m tryggas för totalförsvarsfunktionerna och befolkningen i sådan omfattning att motståndsförmågan och samhällets viktigare funktioner kan upprätthållas. När det gäller beredskapsåtgärder för olika delprogram inom transportområdet kan försvarsutredningen i allt väsentligt tillstyrka de förslag som redovisas i programplanerna.

Försvarsutredningen har beträffande programmet tjänster konstaterat att vissa eftersläpningar råder inom arbetskraftfunktionen avseende såväl den översiktliga planeringen och personalplanläggningen som utbildningen av vapenfria tjänstepliktiga och av personal inom frivilligorganisationerna. Försvarsutredningen betonar betydelsen av att rådande eftersläpningar snart elimineras.

I sina ekonomiska överväganden anser försvarsutredningen att resursbehoven för fredskriser huvudsakligen är att se som konsekvenser av redan

fattade beslut. Utredningen understryker vikten av att fredskrislagringen av olja ges den av oljelagringskommittén föreslagna omfattningen, så att de för avspärning och krig avsedda reserverna inte behöver tas i anspråk för att uppfylla Sveriges lagringsåtaganden enligt det internationella energiprogrammet. Finansieringen av ett fredskrislager av metaller bör övervägas i särskild ordning. Vad gäller planeringen för avspärning och krig förordar försvarsutredningen att föreslagna åtgärder, i fråga om verksamhet som finansieras över statsbudgeten, genomförs inom en planeringsram för perioden 1977/78–1981/82 om ca 2 300 milj kr enligt prisläge i februari 1976. Utredningen förordar härvid en medelsfördelning på olika program i huvudsak enligt genomförd programplanering.

Psykologiskt försvar har enligt utredningens mening avgörande betydelse för vår motståndsvilja och motståndskraft. Beredskapsnämnden bör även fortsättningsvis medverka vid beredskapsplanläggning för pressen, varvid en utökad andel av denna bör innefattas. Bistånd bör lämnas åt folkrörelserna vid deras beredskapsplanläggning. En förstärkning och modernisering av organisation och utrustning för radiobevakning i krig bör ske. Utbildningen av personal för psykologiskt försvar bör förstärkas. Den ekonomiska ramen för beredskapsnämndens planering bör utökas något i förhållande till den av regeringen anvisade planeringsramen.

Sjukvårdsresurserna är i flera avseenden helt otillräckliga under avspärning och krig. En för totalförsvaret så långt möjligt gemensam krigsorganisation för hälso- och sjukvård bör eftersträvas. Den allmänt civila hälso- och sjukvårdens huvudmän bör därvid åläggas sin del av ansvaret för denna funktion även i krig. För att i krig tillgodose behovet av kirurgisk operationskapacitet måste sådana åtgärder vidtas att även civil kirurgisk kapacitet kan kraftsamlas till aktuella delar av landet. Sjuktransportkapaciteten är otillräcklig varför det närmare bör undersökas om helikopterkapaciteten inom landet kan utökas. Uthålligheten beträffande sjukvårdsmateriel, läkemedel m m förbättras. Försvarsutredningen finner att en närmare utredning är erforderlig för att problem sammanhängande med sjukvården i krig skall kunna ges en rationell helhetslösning. En sådan utredning bör dock ej fördröja landstingens beredskapsplanläggning. Utredningen förordar att den ekonomiska planeringsramen för sjukvårdsberedskap utökas till att i huvudsak motsvara alternativ två i socialstyrelsens programplan. Därtill kommer medel för beredskapslagring av främst läkemedel och sjukvårdsmateriel i huvudsak enligt de grunder socialstyrelsen föreslagit. Planeringsramen för denna lagring bör dock närmare prövas.

Beträffande beredskapsåtgärder inom televerket anför utredningen att tyngdpunkten bör ligga på uthålligheten i televerkets telefonnät samt på skyddet av telex- och datanät. Planeringsramen bör därför utökas något i förhållande till den av regeringen angivna ekonomiska ramen.

För att förbättra möjligheterna till fungerande radio- och TV-sändningar under krig anser utredningen att den ekonomiska planeringsramen för beredskapsåtgärder vid Sveriges Radio AB bör vidgas något i förhållande till den av regeringen angivna ramen.

Beträffande den kommunala beredskapsplanläggningen anför utredningen att denna planläggning snarast bör slutföras och att den landstingskommunala planläggningen snarast bör inledas och slutföras under femårspe-

rioden. Erforderlig utbildning bör genomföras. Planeringsramen för femårsperioden bör anpassas till detta mål.

Utredningen har funnit att frågor om integration och samordning mellan totalförsvarets olika delar och inom det krigstida samhället i sin helhet bör ägnas ökad uppmärksamhet. Därvid avser utredningen även ett ökat samutnyttjande av militära och civila resurser såväl i fred som under beredskap och krig. Enligt utredningens mening erfordras en fortlöpande och effektiv bevakning av hithörande frågor. En kartläggning av möjligheterna till kostnadsänkningar eller effekthöjningar genom ökat samutnyttjande av resurser är väl motiverad.

Ledamöterna Gustavsson och Göransson anför i sin *reservation* att målet för totalförsvaret är att hålla landet utanför krig och konflikter. Priset för de säkerhetspolitiska åtgärderna måste emellertid bli anpassas till behovet av insatser på andra angelägna samhällsområden.

En värld i fred förutsätter respekt för varje nations självbestämmanderätt samt ekonomisk och social rättvisa. Vårt FN-medlemskap är en hörnsten i svensk utrikespolitik. Det ger oss möjlighet att delta i frågor av vital betydelse för hela mänskligheten, inte minst i ansträngningarna att minska skillnaderna i fråga om mänskliga livsvillkor och ekonomiska förhållanden.

En minskande andel av de totala offentliga utgifterna disponeras enligt reservanternas för försvarsändamål. Det är likväl fråga om en satsning på totalförsvaret av samma storleksordning som under den gångna femårsperioden. Reservanternas bedömer att den förordade inriktningen av det militära försvaret väl svarar mot de säkerhetspolitiska behoven. Med folkförsvaret som ideologisk grund och med tillvaratagande av den moderna teknikens möjligheter blir vår neutralitetspolitik trovärdig även inför framtiden.

Det ligger i båda stormaktsblockens intresse att ha Sverige neutralt om ett krig skulle bryta ut. Vi är eniga om föresatsen att söka bli utanför alla krig. Ansvar för detta måste vi bära ensamma. Vårt engagemang för att lösa de globala problemen står inte i motsatsförhållande till strävandena att stödja den alliansfria politiken genom ett starkt försvar.

Syftet bör alltid vara att skapa ett totalförsvaret som är en naturlig beståndsdel i samhället. Den allmänna värnplikten är grunden för att bygga upp försvarsförmågan. Vi torde även i framtiden ha goda möjligheter att inom landet utveckla och tillverka de vapen och den utrustning vårt värnpliktsförsvaret behöver.

Redan i samband med 1972 års försvarsbeslut togs enligt reservanternas initiativ till en omläggning av försvarsplaneringen i den riktning de här förordar. Dessa bör nu konsekvent fullföljas. Det militära försvaret bör utvecklas enligt de grunder som redovisades i utredningens första betänkande.

Markstridsförbanden bör utvecklas mot ett utökat antal infanteribrigader. Särskilt angelägen materielanskaffning till andra stridande förband bör genomföras. Eldkraften bör ges hög prioritet. Den tekniska utvecklingen kan enligt reservanternas skapa goda möjligheter att i framtiden organisera mekaniserade förband till rimliga kostnader. Dagens tillgångar av stridsfordon bör emellertid utnyttjas så långt det är möjligt. Vår inhemska kapacitet för utveckling av pansarvärnsrobotar bör behållas och en ny lätt pansarvärnsrobot utvecklas inom landet. Den förutsedda anskaffningen av tunga

pansarvärnsrobotar bör emellertid reduceras betydligt.

Vid den fortsatta förnyelsen av ytattackflottiljerna bör särskilt konstruerade ledarfartyg ej anskaffas. Härigenom kan sammanlagt fler fartyg anskaffas. Reservanterna förordar att samma sjörobot som är avsedd att ingå i patrullfartygsdivisionerna anskaffas till ytattackförbanden. Anskaffning av minfartyg och minjaktfartyg bör fullföljas.

Reservanterna vill förorda att flygplan JA 37 Viggen modifieras till ett nytt attackflygplan – A20. Den principiella uppläggningsplanen av B3LA-projektet innebär en övergång till en lättare flygplanstyp med utnyttjande av nya tekniska tillämpningar. Detta är ett steg i rätt riktning. Trots detta är kostnaderna mycket höga. I den ekonomiska planeringsramen reservanterna förordar i det följande finns ingen plats för utveckling och konstruktion av flygplanssystemet B3LA. Framtida anskaffning av skolflygplan bör genomföras på ett sådant sätt att dessa med lämplig beväpning kan organiseras för uppgifter i krig i lätta attackflygförband. Reservanterna räknar inte med någon ytterligare anskaffning av JA 37 Viggen utöver vad som framgår av idag gällande planering. Det är i detta sammanhang även angeläget att understryka att för tidig utrangering av dubbla flygplan av typ 35 Draken kan vara oekonomisk.

Det bör i den fortsatta försvarsplaneringen eftersträvas att inom landet utveckla och tillverka en lätt luftvärnsrobot med mörkerkapacitet som komplement till robot 70. Vilka möjligheterna däremot blir att i framtiden utveckla och tillverka tyngre robotsystem är svårt att nu bedöma. Ett fullföljande av den pågående utvecklingen av en inhemsk IR-robot för JA 37 Viggen skapar en grundval för framtida bedömningar om våra möjligheter att utveckla och tillverka robotar av olika slag.

Betydande inskränkningar och reduceringar av personalen i fredsorganisationen kan enligt reservanterna förutses. Utöver hittills fattade beslut om fredsorganisationen torde ytterligare reduceringar bli nödvändiga. Inom armén och kustartilleriet bör tillsammans 3–4 regementsadministrationer kunna dras in. Inom flygvapnet bör även ytterligare indragningar ske utöver tidigare beslutade. En örlogsbas bör vidare kunna utgå ur fredsorganisationen. För de centrala myndigheterna och funktionerna bör åtgärder vidtas som leder till en inbesparing av i storleksordningen 3–5 % av de totala årliga kostnaderna. På sikt bör en integrerad central stab organiseras.

Reservanterna vill starkt framhålla att den förhandlingsrätt för de anställda som införts inte får förfuskas. Nya former för inflytande på förbanden kan sökas bl a genom ett utvidgat nämndsystem. Det är även angeläget att pröva idén med lekmannastyrelser vid förband och skolor. Reformarbetet rörande de värnpliktigas förmåner bör fortsätta under den kommande femårsperioden. Olika ersättningar och bidrag bör successivt höjas så att reella förbättringar uppnås.

Emot de exempel på kostnadsökningar som reservanterna angivit står de förslag till indragningar och organisationsförändringar som de redovisat. Reservanterna räknar med en planeringsram för det militära försvaret under femårsperioden 1977/78–1981/82 i storleksordningen 50 500 milj kr enligt prisläge i februari 1976.

Civilt försvaret skall bidra till totalförsvarets fredsbevarande funktion. Om vi inte lyckas avvålla från angrepp är dess uppgift att skydda befolkningen

och lindra verkningarna av skador. Civilförsvaret bör utvecklas enligt de riktlinjer som fastställdes i samband med 1972 års försvarsbeslut. Vid en planeringsram om ca 930 milj kr enligt prisläge i februari 1976 för perioden 1977/78–1981/82 blir det möjligt att genomföra eller påbörja flera av de åtgärder som belysts i civilförsvarsstyrelsens planering enligt det högre alternativet i programplanen.

Det ekonomiska försvaret består inte av enheter som tillkommer i samband med krigsorganisering – det är snarare ett samlingsbegrepp för hur näringslivet skall anpassa sig till ändrade förhållanden vid avspärning och krig. I krig beräknas det ekonomiska försvaret ta i anspråk dubbelt så många personer som militärt försvar och civilförsvaret tillsammans.

Reservanterna vill förorda att planeringen även för det ekonomiska försvaret bör ha en stabil långsiktig inriktning. Beträffande planeringen för avspärning och krig bör åtgärder vidtas bl a inom områdena beklädnad, livsmedel samt övriga försörjningsviktiga varor. En inhemsk försörjning på beklädnadsområdet bör säkerställas. För områdena livsmedel och övriga försörjningsviktiga varor finns behov av att ytterligare öka uthålligheten. Beträffande planeringen för fredskriser bör den aktualiserade lagringen av vissa metaller komma till stånd. Finansieringen bör ske genom avgifter. Planeringen för avspärning och krig bör genomföras inom en planeringsram för perioden 1977/78–1981/82 om ca 2 300 milj kr enligt prisläge i februari 1976.

Reservanterna delar inte de borgerligas uppfattning om en försvarsplanering på en högre ekonomisk nivå. Deras förslag innebär en i stort sett oförändrad ram för totalförsvaret som ger möjlighet till förstärkning av bl a civilförsvaret och det ekonomiska försvaret.

Ledamoten Maj Britt Theorin anför i sin *reservation* att det sätt på vilket försvarsutredningen bedrivit sin verksamhet lett till att viktigt underlag för säkerhetspolitiska avvägningar kommit att saknas. Vidare anför kritik av den studiemetodik på försvarsområdet, som enligt Theorin ger de militära myndigheterna ett avgörande inflytande över planerings- och beslutsunderlaget utan motstycke inom andra samhällssektorer. Reservationen innebär ett ja till att försvarsutredningens säkerhetspolitiska analys med tonvikt på orsakerna till konflikter, kriser och krig läggs till grund för satsningen på olika säkerhetspolitiska instrument. En omfördelning av resurserna från totalförsvaret till övriga säkerhetspolitiska instrument bör påbörjas. En successiv omfördelning av resurserna inom totalförsvaret från det militära försvaret till andra grenar av totalförsvaret bör också ske.

Theorin underkänner det angreppsfall varpå i princip det militära försvaret är uppbyggt – ett stormaktsanfall med konventionella vapen i ett senare skede av ett storkrig i Europa. En matematisk analys av offentligt material, tillämpning av militära beräkningsmetoder och analyser av krigsspel leder till att ett sådant invasionsangrepp måste anses helt osannolikt och därmed att invasionsförsvaret är överdimensionerat. Betydande nedskärningar skulle kunna göras utan att försvarets fredsbevarande effekt och vår trovärdighet kan ifrågasättas.

Theorin motsätter sig ytterligare upprustning bl a fortsatt svensk flygplansutveckling som en anskaffning av flygplan A20 och B3LA skulle innebära, den av utredningen föreslagna inhemska utvecklingen och produk-

tionen av tyngre och mer komplicerade robotar samt fler infanteribrigader. Med utredningens inriktning på robotområdet skulle grunden läggas till ytterligare en industriell påtryckningsmekanism, utöver den som redan finns inom flygindustrin, för allt snabbare stegring av militärutgifterna.

I reservationen anförs vidare att det är orimligt att mot bakgrund av långtidsutredningens bedömningar m m och det samhällsekonomiskt kärva läget prioritera det militära försvaret som utredningen nu föreslår.

Slutligen föreslår Theorin att utredningens betänkanden sänds på remiss till myndigheter och organisationer för att inhämta ett så allsidigt beslutsunderlag som möjligt. För att göra en remissomgång möjlig föreslås att 1972 års försvarsbeslut förlängs ett år.

1 Riktlinjer för säkerhetspolitiken och totalförsvarets fortsatta utveckling

Försvarsutredningen har i betänkandet Säkerhetspolitik och totalförsvär (SOU 1976:5) redovisat sin syn på den internationella utvecklingen, det svenska samhället och dess utveckling samt tänkbara hot mot Sveriges säkerhet och åtgärder för att möta dessa hot. Mot bakgrund av bedömningarna i dessa avseenden föreslår utredningen riktlinjer för den svenska säkerhetspolitiken. Den svenska säkerhetspolitiken bör således enligt utredningens mening

- bidra till en fredlig utveckling i världen genom att bl a söka undanröja konfliktorsaker,
- bidra till utjämning av motsättningar och till större förståelse mellan folken,
- bidra till att skapa en värld, där även små stater kan hävda sina intressen,
- bidra till att minska maktblockens intressen att dra in Sverige i eventuella krig,
- redan i fred tillvarata våra intressen genom att slå vakt om den internationella solidariteten,
- värna våra demokratiska friheter och rättigheter,
- förhindra eller lindra fredskrisers negativa verkningar.

I detta syfte formas vår säkerhetspolitik genom en samverkan mellan utrikespolitiken, försvarspolitik, vår politik i internationella nedrustningsfrågor, handelspolitiken och biståndspolitik. Sveriges säkerhetspolitik syftar, liksom andra länders, till att bevara landets oberoende. Vårt *säkerhetspolitiska mål* skall därför vara att i alla lägen och i former som vi själva väljer trygga en nationell handlingsfrihet för att inom våra gränser bevara och utveckla vårt samhälle i politiskt, ekonomiskt, socialt, kulturellt och varje annat hänseende efter våra egna värderingar samt i samband därmed utåt verka för internationell avspänning och en fredlig utveckling. Utifrån dessa och andra utgångspunkter diskuterar och anger utredningen de åtgärder, som krävs för att ge trovärdighet åt den säkerhetspolitiska målsättningen.

Utredningen avser därvid åtgärder för att främja freden i världen, åtgärder till stöd för svensk neutralitetspolitik, åtgärder vid krig i omvärlden samt säkerhetspolitiken om Sverige råkar i krig.

Statsmakterna fastställde år 1972 en ny målsättning för totalförsvaret.

Denna har följande lydelse.

1. Totalförsvaret är en hela svenska folkets angelägenhet och skall bygga på medborgarnas personliga insatser, som för vapenföra manliga medborgare grundas på allmän värnplikt. Det skall ge uttryck för vår vilja att bevara landets frihet.

2. Totalförsvaret skall vara så förberett för kriget att det verkar fredsbevarande. Det skall därför ha sådan styrka, sammansättning och beredskap att ett angrepp mot Sverige fordrar så stora resurser och uppoffringar samt tar så lång tid att de fördelar som står att vinna med angreppet rimligen inte kan bedömas värda insatserna.

Totalförsvaret skall snabbt kunna höja beredskapen och utveckla full styrka.

Totalförsvaret skall vara så utformat att det kan motstå skilda angreppsformer och verka i olika militärpolitiska lägen.

Totalförsvaret skall vara så utformat att resurser kan avdelas för svenskt deltagande i Förenta Nationernas verksamhet i syfte att upprätthålla eller återställa internationell fred och säkerhet.

3. Under fredstid och under krig mellan främmande makter varunder Sverige är neutralt skall försvarsmakten avvisa kränkningar av vårt territorium. Civildförsvaret jämte andra berörda grenar av totalförsvaret skall vidta åtgärder för att skydda befolkningen mot skadeverkningar på grund av krig i vår omvärld. Det ekonomiska försvaret skall bidra till att trygga vår försörjning om vårt land blir hänvisat till egna försörjningsresurser på grund av i vår omvärld inträffade konflikter.

4. Invasionsförsvar skall vara försvarsmaktens viktigaste uppgift. Om Sverige utsätts för angrepp skall försvarsmakten möta detta och i det längsta förhindra att angriparen får fast fot på svensk mark. I varje del av landet skall bjudas segt motstånd, om så erfordras även i form av det fria kriget. Civildförsvaret skall skydda befolkning och egendom mot skador av fientliga anfall samt rädda överlevande vid sådana anfall. Folkförsörjningen i vidaste bemärkelse skall tryggas genom det ekonomiska försvaret. En fast försvarsvilja skall vidmakthållas och varje försök att undergräva vår motståndanda och tilltron till vår förmåga att motstå angreppet skall motverkas genom psykologiskt försvar. Sjukvård, socialvård, polisväsende, kommunikationer samt annan samhällelig verksamhet skall anpassas med hänsyn till inriktningen av de samlade försvarsansträngningarna.

5. Totalförsvarets olika delar skall samverka och understödja varandra i syfte att nå största möjliga försvarseffekt.

Försvarsutredningen anser att denna målsättning alltjämt bör gälla som en allmän politisk manifestation.

Försvarsutredningen redovisar vidare i sitt första betänkande sina överväganden och förslag avseende de riktlinjer för totalförsvaret i sin helhet respektive för de enskilda totalförsvargrenarna, som bör vara styrande för den fortsatta utvecklingen. Vad gäller gemensamma grunder för totalförsvarets fortsatta utveckling redovisas i det följande utredningens viktigare ställningstaganden.

För att den svenska säkerhetspolitiken skall vara trovärdig och realistisk fordras vid sidan av andra säkerhetspolitiska medel stödet av ett tillräckligt starkt totalförsvar. Genom att hot av flera olika typer kan riktas mot oss måste totalförsvaret vara allsidigt sammansatt. Sådana brister i totalförsvaret, vilka skulle kunna tolkas som avsikt att söka hjälp, får ej förekomma. Totalförsvaret skall ha sådan styrka, sammansättning och beredskap samt vara så väl förberett för krig att ett angrepp mot Sverige skulle fordra så stora resurser och uppoffringar samt ta så lång tid att de fördelar en angripare kan vinna med angreppet inte rimligen kan bedömas värda insatserna. Där-

igenom blir vårt försvar krigsavhållande vid konflikter och i vidare mening ett viktigt stöd för vår säkerhetspolitik. Nordkalottområdet och Östersjöutloppen är och bedöms även framgent komma att vara de strategiskt mest betydelsefulla områdena i Norden. Även Gotlands betydelse bör uppmärksammas.

Vårt land innehåller inte områden av primärt strategiskt intresse för stormaktsblocken. Kontrollen av sådana områden i vår närhet förutsätter inte nödvändigtvis kontroll av svenskt område. Däremot kan svenskt territorium beröras i samband med operationer syftande till att nå kontroll över för stormaktsblocken viktiga områden på Nordkalotten, Skandinavians västkust och vid Östersjöutloppen. För vårt vidkommande kan därvid främst norra och södra Sverige samt västkusten komma att beröras av sådana operationer. En angripare kan även tänkas eftersträva en utvidgad kontroll över vårt land, varvid Mellansverige, Gotland och andra delar kan komma att bli viktiga mål. Beroende på angriparens syften kan de militära operationerna medföra samtida angrepp mot vårt land i flera än en riktning.

Totalförsvaret bör vara så uppbyggt och organiserat att det är en hela folkets angelägenhet. Framtida krig och kriser kommer att på olika sätt beröra hela samhället och hela befolkningen. Därav följer enligt utredningens mening att totalförsvaret och dess olika delar skall betraktas som delar av samhället och att det bör eftersträvas att öka samordningen mellan totalförsvarets olika funktioner i samhället. Inom många områden bedömer utredningen att integration eller samordning mellan bl a militära och civila funktioner kan utvecklas ytterligare. Härigenom kan en förbättrad eller bibehållen effekt erhållas till oförändrade eller lägre kostnader för samhället. Grundläggande för försvarsplaneringen bör vara att ett ansvar i fred om möjligt bör behållas även i krig. I den svåra situation då samhället skall omställas för kris eller krig måste ändringar i ledningsförhållanden, organisation och arbetssätt i så stor utsträckning som möjligt undvikas. Ett i högre grad kontinuerligt ansvar vid övergång till krigsorganisation skulle enligt utredningens mening även bidra till att ytterligare befästa totalförsvarsidéns förankring i samhället.

Av största betydelse är att varje medborgare allt efter sin förmåga bereds tillfälle att bidra till landets försvar. Detta tillgodoses enligt utredningen bäst om vårt totalförsvar även i fortsättningen bygger på den allmänna värnplikten, civilförsvarsplikten och andra former för tjänstgöringsskyldighet. För att ytterligare förankra totalförsvarsidéen i samhället är de olika folkrörelserna av stor betydelse. Inte minst bör framhållas de insatser som görs i de olika frivilliga försvarsorganisationerna. Olika former av obligatorisk och frivillig tjänstgöring ger en god personaltillgång för vår krigsorganisation och säkerställer totalförsvarets behov av kunnig personal.

De geografiska förhållandena ger goda betingelser för att genomföra ett effektivt försvar av vårt land. Samhällsutvecklingen leder till förändringar inom många områden. I många avseenden medför detta att sårbarheten ökar, i andra att grunden för ett effektivt försvar förbättras. Försvarsutredningen understryker vikten av att våra gynnsamma försvarsbetingelser noga utnyttjas samt att i samhällsplaneringen hänsyn tas även till totalförsvarets behov.

Av de olika hot mot vår nationella säkerhet som vi kan komma att utsättas för ställer ett militärt angrepp de största kraven. Enligt utredningens mening bör därför försvar mot militärt angrepp utgöra en viktig utgångspunkt för totalförvarsplaneringen. Totalförsvarets främsta syfte är att verka fredsbevarande, bl a genom att vid konflikter verka avhållande mot olika former av angrepp. Om ett angrepp trots detta inleds bedöms det vara av avgörande betydelse att inledningsvis disponera sådana resurser – främst militära – att totalförsvaret så långt möjligt hinner omställas för krig innan angriparen kan överföra betydande styrkor till svensk mark. Eftersom en sådan omställning tar tid fordras, för att vi inte skall drabbas av ett överraskande angrepp, att vi får förvarning om angreppet.

I enlighet med av utredningen föreslagen målsättning för totalförsvaret skall strävan vara att i det längsta förhindra att angriparen får fast fot på svensk mark, vilket enligt utredningens mening fordrar att försvaret, med fullt utnyttjande av våra gynnsamma försvarsbetingelser, skall kunna föras med tyngdpunkten i kust- och gränsområdena. Det går emellertid ej att bortse från risken att en angripare lyckas tränga in på djupet av vårt land. Därför måste, om vi ej lyckas hejda angriparen, ett effektivt och uthålligt motstånd kunna göras i organiserade former i varje del av landet även inom av angriparen tagna delar, varvid alla möjligheter skall utnyttjas att återta tagna delar av landet. Ett sådant sätt att genomföra försvaret tillgodoser vår strävan efter landets fortbestånd som fri nation, för vilket statsledningens handlingsfrihet är av avgörande betydelse. Försvarsutredningen bedömer av dessa skäl att vi måste vara beredda att föra ett för angriparen förlustbringande krig under lång tid.

För att kunna fullfölja vår utrikespolitiska linje i situationer som innebär avspärning, är det av stor betydelse att vi inom landet har sådana tillgångar av förnödenheter och produktionskapacitet att nödvändig försörjning kan upprätthållas. Det är nödvändigt att särskild uppmärksamhet kontinuerligt ägnas åt utvecklingen av vårt näringsliv i syfte att behålla sådan produktionskapacitet som är av särskild betydelse för vårt oberoende och för uthålligheten vid avspärning och krig. För folkförsörjningen i vid mening måste fredstida produktionskapacitet behållas inom viktiga försörjningsområden. Därutöver måste förberedelser för produktionsomställning göras och beredskapslagring genomföras av flera typer av förnödenheter. I situationer av här angivet slag kan avsiktliga eller oavsiktliga kränkningar av svenskt territorium och luftrum förväntas liksom störningar av svensk sjö- och flygtrafik. Det är därför av stor betydelse att vi disponerar sådana resurser att kränkningar kan förhindras eller avvisas och vår sjö- och flygtrafik kan skyddas.

Försvarsutredningen har studerat och övervägt den roll icke-militärt motstånd, s k civilmotstånd, skulle kunna tilldelas inom vår säkerhetspolitik. Utredningen har därvid funnit att om vi medvetet avstår från att förbereda ett väpnat försvar torde detta i omvärlden tolkas som bristande vilja att hävda självständigheten. Den deklarerade utrikespolitiken skulle inte längre framstå som trovärdig. En klar slutsats är därför att civilmotstånd inte kan utgöra något hållbart alternativ till militärt försvar. Utredningen vill emellertid inte utesluta att även icke-militärt motstånd kan ge värdefulla bidrag i det samlade motståndet t ex vid ockupation. Det skulle både kunna göra

det svårare för en angripare att behärska eller utnyttja landet och försäkra honom höga politiska kostnader.

Vår standard när det gäller forskning, utveckling och produktion ger oss goda möjligheter att försä totalförsvaret med tekniskt kvalificerad materiel. Försvarsutredningen anser att stor betydelse måste tillmätas möjligheterna att inom landet disponera kapacitet för utveckling och produktion av sådan materiel. Om dessa möjligheter skall vara för handen erfordras kontinuerliga beställningar av utveckling och produktion. En sådan stabilitet är även en samhällsekonomisk fördel. Försvarsutredningen är dock medveten om att det av olika skäl kan vara svårt att i framtiden behålla den nuvarande bredden på den inhemska utvecklingskapaciteten. Främst berörs flygplan-, robot- och elektronikindustrin. För övriga områden bedömer utredningen förutsättningarna för fortsatt verksamhet avseende utveckling och produktion utan större förändringar som gynnsamma.

Försvarsutredningen har i sitt första betänkande även behandlat frågan om överraskande anfall mot Sverige. För att våra försvarsförberedelser skall vara meningsfulla fordras att totalförsvaret vid ett angrepp hinner omställas för krig. Vi utgår ifrån att ett angrepp på Sverige föregås av politiska och militära förändringar i vår närmaste omvärld. För att dessa skall uppfattas i tid erfordras enligt försvarsutredningens mening en effektiv underrättelsetjänst, varigenom vår insatsberedskap i fred kan hållas låg. En hög mobiliserings- och krigsorganiseringsberedskap samt ett administrativt system som möjliggör stegvisa beredskapshöjningar erfordras emellertid för totalförsvaret. I fred måste beredskap för insats mot kränkningar av vårt territorium och luftrum kontinuerligt upprätthållas.

Försvaret bör inte utformas för en situation där en angripare i full utsträckning utnyttjar ABC-stridsmedel mot oss. Skyddet mot sådana stridsmedel bör liksom hittills inriktas på sådana åtgärder som möjliggör fortsatt motstånd trots insats mot oss av enstaka kärnladdningar eller av bakteriologiska (biologiska) och kemiska stridsmedel i begränsad omfattning. De särskilda kostnaderna för dessa åtgärder skall dock vara måttliga. Verkningarna i Sverige av sådana stridsmedel insatta i omvärlden bör kunna begränsas.

Den osäkerhet som är förenad med bedömningar av bl a framtida säkerhetspolitisk och vapenteknisk utveckling medför enligt försvarsutredningens mening dels en risktagning med hänsyn till de svåraste situationerna, dels ett behov av handlingsfrihet vid planering och utveckling av vårt framtida totalförsvaret. Denna handlingsfrihet måste innehålla möjligheter att ändra sammansättningen av totalförsvaret, inriktningen av totalförsvarets olika delar och totalförsvarets styrka. Totalförsvarets krigsorganisation bör vara utformad med hänsynstagande till de möjligheter som föreligger att öka dess styrka och uthållighet genom förbättrad utbildning samt genom tillförsel av materiel, anläggningar och förnödenheter. En bibehållen handlingsfrihet förutsätter att resurser avsätts kontinuerligt för forskning och utveckling samt för att behålla produktionskapacitet inom landet. Försvarsutredningen vill i detta sammanhang påpeka betydelsen av att åtgärder vidtas i fred för att möjliggöra forcerad produktion inom de områden där betydelsefulla resultat kan uppnås inom rimlig tid. Försvarsutredningen framhåller emellertid att det stöd för säkerhetspolitiken som totalförsvaret utgör, endast representeras av den vid varje tidpunkt befintli-

ga organisationen och dess innehåll. Dock skall alla möjligheter att förbereda förstärkning av totalförsvaret tillvaratas i planering och löpande verksamhet.

Under en lång följd av år har stor enighet rått i vårt land om inriktningen av säkerhetspolitiken liksom om behovet av ett efter våra förhållanden starkt totalförsvär. Detta har bl a inneburit att enighet har rått om att årligen avsätta en avsevärd del av samhällsresurserna för försvarsändamål. Fleråriga planeringsramar för försvaret ger stabilitet åt försvarsplaneringen. Försvarsutredningen tillmäter det förhållandet, att försvarspolitikerna vilar på ett brett folkligt stöd, stor betydelse.

Försvarsutredningen har tidigare konstaterat att totalförsvaret måste vara allsidigt sammansatt. Genom noggrann avvägning mellan och inom totalförsvarets olika delar skall en balanserad sammansättning uppnås inom de för totalförsvaret disponibla ekonomiska resurserna. Utredningen har konstaterat att ett militärt angrepp i form av invasion utgör det allvarligaste hotet mot vår säkerhet. I en sådan situation kommer det militära försvaret att åläggas den tyngsta uppgiften. Det militära försvaret måste därför utgöra den dominerande delen i totalförsvaret. De olika totalförsvargrenarna är beroende av varandra. På grund av krigets krav måste övriga totalförsvargrenar anpassas till hur det militära försvaret är avsett att verka i krig.

Tänkbara angreppssituationer, den vapentekniska utvecklingen och risken för att hela landet i ökad omfattning kommer att beröras av stridshandlingar ställer krav på civilförsvaret. Detta bör inriktas på att ge befolkningen skydd mot konventionella stridsmedel samt skäligen skydd mot bl a radioaktiv strålning vid bostäder och arbetsplatser inom särskilt hotade områden.

Den utveckling vårt samhälle genomgår medför i många avseenden en ökad känslighet för störningar. Denna utveckling är i sina huvuddrag internationell och kan medföra att ekonomiska åtgärder i ökad grad utnyttjas för att lösa konflikter. Med hänsyn till detta bedömer försvarsutredningen att ökad uppmärksamhet måste ägnas sådana åtgärder som säkerställer erforderlig försörjningsförmåga vid avspärning under relativt lång tid. Även förmåga att motstå stridshandlingar och förlust av väsentliga produktionsresurser bör ingå i målen för vår försörjningsberedskap.

Övrigt totalförsvär bör inriktas enligt de ovan angivna allmänna principerna. Flera av funktionerna fordrar endast mycket begränsade ekonomiska resurser för beredskapsåtgärder. Totalförsvarets styrka vilar ytterst på medborgarnas vilja att försvara landets frihet och oberoende. Psykologiskt försvar intar därför i flera avseenden en särställning. En funktion som måste ägnas ökad uppmärksamhet är sjukvården i krig och under avspärning.

Försvarsutredningen har funnit att den inriktning som redovisades i betänkandet "Säkerhetspolitik och totalförsvär", alltjämt bör gälla. Enligt försvarsutredningens mening har inga säkerhetspolitiska eller andra förändringar inträffat som skulle motivera ändringar i utredningens överväganden och förslag till riktlinjer för totalförsvarets utveckling. Däremot kan ställningstaganden och förslag i enskilda frågor inom respektive totalförsvargren behöva tas upp till särskild prövning mot bakgrund av den genomförda programplaneringen för perioden 1977-1982 och annat beslutsunderlag. Detta står även i överensstämmelse med utredningens uppdrag enligt regeringens direktiv. I det följande redovisas utredningens överväganden och förslag avseende planeringen för totalförsvarets olika delar under perioden 1977-1982.

2 Riktlinjer för det militära försvarets fortsatta utveckling

2.1 Programplan för det militära försvaret för perioden 1977/78–1981/82

2.1.1 Anvisningar för planeringen

Regeringen gav med beslut 1976-03-11 anvisningar för programplanering för perioden 1977/78–1981/82 för det militära försvaret.

Vad gäller säkerhetspolitiska utgångspunkter hänvisade regeringen till försvarsutredningens första betänkande. Försvarsutredningens förslag till inriktning av det militära försvarets fortsatta utveckling skulle i huvudsak läggas till grund för planeringen.

För vart och ett av budgetåren 1977/78–1981/82 skulle gälla en planeringsram om 9 053 milj kr i prisläge februari 1975. Priskompensation skulle förutsättas utgå enligt nettoprisindex. Reserver skulle avdelas för att täcka skillnaden mellan bedömd kostnadsutveckling beträffande personal och materiel m m och den allmänna prisutvecklingen enligt nettoprisindex.

Grundutbildning av värnpliktiga skulle planeras mot bakgrund av att nu gällande utbildningstid tillämpas under programplaneperioden. Hittillsvarande inriktning av repetitionsutbildningen skulle ligga till grund för planeringen.

För perioden 1977/78–1981/82 skulle förutsättas att personalen minskas med minst 2 000 anställda netto. Därvid skulle förutsättas att den militära personalen inte ökar jämfört med det antal som tjänstgör under 1976/77.

Medel skulle avsättas för att modifiera flygplan JA 37 till A 20. Olika kvalitetsnivåer skulle redovisas. Planeringen skulle vidare innefatta förberedelser för anskaffning av skolflygplan efter Sk 60. Dessa flygplan skulle kunna organiseras i lätta attackdivisioner.

Behovet av investeringsmedel skulle i sin helhet tillgodoses inom planerings- och utgiftsramarna med vissa undantag. Vid planeringen skulle beaktas de förbättringar av värnpliktsförmåner respektive de förändringar av vissa tjänstgöringsförhållanden m m för värnpliktiga som föreslogs i propositioner under våren 1976.

Ät överbefälhavaren uppdrogs att inkomma med särskilda utredningar rörande behov av personal för krigs- och fredsorganisationen samt rörande möjligheterna att anskaffa framtida jaktflygplan och luftvärnsrobotar.

2.1.2 *Planeringsförutsättningar enligt överbefälhavaren*

Överbefälhavaren har mot bakgrund av regeringens anvisningar, försvarsutredningens första betänkande Säkerhetspolitik och totalförsvar (SOU 1976:5) och den tidigare utarbetade perspektivplanen ÖB 75 utarbetat programplanen på tre ekonomiska nivåer, A, B och C.

Det har sedan ÖB 75 överlämnades inte tillkommit något som förändrar den bedömning som ledde till överbefälhavarens förslag att lägga handlingsväg 1 till grund för programplaneringen. Av dessa skäl är denna handlingsväg grunden för programplaneringen 1977–82 i nivå A. Myndigheternas anslagsframställningar har gjorts i denna nivå.

Regeringen har givit en ekonomisk ram som med i ÖB 75 och tidigare programplanering tillämpade förutsättningar enligt överbefälhavaren närmast motsvarar den ekonomiska nivån för handlingsväg 3. Dessa förutsättningar har emellertid – i och med regeringens anvisningar och andra av statsmakterna fattade beslut – enligt överbefälhavarens uppfattning förändrats på ett flertal väsentliga punkter.

Regeringens anvisningar innebär bl a att reserv skall avdelas för bedömd skillnad mellan lönekostnadsutveckling och kompensation enligt nettoprisindex (lönekil), samt att investeringar föranledda av lokaliseringpolitiska beslut med vissa undantag skall betalas inom angiven planeringsram.

Dessa kostnader liksom kostnaderna för försvarsdepartementet var ej inräknade i ÖB 75.

Till detta kommer av riksdagen beslutade förbättringar av värnpliktsförmånerna samt det slutliga resultatet av löneförhandlingarna 1976. Dessa kostnadsökningar var inte inräknade i ÖB 75.

Sammanlagt uppgår dessa kostnader till ca 1 800 milj kr under femårsperioden, vilka försvarsmakten enligt överbefälhavaren ej haft möjlighet att påverka.

Av regeringen given ekonomisk ram innebär enligt överbefälhavaren – med de nu ändrade ekonomiska förutsättningarna – att resurserna för femårsperioden väsentligt understiger dem som erfordras för handlingsväg 3 i ÖB 75. Resurserna kommer t o m att betydligt understiga dem som erfordras för handlingsväg 4.

Således finner överbefälhavaren att det inte råder överensstämmelse mellan av regeringen anvisad ekonomisk ram och den inriktning som försvarsutredningen och regeringen eftersträvar.

Med anledning härav och mot bakgrund av vad försvarsutredningen anfört beträffande sambandet mellan prisregleringssystem och utgiftsramarnas basbelopp, behov av investeringsmedel för personalbesparande omorganisationer samt behovet av att justera ramarna om förutsättningarna ändras redovisar överbefälhavaren – utöver nivå A – ytterligare en nivå, nivå B. Denna svarar enligt överbefälhavaren mot det innehåll som skulle kunna inrymmas i regeringens ram om de ekonomiska förutsättningarna inte hade ändrats i förhållande till ÖB 75 och tidigare programplanering. Nivå B möjliggör därmed ett innehåll som principiellt svarar mot det totala innehåll i nu gällande programplaner inom ramen för 1972 års försvarsbeslut.

Slutligen redovisar överbefälhavaren tre exempel på handlingslinjer med regeringens ekonomiska anvisningar som grund (C1, C2 och C3).

