

DET SVENSKA TOTALFÖRSVARET INFÖR 90-TALET

Ref
Oivc



Ur KB:s samlingar

Digitaliserad år 2014



National Library
of Sweden

SUU
1987:9

Slutbetänkande av 1984 års försvarskommitté

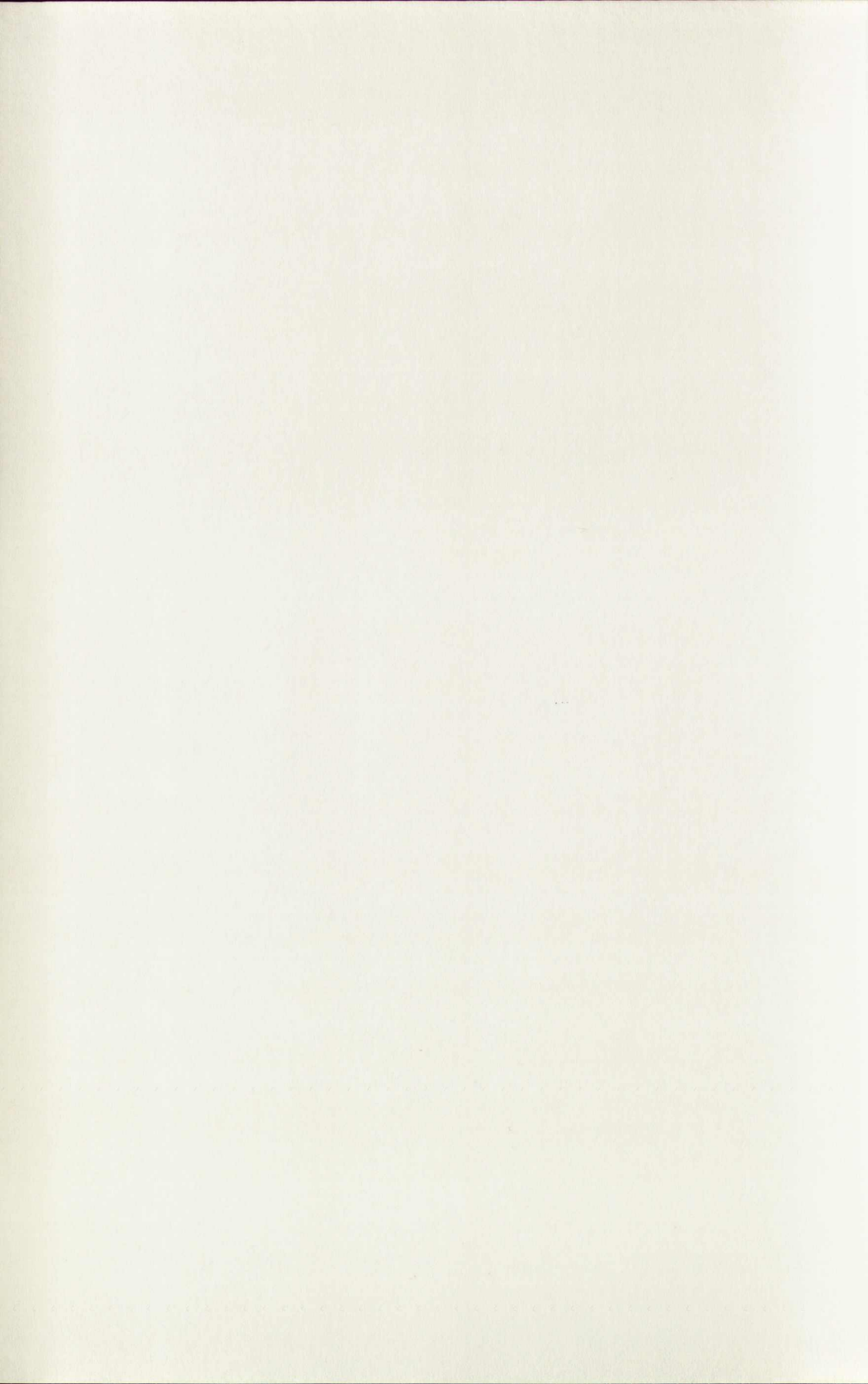
DET SVENSKA TOTALFÖRSVARET INFÖR 90-TALET

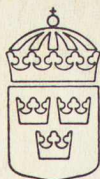
Ref
Oivc



SOU
1987:9

Slutbetänkande av 1984 års försvarskommitté





Statens offentliga utredningar
1987:9
Försvarsdepartementet

Det svenska totalförsvaret inför 90-talet

Slutbetänkande av 1984 års försvarskommitté

Stockholm 1987

Omslag BIG, Pia Löfstedt

ISBN 91-38-09666-8

ISSN 0375-250X

Norstedts Tryckeri, Stockholm 1987

Till Statsrådet och chefen för försvarsdepartementet

Regeringen bemyndigade den 15 mars 1984 chefen för försvarsdepartementet att tillkalla en kommitté med högst sju ledamöter med uppdrag att överväga och lämna förslag om säkerhetspolitikens inriktning och totalförsvarets fortsatta utveckling m. m. efter budgetåret 1986/87.

Med stöd av detta bemyndigande tillkallades den 26 mars 1984 som ledamöter ledamoten av riksdagen Gunnar Nilsson, tillika ordförande, samt ledamöterna av riksdagen Carl Bildt, Gunnar Björk, Sture Ericson, Barbro Evermo, Olle Göransson och Hans Lindblad.

Den 10 januari 1986 entledigades f. d. ledamoten av riksdagen Gunnar Nilsson som ledamot av kommittén, tillika ordförande, varvid statssekreteraren Per Borg tillkallades som ledamot av kommittén och ordförande.

Kommittén har arbetat under benämningen 1984 års försvarskommitté.

Att såsom sakkunniga biträda kommittén förordnades den 26 mars 1984 ambassadören Jan Eliasson, departementsrådet Nils Gyldén, departementsrådet Peter Lagerblad, departementsrådet Alf Nilsson samt departementsrådet Åke SAGRÉN. Den 1 september 1985 entledigades departementsrådet Alf Nilsson varvid departementsrådet Anita Steen förordnades som sakkunnig från samma dag. Den 1 juli 1986 entledigades departementsrådet Peter Lagerblad från funktionen som sakkunnig varvid departementsrådet Jan Olsson förordnades som sakkunnig från samma dag. Politiskt sakkunnige Jan Nygren förordnades som sakkunnig i kommittén den 12 maj 1986.

Att såsom experter stå till kommitténs förfogande förordnades den 26 mars 1984 byråchefen Ulf Broström, byråchefen, sedermera avdelningschefen Rune Dahlén, generalmajoren Lars Bertil Persson och viceamiralen Bror Stefenson. Den 12 november 1984 förordnades departementsrådet Peter Osvald som expert i kommittén. Den 21 januari 1985 förordnades politiskt sakkunnige Jan Nygren som expert. Den senare entledigades från denna funktion den 19 oktober 1985. Översten, sedermera generalmajoren, Ove Wiktorin förordnades som expert i kommittén den 11 mars 1986 och generaldirektören Lars Bertil Persson entledigades som expert den 1 april 1986. Den 1 juli 1986 förordnades departementsrådet, sedermera överdirektören, Peter Lagerblad som expert i kommittén.

Uppdraget att vara sekreterare åt kommittén lämnades den 26 mars 1984 åt sakkunnige i försvarsdepartementet Michael Sahlin. Denne förordnades den 10 januari 1986 att vara huvudsekreterare. Den 1 maj 1985 förordnades överstelöjtnanten Anders Hammarskjöld och departementssekreteraren Åke Sundin att biträda kommittén som sekreterare.

I kommitténs sekretariat har fr.o.m. februari månad 1985 medverkat assistenten Cecilia Liungman.

Kommitténs syn på de säkerhetspolitiska frågorna inför 1987 års försvarsbeslut har i maj 1985 redovisats i rapporten (SOU 1985:23) Svensk säkerhetspolitik inför 90-talet. Denna rapport har sedermera även utgivits i engelsk översättning.

I februari 1986 redovisade kommittén sina förslag till regeringen beträffande inriktningen av myndigheternas programplanering för perioden 1987–1992 (Ds Fö 1986:1).

Till grund för kommitténs arbete har legat ett omfattande underlagsmaterial, främst de olika totalförsvarsmyndigheternas perspektiv- och programplaner.

Som ytterligare underlag för sina slutliga förslag har kommittén låtit utarbeta ett antal delrapporter inom områdena nedrustningspolitiken, försvarsindustrin och priskompensationssystemet för totalförsvaret.

Kommittén konstaterar att de bedömningar och slutsatser som redovisades i den säkerhetspolitiska rapporten ligger fast.

Kommittén får härmed överlämna sitt slutbetänkande "Det svenska totalförsvaret inför 90-talet". Slutbetänkandet innefattar kommitténs förslag till inriktning och ekonomisk nivå för det svenska totalförsvaret efter budgetåret 1986/87.

Till betänkandet har fogats

- en reservation av ledamoten Carl Bildt
- en reservation av ledamoten Gunnar Björk

Till betänkandet har även fogats

- ett särskilt yttrande av ledamoten Hans Lindblad
- ett särskilt yttrande av experterna Bror Stefenson och Owe Wiktorin
- ett gemensamt särskilt yttrande av experterna Ulf Broström, Rune Dahlén och Peter Lagerblad.

Kommittén har härmed slutfört sitt arbete avseende säkerhets- och försvarspolitikens inriktning. I vad avser frågan om riksdagens inflytande på försvarsplaneringen återkommer kommittén senare.

Stockholm i februari 1987

Per Borg

Carl Bildt

Gunnar Björk

Sture Ericson

Barbro Evermo

Olle Göransson

Hans Lindblad

*/Michael Sahlin
Anders Hammarskjöld
Åke Sundin*

Innehåll

| | |
|---|----|
| Till Statsrådet och Chefen för försvarsdepartementet | 3 |
| <i>Sammanfattning</i> | 7 |
| 1 <i>Säkerhetspolitiska utgångspunkter</i> | 19 |
| 1.1 Den säkerhetspolitiska miljön | 19 |
| 1.2 Grunder för svensk säkerhetspolitik | 20 |
| 2 <i>Försvarspolitikens inriktning</i> | 25 |
| 2.1 Allmänna principer för det svenska totalförsvaret | 25 |
| 2.2 Operativa grunder för totalförsvaret | 27 |
| 3 <i>Vissa för totalförsvaret gemensamma frågor</i> | 31 |
| 3.1 Vissa gemensamma utgångspunkter för planeringen | 31 |
| 3.2 Ledning och samordning inom totalförsvaret | 33 |
| 3.3 Totalförsvarets beredskap | 35 |
| 3.4 Hälso- och sjukvården m. m. i krig | 36 |
| 3.5 Skydd mot kärnvapen samt biologiska och kemiska stridsmedel | 43 |
| 3.6 Totalförsvarets personalförsörjning | 46 |
| 3.7 Priskompensationssystem | 49 |
| 4 <i>Totalförsvarets militära del</i> | 51 |
| 4.1 Inriktning av det militära försvarets utveckling | 51 |
| 4.2 Inriktning för vissa funktioner | 53 |
| 4.3 Krigsorganisationens utveckling | 57 |
| 4.4 Personal | 62 |
| 4.5 Utbildning | 65 |
| 4.6 Fredsorganisation | 68 |
| 4.7 Ekonomiska utgångspunkter | 72 |
| 5 <i>Totalförsvarets civila del</i> | 73 |
| 5.1 Grunder och inriktning | 73 |
| 5.2 Samhällsutveckling och sårbarhet | 77 |
| 5.3 Ledning och samband | 81 |
| 5.3.1 Civil ledning och samordning | 81 |
| 5.3.2 Telekommunikationer | 84 |

| | | |
|------|---|-----|
| 5.4 | Civildförsvaret | 85 |
| 5.5 | Hälso- och sjukvård m. m. | 89 |
| 5.6 | Varuförsörjning | 90 |
| 5.7 | Energiförsörjning | 94 |
| 5.8 | Transporter | 96 |
| 5.9 | Psykologiskt försvar | 98 |
| 5.10 | Ekonomiska överväganden och förslag | 100 |
| 6 | <i>Försvarsindustri och forskning</i> | 103 |
| 6.1 | Försvarsindustri | 103 |
| 6.2 | Försvarsforskning | 110 |
| 7 | <i>Svensk nedrustningspolitik</i> | 113 |
| 8 | <i>Utrikesekonomiskt beroende och säkerhetspolitik</i> | 117 |
| | <i>Reservationer och särskilda yttranden</i> | 123 |
| | <i>Bilaga 1: Utredningsuppdraget</i> | 141 |
| | <i>Bilaga 2: Försvarsuppgörelsen</i> | 155 |
| | <i>Bilaga 3: Beräkningsunderlag för partiernas ställningstaganden</i> | 163 |

Sammanfattning

1984 års försvarskommitté framlade i maj 1985 en rapport om den svenska säkerhetspolitiken ("Svensk säkerhetspolitik inför 90-talet", SOU 1985:23). I rapporten redovisades kommitténs bedömningar av Sveriges säkerhetspolitiska miljö och tänkbara hot mot Sveriges säkerhet, liksom även kommitténs syn på grunder och inriktning för den svenska säkerhetspolitiken, dvs. främst utrikes- och försvarspolitiken.

I februari 1986 redovisade kommittén sina förslag till regeringen beträffande inriktningen av myndigheternas programplanering för perioden 1987–1992 (Ds Fö 1986: 1).

På grundval av i dessa tidigare skrifter angivna inriktning redovisar kommittén i här föreliggande slutbetänkande sina överväganden och förslag om totalförsvarets fortsatta utveckling m. m. efter budgetåret 1986/87. I denna inledande sammanfattning återges kortfattat viktigare överväganden och förslag samt, avslutningsvis, de förslag som kommittén i olika avsnitt framför i fråga om ytterligare utredningar.

Kommittén konstaterar inledningsvis att de bedömningar och slutsatser, som redovisades i den säkerhetspolitiska rapporten och som i vissa huvuddrag återges i betänkandets inledande kapitel, ligger fast.

I det därpå följande kapitlet om försvarspolitikens inriktning, i vilket kommittén vidareutvecklar de överväganden och bedömningar som angavs i rapporten, redovisar kommittén bl. a. sitt förslag till utformning av en moderniserad beskrivning av de allmänna målen för det svenska totalförsvaret. Med utgångspunkt härifrån redovisas därpå kommitténs syn beträffande operativa grunder för totalförsvaret.

Härvid gör kommittén det för övriga överväganden och förslag centrala konstaterandet att förberedelserna för att kunna möta militära angrepp omfattar hela totalförsvaret och att totalförsvarets utveckling och krigsförberedelser därför måste utgå från gemensamma operativa grunder. Inom ramen för en redovisning av dessa gemensamma operativa grunder betonas vikten av att vår försvarsförmåga i norra Norrland, östra Mellansverige inklusive Gotland samt de södra delarna av Sverige ägnas särskild uppmärksamhet, liksom av att även hotet mot vårt luftrum i dess helhet särskilt beaktas. Vidare betonas vikten av en väl fungerande underrättelse-tjänst, ett välavvägt beredskapssystem och en effektiv ledning och samordning.

Kommittén finner, mot bakgrund av sina tidigare överväganden angående tänkbara hot mot Sveriges säkerhet, skäl att i detta sammanhang framhålla att den ökade räckvidden, rörligheten och flexibiliteten hos en angripares stridskrafter ökar möjligheterna att inleda angrepp på ett sådant sätt att vi endast får kort förvarning. Kommittén förordar därför att planeringen av åtgärder för att möta militära angrepp skall utgå från den svåraste situationen, att ett angrepp inleds med endast kort militär förvarning och att vi således inte helt hunnit genomföra mobilisering och krigsorganisering. Samtidigt betonas att ökad uppmärksamhet måste ägnas vår förmåga att i fred, i kris och under neutralitet hantera uppkommande situationer.

I det tredje kapitlet om totalförsvargemensamma frågor redovisas inledningsvis vissa utgångspunkter för planeringen inom totalförsvaret. Därvid understryks betydelsen av en förbättrad utbildningsnivå inom totalförsvaret och en ökad samordning mellan totalförsvarets olika militära och civila delar. Vidare förordas att vissa funktioner i ökad omfattning bör betraktas som gemensamma för totalförsvaret.

I avsnittet konstateras att det råder en obalans inom totalförsvaret i fråga om uthållighet; till följd av att olika planeringsantaganden tillämpats har vissa delar givits en mycket hög uthållighet samtidigt som uthålligheten inom andra områden är otillfredsställande. Denna iakttagelse leder kommittén till slutsatsen att enhetliga antaganden om krisers och krigs varaktighet och karaktär måste tillämpas inom hela totalförsvaret i syfte att uppnå en tillfredsställande balans i fråga om uthållighet.

I anslutning härtil redovisar kommittén närmare sin i den säkerhetspolitiska rapporten framförda syn i fråga om krisers och krigs, främst s.k. förkrigsskedens, karaktär. Denna syn leder till bedömningen att en tillräckligt hög säkerhet i försörjningen uppnås om man i planeringen räknar med en gradvis minskande handel under ett antaget ettårigt förkrigsskede. De jämfört med tidigare planeringsinriktning i huvudsak mer gynnsamma importantaganden som blir konsekvensen av denna bedömning ligger bl. a. till grund för kommitténs förslag i senare avsnitt beträffande minskning av oljelagren. Beträffande fredskrislagren avseende olika insatsvaror för industrin, främst vissa kemiska produkter och legeringsmetaller, anför kommittén att det fortsättningsvis bör ankomma på företagen att genom sin kommersiella lagring svara för den beredskap som erfordras för att de skall kunna möta fredstida störningar av varutillförseln. Detta förslag grundas på kommitténs principiella syn på fördelningen av finansieringsansvaret.

Kommittén konstaterar att hälso- och sjukvården, som i 1982 års försvarsbeslut uppmärksammades som en av de svagaste länkarna i totalförsvaret, trots vidtagna åtgärder fortfarande har en otillfredsställande beredskap, särskilt beträffande de civila delarna. Samtidigt konstateras att hälso- och sjukvården utgör en synnerligen betydelsefull del av totalförsvaret och att en förbättrad beredskap på detta område skulle förstärka trovärdigheten i våra övriga försvarsansträngningar. En totalförsvargemensam helhetssyn måste, framhålls det, prägla såväl den långsiktiga planeringen i fred som det operativa utnyttjandet av resurserna i krig, något som förutsätter en utökad samverkan mellan främst socialstyrelsen, överbefälhavaren och sjukvårdshuvudmännen.

Kommittén betonar att det är av synnerlig vikt att kvarvarande brister i

hälso- och sjukvårdens beredskap undanröjs och föreslår att väsentligt utökade resurser avdelas för ändamålet. Förslagen hänför sig främst till behovet av att förbättra försörjningen med sjukvårdsmateriel av förbrukningskaraktär och läkemedel. Målet för dessa åtgärder föreslås vara att det vid slutet av den kommande försvarsbeslutsperioden skall ha byggts upp resurser så att åtminstone krigsbehoven i huvudsak kan tillgodoses. Inom sjuktransportområdet förordar kommittén en ökning av sjuktransportkapaciteten med helikoptrar.

Beträffande skyddet mot kärnvapen samt biologiska och kemiska stridsmedel (ABC) anför kommittén att planeringen bör fullföljas i syfte att relativt snabbt förverkliga de höjda ambitioner som var innebörden av 1982 års försvarsbeslut. Härutöver föreslås bl. a. en prövning av olika åtgärder utöver skyddsrumbyggnad för att förbättra befolkningens grundskydd mot radioaktivt nedfall och mot kemiska hot. Även behovet av åtgärder till skydd mot elektromagnetisk puls, EMP, vid enstaka höghöjdsexplosioner av kärnvapen framhålls. ABC-frågorna, liksom övriga delfrågor inom kapitlet om totalförsvarsgemensamma funktioner, behandlas även i kapitlen 4 och 5 om den militära respektive civila delen av totalförsvaret.

I fråga om totalförsvarets personalförsörjning understryker kommittén att varje medborgare bör medverka i den befattning där nyttan för totalförsvaret blir störst och att denna grundprincip, med hänsyn till den ökande konkurrensen om olika personalkategorier mellan delar av totalförsvaret, framgent bör tillämpas i än högre grad än hittills. Kommittén anför att även personalplaneringen bör utgå från de angivna gemensamma operativa grunderna och att högsta prioritet beträffande personalförsörjningen bör ges de verksamheter som är väsentliga för att med kort förvarning snabbt bygga upp totalförsvarets motståndskraft mot militärt angrepp. Vidare betonas vikten av att nyckelpersonal inom det civila samhället ges möjlighet att fortsätta sin verksamhet i krig förutsatt att verksamheten från totalförvarssynpunkt då är nödvändig. Härutöver förordas bl. a. att civilförsvarets personalförsörjning inriktas mot en förnyring av organisationen.

I kapitlet om den militära delen av totalförsvaret anför kommittén att krigsorganisationen måste utvecklas med beaktande av hotutvecklingen och den allt svårare stridsmiljö som främst den militärtekniska utvecklingen medför. Med utgångspunkt i dessa förhållanden och de nuvarande bristerna inom försvarsmakten förordar kommittén att prioritet ges dels sådana åtgärder som syftar till att höja krigsorganisationens kvalitet och utbildningsnivå, dels åtgärder för utnyttjande av den tekniska utvecklingen för att modernisera och komplettera befintliga och beslutade system i syfte att förbättra dessas verkan. Härutöver bör enligt kommitténs mening en antalsmässig utökning ske i fråga om vissa särskilt viktiga förband.

Den inriktning som kommittén föreslår innebär att vissa system och funktioner inom marinen och flygvapnet prioriteras under den närmaste femårsperioden. Under den därpå följande femårsperioden föreslås inriktningen vara att prioritera arméns materiella förnyelse i en moderniserad struktur och organisation.

Beträffande underrättelsetjänsten konstaterar kommittén att dennas

grundläggande uppgift är att ge sådan förvarning om hot mot landet att vi i tid hinner höja vår beredskap i erforderlig grad. Vidare konstateras att underrättelsetjänsten mot bakgrund av det nordeuropeiska och nordatlantiska områdets ökande betydelse får ökad vikt vilket leder till behov av förstärknings- och anpassningsåtgärder av olika slag, bl.a. för att skapa balans mellan inhämtnings- och bearbetningsresurserna och för att öka underrättelseberedskapen genom att omställningen från fredsverksamhet till kris- eller krigsorganisation underlättas. Kommittén har i särskild ordning lämnat förslag till regeringen i dessa avseenden.

Kommittén noterar att telekrigföringen, dvs. användningen av medel för elektronisk krigföring, är ett teknikområde i mycket dynamisk utveckling. Kommittén förordar bl.a. att det svenska försvarets åtgärder på telekrigföringsområdet, som i stor utsträckning varit inriktade på att skydda våra sambands- och vapensystem, i ökad utsträckning också inriktas mot aktiva telekrigföringsåtgärder. Vidare påtalar kommittén behovet av ett samlat grepp om telekrigföringsfrågorna.