2.1.3 Prisregleringssystem och investeringar

Överbefälhavaren har i samband med programplaneringen särskilt behandlat frågan om prisregleringssystem och investeringar.

Överbefälhavaren redovisar en av försvarets forskningsanstalt gjord studie över prisutvecklingen i försvaret. Mot bakgrund av vad som där framförts beträffande möjlig framtida produktivitetssökning i försvaret och försvarsindustrin, prognoser om löneökningar samt den stora osäkerheten i sådana prognoser konstaterar överbefälhavaren att av regeringen anvisad priskompensation (NPI) är otillräcklig och omöjliggör en rationell långsiktplanering.

Det kan heller inte enligt överbefälhavaren vara rimligt att de icke kompenserade löneökningarna framtvingar successiva personalminskningar.

Överbefälhavaren hävdar att om av försvarsutredningen föreslaget system skulle fastställas av riksdagen måste det tillämpas så att ovan redovisade förhållanden kan mötas och så att förutsättningar skapas för en stabil rationell planering.

Överbefälhavaren har i nivå A och B förutsatt att en successiv omprövning av de ekonomiska förutsättningarna sker och att planeringsramen fortlöpande justeras enligt försvarsutredningens förslag.

För att möjliggöra produktivitetssökning erfordras särskilda investeringsmedel främst för de byggnadsåtgärder, som krävs i samband med personalbesparande omorganisationer. Försvarsutredningen föreslår att behovet av sådana tillgodoses inom planerings- och utgiftsramarna så att krediter eller andra åtgärder ej behöver användas.

Överbefälhavaren anser därför att sådana investeringsmedel skall tillföras försvarsmaktens planeringsram.

Statsmakterna har under senare år fattat lokaliseringpolitiska beslut som kräver investeringar. Överbefälhavaren anser att medel även för sådana investeringar skall tillföras försvarsmaktens ram såsom skett för förbandet i Arvidsjaur.

2.1.4 Överbefälhavarens planering

Ekonomiska ramar för respektive nivå framgår av tabell 2:1.

Tabell 2:1 Ekonomiska ramar för respektive nivå (milj kr, prisläge februari 1976)

	77/78	78/79	79/80	80/81	81/82
Nivå A	10 446	10 744	11 068	11 391	11 654
Nivå B	10 206	10 246	10 324	10 405	10 425
Nivå C	9 938	9 951	9 958	9 962	9 964

Härtill kommer medel för genomförande av omlokalisering samt i nivå C kostnaderna för Östersundsprojektet.

I nivå A fortsätter under perioden reduceringen av försvarsmaktens styrka och effekt till följd av tidigare försvarsbeslut. Det är dock möjligt att hejda denna reduktion 1982. Därefter kan förbandens antal behållas samtidigt som förbandens kvalitet successivt kan anpassas till utvecklingen i omvärlden.

Nivån möjliggör angelägna förbättringar av värnpliktsutbildningen och en mot krigsorganisationen balanserad fredsorganisation.

De nödvändiga personalminskningarna bedöms kunna genomföras utan påtagliga nackdelar för berörd personal.

Den i nivån planerade materielanskaffningen skapar förutsättningar för att även i framtiden utveckla och producera huvuddelen av försvarsmaterielen inom landet, vilket tillsammans med en god utbildningsstandard bidrar till den inre och yttre tilltron till vår vilja och förmåga att även för framtiden bibehålla ett starkt försvar som stöd för vår säkerhetspolitik.

Försvarsmakten kan under 1980-talet på ett godtagbart sätt svara upp mot huvudparten av de säkerhetspolitiska situationer som regeringen angivit som utgångspunkt för planeringen.

Nivå A ger enligt överbefälhavaren emellertid inte en tillfredsställande försvarsförmåga om rustningstakten i omvärlden vad avser konventionella stridskrafter skulle öka. Den handlingsfrihet nivån ger, skapar dock möjligheter att – om beslut om förstärkning fattas i tid – senare möta även en sådan utveckling.

I *nivå B* blir en fortsatt reducering av försvarsmaktens styrka och effekt nödvändig även efter 1982. Reduceringar drabbar främst antalet brigader, ytattackflottiljer, ubåtar samt attack- och jaktdivisioner.

Nuvarande brister i värnpliktsutbildningen kommer enligt överbefälhavaren att bestå.

Det i denna nivå reducerade utrymmet för materielanskaffning framtvings senareläggningar med därav följande konsekvenser för krigsorganisationen. Det blir nödvändigt att avstå från lätta attackflygplan och pansarvärnshelikoptrar.

Eftersom något lätt attackflygplan inte anskaffas och jakt- och attackrobotar inte utvecklas måste flygindustrins utvecklingsresurser samt robotindustrins utvecklings- och tillverkningsresurser för flygplanrobotar avvecklas under perioden 1977–82. Framtida flygplanssystem måste anskaffas utomlands vilket också kan medföra risk att planlagd inhemsk produktion av flygplan som ersättning för attackversionen av Viggen blir starkt försvårad i brist på kvalificerade tekniker vid flygindustrin.

Bristerna i utbildning och materielanskaffning leder enligt överbefälhavaren till att kvaliteten hos kvarvarande förband inte kan anpassas till utvecklingen i omvärlden.

Fortsatta ingrepp i fredsorganisationen blir ofrånkomliga. Detta drabbar främst administration och förvaltning. Betydande reduceringar av uppgifterna inom dessa områden blir nödvändiga.

De av ekonomiska skäl oundvikliga personalminskningarna har en sådan omfattning att det kan ifrågasättas om de – med gällande personaladministrativa regler – kan genomföras med bibehållen rationalitet i organisationen. Belastningen på kvarvarande personal kommer att öka.

Försvarsmakten kan i denna nivå vara krigsavhållande i betydligt färre av de säkerhetspolitiska situationer som regeringen angivit som grund för planeringen. Bibehålls den nuvarande rustningsnivån i omvärlden samtidigt som vår försvarsmakt försvagas på det sätt som följer av denna nivå, kan en angripare i betydligt flera säkerhetspolitiska situationer finna ett angrepp lönsamt. Detta innebär att den säkerhetspolitiska risktagningen ökar.

Avvecklingen av utvecklingskapaciteten vid flyg- och robotindustrin leder enligt överbefälhavaren till ökat utlandsberoende och minskar vår handelsfrihet inför framtiden. Risk finns att omvärlden uppfattar detta som en minskad vilja och förmåga att upprätthålla vårt hittillsvarande oberoende till andra länder.

Problemen i *nivå C* är – utöver dem som angetts för nivå B – till stor del en följd av bristerna i det prisregleringssystem som anbefallts som utgångspunkt för planeringen.

Inom en – i förhållande till 1972 års försvarsbeslut – oförändrad ekonomisk ram skall nu avsättas ökade reserver för att möta följderna av den otillräckliga priskompensationen. Totalt uppgår dessa reserver under femårsperioden till ca 1 200 milj kr.

Av riksdagen beslutade förbättringar av förmånerna under repetitionsutbildning kompenseras inte av prisregleringssystemet.

Riksdagen har fattat flera regionalpolitiska beslut som kräver stora investeringar i mark och byggnader. Huvuddelen av dessa investeringar skall enligt givna anvisningar bestridas från den oförändrade militära ramen. Eftersom inga rationaliseringsvinster erhålls av dessa investeringar under den tidsperiod planeringen omfattar måste investeringarna ske på bekostnad av krigsorganisationens kvalitet och kvantitet.

Den ekonomiska omfattningen av dessa pålagda nya uppgifter uppgår till så stor del av det fria planeringsutrymmet under femårsperioden att en rationell och målinriktad planering enligt överbefälhavaren omöjliggörs.

Medel måste frigöras genom ingrepp i system och verksamheter, inte som en följd av operativ prioritering utan därför att de under den aktuella tidsperioden råkar vara gripbara. Sådana åtgärder leder direkt till obalans i planering och krigsorganisation.

För att på längre sikt kunna få någon rimlig form av balans inom krigsorganisationen blir det nödvändigt att kraftigt reducera kostnaderna för fredsorganisationen med början redan under femårsperioden. Ett stort antal förband måste läggas ned samtidigt som omfattande ingrepp i central administration och förvaltning blir ofrånkomliga. Konsekvenserna för såväl försvarsmaktens personal som för rationaliteten i verksamheten blir ytterst allvarliga. Den nödvändiga reduktionen av fredsorganisation och personal förutsätter avsteg från nuvarande ambitioner vad gäller arbetsmiljö. Ingreppen blir punktvis sådana att de enligt överbefälhavaren kan genomföras i erforderlig takt endast om statsmakterna skapar reella förutsättningar för omplacering av övertalig personal till verksamhet utanför försvarsmakten.

Denna ekonomiska nivå leder till konsekvenser för krigsorganisation, personal och försvarsindustri som är lika allvarliga som de konsekvenser som i motsvarande ekonomiska område presenterades i ÖB 75 (handlingsvägarna 4 och 5). Där konstaterades att försvarsmakten på längre sikt inte kan vara krigsavhållande i något av de av regeringen givna angreppsfall som förutsätts kunna inträffa i en situation i Europa som i stort överensstämmer med dagens. Risk för sådana angreppsfall kan inte uteslutas. Överbefälhavaren bedömer därför att den säkerhetspolitiska risktagningen blir mycket stor.

Handlingsfriheten att senare kunna öka försvarsmaktens styrka beskärs i sådan grad genom de fredsorganisatoriska ingreppen och genom att försvarsindustrins kompetens att utveckla försvarsmateriel ytterligare reduceras

att den knappast kan återtas inom överblickbar tid. Den säkerhetspolitiska handlingsfriheten begränsas genom ökat utlandsberoende.

Den ekonomiska ramen är enligt överbefälhavaren med hänsyn till konsekvenserna oförenlig med uppgifterna för försvarsmakten.

Cheferna för armén och marinen har i militärledning anmält avvikande meningar mot vissa av överbefälhavaren föreslagna avvägningar.

Till programplanen har fogats särskilda yttranden av chefen för flygvapnet samt av cheferna för försvarets sjukvårdsstyrelse, fortifikationsförvaltningen, försvarets materielverk och försvarets forskningsanstalt.

Planeringens ekonomiska innebörd under perioden 1977–1982 för viktigare materielobjekt framgår av tabell 2:2.

Utöver redan beslutade omorganisationer och förbandsindragningar (P 1, F 11 och F 12) reduceras fredsorganisationen i de olika nivåerna enligt tabellerna 2:3 och 2:4.

Tabell 2:2 Viktigare materielobjekt (milj kr)

Objekt	Betalningsmedel 1977/78–1981/82				
	A	B	C1	C2	C3
<i>Utveckling</i>					
Lätt pansarvärnsrobot	47	47	–	–	–
Fördelningsluftvärn	31	31	–	–	–
Pansarluftvärn	19	19	–	19	19
Stridsfordon	28	28	28	28	28
Jaktflygplan (JA 37)	441	441	441	441	441
Ersättning för AJ 37 (A20)	338	410	410	–	410
Nytt lätt attackflygplan (B3LA)	1 625	–	–	–	–
Jaktvapen (robotar m m)	385	90	65	65	90
Attackvapen och motmedel	417	129	101	99	98
<i>Anskaffning</i>					
Tung pansarvärnsrobot	215	170	125	170	170
Transporthelikoptrar	128	52	–	–	–
Terrängbilar för personaltransport	181	138	138	138	138
Bandvagnar	192	145	145	145	145
Pansarluftvärn	41	32	–	32	32
Luftvärnsrobot Hawk	115	115	–	–	–
Minfartyg 3	147	147	^a	^a	^a
Sjörobot	229	101	70	70	70
Ubåt A17	156	46	40	40	40
Minjaktfartyg	134	134	–	–	–
Tungt fast kustartilleri	30	23	–	–	–
Lätt fast kustartilleri	23	8	–	–	–
Rörligt kustartilleri	128	73	–	66	27
Jaktflygplan (JA 37)	3 248	3 485	3 300	3 485	3 300
Nytt lätt attackflygplan (B 3 LA)	137	–	–	–	–
Ersättning för Sk 60	–	–	–	30	–
Jaktvapen och motmedel	787	941	895	870	941
Attackvapen och motmedel	98	153	153	153	153

^a Endast ev avbeställningskostnader

Tabell 2:3 Reduceringar i fredsorganisationen.

	A	B	C	Anm
<i>Armén</i>				
Luftvärnsregemente	-1	-1	-1	
Pansarregemente			-1	
Omorg av trängtrupperna			-1	
<i>Marinen</i>				
Kustartilleriregemente			-1	
Förvaltningsorganisationen i Göteborg	Red	Red	Red	
<i>Flygvapnet</i>				
Flottiljer (motsvarande)		-1	-3	I C2 (-2)
Verkstads-och underhållsorganisation		Red	Red	
Lätt attackdivision		-1	-1	Ej i C2

Anm. Härutöver kan ytterligare förändringar komma att aktualiseras.

Tabell 2:4 Anställd personal i de olika nivåerna

År/nivå	1977		1982	
			A	B
<i>Hpg 1-3:</i>				
Militär personal	14 400	15 100	14 400	14 400
Civilmilitär personal	3 750	3 750	3 600	3 600
Civil personal	16 600	15 000	15 000	14 750
Summa	34 750	33 850	33 000	32 750
<i>Hpg 4-5:</i>				
Militär personal	1 900	1 900	1 900	1 900
Civilmilitär personal	300	300	300	300
Civil personal	9 300	8 800	8 550	8 300
Summa	11 500	11 000	10 750	10 500
Totalt	46 250	44 850	43 750	43 250

2.2 Övrigt underlag

2.2.1 Jaktflygplan och robotar för 1990-talets behov

Regeringen uppdrog i anvisningarna för programplanering för perioden 1977-82 åt överbefälhavaren att översiktligt redovisa alternativa anskaffningsformer för jaktflygplan och luftvärnsrobotar för 1990-talets behov.

Överbefälhavaren konstaterar i sin redovisning att bedömningar avseende 1990-talet är behäftade med osäkerheter såväl beträffande operativa krav som kostnadsberäkningar. Luftförsvarets utformning från 1990-talets början och in på 2000-talet har inte granskats i det omfattande studie- och planeringsarbete som hittills genomförts. Överbefälhavaren anser dock att det nu framtagna underlaget utgör tillräcklig grund för de beslut som berör luftförsvarets ut-

formning på sikt och som erfordras inför perioden 1977/78–1981/82. Resultaten av överbefälhavarens undersökning redovisas i sammanfattad form i det följande.

Beslut rörande anskaffning av jaktflygplan för 1990-talet behöver inte fattas förrän omkring 1982. Den översiktliga granskningen av olika anskaffningsformer för ett sådant flygplan har lett till följande slutsatser. Licens-tillverkning skiljer sig inte i ekonomiskt avseende väsentligt från egen utveckling. Skilda prestandanivåer på framtida jaktflygplan kan bli aktuella. Sådana flygplan kan utvecklas inom landet. Utformningen av jaktflygplan måste grundas på operativa behov, där avvägningen mellan bl a vapen och vapenbärare inom ramen för jaktförsvaret beaktas. Direktköp av utländskt jaktflygplan är från försvarsekonomiska utgångspunkter billigare än egen utveckling av flygplan på motsvarande prestandanivå under förutsättning att flygplan motsvarande våra behov finns och att en normal konkurrenssituation råder.

Handlingsfriheten att senare välja mellan egen utveckling eller köp av framtida jaktflygplan är beroende av förestående beslut om utformning av attacksystemet. Överbefälhavaren har kommit till slutsatsen att utveckling av ett nytt lätt attackflygplan (B3LA) och vissa ytterligare forskningsuppdrag till flygindustrin är en förutsättning för sådan handlingsfrihet.

Alternativet att redan nu påbörja utveckling av ett enhetsflygplan har överbefälhavaren inte funnit godtagbart. Detta beror bl a på att alternativet medför alltför tidiga bindningar beträffande utformning av det framtida luftförsvaret och på att utvecklingskapaciteten sedan inte kan upprätthållas med militära uppdrag under den överblickade tidsperioden (1985–92).

Det alternativ som innehåller A20 och ett skolattackflygplan av Sk 60-typ gör inte fortsatt utveckling av stridsflygplan möjlig inom landet. Omfattningen av de problem som är förenade med detta alternativ kan enligt överbefälhavaren klarläggas först efter realförhandlingar med industrin.

Det av överbefälhavaren redovisade "minimalalternativet" för bibehållen utvecklingskapacitet och därmed handlingsfrihet för anskaffning av framtida jaktflygplan beräknas kostnadsmässigt överstiga vad som inplanerats för flygplanssystem inklusive beväpning och motmedel i nivå B i överbefälhavarens programplan med ca 300 milj kr per år.

Beträffande anskaffning av luftvärnsrobotar konstaterar överbefälhavaren att materielen i de luftvärnsbataljoner som ej ombeväpnas med robot 70 behöver ersättas under 1980-talet. Handlingsfriheten att för detta ändamål inom landet utveckla ett luftvärnsrobotsystem som en logisk fortsättning på robot 70 är god.

Studier av 1990-talets luftförsvaret kan komma att aktualisera luftvärnsrobotsystem med högre prestanda än robot 70. Handlingsfriheten att på 1980-talet välja svensk utveckling av sådana system förutsätter att kapaciteten inom industrin byggs upp genom utveckling av jakt- och attackrobotar under den närmaste tio-årsperioden. Sådan uppbyggnad har endast inplanerats i nivå A i överbefälhavarens programplan.

Överbefälhavaren konstaterar sammanfattningsvis följande.

Det är inte lämpligt att nu påbörja utveckling av ett nytt jaktattackflygplan (enhetsflygplan).

Det är däremot operativt lämpligt och ekonomiskt lönsamt att i nivå

B utveckla och tillverka A20. Det är operativt lämpligt och ekonomiskt lönsamt att på erforderlig ekonomisk nivå över B dessutom utveckla och tillverka ett svenskt flygplan med de prestanda och de kostnader som definieras som B3LA. Om utvecklingen av B3LA beslutas och om ca 150 milj kr dessutom avsätts under femårsperioden för allmän flygplansutveckling erhålls enligt överbefälhavaren handlingsfrihet att 1982 besluta om svensk utveckling av ett jaktflygplan som ersättning för JA 37. Om ca 300 milj kr avsätts under femårsperioden för utveckling och anskaffning av jakt- och attackrobotar erhålls handlingsfrihet att vid 1980-talets mitt besluta om svensk utveckling av luftvärnsrobotar med prestanda väsentligt bättre än robot 70. Överbefälhavaren har i den gjorda undersökningen inte funnit skäl till annan prioritering mellan avvägningsprogrammen än som gjorts i överbefälhavarens programplan. Detta innebär bl a att handlingsfrihet för inhemsk utveckling och tillverkning av jaktflygplan efter JA 37 icke får skapas på bekostnad av andra avvägningsprogram.

Överbefälhavaren anför vidare att förmågan att inom landet utveckla och tillverka huvuddelen av försvarsmaterielen är av stor betydelse för våra möjligheter att styra den närmare utformningen av våra försvarssystem och anpassa dem till våra speciella förhållanden. Detta gäller i hög grad för flygplan- och robotsystem för vilka nya teknologier kan skönjas. Dessa teknologier bedöms inte enbart vara av militärt intresse.

I det redovisade underlaget värderas beslutssituationen och alternativa handlingsvägar främst utifrån operativa och försvarsekonomiska utgångspunkter. Väsentliga för frågans vidare behandling är även bedömningar av skilda anskaffningsformers säkerhetspolitiska, statsfinansiella och samhällsekonomiska följder. Överbefälhavaren anför att om dessa faktorer inte tillmäts samma betydelse som hittills bedöms den svenska flyg- och robotindustrin inte kunna konkurrera med utländska tillverkare. Överbefälhavaren anser att nödvändigheten av att konkret inrikta industrins fortsatta verksamhet har bestyrkts och att beslut om inriktning erfordras 1977.

2.2.2 Samhällsekonomisk analys av framtida flygplansanskaffning

Försvarsutredningen uppdrog i april 1976 åt experten Ehrling att redovisa samhällsekonomiska effekter av alternativa anskaffningsformer för jaktflygplan för 1990-talet. Utredningsarbetet har genomförts av en projektgrupp och resulterat i rapporten "Samhällsekonomisk analys av framtida flygplansanskaffning".

De slutsatser som med anledning härav redovisats för utredningen sammanfattas i det följande.

Beslut om fortsatt anskaffning av flygplan berör såväl flygvapnet som den inhemska flygindustrin. Beslut måste således fattas inte endast utifrån de olika alternativens kostnadseffektgenskaper, utan även utifrån en bredare bedömning av långsiktiga konsekvenser av flygindustrins utveckling vid olika alternativ.

Den för dagen aktuella beslutssituationen berör i realiteten övergången till nästa flygplansgeneration. När man tar de första stegen på en sådan handlingsväg är det nödvändigt att ha en klar uppfattning om de långsiktiga konsekvenserna under hela denna flygplansgeneration.

En central frågeställning är om det framtida ekonomiska utrymmet för

försvarsmaktens utveckling medger upprätthållande på lång sikt av en egen kvalificerad flygindustri. Enligt resonemangen i rapporten är det inte möjligt att upprätthålla status quo i den meningen att till oförändrade kostnader i fast pris bibehålla dagens utvecklingskapacitet. Ett bevarande av svensk flygindustris kapacitet ställer således starkt ökade krav på ekonomiska medel.

En annan central frågeställning är om en bevarad svensk flygindustri kan upprätthålla en internationell konkurrenskraft när det gäller att utveckla och producera flygplan. Om detta kriterium inte kan uppfyllas innebär det enligt rapporten att svensk flygindustri vidmakthålls på bekostnad av flygvapnets styrka.

Den nuvarande och den bedömda framtida internationella marknadssituationen har beskrivits och analyserats i rapporten. Svensk flygindustri har enligt rapporten redan i dagsläget påtagliga nackdelar ur konkurrenssynpunkt. De stora flygindustrinationerna har överlägsna resurser och kan genom hög produktionstakt och längre serier dels fördela utvecklingskostnaden på flera enheter och dels uppnå produktionsekonomiska fördelar genom stordrift. Strävandena till nationella sammanslagningar och internationellt samarbete kommer med all sannolikhet att ytterligare utvecklas. Små industrinationer, som av olika skäl ställs utanför samarbetet kommer i takt därmed enligt rapporten att få allt svårare att utveckla och producera flygplan till konkurrenskraftiga priser.

De samhällsekonomiska konsekvenserna på lång sikt av olika anskaffningsformer är nära kopplade till detta konkurrensförhållande. Utgångspunkten är att befintliga reala resurser på sikt ger den största samhällsekonomiska nyttan om de utnyttjas inom områden där vi har konkurrensmässiga fördelar. Det innebär att flygindustrin, om den inte antas ha internationell konkurrenskraft, långsiktigt kan bli en samhällsekonomisk belastning. Denna belastning måste i så fall vägas mot operativa och säkerhetspolitiska skäl för ett bevarande av inhemsk flygindustri.

Vid en förändring av anskaffningsform för flygplan uppstår omställningsproblem. En väsentlig faktor vid bedömningen av dessa problem är i vilken omfattning kompensationsaffärer kan erhållas. Dessa syftar till att uppväga eller mildra de negativa konsekvenserna för köparlandets samhälls ekonomi. Under överskådlig tid bedöms den hårda konkurrenssituationen på den internationella flygplanmarknaden bestå. Det innebär att man sannolikt kan räkna med kompensationsaffärer även i framtiden. Därmed minskar också enligt rapporten påtagligt de samhällsekonomiskt negativa konsekvenserna i samband med en omställning av flygindustrin.

I rapporten konstateras att de förändringar för företag och regioner som blir följden vid en omställning av flygindustrin är förhållandevis begränsade jämfört med många andra omställningsproblem inom industrin. De företag som berörs är i flertalet fall delar av stora koncerner, vilket underlättar möjligheten att ge de anställda ny sysselsättning och skapa alternativt utnyttjande av teknologi och anläggningar. De berörda kommunerna är vidare, med något enstaka undantag, expansiva.

Vad beträffar utvecklingen på lång sikt – där reala resurser har en alternativ användning – har i rapporten samhällsekonomiska argument inte bedömts kunna läggas till grund för bibehållande av svensk kvalificerad flygindustri. Övergång från egenutveckling till kvalificerad licensproduktion bedöms

vidare inte ha sådana samhällsekonomiska konsekvenser att de är av avgörande betydelse. Övergång från egenutveckling till licensproduktion på låg ambitionsnivå eller direktimport medför omställningsproblem, som emellertid mot bakgrund av de industri-, arbetsmarknads- och regionalpolitiska medel samhället har till sitt förfogande får anses hanterbara. Omställningsproblemen minskas enligt rapporten väsentligt om kompensationsaffärer kan uppnås.

2.2.3 Överbefälhavarens personalutredning 1976

Regeringen uppdrog i anvisningarna för programplanering för perioden 1977-82 åt överbefälhavaren att utreda försvarsmaktens framtida personalbehov. Utredningen skulle samordnas med det arbete som pågår avseende enhetlig befälsordning och avseende kvinnan i försvaret. Grund för personalutredningen är krigs- och fredsorganisationen i slutet av 1980-talet enligt handlingsväg 3 i ÖB 75 (nivå B i överbefälhavarens programplan).

Behovsberäkningarna för fredsorganisationen grundas enligt regeringens anvisningar på allmän värnplikt med nuvarande begränsade mål och tider för grund- och repetitionsutbildning. Mobiliseringsberedskapen förutsätts i stort oförändrad. Beräkningarna sker med 40 timmars arbetsvecka för befäl och 48 timmars övningsvecka för de värnpliktiga som utgångsvärden.

Överbefälhavaren utgår från att huvuddelen av den civilmilitära personalen i den nya befälsordningen inräknas som stambefäl. Överföring av den civilmilitära personalen till civil status avstyrks. Överbefälhavaren hävdar att allt stambefäl måste kunna medverka i utbildningen av värnpliktiga.

Behovet av befäl i utbildningsarbetet har beräknats med utgångspunkt från den befälsinsats räknat i timmar per vecka som erfordras vid varje enskild utbildningsenhet för att uppställda utbildningsmål skall kunna nås.

Befälsbehovet vid genomsnittsplutonen (med 30-40 värnpliktiga) uppgår enligt överbefälhavaren till minst fyra befäl med minimikompetens att självständigt tillämpa modern utbildningsteknik i utbildningen av del av plutonen. Viss del av detta behov bedöms vad beträffar vissa utbildningsområden av fack- eller yrkeskaraktär kunna täckas av befäl äldre än 42-45 år. Vad rör den egentliga förbandsutbildningen under fältmässiga förhållanden kan den endast lösas av stambefäl, placerade vid plutonen och yngre än 42-45 år.

Vid lägre antal utbildningsbefäl än fyra befäl/pluton leder utbildningskraven oavsett utbildarens kvalitet till högre nyttjandegrad, dvs till övertid. Denna skall kompenseras. Eftersom allt fler befäl kräver kompensation i form av ledighet, leder övertidsuttaget till oacceptabla effektförluster i utbildningsarbetet på sikt. Planerad övertid är icke heller förenlig med en god arbetsmiljö.

Stambefäl behövs i krigsorganisationen för uppgifter där fördjupade kunskaper inom vissa områden är nödvändiga för krigsförbandens effektivitet. Detta är uppgifter för vilka utbildning med hänsyn till uppgifternas krav inte inryms i tjänstgöringstiden för reservbefäl och värnpliktigt befäl. Sådana befattningar för stambefäl finns på alla nivåer från troppchefsnivån (nivå 7) och uppåt.

Det totala behovet av stambefäl i krigsorganisationen uppgår till 20 200. Behovet för fredsorganisationen utgör 21 500. Överskjutande del – ca 1 300 – utnyttjas även inom krigsorganisationen (främst på pluton- och kompanichefsnivån), varvid behovet av reservbefäl och värnpliktigt befäl i motsvarande mån minskar.

Kraven i den framtida stridsmiljön har även motiverat en översyn av dagens nivågruppering av olika befattningar för såväl stambefäl som för värnpliktsbefäl. Överbefälhavaren anser det exempelvis motiverat att hänföra uppgiften som kvartermästare vid kompani till närmast högre nivå, dvs plutonchefsnivån (nivå 6).

Överbefälhavaren anser att stambefälet har avgörande betydelse för värnpliktsförsvarets effekt, framför allt omedelbart efter mobilisering innan övrigt befäl hunnit erhålla rutin och befäst fältvana.

Överbefälhavaren anser att nuvarande brister inom utbildningen och i befälens arbetsmiljö måste avhjälpas genom en höjning av befälens kvalitet och erforderlig rekrytering enligt de framräknade befälsbehoven.

Oavsett hur försvarsmaktens personalstruktur utformas eller personalramarna avpassas finner överbefälhavaren det nödvändigt att tillgodose behovet av stambefäl i åldersskiktet 23–45 år. Detta åldersskikt har avgörande betydelse för effekten i krig och i fred. Stambefälet måste således mellan omkring 23–45 års ålder utnyttjas för utbildning i fredsorganisation och ledning av förband i krigsorganisation.

Översyn pågår av den centrala och högre regionala ledningsorganisationen inom försvarsmaktens ledningsutredning (FLU). Vidare väntas under 1977 ett slutbetänkande från försvarets fredsorganisationsutredning (FFU). Härutöver pågår inom myndigheterna arbete i syfte att anpassa organisationen till aktuella och planerade uppgifter varvid strävan är att tillvarata möjligheterna att höja effektiviteten och begränsa kostnaderna.

Försvarsmaktens civila personal uppgick i mars 1976 till ca 26 500. I förhållande till beslutade organisationsförändringar föreligger en viss övertalighet. Skälen härtill är att resurser saknats för viktiga investeringar och att anpassningen till ny organisation skall ske i takt med naturlig avgång. Vid ingången av programplaneperioden beräknas den civila personalen uppgå till ca 25 900 och vid periodens slut beräknar överbefälhavaren behovet till ca 23 550.

Konsekvenserna av hittills gjorda minskningar har ännu inte helt kunnat utvärderas. Än mindre är det möjligt att överblicka följderna av en fortsatt minskning under 1980-talet. Med nuvarande ekonomiska förutsättningar finner överbefälhavaren det likväl nödvändigt att i planeringen utgå från en fortsatt minskning av personalen även under 1980-talet.

Mer än 25 000 civila arbetsuppgifter inom försvaret är idag öppna för båda könen. Nära 12 000 kvinnor är fn anställda. Ett väsentligt större antal deltar aktivt i det frivilliga försvarsarbetet i fred, liksom inom det militära försvaret vid beredskap och krig. Därför finns möjligheter för kvinnor att konkurrera om befattningar inom försvaret.

Grundkraven för kvinnlig befälsanställning bör i princip överensstämma med vad som gäller för män. Detta innebär bl a krav på viss urvalsprövning, utbildning motsvarande värnpliktsutbildningen och genomförd officersskola. Om kvinnor anställs som stambefäl måste de kunna utnyttjas i krigs-

och fredsorganisationen på samma sätt som manligt befäl.

Överbefälhavarens utgångspunkt för val av befälsstruktur är en för försvarsmakten gemensam befälsordning baserad på uppgifterna i krig och i fred.

Befälsordningsfrågan kan inte slutföras utan att samtidigt reserv- och värnpliktsbefällets utnyttjande och villkor noggrant behandlas. Överbefälhavaren förutsätter därför att samtliga befälskategorier behandlas i det fortsatta arbetet.

Överbefälhavaren och försvarsgrenscheferna understryker betydelsen av att den nya befälsordningen får tillräcklig rekryteringskraft och att urvalssystemet utformas så att det tillgodoser försvarets behov och den enskildes krav.

2.3 Försvarsutredningens överväganden och förslag

2.3.1 Grunder

Försvarsutredningen har i sitt första betänkande redovisat förslag till grunder för det militära försvarets fortsatta utveckling. Överbefälhavaren har på grundval härav utarbetat programplan för det militära försvaret. Utredningen, som finner att den i det första betänkandet angivna inriktningen i stort alltjämt bör gälla, sammanfattar i det följande sina ställningstaganden till det militära försvarets fortsatta utveckling.

Det militära försvarets styrka utgör den viktigaste delen i vårt totalförsvars krigsavhållande förmåga. Styrkan i det militära försvaret kan inte tillåtas variera alltför mycket i takt med tillfälliga säkerhetspolitiska förändringar beroende på den långa tid som erfordras bl a för utbildning av personal och anskaffning av viktigare materiel. Det är därför nödvändigt att försvaret har en viss lägsta operativ styrka samtidigt som den långsiktiga beredskapen och handlingsfriheten prioriteras.

I enlighet med den målsättning för totalförsvaret som tidigare redovisats skall försvar mot invasion vara försvarsmaktens huvuduppgift. En invasion mot vårt land kan planläggas som ett angrepp över landgräns eller över havet mot vår kust. I kombination härmed kan luftlandsättningsoperationer bli aktuella.

Den styrka en angripare kan avdela i ett angrepp mot oss begränsas av att huvuddelen av resurserna måste avdelas mot huvudmotståndaren. Det är vidare rimligt att utgå ifrån att en angripares kvalitet till stora delar förbättras i takt med den tekniska utvecklingen. De resurser en angripare kan avdela mot vårt land torde dock representera olika kvalitetsnivåer. En annan faktor som bör tillmätas stor betydelse är att en angripare rimligen måste eftersträva att så snabbt som möjligt nå syftet med sitt angrepp.

Våra stridskrafter skall kunna utnyttjas med tyngdpunkten i kust- respektive gränsområdena så att våra naturliga försvarsbetingelser tillvaratas. De fördelar som ligger i att vårt land till stora delar omges av hav bör utnyttjas för att vid kustinvasion tillfoga en angripare förluster under transporterna mot vårt land.

Uppbyggnaden av det militära försvaret bör innefatta ett i förväg förberett försvar av betydelsefulla områden och platser. Delar av försvarsmakten mås-

te vidare ha sådan rörlighet att kraftsamling kan ske till aktuella invasionsriktningar.

En angripares luftlandsättningsoperationer bör kunna mötas redan under flygtransporterna mot luftlandsättningsmålen. Inom av luftlandsättning särskilt hotade områden bör förband kunna utgångsgrupperas.

Utredningen finner det angeläget att understryka att de militära resurserna utformas så att vi vid behov med god effekt under lång tid kan fortsätta försvaret mot en angripare som lyckas tränga in i landet. Samtidigt härmed skall motstånd i alla former kontinuerligt kunna genomföras inom av angriparen tagna områden och operationerna fortsätta till sjöss och i luften.

För att kunna möta ett överraskande angrepp bör snabbt tillgängliga flyg- och sjöstridskrafter samt snabbmobiliserade markstridskrafter jämte hemvärn kunna disponeras. Vidare bör det militära försvaret som hittills utformas så att det i huvudsak är stridsdugligt omedelbart efter mobilisering. Mobiliseringsorganisationen bör ges god motståndskraft mot sabotage samt mot inledande bekämpning från luften. Utredningen prioriterar den långsiktiga beredskapen i form av utbildning av personal och anskaffning av organisationsbestämmande materiel. Under förutsättning av att vi har en effektiv underrättelsetjänst kan insatsberedskapen för huvuddelen av det militära försvaret hållas låg.

Försvarsutredningen har funnit att ett flertal faktorer måste beaktas vad beträffar bl a antal förband, organisation och utrustning av förbanden samt i utbildningen så att det militära försvaret motsvarar angivna krav på ett uthålligt motstånd.

I en situation då krig pågår i vårt närområde och vi är neutrala måste vi kunna avvisa kränkningar av vårt territorium samt skydda flyg- och sjötrafik. Resursbehoven härför bör tillgodoses med förband och enheter som anskaffas utgående från invasionsförsvarets behov.

För att försvaret skall ha så god effekt som möjligt är det nödvändigt att söka nå balans mellan det militära försvarets olika delar och funktioner. God samlad effekt förutsätter även en långt gående samordning och samverkan mellan det militära försvarets olika delar liksom mellan detta och övriga delar av totalförsvaret och samhället.

Utredningens uppfattning är att försvarsmakten även fortsättningsvis skall kunna medverka i Förenta Nationernas fredsbevarande verksamhet.

2.3.2 Inriktning av program och funktioner

Överbefälhavaren har genomfört programplaneringen i tre ekonomiska nivåer och i samband härmed redovisat underlag rörande jaktflygplan och robotar för 1990-talet samt framtida personalbehov i krigs- och fredsorganisationen. Försvarsutredningen anser att överbefälhavarens programplan och övrigt underlag utgör en god grund för utredningens överväganden. Utredningens ställningstaganden till inriktningen av planeringen av det militära försvarets program och funktioner redovisas i det följande.

Markstridsförband

Markstridsförbanden skall i samverkan med sjö- och flygstridskrafter lösa olika typer av stridsuppgifter i invasionsförsvaret i gräns- och kustområdena. De skall även, om detta blir nödvändigt, kunna fullfölja striden inne i landet. Vissa förband skall avses för strid även inom av en angripare tagen del av vårt land. Lokalförsvarfsförband och fasta kustartilleriförband avses främst för försvar av bl a gränsövergångar, hamnar, flygfält, kust- och skärgårdsområden samt andra betydelsefulla områden. De rörliga förbanden skall kunna kraftsamlas till aktuella invasionsriktningar, varefter härför avsedda arméförband skall kunna genomföra anfall i samverkan med övriga stridskrafter. För ledning, understöd och underhåll ingår i krigsorganisationen särskilda förband.

Genom tidigare beslut kommer ett antal av infanteribrigaderna samt norrlandsbrigaderna att förses med nytt artilleri och luftvärn, nytt bandpansarvärn och nya terrängfordon.

Försvarsutredningen anförde i sitt första betänkande att inriktningen för våra brigader bör vara att de ges en sådan kvalitetsnivå att de med utsikt till framgång kan genomföra avsedda stridsuppgifter. Vidare angav utredningen som sin uppfattning att avvägningen mellan kvalitet och kvantitet bör göras så att antalet av de mest kvalificerade förbanden kan hållas relativt högt.

Försvarsutredningen har funnit att de infanteribrigader som planerats få modern materiel erhåller en mot utvecklingen i omvärlden väl svarande kvalitet. Antalet sådana brigader är dock litet.

Enligt utredningens mening bör planeringen inriktas mot att om möjligt öka antalet infanteribrigader utan att särskilt angelägen materielanskaffning till andra stridande förband eftersätts. En väg att åstadkomma detta kan vara att materiel eller inplanerade medel för anskaffning omdisponeras, att äldre materiel utnyttjas för vissa funktioner och att civila resurser utnyttjas i högre grad än som nu planerats. Vid en utveckling i denna riktning bör enligt utredningens uppfattning vissa funktioner inom brigaderna prioriteras högre än andra. Eldkraften i form av pansarvärns- och luftvärnsvapen samt artilleri och granatkastare bör ges hög prioritet.

Vid modernisering av nuvarande infanteribrigader måste enligt utredningens mening terrängrörligheten förbättras genom att i organisationen införa bandvagnar och terrängbilar främst för transport av vapen, ammunition och övrig för striden nödvändig materiel samt för transport av skadade.

Möjligheten bör prövas att lösa frågan om personaltransport på annat och mindre kostnadskrävande sätt än genom i brigadförbanden organisatoriskt ingående terrängfordon. Personaltransportresurserna bör vara så organiserade att de kan användas för olika typer av förband eller för andra ändamål.

Överbefälhavaren anser att de stridsuppgifter som i framtiden måste tilldelas de brigader som inte kan moderniseras motiverar att dessa förband behåller samma personella kvalitet som de moderniserade brigaderna såväl avseende befäl som värnpliktiga. Utredningen delar denna uppfattning. Den grundläggande organisatoriska uppbyggnaden av infanteriförbanden bör så långt möjligt vara identisk. Utredningen har funnit att samtliga nuvarande

infanteribrigader fortsättningsvis bör hänföras till delprogrammet Infanteribrigad m m.

Beträffande norrlandsbrigaderna delar utredningen överbefälhavarens uppfattning att dessa bör moderniseras och behållas vid nuvarande antal.

Försvarsutredningen har funnit det angeläget att även under 1980-talet kunna disponera pansarförband för försvaret av främst Skåne, övre Norrland, östra Mellansverige och Gotland. Utredningen förordar följaktligen att pansarförbanden i krigsorganisationen skall inriktas mot att väsentligen omfatta fyra pansarbrigader, befintliga stridsvagnsbataljoner och ett antal pansarbataljoner i östra Mellansverige och på Gotland. Med denna inriktning följer ett behov av att modifiera och renovera ett antal av centurionstridsvagnarna. Utredningen förordar emellertid att återhållsamhet bör gälla för moderniseringsåtgärderna.

Försvarsutredningen anförde i sitt första betänkande att pansarvärnsfunktionen har mycket stor betydelse samt att effektiva pansarvärnsvapen bör finnas i alla stridande förband. Överbefälhavarens planering omfattar anskaffning av ett flertal objekt såsom nya stridsvagnsminor, pansarvärnsammunition, förbättrad siktesutrustning till idag befintliga vapen m m. Utredningen har funnit att denna del av planeringen väl motsvarar dess tidigare angivna inriktning och vill åter understryka behovet av god tillgång på pansarvärnsvapen och pansarvärnsammunition av olika slag för de stridande förbanden. Försvarsutredningen har i sitt första betänkande som sin uppfattning redovisat att robotar och andra precisionsstyrda vapen framdeles torde få ökad betydelse. Det bedöms därför vara väsentligt att vår nuvarande kapacitet för utveckling av pansarvärnsrobotar behålls. Utredningen delar därför överbefälhavarens uppfattning att en ny lätt pansarvärnsrobot bör utvecklas inom landet. Utredningen finner sålunda att förstärkning av pansarvärnseldkraften är önskvärd. Utredningen har dock funnit skäl förorda en i förhållande till överbefälhavarens planering reducerad anskaffning av tunga pansarvärnsrobotar. Tillsammans med pansarvärnssystemets övriga komponenter – där tyngdpunkten bör ligga på lätta pansarvärnsrobotar i stort antal – ger anskaffningen ett betydande tillskott till markstridsförbandens samlade stridseffekt samtidigt som vi skaffar oss taktiska, stridstekniska, utbildningsmässiga och andra erfarenheter av tunga pansarvärnsrobotar.

Försvarsutredningen har funnit att det för försvaret av vårt territorium är väsentligt att disponera ett stort antal förband – inte minst lokalförsvarsförband och hemvärn – så att ett uthålligt försvar kan byggas upp i alla hotade riktningar samt uthålligt motstånd göras inom av en angräpar tagna områden. Utredningen biträder överbefälhavarens planering beträffande utökning av andelen stridande förband av olika typer.

I krigsorganisationen ingår ett stort antal lednings-, understöds- och underhållsförband. Beträffande understödsförbanden vill utredningen här endast anför att inriktningen för närvarande inte bör innefatta särskilda pansarvärnshelikopterförband. Det organisationsarbete rörande ledningsfunktionen som beskrivs i överbefälhavarens planering bör fortsätta. I detta sammanhang vill utredningen understryka betydelsen av att ledningsorganisationen utformas så att den medger kraftsamling av resurser till avgörande operationsområden. Det är även betydelsefullt att den underlättar den långtgående samordning och samverkan mellan militära och civila delar av sam-

hället som är en nödvändig grund för vår motståndsförmåga. Beträffande underhållsförbanden vill utredningen understryka att denna del av den militära krigsorganisationen bör reduceras så långt kravet på ett godtagbart underhållssystem medger. Därvid är utredningens utgångspunkt att samhällets alla resurser skall utnyttjas maximalt. Detta är särskilt betydelsefullt beträffande sjukvården i krig.

Genom tidigare beslut pågår en förnyelse av det fasta kustartilleriet. Utredningen har i sitt första betänkande angivit att det militära försvaret bör innefatta ett i förväg förberett försvar av betydelsefulla platser och områden. I detta innefattar utredningen effektiva fasta kustartilleriförband. Det bör i detta sammanhang noga prövas att behålla äldre kustartilleriförband längre än som från början var avsett så länge de till måttliga kostnader ger väsentliga tillskott till den samlade stridseffekten. Den av överbefälhavaren föreslagna moderniseringen av vissa äldre kustartilleriförband bör genomföras. Utredningen har även funnit behov av rörliga kustartilleriförband för att i vissa operationsriktningar kunna förstärka kapaciteten för bekämpning av sjömål. Strävan bör enligt utredningens mening vara att vid aktuell förnyelse av kustartilleriet prioritera de rörliga enheterna. Därför är det utredningens mening att tungt rörligt kustartilleri bör utvecklas och anskaffas.

Övervattenstridsförband

Övervattenstridsförbanden omfattar ytattackförband, helikopterförband samt min- och minröjningsförband. Förbanden skall genom anfall mot en angripares sjötransportmedel och sjöstridskrafter och genom mineringar försvara anfall över havet. De skall även skydda vår sjöfart och övriga förflyttningar till sjöss samt medverka i övervakning och incidentberedskap. Förbanden skall snabbt kunna sättas in i olika områden och riktningar.

För övervattenstridsförbanden är antalet förband av grundläggande betydelse. Vidare måste förband och enheter tillförsäkras en sådan teknisk kvalitet att de kan ge avsedd effekt i invasionsförsvaret. De måste med de mest kvalificerade enheterna kunna möta en angripare på likartade villkor. Av denna anledning har överbefälhavaren bl a inplanerat anskaffning av sjörobot för ytattackförbanden. Försvarsutredningen anser att den kvalitetsförbättring av ytattackflottiljerna, som en anskaffning av sjörobot innebär, är angelägen och bör genomföras.

Jagarna representerar en stor del av ytattackflottiljernas nuvarande stridseffekt. Därutöver finns på jagarna idag de resurser som möjliggör den taktiska ledningen till sjöss av ytattackförbanden. Försvarsutredningen har tidigare anfört att förutsättningar bör skapas så att de kvalificerade ytattackförbanden även i framtiden kan uppträda i flottiljeförband. Den vapentechniska utvecklingen innebär ökade möjligheter att ge även lätta fartyg en avsevärd stridseffekt. Försvarsutredningen anser därför att det finns goda förutsättningar att med den inriktning mot lättare enheter som utredningen förordat i sitt första betänkande upprätthålla en hög stridseffekt hos ytattackflottiljerna även sedan jagarna utgått ur organisationen. Detta förutsätter dock att de kvalificerade ytattackförbanden även fortsättningsvis förutom en effektiv beväpning förses med sådana resurser att taktisk ledning av ytattackflottiljerna till sjöss möjliggörs.

Försvarsutredningen anser liksom tidigare att särskilda militära resurser

inte skall anskaffas för skydd av import- och exportsjöfart. Skydd skall dock kunna ges kustsjöfart samt transporter till och från Gotland. Sådant skydd bör i framtiden lämnas av enheter som primärt avses för andra uppgifter i invasionsförsvaret. För uppgiften att upptäcka och bekämpa ubåtar bör avses helikoptrar, som är utrustade för ubåtsjakt, i samverkan med övervattensfartyg.

Minkrigföringen ingår som en viktig del av invasionsförsvaret. Örlogsfartygen bör ges förmåga att ta ombord och fälla minor. Speciella fartyg med stor minkapacitet, i de flesta fall civila fartyg, utnyttjas för att säkerställa utläggning av större mineringar. Av beredskaps- och utbildningsskal erfordras i fred ett begränsat antal speciella minfartyg. Den påbörjade anskaffningen av det tredje minfartyget bör därför fullföljas. Beroende på minkrigföringens stora betydelse har utredningen funnit det angeläget att vi har god tillgång på moderna sjöminor.

Det är från flera utgångspunkter angeläget att effektivt kunna möta en angräpares minkrigföring. De kvantitativa behoven av minröjningsförband tillgodoses väsentligen med civila fartyg. De kvalitativa kraven på minröjningskapacitet måste enligt utredningens mening säkerställas genom särskilt anskaffade fartyg. Anskaffningen av minjaktfartyg bör därför genomföras.

Fjärrstridsförband

Fjärrstridsförbanden omfattar attackflyg- och ubåtsförband. De skall utanför vår kust kunna anfälla främst en angräpares tonnage för trupp- och underhållstransporter och därigenom reducera en angräpares styrka. Fjärrstridsförbanden utgör sålunda den främre delen av vårt djupförsvaret. Ubåtsförbanden skall även kunna utföra minering på stort avstånd från vår kust. Attackflygförbanden skall i samband med försvar mot en gränsinvasion kunna anfälla mål av olika slag även på stort avstånd framför våra förband. Attackflygförbanden skall även kunna insättas mot en angräpares luftland-sättningsföretag samt användas för direkt understöd av markstridsförband. Det senare är de lätta attackförbandens huvuduppgift.

I krigsorganisationen ingående attackflygförband är under ombeväpning till AJ 37 Viggen. I krigsorganisationen ingår även ett antal lätta attackförband utrustade med skolflygplan Sk 60. I ubåtsförbanden ingår olika typer av ubåtar med varierande åldersläge. Ett antal av de ubåtar som faller för åldersstrecket kommer att ersättas med ubåt Näcken (A 14). Det totala antalet ubåtar kommer successivt att minska.

Försvarsutredningen redovisade i sitt första betänkande som sin bedömning att det även i framtiden är betydelsefullt att kunna anfälla en angräpares invasionsstyrkor utanför gräns och kust. Attackflygförbanden kan genom sin stora rörlighet snabbt sättas in i varierande riktningar. Utredningen förordade att en vidareutveckling av JA 37 Viggen till en ny attackversion – flygplan A 20 – genomförs. Härigenom kan det medeltunga attackflyget bibehållas. Av stor betydelse för attackflygförbandens förmåga är bassystemet samt flygplanens beväpning. Robotar och andra precisionsstyrda vapen torde i framtiden genom den tekniska utvecklingen få ökad betydelse. Utredningen anförde i sitt första betänkande att det är nödvändigt att ägna

dessa frågor ökad uppmärksamhet.

Beträffande skolflygplan underströk utredningen att vid val av flygplans- typ skall utgångspunkten vara att flygplanen med lämplig beväpning skall kunna organiseras för uppgifter i krig i lätta attackdivisioner på det sätt som sker med de skolflygplan som i dag disponeras.

Överbefälhavaren har i sin programplan för perioden 1977/78–1981/82 i den högsta ekonomiska nivån – alternativ A – inplanerat dels utveckling och senare anskaffning av flygplan A 20 som ersättning för AJ 37 Viggen, dels utveckling och senare anskaffning av det nya lätta attackflygplanet B3LA. Det senare skall även kunna användas som skolflygplan.

I den mellersta nivån – alternativ B – har överbefälhavaren liksom i alternativ A inplanerat flygplan A 20. I alternativ B har överbefälhavaren emellertid inte funnit det möjligt att inrymma utveckling av flygplanssystemet B3LA. I detta alternativ har överbefälhavaren inte heller inplanerat skolflygplan med attackförmåga.

I den lägsta nivån – alternativ C – har överbefälhavaren redovisat olika möjligheter. Om utveckling av flygplan A 20 inplaneras i denna nivå kan endast skolflygplan utan attackförmåga anskaffas. Om man däremot i denna nivå avstår från flygplan A 20 blir det möjligt att anskaffa skolflygplan med attackförmåga.

Sammanfattningsvis innebär planeringen i de tre ekonomiska nivåer som överbefälhavaren redovisat att det i alternativ A har inplanerats en omsättning av attackflygförbanden med både ett medeltungt flygplan (A 20) och ett lätt flygplan (B3LA). I alternativ B har endast inplanerats det medeltunga flygplanet. I alternativ C slutligen har överbefälhavaren inplanerat antingen ett medeltungt flygplan (A 20 i exempel C 1 och C 3) eller ett lätt flygplan (skolflygplan med attackförmåga i exempel C 2).

Om flygplanssystemet B3LA inte utvecklas vid svenska industrier innebär det att vårt lands förmåga att utveckla kvalificerade flygplan successivt avtar. Det kan med fog ifrågasättas om det är realistiskt att på nytt bygga upp denna kapacitet, men om så skulle bli fallet kan det ske först genom omfattande ekonomiska satsningar under lång tid. Om flygplanssystemet B3LA inte utvecklas innebär det således att vi avstår från de fördelar som egen förmåga att utveckla kvalificerade flygplan innebär.

Försvarsutredningen har i sitt första betänkande bl a anfört att internationella bindningar, vilka inskränker våra möjligheter att vara neutrala i krigstid, inte kan accepteras. Anskaffning av för försvaret väsentlig materiel får därför inte ske så att vi kommer i en sådan beroendeställning till andra länder att den kan utnyttjas för påtryckningar eller så att vi i en krissituation står utan viktig materiel. I det följande redovisar utredningen kortfattat sina bedömningar avseende de säkerhetspolitiska konsekvenserna av olika former för anskaffning av flygmateriel.

En till alla delar inom landet genomförd utveckling och tillverkning skulle innebära ett fullständigt oberoende av omvärlden. Ett sådant totalt oberoende är emellertid helt oralistiskt och har heller aldrig varit aktuellt i vårt land. Den utvecklings- och anskaffningsform som för närvarande tillämpas beträffande flygplanssystemet Viggen innebär att flygplanssystemets grundkonstruktion utformas inom landet men att det tekniska utförandet av delsystem och komponenter i stor utsträckning bygger på utländskt utveck-

lingsarbete. Huvuddelen av tillverkningen sker dock inom landet. Flygplanssystemets svenska huvudleverantörer har möjlighet att om lägre priser kan erhållas utomlands välja utländska komponenter framför sådana som utvecklas och tillverkas i Sverige.

För viktiga delsystem i system 37 Viggen tillämpas i dag ett förfarande som innebär inköp av licenser samt anpassning och vidareutveckling av den utländska grundkonstruktionen till de specifika svenska förhållandena. Detta alternativ tillämpas således för att tillgodose behovet av bl a flygplansmotorer. Licenstillverkning kan spänna över en skala från vidareutveckling och tillverkning av ett flertal komponenter och slutmontering av dessa till enbart slutmontering av utifrån köpta färdiga delar.

Även ett alternativ innebärande licenstillverkning ställer således – som flygmotortillverkningen i dag visar – betydande anspråk på svenska industriella resurser för både utveckling (anpassning) och tillverkning. Anskaffningsalternativet köp av färdiga flygplanssystem ställer de minsta kraven på svensk industri. Detta gäller endast under förutsättning att flygplan finns tillgängliga för våra behov och en anpassning av flygplan och stödsystem kan ske.

Utredningen har funnit att alla aktuella förfaringsätt för anskaffning av kvalificerad flygmateriel innebär ett betydande beroende av utlandet. Av vikt är dock under vilka framställningsskeden detta beroende gör sig gällande. För ett inhemskt system är vi under utvecklingsfasen beroende av ett omfattande inflöde av tekniskt kunnande från utlandet. Under tillverkningsfasen är däremot utlandsberoendet litet och gäller import av vissa komponenter. För ett system byggt på licenstillverkning är vi inledningsvis likaså beroende av överföring av tekniskt kunnande från det land där licensen köps. Även under produktionsfasen är vi beroende av import av komponenter. Vid inköp av ett färdigt system måste en överföring ske av tekniskt kunnande för att vi skall kunna etablera och vidmakthålla en organisation för drift och underhåll av systemet. Vid den tidpunkt då beslut om köp fattas föreligger ett stort mått av beroende av det land där köpet avses göras. Det säger sig självt att den säkerhetspolitiska risktagningen blir större ju senare under den mångåriga utvecklings- och anskaffningsfasen som utlandsberoendet inträffar. Den är särskilt stor om vi är beroende av import och utländskt kunnande under den tid flygplanen är i operativ drift.

Utredningen önskar framhålla att vi för anskaffning av den mest avancerade materielen under alla omständigheter är starkt beroende av samarbete med andra länder. Omfattningen av detta beroende är emellertid delvis avhängig av vilken anskaffningsform som väljs. Största möjliga grad av inhemsk utveckling och tillverkning av flygplanssystem bidrar enligt utredningens uppfattning till respekten i omvärlden för svensk säkerhetspolitik och ger större möjligheter att under andra säkerhetspolitiska förhållanden förstärka försvarets kapacitet. Licenstillverkning av flygplanssystem innebär att vi kan bygga ut försvarets styrka under förutsättning att huvuddelen av tillverkningen genomförs inom landet och att tillgången av komponenter är tillfredsställande. Direkta köp utifrån innebär risk för att politiska villkor kan komma att ställas. Försvarsutredningen har vid sina överväganden rörande olika alternativ för flygplansanskaffning funnit att det är angeläget att så långt möjligt begränsa beroendet av främmande länder. Från säker-

hetspolitiska utgångspunkter är enligt utredningens mening inhemsk utveckling och tillverkning av flygplanssystem att föredra och måste bedömas som angelägen. Det bör även erinras om att existensen av en här beskriven utvecklings- och tillverkningskapacitet har en gynnsam inverkan på landets tekniskt industriella standard. Härav följer även positiva effekter på selsättningen.

Försvarsutredningen har funnit att flygplan B3LA skulle ge ett värdefullt tillskott till vår försvarseffekt och att det är anpassat till våra behov.

Vid sidan av här redovisade utgångspunkter har de ekonomiska förutsättningarna ett betydande inflytande på valet av handlingsalternativ.

Överbefälhavarens översiktliga studie av olika anskaffningsformer för ett jaktflygplan för 1990-talet hävdar, som tidigare har redovisats, att licenstillverkning i ekonomiskt avseende inte skiljer sig väsentligt från egen utveckling. Direktköp av utländskt flygplan är från försvarsekonomiska utgångspunkter billigare än egen utveckling av flygplan på motsvarande prestandanivå under förutsättning att flygplan motsvarande våra behov finns och att en normal konkurrenssituation råder. Överbefälhavarens kostnadsberäkningar är översiktliga och förenade med stora osäkerheter.

Försvarsutredningen redovisar i detta betänkande förslag till inriktning av det militära försvarets planering i stort enligt det av överbefälhavaren i programplan 1977-82 redovisade alternativet B. Utredningen förordar således att flygplan JA 37 Viggen utvecklas till ett nytt attackflygplan - A 20. Detta innebär att det militära försvaret utvecklas i stort enligt handlingsväg 3 i ÖB 75. Utredningens ställningstagande till program och funktioner inom det militära försvaret utgår från denna ekonomiska förutsättning. Överbefälhavaren har emellertid i denna ekonomiska nivå inte kunnat inrymma utveckling och senare anskaffning av flygplanssystemet B3LA. Det av överbefälhavaren redovisade minimalalternativet för bibehållen utvecklingskapacitet och därmed handlingsfrihet för anskaffning av framtida jaktflygplan beräknas kostnadsmissigt överstiga vad som inplanerats för flygplanssystem inklusive beväpning och motmedel i nivå B i överbefälhavarens programplan med ca 300 milj kr per år.

Ett genomförande av flygplanssystemet B3LA enligt de redovisade planerna skulle således fordra ett betydande tillskott av betalningsmedel utöver alternativ B. Ett genomförande av flygplanssystemet B3LA i alternativ B är inte möjligt inom ramen för en balanserad utveckling av det militära försvaret. Utredningen vill i detta sammanhang även anföra att de kostnadsberäkningar som presenterats för flygplan B3LA kännetecknas av osäkerhet. För att få fram ett mer hållbart ekonomiskt underlag krävs, dels att flygplanets prestanda preciseras ytterligare, dels ytterligare förhandlingar med industrin.

Försvarsutredningen är med det hittills presenterade underlaget inte beredd att förorda en sådan höjning av utgifts- och planeringsramarna att de möjliggör en utveckling och anskaffning av flygplanssystemet B3LA. Härför fordras vissa ytterligare överväganden. Bl a bör i detta sammanhang allvarligt studeras hur kostnaderna för flygplanssystemet skulle kunna begränsas och större säkerhet skapas om kostnadskalkylernas hållbarhet. Det bör vidare ytterligare övervägas om en sådan utveckling och anskaffning

är möjlig att genomföra mot bakgrund av den statsfinansiella och samhällsekonomiska utvecklingen. Den närmare beredningen bör ske genom regeringens försorg. Under en kortare tid kan för att bibehålla handlingsfriheten att utan kostnadsökningar påbörja typarbete av flygplan B3LA vissa medel behöva utnyttjas under budgetåret 1977/78. Detta får emellertid enligt utredningens mening inte ske genom att annan viktig verksamhet eftersätts. Medlen för detta ändamål bör således beräknas som ett särskilt tillskott till utgiftsramen för det militära försvaret under budgetåret 1977/78.

Om B3LA inte skulle utvecklas för senare anskaffning måste ett särskilt skolflygplan anskaffas. Utredningen vill på nytt understryka att sådana flygplan med lämplig beväpning skall kunna organiseras för uppgifter i krig i lätta attackflygförband på det sätt som idag sker. Härigenom kan attackflygförbanden även i framtiden innehålla en lätt komponent för understöd av markstrid. Försvarsutredningen vill också understryka att om våra utvecklingsresurser inte skulle kunna behållas på den nivå som möjliggör B3LA måste det närmare undersökas var gränserna går för den utvecklingspotential vi under alla omständigheter behöver vid andra anskaffningsalternativ.

Beträffande ubåtar anförde försvarsutredningen i sitt första betänkande att den funnit skäl för att även i framtiden disponera ubåtar i invasionsförsvaret. Möjligheterna att inom landet utveckla och tillverka ubåtar bör därför enligt utredningen behållas. Antalet ubåtar kommer på grund av åldersläget hos det nuvarande ubåtsbeståndet att minska inom den närmaste tiden om ingen nyanskaffning kommer till stånd. Överbefälhavaren har planerat in anskaffning av ubåt A17 för att ersätta ett antal av äldre utgående ubåtar. Försvarsutredningen anser mot bakgrund av ubåtssystemets betydande roll i invasionsförsvaret att ubåt A17 bör utvecklas och anskaffas.

Luftförsvarsförband

Luftförsvarsförbanden omfattar jakt-, luftvärnsrobot- och luftvärnsförband samt stridslednings- och luftbevakningsförband.

Luftförsvarsförbanden skall försvåra en angripares flygkrigföring mot vårt land. De skall därvid skydda våra övriga stridskrafter och för totalförsvaret viktiga områden och anläggningar. De skall vidare tillsammans med andra funktioner bidra till att befolkningen skyddas. Av särskild betydelse är att förhindra eller försvåra en angripares luftlandsättningsoperationer.

Luftförsvaret utgör i dag och kommer enligt försvarsutredningens mening även i framtiden att utgöra en väsentlig del av försvarets krigsavhållande förmåga. Härav följer att luftförsvarets utformning och omfattning är en fråga av stor betydelse inför överväganden om försvarets inriktning på längre sikt. Jaktflyg och luftvärn bildar tillsammans med stridslednings- och luftbevakningsfunktionen ett sammanhängande luftförsvarsystem i vilket de stridande funktionerna kompletterar och understödjer varandra. Avvägningen mellan jaktflyg och luftvärn måste prövas mot bakgrund av förbandens åsyftade verkan och med beaktande av den inverkan som passiva motåtgärder som befästningar och maskering kan ha. Ett starkt luftförsvaret torde enligt försvarsutredningens mening även i framtiden fordra såväl ett effektivt fungerande jaktflyg med en uthållig basorganisation som olika slag av luftvärnsförband. Under de närmaste åren påbörjas ombeväpning av våra

jaktförband till JA 37 Viggen. Genom anskaffningen av JA 37 Viggen tillgodoses de kvalitativa krav som bör ställas på ett modernt jaktflyg.

I sitt första betänkande anförde försvarsutredningen att den fann det nödvändigt med ett kompletterande underlag beträffande möjligheterna till anskaffning av jaktflygplan och andra luftförsvarskomponenter på längre sikt. Överbefälhavaren har på regeringens uppdrag i en särskild utredning översiktligt beskrivit alternativa anskaffningsformer för jaktflygplan och luftvärnsrobotar för 1990-talets behov. Överbefälhavaren anser beträffande jaktflygplan att beslut om anskaffning av ersättning för JA 37 Viggen varken kan eller bör fattas nu. Försvarsutredningen delar denna uppfattning. Utvecklingen inom både flyg- och vapentechniken kan leda till nya förutsättningar för avvägningen dels inom jaktflygfunktionen främst avseende prestandakraven på vapenplattformen respektive på vapnen, dels mellan luftförsvarets olika komponenter. Beslut om utformningen av de skilda delarna inom luftförsvaret samt i det sammanhanget beslut om anskaffning av ersättning för JA 37 Viggen fordrar ett utvidgat studie- och värderingsunderlag. Enligt vad utredningen inhämtat har sådana studier av det framtida luftförsvaret redan påbörjats. De bör fullföljas inom ramen för perspektivplaneringen. Härigenom säkerställs att studierna bedrivs i sådan takt att resultaten kan föreligga och utnyttjas som underlag för beslut i början av 1980-talet om luftförsvarets fortsatta inriktning. Sådana beslut kommer bli att avse inriktningen av jaktflyget, stridslednings- och luftbevakningssystemet samt luftvärnet.

Beträffande luftvärnet vill utredningen erinra om att i dagens krigsorganisation ingår luftvärnsrobotförband utrustade med robot 67 Hawk och robot 68 Bloodhound. De senare förbanden kommer inom kort att vara avvecklade. Robot 67 Hawk kommer att moderniseras. Härigenom behålls detta luftvärnssystem operativt till åtminstone början av 1990-talet och kommer under denna tid att utgöra en väsentlig del av luftvärnets samlade effekt.

Genom tidigare beslut kommer krigsorganisationen att tillföras den inom landet utvecklade och producerade robot 70. Därmed ersätts äldre materiel i ett antal av de nuvarande brigaderna och i ett antal fördelningsluftvärnsbataljoner. Den tekniska utvecklingen på många områden ger goda möjligheter att till rimliga kostnader utveckla och anskaffa lätta robottyper. Enligt försvarsutredningens mening bör det eftersträvas att inom landet utveckla och tillverka en lätt luftvärnsrobot med mörkerkapacitet som komplement till robot 70.

Liksom i dag torde det i framtidens luftförvarssystem finnas behov av luftvärnsrobotar av samma slag som tex robot 67 Hawk. Möjligheterna att inom landet utveckla och producera sådana tyngre och mer komplicerade robotsystem är beroende av den inriktning vi idag ger robotindustrin. För närvarande finns inte denna utvecklingskapacitet i erforderlig utsträckning. En utbyggnad kräver att industrin kan påräkna beställningar på robotområdet i sådan omfattning att en nödvändig kompetens kan byggas upp och vidmakthållas. Härvid måste alla robotprojekt även värderas utifrån de bidrag de lämnar för uppbyggnad och vidmakthållande av den samlade utvecklings- och tillverkningskapaciteten. Av särskilt intresse i detta sammanhang är den nu pågående inhemska utvecklingen av en IR-robot för JA 37 Viggen. Denna representerar en högre utvecklingsnivå än de utländska alternativ

som idag finns att tillgå. Ett fullföljande av denna utveckling skapar förutsättningar för utveckling och anskaffning inom landet av tyngre luftvärnsrobotar, sjö- och kustrobotar samt attackrobotar. Utredningen finner mot denna bakgrund att utvecklingen av en inhemsk IR-robot är angelägen. Forsvarsutredningen är angelägen att framhålla betydelsen av att utveckling och anskaffning av robotar mycket noga samordnas så att de resurser som skapas eller finns inom landet kan utnyttjas på ett rationellt sätt.

I krigsorganisationen ingår i dag ett stort antal förband med eldrörsluftvärn vilka bl a har till uppgift att skydda punktmål och att verka mot luftland-sättningar. Med hänsyn till en angriparens stora flygresurser och det ökande antalet mål och områden inom landet som behöver försvaras behövs enligt utredningens uppfattning även i framtiden ett stort antal luftvärnsförband.

För att jaktflyg och luftvärn skall nå god verkan fordras förband för stridsledning och luftbevakning. Vidare erfordras en basorganisation som bidrar till att flygförbandens höga rörlighet och beredskap kan utnyttjas.

Central och högre regional ledning

Ledningsorganisationen i krig på central och högre regional nivå omfattar högkvarteret och militärområdesstaberna. Överbefälhavaren respektive militärbefälhavarna utövar med hjälp av dessa den operativa ledningen i krig. På central nivå leds i fred det operativa krigsförberedelsearbetet av överbefälhavaren med försvarsstaben medan försvarsgrenscheferna med sina staber leder förbandsproduktionen.

Forsvarsutredningen framhöll i sitt första betänkande betydelsen av att den operativa ledningen kan utövas av integrerade staber på central och högre regional nivå.

Den centrala ledningsorganisationen i fred har undersökts av försvarsmaktens ledningsutredning (FLU). Utredningen har i slutet av 1976 överlämnat sitt första betänkande kallat Försvarsmaktens centrala ledning (SOU 1976:64). Försvarsmaktens ledningsutredning har påbörjat andra delen av sitt arbete omfattande den högre regionala ledningsnivån.

Forsvarsutredningen underströk i sitt första betänkande betydelsen av att så långt möjligt reducera kostnader och personalbehov för staberna i fred. Vidare måste enligt utredningens mening varje möjlighet tillvaratas att omfördela personal på såväl kort som lång sikt från staberna till utbildningsverksamheten vid förbanden. För att möjliggöra personalreducering i staberna inom ramen för en effektiv organisation bör ambitionerna i vissa delar av stabsarbetet kunna sänkas, bl a genom att omfattningen och antalet uppgifter som ställs av överordnade myndigheter och organ minskas. Hit hörande frågor behöver enligt utredningens mening fortlöpande uppmärksammas. En faktor som försvarsutredningen tillmäter stor betydelse är att i ökad grad decentralisera beslutanderätt och ansvar till lägre myndigheter.

Försvarsmaktens ledningsutredning har beträffande den centrala ledningen avgivit ett organisationsförslag som gynnar här angivna syften.

Forsvarsutredningens uppfattning är att besparingar bör eftersträvas även i den högre regionala ledningsnivåns fredsorganisation. I detta sammanhang måste beaktas att militärbefälhavare med staber har en avgörande roll i försvarsmaktens verksamhet i såväl fred som krig. De bör i fred vara så

organiserade att övergång till krigsorganisation säkerställs. De bör vidare ha erforderligt inflytande på de delar av utbildningen som har direkt samband med den operativa verksamheten, krigsplanläggningen och mobiliseringsverksamheten. Försvarsutredningen vill betona betydelsen av att den högre regionala ledningsorganisationen även framledes kan behålla goda möjligheter att samverka med övriga totalförsvarsdelar. Därmed åsyftar utredningen främst den samverkan och samordning mellan försvarsmakten och de civila delarna av samhället företrädda av civilbefälhavare och länsstyrelser som är erforderlig för att få en hög samlad effekt av försvaret.

Försvarsutredningen vill även beträffande stabernas krigsorganisation anföra att största sparsamhet måste iakttas beträffande personal i syfte att få bästa möjliga befälstillgång i de stridande förbanden.

Enligt utredningens mening fordras i fred en allsidig och effektiv underrättelsetjänst för att nödvändiga beredskapsåtgärder skall kunna vidtas i tid. För den operativa ledningen i krig är snabba och vederhäftiga underrättelser av största betydelse för att bästa möjliga effekt skall kunna tas ut av våra stridskrafter. Det är enligt försvarsutredningens mening därför nödvändigt att disponera särskilda resurser så att vi kan få erforderliga underrättelser. Sådana resurser utgörs bl a av kvalificerat spaningsflyg och signalspaning.

Allmän försvarsforskning

Försvaret har stort behov av målinriktad forskning som ett led i sin långsiktiga planering.

De förhållandevis stora forskningsresurser som är knutna till försvaret motiveras framför allt av behovet av stridsekonomiska värderingar, avvägning och samordning mellan människa och teknik i olika projekt, långsiktiga prognoser samt av att sekretessen i stor utsträckning ställer krav på slutna forskningsenheter. Forskningsinsatser måste vidare göras för att vi skall ha en god kunskapsberedskap inför framtiden. Sådana insatser bidrar till handlingsfriheten för försvarets utveckling på längre sikt.

Försvarsutredningen framhöll i sitt första betänkande försvarsforskningens betydelse för handlingsfriheten inför framtiden samt att samarbetet med andra forskningsorgan bör utvecklas. Utredningen underströk vidare att särskild försvarsforskning endast bör avse sådana områden där annan forskning inte kan utnyttjas. Den tillämpade försvarsforskningen bör ha företräde före forskning av allmänt kunskapsuppbyggande karaktär. Försvarsutredningen har funnit att möjligheterna att genom prioriteringar och ambitionssänkningar reducera de ekonomiska och personella behoven för försvarsforskningen bör tillvaras.

Gemensamma myndigheter och funktioner m m

Gemensamma myndigheter och funktioner finns i fred för främst gemensam utbildning, förvaltning och forskning. Exempel på sådana är militärhögskolan, försvarets gymnasieskola, civilförvaltningen, fortifikationsförvaltningen, försvarets materielverk och försvarets forskningsanstalt. Hit hänförs även exempelvis försvarets radioanstalt, frivilliga försvarsorganisationer och kostnader för insatsberedskap.

Försvarsutredningen har valt att i detta sammanhang även behandla den anställda personalen, fredsorganisationen i sin helhet samt utbildningsfrågorna.

Fredsorganisationens uppgift är väsentligen att svara för produktion av krigsorganisationens olika delar. I fredsorganisationen genomförs fortlöpande mobiliseringsförberedelser och krigsplanläggning. Fredsorganisationens militära och civilmilitära personal utgör stommen i krigsorganisationen.

Fredsorganisationens andel av de totala försvarskostnaderna ökar emellertid. Det är därför nödvändigt att så långt det över huvud taget är möjligt reducera kostnader och personalbehov för fredsorganisationen samt fasta kostnader i övrigt. Därigenom ökas andelen av de resurser som kan avsättas för sådan utbildning och materielanskaffning i fred som ger effekt i krigsorganisationen. Försvarsutredningen underströk med skärpa i sitt första betänkande att det är nödvändigt att snara och kraftfulla åtgärder vidtas så att konkreta resultat uppnås och en omfördelning av resurser i denna riktning kan ske i ökad omfattning. För att fullfölja en sådan inriktning erfordras att statsmakterna – med hänsynstagande till berörd personal – skapar sådana personaladministrativa och andra förutsättningar att fredsorganisationen fortlöpande kan utvecklas med för dess uppgifter god effektivitet till så låga kostnader som möjligt. Därmed avser utredningen bl a en mera aktiv omplaceringsverksamhet inom den statliga verksamheten i sin helhet.

Den största delen av kostnaderna för fredsorganisationen utgörs av kostnader för *anställd personal*. Detta innebär att en reduktion av kostnaderna förutsätter att det totala antalet anställda minskas. Hittills genomförda personalminskningar har huvudsakligen gällt civil personal. Utredningen finner det naturligt att minskningar i det längsta undviks av militär och civilmilitär personal eftersom de genom fortlöpande vidareutbildning avses för uppgifter i både freds- och krigsorganisationen. Utredningen anförde i sitt första betänkande att noggranna beräkningar måste göras av den framtida krigs- och fredsorganisationens behov av personal. Överbefälhavaren har redovisat sådana beräkningar i "Personalutredning 1976", vilken tidigare kortfattat redovisats.

Överbefälhavaren redovisar 1980-talets behov av anställd militär och civil personal för såväl krigs- som fredsorganisationen. Utredningen vill framhålla den stora betydelse reservbefäl och värnpliktigt befäl har i krigsorganisationen. Utredningen har, liksom överbefälhavaren, funnit att vid överväganden rörande framtida befälsbehov, rekryteringsprinciper m m måste de olika grupperna av befäl, nämligen stambefäl, reservbefäl och värnpliktigt befäl behandlas i ett sammanhang. Det pågående reformarbetet rörande befälsordning m m bör emellertid inte fördröjas.

För krigsorganisationens effektivitet är god tillgång på för sina uppgifter kvalificerat befäl av grundläggande betydelse. Den framtida krigsorganisationen måste därför utgöra en grund för beräkning av befälsbehoven. En annan beräkningsgrund är fredsorganisationens behov av utbildningsbefäl. Utbildningen av värnpliktiga och förband måste genomföras med effektivitet och realism och så att varje soldat och befäl får förtroende för sin egen och förbandets förmåga att lösa sina krigsuppgifter samt förståelse för dessa uppgifter. En förutsättning härför är en tillräcklig tillgång på utbildningsbefäl

samt att dessa har erforderlig kompetens för sina uppgifter.

Utredningen har funnit att såväl grund- som repetitionsutbildningen behöver effektiviseras och förordar därför att sådana åtgärder vidtas att såväl tillgång på som kvalitet hos yrkesutbildat befäl säkerställs. Därvid bör även fortlöpande alla möjligheter att omfördela personal från stabs- och förvaltningstjänst till utbildningsarbetet utnyttjas. I detta sammanhang vill utredningen påpeka att fortbildningen av det anställda befälet bör organiseras så att deras tjänstgöring i ökad utsträckning kan ägnas åt utbildningen av värnpliktiga.

Den i fred anställda civila personalen har väsentliga arbetsuppgifter, vilka även i många fall återfinns i krigsorganisationen. Utredningen har emellertid funnit att fortsatta rationaliseringar inom försvaret i stor utsträckning måste medföra att antalet arbetstillfällen för anställd civil personal minskar. Därmed avser utredningen främst sådana fredsbeftattningar som inte återfinns i krigsorganisationen.

Överbefälhavaren har prioriterat den anställda personalens högre utbildning. Utredningen delar denna uppfattning och vill i detta sammanhang anföra att *försvarshögskolan* och *militärhögskolan* även fortsättningsvis bör ha möjligheter till effektiv utbildningsverksamhet.

Den utbildning som ges anställd personal vid *försvarets gymnasieskola* är en form av vuxenutbildning som tidigare inte kunde meddelas på annat sätt. Med de ökade möjligheterna till gymnasieutbildning inom den civila utbildningssektorn finner utredningen att de huvudsakliga motiven för försvarets gymnasieskola i dess nuvarande form bortfallit. Frågan om gymnasieutbildning för försvarets personal utreds för närvarande av försvarets gymnasieutredning. Nödvändig civil vidareutbildning av försvarets personal bör enligt försvarsutredningens mening kunna genomföras inom den allmänna gymnasieutbildningen.

Försvarets brevskola har uppgifter bl a för produktionen av läromedel. Formerna för denna verksamhet bör närmare övervägas.

Försvarsutredningen har tidigare i olika sammanhang berört den betydelse för totalförsvaret som de *frivilliga försvarsorganisationerna* har. Utredningen bedömer att denna betydelse kommer att kvarstå även i framtiden. Utredningen har funnit att de frivilliga försvarsorganisationerna även fortsättningsvis bör beredas goda verksamhetsmöjligheter. Vid tilldelning av resurser bör enligt utredningens mening de organisationer prioriteras som har till ändamål att bedriva fortsatt befälsutbildning eller att rekrytera och utbilda så kallad A- och B-personal för frivillig tjänstgöring inom totalförsvaret.

Försvarets centrala administration och förvaltning ianspråkar en ökande andel av försvarets resurser. En rimlig balans i förhållande till krigsorganisationens styrka och effekt innebär enligt utredningens mening att kostnaderna måste reduceras.

Försvarets materielverks verksamhetsområde omfattar väsentligen anskaffning och underhåll av försvarets materiel. Verksamheten skall vara anpassad till utvecklingen av försvarets krigsorganisation. Utredningen har emellertid funnit det nödvändigt att sådana åtgärder vidtas att kostnaderna för verket minskas. Väsentligen måste detta ske genom personalreducingar. Det kan bli nödvändigt att ändra de uppgifter och föreskrifter m m

som nu reglerar materielverkets verksamhet. Materielverkets kompetens bör i ökad utsträckning inriktas mot styrning och ledning av produktionen medan mera tekniskt betonade uppgifter överläts till industrin. Alla möjligheter till ökad samordning inom materielverket måste tillvaratas.

Försvarsforskningens betydelse har tidigare berörts av utredningen. Utredningen har funnit att kostnaderna även för *försvarets forskningsanstalt* och dess verksamhet bör reduceras. Inom särskilt prioriterade områden är det dock nödvändigt att, om än med något sänkta ambitioner, ha tillgång till en forskningsorganisation som kan medverka i försvarets långsiktiga utveckling. Detta gäller särskilt beträffande vapenmateriel av olika slag. Inom övriga områden måste en reduktion godtas. Utredningen vill därför som sin mening anföra att det kan vara lämpligt att forskningsanstalten inom dessa områden söker förvärva vidgade uppgifter för andra samhällssektorer. Därigenom bör en fördelning av kostnaderna kunna genomföras i syfte att behålla en godtagbar kompetens för försvarsforskningen.