Med hänsyn till den tekniska och strategiska utvecklingen har kommittén funnit skäl att i sina avvägningar prioritera luftförsvarets utveckling och dess verksamhetsmöjligheter i olika delar av landet. Kommittén bedömer det härvid angeläget att dels öka kapaciteten och uthålligheten hos befintliga och kommande flygsystem genom tillförande av moderna vapen och elektroniska motmedel, förbättrad stridsledning och luftbevakning samt utökad baskapacitet, dels tidigt utöka luftvärnet med förband med längre räckvidd och allväderskapacitet.

En särskild, långsiktig satsning föreslås för att förstärka jaktflygets beväpning. Sålunda förordar kommittén att ny elektronik till den befintliga radarjaktroboten 71 anskaffas i samverkan med utländsk industri varefter roboten kan utnyttjas av såväl JA 37 som JAS 39. Samtidigt klarläggs inför 1992 års försvarsbeslut förutsättningarna för att kunna ta ställning till en utveckling av en framtida svensk radarjaktrobot.

Härutöver förordas att frågan om en utökning av antalet JAS 39 övervägs inför 1992 års försvarsbeslut och att attackflygförbandens beväpning förbättras, bl.a. genom att AJ 37 ges möjlighet att bära modern sjömålsrobot.

I syfte att förbättra tillgången på effektiva system för bekämpning av en angripares strids- och transportfartyg och förstärka försvaret av kust- och skärgårdsområdena föreslår kommittén bl.a. att antalet ubåtar utökas från 12 till 14 genom livstidsförlängning av två ubåtar av typ Sjöormen, att ubåtsförbanden ges ökad kapacitet i olika avseenden, att moderna tunga kustrobotförband tillförs och att kapaciteten för sjöminkrigföring förbättras.

Ytstridsförbandens utformning föreslås närmare prövas inför 1992 års försvarsbeslut. I detta sammanhang förordar kommittén att ett nytt, mångsidigt användbart ytstridsfartyg tas fram.

Vidare föreslår kommittén ett antal åtgärder för att påskynda ubåtsskyddets kvalitativa utveckling, utöver de olika åtgärder som följer av redan fattade beslut och som i sin helhet kan påräknas ge effekt först efter år 1990. Sålunda föreslås bl.a. att övervakningsförmågan förbättras genom anskaffning av mer kvalificerad utrustning till ett ökat antal enheter. I syfte

att ytterligare förstärka kapaciteten för övervakning i fred och under neutralitet föreslås en utökad samordning genomföras mellan försvarsmakten och kustbevakningen.

I fråga om arméstridskrafterna framhåller kommittén att våra mest kvalificerade förband – de operativt rörliga brigaderna med erforderliga understödsförband – måste ha anfallskapacitet för aktuella terrängtyper och snabbt kunna utveckla god anfallskraft främst i kust- och gränsområden samt mot större luftlandsättningar. För att kunna utnyttja de offensiva stridskrafterna ur olika försvarsgrenar är det väsentligt att ett territoriellt försvar snabbt kan upprättas vid viktiga punkter, områden och baser. Rörligheten och sjuktransportmöjligheterna bör förbättras genom en förnyelse och utökning av transportkapaciteten med helikoptrar.

Vidare framhåller kommittén att inriktningen under den närmaste femårsperioden främst bör vara att höja utbildningsnivån inom armén, medan stora delar av den erforderliga materiella förnyelsen däremot måste anstå till 1990-talet och prioriteras i 1992 års försvarsbeslut. Det underlag som redovisats av överbefälhavaren är enligt kommitténs bedömning inte tillräckligt för att det skall vara möjligt att nu ta ställning till arméns fortsatta utveckling. Sålunda förordar kommittén att ett kompletterande utredningsunderlag tas fram avseende utvecklingen av armén och att detta underlag skall redovisas redan år 1988.

Kommittén konstaterar att ett av försvarsmaktens stora problem är bristen på personal och att ett antal åtgärder erfordras för att stimulera rekryteringen, minska förtidsavgångarna och härigenom bryta den nuvarande negativa utvecklingen i fråga om tillgången på yrkesofficerare. I detta sammanhang förordas att nuvarande personalstyrning från statsmaktens sida genom angivande av ett personalminskningsmål i form av detaljerade och strikta personalramar ändras till förmån för andra styrformer. Vidare föreslås ett antal åtgärder för att förbättra tillgången på yrkes- och reservofficerare och förbättra de anställdas villkor.

Kommittén understryker det nödvändiga i att försvarsmaktens personella kvalitet i högre grad än hittills uppmärksammas, bl. a. för att uppnå en högre verkningsgrad av befintlig organisation och materiel. Det konstateras att utbildningens mål är att skapa och vidmakthålla krigsförband som är användbara för sina huvuduppgifter omedelbart efter en snabbt genomförd mobilisering. Mot bakgrund av de brister som redovisats av överbefälhavaren bl. a. i fråga om förbandens samträning betonas vikten av att dessa brister elimineras genom förbättrad förbandsutbildning och återkommande repetitionsövningar samt genom övningar där stridskrafter ur olika försvarsgrenar samverkar. I detta sammanhang bedömer kommittén att nu tillämpade tider för grundutbildning knappast kan förkortas om gällande mål skall kunna nås. Snarare torde utbildningstiden behöva förlängas något för vissa förbandstyper eller värnpliktskategorier för att uppnå erforderliga utbildningsförbättringar.

I ett avslutande avsnitt i kapitlet om de militära delarna av totalförsvaret anger kommittén de ekonomiska utgångspunkterna för de olika förslag som lämnats. Därvid anges en sammanlagd ökning av den militära ramen med 6200 milj. kr. under den kommande femårsperioden, utgående från en grundnivå om 23759 milj. kr. Vidare anges att reserver för perioden bör

avsättas med 1500 milj. kr. och att priskompensation av den militära ramen bör ske enligt det förslag som kommittén redovisat i avsnittet 3.7, baserat på resultatet av en särskild arbetsgrupps arbete.

För perioden 1992–1997 anger kommittén att överbefälhavaren bör tillåtas planera med en köpkraftsram om 8200 milj. kr. över nämnda grundnivå och att minst motsvarande volym reserver som i den första perioden bör avsättas och skapas genom fortsatta rationaliseringar och förändringar inom försvaret, vilka bör redovisas inför 1992 års försvarsbeslut.

Totalförsvarets civila del har till uppgift att under kriser och i krig medverka i de samlade försvarsansträngningarna och säkerställa befolkningens och samhällets överlevnad. I detta ingår bl.a. att bereda skydd, rädda nödlidande och trygga livsnödvändig försörjning.

Samhällets förmåga att möta fredstida störningar är grundläggande för dess möjligheter att verka i kriser och krig. Enligt kommitténs mening är det av största vikt att i fredstida planering och samhällsutveckling särskild hänsyn därutöver tas till beredskapen för kriser och krig.

Kommittén finner att 1982 års försvarsbeslut beträffande totalförsvarets civila del i väsentliga avseenden bör fullföljas och vidareutvecklas. Delvis ändrade bedömningar av krisers och krigs längd och karaktär och av den militärtekniska utvecklingens konsekvenser motiverar emellertid vissa omprioriteringar.

Kommittén anser att beredskapen i fråga om försörjning med sjukvårdsmateriel av förbrukningskaraktär och läkemedel för främst den civila hälso- och sjukvården trots vidtagna åtgärder fortfarande ligger på en oacceptabelt låg nivå. Kommittén konstaterar vidare att ett fortsatt skyddsrumbyggnad enligt nu tillämpade principer skulle innebära att bristerna inte kan täckas under de närmaste årtiondena och finner det oacceptabelt att skyddsbehovet i bristområden inte kan tillgodoses inom överskådlig tid. Mot denna bakgrund förordar kommittén en ändrad inriktning som i stort innebär dels en intensifierad satsning på hälso- och sjukvården, dels en ändrad inriktning av befolkningsskyddet inom civilförsvaret. Sammantaget bedöms dessa åtgärder medföra en för befolkningens överlevnadsmöjligheter i krig mer ändamålsenlig fördelning av resurserna.

Kommitténs samlade bedömning av kriser och krig som utgångspunkt för planeringen leder till slutsatsen att beredskapslagren främst av olja kan minskas med bibehållande av en tillräckligt hög försörjningssäkerhet. De medel som på så sätt kan frigöras föreslås utnyttjas för andra behov inom totalförsvaret, där kommitténs bedömning av hotbilden ger vid handen att ytterligare åtgärder är nödvändiga.

Kommittén återger vissa av de iakttagelser och bedömningar av samhällsutvecklingen i ett sårbarhetsperspektiv som redovisades i den säkerhetspolitiska rapporten. Sårbarhetsfrågorna kan enligt kommitténs mening i allt väsentligt betraktas som problem som avser enskilda funktioner och behandlas därför i samband med genomgången av de olika funktionerna. Emellertid kan samhällets beroende av datorer och informationsbehandling betraktas som ett för funktionerna gemensamt sårbarhetsproblem. Kommittén konstaterar att datoriseringen blivit så integrerad i vissa verksamheter att ADB-stöd i stor utsträckning torde vara nödvändigt även

under kriser och i krig för att en verksamhet skall kunna bedrivas på en rimlig nivå.

När det gäller inriktningen av planeringen inom de enskilda funktionerna är innebörden av kommitténs förslag i stort följande.

I fråga om civil ledning och samordning förordar kommittén att ledningsfunktionen förstärks. Kommittén betonar det angelägna i att resurserna inom länsstyrelserna prioriteras på ett sådant sätt att försvarsenheterna ges möjligheter att fullgöra sina uppgifter. Statliga bidrag till kommunernas planläggnings-, övnings- och utbildningsverksamhet föreslås utgå under ytterligare ett antal år. Det är vidare angeläget att en översyn och nyplanläggning av den landstingskommunala beredskapen genomförs. Kommittén betonar vikten av att kommunerna analyserar konsekvenserna av störningar i den kommunaltekniska försörjningen.

I fråga om telekommunikationsområdet understryks betydelsen av att televerkets nät ges en sådan motståndskraft och flexibilitet att det kan uppfylla de höga funktionskrav som kommer att ställas på det under kriser och i krig. Krigsskyddsåtgärder bör vidtas som motsvarar det högsta av de av regeringen anvisade planeringsalternativen. Televerket föreslås svara för finansieringen av sina beredskapsåtgärder.

När det gäller civilförsvar föreslås beträffande befolkningsskyddet att det framtida skyddsrumbyggandet i högre grad än hittills inriktas på sådana områden där mer betydande risker finns för civilbefolkningen. Kommittén förordar därutöver en väsentligt ökad satsning på att komplettera skyddsrumbyggandet med andra skyddsåtgärder som kan bidra till att bristerna täcks inom överskådlig tid, t.ex. åtgärder som möjliggör utnyttjande av befintliga tunnelsystem och källare som skydd.

Kommittén förordar att studier snarast påbörjas för att ge ett underlag, bl. a. grundat på nya mål- och riskanalyser, för beslut om befolkningsskyddet med den av kommittén föreslagna inriktningen. I avvaktan på att resultatet av dessa studier kan utnyttjas bör skyddsrumbyggandet styras till de områden där såväl riskerna som bristerna framstår som mest uppenbara, dvs. i huvudsak sådana områden som betecknas som riskområden i aktuella skyddsplaner.

På räddningstjänstområdet föreslås bl. a. att förmågan att leda räddningstjänsten under svåra förhållanden stärks och att förutsättningarna att möta kemiska hot förbättras.

När det gäller varuförsörjningen anser kommittén att den allmänna inriktningen i 1982 års försvarsbeslut alltså bör gälla. Beträffande de flesta förnödenheter bör dock enligt kommitténs bedömning kunna förutsättas en mer omfattande utrikeshandel under förkrigsskedet än vad som hittills legat till grund för planeringen. På livsmedels- och beklädnadsområdena innebär kommitténs bedömning även av förkrigsskedets längd en förändring. De särskilda planeringsförutsättningar och i vissa fall produktionsmål som riksdagen tidigare beslutat om på livsmedels- och beklädnadsområdena föreslås upphävas såsom av riksdagen beslutade mål.

När det gäller livsmedelsförsörjningen förordar kommittén att den regionala försörjningsförmågan i krig ägnas särskild uppmärksamhet. På beklädnadsområdet bedöms behovet av att upprätthålla produktionskapacitet komma att minska och i första hand beröra tillgången på vissa grundtex-

tila varor. Kommittén finner det synnerligen angeläget att de försörjningsmässiga problemen i fråga om elektroniska komponenter närmare klarläggs.

Fredskrislagringen på kemi-, metall- och beklädnadsområdena föreslås upphöra till följd av att beredskapsåtgärder som avser fredstida störningar enligt kommitténs mening i normalfallet bör genomföras och bekostas av det organ som har ansvaret för den fredstida verksamheten.

När det gäller energiförsörjningen har kommittén tagit del av energiberedskapsutredningens förslag till nytt oljelagringsprogram. Kommittén bedömer att en högre genomsnittsnivå för importen av olja bör kunna förutsättas för förkrigsskedet än vad energiberedskapsutredningen har antagit utan att kravet på en tillräckligt hög försörjningssäkerhet eftersätts. Kommitténs bedömning är därför att de totala beredskapslagren av olja kan minska med 2 milj. m³ utöver den minskning på 3,5 milj. m³ som energiberedskapsutredningen föreslagit. Kommittén föreslår dock att de statliga oljelagren bibehålls på i huvudsak nuvarande nivå.

Elförsörjningen och transportfunktionen måste enligt kommitténs mening ges hög prioritet i beredskapsplaneringen. Kommittén framhåller vikten av en tillräcklig säkerhet i fråga om den kommunaltekniska försörjningen mot fredstida störningar. Det ankommer på kommunerna att vidta sådana åtgärder.

När det gäller psykologiskt försvar förordar kommittén att överstyrelsen för civil beredskap och styrelsen för psykologiskt försvar vidtar åtgärder i syfte att förbättra beredskapen, bl. a. i fråga om samordningen mellan de centrala myndigheternas tänkta informationsgivning under kriser och i krig.

Kapitlet om den civila delen avslutas med att kommittén framlägger förslag till principer för finansieringsansvar för de civila delarna av totalförsvaret. Förslaget innebär bl. a. att kostnadsansvaret vad gäller beredskapen mot säkerhetspolitiska kriser och krig delas mellan staten och den som har ansvar för den aktuella verksamheten. Sålunda förordas att det organ som skall upprätthålla en verksamhet under kriser och i krig självt skall svara för de administrativa kostnaderna medan huvudregeln när det gäller investeringar föreslås vara att staten ansvarar för kostnaderna.

Vidare lämnar kommittén förslag till konstruktion av ekonomisk ram och till priskompensationssystem för totalförsvarets civila del. Kommittén föreslår att planeringsramen för den civila delen av totalförsvaret under försvarsbeslutsperioden skall uppgå till 7823 milj. kr. och att priskompensation av ramen bör ske enligt det förslag som kommittén redovisat i avsnittet 5.10 baserat på resultatet av en särskild arbetsgrupps arbete.

I kapitel 6 redovisas kommitténs överväganden och förslag i fråga om försvarsindustri och försvarsforskning. Kommittén konstaterar att inhemsk kapacitet att utveckla och underhålla försvarsmateriel är en för Sverige betydande säkerhetspolitisk tillgång. Den bidrar till att skapa respekt för vår vilja och förmåga att föra en långsiktig, fast och konsekvent alliansfri utrikespolitik och att värna vårt land.

Kommittén anser att nuvarande, för ett litet land ovanligt breda, industriella förmåga att sammanhålla utveckling och tillverkning av kvalificerad försvarsmateriel så långt möjligt bör bevaras inom landet. Kommit-

tén har i sina överväganden inte funnit något betydande materielområde där det med utgångspunkt från försvarets långsiktiga behov finns onödig industriell kompetens. Däremot finns det ett antal områden där den svenska försvarsindustrins kapacitet behöver anpassas till försvarsmaktens behov av materiel och rimliga exportantaganden.

Kommittén har övervägt de framtida behoven av kompetens och kapacitet för vissa väsentliga försvarsmaterielområden. Kommittén har därvid funnit att inom stridsfordonsområdet nuvarande planering innebär att kompetensen är säkerställd minst till nästföljande försvarsbeslut. Beträffande varvsindustrin för örlogsfartyg krävs en anpassning av den totala kapaciteten för nybyggnad och underhåll av örlogsfartyg till aktuella förhållanden. Beträffande flygindustriområdet påpekar kommittén att en ökad, civilt inriktad utvecklingskapacitet är viktig vid sidan av den militärt inriktade kompetensen. För den svenska ammunitionsindustrin finner kommittén att försvarsmaktens behov av ammunition inte kan belägga båda de aktuella företagen. Kompetensen för artilleri- och pansarvärnssystem samt olika slag av ammunition bör emellertid om möjligt bevaras inom landet. Även robotkompetensen bör bevaras, men anpassningsåtgärder erfordras inom industrin varvid företagens samlade kompetens till avsevärd del bör kunna samutnyttjas för olika typer av robotprojekt. Den svenska kompetensen inom elektronik- och motmedelsindustrin liksom även inom det havsteknologiska områdets militära del bör ägnas ökad uppmärksamhet. Olika samordnings- och samarbetsåtgärder kan bli nödvändiga. Inom vidmakthållandeområdet pekar kommittén på betydelsen av en fortsatt rationell och kostnadseffektiv flygmotorkompetens inom landet.

Kommittén har även övervägt vissa frågor angående samarbetet mellan svenska och utländska försvarsindustriföretag samt förhållandena för exporten och importen av försvarsmateriel. Därvid föreslår kommittén principer för samarbetets bedrivande framöver. Kommittén har också övervägt frågor angående upphandling av försvarsmateriel samt myndigheters styrning i försvarsindustrifrågor. Behovet av lämpliga bestämmelser för upphandling av försvarsmateriel påpekas särskilt. Enligt kommitténs mening är det också viktigt att vidareutveckla överbefälhavarens och försvarets materielverks planering och samordning inom materielområdet, bl. a. i syfte att bevara svensk försvarsindustri.

Beträffande den svenska försvarsforskningen anser kommittén att det är av stor vikt att det svenska försvaret kan utformas med egna värderingar och eget kunnande som grund. Försvarsforskningen skall bidra till möjligheterna att tidigt upptäcka förändringar i vår omvärld och i den tekniska utvecklingen liksom att bidra till att identifiera behov av och lämna underlag för erforderlig förändring inom totalförsvaret.

Kommittén anser att den av FOA föreslagna inriktningen av den gemensamma forskningsverksamheten i allt väsentligt är lämplig. Förslaget innebär bl. a. en kraftfullare prioritering av forskningen inom områden där den tekniskt-vetenskapliga utvecklingen går snabbt och som är av vital betydelse för totalförsvaret. Därutöver innebär förslaget bl. a. en förstärkning av forskning som är av särskild betydelse för de civila delarna av totalförsvaret.

I betänkandets båda avslutande kapitel redovisar kommittén sina överväganden och förslag beträffande de frågor rörande svensk nedrustningspolitik och handelspolitiska beroendeförhållanden som berörs i direktiven. Dessa frågor har även behandlats i den säkerhetspolitiska rapporten, men kommittén har inte minst med anledning av vad som anförts i vissa remissyttranden till denna rapport bedömt det befogat att ytterligare penetrera dessa ämnen.

Beträffande nedrustningspolitiken betonar kommittén vikten av att denna ges en långsiktig utformning och bereds, i samverkan mellan olika berörda myndigheter och instanser, som ett medvetet och aktivt led i säkerhetspolitiken som helhet. Vidare framhåller kommittén att vi från svensk sida, vid sidan av vår traditionella strävan att främja kärnvapenedrustning, förhindra kärnvapenspridning och öka säkerheten mot att befintliga kärnvapen kommer till användning, bör ägna ökad uppmärksamhet mot frågor rörande de konventionella styrkeförhållandena och stabiliteten i Europa. ESK-processens betydelse i detta perspektiv understryks.

När det slutligen gäller handelspolitikens säkerhetspolitiska aspekter konstaterar kommittén att det självfallet finns svårigheter inbyggda i en politik som innebär långtgående ekonomisk integration med västliga industriländer i fred och som samtidigt syftar till handelspolitisk självständighet i förhållande till maktblocken i krig. Kommittén framhåller vikten av fördjupad kunskap om det internationella handelssystemets egenskaper i fred och under kriser och om hur den nationella handlingsfriheten förändras. Kommittén konstaterar att en fortsatt ekonomisk knytning till Europa är av stor betydelse för Sveriges industriella och ekonomiska utveckling, samtidigt som det inom ramen för en omfattande utrikeshandel är viktigt att även fortsättningsvis bevara tillräcklig försörjningsförmåga i kriser och att undvika alltför ensidiga beroenden.

Kommittén har i sitt arbete identifierat ett antal områden inom vilka det erfordras beslutsunderlag inför nästa försvarsbeslut. Kommitténs viktigare förslag i dessa avseenden redovisas här i sammandrag.

Sålunda konstaterar kommittén att tillräckligt underlag för något samlat ställningstagande till frågan om totalförsvarets ledning i krig inte har disponerats men att arbetet med ledningsfrågorna har inletts. Kommittén understryker att det är viktigt att en samlad översyn av totalförsvarets ledning snarast fullföljs. I betänkandet påpekas några väsentliga frågor som därvid bör iakttas.

Kommittén har konstaterat att ett effektivt system för beredskapshöjning inom totalförsvaret är så väsentligt och samtidigt så komplicerat att denna fråga bör bli föremål för en skyndsam särskild översyn. Därtill råder en viss oklarhet beträffande beredskapsbegreppets innebörd inom totalförsvarets militära respektive civila delar. I en översyn bör därför även själva beredskapsbegreppet analyseras med sikte på att erhålla största möjliga ensning.

Kommittén föreslår som framgått i det föregående att kompletterande underlag beträffande arméns utveckling tas fram till år 1988. Det är angelä-

get att detta underlag möjliggör att framförallt utbildningen i väsentliga avseenden kan förbättras och fredsorganisationen ges en stabil långsiktig inriktning så att erforderliga beslut i dessa frågor kan fattas av riksdagen år 1989. Kommittén redovisar i betänkandet grunderna för en sådan utrednings bedrivande.

Luftförsvarsfrågorna har varit viktiga i kommitténs överväganden. Kommittén har därvid funnit ett behov av ett samlat operativt underlag för luftförsvarets långsiktiga utveckling och föreslår att sådana studier genomförs inför nästa försvarsbeslut.

Betydelsen av att i fred och under neutralitet förbättra övervakningen av vårt sjöterritorium och att kunna ingripa mot olika slag av främmande militärt utnyttjande av detta har ökat under senare år. Mot bakgrund av denna tyngdpunktsförskjutning bör enligt kommitténs mening utformningen av nya ytstridsförband studeras inför försvarsbeslutet år 1992.