Inom *fortifikationsförvaltningens* verksamhetsområde bör strävan vara att kontinuerligt reducera kostnaderna för såväl nyproduktion som underhåll och drift. Inom förvaltningens anskaffningsverksamhet bör genomföras en översyn av reglerna för byggnadsverksamheten och en reduktion av kraven i syfte att minska kostnaderna. Därvid bör dock kraven på god arbetsmiljö för försvarets personal tillgodoses. Avveckling i snabb takt bör ske av mark och äldre byggnader som ej är nödvändiga för försvarets verksamhet. Det bör enligt utredningens mening undersökas om försvarsmaktens kostnader kan reduceras genom att fortifikationsförvaltningens kompetens utnyttjas för bl a byggnadsverksamhet för totalförsvaret i övrigt. Det bör därför även prövas om det är lämpligt att reducera vissa delar av förvaltningens organisation genom att tillämpa totalentreprenad vid upphandling av freds-inriktade objekt i stället för egen projektering och produktion. En ökad decentralisering av beslutanderätten för åtgärder inom förvaltningens nuvarande verksamhetsområde bör kunna tillämpas i här angivet syfte. Det kan i detta sammanhang även finnas skäl att se över hela den statliga byggnadsförvaltningen.

Beträffande hälso- och sjukvård i krig har utredningen i annat sammanhang förordat en så långt möjligt gemensam organisation för totalförsvaret. Förbandssjukvården i fred understöds i stor utsträckning av de civila sjukvårdsresurserna. Mot bakgrund av vad utredningen tidigare anfört bör organisationen för ledning av totalförsvarets hälso- och sjukvård i fred och krig överses i syfte att öka samordningen och reducera kostnaderna. Därvid bör det övervägas att överföra så stora delar som möjligt av *försvarets sjukvårdsstyrelses* verksamhet till samhällets civila hälso- och sjukvårdsorgan. Det bör vidare övervägas att överföra de specifikt militära funktionerna till de centrala staberna och materielverket. Därmed avser utredningen främst krigsplanläggning, vissa delar av utbildningen samt frågor rörande för försvarsmakten speciell materiel.

Rationaliseringsverksamheten inom försvaret är av stor betydelse inte minst med hänsyn till utvecklingen av personalkostnaderna. Inom detta område verkar på den centrala nivån *försvarets rationaliseringsinstitut*. Övervakning av rationaliteten i försvarets verksamhet sker även genom försorg

av andra delar av statsförvaltningen. Det är utredningens uppfattning att överbefälhavaren, försvarsgrenscheferna och övriga myndigheter inom försvaret själva har huvudansvaret för rationaliteten inom försvaret. Därför bör principen att personal från försvarets rationaliseringsinstitut tjänstgör vid respektive myndighet vidare utvecklas. Utredningen anser mot denna bakgrund att verksamheten vid rationaliseringsinstitutet bör få en något ändrad inriktning än för närvarande.

Försvarets hundskola levererar hundar till bl a försvaret. Ett stort användningsområde för hundar har hittills varit i arméns minhundorganisation. Överbefälhavaren och chefen för armén har sedan ett antal år i bl a programplanerna redovisat att minhundorganisationen av ekonomiska skäl bör utgå ur krigsorganisationen. Med hänsyn till hundskolans verksamhet har detta emellertid ej medgivits. Försvarsutredningen finner det inte rimligt att tvinga de militära myndigheterna till upphandling av hundar om dessa inte längre erfordras i krigsorganisationen.

Försvarets radioanstalt har väsentliga uppgifter inom underrättelsetjänsten. Utredningen har tidigare betonat underrättelsetjänstens stora betydelse med hänsyn till vårt försvarssystemets uppbyggnad. Utredningens uppfattning är därför att radioanstalten även fortsättningsvis bör tillförsäkras goda möjligheter att verka inom underrättelsetjänsten.

Under förutsättning att vi har en god underrättelsetjänst kan *insatsberedskapen* upprätthållas inom fredsorganisationens ram och hållas låg. Utredningens mening är därför att kostnaderna för insatsberedskapen förlöpande bör uppmärksammas mot bakgrund av utredningens prioritering av den långsiktiga beredskapen.

Den största delen av fredsorganisationen utgörs av försvarets *utbildningsorganisation*. Utredningen har tidigare berört nödvändigheten av att reducera kostnaderna för fredsorganisationen med hänsyn till balansen mellan fredsorganisationens kostnader och krigsorganisationens styrka. Fredsorganisationens framtida omfattning utreds för närvarande av försvarets fredsorganisationsutredning (FFU). Grunden för fredsorganisationens dimensionering är den framtida krigsorganisationen. Därtill måste läggas ett rimligt krav på rationalitetsutveckling inom försvaret, vilken väsentligen måste uppnås genom personalreduceringar. Tidigare har ett antal beslut fattats om fredsorganisationen vilka ännu inte genomförts. För genomförandet av dessa beslut erfordras avsevärda investeringsmedel. Utredningens uppfattning om finansieringen av dessa åtgärder redovisas senare i detta betänkande.

Förändringar i fredsorganisationen måste av praktiska skäl och med hänsyn till personalen genomföras successivt. I allmänhet fordrar rationaliseringar relativt omfattande investeringar tidigt medan däremot de ekonomiska vinsterna kommer först långt senare. Enligt utredningens mening får dessa förhållanden inte hindra en inriktning mot nedskärningar i fredsorganisationen i syfte att bibehålla den långsiktiga balansen mellan freds- och krigsorganisationen. Ej heller bör tveksamhet råda om nödvändigheten av att skyndsamt inleda åtgärder i ovan nämnt långsiktigt syfte. Utöver redan fattade beslut bör fredsorganisationen ytterligare reduceras. Försvarets fredsorganisationsutrednings kommande resultat bör ge ytterligare underlag. Enligt försvarsutredningens mening bör de ytterligare reduceringarna inriktas mot att inom armén och marinen tillsammans omfatta 3-4 rege-

mentsadministrationer samt en reducering av vissa förvaltningsenheter. Beträffande flygvapnet leder krigsorganisationens utveckling till att ytterligare förband utöver Södermanlands flygflottilj (F 11) och Kalmar flygflottilj (F 12) behöver avvecklas. Verkstads- och teleservicebasorganisationen bör vidare reduceras.

En huvuduppgift för försvarsmaktens verksamhet i fred är *utbildning* av värnpliktiga och anställd personal. Som utredningen tidigare anfört bör de värnpliktiga utnyttjas i försvarsmaktens krigsorganisation till 47 års ålder. Grundutbildning bör även fortsättningsvis ske för olika delar av krigsorganisationen enligt nuvarande principer. Försvarsutredningen har funnit att den efter 1972 års försvarsbeslut försöksvis förkortade grundutbildningen och modifierade repetitionsutbildningen även i fortsättningen i stort bör tillämpas. Denna förkortning av utbildningstidens längd innebär emellertid att kvarvarande tid måste utnyttjas effektivt. Försvarsutredningens överväganden rörande den totala utbildningstidens längd baseras på att 48 timmars övningsvecka för de värnpliktiga alljämt gäller.

Betydelsen från olika utgångspunkter av att ha god tillgång på kvalificerat befäl har tidigare påtalats. Utredningen vill därför betona nödvändigheten av att utbildning till befäl och vidareutbildningen av befäl ägnas stor omsorg. Därvid bör särskilt uppmärksammas den praktiska utbildning som är nödvändig för att uppnå god förmåga att leda och genomföra utbildning i fred samt leda förband i krig.

Inom stora delar av krigsorganisationen råder mycket stor brist på pluton- och kompanichefer. Utredningen är därför angelägen att understryka att effektiva åtgärder måste vidtas för att snabbt förbättra rekryteringen av reservofficerare. Beträffande det värnpliktiga befälet har utredningen funnit att det oavsett ovan nämnda åtgärder är angeläget att förbättra de plutonsbefälsvärnpliktigas utbildning genom att återgå till 15 månaders utbildning för huvuddelen av denna personalkategori.

Försvarsutredningen understryker betydelsen av en regelbundet återkommande repetitionsutbildning för praktiskt taget alla förband under hela värnpliktstiden. För att denna utbildning skall ge bästa resultat bör enligt utredningens mening ytterligare åtgärder vidtas för att göra repetitionsutbildningen effektivare.

Inom det värnpliktssociala området sker en snabb utveckling. Förutsättningarna för att värnpliktsförsvaret skall ge den avsedda värnkraften är direkt beroende av i vilken utsträckning den enskilde känner sig engagerad och delaktig i ansvaret för försvaret. Samverkan och medinflytande syftar till en aktiv gemensam insats av anställda såväl som värnpliktiga. Detta torde leda till ökad tillfredsställelse under utbildningsarbetet och till ökad motivation hos anställda och värnpliktiga. Utredningen tillmäter denna utveckling stor betydelse men vill även betona att om den militära utbildningen skall ha någon mening måste befäl såväl som värnpliktiga väl uppfylla de krav som deras uppgifter i krig innebär. Lojalitet och samhörighet är den främsta garantin för de enskilda människornas förmåga att verka i en krigssituation. Utbildningen måste enligt utredningens mening genomföras så att alla får förtroende för sin egen och förbandets förmåga att lösa sina krigsuppgifter. Anpassning till civila normer, samverkan och medinflytande måste enligt utredningens mening kombineras med krav på effektivitet och

realism i utbildningen liksom på ansvarskänsla från de värnpliktigas sida. Detta ställer särskilda krav på förmågan och viljan hos det befäl som skall leda och genomföra det praktiska utbildningsarbetet varför här anförda förhållanden nog måste uppmärksammas vid uttagning och utbildning till befäl liksom i anställt befäls vidareutbildning. Utredningen anser det vidare angeläget att de värnpliktiga redan före första tjänstgöringens början genom skolans försorg orienteras om försvarets uppgifter i stort samt dess plats i samhället.

2.3.3 Ekonomiska överväganden

Regeringen har givit anvisningar för programplaneringen för perioden 1977/78–1981/82. Grund för dessa har varit den av försvarsutredningen i det tidigare betänkandet redovisade inriktningen av det militära försvaret. Denna inriktning motsvaras i huvudsak av handlingsväg 3 i perspektivplanen del två, ÖB 75.

Överbefälhavaren har genomfört programplanering för perioden 1977/78–1981/82 i tre ekonomiska nivåer, vilka överbefälhavaren benämner alternativ A, B och C.

Utgångspunkt för alternativ C har varit i regeringens anvisningar angiven planeringsram för perioden om 49 646 milj kr enligt prisläge i februari 1976. Härtill har överbefälhavaren lagt vissa kostnader utanför ramen. Totalt omfattar alternativ C 49 773 milj kr.

Enligt överbefälhavaren har de ekonomiska förutsättningarna för programplaneringen förändrats i förhållande till vad som utgjorde grund för ÖB 75. De områden inom vilka fattade beslut samt regeringens anvisningar ändrat förutsättningarna är enligt överbefälhavaren bl a reserv för att möta lönekostnadsutvecklingen, investeringar föranledda av lokaliseringpolitiska beslut och värnpliktsförmåner.

Överbefälhavaren har därför redovisat alternativ B. Det svarar enligt överbefälhavaren mot det innehåll som hade kunnat inrymmas i den anvisade planeringsramen om de ekonomiska förutsättningarna för programplaneringen hade överensstämt med vad som gällde för perspektivplaneringen. Utgifterna i alternativ B har av överbefälhavaren beräknats till 51 606 milj kr enligt prisläge i februari 1976 för femårsperioden. Överbefälhavaren har avsatt en viss lönereserv inom den angivna planeringsramen. Härutöver har överbefälhavaren förutsatt att ramarna fortlöpande omprövas med hänsyn till bl a lönekostnadsutvecklingen.

Överbefälhavaren föreslog i perspektivplanen ÖB 75 att handlingsväg 1 skulle läggas till grund för programplaneringen. Av denna anledning har överbefälhavaren utarbetat alternativet A i programplanen. Utgifterna i alternativ A har av överbefälhavaren beräknats till 55 303 milj kr enligt prisläge i februari 1976. Även i denna nivå har överbefälhavaren avsatt en viss reserv samt förutsatt fortlöpande ramhöjningar.

Försvarsutredningen har i det föregående redovisat sina förslag angående det militära försvarets fortsatta utveckling. Utredningen finner att dessa förslag i allt väsentligt överensstämmer med den inriktning överbefälhavaren redovisat i alternativ B i sin programplan. Utredningen förordar därför en planeringsram för femårsperioden som möjliggör en utveckling av försvars-

makten i stort enligt programplanens alternativ B.

Utredningen föreslog i sitt första betänkande att prisreglering av utgifterna för det militära försvaret och civilförsvaret bör baseras på nettoprisindex. Utredningen finner skäl att något erinra om motiven till detta förslag.

Ett försvarsbeslut fattas självfallet mot bakgrund av en bedömning från säkerhetspolitiska utgångspunkter av försvarets omfattning och vilka resurser som i stort erfordras. Enligt försvarsutredningens mening bör emellertid ett försvarsbeslut under normala förhållanden även ses som ett statsmakternas beslut ifråga om vilket samhällsekonomiskt och statsfinansiellt utrymme som försvarssektorn bör disponera. Med denna utgångspunkt är det naturligt att välja ett prisregleringssystem för försvarsutgifterna som i stort återspeglar den allmänna prisutvecklingen i samhället.

Försvarsutgifternas storlek och långsiktigheten i ett försvarsbeslut innebär från statsfinansiell synpunkt en omfattande och långvarig utgiftsbindning. Det är därför från resursfördelnings- och finanspolitiska utgångspunkter ett starkt krav att med rimlig säkerhet kunna förutse försvarsutgifternas andel av samhällsresurserna. Detta krav tillgodoses bäst om prisregleringen av försvarsutgifterna knyts till den allmänna prisutvecklingen.

Försvarsutredningen vill också erinra om vad som anfördes i det första betänkandet angående behovet av reserver i planerna. Om man av planeringstekniska skäl från början planerar in de rationaliseringsvinster som produktivitetstillväxten möjliggör eller på annat sätt tillgodoräknar sig denna måste en reserv avdelas i planerna för skillnaden mellan löneutvecklingen och prisutvecklingen. Denna reserv påverkar självklart det ekonomiska utrymmet i de planer som utgör beslutsunderlag vid värdering av sambandet mellan de säkerhetspolitiska målen och försvarets resurstilldelning. Det finns således ett påtagligt samband mellan valet av prisregleringssystem och fastställandet av planerings- och utgiftsramarnas basbelopp i samband med ett försvarsbeslut.

Överbefälhavaren har avsatt en lönereserv i alternativ B men har härutöver förutsatt att planeringsramarna fortlöpande omprövas med hänsyn till bl a lönekostnadsutvecklingen. Försvarsutredningen menar att hänsyn till bedömda skillnader mellan lönekostnadernas utveckling och den allmänna prisutvecklingen i största möjliga utsträckning bör tas när ramarnas basbelopp fastställs i samband med ett försvarsbeslut. Reserven bör därför vara större än den som överbefälhavaren har beräknat. För att ändå kunna genomföra den utveckling av försvarsmakten som har förordats i det föregående måste därför planeringsramens nominella belopp höjas i förhållande till alternativ B. Försvarsutredningen föreslår därför en planeringsram om ca 52 000 milj kr för femårsperioden 1977/78–1981/82 enligt prisläge i februari 1976.

Enligt försvarsutredningens tidigare förslag bör ramarna prisregleras med hjälp av nettoprisindex. Försvarsutredningen finner emellertid att delar av de värnpliktigas förmåner inte kan sägas vara i egentlig mening föremål för en pris- eller löneutveckling. Storleken av dem bestäms genom särskilda beslut av statsmakterna. I den mån dessa förmåner innebär ökade kostnader utöver vad nettoprisindex ger bör en motsvarande ramförändring ske.

Utredningen utgår från att investeringskostnaderna för förbandet i Arvidsjaur och kostnaderna för myndigheter som omlokaliseras från Stockholm

tillgodoses utanför ramarna enligt statsmakternas tidigare beslut. Övriga investeringskostnader förutsätts bestridas inom ramarna.

Utredningen framhöll vidare i sitt första betänkande att stabilitet i försvarsplaneringen är ett angeläget önskemål som inte blir fullt ut tillgodosett om prisregleringen baseras på en index som avspeglar den allmänna prisutvecklingen i samhället. Stabiliteten i försvarsplaneringen är emellertid även beroende av tillämpade planerings- och budgetrutiner. Försvarsutredningen har därför föreslagit att möjligheterna vidgas att under det påföljande budgetåret återfå medel av utgiftsramarna som inte utnyttjats under det föregående budgetåret. Enligt utredningens mening bör en vidgad möjlighet att överföra medel mellan budgetår öka stabiliteten i försvarsplaneringen. Utredningen har vidare, också i syfte att öka stabiliteten i planeringen, föreslagit att slutlig utgiftsram fastställs redan då utfall av februariindex blivit tillgängligt. Därmed undanröjs den nuvarande olägenheten att ramens slutliga storlek fastställs först under budgetårets sista månad. Försvarsutredningen vill ånyo understryka angelägenheten av att åtgärder för att förbättra stabiliteten i planeringen vidtas.

3 Riktlinjer för civilförsvarets fortsatta utveckling

3.1 Programplan för civilförsvaret för perioden 1977/78–1981/82

3.1.1 *Anvisningar för planeringen*

Regeringen gav med beslut 1976-03-11 anvisningar för programplaneringen för perioden 1977/78–1981/82 för civilförsvaret. Försvarsutredningens förslag till inriktning av civilförsvarets fortsatta utveckling skulle i huvudsak ligga till grund för planeringen.

Som utgångspunkt för planeringen av verksamhet som inte avser skyddsrum för befolkningen skulle för vart och ett av budgetåren gälla en planeringsram om 153 milj kr. För verksamhet som avser skyddsrum för befolkningen skulle gälla en planeringsram om 38 milj kr för vart och ett av de två första budgetåren och 105 milj kr för vart och ett de tre senare. Samtliga belopp angavs i prisläge februari 1975. Alternativa omfattningar av skyddsrumbygget avseende kvalitet och antal skyddsrumsorter skulle redovisas.

I samband med planeringen skulle civilförsvarsstyrelsen i samråd med överbefälhavaren också belysa de kostnader som uppstår och de effekter som erhålls beträffande alarmeringen av befolkningen vid luftanfall om ut hålligheten hos strilsystemet inom det militära försvaret ökas utöver vad överbefälhavaren planerar in inom planeringsramarna.

3.1.2 *Planeringsförutsättningar enligt civilförsvarsstyrelsen*

Civilförsvarsstyrelsen har av försvarsutredningens bedömningar dragit den allmänna slutsatsen att förhållanden och bedömd utveckling i vårt närområde och världen i övrigt inte ger anledning till att sänka kraven på befolkningsskyddet eller att begränsa dess möjligheter till fortsatt anpassning till samhällsutvecklingen.

Civilförsvarsstyrelsen framhåller att särskilt betydelsefullt för civilförsvarets utveckling är att försvarsmaktens ökande integrering med samhället i övrigt gör det allt svårare att dra en klar gräns mellan "civila" och "militära" mål. En snabb utveckling har skett av vapen med ökad yttäckning mot levande mål. Bekämpning av luftförsvarets strilsystem försämrar möjligheterna att alarmera befolkningen om inte åtgärder vidtas för att förbättra uthålligheten hos främst våra radarstationer. Styrelsen framhåller vidare att

bristande precision och funktionsfel hos vapensystem också medför risker för skador bland civilbefolkning. Markstrid kan komma att beröra civilbefolkningen i ökad utsträckning och ställa speciella krav på skydd för befolkningen samt rörlighet, uthållighet och fältledningskapacitet hos civilförsvaret.

Av förhållanden i den svenska samhällsutvecklingen som påverkar civilförsvarets fortsatta utveckling framhåller styrelsen en ökande sårbarhet på grund av fortsatt koncentrerings av befolkning och produktion till större tätorter samt fortlöpande utbyggnad av tekniska system med bristande reservfunktioner.

Styrelsen framhåller vidare kommunernas vidgade ansvar för räddningstjänst i fred, vilket kan ge ökade möjligheter till bättre utnyttjande av kommunala resurser i krig.

Civilförsvarsstyrelsen konstaterar att sedan perspektivplanen inlämnades till regeringen har vissa förändringar skett i förutsättningarna för planeringen. Dessa förändringar uppges bero på ett flertal förhållanden, bl a att statsbidrag till kommunerna för kostnader vid byggande av anläggningar till civilförsvarets krigsorganisation skall utgå med 100 %, att system med förbättrade ekonomiska förmåner för civilförsvarspliktiga införts, att civilförsvarsövningar fr o m 1977 skall genomföras på dagtid samt att regeringens anvisningar innebär höjda krav på förbättringar i systemet för alarmering.

Styrelsen framhåller att de ändrade förutsättningarna innebär merkostnader på ca 20 milj kr per år i jämförelse med de förutsättningar som gällt för tidigare planering.

Civilförsvarsstyrelsen har i sin bedömning av planeringsförutsättningarna för skyddsrumbyggnad inte funnit någon obalans mellan mål och medel under programplanepriodens två första år. Däremot har styrelsen funnit att en inriktning av skyddsrumproduktionen motsvarande planeringsramen 105 milj kr per år inte gör det möjligt att tillföra skyddsrumplatser i den takt som bostäder, fabriks- och andra anläggningar m m produceras. Detta förhållande gäller i alla de kombinationer av alternativ i fråga om skyddsrumskvalitet och omfattning av skyddsrumsorter som styrelsen studerat. Enligt styrelsens uppfattning kan balans uppnås endast om planeringen av skyddsrumproduktionen vid programplanepriodens slut är inriktad mot en produktionsvolym motsvarande en årskostnad om ca 175 milj kr.

Civilförsvarsstyrelsen framhåller att den lägger den största vikt vid de beslut som fattats efter 1972 rörande den nya krigsorganisationens omfattning, det nya utbildningssystemets utformning och det nya systemet för planering, produktion och finansiering av skyddsrum för befolkningen. Den av försvarsutredningen angivna inriktningen är enligt styrelsens uppfattning inte möjlig inom de planeringsramar som angivits av regeringen i anvisningarna för programplaneringen.

Civilförsvarsstyrelsen har belyst två kostnadsalternativ. Det ena ansluter till försvarsutredningens uttalande om en oförändrad inriktning av civilförsvarets utveckling. Kostnadsramarna i detta alternativ är i prisläge februari 1976 190 milj kr per år för verksamhet utom den som avser skyddsrum för befolkningen samt för den senare verksamheten 42 milj kr för vart och ett av de första två budgetåren och med en inriktning under de tre senare åren som medför årliga kostnader av 192 milj kr efter planerings-

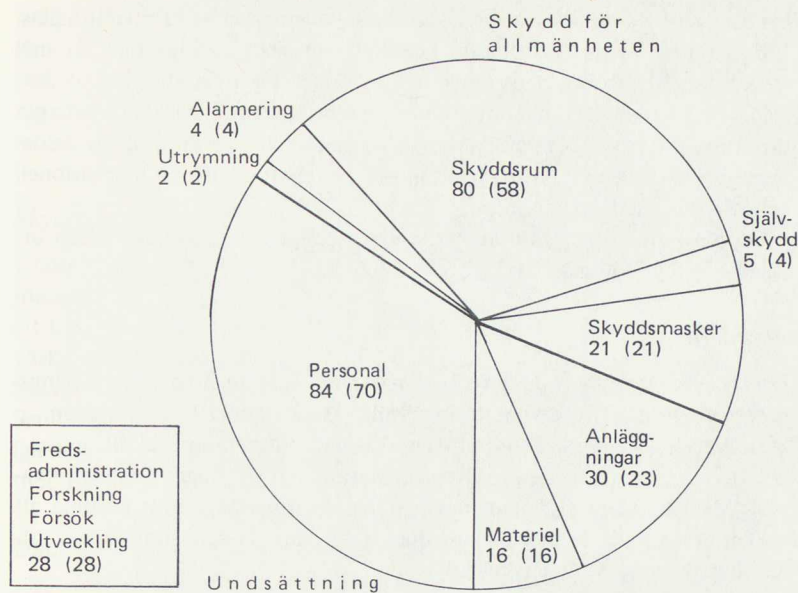


Bild 3:1 Årskostnadernas genomsnittliga fördelning på civilförsvarsfunktioner

perioden. Detta medför ett genomsnittligt behov av betalningsmedel av 106 milj kr under dessa år. Det andra alternativet ligger inom regeringens planeringsramar, vilket i prisläge februari 1976 ger kostnadsramarna 167,8 milj kr per år respektive 42 milj kr för vart och ett av de två första åren och med en produktionsinriktning under senare delen av perioden som medför årliga kostnader av 106 milj kr efter densamma. Den genomsnittliga prisutvecklingen för civilförsvarets olika produktionsområden har av civilförsvarsstyrelsen bedömts inte komma att avvika från utvecklingen enligt nettoprisindex, varför någon planeringsreserv inte avdelats i något av kostnadsalternativen.

På bild 3:1 visas schematiskt hur de genomsnittliga årskostnaderna (milj kr) under programplaneperioden i de båda alternativen fördelas på de olika civilförsvarsfunktionerna. Belopp som avser det lägre alternativet anges inom parentes.

3.1.3 Planering i det högre alternativet

De viktigaste målen som civilförsvarsstyrelsen angivit för civilförsvarsverksamheten under programplaneperioden i det högre kostnadsalternativet kan kortfattat beskrivas enligt följande. Lednings- och undsättningsorganisationen skall omorganiseras under perioden 1977–1981 till organisation 80. Övergång skall ske till nytt grundutbildnings- och övningsystem i syfte att förbättra befälsutbildningen och övningsverksamheten. Alarmeringssystemet skall förbättras. Förändring av nuvarande rekryteringssystem skall genomföras i syfte att uppnå en fulltalig krigsorganisation med förbättrad personell kvalitet. Grundutbildningen, huvuddelen av övningsverksamheten samt förrådsverksamheten skall bedrivas vid fem av civilförsvarsstyrelsen administrerade anläggningar. Krigsorganisationens komplettering med materiel skall fortsätta samt en modernisering av sjukvårdsmaterielen påbörjas.

En balanserad produktionsberedskap för skyddsmasker skall upprätthållas. Produktionen av skyddsrum för befolkningen skall inriktas mot ett mål som tillgodoser behovet av skyddsrumspatser för nyproduktion av bostäder, industrianläggningar m m i nuvarande skyddsrumsorter och som ger utrymme för bristtäckningsåtgärder. Slutligen skall övergång till ny fredsorganisation för civilförvarsstyrelsen ske i syfte att erhålla en mer rationell och effektiv fredsorganisation.

De olika civilförvarsfunktionerna avses enligt civilförvarsstyrelsen utvecklas enligt följande.

Alarmering

Under programplaneperioden skall manöverutrustningarna i alarmeringsnätet förbättras och reservanordningar tillföras för att höja driftsäkerheten. Systemets effekt höjs genom att datorbaserad presentationsteknik införs i luftförvarscentralerna och ledningsorganisationen ges högre personell kvalitet. Vid periodens slut kan transportabla reservlarmaggregat komma att anskaffas. Antalet larmorter kan dock inte ökas på sätt som försvarsutredningen ansåg vara önskvärt.

Skyddsrum

Två skyddsrumskvaliteter studeras i programplanen. Båda kännetecknas av att en jämn skydds nivå eftersträvas oberoende av yttre förhållanden kring skyddsrummen. Den högre kvaliteten motsvaras närmast av nuvarande skyddsrum typ D beläget i källare under en 3-4-vånings betongbyggnad. Den lägre kvaliteten motsvaras av nuvarande skyddsrum typ E under liknande förhållanden.

Frågan om val av skyddsrumskvalitet har belysts genom avvägningar av kvalitet mot kvantitet.Utförda analyser har visat att den skadereducerande effekten blir ungefär lika stor oberoende av om man bygger något färre skyddsrum av högre kvalitet eller något fler skyddsrum av lägre kvalitet. Mot kärnvapen ger dock den högre kvaliteten väsentligt bättre skydd än den lägre kvaliteten. Handlingsfriheten på sikt tillgodoses bäst om skyddsrum av den högre kvaliteten byggs, eftersom det i en framtid är lättare att genom kompletteringsbyggande täcka kvantitativa brister än kvalitativa.

Omfattningen av skyddsrumsorter redovisas i två alternativ, dels ett som omfattar nuvarande orter, dels ett minskningsalternativ där orternas totala invånarantal utgör 90 % av det första alternativets.

Civilförvarsstyrelsen har inte kunnat finna någon säker metod att genom riskgradering utesluta några av de nuvarande skyddsrumsorterna och förordar därför att nuvarande skyddsrumsorter bibehålls. Detta gynnar också handlingsfriheten på sikt.

Som framhållits i det föregående har civilförvarsstyrelsen funnit att det inom planeringsramen 106 milj kr per år inte är möjligt att ens med den lägre kvaliteten och alternativet med färre skyddsrumsorter tillgodose nybyggnadsbehovet av skyddsrum i anslutning till nyproduktion av bostäder och anläggningar, om inte denna produktion minskar radikalt. Nya bristområden skulle uppstå vilket enligt civilförvarsstyrelsens uppfattning avviker från de riktlinjer för befolkningsskyddets utveckling som angivits i

1972 års försvarsbeslut och av försvarsutredningen. Mot denna bakgrund förordar civilförsvarsstyrelsen att skyddsrum av den högre kvaliteten byggs i takt med nyproduktion av bostäder och anläggningar i nuvarande skyddsrumsorter och att visst utrymme skapas för bristtäckningsåtgärder. Detta motsvarar en årlig kostnad om 192 milj kr efter programplaneperioden.

Skyddsmasker

Under programplaneperioden fortsätter en begränsad produktion av skyddsmasker enligt hittills gällande inriktning. Masker i fem storlekar kommer att tillverkas till ett antal av 300 000 per år. Tekniskt underlag för skyddsväska (s k babyskydd) beräknas vara klart under 1977. Utveckling av skyddshuva avsedd för äldre personer och barn under 5 år avslutas under perioden. Serieproduktion av både skyddsväska och skyddshuva beräknas komma igång under programplaneperioden. Vid slutet av perioden beräknas antalet moderna skyddsmasker och övriga skydd uppgå till totalt ca 3 miljoner.

Undsättning

I samband med övergång till organisation 80 införs ett förbättrat rekryteringssystem och ett till organisationen anpassat system för grundutbildning och övning. Vid tillämpningen av dessa system prioriteras åtgärder som leder till höjd kvalitet hos befälet. Huvuddelen av manskapet grundutbildas inte utan får sin utbildning genom att delta i övningar med den enhet de är krigsplacerade i.

Enligt regeringens direktiv skall övningsverksamheten begränsas under programplaneperioden. De resurser som kunnat avsättas för övningar har i första hand satsats på att vidmakthålla ledningsorganens kvalitet och det tekniska kunnandet hos skadeavhjälpare enheter. Begränsningen innebär dock att undsättningsorganisationens beredskap sänks.

Materielanskaffningen inriktas främst på utrustning för omhändertagande av skadade och för brandbekämpning. Trots den planerade anskaffningen kommer vissa brister i fråga om sjukvårds-, brand- och räddningsmateriel att kvarstå vid periodens slut.

Genom olika åtgärder avses en snabb insats av civilförsvarsmateriel vid mera omfattande nödlägen i fredstid möjliggöras.

Anläggningar

Behovet av skyddade anläggningar m m för organisation 80 uppgår till ca 250 ledningscentraler, 70 skyddsrum för framskjutna enheter, 220 observationsplatser och 1 000 krigsbranddammar. Nybyggnadsbehovet uppgår till ca 75, 50, 100 respektive 500 stycken. Behovet av anläggningar kommer inte att vara helt täckt vid periodens slut.

Utrymning

Den nuvarande utrymningsplanläggningen avses i huvudsak bibehållas under programplaneperioden. En översyn av planläggningen skall dock genomföras.

Forskning, försök och utveckling

Civilförsvarsstyrelsens forskning m m avses under programplaneperioden inriktas främst på skyddsrum- och undsättningssektorerna. Studierna av kommunanknutet civilförsvaret fortsätts.

3.1.4 Konsekvenser av planeringen i det lägre alternativet

De av civilförsvarsstyrelsen påtalade konsekvenserna av att skyddsrumproduktionen begränsas till en volym som motsvarar årskostnaden 106 miljoner kr har redovisats i avsnitt 3.1.3 ovan.

Vad gäller civilförsvarsverksamhet utom den som avser skyddsrum framhåller civilförsvarsstyrelsen i programplanen att en reduktion av den ekonomiska ramen med drygt 10 % till 167,8 miljoner kr per år innebär väsentliga nedskärningar och förändringar i de uppställda programmålen för programplaneperioden.

Redan vid ingången till programplaneperioden är en stor del av den ekonomiska ramen in-tecknad genom utlagda materielbeställningar och statsbidragsutbetalningar för redan påbörjade anläggningar till civilförsvarets krigsorganisation. Härtill kommer en del mer eller mindre fasta kostnader.

På grund av bindningarnas storlek och utsträckning i tid har civilförsvarsstyrelsen inte funnit det möjligt att reducera medelsbehovet per år med 22 miljoner kr genom en omavvägning av krigsorganisationens uppbyggnad när det gäller personal, materiel och anläggningar. Reduktionen med 22 miljoner kr per år har i stället åstadkommit genom nedskärningar inom områden där andelen fasta kostnader eller ekonomiska bindningar i ramen 190 miljoner kr är minst.

Detta har lett till att reduktionerna främst gjorts inom utbildningsområdet genom en betydande minskning av övningsverksamheten. Därav följer en ytterligare kvalitets- och beredskapssänkning för det allmänna civilförsvaret.

Civilförsvarsstyrelsen framhåller att om den lägre planeringsramen kommer att ligga till grund för kommande programplaneperiod torde det bli nödvändigt att se över det nya utbildningssystemet samt att studera krigsorganisationens omfattning i förhållande till det antal personer som inom angiven ekonomisk ram kan komma att grundutbildas och övas.

Ekonomiska begränsningar har också gjorts i fråga om anläggningsproduktion för krigsorganisationen. Civilförsvarsstyrelsen framhåller att detta leder till att den rådande obalansen i uppbyggnadsläget mellan personal och materiel å ena sidan och anläggningar å andra sidan kvarstår också efter programplaneperioden.

Civilförsvarsstyrelsen framhåller att den låga planeringsramen sammanfattningsvis innebär att betydande förändringar av civilförsvarsverksamheten måste vidtas. Med hänsyn till att civilförsvarsstyrelsen dels bedömt att försvarsutredningens inriktning för civilförsvarets fortsatta utveckling bör vara styrande för verksamheten, dels vill behålla handlingsfrihet i syfte att senare kunna nå målen enligt 1972 års försvarsbeslut har en sådan omavvägning av verksamheten som påverkar krigsorganisationens – av regeringen nyligen fastställda – omfattning undvikits. Civilförsvarsstyrelsen konstaterar emellertid att om statsmakternas kommande beslut skulle in-

nebära att den lägre ramen även efter programplanepriodens slut skall ligga till grund för civilförsvarets uppbyggnad, måste inriktningen av och avvägningen inom civilförsvaret omprövas.

3.1.5 Studie rörande uthålligheten hos stridslednings- och luftbevakningssystemet inom det militära försvaret

Försvarsmaktens anskaffning av skyddade radarstationer och den påbörjade förstärkningen av civilförsvarets alarmeringsorganisation kommer att medge att civilbefolkningen i inledningen av ett krig kan ges förvarning om flyganfall enligt de förvarningstider som civilförsvarsstyrelsen angivit som krav vid skyddsrumspanering. Strilsystemets förmåga att under ett krigs fortsatta förlopp ge underlag för alarmering, kan emellertid visa sig otillräcklig.

För att öka uthålligheten föreslår civilförsvarsstyrelsen att reservmateriel – främst antenner och master – till nämnda radarstationer anskaffas för 48 milj. kr. I överbefälhavarens programplan, nivå C, erfordras dessutom två operationsrumsenheter för tillsammans 6 milj. kr.

Civilförsvarsstyrelsen framhåller att effekten av denna förstärkning berör inte bara alarmeringen för skydd av civilbefolkningen utan har minst lika stort värde för hela totalförsvaret. De medel som erfordras för att öka uthålligheten hos strilsystemet föreslås därför tillföras totalförsvaret utanför de angivna planeringsramarna.

3.2 Försvarsutredningens överväganden och förslag

3.2.1 Grunder

Försvarsutredningen har i sitt första betänkande redovisat förslag till grunder för civilförsvarets fortsatta utveckling och den inriktning av planeringen som bör gälla framgent. Utredningen som finner att den i det första betänkandet angivna inriktningen alltjämt bör gälla, sammanfattar i det följande de tidigare redovisade förslagen till grunder för civilförsvarets fortsatta utveckling.

De grunder för planeringen som fastlades i 1972 års försvarsbeslut följs upp och utvecklas ytterligare. Befolkningen skall sålunda i första hand skyddas för verkningarna av konventionella stridsmedel, som sätts in mot militära mål och därmed kan komma att beröra civilbefolkningen. Befolkningscentra som sådana bör inte ses som primära mål för en angripare. Viss hänsyn skall i planeringen dock tas till att befolkningen i vissa situationer kan bli ställd inför direkt hot om skadegörelse. Skydd mot ABC-stridsmedel bör anordnas där så kan ske till måttliga merkostnader. Ökad vikt bör läggas vid gemensamt och effektivare utnyttjande av samhällets samlade resurser för skadeavhjälpande åtgärder under fred och krig. Som ett led häri bör bl a studierna fortsätta av möjligheterna till ökad samordning mellan civilförsvaret och den kommunala verksamheten.

Planeringen av civilförsvarets olika delar bör enligt försvarsutredningens mening inriktas så att det främsta skyddet ges befolkningen i form av skyddsrum. Dessa bör som hittills endast anordnas i orter och på platser som

bedöms bli särskilt utsatta vid stridshandlingar eller hot om skadegörelse. Jämsides med det kontinuerliga skyddsrummbygget bör särskilda åtgärder vidtas för att i vissa orter avhjälpa de allvarligaste bristerna i fråga om skydd. Genom relativt enkla åtgärder bör vidare inom såväl skyddsrumsorterna som övriga delar av landet förberedelser vidtas för att kunna försöka anläggningar och byggnader med så mycket skyddat utrymme. Alarmering av befolkningen bör i ökad utsträckning kunna ske även utanför skyddsrumsorterna.

En planläggning för utrymning av vissa orter och områden bör behållas. Planläggningen bör vara sådan att handlingsfrihet föreligger att genomföra utrymning och omflyttning av befolkningen med hänsyn till den rådande situationen och bedömd händelseutveckling.

Planeringen för anskaffning av skyddsmasker bör vara sådan att produktionskapaciteten upprätthålls genom en begränsad men kontinuerlig anskaffning med möjligheter till en forcerad tillverkning.

Den ändring av civilförsvarets lednings- och undsättningsorganisation som pågår till följd av 1972 års försvarsbeslut, liksom den beslutade övergången till nytt utbildningssystem, bör fullföljas. Härigenom skapas förutsättningar för ett effektivare utnyttjande av de resurser som avdelas för ledning och undsättning.

Försvarsutredningen anser att den föreslagna inriktningen bör ligga fast. Utredningen kan efter granskning av civilförsvarsstyrelsens programplaner konstatera att planeringen i sina huvuddrag genomförts mot bakgrund av den av utredningen föreslagna långsiktiga inriktningen av civilförsvaret. I det följande redovisas utredningens slutliga överväganden och förslag.

3.2.2 *Inriktning av program och funktioner*

Civilförsvarsstyrelsen har genomfört programplaneringen i två ekonomiska nivåer. Beträffande *skyddsrumsprogrammet* har civilförsvarsstyrelsen genomfört ett omfattande studie- och planeringsarbete. Programplanerna redovisar förutsättningar för och konsekvenser av alternativa utformningar av skyddsrumsprogrammet med avseende på kvalitet, kvantitet, kostnader m m. Vad avser *civilförsvaret utom skyddsrum* är enligt försvarsutredningens mening planeringen i den högre nivån väl avvägd. De mål som ställts upp för civilförsvarets utveckling under perioden 1977–1982 syns i allt väsentligt stå i överensstämmelse med av riksdagen fattade beslut rörande civilförsvarets organisation, utbildningssystem m m samt den av försvarsutredningen föreslagna inriktningen på längre sikt. Beträffande planeringen och avvägningen i den lägre av de två redovisade nivåerna, främst avseende utbildningen av civilförsvarets personal, har utredningen vissa förslag.

Försvarsutredningen anser att civilförsvarsstyrelsens programplan 1977/82 och övrigt beslutsunderlag utgör en god grund för den inriktning av planeringen av civilförsvaret, som utredningen redovisar i det följande.