Kommittén har i flera avseenden konstaterat den ökande betydelsen av ett samordnat utnyttjande av försvarsmaktens och kustbevakningens resurser i syfte att förstärka kapaciteten i olika avseenden för uppgifter i fred och under neutralitet. Möjligheterna att samordna olika slag av verksamhet mellan organisationerna bör enligt kommitténs mening skyndsamt klarläggas.

Rationaliseringarna inom försvarsmakten bör fortsätta. Den inriktning som lades fast i 1982 års försvarsbeslut avseende perioden 1987–1992 bör fullföljas. Inför nästa försvarsbeslut bör en ny plan redovisas avseende sådana fortsatta rationaliseringar och övriga förändringar av fredsverksamheten som kan visa sig nödvändiga i syfte att säkerställa krigsorganisationens fortsatta utveckling och kvalitet.

När det gäller de civila delarna av totalförsvaret förordar kommittén en ändrad inriktning av befolkningsskyddet. Sålunda bör enligt kommitténs mening det framtida skyddsrumbyggandet i högre grad än hittills inriktas på sådana områden där mer betydande risker finns för civilbefolkningen. Vidare förordar kommittén en väsentligt ökad satsning på att komplettera skyddsrumbyggandet med andra skyddsåtgärder. Studier föreslås snarast påbörjas för att ge ett underlag, bl. a. grundat på nya mål- och riskanalyser, för beslut om befolkningsskyddet med denna inriktning.

Kommitténs förslag beträffande finansieringsprinciper för den civila delen av totalförsvaret innebär bl. a. att televerket skall svara för finansieringen av sina beredskapsåtgärder. Det är enligt kommitténs mening väsentligt att styrformer utarbetas som medger att regeringen kan tillse att telekommunikationerna utformas på ett sådant sätt att de kan uppfylla kraven under kriser och i krig.

Till betänkandet har fogats reservationer av ledamöterna Carl Bildt och Gunnar Björk.

Ledamoten Bildt skriver i sin reservation bl. a. följande:

Kommitténs huvudinriktning vad gäller utvecklingen av det civila totalförsvaret kan godtas. Däremot kan delar av de gemensamma grunderna för totalförsvaret icke accepteras då de är uttryck för en alltför förenklad syn

på de konflikter och krig som kan komma att inträffa. I reservationen förordas en översyn av dessa frågor och i samband därmed en förnyad prövning av försörjningsberedskapens omfattning och inriktning.

Kommitténs huvudinriktning vad gäller det militära försvaret leder, enligt reservationen, till fortsatta eftersläpningar gentemot omvärlden. Försvarsekonomi måste utvecklas med ett årligt realt tillskott under en längre tidsperiod för att kvantitativa nedskärningar eller kvalitativ urholkning skall kunna undvikas. Utgångspunkten för ramkonstruktionen skall vara ett köpkraftsinnehåll motsvarande ca 2% årlig real tillväxt.

Den säkerhetspolitiska situationen kräver tidiga förstärkningar av främst luftförsvaret och ubåtsskyddet. Större medel måste avdelas för arméns utbildning och modernisering. Utrymmet för utveckling av främst televapen måste bli större.

Ledamoten Björk anför i sin reservation bl. a. följande:

Grunderna för kommitténs nya antaganden om att vi i en krissituation kan få in mer förnödenheter än vi hittills planerat för kan inte accepteras.

På det civila totalförsvarets område accepteras vidare inte den hårda neddragning som görs beträffande skyddsrum och fredskrislagring samt minskningen inom textil- och livsmedelsområdena. Vidare framhålls i reservationen att den nya hemskyddsorganisationen samt självskyddsutbildning och materiel till civilförsvaret inte får eftersättas. En ökning av anslagen bör i stället ske.

Beträffande det militära försvaret bör en ökad satsning ske på att förbättra kvaliteten i arméns utbildning. En grupp JA 37 Viggen bör anskaffas för att förbättra incidentberedskapen i södra Östersjön. Denna bör placeras i Visby. En ökad satsning i förhållande till majoritetens förslag bör ske i fråga om västkustens försvar samt en tidigareläggning av ubåtsanskaffning. Såsom ekonomisk nivå för det militära försvaret föreslås en ökning med 600 milj. kr. utöver majoritetens förslag.

1 Säkerhetspolitiska utgångspunkter

Försvarskommittén har i sin rapport "Svensk säkerhetspolitik inför 90-talet" (SOU 1985:23) redovisat sin syn på den internationella miljön och den svenska säkerhetspolitikens inriktning i stort. Rapportens bedömningar och slutsatser ligger fast. De återges nedan i vissa huvuddrag. Kommittén vill i detta sammanhang understryka behovet av en bred säkerhetspolitisk utbildning, inte minst i skolan.

1.1 Den säkerhetspolitiska miljön

I den säkerhetspolitiska rapporten berörde kommittén inledningsvis den internationella säkerhetspolitiska utvecklingen med tonvikt på förhållanden som direkt kan påverka vår säkerhet, främst öst-väst-relationerna och den europeiska och nordatlantiska strategiska situationen.

Det nordeuropeiska området karakteriseras dels av en fortsatt grundläggande stabilitet i vad avser den politiska situationen och den säkerhetspolitik som förs av de nordiska länderna själva, dels av att det nordeuropeiska och nordatlantiska området av stormakterna ägnas ett ökande säkerhetspolitiskt och strategiskt intresse.

I sin analys av konflikter och hot som kan beröra Sveriges säkerhet konstaterade kommittén att en väpnad konflikt i vårt närområde knappast är tänkbar under i övrigt lugna och stabila förhållanden mellan maktblocken. I händelse av en större, öppen konflikt mellan blocken kan emellertid det nordiska området komma att beröras redan i de inledande faserna.

Kommittén bedömde att båda maktblocken har ett starkt intresse av att undvika en sådan konfrontation men uteslöt inte att ett krig trots detta kan uppstå, i första hand då genom en process där successiva beslut fattas under bristfällig information och osäkerhet om motpartens reaktioner. Kommittén bedömde det sannolikt att blocken åtminstone inledningsvis söker hålla ett krig på konventionell nivå.

Ett krig i Europa kan enligt rapporten komma att föregås av ett skede med tilltagande motsättningar mellan maktblocken och alltmer omfattande handelsstörningar. En fylligare redogörelse för handelspolitiska problem främst under sådana skeden återfinns i kapitel 8.

Kommittén fann i sin sammanfattning av hotbilden att det nordeuropeiska och nordatlantiska områdets ökade strategiska betydelse, motsätt-

ningarna mellan stormaktsblocken och den militärtekniska utvecklingen sammantagna lett till att Sveriges läge blivit mera utsatt i samband med kriser och väpnade konflikter i vår omvärld. Denna utveckling har också lett till ökade påfrestningar i fred, främst i form av kränkningar av vårt territorium. Kommittén noterade att dessa tendenser berördes redan i 1982 års försvarsbeslut men att de genom senare tids utveckling kommit till tydligare uttryck.

1.2 Grunder för svensk säkerhetspolitik

Beträffande utgångspunkterna för Sveriges säkerhetspolitik konstaterade kommittén i sin säkerhetspolitiska rapport följande.

Sveriges säkerhetspolitik syftar till att bevara vårt lands oberoende. Vårt säkerhetspolitiska mål bör 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. Ett viktigt led i dessa strävanden är att bidra till fortsatt lugn och stabilitet i Norden och att minska riskerna för att Sverige dras in i krig och konflikter.

I strävandena att säkerställa dessa mål utformas Sveriges säkerhetspolitik väsentligen i ett samspel mellan utrikespolitiken och försvarspolitiken. Huvudlinjen i denna politik är neutralitetspolitiken, alliansfrihet i fred syftande till neutralitet i krig. Sverige har valt denna handlingslinje därför att den bäst gagnar våra övergripande säkerhetspolitiska mål. Neutralitetspolitiken är inte ett utflöde av andra staters önskemål eller krav. Den är inte internationellt garanterad eller traktatbunden. Inte heller innehåller folkrätten några regler för hur en politik syftande till neutralitet i krig skall utformas i fredstid. Det är vi själva som valt denna politik och som bestämmer dess innehåll.

Neutralitetspolitiken förutsätter att omvärlden kan hysa förtroende och respekt för vår vilja och förmåga att orubbligt hålla fast vid den valda utrikespolitiska linjen. Detta förtroende grundläggs genom vårt agerande i fred, genom en långsiktig, fast och konsekvent utrikespolitik och genom ställningstaganden i övrigt som understryker vår beslutsamhet att stå obundna. En aktiv utrikespolitik, syftande till avspänning, internationell nedrustning och fredlig utveckling är ett väsentligt inslag i den svenska säkerhetspolitiken.

Neutralitetspolitiken förutsätter vidare en fast och konsekvent försvarspolitik, som redan i fred skapar förtroende i omvärlden för vår vilja och förmåga att försvara oss. Ett starkt och allsidigt totalförsvar gör säkerhetspolitiken trovärdig.

Sveriges säkerhet är i hög grad beroende av den internationella utvecklingen i stort, särskilt utvecklingen i vårt närområde. Den säkerhetspolitiska situationen i vår omvärld är av stor betydelse för avvägningen mellan säkerhetspolitikens olika medel. Denna avvägning är inte en gång för alla given, utan måste bestämmas med hänsyn till rådande förhållanden. Samti-

dig gäller att säkerhetspolitiken måste präglas av långsiktighet och konsekvens.

Utrikespolitiken och försvarspolitiken utgör sålunda de centrala dimensionerna i den svenska säkerhetspolitiken. Det är den samlade styrkan i våra säkerhetspolitiska åtgärder som underbygger vår bestämda föresats att i alla lägen slå vakt om alliansfriheten och neutraliteten, och att i händelse av krig till det yttersta värna vår frihet och vårt oberoende.

Beträffande utrikespolitiken anförde kommittén bl. a. följande.

Den aktiva och alliansfria utrikespolitiken syftar till att främja en fredlig utveckling i vår omvärld, att förhindra konflikter, att undanröja konfliktorsaker samt att även i övrigt främja och tillvarata Sveriges säkerhetsintressen. En utrikespolitik som bekräftar vår fasta vilja att stå fria och obundna är grundläggande för utformningen av den svenska säkerhetspolitiken.

Trots ett ökat strategiskt stormaktsintresse för det nordiska området har läget i Norden kännetecknats av ett betydande mått av stabilitet. En viktig förklaring till detta är de nordiska ländernas säkerhetspolitik och att stormakterna har kommit att bedöma det grundläggande säkerhetspolitiska mönstret i Norden som möjligt att förena med sina intressen. Den svenska neutralitetspolitiken ingår som en vital beståndsdel i detta mönster. Det är ett grundläggande svenskt intresse att omvärlden kan lita på att denna vår politik ligger fast.

Det är av vikt att omvärlden är övertygad om såväl vår vilja som vår förmåga att i alla lägen fullfölja vår neutralitetslinje. Denna betraktas som en varaktig och värdefull faktor för nordisk och europeisk säkerhet. Utta-landen av stater i öst och väst ger oss stöd för uppfattningen att den svenska neutralitetspolitiken bedöms som trovärdig. För att kunna bidra till en lugn och stabil utveckling i Norden får vår politik inte skapa vare sig farhågor eller förväntningar hos någon av stormakterna. Det är därför av stort värde att den svenska neutralitetspolitikens innebörd även fortsättningsvis är klar och tydlig för omvärlden. Den djupa folkliga förankring som neutralitetspolitiken har spelat i detta sammanhang en betydelsefull roll.

Härutöver noterade kommittén bl. a. att Sverige också verkar för att stärka FN:s auktoritet och att ge organisationen bättre möjligheter att upprätthålla internationell fred och säkerhet. I arbetet för en fredligare värld är även vår strävan att öka respekten för folkrätten av stor betydelse.

Kommitténs synpunkter på frågor rörande svensk nedrustningspolitik redovisas i kapitel 7.

Kommittén redovisade vidare i den säkerhetspolitiska rapporten sina förslag beträffande försvarspolitikens principiella inriktning. De återges här i vissa huvuddrag och behandlas ytterligare i kapitel 2 nedan.

Som del av säkerhetspolitiken fordras en fast och konsekvent försvarspolitik som inger respekt och förtroende såväl i omvärlden som hos svens-

ka folket. Totalförsvaret skall i första hand vara fredsbevarande genom att ha sådan styrka, sammansättning och beredskap att en angripares förluster och andra uppföringar i samband med försök att utnyttja vårt land inte ter sig rimliga i förhållande till fördelarna. Ett så utformat totalförsvaret utgör ett väsentligt bidrag till lugn, stabilitet och en begränsad stormaktsnärvaro i det nordiska området i fred och i internationella kriser. Det är därtill en förutsättning för att svensk neutralitet skall bli respekterad vid krig i vårt närområde.

Totalförsvarets planering bör utgå från att militära angrepp på Sverige utgör led i en konflikt mellan stormaktsallianserna. Sådana angrepp kan då antas syfta till att utnyttja Sverige som genomgångs- och basområde för militära operationer riktade mot mål i vårt närområde samt till att hindra motparten från ett sådant utnyttjande.

Tillgång till svenskt område inklusive vårt luftrum kan vara av betydande militärt värde för var och en av stormaktsallianserna i samband med ett krig dem emellan. Värdet av att kunna utnyttja svenskt område respektive det hot för motparten som ligger däri förstärks av den militärtekniska utvecklingen och då särskilt de ökade räckvidderna hos stormakternas taktiska flyg. Även tillkomsten av kryssningsrobotar med stor räckvidd är av betydelse i detta sammanhang.

Försök att utnyttja svenskt område kan få formen av krav understödda av militärt hot eller ytterst en invasion av vårt land. Den tidigare redovisade bedömningen att angrepp på Sverige skulle utgöra led i ett krig mellan maktblocken innebär att ingetdera av dessa rimligen kan utnyttja mer än en begränsad del av sina resurser för angrepp mot vårt land. Storleken av denna del låter sig dock inte lätt fastställas.

Ett militärt angrepp skall kunna mötas varifrån det än kommer. Våra stridskrafter skall kunna utnyttjas med tyngdpunkt i gräns- och kustområdena för att därigenom i det längsta förhindra att angriparen får fast fot på svensk mark. Man kan emellertid inte bortse från risken att en angripare lyckas tränga djupt in i vårt land. Därför måste ett effektivt och uthålligt motstånd kunna föras i organiserade former i varje del av landet, även inom sådana områden som angriparen har tagit. Befolkning och egendom skall skyddas och den livsnödvändiga försörjningen tryggas. Samhällets väsentligaste funktioner skall säkerställas. Försvarsviljan underbyggs genom att befolkningen är förvissad om att det finns en effektiv totalförsvarsplanering för dessa svåra förhållanden. Det är angeläget att också försök från angriparens sida att genom propaganda undergräva vår motståndanda effektivt motverkas.

Vår planering skall även fortsättningsvis utgå från att någon form av politisk förvarning erhålls inför en utveckling i vår del av världen som skulle kunna aktualisera ett väpnat angrepp. Samtidigt noteras de stora svårigheterna att i en utdragen kris rätt tolka andra staters avsikter och åtgärder. Speciellt gäller detta under skeden av hög politisk spänning mellan maktblocken och återkommande variationer i den militära beredskapen. Trots att möjligheterna att upptäcka mera omfattande militära förberedelser består eller t.o.m. ökar måste därför problemen rörande överraskande angrepp i dess olika aspekter ägnas fortsatt uppmärksamhet i totalförsvarets planering.

Det är följaktligen väsentligt att vår beredskap snabbt och flexibelt kan avpassas till aktuella situationer genom balanserade och samordnade åtgärder inom hela totalförsvaret.

Totalförsvaret skall även inriktas på att möta konsekvenserna av andra säkerhetspolitiska kriser än krig. Sådana kriser kan bli utdragna och kan kännetecknas bl. a. av ekonomisk och handelspolitisk konfrontation. Det är väsentligt för vår säkerhetspolitiska trovärdighet och för vårt totalförsvars styrka i krig att vi kan möta försök till påtryckningar och handelsrestriktioner i sådana situationer.

Redan i fredstid, och i än högre grad under neutralitet vid krig i omvärlden, måste respekten för vår territoriella integritet upprätthållas. Kränkningar av vårt territorium kan aldrig accepteras. Kränkningar i fredstid kan bidra till främmande staters förmåga att i samband med ett väpnat angrepp bekämpa vårt totalförsvaret. I neutralitetsslägen kan kränkningar gradvis dra in oss i kriget. Det är väsentligt att vi upprätthåller en helhetsbild av kränkningar av alla slag och ägnar motverkan av dem fortsatt stark uppmärksamhet. Det är av stor vikt att vi fortsätter att förbättra vår förmåga att möta undervattenskränkningar.

Stormakternas väsentligaste militära intressen för vårt område torde vara förknippade med dess eventuella utnyttjande i ett konventionellt krig. Ett kärnvapenkrig skulle med största sannolikhet få ett kort förlopp under vilket stormakterna tvingas koncentrera sig helt på att få ett slut på kriget och klara sin egen fortsatta existens. Skulle Sverige fortfarande stå utanför ett storkrig då detta trappas upp till kärnvapennivå är det därför mycket osannolikt att ett angrepp – med eller utan kärnvapen – skulle inledas mot vårt land. Däremot kan Sverige drabbas av omfattande sidoverkningar då kärnvapen sätts in i andra länder.

Vår totalförsvarsplanering med avseende på riskerna för kärnvapenkrig bör även fortsättningsvis ha följande inriktning. Svensk säkerhetspolitik syftar bl. a. till att hålla Sverige utanför ett krig mellan stormaktsblocken. Lyckas vi stå utanför en inledande, konventionell fas av ett storkrig minskar även risken väsentligt att vi blir utsatta för bekämpning med kärnvapen om kriget trappas upp. Ett tillräckligt starkt och allsidigt totalförsvaret är en förutsättning för att Sverige skall lyckas i dessa strävanden. Därutöver krävs särskilda åtgärder för skydd mot kärnvapenkrig i vår omvärld, och för att öka statsmakternas möjligheter att stå emot hot om kärnvapeninsats mot Sverige. Den närmaste inriktningen av sådana skyddsåtgärder mot kärnvapen, liksom mot kemiska och biologiska stridsmedel, redovisas i kapitel 3.

2 Försvarspolitikens inriktning

2.1 Allmänna principer för det svenska totalförsvaret

Ett starkt och allsidigt totalförsvaret skapar redan i fred förtroende i omvärlden för vår vilja och förmåga att försvara oss.

För att vår motståndskraft mot yttre hot skall bli så hög som möjligt skall alla samhällsfunktioner som har viktiga uppgifter under kriser och i krig kunna ställa om för att verka i sådana situationer. Totalförsvaret omfattar i krig hela det omställda samhället.

Totalförsvaret skall vara så uppbyggt och organiserat att det är hela folkets angelägenhet. Av största betydelse är att varje medborgare allt efter sin förmåga bereds tillfälle att bidra till landets försvar. Detta tillgodoses bäst om vårt totalförsvaret även i fortsättningen bygger på den allmänna värnplikten, civilförsvaretsplikten och andra former för tjänstgöringsskyldighet. Den frivilliga försvarsverksamheten tillför totalförsvarets militära och civila delar viktig kapacitet och är ett uttryck för vår försvarsvilja. Den ger möjligheter för stora grupper att frivilligt ansluta sig till och utbilda sig för totalförsvaret. Totalförsvarets organisation och verksamhet i fred skall bereda landets medborgare möjlighet att på ett effektivt sätt förbereda sig för att medverka i landets försvar.

Totalförsvaret skall utformas och personalen utbildas med utgångspunkt i vår samhällsutveckling och i våra egna försvarsbetingelser i övrigt med avseende på främst vår defensiva inriktning, vår geografi, vårt klimat och vårt system med plikttjänstgöring. Egen forskning och försvarsindustri ger oss möjlighet att förse försvaret med utrustning som är anpassad till dessa betingelser. Därigenom kan vi också minska verkan mot oss av de vapen och motmedel som stormakterna utvecklar för att använda mot varandra. Det är av dessa skäl ändamålsenligt att i viktiga avseenden ge totalförsvaret en svensk profil.

Den svenska samhällsutvecklingen är av stor betydelse för utformningen av vår försvarspolitik. Såsom utvecklas närmare i senare avsnitt har denna utveckling i vissa avseenden lett till en uppbyggnad av resurser som ökat möjligheterna att möta störningar och skador även under kriser och i krig. I andra avseenden har olika samhällsfunktioner blivit mer sårbara.

Den beskrivning av det svenska totalförsvarets mål som senast lades fast av riksdagen i samband med 1982 års försvarsbeslut och som även återgavs i kommitténs säkerhetspolitiska rapport är enligt kommitténs mening i sak alltjämt giltig.

Kommittén har emellertid funnit skäl att modernisera denna och föreslår sålunda att för det svenska totalförsvaret, såsom en del av den svenska säkerhetspolitiken, följande mål skall gälla.

- Den svenska säkerhetspolitiken, utformad i ett samspel mellan utrikespolitiken och försvarspolitikerna, har som yttersta mål att trygga vårt lands frihet och oberoende. Säkerhetspolitiken syftar därvid till att skapa förtroende och respekt för vår vilja och förmåga att fullfölja vår neutralitetslinje och att till det yttersta försvara hela vårt land om vi utsätts för militärt angrepp. Säkerhetspolitiken skall därigenom också minska riskerna för att vårt land dras in i krig och konflikter samt bidra till lugn och stabilitet i det nordiska området. Säkerhetspolitiken främjar en fredlig internationell utveckling.
- Totalförsvaret skall i första hand vara fredsbevarande genom att ha sådan styrka, sammansättning, ledning och beredskap att det avhåller från varje försök att utnyttja vårt land. Uppoffringarna i samband med försök att utnyttja landet skall följaktligen vara så stora att de inte kan te sig rimliga i förhållande till fördelarna.
- Detta förutsätter att totalförsvaret kan möta militära angrepp varifrån de än kommer. Våra stridskrafter skall kunna utnyttjas med tyngdpunkt i gräns- och kustområdena för att därigenom i det längsta förhindra att en angripare får fast fot på svensk mark. Totalförsvaret skall därtill kunna genomföra ett effektivt och uthålligt motstånd i varje del av landet och i alla former som folkrätten medger.
- Totalförsvaret skall i fred främja Sveriges säkerhetspolitiska mål genom att verka stabiliserande i vår del av världen och genom att bidra till att uppkommande kriser kan dämpas och avvecklas. Totalförsvaret skall motverka att Sverige dras in i krig eller kriser i omvärlden, skydda landet mot verkningarna och trygga för landet nödvändig försörjning. Respekten för vår territoriella integritet skall upprätthållas genom förmåga att ingripa mot varje form av kränkning av vårt territorium såväl i fred som under neutralitet.
- Totalförsvarets beredskap skall snabbt och flexibelt kunna anpassas till aktuella situationer genom balanserade och samordnade åtgärder.
- Totalförsvaret skall vidare värna civilbefolkningen mot verkningarna av krigshandlingar genom att bereda skydd, rädda nödlidande, ombesörja vård och trygga en livsnödvändig försörjning. Totalförsvarets förmåga i dessa avseenden grundas främst på det fredstida samhällets resurser och dess förmåga till omställning. Ansvar för en verksamhet i fred innebär motsvarande ansvar i krig.
- En fast försvarsvilja skall vidmakthållas.
- Totalförsvaret skall vara så uppbyggt och organiserat att det är en hela folkets angelägenhet. Detta kommer till uttryck främst genom att totalförsvaret bygger på pliktjämsgöring såsom den allmänna värnplikten, civilförsvarspikten och andra former för tjänstgöringsskyldighet och genom möjligheterna till frivilliga insatser inom totalförsvaret.
- Totalförsvaret skall därutöver kunna medverka i FN:s fredsbevarande operationer.

2.2 Operativa grunder för totalförsvaret

Totalförsvaret har förutom i krig väsentliga uppgifter också i fred och i olika kris- och neutralitetssituationer. Kommittén har tidigare redovisat sina bedömningar av Sveriges strategiska och militärpolitiska situation och därav dragit slutsatsen att ökad uppmärksamhet måste ägnas vår förmåga att i fred, kris och under neutralitet hantera uppkommande situationer.

Kommittén bedömer dock att ett militärt angrepp med syfte att utnyttja vårt land är det allvarligaste hotet mot vår nationella säkerhet och därmed bör utgöra den viktigaste utgångspunkten för vår försvarsplanering. Ett sådant angrepp, som torde inledas med olika typer av bekämpning för att reducera vår motståndsförmåga, kan genomföras över vår landgräns eller över havet mot vår kust. I båda fallen kan luftlandsättningar förväntas ingå som delar av operationerna.

Vår planering skall enligt kommitténs mening utgå från att någon form av förvarning erhålls inför en utveckling som skulle kunna leda till ett väpnat angrepp. Den ökade räckvidden, rörligheten och flexibiliteten hos stormakternas stridskrafter ökar dock möjligheterna att inleda angrepp på ett sådant sätt att vi får endast kort militär förvarning.

Även om det står klart att militära operationer förbereds kan det vara svårt att förutse dessas närmare syfte och riktning. Av dessa skäl anser kommittén att planeringen av åtgärder för att möta militära angrepp skall utgå från den svåraste situationen, nämligen att ett angrepp, i ett läge av höjd spänning mellan maktblocken, inleds med endast kort militär förvarning och att vi således inte helt hunnit genomföra mobilisering och krigsorganisering. I det följande åsyftas denna svåraste situation när uttrycket militärt angrepp används.

I en främmande makts överväganden inför ett eventuellt angrepp mot Sverige torde värdet av tidsvinst och säkerhet att nå mål i vårt närområde ställas mot nackdelen av militära förluster och bindningar av viktiga resurser. Sådana överväganden torde omfatta även ett utdraget angreppsförlopp.

Förberedelserna för att kunna möta militära angrepp omfattar hela totalförsvaret. Totalförsvaret måste därvid prioritera dels de samlade försvarsanstängningarna, dels befolkningens och samhällets överlevnad. Detta innebär att konsekvenserna för civilbefolkningen skall beaktas vid planläggningen av de militära operationerna samtidigt som den civila totalförsvarsplaneringen måste ta hänsyn till de militära operationerna. Av dessa förhållanden följer att totalförsvarets utveckling och krigsförberedelser måste utgå från gemensamma operativa grunder.

Sveriges geografiska betingelser underlättar i viktiga avseenden försvaret av landet. De omgivande havsområdena tvingar en angripare till särskilda förberedelser inför ett invasionsförsök mot vår kust och ger oss goda möjligheter att bekämpa honom redan utanför vårt sjöterritorium samt under landstigningen. De ger även goda möjligheter till luftbevakning och förvarning vid flygangrepp. Gotlands värde i dessa sammanhang bör uppmärksammas. Kustområdena är i åtskilliga fall olämpliga för landstigningsoperationer. Samtidigt ger skärgårdsområdena och farvattensförträngningarna oss goda försvarsmöjligheter.

Våra gränsområden, särskilt i norr, har få vägförbindelser och en terräng som är fördelaktig för försvar. Förhållandena ger goda möjligheter till förbindelseförstöring m. m., varigenom en angripares framträngande försvåras. Hans underhållsförbindelser blir långa och därmed sårbara för bekämpning.

Den öppna terrängen i södra och mellersta Sverige, liksom – särskilt vintertid – inom vissa områden i Norrland, underlättar en angripares luftlandsättningsoperationer. Dessa förhållanden innebär att vi måste kunna hindra eller bekämpa särskilt sådana luftlandsättningar som kan ha ett direkt sammanhang med angrepp mot oss över gräns eller hav.

Våra kommunikationer är väl utbyggda. Ett problem utgör dock skyddet av de långa förbindelserna till övre Norrland. Även förbindelserna till Gotland är känsliga för störningar. Det minskande befolkningsunderlaget och näringslivets utveckling i övre Norrland och Norrlands inland är till nackdel för totalförsvaret varför särskilda åtgärder bör vidtas för att förbättra främst livsmedelsförsörjningen, sjuktransportkapaciteten och säkerheten i kommunikationerna med övriga delar av landet.

Den militärtekniska utvecklingen ger en angripare fördelar genom bl. a. ökad terrängrorlighet, förbättrad sjö- och flygtransportkapacitet, ökade flygräckvidder och förbättrad underrättelse- och ledningsförmåga. Våra militärgeografiska betingelser bedöms dock alltså tvinga en angripare till omfattande förberedelser och till operationer med betydande underhållsproblem. Dessa fördelar för vår del, i kombination med vårt eget utnyttjande av den tekniska utvecklingen, bör utnyttjas så att angriparens operationer kräver än större upppoffringar.

Utgående från målet att varje del av landet skall försvaras och att militära angrepp skall kunna mötas varifrån de än kommer skall särskild uppmärksamhet ägnas förmågan att möta operationer riktade mot svenskt territorium i norra Norrland, östra Mellansverige inklusive Gotland och de södra delarna av Sverige. Även hotet mot vårt luftrum i dess helhet skall särskilt uppmärksammas. Sådana förberedelser skall vara vidtagna att försvaret inom rimlig tid kan möta även hot som växer upp mot andra delar av landet.

Från dessa utgångspunkter bör försvaret byggas upp som ett djupförsvar varvid våra försvarsoperationer skall kunna genomföras med tyngdpunkt i gräns- och kustområdena i syfte att förhindra att angriparen får fast fot i vårt land.

En angripares förbekämpning och transporter genom luften skall tidigt kunna mötas av vårt luftförsvar. Ett angrepp över havet skall kunna mötas redan utanför vårt territorium genom insats av sjömålsbekämpande förband och mineringar. Särskilt i Norrland medger bl. a. terrängförhållandena att våra försvarsoperationer om så är nödvändigt kan utsträckas över ett visst djup i syfte att successivt reducera en angripares anfällskraft.

En angripares möjligheter att tidigt och överraskande sätta in förband även långt in i vårt land ställer krav på ett territoriellt försvar i alla delar av landet uppbyggt av ett stort antal lokalt inriktade förband samt hemvärn, territoriella förband. Dessa förband skall bevaka, skydda och försvara viktiga totalförvarsobjekt, gränsövergångar, hamnar, flygfält, skärgårdsområden samt områden i övrigt som är betydelsefulla för våra operationer.

Inom särskilt viktiga områden bör förmåga upprätthållas att tidigt slå luftlandsatta förband.

Luftförsvaret skall tidigt kunna sättas in kraftsamlat i olika delar av landet för att hindra att svenskt luftrum utnyttjas för överflygningar eller angrepp mot Sverige. Vår motverkan skall avse såväl flygstriidskrafter som kryssningsmissiler. Mobiliseringen, de militära operationerna, civilbefolkningen samt objekt och verksamhet i övrigt inom totalförsvaret skall skyddas. Luftbevakningen skall täcka hela landet. Förvarningssystemet skall nyttjas även för alarmering av civilbefolkningen.

När en angriparens anfallsriktningar kunnat fastställas skall våra offensiva stridskrafter kunna kraftsamlas till hotade områden och där snabbt kunna gå till anfall understödda av i området grupperade förband. Även förband med uppgifter i det territoriella försvaret av andra delar av landet skall efterhand kunna omgrupperas till hotade områden för att ytterligare förstärka motståndet.

Om angriparen lyckas tränga in i landet skall ett effektivt och uthålligt motstånd kunna genomföras i organiserade former i varje del av landet. Samtidigt skall operationerna fortsättas till sjöss och i luften. I en sådan situation måste civilbefolkningens skydd och försörjning ägnas särskild uppmärksamhet. Inom områden som angriparen tillfälligt lyckats ta skall motståndet fortsätta med alla medel och i alla former som folkrätten tillåter, även som icke militärt motstånd. Militära enheter som genomför fria kriget, polisen och andra samhällsorgan samt civilbefolkningen skall försvåra angriparens verksamhet och underlätta områdets återtagande.

Som kommittén redan tidigare anfört måste redan i fredstid, och i än högre grad under neutralitet vid krig i omvärlden, respekten för vårt territoriella integritet upprätthållas. Kränkningar av vårt territorium kan aldrig accepteras. Kränkningar av olika slag i fredstid kan bidra till främmande staters förmåga att i samband med ett väpnat angrepp skada vårt totalförsvaret. I kriser kan kränkningar dra in oss i allt svårare lägen och ytterst i krig. Det är väsentligt att upprätthålla en helhetsbild av kränkningar av alla slag så att systematiska åtgärder kan vidtas. Underrättelsetjänsten, övervakningen och analysverksamheten bör ges en hög prioritet för detta ändamål.

Luftbevakning skall genomföras av vårt luftrum i fred och snabbt kunna förstärkas i hotade områden. På motsvarande sätt skall våra kuster övervakas varvid en effektiv samordning skall genomföras mellan främst försvarsmakten, kustbevakningen och polisen.

Kränkningar av vårt luftrum skall kunna avvisas.

Motverkan mot undervattenskränkningar bör enligt kommitténs mening ägnas fortsatt stark uppmärksamhet. Syftet bör därvid vara att höja risken för inträngande enheter så tydligt att ubåtsoperationer inte bedöms möjliga att genomföra utan allvarliga konsekvenser. Skyddet av våra viktigaste skärgårdsområden bör särskilt uppmärksammas. Vårt ubåtsskydd bör ha förmågan att inom vårt territorium vidta effektiva åtgärder mot främmande undervattensverksamhet i alla dess led. Detta förutsätter bl. a. en förbättrad övervakning av sjöterritoriet, såväl på som under ytan.

Underrättelsetjänsten skall kontinuerligt fungera så att militära förändringar i omvärlden kan upptäckas och läggas till grund för adekvata bered-

skapsåtgärder. För detta ändamål skall underrättelsetjänsten snabbt kunna förstärkas i aktuella områden.

Vår grundberedskap skall motsvara kontinuerliga beredskapsbehov i fred. Beredskapen skall snabbt och flexibelt kunna anpassas till aktuella situationer genom balanserade och samordnade åtgärder inom hela totalförsvaret. Beredskapssystemet skall medge god anpassning av resursernas styrka, typ och sammansättning liksom beträffande geografisk lokalisering. Uthålligheten i olika typer av åtgärder bör också beaktas. Åtgärder för att möta ett ökat sabotagehot bör särskilt uppmärksammas.

Det militära försvaret skall vara i huvudsak stridsdugligt omedelbart efter snabbt genomförd mobilisering. Ett angrepp skall kunna mötas innan mobilisering genomförts eller under pågående mobilisering med i fred tillgängliga stridskrafter och hemvärn samt snabbmobiliserade förband. Civilförsvarets beredskap skall bygga på en snabb och säker krigsorganisering av enheter som i huvudsak är insatsdugliga direkt efter krigsorganiseringen. Andra civila funktioner som är väsentliga för den omedelbara totalförsvareffekten, däribland transport-, el-, och telesystemen samt sjukvården skall snabbt kunna ställas om till krigsförhållanden.

En effektiv ledning är en förutsättning för att totalförsvaret skall fungera i kriser och krig. I fråga om ansvarsförhållanden och organisation bör överensstämmelse råda mellan fred, kris och krig.

Styrkan i totalförsvaret är beroende av en väl fungerande samordning mellan olika delar av totalförsvaret på varje nivå. Ledningskapaciteten i fred inom totalförsvaret skall snabbt kunna förstärkas så att olika situationer kan hanteras effektivt och så att ledningen kan fungera under en omställning från fred till krig även om detta måste ske när stridshandlingar redan påbörjats.

3 Vissa för totalförsvaret gemensamma frågor

3.1 Vissa gemensamma utgångspunkter för planeringen

Ett starkt och allsidigt totalförsvaret förutsätter att dess olika delar är i balans med varandra och väl samordnade sinsemellan. Eftersom totalförsvaret i krig omfattar hela det omställda samhället är det av största vikt att totalförsvarets behov så långt möjligt beaktas i alla beslut som berör samhällets utveckling i syfte att öka samhällets motståndskraft och försvarets uthållighet.

Kommittén har i föregående kapitel beskrivit principerna för totalförsvarets uppbyggnad och angivit de operativa grunderna för totalförsvarens planeringen. Det är av största betydelse att gemensamma operativa grunder tillämpas inom hela totalförsvaret för att uppnå god samordning och hög effektivitet. Kommittén understryker betydelsen av fortlöpande samverkan och utökad samordning mellan totalförsvarets olika delar. Inrättandet av överstyrelsen för civil beredskap innebär ökade förutsättningar för sådan samordning.

Förändringar i totalförsvarens planeringen erfordras dels till följd av den förutsedda utvecklingen inom flera olika områden, dels i syfte att avhjälpa sådana brister och obalanser som nu föreligger. Kommittén anger i det följande vissa viktiga förhållanden och riktlinjer som i enlighet härmed bör beaktas i den fortsatta planeringen. Vissa funktioner bör vidare i ökad omfattning betraktas som gemensamma för totalförsvaret. Några sådana funktioner behandlas i det följande i detta kapitel.

En effektiv och fullgod utbildning är en avgörande faktor för totalförsvarets styrka och en av förutsättningarna för att upprätthålla förtroendet för totalförsvarets förmåga hos landets befolkning liksom i omvärlden. Kommittén kan konstatera att utbildningsnivån inte är tillfredsställande inom alla delar av totalförsvaret. Kommittén återkommer i det följande till denna fråga i samband med behandlingen av totalförsvarets olika delar.

För att kunna fullfölja vår säkerhetspolitiska linje i situationer med reducerad eller avbruten import är det av stor betydelse att vi inom landet har sådana tillgångar av förnödenheter och produktionskapacitet att totalförsvarets uthållighet säkerställs. Kommittén konstaterar att uthålligheten inom vissa delar av totalförsvaret är otillfredsställande, samtidigt som andra delar har givits en mycket hög uthållighet. Enhetliga antaganden om kriser och krigs varaktighet och karaktär måste enligt kommitténs mening

tillämpas inom hela totalförsvaret i syfte att uppnå en tillfredsställande balans i uthållighetshänseende. Vid planeringen av åtgärder för att tillgodose uthålligheten måste försörjningsproblemen i övre Norrland och på Gotland särskilt uppmärksammas.

I den säkerhetspolitiska rapporten redovisade kommittén sin syn beträffande karaktären på sådana kriser och krig som enligt kommitténs mening bör utgöra grund för planeringen. Den samlade beskrivning som redovisades avsåg inte i första hand att spegla det mest troliga förloppet av en konflikt, utan syftade främst till att ge en enhetlig utgångspunkt för totalförsvarets planering, bl. a. i vad avser beredskap och mer kostnadskrävande uthållighetsåtgärder. Kommittén har inte funnit anledning frånga sin tidigare redovisade uppfattning. Efter att ha tagit del av myndigheternas programplaner m. m. har kommittén dock funnit skäl att ytterligare utveckla sin syn främst på s. k. förkrigsskedens karaktär som underlag för dimensionering av lagringsåtgärder. Kommittén vill i detta sammanhang understryka betydelsen av sådana andra beredskapsåtgärder som stärker vårt lands anpassningsförmåga i kriser.

En konflikt i Europa torde sålunda inledas med en period av växande politiska motsättningar mellan maktblocken, alltmera omfattande handelsstörningar och efter hand höjd militär beredskap inom blocken. Krigshandlingar utanför Europa, i vilka även stormakterna är indragna, kan därvid förekomma, medan däremot öppna krigshandlingar mellan maktblocken i Europa inte antas äga rum i detta skede.

Detta förkrigsskede bör enligt kommitténs mening i planeringen antas ha en varaktighet av upp till ett år. Det bör antas att den internationella handeln och tillgången på varor vid periodens inledning i huvudsak har normal omfattning. Främst mot periodens slut kan däremot avsevärda handelsbegränsningar förekomma. Ett totalt handelsbortfall ter sig emellertid för de flesta varuområden inte realistiskt ens vid förkrigsskedets slut. Ett undantag kan därvid utgöras av sådana förnödenheter där något land har en monopolsituation.

Kommittén bedömer mot denna bakgrund att en tillräckligt hög säkerhet i försörjningen uppnås om man i planeringen räknar med en gradvis minskande handel under förkrigsskedet, utgående från fredsmässiga förhållanden vid dess inledning. Graden av nedgång torde i princip behöva fastställas individuellt för enskilda varor eller varugrupper. Kommittén har tidigare dragit slutsatsen att handelsstörningarna främst kan komma att gälla strategiska varor, t. ex. olja, legeringsmetaller och högteknologiprodukter, men att även andra för vår försörjning viktiga varor kan utsättas för störningar. Kommittén går senare i detta betänkande närmare in på behovet av beredskapsåtgärder för olika varuområden.

Förkrigsskedet förutsätts i planeringen följas av en period med krig i vår omvärld. Under detta krig kan Sverige stå neutralt alternativt dras in redan inledningsvis eller senare. Kommittén har för planeringsändamål uppskattat att ett akut krigsskede mellan maktblocken kan pågå några månader. Totalförsvaret skall ha en betryggande uthållighet i relation härtill. Den precisa innebörden av detta mål har redovisats i särskild ordning.

Möjligheterna till import i ett läge med krig i Europa är svårbedömda. Det förefaller sannolikt att viss handel kommer att fortgå åtminstone

inledningsvis, men kommittén har i strävan att säkerställa en tillräckligt hög försörjningssäkerhet ändå bedömt att planeringen bör utgå från att all utrikeshandel kan omöjliggöras i en sådan situation.

I planeringen bör även försörjningsproblemen under ett skede efter krig i vår omvärld beaktas, främst i form av vissa analyser rörande omställning till inhemsk produktion av livsnödvändiga förnödenheter. Utgångspunkten bör därvid vara att utrikeshandeln inom något år gradvis återgår till acceptabel nivå.

Kommittén bedömer att den nivå av samlad uthållighet som uppnås genom tillämpning av här redovisade planeringsprinciper bidrar till att ge vår säkerhetspolitik en hög trovärdighet.

Kommittén har i anslutning till den här redovisade bedömningen av krisers och krigs längd och karaktär i enlighet med direktiven också övervägt vissa frågor om den s.k. fredskrislagringen. Fredskrislager finns främst av olja men också av vissa petrokemikalier och legeringsmetaller. Lagringen baseras för oljans del på våra internationella åtaganden som medlem i det internationella energiorganet IEA. Fredskrislager av petrokemikalier motiveras av att de framställs från olja. Fredskrislager av legeringsmetaller har upprättats främst såsom beredskapsåtgärd mot mer tillfälliga och kortvariga störningar i importen från södra Afrika och har således inte avsetts och ej heller dimensionerats för ett långvarigt importbortfall, exempelvis till följd av internationella sanktioner mot Sydafrika.

Kommittén konstaterar att en fredskris på oljeområdet knappast kan särskiljas från en säkerhetspolitiskt betingad kris. Varje mer dramatisk utveckling i exempelvis Mellersta Östern torde nämligen ofrånkomligen få säkerhetspolitiska dimensioner. Detsamma kan antas gälla för varje mer betydande begränsning av oljeimporten till Europa, oavsett orsaken till begränsningen. Av dessa skäl finner kommittén att oljelagren för fredskriser respektive för förkrigsskeden i fortsättningen, med fullföljande av våra internationella åtaganden, lämpligen bör bedömas i ett samlat perspektiv.

Den övriga fredskrislagringen avser insatsvaror för industrin, främst vissa petrokemiskt baserade produkter och legeringsmetaller. Kommittén anser att beredskapsåtgärder som avser fredstida störningar i normalfallet bör genomföras och bekostas av det organ som har ansvaret för den fredstida verksamheten och att statens kostnadsansvar härför bör vara begränsat till situationer mot vilka det verksamhetsansvariga organet saknar reella möjligheter att skydda sig och där det är ett säkerhetspolitiskt samhällsintresse att verksamheten kan fullföljas. Enligt kommitténs mening bör det i enlighet härmed fortsättningsvis ankomma på företagen att genom sin kommersiella lagring svara för den beredskap som erfordras för att de skall kunna möta fredstida störningar av varutillförseln. Den statliga fredskrislagringen på dessa områden bör därför upphöra.

3.2 Ledning och samordning av totalförsvaret

Styrkan i totalförsvaret är beroende av en effektiv ledning och av en väl fungerande samordning mellan dess olika delar.

Kommittén konstaterar att det inte på lång tid genomförts någon samlad översyn av totalförsvarets ledning i krig. En rad faktorer leder enligt kommitténs mening till ett behov av att nu pröva ledningsorganisationen och samlat styra den utveckling som erfordras.

Förändringar i de säkerhetspolitiska, militära och tekniska förhållandena har bl. a. lett till ett behov av bättre beredskap att leda verksamheten i olika situationer i fred, kris och krig. För att motsvara dessa behov bör en ökad överensstämmelse eller smidig övergång åstadkommas mellan ledningsorganisation och ledningsprinciper i fred, kris och krig. För försvarsmakten kan utgångspunkten vara ledningsförhållandena i krig medan utgångspunkten för de civila delarna av totalförsvaret bör vara de principer som tillämpas i fred.

Behovet av säkerhet och snabbhet i lednings- och informationssystemen ökar, samtidigt som den militärtekniska utvecklingen och ett ökat sabotagehot medför ökad risk för att sambandssystem och anläggningar störs eller bekämpas.

Ledningsorganisationen bör utformas med sådan flexibilitet att omfördelning av ledningsresurser möjliggörs. Vidare bör alternativa ledningsmöjligheter och reservledningsfunktioner kunna disponeras. Ledningen skall således kunna utövas från lämpligaste plats i varje läge.

De möjligheter den tekniska utvecklingen ger bör utnyttjas för att bl. a. förbättra informationsbehandling och kommunikation samt för att öka uthålligheten i dessa funktioner.

Kommunernas nya roll i totalförsvaret och funktionsindelningen av den civila totalförsvarsverksamheten liksom samhällsutvecklingen är andra faktorer som påverkar ledningsfrågorna.

Ledningsorganisationer har en benägenhet att tillväxa i omfattning. Enligt kommitténs mening tillgodoses kravet på säkerhet och snabbhet i ledningen bäst med små ledningsorgan försedda med lämpliga tekniska hjälpmedel. Av detta skäl och med hänsyn till knappheten på kvalificerad personal bör möjligheterna att rationalisera organisationen för ledning i krig noga uppmärksammas.