Skydd och utrymning

Försvarsutredningen har i sitt första betänkande angivit hur planeringen av skydd för allmänheten och utrymningen bör inriktas. Härvid anförde ut-

redningen sin principiella syn på avvägningen mellan skyddsrumbyggande och utrymning. Vidare diskuterade utredningen hur anpassning till faktiska förvarnings- och skydssökningstider bör ske. I anslutning härtill anmälde utredningen att den avsåg återkomma i ett senare betänkande till den totala volym som skyddsrumbyggandet bör omfatta och att därför skyddsrummens kvalitet liksom urvalet av skyddsrumsorter närmare borde belysas. Detta har skett och redovisats i programplanen. Vidare anförde utredningen att strilsystemets uthållighet bör ägnas särskild uppmärksamhet med hänsyn till dess betydelse för det militära försvaret och övriga totalförsvargrenar samt för civilbefolkningens överlevnadsmöjligheter. Civilförvarsstyrelsen har i samverkan med överbefälhavaren genomfört en särskild studie rörande möjligheterna att öka uthålligheten i strilsystemet. Studien har redovisats i anslutning till programplanen.

Civilförvarsstyrelsen redovisar i programplanen två alternativa skyddsrumsortsförteckningar, vilka legat till grund för beräkningar av skyddsrumskravet. Det ena alternativet motsvarar dagens skyddsrumsortsförteckning medan i det andra det totala invånarantalet i skyddsrumsorterna minskats med 10 %. Hittills har urval av skyddsrumsorter i huvudsak skett efter orternas storlek och de risker för skadeverkningar på grund av stridshandlingar som följer av orternas geografiska belägenhet. Civilförvarsstyrelsen anför att den inte funnit anledning att ändra på de hittills tillämpade urvalskriterierna. Dessa överensstämmer också med den syn härpå som försvarsutredningen redovisat i sitt första betänkande. Civilförvarsstyrelsen anför vidare att den inte kunnat finna någon säker metod att genom riskgradering utesluta några av de nuvarande skyddsrumsorterna och förordar därför att nuvarande skyddsrumsorter med mindre justeringar behålls. Försvarsutredningen har efter att ha granskat civilförvarsstyrelsens överväganden kommit till samma slutsatser. Utredningen förutsätter dock i likhet med civilförvarsstyrelsen att skyddsrumsortsförteckningen görs till föremål för översyn från tid till annan. Sådana översyner bör då ske mot bakgrund av bl a samhällets utveckling och förändring, den vapentechniska utvecklingen samt förändringar i den operativa planläggningen.

Beträffande skyddsrummens kvalitet kan denna i dag ses som en konsekvens av de olika byggnadstekniska föreskrifter som finns utfärdade för skyddsrumbyggnationen. Detta innebär att skyddsrum, som är uppförda efter samma tekniska normer, ger olika skydd beroende på rådande yttre förhållanden. Så ger t ex skyddsrum i hus uppförda av betong en avsevärt högre skyddsnivå än motsvarande skyddsrum som anordnats i lätta byggnader. Försvarsutredningen har i sitt första betänkande föreslagit att endast en kvalitetsnivå bör finnas för skyddsrum som anordnas framgent. Utredningen anser att denna kvalitetsnivå bör definieras utgående från det skydd som eftersträvas. Detta innebär att kvaliteten på skyddsrum så långt möjligt skall beskriva vad skyddsrummet ger skydd mot och att alla nya skyddsrum ger detta skydd oavsett var de är anordnade. Enligt försvarsutredningens mening bör skyddsrummen i första hand ge skydd mot brand, ras, sprängverkan och splitter samt vara försedda med anordning för lufttning. Av civilförvarsstyrelsen studerade skyddsrumskvaliteter syns den sk kvalitetsnivå 2 närmast svara mot vad utredningen anser erfordras för att befolkningen skall kunna ges ett skydd mot i första hand verkningarna av konventionella

stridsmedel. Det innebär också att skyddsrummen ger visst skydd mot radioaktivt nedfall och den långvariga stötvågen från A-stridsmedel.

Vad avser omfattningen av skyddsrumbyggandet bör bl a tillgångar och brister på skyddsrumspatser och prognoser avseende nybyggnationen, särskilt av bostäder, beaktas. Idag finns drygt 5 milj skyddsrumspatser. Trots detta föreligger en avsevärd brist på skyddsrumspatser, vilket främst beror på att skyddsrumbyggnadsplikt inte förelegat för låghusbebyggelse och att undantag från skyddsrumbyggnadsplikten medgivits för innerområdena i 14 av våra största tätorter under åren 1957–1976. Civildförsvarsstyrelsen har beräknat bristen i innerområdena till ca 700 000 patser. Försvarsutredningen anser att skyddsrumbyggandet bör ske i anslutning till nybyggnationen inom skyddsrumsorterna. Bristerna bör successivt avvecklas genom anordnande av skyddsrum inom bostadsområdena i den omfattning som tekniska och ekonomiska förutsättningar medger. Vid planeringen av skyddsrumbyggnationen bör beaktas möjligheterna till freds användning av skyddsrummen, inte minst i låghusbebyggelse. Vidare bör vid planeringen för att avveckla bristerna i skyddsrumstillgången beaktas åtgärdernas betydelse som konjunkturpolitiskt instrument. Sedan försvarsutredningen lämnade sitt första betänkande har regeringen föreskrivit att av 1975 års skyddsrumsutredning utarbetade planeringsbestämmelser skall gälla för den kommunala skyddsrumplaneringen. Enligt försvarsutredningens uppfattning skapar en planering enligt dessa bestämmelser, som bl a betonar betydelsen av att skyddsrum integreras med övrig bebyggelse, goda förutsättningar för en framtida skyddsrumproduktion i enlighet med den av utredningen angivna inriktningen. Härutöver vill utredningen erinra om vad den i sitt första betänkande anförde om sammanhanget mellan skyddsrumbyggande och utrymning. Skyddsrumbyggande och utrymning bör således enligt utredningen inte ses som ersättande varandra utan som komplement till varandra. Så kan t ex brister i skyddsrumstillgången behöva vägas upp av en begränsad utrymning.

Skyddsrummens användning påverkas av möjligheterna att erhålla förvarning före ett anfall och alarmera befolkningen samt den tid det tar att efter larm uppsöka skyddsrummen. I perspektivplaneringen studerade civilförsvarsstyrelsen dessa problem. Beträffande förvarning konstaterade civilförsvarsstyrelsen att kravet på förvarningstid för alarmering av civilbefolkningen och härför erforderlig yttäckning med det militära försvarets strilsystem i huvudsak blir tillgodosett under ett krigs inledningsskede. Civilförsvarsstyrelsen anförde emellertid att uthålligheten, dvs systemets förmåga att under ett krigs fortsatta förlopp ge underlag för alarmering av befolkningen och olika samhällsfunktioner, kan visa sig vara otillräcklig. Försvarsutredningen anförde i sitt första betänkande att den ansåg att strilsystemets uthållighet bör ägnas särskild uppmärksamhet med hänsyn till dess betydelse för det militära försvaret och övriga totalförsvargrenar samt för civilbefolkningens överlevnadsmöjligheter. Som angetts i det föregående har civilförsvarsstyrelsen i anslutning till programplaneringen och i samverkan med överbefälhavaren genomfört en särskild studie rörande möjligheterna att höja strilsystemets uthållighet. Studien behandlar främst uthålligheten hos strilorganisationens radarsystem. Den har koncentrerats på de radarsystem som är under anskaffning och som avses för sparning på

höjder över de lägsta. De åtgärder som föreslås med anledning av studien är att reservmateriel anskaffas till dessa radarsystem utöver vad som inplanerats i chefens för flygvapnet programplaner. En extra reservdelsanskaffning av detta slag måste emellertid övervägas mot bakgrunden av att uthålligheten i huvudsak bör vara densamma för alarmeringssystemets alla komponenter samt sammanhangen i övrigt mellan civilförsvarets olika funktioner. Civilförsvarsstyrelsen anför i sin programplan att ett flertal studier erfordras för att förbättra underlaget för alarmeringssystemets fortsatta utveckling och anpassning. Vidare anför civilförsvarsstyrelsen att frågor som rör alarmeringens ledningsorganisation, personalrekrytering, grundutbildning och övning skall ägnas särskild uppmärksamhet. Forsvarsutredningen anser att sådana organisatoriska åtgärder som civilförsvarsstyrelsen diskuterar bör kunna leda till ökad säkerhet i alarmeringssystemet. Utredningen anser vidare att den med nuvarande underlag inte kan ta ställning till civilförsvarsstyrelsens förslag om anskaffning av reservdelar till vissa radarstationer. Om civilförsvarsstyrelsen under det fortsatta studiearbetet finner att anskaffningen ger ett effekttillskott till befolkningsskyddet, som motiverar kostnaderna, bör den genomföras inom den planeringsram som utredningen förordar i det följande. Utredningen räknar således inte med särskilda medel för detta ändamål. Beträffande utredningens syn i övrigt på förvarning, alarmering, skyddssökning m m hänvisas till vad utredningen anför i sitt betänkande.

Skydd omfattar även åtgärder för individuellt skydd, främst anskaffning av skyddsmasker samt viss självskyddsutbildning av allmänheten. Forsvarsutredningen anser att för planeringen för anskaffning av skyddsmasker bör gälla nuvarande inriktning. Detta innebär att produktionskapaciteten bör upprätthållas genom en begränsad men kontinuerlig anskaffning av skyddsmasker. Tillsammans med vissa andra förberedelser behålls på så sätt möjligheten att anskaffa skyddsmasker till hela befolkningen om de säkerhetspolitiska förhållandena skulle ge anledning härtill.

Forsvarsutredningen vill ånyo understryka självskyddsutbildningens betydelse för det individuella skyddet.

I samband med behandlingen av frågan om skydd för befolkningen vill forsvarsutredningen understryka vikten av att den av civilförsvarsstyrelsen tillsammans med försvarets forskningsanstalt påbörjade forskningen rörande människans beteende i situationer med starkt yttre hot och möjligheterna till överlevnad i olika slag av skydd fortsätts.

Undsättning och ledning i krig

Undsättningsorganisationens kapacitet är beroende av framför allt organisationens omfattning, materielens kvalitet och personalens utbildning. I syfte att höja effekten i krig har statsmakterna fattat ett antal beslut som berör organisation, utbildning m m. Besluten avser bl a övergång till ny krigsorganisation, den s k org 80, införande av ny organisation för utbildnings- och förrådsverksamheten samt införande av ett nytt grundutbildnings- och övningssystem anpassat till org 80. Forsvarsutredningen fann i sitt första betänkande att den nya organisationen skapar förutsättningar för ett effektivare utnyttjande av de resurser som avdelas för ledning och undsättning.

Utredningen har vid sin granskning av programplanerna utgått från vad den tidigare anfört om grunderna för planeringen. Det innebär bl a att en inriktning som leder till krav på omprövning av nyligen beslutade förändringar av organisation och utbildning enligt utredningens mening inte kan godtas som planeringsinriktning för programplaneperioden.

Civilförsvarsstyrelsen har i planeringen prioriterat grundutbildning av befäl. Försvarsutredningen anser att detta är en riktig prioritering och att den står i överensstämmelse med de överväganden som låg till grund för utformningen av det nya grundutbildnings- och övningssystemet. Befälsutbildningen kan emellertid inte ensidigt prioriteras på bekostnad av övriga funktioner. Även vid mycket begränsade resurser måste balans råda mellan grundutbildning och övning av befäl och manskap. Civilförsvarsstyrelsens planering i den lägre nivån innebär att huvuddelen av manskapet i princip inte ges vare sig grundutbildning för eller övning i tilldelad tjänst. En konsekvens härav är att huvuddelen av de civilförsvarspliktiga inte kommer i kontakt med civilförsvaret under den tid de är inskrivna. Detta leder till en mindre effektiv krigsorganisation och är inte ägnat att bidra till kunskap om och förståelse för civilförsvarets uppgifter. Utredningen anser att var och en som skrivs in och krigsplaceras i civilförsvaret skall övas för sina uppgifter.

Undsättningsorganisationen behöver för sin verksamhet skyddade anläggningar för ledningsorgan och vissa undsättningsstyrkor m m. Försvarsutredningen anser att det av civilförsvarsstyrelsen eftersträlvade målet att inom krigsorganisationen åstadkomma balans mellan å ena sidan personal och materiel och å andra sidan anläggningar är principiellt riktigt. Under programplaneperioden bör i första hand behovet av anläggningar tillgodoses i orter och på platser som bedöms bli särskilt utsatta vid stridshandlingar eller hot om skadegörelse.

Försvarsutredningen har i sitt första betänkande diskuterat huruvida beväpnade enheter bör ingå i civilförsvarets organisation. Utredningen förordade härvid att ordnings- och bevakningsuppgifterna överförs från civilförsvaret till polisväsendet. Utredningen anförde dock att före slutligt ställningstagande erfordrades ytterligare underlag. Sådant underlag föreligger inte ännu. Enligt vad utredningen inhämtat pågår inom regeringens kansli arbete med att klarlägga författningsmässiga, organisatoriska, ekonomiska m fl förutsättningar för ett överförande av civilförsvarets ordnings- och bevakningsuppgifter.

1972 års försvarsbeslut angav delvis nya riktlinjer för civilförsvarets fortsatta utveckling. Dessa riktlinjer har sedan följts upp genom ett antal beslut som avsett skyddsrummbyggnadens planering och finansiering, ny krigsorganisation, nytt grundutbildnings- och övningssystem samt ny organisation för utbildnings-, övnings- och förrådsverksamheten. Försvarsutredningens förslag innebär att 1972 års försvarsbeslut och de därpå följande besluten fullföljs och utvecklas. Härigenom skapas en fast grund för civilförsvarets fortsatta utveckling och ges stadga åt planering och genomförande under den kommande femårsperioden.

3.2.3 Ekonomiska överväganden

Regeringen föreskrev i sina anvisningar för programplaneringen att som utgångspunkt för civilförsvarsstyrelsens planering av verksamhet som inte avser skyddsrum för befolkningen skulle för vart och ett av budgetåren 1977/78–1981/82 gälla en planeringsram om 153 milj kr i prisläge februari 1975. Beträffande verksamhet som avser skyddsrum för befolkningen föreskrev regeringen att för budgetåren 1977/78 och 1978/79 skulle gälla en planeringsram om 38 milj kr per år och för budgetåren 1979/80–1981/82 en planeringsram om 105 milj kr per år allt i prisläge februari 1975.

Civilförsvarsstyrelsen har genomfört planeringen i två ekonomiska nivåer. En högre som enligt civilförsvarsstyrelsen erfordras för att den inriktning, som försvarsutredningen föreslagit i sitt första betänkande skall kunna innehållas samt en lägre som i huvudsak överensstämmer med den nivå som regeringen anvisat för planeringen.

Försvarsutredningen förordar att den i det föregående föreslagna verksamheten som inte avser skyddsrum för befolkningen genomförs inom den av regeringen föreslagna planeringsramen men med tillägg för i första hand utbildningsverksamheten. Detta motsvarar enligt utredningen en planeringsram för åren 1977/78–1981/82 om ca 930 milj kr enligt prisläge i februari 1976. Ramens fördelning per budgetår förutsätts vara jämn.

Försvarsutredningen förordar vidare att verksamheten som avser skyddsrum för befolkningen t v inriktas mot en volym på sikt som motsvarar en årlig planeringsram om ca 150 milj kr i prisläge februari 1976. Detta utgår från samma antaganden om nybyggande av bostäder som har gjorts i civilförsvarsstyrelsens programplan. Statsmakterna har beslutat att en ny finansieringsform för skyddsrumbyggandet skall tillämpas fr o m budgetåret 1979/80. På grund härav kommer de faktiska utbetalningarna under planeringsperioden att understiga den planeringsram på sikt som utredningen förordat i det föregående.

Prisreglering av utgifts- och planeringsramar förutsätts ske enligt de principer utredningen angivit i kapitel 2 i detta betänkande.

4 Riktlinjer för det ekonomiska försvarets fortsatta utveckling

4.1 Programplan för det ekonomiska försvaret för perioden 1977/78–1981/82

4.1.1 *Anvisningar för planeringen*

Chefen för handelsdepartementet gav inom ramen för pågående försök med långsiktsplanering 1976-03-11 anvisningar för programplanering för perioden 1977/78–1981/82 avseende verksamheten inom det ekonomiska försvaret.

Programplaneringen har resulterat i planer för det ekonomiska försvarets olika program. I särskild ordning har programansvariga myndigheter med uppgifter inom det ekonomiska försvaret sänt in sina programplaner till respektive departement.

Överstyrelsen för ekonomiskt försvar har haft till uppgift att sammanställa de myndighetsvisa programplanerna till en programplan för det ekonomiska försvaret. Det är denna sammanställda programplan som översiktligt redovisas nedan.

4.1.2 *Planeringsförutsättningar*

Programplaneringen har genomförts mot bakgrund av tidigare genomförda perspektivstudier och de förutsättningar för planeringen som chefen för handelsdepartementet har lämnat. Vissa förutsättningar har haft särskilt stort inflytande på programplaneringen, nämligen svensk samhällsutveckling, säkerhetspolitiska utgångspunkter, det ekonomiska försvarets utveckling på sikt enligt försvarsutredningens första betänkande, utvecklingen inom totalförsvaret i övrigt samt ekonomiska planeringsförutsättningar.

I fråga om svensk samhällsutveckling kan bl a konstateras att strukturförändringarna inom svensk industri har lett till allt färre och större produktionsenheter, ett ensidigare näringsliv och en mer specialinriktad produktion. Industrin har i växande grad blivit beroende av tillförseln av halvfabrikat och komponenter från utländska leverantörer. Exportberoendet har ökat i takt med att grenar av industrin krävt större marknader än den som Sverige utgör. Vissa försörjningsviktiga varor och tjänster produceras av allt färre svenska företag. I vissa fall har tillverkningen helt lagts ner. Denna utveckling, som enligt tillgängliga prognoser i flera avseenden kommer att fortgå under överskådlig tid, innebär problem för försörjningsberedskapen.

Sammanfattningsvis bedöms utvecklingen på de flesta viktiga samhälls-

områden av betydelse för det ekonomiska försvaret ha lett till och även fortsättningsvis komma att leda till ökad sårbarhet för störningar i utrikeshandeln vid avspärning och ökad sårbarhet för olika typer av stridshandlingar i samband med krig.

När det gäller de säkerhetspolitiska utgångspunkterna har myndigheterna vid programplaneringen utgått från de bedömningar som gjorts av försvarsutredningen i dess första betänkande samt de olika kris- och angreppsfall som angetts i planeringsanvisningarna såsom exempel på tänkbara framtida miljöer i vilka det ekonomiska försvaret bör kunna verka.

Enligt anvisningarna har programplanerna utarbetats i två ekonomiska alternativ, benämnda A och B.

För investeringar i varor, materiel, anläggningar samt lån till försörjningsviktig produktion för att kunna möta avspärning och krig gäller i programplanens alternativ A en investeringsram på 625 milj kr och i alternativ B en investeringsram på 750 milj kr för planeringsperioden. Investeringsmedlen har av de programansvariga myndigheterna uppräknats från prisläge andra kvartalet 1975 till februari 1976 och fördelats på olika program som framgår av tabell 4:1.

För driftkostnader gäller i både alternativ A och B för vart och ett av åren under programplaneperioden de resurser som disponeras under budgetåret 1976/77, dvs jämfört med dagsläget en oförändrad omfattning på utrednings-, planerings- och utbildningsåtgärderna. Till denna kostnadsram kommer de av investeringarna betingade följdkostnaderna på driftbudgeten.

Beträffande planeringen för främst fredskriser skulle den av statsmakterna hittills beslutade lagringen av råolja, eldningsolja och petrokemiska produkter m m förutsättas genomföras under programplaneperioden. I programplaneringen skulle däremot inte någon ytterligare lagring för främst freds-

Tabell 4:1 Fördelning på program av prisuppräknade investeringsmedel (milj kr)

Program/delprogram	Investeringsmedel prisläge febr 1976	
	Alt A	Alt B
Livsmedel	110	120
Beklädnad	101	124
Bränslen och drivmedel m m	199	247
Övriga försörjningsviktiga varor	153	208
Kemiska produkter m m	(91)	(109)
Metaller m m	(62)	(99)
Järnvägstransporter	19	19
Landsvägstransporter	0,55	0,55
Vägar	52,5	52,5
Flygtransporter	48,5	48,5
Sjötransporter	1,65	1,65
Summa (ca)	685	821

kriser förutsättas ingå. Fredskrislagringen finansieras genom en särskild beredskapsavgift för oljeprodukter över oljelagringsfonden.

Av anvisningarna för programplaneringen framgår inte huruvida priskompensation skall utgå under planeringsperioden för driftkostnader och investeringar. I planeringen har emellertid förutsatts att erforderlig priskompensation kommer att utgå, varför ingen reserv för förväntade prisförändringar inplanerats av myndigheterna i ramutnyttjandet.

4.1.3 Behov av beredskapsåtgärder

De planeringsansvariga myndigheterna har bedömt och i sina programplaner redovisat det behov av beredskapsåtgärder som bör tillgodoses under perioden 1977/78–1981/82. Bedömningarna har gjorts mot bakgrund av ovan angivna planeringsförutsättningar.

De beredskapsåtgärder som i varierande omfattning föreslås är följande:

- studier, utredningar och planering
- planläggning av tex produktion, handel, undanförsel
- avskrivningslån (motsv) till inhemsk produktion
- ransoneringsförberedelser
- beredskapslagring och övrig materielanskaffning samt anskaffning av reparationsresurser och reservutrustningar
- fortifikatoriskt skydd av viktiga anläggningar
- information och utbildning
- ledningsorganisation för kriser och krig
- administrativ beredskap (författningar m m)

Kostnaderna för alternativ A och B i vad avser statsbudgeten, inklusive oljelagringsfonden, framgår av tabell 4:2. När det gäller fredskrislagringen bör observeras att i programplanen inte har tagits med den lagring av ytterligare 3 milj m³ råolja och oljeprodukter som enligt statsmakternas principbeslut skall byggas upp till 1985. Totalkostnaden härför kan f n beräknas till drygt 1 300 milj kr, varav ca 750 milj kr av myndigheterna beräknas falla inom planeringsperioden. Lagringen skall finansieras över oljelagringsfonden.

Enligt anvisningarna för programplaneringen skall programplanen omfatta all verksamhet inom det ekonomiska försvaret oavsett finansieringsform.

Tabell 4:2 Behov av betalningsmedel (milj kr)

	Summa 1977/78–1981/82	
	Alt A	Alt B
Investeringar för avspärrning och krig	685	821
Investeringar i fredskrislager	1 795	1 795
Driftkostnader	1 965	2 000
Summa	4 445	4 616
Därav från oljelagringsfonden	1 815	1 815

Tabell 4:3 Programvisa ungefärliga totala kostnader för alternativ A och B (milj kr)

Program	Statsbudget (inkl oljelag- ringsfonden)		Affärs- verk	Närings- liv	Summa 1977/78-1981/82	
	Alt A	Alt B			Alt A	Alt B
Livsmedel	452	464	-	1	453	465
Beklädnad	343	377	-	-	343	377
Energi	2 295	2 348	131	1 382	3 808	3 861
Övriga försörjnings- viktiga varor	1 007	1 079	-	-	1 007	1 079
Transporter	186	186	24	6	216	216
Tjänster	162	162	46	28	236	236
Summa	4 445	4 616	201	1 417	6 063	6 234

Detta innebär att förutom kostnader, som finansieras över statsbudgeten och oljelagringsfonden, skall även kostnader på affärsverkens budgetar liksom näringslivets kostnader beaktas. Av tabell 4:3 framgår programvis de överslagsmässigt uppskattade, totala kostnaderna för planeringsperioden för alternativen A och B.

4.1.4 *Vissa särskilda förslag*

Tilldelade ekonomiska resurser enligt alternativ A och B bedöms av myndigheterna inom vissa program som otillräckliga för att man skall kunna tillgodose de krav som av myndigheterna härletts ur de säkerhetspolitiska förutsättningarna. Därför föreslås i programplanen att ytterligare ett antal åtgärder vidtas.

Inom *beklädnadsområdet* yrkas ökade resurser för att förstärka stödet till den inhemska textil- och skoindustrin.

Inom området *kemiska produkter* föreslås att material för bl a tryckning av tidningar i avspärnings- och krigssituationer anskaffas.

En stor del av världproduktionen av många viktiga *metaller* kommer från södra Afrika och Chile. Om konfliktsituationer med produktionsbortfall som följd skulle uppstå i dessa områden kan detta medföra störningar i vår tillförsel av viktiga legeringsmetaller. Överstyrelsen för ekonomiskt försvar framhåller att detta skulle få allvarliga konsekvenser för produktion, sysselsättning och export inom stålbranschen och inom verkstadsindustrin. För att öka möjligheterna att motverka de negativa följderna av importbortfall föreslås i programplanen att ett fredskrislager av i första hand mangan, krom, koppar, kobolt och vanadin byggs upp.

Inom *transportprogrammet* krävs ökade anslag för främst utbildningsåtgärder och materielanskaffning. Särskilt behöver åtgärder vidtas för att öka flygtransportresursernas uthållighet som för närvarande är mycket låg.

De resurser som krävs inom *tjänsteprogrammet* avser bl a att tillgodose behovet av ökad utbildning inom frivilligorganisationerna och av de vapenfria tjänstepliktiga, där stora eftersläpningar f n råder.

För att aktualisera beredskapsplanläggningen, för att stärka utrednings-

Tabell 4:4 Kostnader för ytterligare åtgärder (milj kr)

Program/delprogram	Investeringar		Drift- kostnader	Samlade ut- betalningar
	För avspärr- ning och krig	För freds- kriser		
Livsmedel	-	-	-	-
Beklädnad	24	-	12	36
Bränslen och drivmedel	-	-	4	4
Kemiska produkter m m	12	-	5	17
Metaller m m	-	160	35	195
Transportsamordning	-	-	3	3
Järnvägstransporter	11	-	32	43
Vägar	1	-	5	6
Flygtransporter	42	-	-	42
Sjötransporter	-	-	1	1
Arbetskraft	-	-	128	128
Ledning och samordning	-	-	5	5
Summa	90	160	230	480

kapaciteten och för att kunna tillgodose de insatser för försörjningsberedskapen som utvecklingen inom samhället kräver fördras en betydande förstärkning av de *personella resurserna* inom flertalet program. I programplanen föreslås att ca 40 nya tjänster inrättas vid berörda myndigheter under perioden, varav ca hälften redan 1977/78.

De beräknade kostnaderna över statsbudgeten för dessa ytterligare åtgärder framgår av tabell 4:4.

En jämförelse mellan alternativen A och B och myndigheternas egna alternativ i vad avser kostnaderna över statsbudgeten, inklusive oljelageringsfonden, framgår av bild 4:1.

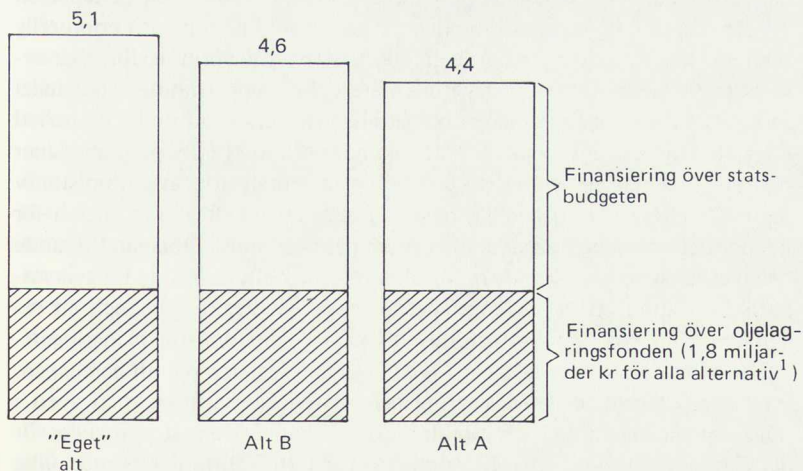


Bild 4:1 Kostnaderna för de olika alternativen i programplanen (miljarder kr)

¹ Härtill kommer ca 0,8 miljarder kr enligt 4.1.3.

4.1.5 Förslag från överstyrelsen för ekonomiskt försvar

Överstyrelsen för ekonomiskt försvar har haft i uppdrag att till regeringen yttra sig över de myndighetsvisa programplanerna och anslagsframställningarna för det ekonomiska försvaret.

I detta sammanhang föreslår överstyrelsen för ekonomiskt försvar att den verksamhet som ingår i programplaneringens alternativ B, av statsmakterna beslutad fredskrislagring och den verksamhet som ingår i myndigheternas särskilda yrkanden, dvs vad som här kallas "eget" alternativ, läggs till grund för den fortsatta planeringen. Överstyrelsen för ekonomiskt försvar anser att särskild prioritet bör ges behovet av personella resurser vid det ekonomiska försvarets myndigheter.

Berörda myndigheter inom det ekonomiska försvaret är eniga om de förslag som framläggs i programplanen.

4.2 Försvarsutredningens överväganden och förslag

Försvarsutredningen kan efter granskning av det ekonomiska försvarets programplaner konstatera att planeringen i sina huvuddrag genomförts mot bakgrund av den av utredningen i det första betänkandet föreslagna inriktningen i stort. Programplanerna har utgjort en god grund för utredningens slutliga överväganden liksom för de förslag till inriktning av olika program som redovisas i det följande.

Enligt chefens för handelsdepartementet anvisningar har ett antal kris- och angreppsfall utnyttjats i det ekonomiska försvarets programplanering såsom exempel på sådana miljöer, i vilka det ekonomiska försvaret i framtiden bör kunna verka. Försvarsutredningen bedömer att dessa exempel – vid sidan av annat underlag – bör kunna utnyttjas vid överväganden rörande det ekonomiska försvarets uthållighet bl a i fråga om sådana för försörjningen nödvändiga varor som inte finns eller inte kan tillverkas inom landet.

Försvarsutredningen har i sitt första betänkande konstaterat att i kravet på uthållighet bör inkluderas den sk efterkristiden, dvs den period i ett avspärrningsfall då handelsförbindelserna successivt återupptas i erforderlig utsträckning. Utredningen har även ansett att viss försörjningsförmåga avseende livsmedel, beklädnadsvaror, bränsle för uppvärmning, läkemedel m m bör skapas i syfte att säkra befolkningens överlevnad under en period efter ett krig, sk efterkrigstid. I det ekonomiska försvarets programplaner har i enlighet med anvisningarna endast inplanerats åtgärder av administrativ natur för efterkrigstid och efterkrigstid. Enligt ett uppdrag från chefen för handelsdepartementet pågår studier inom det ekonomiska försvaret rörande behovet av beredskapsåtgärder för efterkris- och efterkrigstid. Försvarsutredningen anser att det är angeläget att dessa studier fullföljs och att resultaten härav på lämpligt sätt tas till vara i den fortsatta planeringen.

Det ekonomiska försvaret har fn en i vissa avseenden ojämn beredskap, främst vad gäller beredskapslagring och materielanskaffning men även i fråga om planläggnings- och utbildningsverksamhet. De mål som gäller för det ekonomiska försvarets olika program har hittills formulerats mot olika

bakgrund. Härtill kommer att de för respektive program uppsatta målen för är uppfyllda i varierande grad. Försvarsutredningen återkommer i det följande till dessa frågor.

Inom det ekonomiska försvaret erfordras studier, utredningar och övergripande planering, olika planläggningsåtgärder, utbildning och information samt lagringsverksamhet och materielanskaffning i övrigt. Försvarsutredningen har funnit att vissa eftersläpningar råder, när det gäller personalresurserna vid berörda myndigheter. Utredningen bedömer att personella resurser kan behöva tillföras främst för att förstärka studiekapaciteten, aktualisera beredskapsplanläggningen inom eftersatta områden och för att man skall kunna handha de materiella resurserna på ett rationellt sätt.

4.2.1 Grunder

Försvarsutredningen har i sitt första betänkande redovisat förslag till grunder för det ekonomiska försvarets fortsatta utveckling och inriktning i stort av planeringen. Utredningen, som finner att den i det första betänkandet angivna inriktningen alltså bör gälla, sammanfattar i det följande sina ställningstaganden till det ekonomiska försvarets fortsatta utveckling.

Det ekonomiska försvarets uppgifter kan väsentligen hänföras till tre olika typer av yttre påfrestningar, nämligen fredskriser, avspärning och krig.

Med fredskris avses ett läge, då normal fredsstandard inte kan upprätthållas i produktion, sysselsättning, export och konsumtion på grund av importbortfall av en eller flera försörjningsviktiga varor utan att det är krig eller krigsfara i vår nära omvärld. Försvarsutredningen anser att fredskris i planeringen bör skiljas från sådana knapphetssituationer, konkurrenssituationer och handelsstrukturomvandlingar som är ständigt återkommande i det internationella handelsutbytet. Fredskris bör också skiljas från en situation där kriser och konflikter föranleder medvetna åtgärder, selektivt riktade mot Sverige med syfte att uppnå politiska fördelar gentemot oss. Ambitionsnivån när det gäller vår beredskap för att möta fredskriser får en speciell karaktär därigenom att planeringen bör syfta till att så långt möjligt upprätthålla normal fredsstandard samt att undvika störningar i viktiga samhällsfunktioner. Våra internationella förpliktelser kan i vissa fall påverka uthållighetskraven. Om vi i en fredskris skulle utnyttja resurser, anskaffade för att möta avspärningar eller krig, skulle förmågan att uppfylla vårt säkerhetspolitiska mål nedgå. En särskild planering för fredskriser svarar således mot både näringspolitiska och säkerhetspolitiska krav.

Under avspärning och krig, då vi helt kan bli hänvisade till den egna försörjningsförmågan, är huvudmålet att trygga försörjningen i vidaste bemärkelse med en efter förhållandena anpassad försörjningsstandard. Planeringen för dessa situationer torde behöva baseras på stora omställningar inom näringslivet samt omfattande förbrukningsregleringar. Genom en väl avvägd beredskap inom och mellan de olika försörjningsområdena skall det ekonomiska försvaret kunna säkerställa tillgången på oundgängligen nödvändiga förnödenheter och tjänster.

Det ekonomiska försvaret skall upprätthålla en effektiv administrativ beredskap och skall snabbt kunna genomföra reglering av produktion, handel och konsumtion.

Försvarsutredningen har i sitt första betänkande redovisat viktigare tendenser i samhällsutvecklingen av betydelse för det ekonomiska försvaret. Det är framförallt det ökade utrikeshandelsberoendet, strukturförändringar inom näringslivet och nedgången i de kommersiella varulagren som är av betydelse för försörjningsberedskapen och som kommer att leda till ökad sårbarhet för störningar i utrikeshandeln vid avspärning och för olika typer av stridshandlingar i samband med krig.

Den nuvarande beredskapen baseras i stor utsträckning på planläggning för utnyttjande av landets produktionsresurser samt på beredskapslagring av främst industriråvaror, råolja och oljeprodukter, livsmedel och vissa viktiga råvaror för jordbrukets behov m m. Utvecklingstendenserna talar för att beredskapsåtgärder av i stort sett samma slag som de hittills vidtagna är nödvändiga också i framtiden. Det är angeläget att särskild uppmärksamhet kontinuerligt ägnas åt utvecklingen av vårt näringsliv i fråga om sådan produktionskapacitet som är av särskild betydelse för vårt oberoende och för vår försörjningsförmåga vid avspärning och krig.

När det gäller principerna för att fastlägga erforderlig uthållighet anser utredningen att planeringen främst bör inriktas på att säkerställa en omställning av samhället till en krishushållning. Beredskapslagringen bör inriktas på att säkerställa behoven under en omställningsperiod samt på försörjningen under en längre krisperiod med råvaror, komponenter m m som inte i tillräcklig omfattning finns att tillgå inom landet. För en krigssituation bör uthålligheten dimensioneras utgående från såväl det militära försvarets som det totala samhällets behov.

Med här angiven inriktning av beredskapsåtgärderna är det angeläget att en reglering av produktion, handel och konsumtion snabbt kan genomföras i ett tidigt skede under en framväxande kris. En omsorgsfull planering i fredstid av sådana åtgärder är av särskild betydelse.

Utredningen konstaterade i sitt första betänkande att denna principiella syn på uthålligheten inte eliminerar behovet av att bestämma uthållighetskravet i kvantitativa termer. För vissa nödvändiga importvaror måste konkreta lagringsmål anges. Utredningen behandlar dessa frågor i de förslag till inriktning av planeringen som ges i det följande.

4.2.2 *Inriktning av program och funktioner*

Livsmedel

I sitt första betänkande framhöll försvarsutredningen bl a att livsmedelsproduktionen skall kunna ställas om till huvudsakligen självförsörjning. Genom främst beredskapslagring bör säkerställas tillgång på sådana produktionsresurser som inte finns att tillgå inom landet och som erfordras dels under omställningsperioden, dels för att nå erforderlig uthållighet i övrigt från de utgångspunkter som försvarsutredningen har förordat som grund för planeringen. Försvarsutredningen anser att denna inriktning alltjämt bör gälla.

Möjligheterna till och tidsutsträckningen av här angiven omställning av produktionen påverkas bl a av utbyggbar produktionskapacitet, möjligheterna till förbrukningsregleringar samt val av näringsstandard. Underlaget för bedömningar i dessa avseenden är för närvarande i vissa delar otillräckligt.

Undersökningar rörande möjligheterna att praktiskt genomföra önskvärda omställningar, framför allt i fråga om jordbruksproduktionen, bör ges prioritet i det fortsatta studie- och planeringsarbetet.

I programplanen föreslås bl a utökad lagring av importerade livsmedel och fodermedel. Mängden av vissa nu lagrade livsmedel som produceras inom landet föreslås däremot kunna reduceras. Vidare föreslås kraftigt utökad lagring av kvävegödselmedel och bekämpningsmedel medan lagren av vissa andra gödselmedel minskas. Försvarsutredningen tillstyrker såväl en ökad lageruppbbyggnad som en omstrukturering av beredskapslagringen.

Önskemål som i skilda sammanhang framkommit om att skapa lager för internationell biståndsverksamhet eller för att under fredstid fylla ut ett försörjningsbehov eller möjliggöra exportförsäljningar bör enligt försvarsutredningens mening inte tillgodoses inom ramen för den på säkerhetspolitiska grunder erforderliga lageruppbbyggnaden inom det ekonomiska försvaret.

Bland övriga beredskapsåtgärder vill försvarsutredningen särskilt betona betydelsen av att påbörjad revidering av behövliga ransoneringssystem fullföljs och att en god beredskap i fråga om jordbrukets blockorganisation upprätthålls.

Beklädnad

Försörjningen med beklädnad m m bör främst genom handels- och produktionsplanläggning, förberedelser för förbrukningsreglering samt beredskapslagring av importvaror tryggas så att motståndsförmågan och samhällets viktigaste funktioner kan vidmakthållas i de lägen då vi helt eller delvis blir hänvisade till egna försörjningsresurser.

Beklädnadsindustrierna bedöms under de närmaste åren komma att möta stora svårigheter till följd av bl a den internationella konkurrensen.

Enligt vad utredningen har inhämtat pågår f n inom regeringskansliet en närmare analys av uthållighet och standard inom beklädnadsområdet. Analysen baseras på de av chefen för handelsdepartementet för programplaneringen anvisade kris- och angreppsfallen. En förnyad undersökning av hushållens tillgångar av kläder och skor har genomförts. Statsmakterna bör genom nämnda analys kunna erhålla ett förbättrat underlag för ställningstagande till framtida resursbehov på detta område.

När det gäller produktionsförutsättningarna bedömer försvarsutredningen att den typ av statligt försörjningsberedskapsstöd i form av bl a avskrivningslån och lånegarantier som har tillämpats under senare år kan behöva användas också under de närmaste åren. En nära samordning av näringspolitiska, sysselsättningspolitiska och försörjningsberedskapspolitiska åtgärder är enligt utredningens mening nödvändig.

De förslag som lämnas i programplanen i fråga om beredskapslagring och andra beredskapsåtgärder för att kunna möta avspärning och krig bedömer försvarsutredningen utgöra en lämplig inriktning av verksamheten.

Med hänsyn till den bedömda utvecklingen inom beklädnadsindustrin ställs stora krav på aktualitet i planeringsunderlaget. Förändringar i den inhemska produktionskapaciteten bör kontinuerligt följas. Försök med ersättningsmaterial, andra sätt att täcka behoven eller att utnyttja maskin-

kapaciteten torde i fortsättningen komma att ha stor betydelse för möjligheterna att upprätthålla försörjningsberedskapen. Denna verksamhet bör enligt utredningens mening ges hög prioritet i den fortsatta planeringen.