Kommittén kan konstatera att tillräckligt underlag för ett samlat ställningstagande till frågan om totalförsvarets ledning i krig ännu inte disponeras men att arbete påbörjats i försvarsdepartementet med ledningsfrågorna. Kommittén är angelägen att understryka att det, bl. a. av i det föregående angivna skäl, är viktigt att en samlad översyn av totalförsvarets ledning snarast fullföljs. Omfattningen och komplexiteten i denna fråga är dock så stor att ett par år torde åtgå för arbetet. Det är därför nödvändigt att successiva åtgärder kan vidtas för att utvecklingen inte skall avstanna, varvid dock helhetssynen måste bibehållas.

En samlad översyn av totalförsvarets ledning berör alla nivåer och sammanhanget mellan nivåerna. Utgående från en samlad syn på ledningsbehoven bör erforderlig ledningskapacitet fastställas för olika ledningsnivåer. Antalet ledningsorgan på varje nivå bör övervägas, varvid antalet civil- och militärområden särskilt bör prövas. Vidare bör det övervägas hur varje ledningsnivå bör organiseras för att effektivt kunna leda civila respektive militära delar av totalförsvaret samt nå bästa samordning dem emellan.

Den högre regionala nivån är betydelsefull för totalförsvarets ledning i krig och för krigsplanläggning. Civilbefälhavarnas ansvar och befogenheter bör särskilt undersökas. Deras fredskanslier torde fordra förstärkning för att förbättra krigsplanläggningen för de civila totalförsvarsfunktionerna samt för att bättre kunna samverka med militärbefälhavarna. Även den lägre regionala nivån bör uppmärksammas bl. a. avseende länsstyrelsernas krigsorganisation.

Sammanhanget och informationsflödet mellan de olika ledningsnivåerna bör undersökas, varvid så långt möjligt samma informationsvägar bör användas i krig och fred.

Inrättandet av överstyrelsen för civil beredskap bör medföra förbättrad samordning mellan de civila delarna av totalförsvaret men också mellan civila och militära delar.

Kommittén utgår ifrån att regeringen under de närmaste åren fullföljer en samlad översyn av totalförsvarets ledning i krig.

3.3 Totalförsvarets beredskap

Vår beredskap måste snabbt kunna anpassas till aktuella situationer genom balanserade och samordnade åtgärder inom hela totalförsvaret. Beredskapssystemet bör medge god anpassning till den aktuella situationen av såväl resursernas styrka, typ och sammansättning som deras geografiska lokalisering.

Det är väsentligt att olika beredskapshöjande åtgärder kan beslutas i rätt tid och genomföras smidigt. Detta förutsätter en effektiv underrättelsetjänst och ledning. Behoven har ökat att med lämpliga resurser i tid kunna hantera uppkommande situationer i fred samt under kriser och neutralitet. Av särskild betydelse är därför att kunna höja beredskapen inom olika sektorer innan beslut om beredskapstillstånd, krigsorganisering eller mobilisering anfallts och att befogenheter och skyldigheter i detta avseende är helt klarlagda. I detta sammanhang vill kommittén understryka betydelsen av att sabotagehotet noga uppmärksammas.

Som kommittén tidigare konstaterat bör totalförsvarets beredskap i första hand riktas in på att snabbt kunna bygga upp motståndsförmågan mot militärt angrepp, varvid krigsorganisering och mobilisering måste kunna fullföljas även om krigshandlingar inletts.

Underrättelsetjänsten bör i fred bedrivas fortlöpande så att underlag för beslut om beredskapshöjningar erhålls i tid. Även underrättelsetjänsten bör snabbt kunna förstärkas så att möjligheterna till förvarning om hot mot landet förbättras. Ledningskapaciteten inom totalförsvaret bör kunna förstärkas planmässigt så att erforderlig militär och civil ledning kan utövas anpassat till behoven i varje situation.

Kommittén kan konstatera att förmågan att snabbt vidta åtgärder och få ut effekt av dessa varierar mellan totalförsvarets olika delar. Det militära försvaret har ett väl etablerat beredskapssystem som dock bör vidareutvecklas avseende ledningsberedskap, insatsberedskap och mobiliseringsberedskap. Inom den civila delen av totalförsvaret är beredskapen att snabbt komma till verkan hög inom de funktioner som är i verksamhet i

fred, exempelvis sjukvården, transporterna och energiförsörjningen. Inom sådana funktioner innebär emellertid beredskapshöjning olika grader av utökning eller ominriktning av verksamheten eller att verksamheten måste genomföras under störningar och med annan personaltillgång än vid lägre beredskap. Inom andra civila funktioner måste verksamhet igångsättas som ej bedrivs i fred.

Kommittén finner det väsentligt att förmågan att höja handlingsberedskapen inom totalförsvaret vidareutvecklas. I fredstid förberedda, sammanhängande åtgärder, utgående från gemensamma operativa grunder, bör därvid snabbt kunna utlösas. Till varandra anpassade åtgärder inom olika delar av totalförsvaret och inom olika delar av landet bör identifieras och planläggas för ett antal typsituationer i fred, kris, under neutralitet samt vid krigsutbrott. Därigenom möjliggörs snabb beredskapshöjning i skiftande lägen. Tyngdpunkten bör läggas på åtgärder för att snabbt kunna bygga upp vår motståndskraft mot militärt angrepp.

En höjd beredskapsnivå kan erfordras under avsevärd tid varför uthålligheten, liksom konsekvenserna inom samhället måste uppmärksammas. Beredskapssystemets nära sammanhang med ledningssystemet måste vidare beaktas i den fortsatta utvecklingen. Effektiv personalplanering och god utbildning är väsentliga förutsättningar för en tillräcklig beredskap.

Åtgärder i syfte att förbättra beredskapssystemet måste innefatta även den administrativa beredskapen. Lagen om beredskapstillstånd och beredskapskungörelser behöver anpassas till de ovan angivna behoven. Ett viktigt led i utvecklingen av beredskapen bör vara återkommande beredskapskontroller, varvid bl.a. sammanhanget mellan civila och militära beredskapshöjande åtgärder inom ett och samma geografiska område kontrolleras.

Kommittén finner att ett effektivt system för beredskapshöjning inom totalförsvaret är så väsentligt och samtidigt så komplicerat att denna fråga bör bli föremål för en skyndsam särskild översyn, varvid kommitténs förslag till inriktning bör vara utgångspunkt. En viss oklarhet råder beträffande beredskapsbegreppets innebörd inom totalförsvarets militära respektive civila delar vilket försvårar möjligheterna att behandla totalförsvarsgemensamma beredskapsfrågor med klarhet och precision. I den föreslagna översynen bör även själva beredskapsbegreppet analyseras med sikte på att erhålla största möjliga ensning av begreppet.

3.4 Hälsa- och sjukvården m. m. i krig

Målet för hälso- och sjukvården i krig är enligt 1982 års försvarsbeslut att varje människa som är i behov därav skall ges den vård som hennes tillstånd kräver så långt möjligheterna medger.

Hälso- och sjukvården i krig för civila och militära behov skall genomföras inom ramen för en väl samordnad totalförsvarsfunktion. Funktionen bygger huvudsakligen på samhällets civila sjukvårdstillgångar, vilka kompletteras med de militära resurser som behövs för försvarsmaktens verksamhet i krig och som inte utnyttjas i fredssamhället.

I 1982 års försvarsbeslut uppmärksammades hälso- och sjukvården som

en av de svagaste länkarna i totalförsvaret, främst mot bakgrund av den otillfredsställande beredskapen beträffande försörjningen med sjukvårdsmateriel av förbrukningskaraktär. I försvarsbeslutet preciserades den långsiktiga inriktningen av hälso- och sjukvården i krig varvid åtgärder för att tillgodose krigsbehovet av förbrukningsmateriel och läkemedel samt utbildning prioriterades. I försvarsbeslutet angavs vidare vissa områden där underlaget inte var tillräckligt för att bedöma den långsiktiga inriktningen, nämligen sjukvårdens skydd, sjuktransporter samt utnyttjandet av hälso- och sjukvårdspersonal i krig.

Sedan dess har åtgärder vidtagits för att förbättra beredskapen bl.a. i fråga om sjukvårdsmateriel av förbrukningskaraktär samt genom omorganisering och modernisering av stora delar av de militära sjukvårdsresurserna. Genomförandet av 1982 års försvarsbeslut har dock försenats framförallt avseende de civila delarna, ett förhållande som kommittén redan tidigare funnit anledning beteckna såsom otillfredsställande.

Socialstyrelsens programplan har utarbetats med underlag från och efter samråd med överbefälhavaren. Ett av överbefälhavaren och socialstyrelsen gemensamt, kompletterande tillägg till programplanen har överlämnats i september 1986.

Socialstyrelsen anmäler i programplanen att de ekonomiska alternativ som regeringen har föreskrivit – ett grundalternativ om 129 milj. kr./år och ett ökningsalternativ om 159 milj. kr./år – är otillräckliga. Styrelsen presenterar därför ett eget förslag att läggas till grund för planeringen och medelstillelningen för den civila hälso- och sjukvården i krig. Förslaget uppgår till 343 milj. kr./år, varav för investeringar 280 milj. kr./år, och innebär enligt socialstyrelsen att målen i 1982 års försvarsbeslut kan nå inom fem år.

Inom försvarsmakten avses moderniseringen inom hälso- och sjukvårdsområdet fortsätta. Sjukvårdsförbandens rörlighet och understödsförmåga anpassas till de förband som sjukvårdsförbanden är avsedda att understödja. Till år 1992 slutförs pågående modernisering av fält- och krigssjukhus samt marina stridssjukhus. Sjuktransportresurserna på marken utvecklas och anpassas så att de medicinska kraven bättre kan tillgodoses. Anskaffning av sjukvårdsförnödenheter till den militära sjukvårdsorganisationen genomförs fortlöpande. Brister kommer dock att kvarstå även efter år 1992, bl.a. när det gäller vissa sjukvårdsförnödenheter av förbrukningskaraktär och i fråga om kapacitet att genomföra sjuktransporter med helikoptrar.

Överväganden och förslag

Inriktning i stort

Hälso- och sjukvården, socialtjänsten samt hälsoskyddet är synnerligen betydelsefulla delar av totalförsvaret. En god beredskap och uthållighet inom dessa områden förstärker trovärdigheten i våra övriga försvarsansträngningar.

Hälso- och sjukvården i krig bör ses som ett sammanhängande system sammansatt av civila och militära komponenter. En helhetssyn bör tilläm-

pas för att tillförsäkra att de olika delarna är sinsemellan balanserade och samordnade. Denna helhetssyn måste prägla såväl den långsiktiga planeringen i fred som det operativa utnyttjandet av resurserna i krig. En väsentlig förutsättning härför är en utökad och förbättrad samverkan mellan främst socialstyrelsen, överbefälhavaren och sjukvårdshuvudmännen.

För beredskapslagring av förbrukningsmateriel och varaktig sjukvårdsutrustning har staten genom 1982 års försvarsbeslut ställt medel till sjukvårdshuvudmännens förfogande. Av skäl som kommer att redovisas i det följande finner kommittén det rimligt att sjukvårdshuvudmännen i fortsättningen svarar för kostnaderna för den egna hälso- och sjukvården av fredsmässig karaktär under ett förkrigsskede liksom under neutralitet och i krig.

Kommittén anser att den inriktning av verksamheten som angavs i 1982 års försvarsbeslut i huvudsak bör gälla även under den kommande försvarsbeslutsperioden. Det är dock av synnerlig vikt att de kvarstående bristerna undanröjs.

Kommittén kommer i det följande att föreslå att väsentliga resurser därför avdelas för att förbättra beredskapen och uthålligheten inom hälso- och sjukvården. Åtgärderna och resurserna föreslås koncentreras till beredskapen för krigsskedet med hänsyn till att de allvarligaste bristerna finns inom denna del.

Ledning

En effektiv ledning av hälso- och sjukvården måste både kunna säkerställa vårdbehovet i snabbt skiftande lägen och kunna genomföra en förutseende planering.

I krig leder regeringen de civila delarna av totalförsvaret genom civilbefälhavarna. Detta innebär att de centrala myndigheterna främst får en rådgivande roll vad gäller regeringens ledning av civilbefälhavarna. Vidare övertar de centrala myndigheterna vissa förvaltningsuppgifter från regeringen. Enligt kommitténs uppfattning bör det i den praktiska planeringen tydligare markeras att det är regeringen som leder hälso- och sjukvården i krig. Socialstyrelsen bör i krig ha som främsta uppgift att i samverkan med överbefälhavaren ge underlag till regeringen för dess beslut av övergripande karaktär för inriktningen i stort av hälso- och sjukvården och för den inriktning av resp. civilbefälhavares verksamhet på hälso- och sjukvårdsområdet som det ankommer på regeringen att anvisa.

Förnödenhetsförsörjning

I det följande behandlar kommittén frågor rörande försörjningen med sjukvårdsmateriel av förbrukningskaraktär, läkemedel samt varaktig sjukvårdsutrustning för den civila hälso- och sjukvårdens behov under kriser och i krig.

Tre olika kategorier av sjukvård bestämmer försörjningsbehovet i beredskapsplaneringen, nämligen dels den normala s.k. fredsmässiga sjukvården i ett förkrigsskede, dels den i krig kvarstående sjukvården av fredsmässig karaktär, dels den i krig tillkommande sjukvården på grund av krigshandlingar.

Sjukvårdsmateriel av förbrukningskaraktär omsätts snabbt och i stor mängd inom den civila fredssjukvården. Sortimentet är mycket stort. Av distributionstekniska och ekonomiska skäl begränsas den kommersiella lagerhållningen jämte sjukvårdshuvudmännens ordinarie lager till vad som motsvarar endast 2–4 månaders behov i fred. Utvecklingen pekar mot att denna lagerhållning kommer att ytterligare minska på sikt.

Som följd av 1982 års försvarsbeslut godkände regeringen i november 1983 en principöverenskommelse om sjukvårdshuvudmännens medverkan i den civila hälso- och sjukvårdens försörjningsberedskap avseende förbrukningsmateriel. Denna principöverenskommelse gäller t.o.m. budgetåret 1986/87 och innebär att sjukvårdshuvudmännen för statens räkning inköper, lagrar och omsätter förbrukningsmateriel inom den ekonomiska ram som statsmakterna har angett för försvarsbeslutsperioden.

Statens förhandlingsnämnd har vid årsskiftet 1986–1987 träffat avtal med samtliga landsting om att t.o.m. budgetåret 1986/87 göra inköp av förbrukningsmateriel till ett värde av 115 milj. kr., dvs. i enlighet med fastställd ram. Denna lagring i sjukvårdshuvudmännens regi svarar tillsammans med övrig lagring enligt ovan enligt socialstyrelsen mot de beräknade behoven för det i krig kvarstående fredsmässiga sjukvårdsbehovet. Endast mycket begränsade lager av förbrukningsmateriel finns emellertid för det i krig tillkommande sjukvårdsbehovet eller för det fredsmässiga behovet under ett förkrigsskede.

Socialstyrelsen uppskattar att drygt hälften av de läkemedel som används i fred utgörs av importerade färdigprodukter och att ca 75% av den inhemska läkemedelsproduktionen baseras på importerade råvaror. Substanser för tillverkning av läkemedel finns enligt socialstyrelsen lagrade för det fredsmässiga behovet under ett förkrigsskede. För den i krig kvarstående fredsmässiga sjukvården finns vissa kommersiella och statliga lager av färdiga läkemedel. För det i krig tillkommande sjukvårdsbehovet finns däremot i huvudsak inga lager av läkemedel.

S.k. varaktig sjukvårdsutrustning finns hos sjukvårdshuvudmännen i en omfattning som ej fullt ut tillgodoser behoven i krig. Brister finns bl.a. vid operationsannexen.

Kommittén finner att beredskapen i fråga om försörjning med såväl sjukvårdsmateriel av förbrukningskaraktär som läkemedel för främst den civila hälso- och sjukvårdens behov fortfarande ligger på en oacceptabelt låg nivå. Målet för de insatser som därför nu måste göras bör vara att vid den kommande försvarsbeslutsperiodens slut ha byggt upp resurser så att i varje fall krigsbehoven i huvudsak kan tillgodoses. Baserat på en förnyad analys av behovet av operationsannex bör även tillgången på varaktig sjukvårdsutrustning förbättras.

När det gäller sjukvårdsmateriel av förbrukningskaraktär och läkemedel bör åtgärder omedelbart vidtas dels för att förbättra möjligheterna till inhemska produktion under kriser och i krig, dels för ökad uppbyggnad av beredskapslager för krigsbehovet.

I vad särskilt gäller beredskapslager är det angeläget att anskaffning, lagring och omsättning så långt det är möjligt samordnas mellan civila och militära myndigheter. Lagringen bör i första hand ske hos den som skall använda materielen och på ett sätt som medger snabb om disponering med hänsyn till varierande regionala sjukvårdsbehov.

Förnödenheter för i krig tillkommande sjukvårdsbehov har en annorlunda sammansättning än förnödenheter avsedda för fredsmässig sjukvård. Till grund för överväganden om hur lagring av dessa förnödenheter i detalj skall genomföras bör läggas en bedömning av möjligheterna till omsättning i fred och till geografisk placering i områden där behovet av sjukvårdsurser i krig kan bli stort. Lagring på kassationsbasis bör så långt möjligt undvikas. Möjligheterna att utomlands omsätta sjukvårdsmateriel och läkemedel som ännu är användbar bör undersökas.

Kommittén anser att ansvaret för försörjningsberedskapen beträffande den fredsmässiga hälso- och sjukvården under ett förkrigsskede och i krig åvilar sjukvårdshuvudmännen. Detta innebär enligt kommitténs mening att det ankommer på sjukvårdshuvudmännen att för dessa skeden ansvara för finansieringen av beredskapsåtgärder i fråga om bl. a. sjukvårdsmateriel av förbrukningskaraktär.

Försörjningsberedskapen avseende det i krig tillkommande behovet av förbrukningsmateriel och läkemedel åvilar staten och bör således finansieras med statliga medel.

Enligt kommitténs mening bör lagen (1984:63) om kommunal beredskap kompletteras i enlighet med här angivna riktlinjer.

Socialstyrelsen föreslår i sin programplan att behovet av läkemedel för den i krig kvarstående fredsmässiga sjukvården tillgodoses genom en lagstadgad utökning av de kommersiella lagren hos läkemedelsindustrin och importörer.

Kommittén har redan framhållit att det är väsentligt att lagring för detta krigsbehov byggs upp. Kommittén har dock inte tillräckligt tekniskt underlag för att föreslå en lagstiftning. Det bör ankomma på regeringen att vidare överväga denna fråga.

Personalförsörjning

Tillgången på hälso- och sjukvårdspersonal är avgörande för hälso- och sjukvårdens kapacitet i krig. Nyckelfrågan är därvid personalens fördelning på och övning inom olika delar av totalförsvarets sjukvårdsorganisation.

Personaltillgången i landet inom hälso- och sjukvårdsområdet bedöms vara tillräcklig för att tillgodose behoven även i krig. Icke desto mindre finns allvarliga vakanser i såväl den civila som den militära sjukvårdsorganisationen i krig. Detta beror på att nuvarande system för registrering och krigsplacering av personal inte fungerar tillfredsställande.

Mot bakgrund av tidigare redovisade operativa grunder för totalförsvarets planering i övrigt anser kommittén att individuell krigsplacering bör ske i fred av all den hälso- och sjukvårdspersonal som erfordras i krig. Härvid bör sjukvårdshuvudmännen och försvarsmakten svara för krigsplaceringen inom civila respektive militära sjukvårdsenheter. Socialstyrelsen bör efter samråd med försvarets sjukvårdsstyrelse ange principer för fördelning av denna personal. Det bör framhållas att merparten av den kvalificerade sjukvården avses ske vid de civila beredskapssjukhusen. Hänsyn härtill bör tas vid fördelning och krigsplacering av hälso- och sjukvårdspersonalen så att största möjliga effekt uppnås för totalförsvaret som helhet.

Det är vidare angeläget att ett heltäckande register inrättas för främst vissa nyckelgrupper av personal i enlighet med vad som anges i ABRA-HAM-gruppens rapport (DsS 1986:1). Ett sådant register bör vara upprättat och operativt senast under budgetåret 1988/89.

Utbildning

Utbildningsverksamheten gavs hög prioritet i 1982 års försvarsbeslut. Det är enligt kommitténs mening av stor vikt att utbildning för hälso- och sjukvården i krig fortsätter och förstärks. Bl. a. bör sjukvård i krig ges ett större utrymme i den ordinarie civila utbildningen. Utbildningen för verksamheten i krig bör i så stor utsträckning som möjligt decentraliseras till regional och lokal nivå, och därvid ses som en naturlig del i den ordinarie personalutbildningen.

Det är angeläget att utbildningsplikten i fred snarast utvidgas till att omfatta inte bara läkare utan all tjänstepliktig hälso- och sjukvårdspersonal. Detta skulle innebära att militära och civila sjukvårdsenheter kan övas på ett godtagbart sätt. Större restriktivitet bör tillämpas vid handläggning av ansökningar om anstånd för värnpliktiga läkares tjänstgöring vid krigsförbandsövningar.

Sjuktransporter

I 1982 års försvarsbeslut angavs att inriktningen borde vara att programansvaret för fjärrsjuktransporter, dvs. transporter mellan milo/civo, på sikt skulle föras över från försvarsmakten till socialstyrelsen. Innan detta kunde ske borde sjuktransportfrågan i sin helhet studeras i samverkan mellan berörda myndigheter och därvid särskilt prövas inriktningen av och formerna för ledningen av sjuktransporterna.

Utvecklingen har visat att programansvaret för fjärrsjuktransporterna oförändrat bör åvila försvarsmakten. Kommittén anser att försvarsmakten fortfarande bör ha detta ansvar.

Kommittén anser att tillgången på sjuktransportkapacitet med helikopter är av betydelse för en effektivt fungerande hälso- och sjukvård. Snabba transporter av akut sjuka eller skadade innebär i många fall färre dödsfall, färre fall av invaliditet, minskat lidande och snabbare tillfrisknande för patienterna samt tidsbesparingar och lägre vårdkostnader inom hälso- och sjukvården.

I fred föreligger behov av helikoptrar för sjuktransporter som komplettering till vägbundna ambulanser i stora delar av landet. Vid större olyckor och katastrofer finns dessutom behov att kunna genomföra samlade insatser med helikoptrar. I krig ökar de totala behoven av sjuktransporter med helikoptrar. Inom försvarsmakten föreligger för understöd av militära operationer behov av förband med helikoptrar för transporter av personal och materiel samt för sjuktransporter.

Kommittén anser att en ökning av sjuktransportkapaciteten med helikoptrar bör ske för att tillgodose behovet i krig. En utökning av kapaciteten för detta ändamål bör ske på ett sådant sätt att även behovet i fred kan tillgodoses. Kommittén har inhämtat att det finns intresse för ett ökat

landstingskommunalt och statligt samarbete på detta område. Sjuktransporter med helikoptrar bör enligt kommitténs uppfattning organiseras i landstingskommunal och statlig regi för att tillgodose behoven av sjuktransporter i fred och organiseras samordnat med försvarsmakten och rikspolisstyrelsen, helikopterorganisationer samt privata helikopterföretag. I krig bör sjuktransporter med helikopter kunna ske samlat inom ramen för totalförsvaret.

Kommittén anser att vissa statliga medel bör avdelas för att förbättra sjuktransportskapaciteten med helikoptrar under förutsättning att sjukvårdshuvudmännen är beredda att medverka i motsvarande utsträckning. Kommittén understryker vikten av att regeringen handlägger denna fråga med hög prioritet.

Ansvaret för civila sjuktransporter åvilar enligt kommitténs uppfattning sjukvårdshuvudmännen. Rikspolisstyrelsens uppgifter beträffande luftburna sjuktransporter bör således överföras till sjukvårdshuvudmännen.

Kommitténs förslag om försvarsmaktens helikopterorganisation framgår av avsnitt 4.3.

Sjukvårdens skydd

Frågan om sjukvårdens skydd i krig togs upp i 1982 års försvarsbeslut. Tillräckligt underlag saknades då för att fatta beslut om den framtida inriktningen av skyddet. Socialstyrelsen fick i uppdrag att utveckla synen avseende sjukvårdens skydd i krig samt att göra en försöksutbyggnad av skydd för sjukvården.

Kommittén har tagit del av socialstyrelsens förslag i ämnet och anser att det är angeläget att åtgärder vidtas för att förbättra den tekniska försörjningen och skyddet i krig. Kommittén anser liksom socialstyrelsen att åtgärder för att säkerställa den tekniska försörjningen såsom t. ex. försörjning med el och vatten bör prioriteras före fysiskt skydd. Vidare bör det folkrättsliga skyddet jämlikt de av Sverige ratificerade Genèvekonventionerna med tilläggsprotokoll utnyttjas. Civila sjukvårdsanläggningar bör därför redan i fred utmärkas med rödakorstecken synliga från luften. Sjukvårdshuvudmännen bör ha ansvaret för att sådana åtgärder genomförs. Åtgärder för att förbättra säkerheten bör därför finansieras genom ett delat kostnadsansvar mellan landstingen och staten varvid staten bör ansvara för krigsbehovets kostnader.

Kommittén anser det vara viktigt att sjukvårdens skydd mot främst kemiska hot men även mot A- och B-stridsmedel förbättras. Skyddet bör successivt byggas upp så att i första hand sjukvårdens personal och sjukhusens egenskydd förbättras och så att möjlighet finns att ta emot, sanera och behandla C-skadade.

Frågan om skydd mot ABC-stridsmedel behandlas i övrigt i avsnitten 3.5 och 5.4.

Hälsoskydd

Erfarenheter från andra länder visar att de störningar i livsmedelsförsörjningen, skador på vatten- och avloppssystem m. m. som uppkommer i krig

medför utomordentliga påfrestningar för befolkningen. Sjukdomar spridda genom vatten och livsmedel, dåliga hygieniska förhållanden kan leda till en mer omfattande sjuklighet och död än vad som förorsakats av själva krigshandlingarna. Kommittén ser det därför som mycket viktigt att det i fred finns ett effektivt hälsoskydd som även kan fungera under kriser och i krig. Inom de civila delarna av totalförsvaret är detta i första hand ett primärkommunalt ansvar.

Socialtjänst

Socialtjänsten får i krig särskilt stor betydelse när det gäller att tillgodose vårdbehovet för patienter som av prioriteringsskäl inte kan beredas vård på sjukhus. Det blir då nödvändigt med en fördjupad samverkan mellan hälso- och sjukvården och socialtjänsten bl. a. när det gäller äldreomsorg.

Även barnomsorgen är av stor betydelse för möjligheterna att effektivt kunna utnyttja personal inom totalförsvaret särskilt då en snabbt genomförd krigsorganisering erfordras. Barnomsorgen kommer i krig att få en avsevärt större omfattning än i fred. I och med att familjer kan komma att splittras under krigsförhållanden genom inkallelser, utrymning m. m. är det viktigt att en planering finns för hur barnen skall tas om hand. Socialtjänsten är ett primärkommunalt ansvar.

I socialtjänstlagen (1980:620) har inte beaktats de särskilda förutsättningar, ändrade normer m. m., som kan gälla i en krigssituation. Enligt kommitténs uppfattning bör regeringen ges möjlighet att, på samma sätt som gäller i fråga om hälso- och sjukvårdslagen (1982:763), meddela särskilda bestämmelser för krigssituationer.

3.5 Skydd mot kärnvapen samt biologiska och kemiska stridsmedel

Kommittén redovisade i sin säkerhetspolitiska rapport olika konflikter och hot som kan beröra Sveriges säkerhet och sin syn på totalförsvarets roll och uppgifter. I rapporten, liksom även i kapitel 7 nedan, behandlas också pågående nedrustningsförhandlingar rörande kärnvapen samt biologiska och kemiska stridsmedel. Pågående förhandlingar och ingångna avtal angående dessa vapen innebär dock inte att vi i vår försvarsplanering kan utesluta att de skulle kunna sättas in mot oss om vi skulle dras in i en väpnad konflikt.

För skydd mot A-, B- och C-stridsmedel angavs i den säkerhetspolitiska rapporten följande inriktning i stort.

”Svensk säkerhetspolitik syftar bl. a. till att hålla Sverige utanför ett krig mellan stormaktsblocken. Lyckas vi stå utanför en inledande, konventionell fas av ett storkrig minskar även risken väsentligt att vi blir utsatta för bekämpning med kärnvapen om kriget trappas upp. Ett tillräckligt starkt och allsidigt totalförsvär är en förutsättning för att Sverige skall lyckas i dessa strävanden. En planering till skydd mot effekterna av kärnvapenkrig i vår omvärld kan mildra konsekvenserna för vår del avsevärt. Våra skyddsåtgärder bör också syfta till att öka statsmakternas möjligheter att

stå emot hot om kärnvapeninsats mot Sverige. Om kärnvapen skulle sättas in mot Sverige bör befintliga resurser inom totalförsvaret kunna kraftsamlas till att skydda och undsätta befolkningen och bereda de skadade vård.

Ambitionsnivån för kemiska stridsmedel bör vara att hindra en angripare att nå stora militära fördelar genom att utnyttja dessa. Sådana skyddsåtgärder skulle verka i avhållande syfte. Civilbefolkningens skydd mot kemiska stridsmedel bör förbättras successivt.

Skyddet mot biologiska stridsmedel bör syfta till att försvåra att insatser görs dolt. Detta skulle med hänsyn till gällande internationella konventioner verka i avhållande syfte.”

Dessa frågor behandlades utförligt i 1982 års försvarsbeslut, som i vissa hänseenden innebar en klar ambitionshöjning. Arbetet med att förverkliga denna pågår inom totalförsvarets myndigheter men mycket återstår ännu.

Överbefälhavaren utgav år 1982 en grundsyn ABC vilken legat till grund för fortsatt planering, materielanskaffning och utbildning inom försvarsmakten. Under ledning av totalförsvarets chefsnämnd har utarbetats en gemensam grundsyn ABC för den civila delen av totalförsvaret. Den färdigställdes under sommaren 1986 och avses ligga till grund för myndigheternas försvarsförberedelser och planläggning samt informations- och utbildningsverksamhet. Det åligger överstyrelsen för civil beredskap att samordna de närmare riktlinjer för skydd mot A-, B- och C-stridsmedel som myndigheterna inom den civila delen av totalförsvaret utarbetar. En viktig fråga är därvid hur skyddet mot dessa stridsmedel skall avvägas gentemot skyddet mot konventionella stridsmedel.

I avvaktan på myndighetsvisa riktlinjer präglas programplanerna i många fall av stor osäkerhet. Det har inte alltid varit möjligt att definiera materielanskaffnings- och utbildningsbehoven för ABC-skydd och därmed inte heller kostnaderna under programplaneperioden.

Kommittén anser att arbetet med att förbättra skyddet mot A-, B- och C-stridsmedel bör fullföljas i syfte att relativt snabbt uppnå de i 1982 års försvarsbeslut angivna målen, samtidigt som en långsiktig resursuppbyggnad sker. Kommitténs förslag i det följande har utformats mot denna bakgrund.

Ansvarsfördelningen mellan myndigheterna för ABC-skyddet definieras i den gemensamma grundsynen för den civila delen av totalförsvaret. Även om statens räddningsverk har samordningsansvaret för indikering och sanering av C-stridsmedel bör huvudprincipen vara att respektive funktion har ansvaret för sitt uppgiftsanknutna skydd. I vissa fall kan därvid ett samutnyttjande av resurser inom civilförsvarsorganisationen vara lämpligt.

Grundläggande för skyddet mot A-, B- och C-stridsmedel är en god förmåga till indikering, alarmering och ledning samt goda kunskaper om stridsmedlens verkningar och skyddet mot dessa. Räddningsverket anmäler att radiakskyddsorganisationen, som även skall hantera C-skydd, inte är samövad och att behovet av kompetens inom krigsorganisationen ej kan tillgodoses på grund av smal civil rekryteringsbas och korta utbildnings- och övningstider.

För att tillgodose behovet av särskilt skyddsutbildad personal inom totalförsvaret bör det därför övervägas att med bl.a. försvarets skydds-

skola som grund organisera en för totalförsvaret gemensam utbildning. Därigenom bör även behovet av specialutbildade handläggare vid myndigheterna liksom av utbildare kunna tillgodoses.

Utrustning för automatisk C-indikering skulle väsentligt underlätta ledningsfunktionen. Forskning och utveckling för att få fram så billig utrustning att den kan anskaffas i stort antal är angelägen. Kedjan mellan indikering och alarmering måste också effektiviseras.

För livsmedelsförsörjningen är det angeläget att kunna indikera belägningsfältet från kärnvapeninsatser utomlands och bedöma radioaktiva substansers spridning i naturen och upptagning av växter och djur. Därvid bör erfarenheterna från Tjernobyl-olyckan kunna utnyttjas.

Skyddet mot verkningarna av A-, B- och C-stridsmedel indelas i grundskydd och uppgiftsanknutet skydd. Förutom ett efter omständigheterna anpassat grundskydd för befolkningen och totalförsvarets organiserade enheter bör uppgiftsanknutet skydd för vissa väsentliga samhällsfunktioner prioriteras.

Inom försvarsmakten bör ett uppgiftsanknutet skydd mot C-stridsmedel i första hand byggas upp för den centrala ledningen samt för sådana förband och anläggningar som bedöms bli utsatta för tidig bekämpning i samband med ett angrepp mot vårt land och som är väsentliga för vår initiala försvarsförmåga.

Inom den civila delen av totalförsvaret bör vissa enheter i civilförsvarets undsättningsorganisation ges förmåga att fullgöra sina uppgifter i C-miljö. C-skadade bör kunna tas om hand inom sjukvården. Övriga prioriterade funktioner bör ges ett med hänsyn till hotet avvägt skydd i syfte att kunna upprätthålla den nödvändigaste verksamheten.

Befolkningens grundskydd behöver förbättras. Ett förbättrat skydd mot joniserande strålning och mot kemiska stridsmedel bör, som ett komplement till skyddsrumbyggandet, åstadkommas även med andra skyddsåtgärder. En viktig åtgärd är härvid att vidtaga förberedelser för att utnyttja enklare typer av skydd som – i kombination med andningsskydd – kan bidra till ett bättre A- och C-skydd. Långvarig vistelse i skyddsrum måste vara möjlig. Nyanskaffningen av andningsskydd bör inriktas så att dessa får längre användningstid och kan täcka ett bredare behov. Möjligheterna att utnyttja andningsskydden vid fredsolyckor bör prövas. En ökad lokal förrådshållning bör eftersträvas utgående från såväl krigs- som fredsmässiga skyddsbehov.

Skyddet mot elektromagnetisk puls, EMP, från någon enstaka höghöjds-explosion har sedan 1982 ägnats stor uppmärksamhet inom försvarsmakten och FOA. Under en följd av år har EMP-hotet beaktats vid konstruktion och produktion av nya större anläggningar och system. Merkostnaderna har varit rimliga. EMP-skydd ingår i utbyggnadsprogram avseende ledningsenheter, stril- och sambandsanläggningar samt viktigare materiel. För komplettering av skyddet av redan färdiga anläggningar och system är kunskapsläget däremot bristfälligt. Ytterligare forskning och utveckling är angelägen.

Civilförsvarets ledningscentraler har eller kommer vid modernisering att få någon form av EMP-skydd. Inom de civila delarna i övrigt inom totalförsvaret finns EMP-skydd endast vid enstaka funktioner. Något samman-

hängande skydd för de viktigaste funktionerna finns alltså inte i dagens läge.

Det på lång sikt mest ekonomiska är att beakta behovet av EMP-skydd i samband med nyanskaffning av viktigare system och anläggningar. Men det är angeläget att vissa av de befintliga, för totalförsvarets ledning och kontakterna med allmänheten mest betydelsefulla anläggningarna inom överskådlig tid får ett visst skydd. Därvid bör möjligheterna till hög reparationsberedskap och till att hålla vissa utrustningar urkopplade som reserv beaktas.

Inriktningen av försvarets forskningsanstalts ABC-program bör vara sådan att försvarets forskningsanstalts särskilda ansvar kan upprätthållas. Forskningsanstalten bör biträda myndigheterna med uppbyggnaden av A-, B- och C-skyddet. Några särskilt angelägna forsknings- och utvecklingsprojekt inom ABC-skyddsområdet är att utvärdera konsekvenserna för livsmedelsproduktionen av radioaktivt nedfall mot bakgrund av erfarenheterna från Tjernobyli-katastrofen, att praktisk utforma skydd mot EMP-verkningar, samt att utveckla en billigare utrustning för automatisk C-indikering.

Kommittén återkommer under kapitlen 4 och 5 till vissa planeringsfrågor avseende skyddet mot A-, B- och C-stridsmedel.

3.6 Totalförsvarets personalförsörjning

För att totalförsvaret skall kunna lösa de omfattande uppgifter som redovisats i det föregående erfordras att huvuddelen av befolkningen medverkar. Vid samhällets krigsorganisering – en svår omställning som kan behöva genomföras under pågående krigshandlingar – inkallas en stor del av landets arbetskraft till tjänstgöring inom försvarsmakten och civilförsvaret. Behov av rätt utbildad personal föreligger samtidigt vid myndigheter, företag och övriga områden som skall fortsätta sin verksamhet i krig. Konkurrensen ökar om olika personalkategorier mellan delar av totalförsvaret varför noggrannheten i planeringen av personalens utnyttjande bör utvecklas ytterligare. Grundprincipen att varje medborgare medverkar i den befattning där nyttan för totalförsvaret blir störst bör sålunda framgent tillämpas i än högre grad.

Personalbehoven tillgodoses bäst om vårt totalförsvaret även i fortsättningen bygger på pliktjänstgöring såsom den allmänna värnplikten, civilförsvarets plikten och andra former av tjänstgöringsplikt. Totalförsvarets förmåga och styrka är beroende av dess förankring hos svenska folket. Ett viktigt bidrag till totalförsvarets personalförsörjning lämnas dessutom av de medborgare som medverkar på frivilligbasis. En utökad information bör enligt kommitténs mening lämnas om att varje medborgare behövs för landets försvar samt om hur sådan medverkan kan ske.

Kommittén finner att befintliga lagar¹, tillsammans med förordningar och kungörelser i huvudsak är tillfyllest och ger den formella grunden för befolkningens rättighet och skyldighet att medverka i totalförsvaret. Kommittén vill dock peka på de problem som kan uppstå om fredstida arbetsmarknadslagar och avtal skall tillämpas under kriser och i krig. Kommittén anser det angeläget att dessa förhållanden ses över inom ramen för den administrativa beredskapen.

Försvarsmaktens och civilförsvarets enheters förmåga i krig är beroende av att samträning av personalen genomförs i fred. För närvarande erhåller alltför stor del av personalen anstånd, vilket är till stor nackdel för bl. a. samträning. Kommittén anser att anstånd bör ges mer restriktivt och att åtgärder bör vidtas för att tidigt informera personalen om förestående övning samt i övrigt underlätta personalens medverkan. Krigsförbandschefer (motsvarande) bör ha möjlighet att påverka handläggningen av anståndsärenden. Inom enheter i vilka frivillig personal ingår, är möjligheterna att öva hela enheterna beroende av denna personals frivilliga medverkan. Kommittén anser att det bör ges möjlighet att kalla in all krigsplacerad personal till utbildning i fred. Särskilt angeläget är det att hälso- och sjukvårdspersonal deltar i sina krigsbefattningar då den egna enheten övas. Kommittén har erfarit att en proposition om utbildningsplikt för denna personal förbereds inom regeringskansliet och understryker betydelsen av att detta ärende snabbt slutförs.

Personalplaneringen, liksom andra försvarsförberedelser, bör utgå från de gemensamma operativa grunder som kommittén redovisat i kapitel 2. Högsta prioritet beträffande personalförsörjning bör ges de verksamheter som är väsentliga för att med kort förvarning snabbt bygga upp totalförsvarets motståndskraft mot militärt angrepp.

Den del av landets arbetskraft som inte tas i anspråk i krig genom pliktlagar bör fortsätta sin ordinarie yrkesutövning. Brist på arbetskraft till följd av inkallelser får täckas genom omfördelning av personal och utnyttjande av i övrigt ej ianspråktaga delar av befolkningen.

Kommittén anser att arbetsmarknadsstyrelsen bör ges förbättrade möjligheter att planera för arbetskraftens utnyttjande i krig. Detta förutsätter att myndigheters och företags personalplanering avsevärt förbättras. Denna planläggning bör enligt kommitténs uppfattning kompletteras så att den täcker alla krigsviktiga myndigheter, företag m. m. och genomförs åtminstone på en översiktlig nivå.

Det ökade antalet kvinnor i traditionellt mansdominerade yrken och på viktiga poster i företag och förvaltning förbättrar möjligheterna att fortsätta verksamheten även efter de omfattande inkallelser av män som är en

¹ De lagar som här avses är följande:

- värnpliktslagen (1941:967) (värnplikt)
- civilförsvarslagen (1960:74) (civilförsvarsplikt)
- lagen (1984:272) om skyldighet för civilförsvarspliktig att tjänstgöra utanför civilförsvaret (civilförsvarsplikt)
- lagen (1966:413) om vapenfri tjänst (vapenfri tjänsteplikt)
- allmänna tjänstepliktslagen (1959:83) (tjänsteförlängning och allmän tjänsteplikt)
- lagen (1981:292) om tjänsteplikt för hälso- och sjukvårdspersonal samt veterinärpersonal m. m. (tjänsteplikt för yrkeskategorier)

förutsättning för totalförsvarets krigsorganisering. Kommittén anser att arbetsmarknadsstyrelsen bör undersöka möjligheterna att skapa förbättrad överblick över yrkesbakgrunden hos kvinnor med sikte på att bättre kunna tillvarata deras kompetens inom totalförsvaret.

Kommittén vill i detta sammanhang betona vikten av att nyckelpersonal på ledande befattningar ges möjlighet att fortsätta sin verksamhet i krig förutsatt att verksamheten från totalförsvars synpunkt då är nödvändig. Principer för prioritering av vissa personalkategoriernas utnyttjande utvecklas för närvarande av berörda myndigheter på central nivå varefter en ökad delegering avses ske till den högre regionala nivån. Som följd av den uppbyggnad som pågår av kommunernas krigsorganisation torde konkurrensen om viss personal komma att öka ytterligare.

Personer som erfordras i viktiga civila befattningar får uppskov från försvarsmakten om därigenom nyttan för totalförsvaret ökar. Enligt kommitténs mening måste dock noggrannheten i hanteringen av uppskovsfrågor förbättras. Dels måste behovet av uppskov prövas bättre, dels måste beviljade uppskov fortlöpande prövas av myndigheter och företag. Genom en förbättrad personalplanering kan sålunda personal som ej längre behövs på civila befattningar åter ställas till försvarsmaktens förfogande. Det totala behovet av uppskov torde därmed ej öka.

Civilförsvarets personalförsörjning bör inriktas mot att föryngra organisationen. Kvinnor, vapenfria tjänstepliktiga och värnpliktiga vilka före 47 års ålder lämnat försvarsmakten bör i ökad utsträckning tas i anspråk inom civilförsvaret.

Kommittén anser det vara nödvändigt att civilförsvaret förbättrar sina rutiner och sin kapacitet för att snabbt ta hand om och krigsplacera den personal som tillförs civilförsvaret. Därigenom underlättas att framförallt den personal som överförs från försvarsmakten kan inplaceras i civilförsvarets krigsorganisation.

I 1982 års försvarsbeslut angavs att befattningsanalyser bör göras och kvalifikationskrav utarbetas för befattningar inom civilförsvarets krigsorganisation. Kommittén finner det anmärkningsvärt att så inte har skett. Sådana befattningsbeskrivningar är enligt kommitténs mening nödvändiga för att effektivt kunna sköta bemanningen av krigsorganisationen. Befattningsanalys m. m. bör snarast genomföras.

1983 års värnpliktsutbildningskommitté har föreslagit att den utbildning som i fred kan ges vapenfria tjänstepliktiga skall inriktas mot lämpliga krigsbefattningar och även leda till krigsplacering efter genomförd utbildning. Värnpliktsutbildningskommittén har också föreslagit att vapenfriutbildning skall koncentreras till vissa prioriterade verksamhetsområden. Ett av dessa är civilförsvaret. Ett antal befattningar inom civilförsvaret kräver längre utbildning, exempelvis personal inom området skydd mot ABC-stridsmedel.

Kommittén anser att bl. a. vapenfria tjänstepliktiga i ökad omfattning bör utbildas för sådana befattningar. Vidare bör värnpliktsutbildningskommitténs förslag i detta avseende leda till erforderliga åtgärder så att de vapenfria tjänstepliktiga kan utnyttjas rationellt inom totalförsvaret.

Övriga personalförsörjningsfrågor inom försvarsmakten, civilförsvaret respektive hälso- och sjukvårdsområdet behandlas ytterligare utgående

från respektive organisationers behov och omsättning i avsnitten 4.4 avseende försvarsmakten, 5.4 avseende civilförsvaret samt 3.4 avseende hälso- och sjukvården.

3.7 Priskompensationssystem

Sedan lång tid fattas fleråriga försvarsbeslut som bl.a. innebär att ett system med fleråriga planeringsramar och ett automatiskt verkande priskompensationssystem tillämpas för det militära försvaret och civilförsvaret.

I 1982 års försvarsbeslut fastställdes ett system med försvarsprisindex för det militära försvaret och civilförsvaret. Detta index bestod av två delar. Den ena delen omfattade lönekostnadsandelen av planeringsramen. Denna del komparerades med statens arbetsgivarverks index för utvecklingen av löner till anställda inom statlig verksamhet. Den andra delen omfattade resterande del av planeringsramen, vilken komparerades med nettoprisindex.