Energi

Försörjningen med bränslen och drivmedel m m bör genom förberedelser för förbrukningsreglering, aktivering av inhemsk ersättningsproduktion samt beredskapslagring av importvaror tryggas för totalförsvarsfunktionerna och befolkningen i sådan omfattning att motståndsförmågan och samhällets viktigaste funktioner kan vidmakthållas.

De förslag som redovisas i programplanen avseende beredskapsplanering inom bränsle- och drivmedelsområdena för fredskriser, avspärning och krig har baserats på samma planeringsförutsättningar som 1975 års oljelagringskommitté lagt till grund för sina förslag, presenterade i betänkandet Beredskapslagring av olja, kol och uran (SOU 1976:67). Försvarsutredningen finner att såväl oljelagringskommitténs förslag som förslagen i programplanen i allt väsentligt står i överensstämmelse med de riktlinjer för utgålligheten som utredningen tidigare redovisat och kan därför tillstyrka förslagen.

Behoven av olja kan i en kris- eller krigssituation endast i begränsad omfattning tillgodoses genom utnyttjande av inhemska ersättningsråvaror. Eftersom bränsle- och drivmedelsområdet därför allt framgent kommer att utgöra ett av de känsligaste försörjningsområdena, vill utredningen rekommendera fortsatt forsknings- och utvecklingsarbete samt försöksverksamhet i syfte att tillvarata olika möjligheter till inhemsk ersättningsproduktion.

Vad som i programplanen framförs beträffande behov av beredskapsåtgärder inom elkraftområdet finner försvarsutredningen ligga väl i linje med de allmänna riktlinjer för utvecklingen inom energiområdet som utredningen har förordat i sitt första betänkande. En översyn av bestämmelserna gällande försvarsberedskapen inom detta område kan dock behöva göras för att säkra tillgången på sambandsmateriel hos kraftproducenterna.

Övriga försörjningsviktiga varor

Försörjningsområdet omfattar ett flertal olika branscher och varuområden. Planläggningen berör råvaror, halvfabrikat och färdigvaror inom främst metall-, gummi-, plast- och kemikalieområdena. Varuförsörjningen inom dessa områden bör främst genom handels- och produktionsplanläggning, förberedelser för förbrukningsreglering samt beredskapslagring av importvaror tryggas så att motståndsförmågan och samhällets viktigaste funktioner kan vidmakthållas i de lägen då vi helt eller delvis blir hänvisade till egna försörjningsresurser. Det stora antalet ingående varor, utlandsberoendet och antalet delbranscher samt den snabba utvecklingen inom dessa ställer höga krav på uppföljning och bevakning av området.

Försvarsutredningen bedömer det sannolikt att den svenska industrin när det gäller här aktuella branscher efter en viss omställning kan tillgodose större delen av erforderlig försörjning under förutsättning att behövliga rå-

varor, utbyteskomponenter, reservdelar, utbildad arbetskraft m m finns att tillgå.

I programplanen lämnas förslag till beredskapslagring av råvaror, halvfabrikat och vissa färdigvaror inom en rad områden. Uppbyggnaden av beredskapslager av sådana varor för kemi- och plastbranscherna samt material för tryckning av tidningar m m för det psykologiska försvarets behov prioriteras under programplaneperioden. Försvarsutredningen tillstyrker denna inriktning.

Frågor rörande behovet av utbyteskomponenter och reservdelar bör ägnas ökad uppmärksamhet i det fortsatta planeringsarbetet.

Utvinnningen av flera viktiga metaller är starkt geografiskt begränsad. I vissa i detta sammanhang viktiga områden kan risken på kort sikt för kriser eller krig inte uteslutas. Härigenom skulle störningar i tillförseln av bl a viktiga legeringsmetaller kunna uppkomma med allvarliga konsekvenser för produktion, sysselsättning och export inom stålbranschen och inom verkstadsindustrin. För att öka möjligheterna att motverka de negativa följderna av ett sådant importbortfall föreslår överstyrelsen för ekonomiskt försvar i programplanen att ett fredskrislager av i första hand mangan, krom, koppar, kobolt och vanadin byggs upp. Försvarsutredningen finner att en uppbyggnad av ett fredskrislager av metaller från säkerhetspolitiskt instabila områden, som svarar för en stor del av världsproduktionen, är motiverad och bör övervägas i den fortsatta planeringen.

Transporter

Försörjningen med transporter bör genom transportsamordning, fördelning av transportresurser samt åtgärder för skydd och reparationer m m tryggas för totalförsvarsfunktionerna och befolkningen i sådan omfattning att motståndsförmågan och samhällets viktigare funktioner kan upprätthållas.

De beredskapsåtgärder som föreslås i programplanen när det gäller *transportsamordning* och *landsvägstransporter* är av i huvudsak löpande studie- och planeringskaraktär. Som försvarsutredningen framhöll i sitt första betänkande behöver studier bedrivas kontinuerligt och planläggningen ständigt hållas aktuell. Planläggningen för förbrukningsreglering av flytande drivmedel bör enligt försvarsutredningens mening ges en sådan flexibilitet att den är snabbt och enkelt tillämpbar både i fredskriser och i avspärrnings- och krigslägen.

De beredskapsåtgärder som föreslås inom delprogrammet *järnvägstransporter* syftar till att öka uthålligheten och begränsa verkan av skador på kommunikationsnätet. När det gäller delprogrammet *vägar* syftar föreslagna beredskapsåtgärder främst till att tillgodose totalförsvarets behov av väghållning. Försvarsutredningen finner föreslagna åtgärder inom bägge delprogrammen vara lämpliga.

Inom delprogrammet *flygtransporter* är uthålligheten och underhållssäkerheten för närvarande lägre än inom det ekonomiska försvarets övriga program. I programplaneringen har därför detta delprogram prioriterats.

Flygtransport kan i vissa situationer visa sig vara den enda möjligheten att införskaffa varor av särskild betydelse. Försvarsutredningen förordar en uppbyggnad av uthållighet och underhållssäkerhet inom flygtransportom-

rådet i huvudsaklig överensstämmelse med de i programplaneringen lämnade förslagen.

För delprogrammet *sjötransporter* föreslås i programplanen främst åtgärder för att under beredskap och krig underhålla för sjöfarten erforderliga farleder och för att i erforderlig omfattning upprätthålla driften vid sjöfartsverkets anläggningar. Försvarsutredningen understryker betydelsen av att behovet av beredskapsåtgärder inom detta för vår försörjning väsentliga delprogram genomlysas avseende såväl inriktning som omfattning av verksamheten.

Tjänster

Programmet består främst av funktionerna arbetskraft samt bank- och postväsende. Försäkring, prisreglering och liknande tjänster ingår också. Försvarsutredningen har vid granskningen av programplaneringen inom dessa områden funnit att de förslag till beredskapsåtgärder som lämnas för berörda funktioner i huvudsak ligger i linje med den allmänna inriktning av planeringen inom dessa områden som försvarsutredningen förordade i sitt första betänkande.

Vissa eftersläpningar råder inom arbetskraftsfunktionen avseende såväl den översiktliga planeringen och personalplanläggningen som utbildningen av vapenfria tjänstepliktiga och av personal inom frivilligorganisationerna.

Enligt vad utredningen har inhämtat kommer 1973 års vapenfriutredning inom kort att redovisa förslag till riktlinjer för de vapenfria tjänstepliktigas tjänstgöring och former för finansieringen av deras utbildning. Försvarsutredningen understryker betydelsen av att dessa frågor löses med hänsynstagande till beredskapskraven inom berörda delar av totalförsvaret.

Försvarsutredningen vill betona betydelsen av att rådande eftersläpningar snarast elimineras. Problemen med de vapenfria tjänstepliktigas utbildning m m bör snarast lösas. Utbildningen av personal inom frivilligorganisationerna bör utökas till sin omfattning.

4.2.3 Ekonomiska överväganden

När det gäller planeringen för främst fredskriser skulle enligt chefens för handelsdepartementet anvisningar programplaneringen innefatta den av riksdagen under åren 1973–1976 beslutade lagringen av råolja, oljeprodukter och petrokemiska produkter i den omfattning som den förutsätts bli genomförd under programplaneperioden. Några ekonomiska planeringsramar angavs således inte för fredskrislagringen.

Planeringen för avspärrning och krig skulle genomföras i två alternativ vad avser verksamhet som finansieras över statsbudgeten. För båda alternativen skulle gälla en ram för driftkostnader under perioden 1977/78–1981/82 om ca 1 050 milj kr. Investeringar skulle i alternativ A planeras inom en ram av 625 milj kr jämte därav betingade följdskostnader på driftbudgeten. I alternativ B var motsvarande ram 750 milj kr. Investeringsmedlen har av de programansvariga myndigheterna uppräknats till prisläge i februari 1976.

Verksamhet som finansieras över statsbudgeten har med dessa förutsättningar inplanerats med totalt för perioden 2 630 milj kr i alternativ A och

2 801 milj kr i alternativ B, varav 615 milj kr i bägge alternativen utgör driftkostnader för fredskrislagring. De beräknade kostnaderna över statsbudgeten för av myndigheterna föreslaget "eget" alternativ uppgår till 3 283 milj kr, varav 810 milj kr utgör investerings- och driftkostnader för fredskrislagring. Härtill kommer i alla alternativ 1 815 milj kr för investeringar i fredskrislager, som finansieras över oljelagringsfonden.

När det gäller kostnader för en sådan förstärkning av försörjningsberedskapen som utredningen uttalat sig för, måste bedömningarna med nu tillgänglig information bli av relativt översiktlig art. Utöver de ställningstaganden som försvarsutredningen gjort i anledning av programplanerna finns även förslag väckta i annan ordning. Utredningen har sålunda tillstyrkt förslagen från 1975 års oljelagringskommitté. Resursbehoven härför sammanfaller delvis i tiden med förslagen i programplanerna, delvis uppstår resursbehovet senare. Utredningen har vidare underhand inhämtat att det pågår utredningsarbete inom regeringskansliet beträffande behovet av stödåtgärder till beklädnadsindustrin. F n är därför underlaget för ett ställningstagande till det totala resursbehovet för det ekonomiska försvaret under kommande femårsperiod ofullständigt.

Beträffande planeringen för främst fredskriser anser utredningen att de enligt anvisningarna inplanerade resursbehoven är att se som konsekvenser av redan fattade beslut. Utredningen vill understryka vikten av att fredskrislagringen av olja ges den av oljelagringskommittén föreslagna omfattningen, så att de för avspärning och krig avsedda reserverna ej behöver tas i anspråk för att uppfylla Sveriges lagringsåtaganden enligt det internationella energiprogrammet (IEP).

Utredningen har i det föregående funnit att uppbyggnad av ett fredskrislager av metaller från säkerhetspolitiskt instabila områden, som svarar för en stor del av världsproduktionen, är motiverad och därför bör övervägas i den fortsatta planeringen. Hur uppbyggnaden av ett sådant lager skall finansieras bör bli föremål för särskilda överväganden. Härvid bör beaktas de förslag till finansiering av fredskrislagring, innebärande fördelning av kostnaderna mellan företagen och staten, som framlagts av försörjningsberedskapsutredningen (SOU 1975:57).

Vad gäller planeringen för avspärning och krig förordar utredningen att de i det föregående föreslagna åtgärderna, i fråga om verksamhet som finansieras över statsbudgeten, genomförs inom en planeringsram för perioden 1977/78–1981/82 om ca 2 300 milj kr enligt prisläge i februari 1976. Utredningen förordar härvid en medelsfördelning på olika program i huvudsak enligt genomförd programplanering.

Inom den förordade planeringsramen bör inrymmas erforderliga åtgärder för att tillgodose de förslag som utredningen i föregående avsnitt har angett som särskilt betydelsefulla inom de olika programmen. Sålunda förutsätter försvarsutredningen att erforderliga resurser avdelas under programplaneprioden för att förstärka studie- och planeringskapaciteten vid berörda myndigheter så att dels de allvarligaste eftersläpningarna snarast kan elimineras, dels de studier och utredningar kan komma till stånd inom olika program vilka utredningen tidigare har funnit angelägna.

Utredningen förutsätter vidare att utbildningen av personal inom frivilligorganisationerna och av vapenfria tjänstepliktiga ges den omfattning som

erfordras för att tillgodose krigsorganisatoriska behov.

I planeringsramen inkluderar utredningen bl a anskaffning av material för tryckning av tidningar m m. För fortsatt statligt stöd till inhemsk beklädnadsindustri har utredningen i planeringsramen inte inkluderat sådana ytterligare åtgärder som kan komma att aktualiseras med anledning av pågående utredningar rörande den fortsatta utvecklingen inom denna bransch. Det resursbehov som kan uppstå utöver i programplanerna beräknade kostnader för oljelagring m m till följd av oljelagringskommitténs förslag ingår inte heller.

Finansieringen av åtgärder för försörjningsberedskapen är delad mellan stat och näringsliv inklusive affärsdrivande verk. Försvarsutredningen har vid sina överväganden kring resursbehoven utgått från att näringslivets åtaganden även fortsättningsvis får en omfattning som korresponderar med de åtgärder som följer av vad utredningen ovan föreslagit.

5 Riktlinjer för fortsatt utveckling av psykologiskt försvar

5.1 Programplan för psykologiskt försvar för perioden 1977/78–1981/82

5.1.1 *Anvisningar för planeringen*

Regeringen uppdrog 1976-03-11 åt beredskapsnämnden för psykologiskt försvar att genomföra programplanering för perioden 1977/78–1981/82. Därvid angavs att programplanen skulle utgå från en verksamhet med i huvudsak nuvarande inriktning. Utbildningen av befattningshavare i krigsorganisationen skulle dock förstärkas. Planeringsramen angavs till 1,62 milj kr per år i löneläge maj 1975 och i prisläge februari 1976.

5.1.2 *Programplan för psykologiskt försvar*

Beredskapsnämnden för psykologiskt försvar är central myndighet för den psykologiska försvarsberedskapen med de tre huvuduppgifterna planläggning, utbildning och forskning.

Beträffande planläggning avser beredskapsnämnden under programplanperioden förstärka radiobevakningen, utöka planläggningen för pressen, anpassa informationsöverföring till ny teknik, utföra beredskapsplanläggning för folkrörelserna samt ägna uppmärksamhet åt psykologiska försvarets samband och signalskydd.

Utbildningen av personal inom det psykologiska försvaret avses bedrivas i huvudsak som tidigare men med de utökningar som ovan angiven planläggning medför.

Beträffande forskning avser beredskapsnämnden koncentrera resurserna till propagandastudier, opinionsundersökningar, masskommunikation och psykologisk krigföring.

För att genomföra den planlagda verksamheten erfordras enligt beredskapsnämnden en förstärkning av den anställda personalen.

De beräknade kostnaderna under programplanperioden framgår av tabell 5:1.

Beredskapsnämnden har i sin programplan överskridit den anvisade planeringsramen. En reduktion av den planlagda verksamheten så att denna inryms inom anvisad ram innebär enligt beredskapsnämnden att verksamheten avseende bl a planläggning för radiobevakning och fackpressen måste utgå. Vidare måste forskningen reduceras.

Tabell 5:1 Ekonomisk översikt (tusental kr)

1976/77 års anslagsbenämningar	Förslag 1977/78	Anslagsförändring jämfört med närmast föregående budgetår i tusental kronor			
		1978/79	1979/80	1980/81	1981/82
Förvaltningskostnader (varav löner tjänstemän)	1 439,8 (1 122,2)	+ 126,7 (+ 106,7)	+ 245,3 (+ 225,3)	+ 20,0 (± 0)	+ 20,0 (± 0)
Planläggning krigsorganisation	254,9	+ 50,0	- 15,0	- 140,0	- 20,0
Planläggning pressen	55,0	+ 10,0	+ 5,0	+ 10,0	± 0
Utbildning	238,4	+ 20,0	- 10,0	± 0	± 0
Forskning	630,4	+ 40,0	+ 40,0	+ 40,0	+ 40,0
Summa	2 618,5	+ 246,7	+ 265,3	- 70,0	+ 40,0

5.2 Försvarsutredningens överväganden och förslag

Psykologiskt försvar är i första hand en verksamhet och inte en organisation. Försvarsutredningen har redan i sitt första betänkande betonat dess stora betydelse. I situationer av hot, påtryckningar, kriser och krig har psykologiskt försvar enligt utredningens mening avgörande betydelse för vår motståndsvilja och motståndskraft.

Genom psykologiskt försvar skall försvarsvilja och motståndskraft mot främmande propaganda vid krigsfara och krig byggas upp och vidmakthållas. I fred åstadkoms detta genom vår demokratis inneboende styrka med fri åsiktsbildning, yttrandefrihet och tryckfrihet i förening med fria massmedier. Det fordras i fred allsidig information om vår omvärld och vår säkerhetspolitik samt dess mål, medel och möjligheter. Sådan information bör som hittills bedrivas av de politiska partierna, folkrörelserna, totalförsvarsmyndigheterna m fl samt som en del av undervisningen i våra skolor. Beredskapsnämnden för psykologiskt försvar har inte till uppgift att bedriva totalförsvarsinformation i fred utan skall planlägga det psykologiska försvarets verksamhet under krig samt bedriva utbildning och forskning.

I situationer innebärande hot, påtryckningar, krig i vår närhet eller olika former av ekonomisk aggression mot vårt land är det av stor betydelse att genom snabb, saklig och effektiv information sprida kännedom om händelseutvecklingen och dess risker liksom om våra försvarsåtgärder. Försvarsutredningen har därför tidigare understrukit vikten av att sådana förberedelser och åtgärder vidtas att informations- och upplysningsverksamheten snabbt kan fungera i sådana situationer. Det är beredskapsnämndens uppgift att förbereda denna verksamhet som i krig skall ledas av upplysningscentralen. Utredningen betonar vidare den stora betydelsen av att övergången från freds- till krigsorganisation kan göras med bibehållen hög effektivitet, och att psykologiskt försvar ges möjlighet att verka med hög effekt i krig. Därvid skall upplysningscentralen vara ett organ som under regeringen

aktivt leder det psykologiska försvaret. Detta innefattar även åtgärder mot en angripares psykologiska krigsföring. Utredningens uppfattning i dessa frågor innebär ingen förändring av den nuvarande principiella inriktningen för psykologiskt försvar.

Beredskapsnämnden för psykologiskt försvar har redovisat programplan för perioden 1977/78–1981/82. Utöver vad utredningen ovan anfört om inriktningen av psykologiskt försvar vill utredningen anföra följande.

För att psykologiskt försvar skall kunna fungera i olika situationer och därtill snabbt kunna övergå till krigsorganisation erfordras en noggrann och aktuell planläggning inom olika sektorer. Enligt utredningens mening bör därför beredskapsnämnden även fortsättningsvis kunna medverka vid beredskapsplanläggning för pressen, varvid en utökad andel av denna bör innefattas i planläggningen. Vidare bör en översiktlig beredskapsplanläggning av den grafiska branschen genomföras. Utredningen har tidigare understrukt folkrorelsens betydelse inte minst för det psykologiska försvaret, varför beredskapsnämnden bör lämna det bistånd folkrorelserna kan komma att påkalla för sin beredskapsplanläggning.

En av förutsättningarna för att kunna möta en angripares psykologiska krigsföring är att vi har tillgång till en effektiv organisation för radiobevakning i krig. Utredningen har därför funnit att en förstärkning och modernisering av organisationen och dess utrustning bör ske.

En god grund för psykologiskt försvar skapas genom god utbildning av all personal inom totalförsvaret liksom genom information i totalförvarsfrågor till allmänheten. Utbildningen av egen personal är av grundläggande betydelse inte minst för psykologiskt försvars möjligheter att verka med hög effekt vid snabba beredskapshöjningar och för att i fredstid sprida förståelse och kunskap om psykologiskt försvar. Försvarsutredningen har därför funnit att den nuvarande utbildningen bör förstärkas. Därmed avser utredningen inte endast utbildningen för den egna centrala och regionala krigsorganisationen. Det är enligt utredningens mening väsentligt att därutöver utbildning eller bistånd med utbildning ges annan personal och andra organisationer som berörs av det psykologiska försvarets verksamhet.

I olika sammanhang har försvarsutredningen tidigare understrukt betydelsen av totalförsvarets ökade förankring i samhället och de effektökningar som torde kunna vinnas med en ökad samordning. Därvid har exempelvis en ökad samordning av civilförsvaret och den kommunala verksamheten bedömts som lämplig att närmare undersöka. Eftersom det psykologiska försvaret berör hela folket torde det vara lämpligt att låta alla fredstida administrativa nivåer i samhället bära sin del av ansvaret för försvaret. Utredningen finner därför att uppmärksamhet bör ägnas åt frågan om kommunernas medverkan främst i det psykologiska försvarets informationsverksamhet.

Beredskapsnämnden redovisar i sin programplan ett ökat personalbehov i den egna fredsorganisationen. Försvarsutredningen som i olika sammanhang betonat nödvändigheten av att reducera kostnader och personalbehov i fred vill som sin mening anföra att största restriktivitet måste tillämpas i detta avseende.

Försvarsutredningen bedömer att den ekonomiska ramen för beredskapsnämndens planering behöver utökas något i förhållande till den av regeringen anvisade planeringsramen för den kommande femårsperioden.

6 Riktlinjer för fortsatt utveckling av övrigt totalförsvaret

Övrigt totalförsvaret omfattar på statsbudgeten 17 anslag utöver psykologiskt försvar. Programplaneringen för perioden 1977/78–1981/82 inom övrigt totalförsvaret har dock, utöver beredskapsnämnden för psykologiskt försvar, omfattat endast sjukvårdsberedskap, försvarsberedskapen vid televerket, Sveriges Radio AB samt bidrag till kostnaderna för kommunal beredskap.

6.1 Riktlinjer för fortsatt utveckling av hälso- och sjukvård i krig

6.1.1 Programplan för sjukvårdsberedskapen för perioden 1977/78–1981/82

Anvisningar för planeringen

Regeringen uppdrog 1976-03-11 åt socialstyrelsen att genomföra programplanering för perioden 1977/78–1981/82 avseende sjukvårdsberedskapen. Samtidigt lämnades anvisningar för planeringen.

Socialstyrelsen ålades att redovisa en samlad programplan för anslagen Förvaring och underhåll av viss sjukvårdsmateriel m m, Utrustning m m av beredskapssjukhus vid krig eller krigsfara samt Viss krigssjukvårdsutbildning m m.

Programplanen skulle inriktas på att undanröja de brister beträffande sjukvården i krig och under avspärrning som försvarsutredningen påvisat. Planeringsramen för de tre ovan angivna anslagen angavs till 15,0 milj kr per år i pris- och löneläge februari 1976.

Socialstyrelsen ålades vidare att i samråd med överstyrelsen för ekonomiskt försvar redovisa programplan för beredskapslagring av läkemedel och sjukvårdsmateriel. Inriktningen för planeringen skulle vara att förbättra uthålligheten. Socialstyrelsen skulle redovisa ett utkast till vilka läkemedel och vilken sjukvårdsmateriel som behöver beredskapslagras. Någon planeringsram angavs inte.

Socialstyrelsens inriktning av planeringen

Inriktningen av förberedelserna för hälso- och sjukvården i krig är styrd av regeringens anvisningar, vissa planeringsförutsättningar, mål för verksamheten samt den befintliga organisationens styrka och svagheter vid pro-

gramplaneperiodens början. Inriktning har främst skett mot de krav som angrepp med konventionella stridsmedel föranleder.

Följande allmänna inriktning av den civila hälso- och sjukvården i krig har av socialstyrelsen uppställts för tiden fram till 1982.

Sjukvården i krig inriktas mot en sådan flexibilitet att sjukvårdsresurserna, främst kirurgisk kapacitet skall kunna koncentreras till olika delar av landet och där beredas möjlighet att snabbt komma i verksamhet. En beredskaps-höjning bör redan i fred ske genom att organisera rörliga operationslag och katastrofplatsenheter samt att göra installationer även i befintliga annex-lokaler.

Ledningsorganisationen effektiviseras genom att sjukvårdshuvudmännen får sin del av ansvaret för ledning av sjukvården även under krig och att de blir direkt representerade på de olika ledningsnivåerna. Sjuktransport-organisationen samordnas inom totalförsvaret. Personalplaneringen inriktas mot ett ökat bibehållande av personalen i sina fredsbeftattningar. Utbildningen avseende medicinalpersonal och administrativ personal utökas kvantitativt och kvalitativt.

Skyddet mot B-stridsmedel förstärks. Inom sjukvårdsanläggningar inriktas åtgärderna på att skydda patienter, personal och olika funktioner. Försörjningsmässigt förstärks hälso- och sjukvårdens uthållighet.

I organisationsförslaget har operationskapaciteten prioriterats före vårdplatskapaciteten. Detta har skett dels med tanke på den inriktning som getts av försvarsutredningen dels på grund av att det ansetts vara betydligt lättare att i ett beredskapsläge komplettera vårdplatsutrustning än operationsutrustning.

Sjukvårdshuvudmännens ökade ansvar har särskilt beaktats inom olika studiegrupper som berört ledning och transporter inom sjukvården. Likaså har det landstingskommunala ansvaret för sjukvården i krig specialbehandlats i en särskild rapport "Ansvar för och ledning av sjukvården i krig" (Socialstyrelsen 1976).

Konsekvenser av anvisad ram alternativ 1

Socialstyrelsen presenterar inom den i programplaneanvisningarna anbefallda ramen ett förslag i vilket man så långt det är möjligt tillgodosett totalförsvarets krav på sjukvården i krig genom att göra lämpliga avvägningar mellan sjukvårdens olika delprogram.

Den önskvärda förbättringen av resurserna för sjukvården i krig är dock inte möjlig att inrymma. Det går inte att bibehålla den nuvarande flexibla operationskapaciteten. Inom ramen ryms endast ett mindre antal särskilt uppsatta operationsannex utrustade med den del av den beredskapslagrade operationsutrustningen som är relativt modern. I övrigt har delar av utrustningen från de äldre operationsavdelningarna utnyttjats för att komplettera ett 35-tal större vårdcentraler som därmed bör kunna tjänstgöra som operationsannex.

Den äldre operationsutrustningen måste med nödvändighet successivt utgå under tiden fram till mitten av 80-talet. Den är till stora delar tekniskt föråldrad. Socialstyrelsen har emellertid funnit det nödvändigt att i den anbefallda ramen utnyttja viss del av denna materiel för att inte ett katastrofalt ras i flexibel operationskapacitet skall inträffa. Det måste kraftigt

understrykas att förslaget enligt ramen 15 milj kr är en nödlösning som får till följd att den reella operationskapaciteten kraftigt nedgår under tiden fram till mitten av 80-talet.

Den önskvärda förbättringen och ökningen av vårdplatsutrustningen är inte möjlig i denna ram. Det är icke möjligt att omsätta eller höja materielens standard. Lokala bristsituationer avseende vårdplatskapacitet kommer snabbt att uppstå. Det totala antalet vårdplatser blir helt otillfredsställande i ramen 15 milj kr.

Socialstyrelsen har för att höja effekten på kort sikt prioriterat förbättring av ledningsorganisationen, uppsättandet av rörliga operationslag, utbildning av fältepidemiologiska grupper, kirurgi- och ledningspersonal samt komplettering av blodförsörjningen.

Någon särskild utrustning för de rörliga operationslagen ryms inte inom den ekonomiska ramen.

Programplanen ger uttryck för en relativt stark satsning på utbildnings- sidan jämfört med dagens läge. Utbildningen för sjukvård i krig ses som ett komplement till den utbildning och den arbetserfarenhet, som medicinsk och administrativ personal skaffat sig i fred. En stark prioritering måste dock fortfarande göras till och inom de grupper som i en krigssituation kommer att få en påtagligt annorlunda arbetssituation och bland personalen de, som har det största utbildningsbehovet.

Inom anslaget för utbildningen skall även bekostas annan verksamhet bl a försvarsmedicinsk tjänstgöring. Inom ramen för nu anslagna medel finns enbart möjligheter att göra ett tjänstgöringsuttag för den försvarsmedicinska tjänstgöringen motsvarande 50 % av nuvarande uttag.

Inom delprogrammen Försörjning har inte getts några ekonomiska ramar. Den redovisning socialstyrelsen ger i programplanen för sjukvårdsmateriel

Tabell 6:1 Fördelning av kostnader på produktionsområden (tusental kronor)

Produktionsområde	1977/78	1978/79	1979/80	1980/81	1981/82	1977/82
Anskaffning av materiel	3 230	3 740	3 600	4 500	4 500	19 570
Underhåll och förråds- verksamhet	4 908	4 979	4 846	4 711	4 718	24 162
Annexlokaler och förråds- byggnader	900	800	800	700	600	3 800
Utbildning m m	2 655	2 610	2 975	3 415	3 445	15 100
Forskning och utveckling	200	200	200	200	200	1 000
Förvaltning						
a) regional planläggning	2 200	2 300	2 300	2 400	2 500	11 700
Summa	14 093	14 629	14 721	15 926	15 963	75 332
b) centralt	5 658	6 204	6 365	6 407	6 487	31 121
Summa	19 751	20 833	21 086	22 333	22 450	106 453
Försörjning						
a) beredskapslagring	77 200	77 000	81 000	83 000	83 000	401 200
b) driftkostnader	11 940	23 880	35 820	47 760	59 700	179 100
Summa	89 140	100 880	116 820	130 760	142 700	580 300
Totalsumma	108 891	121 713	137 906	153 093	165 150	686 753

av förbrukningskaraktär är ett första utkast till behovsberäkning för beredskapslagring m m för avspärning och krig. En särskild utredning inom socialstyrelsen behandlar detta stora och kostnadskrävande komplex och beräknas kunna avge en första rapport senast under budgetåret 1977/78. Det i programplanen angivna siffermaterialet är därför mycket preliminärt.

Socialstyrelsen understryker att den fredsadministrativa organisationen måste ses över eftersom den skall kunna bilda en effektiv grund för planering, organisation, utrustning, försörjning, utbildning, personalplanering samt för samverkan med övriga delar av totalförsvaret.

Den nu anbefallda ekonomiska ramen 15 milj kr per år innebär en organisation för sjukvården i krig vars effekt måste anses vara helt otillfredsställande vid femårsperiodens slut.

Fördelning av kostnader på produktionsområden framgår av tabell 6:1.

Konsekvenser av programplan alternativ 2

Med anledning av de konsekvenser en ram på 15 milj kr medför redovisar socialstyrelsen en översiktlig programplan – alternativ 2. Den ekonomiska ramen för alternativ 2 är 24 milj kr per år.

Alternativ 2 skiljer sig från alternativ 1 däri att operationskapaciteten för den beredskapslagrade operationsutrustningen nästan är fördubblad i mitten av 1980-talet under förutsättning av samma medelstildelning. Trots detta är kapaciteten otillräcklig. Moderna operationsavdelningar anskaffas. Anskaffningen av operationsavdelningar följs av motsvarande kapacitetsökning inom medicinsk service och poliklinisk vård. Anskaffning sker av 10 000 vårdplatsutrustningar och av utrustning till 5 000 sjukhärbergesplatser som

Tabell 6:2 Fördelning av kostnader på produktionsområden (tusental kr)

Produktionsområde	1977/78	1978/79	1979/80	1980/81	1981/82	1977/82
Anskaffning av materiel	4 400	9 800	11 300	12 300	11 800	49 600
Underhåll och förråds- verksamhet	4 908	5 979	5 846	5 711	5 718	28 162
Annexlokaler och förråds- byggnader	900	800	800	700	600	3 800
Utbildning	4 100	4 500	4 600	4 700	4 800	22 700
Forskning och utveckling	600	600	600	600	600	3 000
Förvaltning						
a) regional planläggning	2 600	2 700	2 700	2 800	2 900	13 700
Summa	17 508	24 279	25 846	26 811	26 418	120 962
b) centralt	5 658	6 204	6 365	6 407	6 487	31 121
Summa	23 166	30 483	32 211	33 218	32 905	152 083
Försörjning						
a) beredskapslagring	77 200	77 000	81 000	83 000	83 000	401 200
b) driftkostnader	11 940	23 880	35 820	47 760	59 700	179 100
Summa	89 140	100 880	116 820	130 760	142 700	580 300
Totalsumma	112 306	131 363	149 031	163 978	175 605	732 283

minskar de bristsituationer som kan uppstå efter några veckors krig. Standarden på samtliga vårdplatsutrustningar höjs. Slutligen sker förstärkning av utbildningen främst inom ramen för frivilligorganisationernas verksamhet.

Att ramen 24 milj kr valts beror på att den relativt ringa kostnadsökningen i förhållande till ramen 15 milj kr ger ett väsentligt tillskott av flexibel operations- och vårdplatskapacitet. Därigenom kommer organisationen att bättre kunna svara mot de krav som totalförsvaret ställer på hälso- och sjukvården i krig. Härigenom skapas även för statsmakterna bättre handelsfrihet på lång sikt vid val av ambitionsnivå.

Fördelning av kostnader på produktionsområden framgår av tabell 6:2.

6.1.2 *Försvarsutredningens överväganden och förslag*

Försvarsutredningen har i sitt första betänkande behandlat frågan rörande sjukvården i krig och därvid anfört att denna funktion måste ägnas ökad uppmärksamhet.

De studier och utredningar som genomförts inom sjukvårdsområdet har visat att sjukvårdsresurserna i flera avseenden är helt otillräckliga under avspärrning och i krig eller att de ej kan utnyttjas rationellt. Försvarsutredningen anförde i sitt första betänkande att det är synnerligen angeläget att bristerna snabbt undanröjs. Efter sina överväganden har utredningen bedömt att en avsevärt större effekt skulle kunna uppnås om andra principer för de samlade resursernas utnyttjande tillämpades.

I detta sammanhang har försvarsutredningen funnit det väsentligt att utgå ifrån att ett krig för vår del kommer att beröra hela samhället och att vårt försvar förutsätter hela samhällets samlade ansträngningar. Hälso- och sjukvården skall främst minska dödlighet och invaliditet samt återföra personal i sin verksamhet. Detta är en för samhället gemensam angelägenhet och leder, enligt försvarsutredningens mening till behov av en för totalförsvaret så långt möjligt gemensam krigsorganisation för hälso- och sjukvård.

Ansvar för planläggning av och omställning till krigsorganisation av den allmänt civila hälso- och sjukvården åvilar sjukvårdshuvudmännen, som därvid har att utgå från av socialstyrelsen meddelade anvisningar. Sjukvårdshuvudmännen ansvarar även för driften av krigsorganisationen medan däremot ledningen i övrigt vid krigsorganisering övergår till länsstyrelserna. Försvarsutredningen underströk i sitt första betänkande betydelsen av att ansvar i fred för viss verksamhet bör följas av motsvarande ansvar i krig om verksamheten då skall fortgå. Därav följer att sådana åtgärder bör vidtas att sjukvårdshuvudmännen kan åläggas sin del av ansvaret för ledning och drift av sjukvården även under krig liksom för förberedelser härför i fred.

Genomförda studier har visat att sjukvårdsresurserna i krig är helt otillräckliga inom vissa delar av landet. Bristerna har därvid visat sig vara störst ifråga om kirurgisk operationskapacitet. Mot denna bakgrund anförde försvarsutredningen i sitt första betänkande att det är nödvändigt att vidta sådana åtgärder att även civil kirurgisk kapacitet kan kraftsamlas till aktuella delar av landet och där beredas möjlighet att snabbt komma i verksamhet.

De sjuktransportresurser som disponeras med nuvarande organisation är otillräckliga. För att öka möjligheterna att påbörja behandling av skadade tillräckligt snabbt skulle det vara önskvärt att i större utsträckning kunna disponera helikoptrar för transport av skadade. Civila och militära helikoptrar inom landet bör kunna betraktas som gemensamma tillgångar för totalförsvaret. Med ett sådant synsätt skulle de samlade helikoptertillgångarna i krig kunna utnyttjas allt efter lägets krav. Det innebär att militära helikoptrar i fred i ökad utsträckning borde kunna utnyttjas för bl a sjuktransporter. Forsvarsutredningen förordar mot denna bakgrund att möjligheterna att med en lämplig fördelning av kostnaderna öka helikopterkapaciteten inom landet närmare undersöks.

För att resurserna för sjukvård och sjuktransporter skall kunna utnyttjas rationellt erfordras en effektiv ledningsorganisation. Nuvarande organisation med central och högre regional sjukvårdsledning bedöms som i princip lämplig. Sjukvårdshuvudmännen bör tillförsäkras erforderligt inflytande i dessa organ. På sätt som motsvarar den högre regionala sjukvårdsledningen bör det övervägas att organisera en lägre regional sjukvårdsledning med representanter för försvarsområdesbefälhavare, länsstyrelse och sjukvårdshuvudmän. Effektivitet och snabbhet förutsätter att de olika organen för sjukvårdsledning tilldelas relativt vidsträckt befogenheter inom ramen för nuvarande ledningssystem.

Forsvarsutredningen har vidare funnit att utbildningen avseende hälso- och sjukvård i krig bör förbättras såväl för medicinalpersonal som för viktigare administrativ personal.

Uthålligheten rörande sjukvårdsmateriel och läkemedel har behandlats av försörjningsberedskapsutredningen i betänkandet Varuförsörjning i krigstid (SOU 1975:57). Forsvarsutredningen biträder det framförda förslaget att uthålligheten avseende sjukvårdsmateriel och läkemedel bör förbättras och förordar att speciell lagring kommer till stånd. Härvid bör läkemedelsråvaror, sera och produktionsförberedelser för vätskeförsörjning prioriteras. I fråga om sjukvårdsmateriel torde dock ställningstagande till omfattningen kunna ske först sedan resultat av pågående utredning inom socialstyrelsen föreligger. Forsvarsutredningen vill i detta sammanhang vidare förorda att sjukvårdshuvudmännen får ett ökat ansvar för den beredskapslagrade materiel som avses för bl a beredskapssjukhusen.

Beträffande skyddet av personal, patienter och viktigare sjukvårdsfunktioner har försvarsutredningen i sitt första betänkande förordat att uppmärksamhet ägnas åt möjligheterna att skapa skydd för avgörande sjukvårdsfunktioner, främst kirurgi. Utredningen har emellertid bedömt att om behovet av skydd för såväl personal och patienter som viktigare sjukvårdsfunktioner helt skall tillgodoses blir kostnaderna mycket höga. Utredningen förordar därför att frågan om skyddet av sjukvårdsinrättningar i krig, bl a omfattningen av skyddet och finansieringen av detsamma, närmare undersöks. Utredningen vill här erinra om det nya system som håller på att införas för planering, produktion och finansiering av skyddsrum.

Inom hälso- och sjukvårdsområdet pågår för närvarande ett stort antal utredningar och studier. Forsvarsutredningen har även i sitt första betänkande anmält ett behov av att bl a närmare undersöka hur finansieringen av sjukvårdens beredskapsåtgärder bör ske mot bakgrund av den inriktning

utredningen angivit samt vilka administrativa och författningsmässiga åtgärder som erfordras. Försvarsutredningen finner att en närmare utredning är erforderlig för att problem sammanhängande med sjukvården i krig skall kunna ges en rationell helhetslösning.

Försvarsutredningen har i annat sammanhang anfört att utredningar om sjukvården i krig ej bör fördröja landstingens beredskapsplanläggning, vari sjukvården är en väsentlig del. Ej heller bör dessa fördröja åtgärder för att avhjälpa de största bristerna inom sjukvården i krig. Därav följer att en del av de åtgärder socialstyrelsen föreslår i sin programplan bör vidtas utan dröjsmål.

Utredningen har tidigare anfört nödvändigheten av sådana åtgärder som möjliggör att även civil kirurgisk kapacitet kan kraftsamlas till aktuella områden och där ha möjligheter att snabbt komma i verksamhet. Redan under programplanepreioden bör följaktligen en förstärkning ske av bl a den rörliga kirurgiska kapaciteten och av vårdmöjligheterna.

Den nödvändiga förbättringen av ledningsorganisationen bör, utöver pågående studier och närmare utredning, omfatta en snarast inledd beredskapsplanläggning för landstingens verksamhet i krig utgående från att sjukvårdshuvudmännen åläggs sin del av ledningsansvaret i en på olika nivåer integrerad ledningsorganisation i krig.