Under åren efter 1982 års försvarsbeslut skedde stora förändringar av valutakurserna, vilket var en bidragande orsak till att köpkraften i den fastställda planeringsramen minskade för det militära försvaret. Av detta skäl fastställdes 1984 ett kompletterat försvarsprisindex som tog hänsyn till förändringarna av viktigare valutakurser liksom prisutvecklingen i ett antal länder från vilka vi importerar försvarsmateriel. Detta kompletterade försvarsprisindex, som för närvarande tillämpas, är relativt komplicerat att använda.

Kommittén har uppdragit åt en särskild arbetsgrupp att – utgående från regeringens direktiv – överväga och lämna förslag om priskompensationssystemets utveckling. Uppdraget är redovisat i en särskild rapport "Priskompensation för det militära försvaret och de civila delarna av totalförsvaret". Kommittén finner arbetsgruppens förslag lämpliga och föreslår att de får utgöra utgångspunkt för ställningstagande till nytt priskompensationssystem. Rapporten överlämnas till regeringen.

Priskompensationen under försvarsbeslutsperioden bör så nära som möjligt överensstämma med den faktiska prisutvecklingen på de resurser som förbrukas. Hänsyn till krav på produktivetsutveckling bör tas vid fastställande av planeringsramen eller genom att särskilt rationaliseringsprogram fastställs.

Det bör här påpekas att priskompensationssystemets uppgift inte är att kompensera för ambitionshöjningar, teknisk fördyring, felaktiga kostnadsuppskattningar m.m. De osäkerheter som alltid är förknippade med långsiktiga planer bör föranleda att särskilda ekonomiska reserver avdelas.

Kommittén återkommer i avsnitt 4.7 till de ekonomiska planeringsföretagningarna för det militära försvaret.

I avsnitt 5.10 redovisar kommittén förslag om en femårig planeringsram för de civila delarna av totalförsvaret och hur denna planeringsram bör priskompenseras.

4 Totalförsvarets militära del

4.1 Inriktning av det militära försvarets utveckling

Kommittén har i kapitel 2 behandlat försvarsmaktens uppgifter såväl i krig som i fred och i olika kris- och neutralitetssituationer samt lämnat förslag till mål för totalförsvaret. Försvarsmaktens kapacitet att motstå väpnat angrepp utgör, som kommittén där angivit, den viktigaste grunden för totalförsvarets krigsavhållande förmåga, varför invasionsförsvar är den främsta utgångspunkten för försvarsmaktens utveckling.

Kommittén har haft tillgång till ett omfattande underlag för sina överväganden och ställningstaganden. Överbefälhavaren har redovisat sin perspektivplan ÖB 85. Grundat på perspektivplanen har kommittén i en särskild skrivelse till regeringen 1986-02-07 meddelat sina förslag till inriktning av programplaneringen för perioden 1987–1992. Regeringen gav på denna grund anvisningar till myndigheterna för planeringen. Överbefälhavaren har därefter redovisat sin programplan för det militära försvaret 87–92. Kommittén konstaterar att programplanen redovisar en betydande ökning av kostnaderna för den verksamhet som föreslogs i perspektivplanen och som låg till grund för kommitténs förslag till inriktning av programplaneringen. Överbefälhavaren har därefter redovisat en revidering av programplanen med innebörden att kostnaderna för förbandsverksamheten enligt perspektivplanen har ökat ytterligare. Kommittén vill allmänt understryka att den inriktning som anges i det följande utgår ifrån nu befintligt underlag. Ändrade förhållanden av olika slag kan komma att påverka genomförandetidpunkten för olika åtgärder. Kommittén återkommer till dessa förhållanden i det följande.

Överbefälhavaren har i programplanen redovisat läget inom försvarsmakten 1987. Överbefälhavaren bedömer därvid att krigsorganisationens samlade effekt har allvarliga svagheter i förhållande till de styrkor i omvärlden som kan sättas in emot oss. Med det nu rådande läget inom försvarsmakten som utgångspunkt redovisar kommittén i det följande sina förslag ifråga om försvarsmaktens inriktning och fortsatta utveckling.

Krigsorganisationen måste enligt kommitténs mening utvecklas med beaktande av hotutvecklingen och den allt svårare stridsmiljö som främst den militärtekniska utvecklingen medför. Med utgångspunkt i dessa förhållanden och de nuvarande bristerna inom försvarsmakten bör enligt kommitténs mening prioritet ges dels sådana åtgärder som syftar till att höja krigsorganisationens personella kvalitet och utbildningsnivå, dels åtgärder

för utnyttjande av den tekniska utvecklingen för att modernisera och komplettera befintliga och beslutade system i syfte att på så sätt förbättra deras verkan. Härutöver bör en antalsmässig utökning ske i fråga om vissa särskilt viktiga förband. Den grundläggande principen att försvarsmakten bygger på den allmänna värnplikten bör således kombineras med en hög teknisk nivå för delar av krigsorganisationen. Därav följer att kvaliteten inom krigsorganisationen i framtiden kan behöva differentieras ytterligare med hänsyn till förbandens uppgifter.

För att förbättra krigsorganisationens styrka och beredskap har kommittén funnit det särskilt angeläget att en tillräcklig tillgång på för sina uppgifter kvalificerade anställda säkerställs. Den för närvarande negativa utvecklingen beträffande tillgången på yrkesofficerare måste enligt kommitténs mening brytas. Rekryteringen bör stimuleras och åtgärder vidtas för att minska förtidsavgångarna.

Kommittén har tidigare understrukit den ökade betydelsen av en effektiv underrättelsetjänst och en god beredskap, varför dessa områden bör särskilt uppmärksammas i samband med försvarsmaktens utveckling.

Den tekniska och strategiska utvecklingen har, som kommittén tidigare redovisat, givit anledning att prioritera luftförsvarets utveckling och dess verkansmöjligheter i olika delar av landet. Kommittén har funnit det mest angeläget att i detta avseende öka kapaciteten och uthålligheten hos befintliga och kommande flygsystem med moderna vapen och elektroniska motmedel, förbättrad stridsledning och luftbevakning samt utökad baskapacitet. En utökning av antalet flygförband bör övervägas inför 1992 års försvarsbeslut. Luftvärnet, som är en väsentlig del i luftförsvaret, bör utökas främst avseende system med längre räckvidd och allväderskapacitet.

Utvecklingen av en angriparens möjligheter till amfibieoperationer bör beaktas vid den fortsatta utvecklingen av vår förmåga till insats mot sjömål. Antalet ubåtar bör öka och ubåtsförbanden bör ges ökad kapacitet. Ytterligare tunga kustrobotförband bör tillföras, kapaciteten för sjöminkrigföring ökas, skärgårdsförsvaret förstärkas samt systemet AJ 37 ges förmåga att bära moderna sjömålsrobotar.

Förmågan till övervakning av våra kuster och vårt sjöterritorium bör förstärkas. Ett nytt, mångsidigt användbart ytstridsfartyg bör tas fram.

Ubåtsskyddets kvalitativa utveckling bör påskyndas under den kommande femårsperioden, varvid sådana system bör prioriteras som också har högt värde i invasionsförsvaret.

För armétridskrafterna bör inriktningen under den närmaste femårsperioden främst vara att höja utbildningsnivån. Stora delar av den materiella förnyelsen måste däremot anstå till 1990-talet. Enligt kommitténs mening kommer förnyelsebehovet då att vara stort. Det underlag som redovisats av överbefälhavaren är enligt kommitténs mening inte tillräckligt för att det skall vara möjligt att ta ställning till arméns fortsatta utveckling. Däremot förutses behov av vittgående ställningstaganden föreliggande med början vid nästa försvarsbeslut.

Kommittén anser att kompletterande underlag beträffande utvecklingen av arméns krigsorganisation, förbandsomsättning, utbildningssystem och fredsorganisation bör tas fram redan till år 1988. Det är angeläget att detta

underlag möjliggör att framför allt utbildningen i väsentliga avseenden kan förbättras och fredsorganisationen ges en stabil långsiktig inriktning så att erforderliga beslut i dessa frågor kan fattas av riksdagen år 1989. Fredsorganisationen bör utvecklas för att ge bästa möjliga organisatoriska förutsättningar för omsättning, utbildning och samträning av krigsförbanden, varvid möjligheterna att rationalisera fredsverksamheten bör utnyttjas.

Förbättringar av arméns utbildningssystem fordrar att ekonomiska resurser satsas på detta område redan från periodens början. Kommittén föreslår att medel därutöver reserveras för detta ändamål och att dessa ställs till arméns förfogande då ett tillräckligt beslutsunderlag för förbättringar av utbildningen föreligger.

Rationaliseringarna inom försvarsmakten bör enligt kommitténs mening fortsätta. Den inriktning som lades fast i 1982 års försvarsbeslut avseende perioden 1987–1992 bör fullföljas. För perioden efter 1992 har kommittén förutsatt fortsatta rationaliseringar. Rationaliseringsmöjligheterna bör analyseras och dessa samt andra förändringar inom försvaret bör förberedas i den fortsatta planeringen så att krigsorganisationens förnyelse kan förverkligas.

Kommitténs här föreslagna inriktning innebär att vissa system och funktioner inom marinen och flygvapnet prioriteras under den närmaste femårsperioden. Under den därpå följande femårsperioden är inriktningen att prioritera arméns materiella förnyelse i en moderniserad struktur och organisation. Att lägga fast denna blir en huvudpunkt inför 1992 års försvarsbeslut.

Kommitténs konkreta förslag avser den närmaste femårsperioden och till denna kopplade ekonomiska förutsättningar. Beroende på behovet av långsiktighet i försvarsplaneringen finner kommittén det emellertid nödvändigt att riksdagen i 1987 års försvarsbeslut också anger inriktningen i huvuddrag för den därpå följande femårsperioden.

Kommittén har noterat de svårigheter som försvarsmakten haft att genomföra planerad verksamhet inom gällande ekonomiska ramar och de likviditetsproblem som uppträtt främst innevarande budgetår. Kommittén understryker betydelsen av att säkerheten i planeringen inte minst inför kommande försvarsbeslut förbättras och att produktionsledningssystemet snarast utvecklas så att det underlättar genomförandet av en verksamhet som är i balans med de ekonomiska tillgångarna. Kommittén vill också inskräpa betydelsen av klara ansvarsförhållanden i dessa sammanhang och att chefer på olika nivåer styr verksamheten på ett effektivt sätt.

Kommittén lämnar i det följande sina förslag till utveckling av försvarsmakten.

4.2 Inriktning för vissa funktioner

Beredskap

Kommittén har i avsnitt 3.3 ovan angivit en inriktning för beredskapsåtgärderna inom totalförsvaret som helhet.

Beredskapssystemet inom det militära försvaret har utvecklats utgående

från 1982 års försvarsbeslut. Enligt kommitténs mening bör denna utveckling fortsätta i syfte att ytterligare förbättra beredskapssystemet främst avseende ledningsberedskap, insatsberedskap och mobiliseringsberedskap. Kommittén återkommer till frågor om arméns mobiliseringsberedskap i samband med fredsorganisationen i det följande.

Kommittén betonar vikten av åtgärder av olika slag i syfte att reducera verkningarna av en angräpares sabotageverksamhet, men också åtgärder som kan vidtas för att försvåra främmande makts förberedelser redan i fred för sådana insatser mot vårt land.

För att beredskapssystemet skall fungera väl erfordras övning i att variera beredskapen. Beredskapssystemet måste också kontrolleras med avseende på åtgärdernas effektivitet och personalens förmåga. De av överbefälhavaren planerade beredskapskontrollerna innebär även att utbildningen med beredskapsanknytning förstärks.

Ledning

Kommittén har i det föregående redovisat ett antal faktorer som skapar ett behov av förändringar av totalförsvarets ledningsorganisation. Dessa faktorer påverkar på motsvarande sätt även försvarsmaktens ledning. Utvecklingen av försvarsmaktens ledningsorganisation bör bl. a. inriktas mot att förbättra beredskapen att leda verksamhet i olika situationer i fred, under kriser och i krig samt att förbättra säkerhet och snabbhet i ledningen. Möjligheterna att minska resursbehoven för försvarsmaktens ledningsorganisation bör prövas. Utvecklingen bör samordnas med utvecklingen inom de civila totalförsvarsdelarna så att totalförsvarets ledning blir så effektiv som möjligt. En samlad översyn av totalförsvarets ledning i krig bör, som kommittén tidigare anfört, fullföljas under de närmaste åren.

För att förbättra ledningen av marina stridskrafter har överbefälhavaren föreslagit en för marinen gemensam ledningsorganisation på lägre regional nivå. Kommittén anser att förslaget medför en angelägen samordning och bättre ledning av bl. a. de marina stridskrafternas verksamhet. Åtgärderna leder också till ökade möjligheter att flexibelt omfördela ledningsresurser till olika delar av landet. Enligt kommitténs mening bör den nya ledningsorganisationen införas i enlighet med överbefälhavarens förslag. Härvid måste dock sammanhanget med de övergripande ledningsfrågorna uppmärksammas.

För flygstridskrafternas vidkommande pågår studier rörande en central funktionsledning bl. a. inför JAS-systemets införande i krigsorganisationen. Denna fråga har starka kopplingar till den övergripande ledningsutredningen. En följd av dessa studier torde bli att första flygeskadern i sin nuvarande form utgår.

Underrättelsetjänst

En förutsättning för att vårt totalförsvaret skall kunna lösa sina olika uppgifter är en väl fungerande underrättelsetjänst.

Vår krigsplanläggning och förbandsproduktion förutsätter omfattande kunskaper om tänkbara angräpares militära resurser, organisation, taktik

och utrustning. Dessa för vår del avgörande kunskaper inhämtas genom vår underrättelsetjänst.

Underrättelsetjänstens grundläggande uppgift är att ge sådan förvarning om hot mot landet att vi i tid hinner höja vår beredskap i erforderlig grad. För att kunna lösa den uppgiften måste underrättelsetjänsten fortlöpande registrera skeenden och mönster i vår omgivning och bedöma sådana företeelser som kan vara indikationer på förändringar i hotbilden.

Mot bakgrund av det nordeuropeiska och nordatlantiska områdets ökande betydelse får underrättelsetjänsten ökad vikt vilket leder till behov av förstärknings- och anpassningsåtgärder av flera olika slag. Balans erfordras mellan resurser för inhämtning av underrättelser och bearbetning av det inhämtade underlaget. För ändamålet erfordras viss materiell och personell förstärkning inom olika delar av försvarsmakten.

Underrättelsetjänsten i fred bör samordnas ytterligare med avseende på inriktning och verksamhetsformer. Åtgärder bör även vidtas för att öka snabbheten och säkerheten i underrättelsernas bearbetning och delgivning till de civila och militära beslutsfattare som berörs av den aktuella situationen.

Genom förstärkning av underrättelsetjänsten med den inriktning som kommittén föreslår ökas möjligheterna att erhålla förvarning inför ett militärt angrepp. Därigenom ökar även vår förmåga att motstå försök till avsiktlig vilseledning i olika situationer. Bearbetnings- och analysförmågan bedöms komma att bättre svara mot inhämtningskapaciteten. Underrättelseberedskapen ökas genom att omställningen från fredsverksamhet till kris- eller krigsorganisation underlättas.

Kommittén har i särskild ordning lämnat närmare förslag till regeringen avseende underrättelsetjänstens utveckling.

Telekrigföring

Telekrigföring är en sammanfattande benämning på åtgärder för att upptäcka, utnyttja, påverka, försvåra eller förhindra motståndarens användning av elektroniska telemedel samt egna åtgärder för att utnyttja sådana medel.

Telekrigföringsinsatser har i krig på senare tid utnyttjats i ökad omfattning. Utfallet i telekrigföringsdueller har därvid i några fall varit avgörande för stridens förlopp och resultat. Telekrigföringen torde framgent öka ytterligare i betydelse i takt med den snabba tekniska utvecklingen.

Telekrigföringen är ett teknikområde i mycket dynamisk utveckling. En aktiv uppföljning genom bl. a. underrättelseverksamhet och egen teknisk forskning är därför ett viktigt led i vår egen kompetensuppbyggnad. Sekretessen gör det dock svårt att följa de internationella utvecklingslinjerna.

Det svenska försvarets åtgärder i fråga om telekrigföring har i stor utsträckning varit inriktade på att skydda våra sambands- och vapensystem. Enligt kommitténs mening bör teknikutvecklingen i ökad utsträckning också inriktas mot aktiva telekrigföringsåtgärder.

Kommittén finner det av dessa skäl angeläget att snarast söka åstadkomma ett samlat grepp om telekrigföringsfrågorna varvid utgångspunkten bör

vara en principiell grundsyn och inriktning, som bör tas fram av överbefälhavaren.

Kommittén har funnit brister i såväl freds- som krigsorganisationen när det gäller möjligheterna att samordnat förstärka våra telekrigföringsinsatser, främst på central nivå. Organisatoriska åtgärder bör vidtas, bl. a. så att telekrigföringsområdet blir företrätt på hög nivå inom försvarsmakten.

Brist på kompetent personal har lett till en långsam utveckling inom telekrigföringsrådet. En angelägen åtgärd är därför en koncentrerad utbildningsinsats för att öka tillgången på kompetent personal. Detta är nödvändigt både för att upprätthålla den tekniska, operativa och taktiska kompetensen, och för att bilda en grund för den erforderliga organisatoriska uppbyggnaden.

Vid sidan av kompetensuppbyggnad och organisatoriska åtgärder är det enligt kommitténs mening nödvändigt att ge hög prioritet åt olika slag av telekrigföringsmedel framförallt för våra flygstridskrafter. Det är emellertid synnerligen angeläget att efterhand också komplettera våra armé- och marinförband med erforderlig utrustning för telekrigföring.

Ubåtsskydd

Kommittén har i sina säkerhetspolitiska och operativa överväganden funnit att förmågan att hävda vårt sjöterritorium bör ytterligare förstärkas.

Redan fattade beslut ger en ökande kapacitet även under kommande försvarsbeslutsperiod. Detta gäller särskilt helikopterområdet, det ökande antalet övervattensfartyg med ubåtsjaktkapacitet samt utbyggnaden av fast undervattensbevakning. Kommittén konstaterar att dessa förstärkningsåtgärder kan påräknas ge effekt först efter år 1990. Inriktningen mot ett nytt ytstridsfartyg bör på sikt kunna möjliggöra en ytterligare utökning av ubåtsskyddskapaciteten.

Kommitténs fortsatta överväganden har dock visat att härutöver betydande kvalitativa förstärkningsåtgärder bör genomföras avseende ett flertal delfunktioner inom området. Övervakningen av vårt sjöterritorium är en viktig grund för effektiva åtgärder mot främmande undervattensverksamhet i alla dess led. Kapaciteten i dessa avseenden bör stärkas genom införande av bättre hydrofonutrustning på ökat antal ubåtar och övervattensfartyg. Kommittén betonar värdet av våra ubåtar i detta sammanhang och anser att ytterligare ubåtar bör hållas rustade redan i fredstid. En utökning av antalet ubåtar medför också en förstärkning av vår ubåtsskyddskapacitet. För insatser mot kränkningar erfordras tillgång till för ändamålet lämpad och förbättrad vapenmateriel.

För skyddet av våra viktigaste skärgårdsområden bör den påbörjade utbyggnaden av permanenta bevakningssystem fortsättas och tekniskt vidareutvecklas. Ytterligare insatser bör göras för att stärka effekten av våra fredsutlagda mineringar och för att efterhand förbättra tillgången på rörliga förband för övervakning i skärgård.

Underrättelsetjänsten och analysen av inträffade händelser är av största betydelse i ubåtsskyddet. Förmågan i dessa avseenden bör ytterligare förbättras.

Kommittén har konstaterat behovet av rörliga enheter för snabb uppfölj-

ning av inträffade händelser. I denna verksamhet har helikoptrarna och ubåtsjaktflygplanen en särskild betydelse. Såväl marinens som kustbevakningens flygplan bör förseas med för ändamålet lämplig utrustning.

Övervakningen av det svenska sjöterritoriet i fred berör såväl försvarsmakten som kustbevakningen. Ledning och utnyttjande av vissa typer av enheter har i viss mån samordnats under senare år. Denna samordning bör utökas. I anslutning härtill bör vissa av kustbevakningens fartygsenheter i likhet med motsvarande marina enheter utrustas så att de kan delta i ubåtsskyddet. Därigenom erhålls större övervakningsförmåga, särskilt i områden där marina enheter normalt uppträder mindre ofta.

Den ständigt pågående ubåtsskyddsverksamheten innebär stora påfrestningar för berörd personal. Den innebär också ökade drifts- och underhållskostnader. Kommittén anser att det är angeläget att återställa en balanserad förmåga att lösa uppgifterna i ubåtsskyddet utan att den normala utbildningen eftersätts. Det föreslagna nya marina utbildningssystemet liksom den förändrade ledningsorganisationen inom marinen bör kunna underlätta en sådan balansering. Därvid fordras förbättrad utbildning och ökad satsning på personalen.

Ett brett upplagt forskningsprogram om framtida metoder och teknik för ubåtsskydd har påbörjats. Resultaten av denna forskning, i kombination med erfarenheterna från den utbyggnad av resurserna för ubåtsskydd som redan pågår, bör enligt kommitténs mening kunna ge en grund för en bedömning av vilka åtgärder som erfordras på längre sikt.

4.3 Krigsorganisationens utveckling

Arméstridskrafter

Den tekniska utvecklingen ger en angripare ökade möjligheter att med kort förvarning sätta in förband även långt in i vårt land. Detta förhållande ökar kraven på vår förmåga att snabbt kunna möta angriparen i skilda områden. Därför behövs ett stort antal territoriella förband, dvs. lokalt inriktade och stationära förband samt hemvärn. Våra mest kvalificerade förband – de operativt rörliga brigaderna med erforderliga understödsförband – måste ha anfällskapacitet för aktuella terrängtyper och snabbt kunna utveckla god anfällskraft främst i kust- och gränsområden samt mot större luftland-sättningar.

I syfte att ge dessa förband en kapacitet som erfordras för att kunna lösa framtida stridsuppgifter bör brigadernas kvalitet och tillgänglighet öka. De olika geografiska förhållandena i vårt land torde alltjämt fordra olika brigadtyper, varvid emellertid möjligheterna att utnyttja förbanden i olika terrängtyper bör tillmätas ökad vikt. Antalet av olika brigadtyper och understödsförband bör ytterligare övervägas.

För vissa av de mest kvalificerade förbanden har en utveckling mot ökad mekanisering inletts, bl. a. genom pågående utveckling av lätta stridsfordon. Ett första steg bör vara att fullfölja planeringen att organisera mekaniserade bataljoner i Norrland. Frågor sammanhängande med fortsatt me-

kanisering, pansarbrigadernas framtid och behovet av nya stridsvagnar bör studeras ytterligare.

Kommittén understryker betydelsen av att sammanhanget mellan de operativt rörliga och de territoriella förbanden uppmärksammas. En grundläggande förutsättning för att kunna utnyttja de offensiva stridskrafterna ur olika försvarsgrenar är att ett territoriellt försvar snabbt kan upprättas vid viktiga punkter, områden eller baser. Hemvärnets behov av utrustning bör därvid beaktas.