Försvarsutredningen förordar att den ekonomiska planeringsramen för den kommande femårsperioden utökas i förhållande till den i regeringens anvisningar angivna ramen så att den i huvudsak motsvarar alternativ två i socialstyrelsens programplan. Därtill kommer medel för att möjliggöra beredskapslagring av främst läkemedel och sjukvårdsmateriel av förbrukningskaraktär i huvudsak enligt de grunder socialstyrelsen föreslagit. Planeringsramen för detta måste dock närmare prövas bl a mot bakgrund av kraven på uthållighet, sammansättningen av lagringen och driftskostnaderna för lagren.

6.2 Riktlinjer för fortsatt utveckling av televerkets försvarsberedskap

6.2.1 Programplan för televerkets försvarsberedskap för perioden 1977/78–1981/82

Anvisningar för planeringen

Regeringen uppdrog 1976-03-11 åt televerket att genomföra programplanering för perioden 1977/78–1981/82 avseende verkets försvarsberedskap. Samtidigt lämnades anvisningar för planeringen. Planeringen skulle inriktas mot att förstärka de mest avgörande funktionernas uthållighet nämligen reservtelefonstationer, transportabel utrustning samt skydd för telex- och datanät. Planeringsramen angavs till 6 milj kr per år i pris- och löneläge februari 1976.

Programplan för televerkets försvarsberedskap

Televerket redovisar i programplanen beredskapsläge, mål för verksamheten samt beredskapsåtgärder under programplaneperioden för funktionerna skyddsrum för reservanläggningar och personal, telegraf och telex, datakommunikation, telefon, lokalisering av linjeanläggningar och stationer, rundradiodistribution samt kraftförsörjning.

Därutöver redovisar televerket planläggning för krigsorganisation och utbildning.

För försvarsberedskapsåtgärder har televerket utnyttjat 6 milj kr per år enligt regeringens anvisningar, vartill kommer 1 milj kr för särskilt ändamål. Investeringsbehovet för perioden blir följaktligen 31 milj kr. Därutöver finansieras beredskapsåtgärder enligt programplanen genom televerkets driftsstat. Kostnader som inplanerats med denna finansieringsform omfattar 133 milj kr för programplaneperioden.

Programplanen har givits den i regeringens anvisningar anbefallda inriktningen. Den anbefallda investeringsramen om 6 milj kr per år medför enligt televerket att investeringarna måste ske i så låg takt att vissa system är omoderna innan de är helt utbyggda. Av denna anledning hemställer televerket om att investeringsramen höjs till 10 milj kr per år i prisläge februari 1976.

6.2.2 Försvarsutredningens överbäganden och förslag

Försvarsutredningen konstaterade i sitt första betänkande att samhällets beroende av telekommunikationer liksom känsligheten för störningar av dessa kommer att öka. Av denna anledning bör enligt försvarsutredningen sådana åtgärder även fortsättningsvis vidtas att de mest avgörande funktionernas uthållighet kan förstärkas.

Den av televerket redovisade programplanen motsvarar den av försvarsutredningen angivna inriktningen.

Totalförsvarets samband i krig bygger på televerkets telefonnät. Som försvarsutredningen framhöll i sitt första betänkande bör följaktligen beredskapsåtgärder främst vidtas för att öka uthålligheten i dessa sambandsmedel. Det är därvid enligt utredningens mening väsentligt att erforderliga åtgärder vidtas i en något ökad takt. För utnyttjandet av televerkets nät under kriser och krig vill utredningen betona betydelsen av att uppmärksamhet ägnas frågor rörande trafikbegränsning. Transportabel reservmateriel bör vidare disponeras till sådant antal att ersättning av de mest väsentliga förbindelserna kan ske i händelse av krigsskador.

Försvarsutredningen har funnit att skyddet av telexnätet är otillfredsställande. Beredskapsåtgärderna inom detta område bör därför förstärkas. Planering pågår för införande av ett allmänt datanät. Åtgärder bör vidtas för att skydda de mest vitala delarna av detta nät.

Sammanfattningsvis vill utredningen anföra att tyngdpunkten i beredskapsåtgärderna bör ligga inom områdena uthålligheten i televerkets telefonnät samt skyddet av telex- och datanät. För att åtgärderna skall få tillfredsställande omfattning bör den ekonomiska planeringsramen för den kommande femårsperioden utökas något i förhållande till den i anvisningarna angivna ramen.

6.3 Riktlinjer för fortsatt utveckling av försvarsberedskapen vid Sveriges Radio AB

6.3.1 Programplan för försvarsberedskapen vid Sveriges Radio AB för perioden 1977/78–1981/82

Anvisningar för planeringen

Regeringen uppdrog 1976-03-11 åt Sveriges Radio AB att genomföra programplanering för perioden 1977/78–1981/82 avseende viss beredskapsutrustning m m. Därvid angavs att programplanen skulle omfatta beredskapsåtgärder för lokalradion samt utbyggnad för central programproduktion vid Sveriges Radio AB. Planeringsramen skulle vara 1 milj kr per år i pris och löneläge februari 1976.

Programplan för försvarsberedskapen vid Sveriges Radio AB

Sveriges Radio AB redovisar i programplanen mål för beredskapsverksamheten enligt gällande avtal, beredskapsläget 1977-07-01, mål för verksamheten samt planlagda beredskapsåtgärder för perioden 1977/78–1981/82.

Utgående från målen för perioden att dels bibehålla beredskapsnivån, dels motverka de brister som föreligger beträffande beredskapen har inplanerats beredskapsåtgärder för förrådshållning och service, omsättning av teknisk materiel för ljudradion och TV, förbättrad utbildning, rekrytering m fl personalåtgärder samt skydd för personal och programproduktion i Stockholm.

Vidare inplaneras organisation m m för ljudradions sändningsledning och nyhetsverksamhet i krig, länsradioorganisationen samt för produktionsenheter vid försvarsmaktens och civilförsvarets centrala ledning.

Kostnaderna för Sveriges Radios beredskap bestrids till större delen med avgiftsmedel medan anslaget "Viss beredskapsutrustning m m för Sveriges Radio" används för investeringar, materielanskaffning, drift och underhåll av anläggningar samt övningsverksamhet.

Sveriges Radio har den uppfattningen att den angivna ramen, 1 milj kr årligen, endast medger rutinmässiga åtgärder för viss återanskaffning av materiel, för fasta kostnader samt för viss begränsad utbildning och övning så att nu innehavd beredskapsnivå med viss möda kan bibehållas. Ramen medger däremot i mycket ringa grad förbättringar av beredskapsnivån.

Att den tekniska utvecklingen går snabbt på rundradions område behöver sannolikt inte framhållas. Att enbart vidta åtgärder för att hjälpligt bibehålla dagens nivå måste med hänsyn till den snabba tekniska utvecklingen och den ökande betydelsen av rundradion i kris- och krigssituationer relativt sett ses som en tillbakagång.

För den fortsatta planeringen måste medel tilldelas för att möjliggöra större säkerhet för rundradiosändningar i snabbt uppkomna kris- och konfliktlägen, ökade möjligheter för rundradion att sända från fredsproduktionsplatserna (främst Stockholm) vid krig och krigsfara samt för att förbättra möjligheterna för ljudradions sändningsledning och centrala nyhetsverksamhet i krig. Vidare måste medel tilldelas för beredskapsmaterielens an-

passning med hänsyn till den snabba tekniska utvecklingen samt för förbättringar av den personella beredskapen.

Sveriges Radio yrkar med anledning av ovanstående, att en högre och mera realistisk ambitionsnivå – och kostnadsram – väljes för rundradions beredskapsplanering än den i anvisningarna angivna ramen. Det är Sveriges Radios uppfattning att den i de särskilda studierna av övrigt totalförsvaret angivna lägsta nivån (1,4 milj kr per år) i stort sett varit tillräcklig för att möjliggöra de förbättringar som här angetts såsom nödvändiga, om utöver ramen vissa medel ställs till förfogande för vissa investeringar.

6.3.2 *Försvarsutredningens överväganden och förslag*

Försvarsutredningen betonade redan i sitt första betänkande betydelsen av lokalradions verksamhet i kriser och krig samt att denna verksamhet planläggs parallellt med lokalradions fredstida uppbyggnad. Uppmärksamhet bör även ägnas åt möjligheterna till regionala TV-sändningar i krig.

Utredningen har i det föregående anfört att det är väsentligt att snabb och saklig information kan lämnas allmänheten även under perioder innebärande beredskapshöjningar. I detta sammanhang intar radio- och TV-sändningarna en central roll, varför erforderlig personaltillgång för dessa bör säkerställas. Det är i första hand angeläget att sändningsledning och nyhetsverksamhet under krig kan fungera med god effektivitet.

Sveriges Radios anläggningar och resurser i Stockholm bör så långt möjligt utnyttjas även under krig. Det är emellertid rimligt att räkna med att landets olika centrala ledningsorgan i händelse av krig kommer att lämna Stockholmsområdet. Sveriges Radios fasta anläggningar i Stockholm kan därför sannolikt endast utnyttjas under en begränsad tid för den för totalförsvaret väsentligaste delen av programproduktionen. Skyddet i Stockholm bör vara utformat som för övriga delar av totalförsvaret.

För att förbättra möjligheterna till fungerande radio- och TV-sändningar under krig anser utredningen sammanfattningsvis att den ekonomiska planeringsramen för den kommande femårsperioden för beredskapsåtgärder för rundradioverksamheten något bör vidgas i förhållande till vad som hittills gällt.

6.4 Riktlinjer för fortsatt utveckling av den kommunala beredskapsplanläggningen

6.4.1 *Programplan för den kommunala beredskapsplanläggningen för perioden 1977/78–1981/82*

Anvisningar för planeringen

Regeringen uppdrog 1976-03-11 åt riksnämnden för kommunal beredskap att genomföra programplanering för perioden 1977/78–1981/82. Samtidigt lämnades anvisningar för planeringen. Därvid angavs att programplanen skulle omfatta ett fullföljande av den kommunala beredskapsplanläggningen

samt en motsvarande planläggning för landstingskommunerna. Planeringsramen skulle vara 4 milj kr för femårsperioden 1977/78–1981/82 i pris- och löneläge februari 1976.

Programplan för den kommunala beredskapsplanläggningen

Planläggningsläget beträffande kommunerna 1977-07-01 beräknas innebära att närmare 45 kommuner återstår att beredskapsplanlägga.

På landstingssidan har Östergötlands läns landstingskommun genomfört en provplanläggning.

Riksnämnden för kommunal beredskap har uppställt mål för programplanepreioden enligt det följande.

Den kommunala och landstingskommunala beredskapsplanläggningen slutförs under budgetåret 1978/79 respektive 1981/82. Gemensamma ledningsövningar för totalförsvaret genomförs på kommunal nivå. Ledningsövningar anpassade för krigsorganiserade landstingskommuner genomförs efter hand. Kurser för kommunalt och landstingskommunalt anställda planläggningsledare anordnas årligen.

Sammanfattningsvis anser riksnämnden för kommunal beredskap att det är av väsentlig betydelse för hela totalförsvaret – inte minst för hälso- och sjukvården – att såväl den kommunala som landstingskommunala beredskapen tilldelas erforderliga medel så att den kan förverkligas under programplanepreioden.

För att nå detta mål krävs enligt nämndens bedömningar ett särskilt tilläggsanslag på 1,5 milj kr utöver i planeringsramen anvisade 4 milj kr för femårsperioden.

6.4.2 Försvarsutredningens överväganden och förslag

Försvarsutredningen var i sitt första betänkande angelägen betona betydelsen av att den kommunala beredskapsplanläggningen snarast fullföljs för alla kommuner samt att planläggningen därefter hålls aktuell genom fortlöpande översyn. Utredningen förordade även att landstingskommunerna skulle inordnas i den kommunala beredskapsplanläggningen.

Rörande sjukvården i krig anförde utredningen att sådana åtgärder borde vidtas att sjukvårdshuvudmännen kunde åläggas sin del av ansvaret för ledning och drift av sjukvården även under krig liksom för förberedelser härför i fred. I detta sammanhang anmälde utredningen att en närmare undersökning måste göras av dels hur finansieringen av sjukvårdens beredskapsåtgärder bör ske, dels vilka administrativa och författningsmässiga åtgärder som erfordras med anledning av den angivna inriktningen.

Frågan om utredning om ansvars-, finansierings- och lagstiftningsfrågor om avseende sjukvården i krig har behandlats i det föregående. Resultaten av en sådan utredning torde i hög grad komma att påverka beredskapsplanläggningen för såväl kommuner som landsting.

Enligt försvarsutredningens mening bör inte fortsatta utredningar om sjukvården i krig fördröja landstingens inordnande i den kommunala beredskapsplanläggningen. Beredskapsplanläggningen för landstingskommunerna bör alltså enligt försvarsutredningens mening inledas snarast och där-

vid utgå från nuvarande ansvarsförhållanden m m. Den kommunala beredskapsplanläggningen får sedermera anpassas till de nya förhållandena.

Försvarsutredningen vill understryka betydelsen av att den kommunala och landstingskommunala beredskapsplanläggningen genomförs mot bakgrund av en helhetssyn på totalförsvaret och att sålunda behovet av ingående samordning och samverkan med alla totalförsvarsgrenar beaktas.

För att planläggningen skall ge avsedd effekt under beredskap och krig är det nödvändigt att erforderlig utbildning genomförs. Försvarsutredningen vill i detta sammanhang betona betydelsen av integrerade ledningsövningar för kommuner och landsting.

Sammanfattningsvis bör enligt försvarsutredningens mening den kommunala beredskapsplanläggningen snarast slutföras och den landstingskommunala planläggningen snarast inledas och slutföras under programplaneringsperioden samt erforderlig utbildning genomförs. Planeringsramen för femårsperioden bör anpassas till detta mål.

7 Samordning och samverkan inom totalförsvaret

Vårt totalförsvars styrka i kriser och krig bestäms av de olika totalförsvargrenarnas effekt men framför allt av den samlade förmågan hos de olika funktionerna då de samverkar på ett effektivt sätt. Därigenom kan de olika totalförsvargrenarna effektivt utnyttjas, bl a genom att de lämnar stöd åt varandra.

Samverkansmöjligheterna och resultatet av samverkan i krig är i stor utsträckning beroende av ledningsorganisationens utformning. Försvarsutredningen har tidigare understrukt betydelsen av att totalförsvarets ledningsorganisation även fortsättningsvis utvecklas så att samordning och samverkan underlättas.

Försvarsutredningen har tidigare berört frågan om en ökad integration mellan militära och civila funktioner och i övrigt mellan olika totalförsvarsfunktioner. Denna fråga finner försvarsutredningen hänga samman med frågor rörande samordning och samverkan. En utökad tillämpning av principen att låta fredstida verksamhet fortgå med oförändrat ansvar efter mobilisering finner utredningen från flera utgångspunkter vara fördelaktig om verksamheten ifråga erfordras i krig. Därigenom kan civila funktioner i ökad utsträckning medverka i totalförsvaret och motsvarande militära funktioner sannolikt reduceras eller utgå ur krigsorganisationen. En sådan mer integrerad verksamhet kan vara lämplig redan i fredstid. Kostnader och personalbehov för särskild militär organisation eller särskilda beredskapsåtgärder torde härigenom kunna minskas. Därutöver får med en utveckling i denna riktning försvarsåtgärderna en bättre förankring i samhället och fler människor blir delaktiga i försvarsförberedelserna.

Främst det militära försvarets och civilförsvarets resurser för krigsorganisationen kan i många fall även i fredstid användas för olika samhällsbehov. Om dessa resurser kunde utnyttjas i ökad omfattning skulle försvarets samhällsnytta i fred öka. Ett flertal utredningar och undersökningar pågår rörande en ökad integrering eller samordning. Detta gäller bl a hälso- och sjukvård, försvarets verkstadsorganisation, telekommunikationer och i frågor om datorer och datasambandsystem. Utöver detta kan ytterligare ett antal områden vara aktuella för en ökad integrering och samordning. Försvarsutredningen vill understryka att här berörda förhållanden avser såväl ett ökat utnyttjande av försvarets resurser i fred som att försvaret i ökad utsträckning ianspråkar tjänster och resurser i andra delar av samhället.

Ett område där, enligt utredningens mening, stor uppmärksamhet måste ägnas samordningsfrågorna är vid utveckling och anskaffning av materiel,

anläggningar och förnödenheter. Gemensam anskaffning av vissa typer av materiel för olika delar av totalförsvaret och för fredstida behov torde i regel vara ekonomiskt fördelaktig samt medge utbytbarhet och gemensamt utnyttjande. I detta sammanhang vill utredningen framhålla betydelsen av att hänsyn till totalförsvarets behov bör tas i den fredstida samhällsplaneringens olika delar.

Effektiv samverkan förutsätter att personal i alla nivåer och delar av totalförsvarets organisation har ändamålsenlig utbildning. Utbildningen bör som hittills, främst för personal i ledande ställning på olika nivåer, inriktas på bl a god kännedom om de olika totalförsvargrenars styrka och svagheter, understödsbehov och understödsmöjligheter samt ledningsorganisationens uppbyggnad och sätt att verka.

Genom effektiva samordningsåtgärder i fred inom totalförsvarets hela verksamhetsområde bedömer utredningen att förutom kostnadsminskningar framförallt en ökad effektivitet skulle kunna uppnås i kriser och krig. En fortlöpande kontroll bör utövas över samverkansplanläggning i alla avseenden liksom över utbildning i samverkan och samverkans genomförande vid viktigare övningar.

Mot här tecknad bakgrund har utredningen funnit att frågor rörande integration och samordning mellan totalförsvarets olika delar och inom det krigstida samhället i sin helhet bör ägnas ökad uppmärksamhet. Dessa frågor bör fortlöpande effektivt bevakas i syfte att utnyttja de möjligheter till kostnadsänkningar respektive effektökningar som kan åstadkommas genom ett ökat samutnyttjande av militära och civila resurser såväl i fred som under beredskap och i krig. En kartläggning av sådana möjligheter finner utredningen väl motiverad.

Reservationer

Av ledamöterna *Gustavsson* och *Göransson*

Riktlinjer för säkerhetspolitiken och för totalförsvarets fortsatta utveckling

Målet för säkerhetspolitiken och för totalförsvaret är att hålla landet utanför krig och konflikter och därigenom säkerställa en fortsatt politisk, ekonomisk och social utveckling efter de riktlinjer ett flertal bland medborgarna önskar. Den socialdemokratiska arbetarrörelsen äger viljan att i en konfliktfylld värld försvara vårt lands oberoende. Priset för de säkerhetspolitiska åtgärderna är emellertid inte en gång för alla givet. Det måste bli anpassas till behovet av insatser på andra angelägna samhällsområden.

De värderingar som präglar samhället i stort måste även prägla våra försvarsansträngningar. Detta är en viktig faktor i säkerhetspolitiken. Viljan till försvar mot yttre hot är idag starkt förankrad bland människorna. Denna vilja är naturligtvis alltid beroende av om medborgarna känner gemenskap och solidaritet med samhället. Försvarsdebatten hänger därför intimt samman med insatser för medborgarnas välfärd och för att undanröja klasskillnader och sociala och ekonomiska orättvisor.

En värld i fred förutsätter respekt för varje nations självbestämmanderätt samt ekonomisk och social rättvisa. Spänningar, konflikter och orättvisor måste ersättas med politisk avspänning, militär nedrustning och internationellt samarbete. Därför är FN-medlemskapet en hörnsten i svensk utrikespolitik. Det ger oss möjlighet att delta i behandlingen av frågor av vital betydelse för hela mänskligheten. Det gäller bekämpandet av kolonialism och rasism och upprätthållandet av respekten för de mänskliga rättigheterna. Det gäller strävandena till nedrustning och sökandet efter mer effektiva metoder för fredlig lösning av konflikter. Det gäller inte minst i ansträngningarna att minska de väldiga skillnaderna i fråga om mänskliga livsvillkor inom och mellan länderna, att förändra de sociala och ekonomiska förhållandena. Detta arbete måste intensifieras. Socialdemokratin vill därför verka för ett fortsatt aktivt arbete vid nedrustningsförhandlingarna i Genève. Därvid är det av stor betydelse att tillräckliga forskningsresurser ställs till den svenska delegationens förfogande.

Det statsfinansiella utrymmet torde dock under de närmaste åren vara så begränsat att en stark restriktivitet måste iaktas ifråga om de statliga utgifterna. Denna restriktivitet gäller självfallet även utgifterna för försvaret. Det innebär att en mindre andel av de samhällsekonomiska resurserna än

nu kommer att tas i anspråk för försvaret.

Det innebär vidare att en minskande andel av de totala offentliga utgifterna disponeras för detta ändamål. Det är likväl fråga om en satsning på totalförsvaret av, reellt sett, samma storleksordning som under den gångna femårsperioden.

Våra förslag innebär vissa ökade satsningar på civilförsvaret och på det ekonomiska försvaret. Vi bedömer att den av oss förordade inriktningen av det militära försvaret väl svarar mot de säkerhetspolitiska behoven som de har beskrivits i försvarsutredningens första betänkande. Genom att systematiskt ta tillvara den tekniska utvecklingens möjligheter kan dagens försvarsorganisation vidareutvecklas för framtida behov. Nya tekniska tillämpningar kan nyttiggöras. Med folkförsvaret som ideologisk grund och med tillvaratagande av den moderna teknikens möjligheter kommer försvaret att även inför framtiden bidra till upprätthållandet av en fast och konsekvent neutralitetspolitik.

Vi anser att med den av oss föreslagna inriktningen balans kan skapas mellan uppgifter och resurser. All personal – fast anställda, värnpliktiga, civilförsvarspiktiga och frivilligt tjänstgörande – kan få meningsfulla uppgifter som bör kunna skänka tillfredsställelse i arbetet.

Vi har idag en respekterad ställning som neutral stat mellan de båda blocken i Europa. Vi har ett försvar med avsevärd styrka och medvetet tar vi på oss de uppoffringar som detta leder till.

Det ligger i de båda stormaktsblockens intresse att ha Sverige neutralt om ett krig skulle bryta ut i vår omvärld. Det ligger också i våra grannländers intresse att vi är neutrala. Vi är eniga om föresatsen att söka bli utanför alla krig. Ansvar för om vi kommer att lyckas eller misslyckas måste vi bära ensamma. Vi kan inte skapa fullständiga garantier för att lyckas med denna strävan. Men ett efter våra förhållanden starkt försvar är i många situationer av stor, kanske avgörande betydelse.

Hos oss är den alliansfria politiken sedan gammalt en plattform för en fri och öppen talan mot orättvisor och förtryck över hela världen och för att söka förbli utanför kriget om detta än en gång skulle drabba Europa. Genom utformningen av vår säkerhetspolitik söker vi aktivt verka för en värld i fred och därmed bidra till att undanröja orsaker till konflikter och krig. Vårt engagemang för att lösa de globala problemen och vår vilja att ge vårt bidrag i detta arbete står inte i motsatsförhållande till strävandena att stödja den alliansfria politiken genom ett starkt försvar. Med vårt försvar önskar vi göra neutraliteten möjlig under ofredstid. Det innebär att vi måste ha ett trovärdigt militärt försvar och kunna tåla påfrestningar i form av isolering och avbrutna handelsförbindelser med omvärlden.

Den inriktning av säkerhetspolitiken och den fortsatta planeringen för totalförsvaret som redovisades i betänkandet "Säkerhetspolitik och totalförsvar" bör gälla. Den utgör en naturlig fortsättning på 1972 års försvarsbeslut. Rätt genomförd tjänar den ändamålet att under en period av minskad internationell spänning hålla vårt samhälle och vårt totalförsvar så förberett för orostider att vi kan stå emot de olika påfrestningar som då kan inträda. Genom en fast och långsiktig försvarspolitik ger vi ett viktigt bidrag till stabiliteten i vår del av världen. Om försvarsbudgeten är jämn under en längre tid får vi även i lägre ramar den bästa effekten för satsade resurser.

Syftet bör alltid vara att skapa ett totalförsvaret som är en naturlig beståndsdel i samhället. Dess uppbyggnad och verksamhet bör vara sådan att det alltid kan få medborgarnas stöd. Detta gäller inom totalförsvarets alla delar.

Totalförsvarets yttersta grundval är samhörighet och gemenskap hos medborgarna. Genom samverkande totalförsvarsfunktioner kan vi skapa viktiga förutsättningar att stå utanför ett krig. För detta syfte behöver vi en fungerande folkförsörjning i olika situationer. Genom det ekonomiska försvaret söker vi trygga överlevnadsmöjligheterna om vi blir isolerade. Genom civilförsvaret söker vi förebygga och hindra skador bland civilbefolkningen om krigshandlingar skulle drabba vårt land. Det militära försvaret är det yttersta medlet att söka förhindra att vårt lands självständighet går under genom yttre våld. Under sådana förhållanden är inte bara landets suveränitet utan också de demokratiska funktionerna hotade. En vilja till försvar kan bara upprätthållas om vi slår vakt om de demokratiska grundvärderingarna. De viktigaste medlen för detta är den fria nyhetsförmedlingen, rätten till information och fri opinionsbildning. Det psykologiska försvaret skall under krigstid säkerställa dessa funktioners fortbestånd. Totalförsvaret innefattar även andra viktiga komponenter som sjukvård och kommunikationer. Även under krig har landet en civil högsta ledning. Riksstyrelsens, riksdag och regering, verksamhet finns reglerad i grundlagen och andra författningar. För de flesta civila myndigheter finns en planläggning och en organisation för verksamheten under krigsförhållanden.

Riktlinjer för det militära försvarets utveckling

Den allmänna värnplikten är grunden för att bygga upp försvarsförmågan. Vi torde även i framtiden ha goda möjligheter att inom landet utveckla och tillverka de vapen och den utrustning vårt värnpliktsförsvaret behöver. Utvecklingen förefaller allmänt sett gynna små nationer med hög teknisk industriell standard och med en defensiv uppbyggnad av sina militära förberedelser. Utvecklingen pekar också på behovet av att i framtiden satsa relativt sett mera på tex robotar och mindre på olika typer av farkoster och vapenbärare.

För att realisera de satsningar på modern teknik och nya tekniska tillämpningar inom försvarsplaneringen som vi förordar erfordras tillskott av medel inom några områden. Av särskild betydelse är att forskning, utveckling och produktion kan upprätthållas med en fast målinriktning och stabilitet under en följd av år. Härigenom kan även begränsade ekonomiska resurser ge god utdelning.

Redan i samband med 1972 års försvarsbeslut togs initiativ till en omläggning av försvarsplaneringen i den riktning vi här förordar. Dessa bör nu konsekvent fullföljas. Härigenom kan ett folkförsvar på den moderna teknikens grund bibehållas och vidareutvecklas.

Det militära försvaret bör utvecklas enligt de grunder som redovisades i utredningens första betänkande.

Markstridsförband

Markstridsförbanden bör utvecklas mot ett utökad antal infanteribrigader. Särskilt angelägen materielanskaffning till andra stridande förband bör genomföras. Detta bör kunna ske genom att materiel och medel inplanerade för anskaffning omdisponeras, att äldre materiel utnyttjas för vissa funktioner och att civila resurser – t ex fordon – utnyttjas i högre grad än som hittills planerats. Vid genomförandet av dessa åtgärder bör eldkraften i form av pansarvärns- och luftvärnsvapen samt artilleri och granatkastare ges hög prioritet. Det bör övervägas att lösa frågan om personaltransport på annat och mindre kostnadskrävande sätt än genom i brigadförbanden organisatoriskt ingående terrängfordon. Personaltransportresurserna bör kunna användas flexibelt.

Beträffande infanteribrigader torde planeringen leda till att antalet ökas från 10 till 12. Vi förordar att härutöver den väsentligaste materielen – pansarvärns- och luftvärnsvapen samt fordon – för ytterligare en brigad anskaffas. En viktig faktor är att den grundläggande organisatoriska uppbyggnaden av infanteriförbanden så långt möjligt är identisk. Detta är av stor betydelse för den framtida handlingsfriheten. Beträffande pansarförbanden önskar vi framhålla betydelsen av studier och forskning kring nya utformningar av stridsfordon. Den tekniska utvecklingen kan skapa goda möjligheter att i framtiden organisera mekaniserade förband till rimliga kostnader. Dagens tillgångar av stridsfordon bör utnyttjas så långt det är möjligt. För tidig utrangering av duglig materiel är ett slöseri som ej får förekomma. Genom att utnyttja den fast anställda personalens och de värnpliktigas kunande kan denna materiel behållas till låga kostnader. Ett antal kompaniförband utrustade med Centurion bör därför disponeras för skytteregementena (motsv). Härigenom förstärks påtagligt eldkraften hos dessa förband.

Försvarsutredningen har redan i sitt första betänkande framhållit pansarvärnsfunktionens grundläggande betydelse. Denna bedömning kvarstår och har t o m förstärkts. Vår inhemska kapacitet för utveckling av pansarvärnsrobotar bör behållas och en ny lätt pansarvärnsrobot utvecklas inom landet. Den i alternativ C förutsedda anskaffningen av tunga pansarvärnsrobotar bör emellertid reduceras betydligt. I detta sammanhang vill vi peka på betydelsen av anskaffning och modernisering av grundläggande pansarvärnsvapen för skytteregementen och andra förband.

För att skapa yttäckning och uthållighet är det angeläget att äldre materiel utnyttjas så länge som möjligt. Detta gäller i hög grad såväl arméns som kustartilleriets förband och materiel. Genom en riktig kombination av utbildning, modernisering och nyanskaffning av vapen samt befästningsarbeten kan lokal förmåga till försvarsstrid skapas och vidmakthållas till låga kostnader. Denna grundläggande försvarsförmåga är av största betydelse för att de rörliga anfallsförbanden skall kunna verka med full effekt i olika situationer.

Vi önskar i detta sammanhang förorda att hemvärnet även i fortsättningen tillförs bl a moderna handeldvapen, radiomateriel och personlig utrustning.

Övervattenstridsförband

Små snabba enheter för kustnära strid bör prioriteras när det gäller ytattackförbandens utveckling.

Vid den fortsatta förnyelsen av ytattackflottiljerna bör särskilt konstruerade ledarfartyg ej anskaffas. Flottiljledarfunktionen bör tillgodoses med utnyttjande av samma fartygstyp som flottiljerna i övrigt består av. Härigenom kan sammanlagt fler fartyg anskaffas. Ett flertal möjligheter när det gäller att kombinera torpeder, robotar, allmålsartilleri och utrustning för stridsledning torde föreligga. Bl a bör erinras om att dessa fartyg på detta sätt skulle kunna ges god eskortförmåga under vissa förhållanden. Möjligheten att även leda sjöstrid från landbaserade ledningscentraler bör undersökas.

Ytattackförbandens beväpning är av största vikt. Striden måste kunna föras på bästa möjliga villkor. Anskaffning av sjörobot till dessa förband är angelägen och bör inte uppskjutas. Vi förordar att samma sjörobot som är avsedd att ingå i patrullfartygsdivisionerna anskaffas till ytattackförbanden. Därigenom kan utan ytterligare dröjsmål anskaffning ske av ett tillfredsställande antal robotar.

Anskaffning av minfartyg och minjaktfartyg bör fullföljas i stort enligt hittills gällande planer.

Fjärrstridsförband

Försvarsutredningen har i sitt första betänkande bl a förordat att flygplan JA 37 Viggen bör utvecklas till ett nytt attackflygplan – A 20. Vi vill på nytt förorda att denna utveckling genomförs. Kostnaderna för modifieringen bör minimeras. Härigenom möjliggörs en förnyelse och omsättning av det medeltunga attackflyget samtidigt som en stabil grund läggs för tillverkning av kvalificerade flygplan i Sverige till i början av 1990-talet. Vi vill även erinra om det betydande tillskott till luftförsvarets kapacitet som flygplan A 20 representerar.

Beträffande den utveckling och tillverkning av ett nytt lätt attackflygplan som föreslagits i programplaneringens högsta ekonomiska nivå vill vi anföra följande. Anskaffning av för försvaret väsentlig materiel får inte ske så att vi kommer i sådan beroendeställning till andra länder att den kan utnyttjas för påtryckningar eller så att vi i en krissituation står utan viktig materiel. Från säkerhetspolitiska utgångspunkter är inhemsk utveckling och tillverkning av flygplanssystem och andra viktiga vapensystem att föredra. Alla för oss aktuella förfaringssätt vid anskaffning av flygplan innebär emellertid ett betydande beroende av utlandet. De former som för närvarande tillämpas för flygplanssystemet Viggen innebär att ca 40 % av den färdiga produkten har utländskt ursprung antingen genom direktköp av delar, komponenter och delsystem utifrån eller genom tillverkning av sådana på utländska licenser. För så avgörande delsystem som flygplansmotorer har ett förfarande med inköp av licenser samt anpassning, vidareutveckling och senare tillverkning av den utländska grundkonstruktionen tillämpats under hela efterkrigstiden. En övergång till att tillämpa detta förfaringssätt även på flygplanet skulle endast vara fråga om en gradskillnad jämfört med dagens situation. Tillverkning på licens av i utlandet konstruerade flygplan innebär därför

inget nämnvärt ökat säkerhetspolitiskt risktagande.

Enligt vår mening talar de ekonomiska förhållandena entydigt för att ett fortsatt upprätthållande av dagens utvecklingskapacitet inom den svenska flygindustrin inte är möjligt. Ett genomförande av utveckling och anskaffning av flygplanssystemet B3LA skulle fordra ett betydande tillskott av betalningsmedel. En sådan höjning av utgifts- och planeringsramarna för den närmaste tioårsperioden att ett genomförande av detta projekt blir möjligt är inte realistisk. Redan på grund av detta skäl bör det kunna konstateras att detta flygplanssystem inte kan förverkligas. Vi önskar emellertid även understryka att kostnadsberäkningarna för flygplanssystemet B3LA omges av betydande osäkerhet. Enligt det underlag som föredragits inför utredningen av chefen för flygvapnet steg priserna på utvecklingsarbeten för flygplan enligt kontrakten med industrin mellan februari 1974 och februari 1976 med ca 40 %. Nettoprisindex steg samtidigt med ca 20 %. Prisutvecklingen var alltså här dubbelt så snabb som den allmänna prisutvecklingen enligt nettoprisindex. Dessa förhållanden med en mycket snabb kostnadsstegring för vissa högteknologiska militära produkter är sedan länge välkända. De framtvningar en strukturförändring inom det militära försvaret. 1972 års försvarsbeslut drog konsekvenserna härav och utpekade delvis nya riktlinjer för försvarsplaneringen och materielanskaffningen. Prisutvecklingen på den teknologi som här är ifråga kan med fog misstänkas bli sådan att det allvarligt måste betvivlas att flygplanssystemet B3LA kan realiseras ens i mycket höga planeringsramar för den närmaste tioårsperioden. Flygplanssystemet B3LA kommer att vara utsatt för ett ständigt hot om att nedläggas även vid påtagligt ökande försvarsutgifter. Riskerna för att alla ytterligare försök att inom landet nyutveckla flygplan blir allvarliga ekonomiska misslyckanden är – trots vidtagna åtgärder för att förebygga en sådan utveckling – mycket stora.

I den ekonomiska planeringsram vi förordar i det följande finns ingen plats för utveckling och konstruktion av flygplanssystemet B3LA.

Den principiella uppläggningsen av B3LA-projektet innebär en övergång till en lättare flygplanstyp med utnyttjande av nya tekniska tillämpningar. Detta är ett steg i rätt riktning. Trots detta är kostnaderna mycket höga. Det är vår uppfattning att denna grundsyn på flygstridskrafternas framtida utveckling bör tas tillvara och vidareutvecklas vid de förberedande studierna av luftförsvarets utformning inför 1990-talet.

Framtida anskaffning av skolflygplan bör genomföras på ett sådant sätt att dessa med lämplig beväpning kan organiseras för uppgifter i krig i lätta attackflygförband på det sätt som sker idag. Härigenom kan attackflygförbanden även i framtiden ha en lätt komponent för understöd av markstrid. Vi räknar med att skolflygplan anskaffas inom landet. Beväpningen av dessa och andra flygplan bör ägnas ökad uppmärksamhet.

Luftförsvarsförband

Vi räknar inte med någon ytterligare anskaffning av JA 37 Viggen utöver vad som framgår av idag gällande planering. Anskaffning av flygplan A 20 leder till en påtaglig förstärkning av luftförsvarsförmågan. Det är idag viktigt att ägna olika typer av jaktvapen större uppmärksamhet med tanke på den

långa tidsrymd Viggenflygplan kommer att vara i tjänst inom flygvapnet.

Det är i detta sammanhang även angeläget att understryka att för tidig utrangering av dugliga flygplan av typ 35 Draken kan vara oekonomisk. De fast anställdas och de värnpliktigas intresse och kunskaper bör här utnyttjas för att använda befintlig materiel så långt som möjligt.

Luftförsvarets utformning på lång sikt behöver studeras i ett totalt sammanhang så att underlag kan föreligga under de första åren av 1980-talet. Frågor rörande ersättning av jaktversionen av Viggen är därför inte aktuell nu. Övervägandena om luftförsvarets framtida inriktning berör jaktflyget, stridslednings- och luftbevakningssystemet, luftvärnsrobot- och luftvärnsförbanden. Ett brett beslutsunderlag är därför erforderligt. Kostnaderna för att ta fram detta bör starkt begränsas genom att arbetet så långt möjligt bedrivs inom det ordinarie planeringsarbetet. Som vi tidigare påpekat torde erfarenheterna från de genomförda systemstudierna rörande attackflyg vara av värde vid granskningen av olika alternativ när det gäller jaktflygplan inför framtiden. Övervägandena bör koncentreras till sådana flygplan som med rätt beväpning på bästa sätt kan utnyttja bl a de för Sverige specifika möjligheterna att bygga upp ett uthålligt basystem. Möjligheterna till kombination av jakt- och attackbeväpning bör även studeras. Flygplan A 20 är därvid ett bra exempel.

Modifiering av robot 67 Hawk innebär ett väsentligt tillskott till luftförsvarets effekt fram till början av 1980-talet. Samtidigt behålls och vidareutvecklas inom landet viktiga kunskaper om avancerade robotsystem.

Det framtida luftförsvaret torde liksom dagens ha behov av olika typer av robotar. Den tekniska utvecklingen ger goda möjligheter att till rimliga kostnader utveckla och anskaffa lätta robottyper. Det bör i den fortsatta försvarsplaneringen eftersträvas att inom landet utveckla och tillverka en lätt luftvärnsrobot med mörkerkapacitet som komplement till robot 70. Härigenom säkerställs – tillsammans med utveckling av en lätt pansarvärnsrobot – en viktig förutsättning för att i framtiden kunna tillverka lätta robotar för flera olika ändamål inom landet.

Vilka möjligheterna däremot blir att i framtiden utveckla och tillverka tyngre robotsystem är svårt att nu bedöma. Den pågående utvecklingen av en inhemsk IR-robot för JA 37 Viggen är av betydelse i detta sammanhang. Ett fullföljande av denna utveckling skapar en grundval för framtida bedömningar om våra möjligheter att utveckla och tillverka robotar av olika slag. Det är emellertid nödvändigt att utveckling och tillverkning av robotar mycket noga samordnas så att de resurser som skapas eller finns inom landet kan utnyttjas på ett rationellt sätt. Bl a torde detta fordra ett samgående och en samordning mellan berörda industrier och leverantörer, privata såväl som statliga. Härigenom kan kostnaderna för utveckling och produktion reduceras och en rimlig konkurrenskraft gentemot utländska anskaffningsalternativ upprätthållas. Motsvarande åtgärder bör även övervägas vad beträffar utveckling och tillverkning av viktiga delsystem, t ex inom infrarödteknikens område.

Ett stort antal luftvärnsförband behövs även i framtiden. Idag befintlig luftvärnsmateriel får ej utrangeras i förtid. Möjligheterna att höja effekten även hos vissa av arméns luftvärnsförband genom bl a användning av optiska hjälpmedel bör undersökas.

Central och högre regional ledning, allmän försvarsforskning samt gemensamma myndigheter och funktioner m m

Betydande inskränkningar och reduceringar av personalen inom dessa funktioner kan förutses. Detta leder till indragningar och andra förändringar av förband m m samt personalminskningar inom centrala myndigheter. Utgående från det underlag som redovisats torde emellertid enligt vår mening även ytterligare ingrepp och förändringar bli nödvändiga. Parallellt med den strukturförändring för försvarets förband som den krigsorganisatoriska utvecklingen leder till är inskränkningar i centrala myndigheters verksamhet starkt påkallade. I vissa fall torde hela myndigheter och funktioner behöva utgå.

Beträffande den anställda personalen vill vi förorda att för militär personal en ny befälsordning enligt tidigare beslutade grundprinciper genomförs under programplaneperioden. I detta sammanhang finns det likaså skäl att erinra om den civila personalens behov av fort- och vidareutbildning.

Utbildningsorganisationens framtida struktur granskas av en särskild parlamentarisk utredning. Förändringar måste genomföras långsiktigt och under stort hänsynstagande till de anställdas intresse. Utöver hittills fattade beslut torde ytterligare reduceringar bli nödvändiga. Inom armén och kustartilleriet bör tillsammans 3-4 regementsadministrationer kunna dras in. Inom flygvapnet bör även ytterligare indragningar ske utöver tidigare beslutade. Även inom verkstads- och teleservicebasorganisationen förutses förändringar. Det föreligger även behov av att dra in en milostab samt första flygeskaderstaben. Minst en försvarsområdesstab kan likaså utgå. En örlogsbas bör vidare kunna utgå ur fredsorganisationen. Beträffande utbildningsförbanden bör en integration eftersträvas mellan arméns och kustartilleriets förband i Norrland och Västsverige. Även ytterligare möjligheter till samordning över försvarsgrensgränserna torde föreligga.

För de centrala myndigheterna och funktionerna bör åtgärder vidtas som leder till en inbesparing av i storleksordningen 3-5 % av de totala årliga kostnaderna för dessa idag. Det underlag som tagits fram i alternativ C i programplaneringen bör ligga till grund för organisationsförändringarna.

För flera av här berörda myndigheter och funktioner torde betydande inskränkningar bli nödvändiga. Flera kan behöva utgå helt. Vissa ytterligare besparingar av de centrala staberna torde likaså bli nödvändiga. På sikt bör en integrerad central stab organiseras. Inskränkningar av den allmänna försvarsforskningen kan leda till sämre möjligheter att ta fram underlag för svenska representanter vid internationella nedrustningsförhandlingar. Kostnaderna för att upprätthålla önskvärd kapacitet på detta område måste då bestridas i särskild ordning.

Ökat medinflytande

Den lagstiftning beträffande medbestämmande i arbetslivet som trätt i kraft den 1 januari 1977 innebär en betydande utvidgning och decentralisering av beslutsrätt för de anställda inom försvaret. Vi vill starkt framhålla att den förhandlingsrätt för de anställda som införts genom denna lagstiftning inte får förfuskas. Budgetrutiner och administrativa system får därför inte genom sin praktiska verkan sätta anda och föreskrifter i den nya lagstift-

ningen ur spel.

Samverkan och medinflytande syftar till en aktiv gemensam insats av de anställda och de värnpliktiga. Härigenom skapas en grund för ökad tillfredsställelse och motivation för alla personalkategorier. Lagstiftningen om medbestämmande i arbetslivet bygger på övertygelsen att demokratiska principer, samverkan och gemensamt ansvar bör prägla förhållandena på försvarets arbetsplatser. Inflytandefrågor i det vardagliga livet i försvaret bör ses som helhet och sådana praktiska lösningar bör eftersträvas som på ett rimligt sätt tillgodoser alla personalkategoriernas intressen. Nya former för inflytande på förbanden kan sökas bl a genom ett utvidgat nämnds-system. Det är även angeläget att pröva idén med lekmanastyrelser vid regementen, flottiljer, skolor etc.

Värnpliktssociala frågor

Under senare år har skett betydande förbättringar av de ekonomiska och sociala förhållandena för de värnpliktiga. Bl a har ett nytt system för ersättning vid repetitionsutbildning införts. Reformarbetet bör fortsätta under den kommande femårsperioden. Olika ersättningar och bidrag bör successivt höjas så att reella förbättringar uppnås. Även de värnpliktigas möjligheter till fria resor, hälsovård, studier och fritidssysselsättningar bör kontinuerligt förbättras.

Ekonomiska överväganden

Mot bakgrund av den inriktning av det militära försvaret som vi ovan angivit bör planeringsramen för den kommande femårsperioden utgå ifrån den som för närvarande gäller. Vissa justeringar blir emellertid nödvändiga med hänsyn till redan beslutade åtgärder. Härtill kommer behov av medel under den följande femårsperioden för sociala, personalpolitiska och andra insatser.

Emot de exempel på kostnadsökningar som vi angivit står de förslag till indragningar och organisationsförändringar som vi ovan redovisat. Om erforderliga beslut fattas i tid leder dessa åtgärder till betydande kostnadsreduceringar.

Vi vill framhålla att det är betydelsefullt om försvarsplaneringen under den kommande femårsperioden kan genomföras under stabilitet och kontinuitet. En jämn försvarsbudget under lång tid ger alltid den största effekten i jämförelse med vad som kan uppnås om ständiga omplaneringar vidtas. Om försvarsbudgeten är jämn under lång tid kan den i gengäld vara lägre än eljest. Det är den långsiktiga beredskapen – förmågan att kunna mobilisera kunniga värnpliktiga med sin materiel i en oviss framtid – som skall prioriteras. Om försvarsplaneringen har en sådan stabil långsiktig inriktning behöver tillfälliga negativa förändringar i den internationella politiken inte leda till högre försvarsutgifter.

Vi räknar med en planeringsram för det militära försvaret under femårsperioden 1977–82 i storleksordningen 50 500 milj kr enligt prisläge i februari 1976. Kostnader för förbandet i Arvidsjaur vilka beräknats till 163 milj kr enligt prisläge i februari 1976 ligger utanför utgifts- och planeringsramarna.

För arbetsmarknadspolitiskt betingade byggnadsåtgärder m m har hittills 20 milj kr årligen stått till förfogande under försvarshuvudtiteln utöver utgiftsramen. Beloppet har varit oförändrat under en följd av år. Det bör höjas till 40 milj kr.

Som vi framhållit i det föregående måste budgetrutiner och administrativa system även i sin praktiska verkan stå i överensstämmelse med deklarerade personalpolitiska målsättningar samt lagstiftningen om medbestämmande i arbetslivet. Om en ordning med särskilt inplanerade reserver för att kompensera skillnaden mellan verklig löneutveckling för de anställda och ett visst indexsystem med hänsyn härtill inte visar sig vara lämplig bör den omprövas. De närmaste årens erfarenheter bör kunna ge vägledning på denna punkt. Konflikter mellan budget- och planeringsrutiner och tex medbestämmandelagstiftningen får inte leda till att de långsiktiga målen för försvarspolitiken eftersätts.

Riktlinjer för civilförsvarets fortsatta utveckling

Många krig i vår tid har klargjort att civilbefolkningen utsätts för mycket stora faror. Dagens vapen innebär för en oskyddad befolkning enorma offer i form av skadade och döda. Civilförsvaret ska bidra till totalförsvarets fredsbevarande funktion genom att stärka befolkningens motståndsförmåga och därmed tilltron till vår vilja och förmåga att göra motstånd mot angrepp och påtryckningar.

Om vi inte lyckas att avhålla från angrepp eller hot är det civilförsvarets uppgift att skydda befolkningen och lindra verkningarna av skador. Även i ett läge då krig i vår omvärld endast indirekt berör vårt land ska civilförsvaret kunna lindra de indirekta verkningarna för befolkningen.

Verksamheten kan uppdelas i dels skadeförebyggande verksamhet som omfattar alarmering, utrymning och ordnande av skyddsrum, dels undsättning som består i att rädda instängda och nödställda människor samt ge skadade en första vård och transport till sjukhus. Varje svensk medborgare mellan 16–65 år är civilförsvarspliktig och skyldig att vid kallelse delta i civilförsvarets utbildning och verksamhet.

Dagens civilförsvaret har byggts upp genom ett kontinuerligt arbete sedan mitten av 1950-talet. Ett långsiktigt skyddsrumbyggande har bedrivits. Det har resulterat i att det f n finns drygt 5 miljoner platser i enskilda skyddsrum.

Detta har kompletterats med en omfattande utrymningsplanläggning samtidigt som en lednings- och undsättningsorganisation har byggts upp. Genom dessa åtgärder har skapats ett civilförsvaret som internationellt sett är av hög klass.

I den nuvarande planeringen har civilförsvaret fått en delvis annan inriktning än tidigare. Skydd mot kärnvapen eller massinsats av konventionella vapen i direkt bekämpning av befolkningen kommer inte längre att vara huvudinriktningen vid civilförsvarets utveckling. Vid invasionsföretag mot vårt land är det inte troligt att befolkningscentra som sådana kommer att utgöra för angriparen primära mål att bekämpa. Detta innebär inte att dessa former av bekämpning helt utesluts i planeringen. Grundläggande för planeringen är att befolkningen kan komma att beröras av verkningarna vid bekämpning av militära mål med konventionella stridsmedel och vid markstrider.

Denna grundsyn på civilförsvarets uppgifter innebär att skyddet främst bör utformas med hänsyn till konventionella vapen. Skyddsåtgärder mot ABC-stridsmedel vidtas till måttliga kostnadsökningar. Vidare läggs ökad vikt vid civilförsvaret i invasionsområden i samband med markstrider. Befolkningen bör vidare kunna ges skydd mot de sekundära verkningarna av ABC-stridsmedel, som kan komma till användning utanför våra gränser.

Befolkningen kan skyddas genom att skyddsrum finns att tillgå och genom utrymningar till mindre utsatta områden. Möjligheterna att skydda befolkningen genom att bygga skyddsrum är goda vid angrepp med konventionella medel. Planeringen av civilförsvarets åtgärder bör därför inriktas på att skydd i första hand ska beredas befolkningen i skyddsrum. Därigenom ökas möjligheterna att i den konkreta situationen begränsa utrymningarna.

Det tidigare generella undantaget att bygga skyddsrum i de 14 största städerna samt i låghusområden har undanröjts. Skyddsrumbyggnad sker nu även i de större städerna och i låghusområden. Planläggningen för utrymning av tätorter och andra områden behålls. En sådan planläggning drar endast obetydliga kostnader. Utrymningsplanläggningen bör som hittills syfta till att skapa handlingsmöjligheter i olika situationer.

Ett nytt finansieringssystem för skyddsrumbyggnad har införts. Huvuddelen av kostnaderna har överförts till staten.

Civilförsvaret bör utvecklas enligt de riktlinjer som fastställdes i samband med 1972 års försvarsbeslut. Vissa ytterligare medel bör emellertid tillföras de olika funktionerna i syfte att förbättra civilförsvarets förmåga att verka. Vid en planeringsram om ca 930 milj kr enligt prisläge i februari 1976 under perioden 1977–82 blir det möjligt att genomföra eller påbörja flera av de åtgärder som belysts i civilförsvarets styrelsens planering enligt det högre alternativet i programplanen. Sådana åtgärder som har långsiktig betydelse för civilförsvarets effekt bör prioriteras. Exempel härpå är utökad materielanskaffning, utvidgad utbildningsverksamhet samt högre bidrag till frivillig verksamhet. Även anläggningsarbetena kan behöva utvidgas.

Civilförsvarets styrelsen bör vidare, i likhet med vad som gäller för det militära försvaret, få disponera vissa medel för arbetsmarknadspolitiskt betingad byggnadsverksamhet m m. 5 milj kr om året bör i detta syfte ställas till förfogande av arbetsmarknadsmedel.

Riktlinjer för det ekonomiska försvarets fortsatta utveckling

Det ekonomiska försvaret omfattar i princip hela vårt näringsliv och bygger i allt väsentligt på de resurser som finns i fred. Därför får förändringar i fredstida resurser också konsekvenser för försörjningsberedskapen. Utvecklingen under senare år har i regel medfört ökad sårbarhet och minskad försörjningsuthållighet, även med en hårt pressad försörjningsstandard, i händelse av krig eller avbrott i utrikeshandeln. Det är framför allt det ökade importberoendet, strukturförändringarna inom industri och handel, nedgången i de kommersiella varulagren, koncentrationen av näringsliv och befolkning till storstadsområden och andra från beredskapssynpunkt ogynnsamt belägna tätorter liksom befolkningsuttunnningen i vissa landsdelar som har medfört betydande konsekvenser för försörjningsberedskapen. Utvecklingen av de militära stridsmedlen har samtidigt gjort det möjligt för en

angripare att snabbt kunna allvarligt skada tillgångar av väsentlig betydelse för vår försörjning.

Det är stor skillnad mellan den fredstida standardnivån och vad som absolut krävs för att vi ska kunna överleva – vad som skulle kunna kallas överlevnadsminimum. I detta avseende har vårt beroende av utlandet inte ökat lika snabbt som den totala importen. I själva verket är vår inhemska produktion av ett stort antal varor och tjänster som är nödvändiga för vår överlevnad – till exempel baslivsmedel, kläder, bostäder, elenergi m m – större än vad den var under andra världskriget. Detta gäller naturligtvis inte alla områden. För stora delar av vår energiförsörjning har det utländska beroendet sannolikt ökat – inte bara relativt sett – genom att viktiga delar av den inhemska produktions- och distributionsapparaten är beroende av petroleumprodukter. Men det är också på detta område som vi har det mest ambitiösa lagringsprogrammet. Det finns alltså anledning att göra en distinktion mellan vad vi behöver för att upprätthålla vår nuvarande standardnivå och det minimum vi behöver för att överleva om vi har den politiska viljan. En stor del av vår nuvarande import utgörs av varor som är undgängliga i kristid.

Det ekonomiska försvaret måste, i likhet med övriga totalförsvarsgrenar, vara välbalanserat. Vår försörjningsberedskap måste vara sådan att vår säkerhets- och försvarspolitik framstår som trovärdig för omvärlden. Därför måste vi se till att olika försörjningsområden – livsmedel, energi och övriga försörjningsviktiga varor – får den standard och uthållighet som fordras för en tryggad försörjning om vårt land blir hänvisat till egna försörjningsresurser. Vi måste också skapa förutsättningar för att kunna bygga upp samhället igen efter förstörelse i ett eventuellt krig.

En vägledande princip för totalförsvaret är att den som ansvarar för en viss för totalförsvaret betydelsefull verksamhet i fred även ska ha ansvaret för denna verksamhet i krig. Genom detta möjliggörs en smidig övergång från freds- till krigssamhälle. På det sättet har också ansvaret för totalförsvaret förankrats i stats- och kommunalförvaltningen. Flertalet frågor måste lösas i såväl central som regional och lokal nivå.

Folkhushållet kräver tillgång till varor och tjänster såsom livsmedel, kläder, bostäder, råvaror, maskiner, transporter, energi osv. Ansvaret för beredskapen är fördelat på ett stort antal myndigheter. Därför krävs samordning. Denna uppgift åvilar överstyrelsen för ekonomiskt försvar. Dessutom har överstyrelsen det direkta ansvaret för planläggningen inom områden som inte kan hänföras till någon annan myndighets fredstida verksamhet, t ex bränsle- och drivmedelsförsörjningen, huvuddelen av industriproduktionen och handeln m m.

I det ekonomiska försvarets planläggningsarbete deltar företag och sammanlutningar av skilda slag. Till skillnad från militärt försvar och civilförsvar består det ekonomiska försvaret inte av enheter som tillkommer i samband med krigsorganisering av samhället – det är snarare ett samlingsbegrepp för hur näringslivet ska anpassa sig till ändrade förhållanden vid avspärrning och krig. I krig beräknas det ekonomiska försvaret ta i anspråk dubbelt så många personer som militärt försvar och civilförsvar tillsammans.

Vi vill förorda att planeringen även för det ekonomiska försvaret bör

ha en stabil långsiktig inriktning. En femårig planeringsram i fasta priser bör därför fastställas. Beträffande planeringen för avspärrning och krig bör ytterligare åtgärder vidtas bl a inom områdena beklädnad, livsmedel samt övriga försörjningsviktiga varor. En inhemsk försörjning på beklädnadsområdet bör säkerställas. Olika typer av produktionsstöd kan här komma ifråga. En nära samordning med insatser av näringspolitisk art blir även naturlig. En utökad lagring av förnödenheter kan likaså bli aktuell.

För områdena livsmedel och övriga försörjningsviktiga varor finns behov av att ytterligare öka uthålligheten bl a genom utökad lagring samt förberedelser för ersättningsproduktion m m.

Beträffande planeringen för fredskriser bör den aktualiserade lagringen av vissa metaller komma till stånd. Finansieringen bör ske genom avgifter.

Sammantaget leder dessa åtgärder till att uthålligheten på väsentliga områden inom det ekonomiska försvaret kan förbättras. Vi finner en sådan satsning av resurser inom det ekonomiska försvaret stå i överensstämmelse med de riktlinjer för totalförsvaret som utredningen förordat i sitt första betänkande.

Planeringen för avspärrning och krig bör, såvitt avser utgifter som finansieras över statsbudgeten, genomföras inom en planeringsram för perioden 1977–82 om ca 2 300 milj kr enligt prisläge i februari 1976. Av största vikt är att planeringen sker med en långsiktig inriktning. Härigenom ger även små ekonomiska resurser god utdelning. Det ekonomiska försvaret bör därför ges samma möjligheter till en långsiktig planering som övriga delar av totalförsvaret.

Slutord

Vi delar inte de borgerligas uppfattning om en försvarsplanering på en högre ekonomisk nivå. Vårt försvar innebär en i stort sett oförändrad planeringsram för totalförsvaret som ger möjlighet till förstärkning av bl a civilförsvaret och det ekonomiska försvaret. Våra förslag är ett uttryck för en medveten strävan att utforma ett totalförsvaret som bygger på folkförsvarstanken.

Av ledamoten *Theorin*

Sammanfattning

Denna reservation innebär

ett nej till

att ett redan överdimensionerat invasionsförsvar ytterligare upprustas bl a genom

- fortsatt svensk flygplansutveckling i form av A 20 (vidareutvecklad Viggen) och B3LA (lätt attackplan)
- svensk utveckling och produktion av tyngre, mer komplicerade robotar
- fler infanteribrigader

ett ja till

att försvarsutredningens säkerhetspolitiska analys med tonvikt på orsakerna till konflikter, kriser och krig läggs till grund för satsningen på olika säkerhetspolitiska instrument

en begynnande omfördelning av resurserna från totalförsvaret till övriga säkerhetspolitiska instrument

en successiv omfördelning av resurserna inom totalförsvaret från det militära försvaret till andra grenar av totalförsvaret samt

att försvarsutredningen sänds på remiss till myndigheter och organisationer för att bredda den säkerhetspolitiska debatten

en kritik av

den studiemetodik på försvarsområdet som ger de militära myndigheterna ett avgörande inflytande över planerings- och beslutsunderlag utan motstycke inom andra samhällssektorer och

det sätt på vilket försvarsutredningens arbete bedrivits, vilket lett till att viktigt underlag för säkerhetspolitiska avvägningar kommit att saknas.

Hotbilder och därav följande avvägningar

Försvarsutredningen presenterade i sitt första betänkande vidgade perspektiv på frågan om orsaker till konflikter, kriser och krig. Bl a framhölls det att det till säkerhetspolitiken hör att bidra till en fredlig utveckling genom att undanröja konfliktanledningar, utjämna motsättningar och skapa större förståelse mellan folken, slå vakt om internationell solidaritet, värna demokratiska fri- och rättigheter, förhindra eller hindra fredskrisers negativa verkningar etc.

Dessa säkerhetspolitiska mål kopplade till förebyggande insatser, tycks emellertid inte haft något inflytande över de bedömningar och förslag beträffande totalförsvarets utveckling som nu presenteras av utredningen. Utredningen har inte följt upp sin tidigare säkerhetspolitiska analys och låtit den få genomslag på de avvägningar och inriktningar som nu framförts.

Underlag och metodik

Försvarsutredningen har i sitt arbete i stort sett uteslutande varit hänvisad till studie- och planeringsunderlag, framtaget av berörda myndigheter och präglat av konventionell militär studiemetodik. Det innebär bl a att utredningen haft mycket små möjligheter att genomlys och analysera de omfattande och ingående krigsspel m m som är utgångspunkt för planeringsunderlag och förslag från myndigheter. Självfallet har det inte heller varit möjligt för utredningen att skapa sig en självständig uppfattning om de värderingar och ingångsvärden som utgör stomme för denna spelverksamhet m m som väsentligen styr det underlag utredningen haft att tillgå. Den särpräglade och för utomstående svårgräpbara studiemetodik, som tillämpas på försvarsområdet medför att de myndigheter som försvarsbeslutet berör har ett inflytande över planerings- och beslutsunderlag, som inte har någon motsvarighet inom andra samhällssektorer.

En konsekvens av detta är att endast konventionella och etablerade synsätt

beträffande väsentliga utgångspunkter och avvägningar kommer fram i ett arbete av försvarsutredningens karaktär. Detta kan t ex gälla säkerhetspolitisk grundsyn och avvägning, uppfattningar om olika hots karaktär och betydelse, avvägning inom totalförsvaret etc. Mina önskemål vid utredningens start men också i reservation till utredningens första betänkande – att få fram studieunderlag som avspeglar andra intressanta men mindre etablerade synsätt – har tyvärr inte fått gensvar. Som exempel på detta kan nämnas att utredningen helt saknat underlag för att bedöma innebörd och konsekvenser av en nord-sydlig konflikt som alternativ till koncentrationen på en militärt präglad öst-västlig konflikt.

Ingen avvägning

Jag finner det vidare angeläget att understryka att det underlag utredningen haft till sitt förfogande är framtaget sektorsvis. Något underlag har därför inte funnits beträffande effekter och kostnader av alternativa avvägningar inom totalförsvaret. Utredningen har inte sökt analysera konsekvenser vid överföring av resurser mellan olika totalförsvarsgrenar. Någon i analytisk mening genomförd avvägning inom totalförsvaret har således enligt min mening inte ägt rum. Den avvägning som följer i utredningens förslag är i princip bara en avspeglning av de sektorsvis framtagna planernas resurskrav. Utredningen har inte skaffat sig underlag att bedöma om den gjorda avvägningen är den säkerhetspolitiskt mest effektiva och dessutom försummat att ta fram ett underlag för en värdering av avvägningen mellan totalförsvaret och andra säkerhetspolitiska medel, vilket borde ha varit en självklar konsekvens av utredningens egen syn på orsakerna till konflikter, kriser och krig.

I stället dominerar nu de konventionella föreställningarna om militära hot i utredningens framställning av grunderna för totalförsvarets avvägning. Utredningen tar enligt min mening inte tillräcklig hänsyn till förekomsten av andra än militära hot. Utredningen förbiser därför både i sin grundsyn på och i konkret avvägning inom totalförsvaret betydelsen av s k fredskriser och olika former av ekonomiska påtryckningar i förhållande till betydelsen av konventionella militära angrepp.

Försvarsutredningen har enligt min mening inte med tillräcklig analys underbyggt sin bedömning av det militära försvarets helt dominerande roll i totalförsvaret. Utredningens förslag innebär i realiteten att denna dominans påtagligt ökar ytterligare. Jag kan inte ställa mig bakom en sådan avvägning. Den står dessutom i motsatsställning till grundläggande delar av utredningens första betänkande. Jag vill särskilt anföra att till skyddet för civilbefolkning såväl i form av skyddsrum som skyddsmasker bör ges väsentligt ökade resurser.

Angrepsfall

Det finns enligt min mening vidare starka skäl att ifrågasätta den militära hotuppfattning som bildar utgångspunkt för utredningens mycket höga am-

bition beträffande det militära försvaret. I centrum för denna hotuppfattning står en storinvasion över landgräns och över hav mot vårt land. Den för utredningen grundläggande uppfattningen om militära hot innebär enligt min mening en överskattning av både sannolikheten för direkta militära konflikter mellan stormakterna och Sveriges strategiska roll. Vårt land utgör inget primärt angreppsmål för någon stormakt, men skulle vi trots detta utsättas för ett isolerat stormaktsangrepp, skulle ett fortsatt militärt motstånd öka skadeverkningarna på vårt land och folk. Ett försvarskrig på vårt territorium är i det läget inte någon adekvat reaktion.

Motsvarande gäller i händelse av kärnvapenanfall mot vårt land. Något meningsfullt militärt försvar mot ett sådant anfall torde vi inte kunna erbjuda, något som det därtill torde föreligga en bred enighet om bland svenska folket. Vidare är det inte heller särskilt sannolikt att Sverige är något sekundärt mål i ett storkrigs inledningsskede, såvida vi inte – genom att ställa oss helt försvarslösa – inbjuder till detta.

Överdimensionerat invasionsförsvar

Det angreppsfall som dels brukar anses inte helt osannolikt och dels kan innebära en situation, där militärt motstånd kan vara meningsfullt, är ett stormaktsanfall med konventionella vapen i ett senare skede av ett storkrig i Europa. Detta är det angreppsfall varpå i princip det militära försvaret är uppbyggt. Vilka är förutsättningar för en sådan storinvasion genom luften, över landgränsen eller över havet? Genom enkel matematisk analys av såväl svenskt som internationellt offentligt material och med tillämpning av vedertagna militära beräkningsmetoder i form av behov av överlägsenhet för en militär framgång ter sig ett sådant invasionsangrepp helt osannolikt. Analyser – bl a i form av krigsspel utredningen tagit del av – visar, att en sådan storinvasion kräver lång förberedelse, stora truppinsatser, delvis av specialister, stort underhåll och specialtonnage av en så stor omfattning och under så förhållandevis lång tid att sådana stormaktsinsatser ter sig helt osannolika, alldenstund de skall ske som en sidoinnsats under en pågående storkonflikt i Europa. Vi skulle därför kunna göra betydande nedskärningar utan att försvarets fredsbevarande effekt och vår trovärdighet kan ifrågasättas. Redan idag har vi alltså en betydande militär överrustning, som därtill förstärks genom utredningens förslag om ytterligare upprustning. Utifrån utredningens egna resonemang om sk fredskriser och orsaker till konflikter och krig hade det varit naturligare att föra över resurser från det militära försvaret till andra grenar av totalförsvaret och från totalförsvaret i stort till andra säkerhetspolitiska instrument främst av förebyggande karaktär.

Det militära försvaret

Försvarsutredningens förslag för det militära försvarets utveckling innebär kraftiga ambitions- och kostnadsökningar för samtliga försvarsgrenar. Det är i verkligheten fråga om en påtaglig militär upprustning. Enligt min mening har utredningen inte presenterat något sakligt underlag vare sig i säker-

hetspolitiskt eller annat avseende för denna upprustning.

Det är anmärkningsvärt att utredningens ambitionshöjning – till skillnad från försvarsutredningarna inför såväl 1968 som 1972 års försvarsbeslut – avser i princip alla program och funktioner. Någon minskning av ett visst program för att balansera en ambitionshöjning inom ett annat kan inte utläsas av förslagen. Det är alltså inte frågan om en i egentlig mening genomförd avvägning inom det militära försvaret utan snarare en allmänt välvillig behandling av flertalet program och funktioner och ett bejakande av de militära myndigheternas önskemål på flertalet punkter.

Över B-nivån

Det är också anmärkningsvärt att utredningen i flera väsentliga avseenden förordar ambitionsökningar som enligt tillgängligt planeringsunderlag inte inryms i den ekonomiska nivå som utredningen föreslår. Till föreslagna ambitionsökningar utöver den sk nivå B hör bl a följande:

- ökning av antalet infanteribrigader
- inriktning mot en utbyggnad av inhemsk kapacitet att utveckla och producera tyngre och mer komplicerade robotsystem
- bibehållande av handlingsfrihet att anskaffa det lätta attackplanet B3LA.

Eftersom utredningen inte anvisar motsvarande minskade ambitioner och besparingar på andra områden måste detta innebära att utredningens förslag medför en påtaglig överinteckning av de ekonomiska resuser som föreslås bli tilldelade det militära försvaret. Kostnadsökningen för det militära försvaret blir alltså med denna inriktning redan under den närmaste 5-årsperioden ännu större än vad utredningen medger under avsnittet ekonomiska överväganden.

Robotutveckling

Den ambitionsnivå utredningen skisserar beträffande inhemsk robotkapacitet är mycket hög. Den innebär att vi inom landet skulle utveckla och producera tyngre och teknologiskt kvalificerade robotsystem som t ex tyngre luftvärnsrobotar av Hawk-typ, sjö- och kustrobotar, jaktrobotar samt attackrobotar. Kompetens och kapacitet för detta saknas nästan helt inom landet idag. Bedömare menar att en uppbyggnad av denna typ kommer att ställa sig utomordentligt kostsam. Det är t o m tveksamt om det är teknologiskt realistiskt att överhuvudtaget genomföra en uppbyggnad på denna breda front inom landet. Utredningen har enligt min mening förordat denna ambitionsökning utan tillräcklig analys av främst kostnadskonsekvenserna. Med denna inriktning på robotområdet läggs enligt min uppfattning grunden till ytterligare en industriell påtryckningsmekanism – utöver flygindustrin – för allt snabbare stegring av militärutgifterna.

Härtill kommer att denna utveckling innebär en högre komplikationsnivå som leder till behov av tekniskt avancerad personal. Detta innebär liksom utredningens ambitioner i övrigt en återgång till ett högteknologiskt försvar.

Mer i överensstämmelse med en satsning på 1972 års försvarsbeslut vore en satsning på enklare robotar för ett värnpliktsförsvar.

Det är i sammanhanget värt att notera att utredningen som ett av skälen för uppbyggnad av den inhemska robotkapaciteten avseende tyngre och mer kvalificerade system anför en "högre utvecklingsnivå" på de inhemska systemen jämfört med omvärlden. Man kan – förutom realismen i detta – allvarligt ifrågasätta en sådan målsättning.

Flygplan

Försvarsutredningen har haft tillgång till ett omfattande beslutsunderlag med stor bredd beträffande framtida flygplansanskaffning. De olika anskaffningsformerna har analyserats ingående såväl utifrån försvarsekonomiska som samhällsekonomiska och säkerhetspolitiska utgångspunkter. Utredningen har trots detta inte kunnat ta ställning till frågan om det lätta attackflygplanet B3LA – det plan som i första hand motiverats utifrån önskemål att bibehålla en inhemsk utvecklings- och produktionskapacitet. Utredningen har valt att förorda tilldelning av resurser till industrin för att upprätthålla kapaciteten fram till ett senare beslutstillfälle. Detta medför ökade militärutgifter utan något tillskott till det militära försvarets effekt. Det finns enligt min mening inget bärande skäl för dessa uppskov. Man bör redan nu fatta beslut om att avstå från anskaffning av B3LA. Jag anser det vidare inte heller belagt med sakligt underlag att en vidare utveckling av JA 37 – flygplan A20 – behöver genomföras. Plan av SK 60-typ i samverkan med övriga komponenter av invasionsförsvaret kan lösa förutsedda uppgifter.

Beträffande val mellan olika anskaffningsformer för flygplan har den av överbefälhavaren presenterade utredningen om framtida jaktflygplan visat att egen utveckling och tillverkning ställer sig avsevärt dyrare än direktköp utifrån. Merkostnaden – som alltså inte ger något tillskott till effekten – beräknades till två miljarder kronor eller ca 20 %.

En samhällsekonomisk analys av olika anskaffningsformer som utförts på uppdrag av utredningen visar vidare att det inte finns några långsiktiga samhällsekonomiska skäl för en inhemsk militär flygindustri. Tvärtom kan den – genom en sannolik framtida konkurrensnackdel i förhållande till omvärldens flygindustrier – komma att utgöra en samhällsekonomisk belastning. De resurser som utnyttjas inom flygindustrin – teknologisk kunskap, systemsammanhållande kompetens, välutbildad arbetskraft, anläggningar etc – kan då med samhällsekonomisk fördel användas inom andra angelägna samhällssektorer.

Den samhällsekonomiska utredningen visar vidare att de kortsiktiga omställningsproblemen i samband med avveckling av inhemsk flygindustriell kapacitet – avseende sysselsättning, regionalekonomi, bytesbalans etc – är väsentligt mindre betydelsefulla än man tidigare befarat. Omställningsproblemen kan anses hanterbara med hänsyn till den långa planeringstid man har till förfogande och den relativt långa omställningsperiod som blir akutell.

Den samhällsekonomiska utredningen tar vidare, i likhet med en utredning som ingenjörsvetenskapsakademien (IVA) presenterat för försvars-

utredningen, väsentligt ner betydelsen av sk spin-off för civil industri av flygindustrins verksamhet. Detta har tidigare ansetts vara ett väsentligt skäl för upprätthållande av den flygindustriella verksamheten.

Det är enligt min mening inte heller belagt att egen utveckling av flygplan har någon avgörande säkerhetspolitisk fördel framför licenstillverkning eller direktköp. Även vid inhemsk utveckling är det utländska beroendet stort vad gäller väsentliga delsystem och komponenter. Det är enligt min mening inte alls självklart att direktköp eller licenstillverkning skapar ett beroende som är säkerhetspolitiskt allvarligare än vid nuvarande anskaffningsform där utlandsberoendet avser så centrala delar av flygplanssystemet som t ex motor, merparten av elektroniken samt merparten av vapenutrustningen. För Viggens del har ca 40 % av den färdiga produkten utländskt ursprung.

Militärutgifter

Sverige har – i förhållande till sin storlek, säkerhetspolitiska situationen och totala resurstillgång – ett mycket starkt militärt försvar och mycket höga försvarsutgifter. Militärutgifterna per capita är t ex de högsta i Väst-europa och placerar oss på fjärde plats i världen. Enligt min mening finns det inte några bärande motiv för detta. Militärutgifterna i förhållande till våra totala resurser – BNP – är väsentligt högre än länder i jämförbara säkerhetspolitiska situationer, t ex de övriga nordiska länderna och de övriga alliansfria staterna i Europa. Vårt flygvapen är inte bara relativt utan absolut sett Västeuropas största, större än såväl Frankrikes som Västtysklands och Storbritanniens flygvapen.

Försvarsutredningen föreslår nu ovanpå detta en ytterligare upprustning med inte mindre än ca 2,5 miljarder kronor i 1976 års priser för femårsperioden 1977/82. Enligt långtidsutredningens bedömningar gavs inte utrymme för annat än marginella ambitionsökningar inom samhällssektorn. Att mot den bakgrunden och det samhällsekonomiskt kärva läget prioritera försvaret är orimligt.

Ekonomiska låsningar för framtiden

Redan fattade beslut om JA 37 Vigen låser under denna period 1977–82 upp ca 6 miljarder kr. Genom en satsning på inhemsk kapacitet för produktion av tyngre och komplicerade robotsystem och liknande material samt fortsatt flygplansutveckling försvårar utredningen dessutom drastiskt möjligheterna till en omprioritering av resurserna. Enligt ÖB:s underlag skulle en satsning av nämnt slag föra med sig kostnader på ca 11 miljarder kr under den kommande tioårsperioden, vilket därmed kraftigt minskar handlingsutrymmet såväl för den perioden som längre fram.

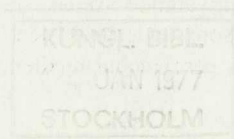
Utredningen har framhållit att säkerhetspolitiken utgör ett samspel mellan utrikes-, bistånds-, nedrustnings-, handels- och försvarspolitik. För endast ett par månader sedan lade den nuvarande svenska regeringen fram ett förslag i FN:s Generalförsamling som underströk den "brådskande nödvändigheten av att säkerhetsrådets permanenta medlemmar liksom andra

stater med jämförbara militära utgifter minskar sina militärbudgetar". Utredningens majoritet går nu, i direkt motsatsställning till agerandet på det internationella planet, fram med förslag att kraftigt öka de egna militärutgifterna. Det är enligt min mening uppenbart att detta utgör ett allvarligt hot mot vårt lands trovärdighet utomlands – en trovärdighet som kan vara väl så väsentligt för den nationella säkerheten som det militära försvaret i sig.

Remiss

Den framtida säkerhetspolitiken och totalförsvarets utformning är utomordentligt stora och viktiga politiska frågor, som förtjänar en omfattande och bred debatt på många nivåer. Någon sådan har emellertid inte kommit till stånd i samband med de senaste försvarsutredningarna och inför de därav följande riksdagsbesluten. Detta är beklagligt dels med tanke på den demokratiska utvecklingen, dels med hänsyn till risken för att brist på folkligt engagemang i dessa frågor i längden kan undergräva viljan att satsa på olika säkerhetspolitiska instrument.

Mycket talar för att ett av skälen till den uteblivna säkerhetspolitiska debatten är, att tidigare försvarsutredningar – i motsats till praxis i samband med andra utredningar – inte sänts på remiss till myndigheter och organisationer för inhämtning av ett så allsidigt beslutsunderlag som möjligt. Jag föreslår därför att försvarsutredningens två betänkanden sänds på remiss och att 1972 års försvarsbeslut förlängs ett år för att göra denna remissomgång möjlig.



Statens offentliga utredningar 1977

Kronologisk förteckning

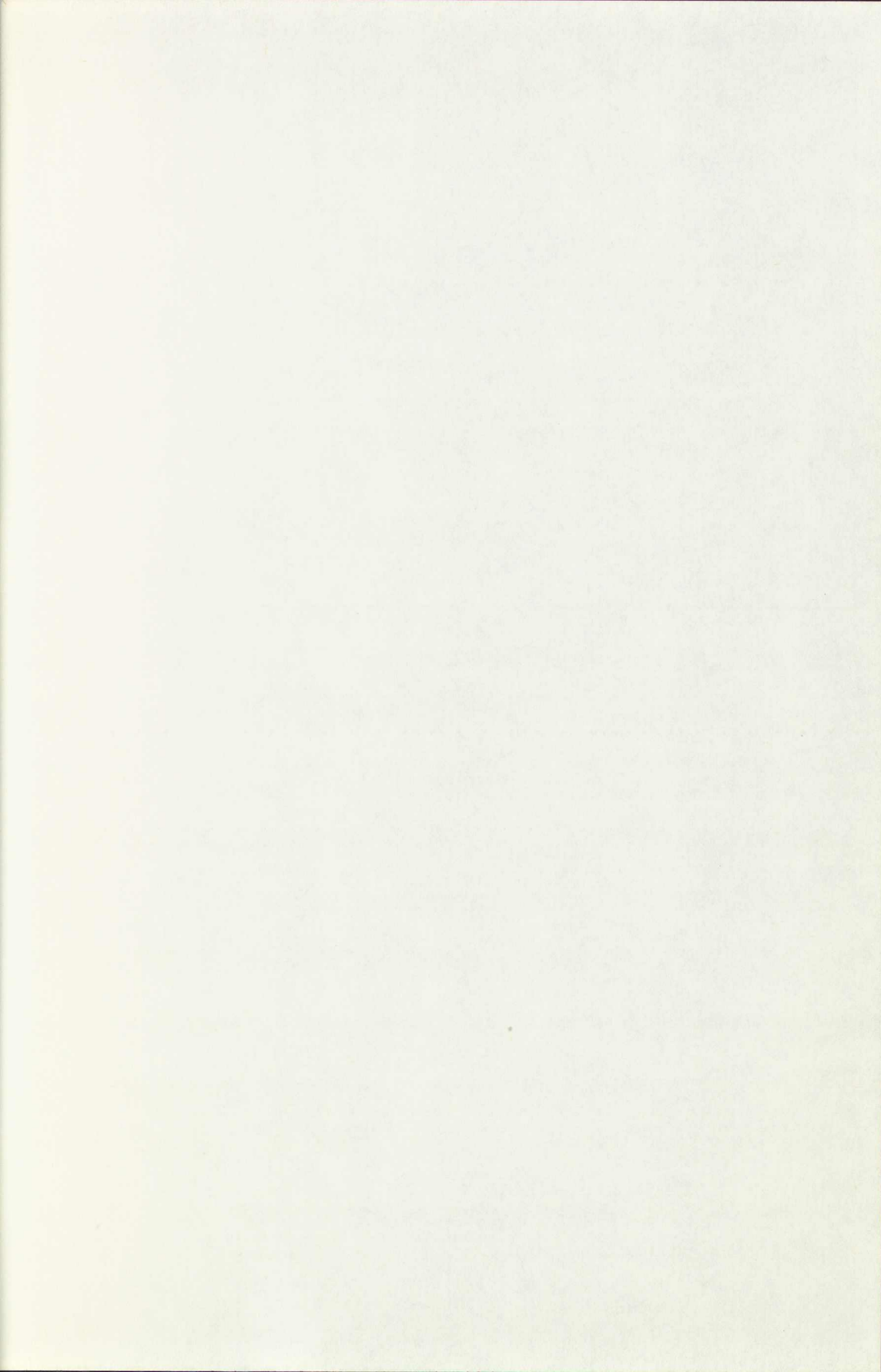
1. Totalförsvaret 1977-82. Fö.

Statens offentliga utredningar 1977

Systematisk förteckning

Försvarsdepartementet

Totalförsvaret 1977-82. [1]





LiberFörlag
Allmänna Förlaget

ISBN 91-38-03229-5
ISSN 0375-250X