För arméstridskrafternas vidkommande bör den personella kvaliteten förbättras främst genom effektivare utbildning. Kommittén behandlar utbildningsfrågorna i ett senare avsnitt.

För förband med territoriella uppgifter bör inriktningen av förbandens personella kvalitet och utrustning utgå från deras primära krigsuppgifter, vilket torde innebära en ökad differentiering i kvalitativt hänseende. Besparingar rörande lokalförsvarsförband bör prövas.

Pansarbekämpning utgör i flertalet situationer ett av stridens viktigaste element. De kvalificerade rörliga förbanden liksom de territoriella förbanden bör därför ha god förmåga i detta avseende inom ramen för sina olika uppgifter. För rörlig strid – främst anfall – fordras pansarvärnssystem som har god rörlighet och pansarskydd.

Rörligheten är av grundläggande betydelse för arméstridskrafternas möjligheter att lösa sina uppgifter. Förhållandet att operationerna kan förväntas pågå samtidigt över stora ytor med störda vägförbindelser understryker behovet av helikoptrar för särskilt angelägna transportändamål. Detta behov torde vara störst i Norrland, där sjuktransportproblemen ytterligare understryker helikopterbehovet. Av här anförda skäl bör en förnyelse och utökning av transportkapaciteten med helikopter inledas.

Kommittén har redan tidigare konstaterat att luftförsvaret behöver förstärkas. Luftvärnsförbanden är en viktig del av luftförsvaret och av stor betydelse för arméstridskrafternas verksamhet. Verkan av en angripers flygkrigföring bör kunna reduceras också genom bl. a. maskering, skenåtgärder och anpassning av taktiken.

Inom luftvärnsområdet bör en tidig utökning genomföras av luftvärn med medellång räckvidd. Samtidigt bör den befintliga planeringen för luftvärnets utveckling skyndsamt ses över bl. a. beträffande robot 70 i mörkerversion och det så kallade bataljonsluftvärnet. Möjligheterna bör prövas att med utnyttjande av befintlig luftvärnsmateriel utöka antalet av de förband som nu modifieras avseende spanings- och eldledningsutrustning. Vidare bör övervägas att vidareutveckla robot 70 till ett system med allväderskapacitet och längre räckvidd.

Splitterbildande vapen utgör i ökad omfattning ett hot som måste uppmärksammas. Detta hot kan mötas på olika sätt, bl. a. inom ramen för en ökad mekanisering. I den fortsatta planeringen bör olika åtgärder prövas i syfte att klarlägga den långsiktiga inriktningen av åtgärder för att öka skyddet mot splitter. Kommittén understryker emellertid betydelsen av att försvarsmakten tidigt tillförs skyddsvästar för särskilt utsatta personalgrupper.

Utvecklingen av arméns krigsorganisation på längre sikt behöver klarläggas inför 1992 års försvarsbeslut. Kommittén finner det emellertid nöd-

vändigt att dessförinnan skyndsamt pröva den krigsorganisatoriska utvecklingen inom armén i den utsträckning som erfordras för överväganden om bl. a. utbildningssystem och fredsorganisation. Kommittén återkommer till denna fråga i det följande.

Marinstridskrafter

Försvar mot angrepp över hav fordrar effektiva system för bekämpning av strids- och transportfartyg samt för försvar av kust- och skärgårdsområden.

Kombinationen av ökad luft-, sjö- och markrörlighet ger en angripare ökade möjligheter att genomföra amfibieoperationer med kort förberedelse- och de möjliga angreppsriktningarna. Kommittén anser därför att de marina stridskrafternas rörlighet och förmåga att verka i skilda områden bör förstärkas. I viktiga kust- och skärgårdsområden erfordras också ett ut hålligt fast försvar som tidigt kan utveckla god effekt.

För försvar mot angrepp över havet anser kommittén mot denna bakgrund att – vid sidan av attackflyg – ubåtsförband, förband med tunga kustrobotar samt mineringar bör ges prioritet i den fortsatta utvecklingen av krigsorganisationen. Beträffande ubåtsskyddet har kommittén redovisat sina förslag till inriktning i tidigare avsnitt.

Utgående från ubåtsförbandens stora betydelse såväl i invasionsförsvaret som för ubåtsskyddsuppgifter, bör inriktningen enligt kommitténs mening vara att utöka antalet ubåtar. Den planerade anskaffningen av ubåt 90 bör tidigareläggas samt erforderliga åtgärder vidtas så att två ubåtar av typ Sjöormen med god effekt kan behållas i krigsorganisationen under 1990-talet. Därigenom ökar antalet ubåtar från 12 till 14. Ubåtsförbandens kapacitet bör förbättras bl. a. genom att hydrofonutrustningen kompletteras och lämpliga ubåtar efterhand förses med luftberoende tillsatsskinneri.

Tunga kustrobotar har stort värde i invasionsförsvaret. Kustrobotssystem med robot 15 bör därför anskaffas och fyra batterier organiseras. Förbandens rörlighet bör kunna utnyttjas för att förstärka alla kustområden som utsätts för hot. En lokalisering av kustrobotförband till Gotland bör särskilt prövas.

Med hänsyn till de möjligheter och fördelar minkrigföringen kan ge oss bör vår kapacitet i detta avseende förbättras. Tillgången på moderna sjöminor av olika slag bör säkerställas. Förmågan till utläggning av minor bör förbättras framförallt i vad avser ubåtar. Flertalet ubåtar bör därför förses med mingördlar och därtill hörande mintyper.

Kustartilleriförband i viktiga kust- och skärgårdsområden bör förbättras varvid en tidigarelagd modernisering av viktiga fasta förband bör ske. Tyngdpunkten i utvecklingen av kustartilleristridskrafterna bör emellertid enligt kommitténs mening under den närmaste femårsperioden läggas på rörliga förband, varvid bl. a. organisation och utrustning av nya amfibieförband bör fullföljas.

Ytattack- och minröjningsförbanden tillförs moderna fartyg som följd av redan fattade beslut varigenom kapaciteten förbättras under den kommande försvarsbeslutsperioden. Förbanden har viktiga uppgifter i krig och

är värdefulla i olika kris- och neutralitetssituationer. Kommittén har tidigare konstaterat den ökade betydelsen av att vårt sjöterritorium på ett tillfredsställande sätt kan övervakas, liksom av att kunna ingripa mot olika slag av främmande militärt utnyttjande av detta. För dessa ändamål har ytattack- och minröjningsförbanden en betydelsefull uppgift. Mot bakgrund av denna tyngdpunktsförskjutning i uppgifterna bör enligt kommitténs mening den långsiktiga utformningen av nya ytstridsförband provas. Utgångspunkten bör därvid vara att förstärka kapaciteten i fred, i olika krissituationer och under neutralitet. För dessa ändamål lämpligt nytt ytstridsfartyg med mångsidig användning bör studeras och ny teknik här för provas. Beslut om inriktning av ytstridsförbanden bör av dessa skäl anstå till 1992 års försvarsbeslut varefter även beslut om anskaffning av provfartyg snarast kan fattas.

Övervakningen av det svenska sjöterritoriet i fred berör såväl försvarsmakten som kustbevakningen. Kustbevakningen ingår i försvarsmakten vid mobilisering. Ledning och utnyttjande av vissa typer av enheter har i viss mån samordnats under senare år. Kommittén anser att en betydligt utökad samordning mellan försvarsmakten och kustbevakningen bör genomföras inte minst i fråga om ledning, vilket skulle vara till fördel för båda organisationerna. Bl.a. bör sambandssystem, förrådshållning och visst underhåll integreras. Möjligheterna till ökat samutnyttjande av flygplan och fartyg i ubåtsskyddet har tidigare berörts. Enligt kommitténs mening bör de ytterligare samordningsmöjligheterna studeras i samband med ovan nämnda överväganden om att förstärka kapaciteten för uppgifter i fred och under neutralitet.

Flygstridskrafter

Kommittén har tidigare konstaterat att luftförsvaret behöver förstärkas såväl beträffande jaktflyg som luftvärn. Denna uppfattning låg till grund redan för 1982 års försvarsbeslut som innefattade beslut att påbörja utvecklingen av JAS 39-systemet samt att behålla ett antal J 35-förband under längre tid.

Av jaktflygförbanden bör systemen med JA 37 och JAS 39 prioriteras. Anskaffningen av flygsystem JA 37 bör fullföljas och åtta divisioner organiseras. För att upprätthålla luftförsvarskapaciteten bör de tre divisionerna med J 35 behållas under huvuddelen av 1990-talet.

Planeringen för att införa JAS 39 i krigsorganisationen under 1990-talet bör ligga fast. I syfte att ytterligare förstärka luftförsvaret bör systemets inriktning på längre sikt övervägas inför 1992 års försvarsbeslut, bl.a. avseende en utökning av antalet JAS 39.

Attackflygförbanden med AJ 37 bör ges möjlighet att liksom JAS 39 bära modern sjömålsrobot. AJ 37 bör vidare förses med förbättrad attackrobot. JAS 39-systemet bör tillföras kvalificerade attackvapen mot markmål.

Elektroniska motmedel är ett teknikområde i stark utveckling. Motmedlen ger möjligheter att komplettera flygstridskrafternas aktiva vapen och öka deras verkan liksom de kan minska nedskjutningsrisken för de egna flygplanen. Enligt kommitténs uppfattning är det angeläget att motmedlen anpassas till det framtida hotet genom en ökad satsning. Det är därvid av

vikt att i första hand utrusta JA 37 så att systemet förblir ett modernt och komplett jaktsystem under 1990-talet. Av samma skäl är det angeläget att prioritera såväl kvalitet som kvantitet i fråga om motmedel i den fortsatta utvecklingen av JAS 39-systemet.

Kommittén har funnit det angeläget att förbättra och utöka jaktrobotbeväpningen på såväl JA 37 som sedermera JAS 39. IR-jaktrobotar bör anskaffas i huvudsak enligt nu gällande planer. Radarjaktrobotar är den andra viktiga komponenten i jaktbeväpningen. Enligt kommitténs mening bör följande stegvisa utveckling och framtagning av beslutsunderlag väljas varvid teknisk och ekonomisk realiserbarhet kontrolleras efterhand. Nu befintlig radarjaktrobot 71 modifieras i samarbete med utländsk industri varvid utländsk delfinansiering förutsätts. Den kan därefter utnyttjas av såväl JA 37 som JAS 39. Samtidigt klarläggs inför 1992 års försvarsbeslut förutsättningarna för att kunna ta ställning till en utveckling av en framtida svensk radarjaktrobot i första hand avsedd för JAS 39. Kommittén har med nu befintligt underlag beräknat kostnader och avsatt resurser för dessa ändamål men är medveten om att osäkerheter föreligger.

Strilsystemet bör vidareutvecklas och tillföras flygburen spaningsradar så att luftbevakning kan upprätthållas över hela landet i såväl fred som krig och så att behovet av alarmering för civilbefolkningen bättre kan tillgodoses.

En viktig förutsättning för flygstridskrafternas verkansmöjligheter är ett uthålligt bassystem. För att säkra tillräcklig kraftsamlingsförmåga, uthållighet och klagöringskapacitet bör fortsatt utbyggnad genomföras.

Ett balanserat luftförsvar förutsätter en lämplig kombination av jaktflyg- och luftvärnsförband. Kommittén har funnit behov av ett samlat operativt underlag för luftförsvarets långsiktiga utveckling och föreslår att sådana studier genomförs.

Operativ ledning

Det operativa ledningssystemet – överbefälhavaren och militärbefälhavarna med staber – svarar för samordnade insatser av stridskrafter och övriga resurser under fred, kris, neutralitet och krig.

Kommittén har på annan plats behandlat behovet av utveckling av totalförsvarets och försvarsmaktens ledningssystem och vill därför här endast understryka angelägenheten i att utvecklingen av det operativa ledningssystemet noga samordnas med den civila ledningen. I detta sammanhang kommer frågan om antal militärområden i framtiden att vara väsentlig.

En effektiv underrättelsetjänst är av stor betydelse för den operativa ledningen. Kommittén har behandlat även denna fråga i särskilt avsnitt.

Åtgärder bör vidtas för att säkerställa och utveckla möjligheterna till kommunikation. Successiva förbättringar av försvarets telenät bör genomföras väl samordnat med utvecklingen av de civila telekommunikationerna.

4.4 Personal

Kommittén har tidigare understrukit vikten av att den personella kvalitén inom totalförsvaret särskilt uppmärksammas inför 1987 års försvarsbeslut. Därvid betonades vikten av att höja utbildningsnivån i vid bemärkelse inom totalförsvaret och att säkerställa tillgången på kompetent och rutinerad anställd personal.

Kommittén har konstaterat att ett av försvarsmaktens stora problem är bristen på personal. Beträffande vissa personalkategorier är problemet synnerligen kännbart.

Det nu aktuella försvarsbeslutet bör således enligt kommitténs mening utmärkas av att människan i försvaret, såväl anställdas som värnpliktigas villkor och förutsättningar, sätts i centrum. Ett antal åtgärder behövs för att åstadkomma en nödvändig förbättring av personalsituationen i försvaret. Ett aktivt och långsiktigt personalarbete på alla nivåer krävs, liksom ett antal konkreta åtgärder i närtid, för att situationen skall kunna förbättras. Detta är nödvändigt om försvaret skall fungera ändamålsenligt.

Huruvida detta skall lyckas är ytterst en fråga om ledarskap och arbetsgivaransvar. Men även arbetstagarna och deras representanter har enligt kommitténs mening i detta sammanhang möjligheter att medverka till förbättringar och bör ta sin del av ansvaret för prioriteringar av angelägna åtgärder.

Den anställda personalen är den viktigaste förutsättningen för att verksamheten inom försvaret skall fungera effektivt. Det är av avgörande betydelse att de anställda åtnjuter respekt och förtroende. De måste få sådana arbetsbetingelser att de ännu bättre kan fullgöra sina arbetsuppgifter.

För krigsorganisationen är tillgången på kompetent och rutinerad personal en förutsättning för förbandens slagkraft i krig och för utbildningsresultatet i fred. Incidentberedskapen har också bidragit till att öka kraven på den anställda personalen.

Antalet yrkesofficerare bör i första hand grunda sig på krigsorganisationens behov på 5–15 års sikt. Försvaret måste ha en omedelbart fungerande ledning och antalet yrkesofficerare måste vara så stort att krigsförbanden snabbt kan mobilisera och lösa sina uppgifter direkt efter mobilisering. Vidare måste tillgången på yrkesofficerare vara så god att kvaliteten i utbildningsarbetet säkerställs. Även beredskapskraven i fred påverkar behovet av yrkesofficerare.

En tillräcklig tillgång på civil personal i fred är nödvändig bl. a. för att möjliggöra såväl beredskapsförstärkningar som mobilisering. Kommittén vill i detta sammanhang erinra om att flertalet anställda civila inom försvaret är krigsplacerade på sina fredsbefattningar och redan i fred utför uppgifter som de skall utföra under beredskap och krigsförhållanden. Den civila personalens utvecklingsmöjligheter måste enligt kommitténs mening beaktas inte minst mot denna bakgrund.

Antalet anställda inom försvaret har sedan början av 1970-talet successivt minskat. Personalreduceringar har varit ett centralt inslag i arbetet med att möta kostnadsutvecklingen. Under senare år har därtill stora förtidsavgångar i vissa personalgrupper i kombination med en otillräcklig rekrytering lett till akuta personalproblem inom försvaret.

Även om maximal rekrytering nu igångsätts och kombineras med effektiva åtgärder för att reducera förtidsavgångarna kommer krigsorganisationens behov av yrkesofficerare och även reservofficerare sannolikt inte att vara täckt före år 1992. Kommittén anser mot denna bakgrund att åtgärder syftande till att rekrytera och behålla yrkesofficerare är synnerligen angelägna.

Kommittén anser även att tillgången på civila anställda bör förbättras i förhållande till den inriktning som blev följden av 1982 års försvarsbeslut, dock inte i den omfattning som överbefälhavaren föreslagit. Avvägningen mellan anställd personal och köpta tjänster bör enligt kommitténs mening göras med utgångspunkt från de funktioner som fortlöpande skall fullgöras.

Personalutvecklingen inom försvarsmakten måste emellertid noga följas under den kommande försvarsbeslutsperioden, med beaktande inte minst av förestående förändringar av utbildningssystem och fredsorganisation.

I 1982 års försvarsbeslut fastställdes ett omfattande rationaliseringsprogram för den därpå kommande tioårsperioden. En betydande del i detta program var personalminskningen, som angavs med personalramar. Rationalisering skall självfallet fortlöpande pågå, men statsmakternas styrning bör enligt kommitténs mening inte ske genom angivande av detaljerade och strikta personalramar.

Kommittén anser att statsmakterna i samband med försvarsbeslut bör ta ställning till personalvolymen i stort inom försvaret och ange ett långsiktigt mål för personalvolymens utveckling såsom planeringsinriktning. Av praktiska skäl och för att verksamheten skall fungera smidigt bör variationer i personalvolymen tillåtas om verksamheten därigenom gagnas, dock inom ramen för bibehållna möjligheter att nå det långsiktiga målet. Nuvarande personalstyrning från statsmakterna bör sålunda ändras till förmån för andra former av styrning, utgående från de funktioner och uppgifter som skall lösas av den anställda personalen.

Det är inte minst av personalpolitiska skäl angeläget att understryka vikten av att sådana ekonomiska resurser avdelas för grund- och repetitionsutbildning att tillfredsställande utbildningsresultat kan uppnås. På motsvarande sätt är det väsentligt för arbetstillfredsställelsen att balans kan upprätthållas mellan uppgifter och resurser även inom andra verksamhetsområden. Enligt kommitténs mening är detta ett fundamentalt inslag såväl för att behålla hårt belastade officerare som för att stärka rekryteringskraften till yrket. Bristen på utbildningsbefäl kan även få konsekvenser bl.a. beträffande grundutbildningskontingentens storlek. Kommittén behandlar dessa frågor i avsnittet om utbildning.

Rekryteringen av yrkesofficerare och reservofficerare måste enligt kommitténs mening drivas i den takt som utbildningsförutsättningarna inom försvarets skolsystem överhuvudtaget mäktar. Åtgärder måste nu skyndsamt vidtagas för att avhjälpa den stora bristen på reservofficerare. Härvid bör en förbättring prövas av reservofficerarnas ekonomiska ersättningar.

Vad beträffar den nu gällande befälsordningen och de erfarenheter som hittills vunnits av dess praktiska tillämpning föreligger enligt kommitténs mening skäl att söka vidareutveckla tillämpningen av befälsordningen med sikte på att bl.a. förbättra befälstillgången i värnpliktsutbildningen och på

att såväl öka flexibiliteten i förhållande till verksamhetens och individens krav som minska förtidsavgången. Kommittén erfar att dessa frågor närmare övervägs inom försvarsdepartementet.

För att snabbt förbättra befälstillgången föreslår kommittén, såsom ett tillfälligt avsteg från befälsordningens bestämmelser, att särskilt lämpade reservofficerare anställs som yrkesofficerare.

Möjligheterna till tidsbegränsad anställning av reserv- och värnpliktsofficerare genom s. k. frivillig tjänstgöring bör i ökad utsträckning utnyttjas. Härigenom torde tillgången på utbildningsbefäl kunna ökas och vissa beredskapsuppgifter lösas.

Kompetensutvecklingen inom försvaret fordrar att personal flyttar mellan olika befattningar och olika delar av landet. De vidgade erfarenheter som detta skapar är en nödvändig förutsättning för rekryteringen av kompetenta chefer på olika nivåer. Men behov av omflyttning av personal uppstår även till följd av den fortgående utvecklingen inom försvarets krigs- respektive fredsorganisation, förändrade beredskapskrav, m. m., liksom av ojämnheter i fråga om befälstillgång.

De former under vilka byte av stationeringsort tillämpats inom försvaret medför ofta problem för den enskilde och hans eller hennes familj. Kommittén finner det därför angeläget att åtgärder vidtas i syfte att minska dessa problem.

Överbefälhavaren och försvarsgrenscheferna har påbörjat ett arbete syftande till att minska behovet av flyttning för den anställda personalen. Kommittén finner det angeläget att detta arbete bedrivs med hög prioritet. De ekonomiska villkor, avseende t. ex. medflyttandes arbetsmöjligheter och bostadförsörjning, som är förknippade med den nödvändiga omflyttningen av personal bör vidare enligt kommitténs mening avsevärt förbättras. Det föreligger ett stort behov av insatser och förbättrade, avtalsreglerade villkor inom detta område.

Kommittén vill också understryka det angelägna i att en förbättrad individuell personalplanering för såväl militär som civil personal kommer till stånd. Därigenom bör bl. a. flyttningsbehovet kunna minskas och verksamheten effektiviseras. En sålunda förbättrad personalplanering bör innebära förbättrad kunskap hos den enskilde om kommande arbetsuppgifter och därmed minskad avgångsbenägenhet.

Kommittén finner det sålunda befogat att olika personaladministrativa åtgärder vidtas i syfte att minska personalproblemen. Det är nödvändigt att personalfrågorna får ökad uppmärksamhet och ges hög prioritet i det fortsatta ekonomiska planeringsarbetet.

De kollektivavtalsreglerade frågorna om löner och andra anställningsvillkor är självfallet av den största betydelse för en god personalförsörjning. Den lönepolitik som de försvarsanställda berörs av är resultatet av förhandlingar på flera nivåer. Den ökande decentraliseringen medför att en del av lönepolitiken kommer att formis på lägre nivåer, något som kräver ansvarstagande hos chefer på olika nivåer om deras roll i utformningen av den statliga lönepolitiken skall bli den avsedda.

Kommittén understryker det angelägna i att löne- och anställningsvillkoren utvecklas på ett sådant sätt att de befrämjar en bättre personalförsörjning än vad som för närvarande gäller.

Arbetsmarknadens parter har gemensamt ett stort ansvar i fråga om hur personalförsörjningsproblemen skall kunna bemästras.

4.5 Utbildning

Överväganden om försvarsmaktens styrka och utveckling blir ofta en fråga om huvudsakligen materiell kvantitet och kvalitet. Kommittén anser det dock nödvändigt att i högre grad än tidigare uppmärksamma även försvarsmaktens personella kvalitet, bl. a. för att uppnå en högre verkningsgrad av befintlig organisation och redan anskaffad materiel.

En tillräcklig tillgång på för sina uppgifter kompetenta och rutinerade yrkesofficerare är den viktigaste förutsättningen för goda utbildningsresultat liksom för verksamheten i övrigt inom försvarsmakten. Av denna anledning bör åtgärder i första hand vidtas i syfte att eliminera bristen på yrkesofficerare samt att tillgodose kravet på kompetens och rutin hos dessa.

Utbildningens mål är att skapa och vidmakthålla krigsförband som är användbara för sina huvuduppgifter omedelbart efter en snabbt genomförd mobilisering. Överbefälhavaren har redovisat brister i fråga om bl. a. förbandens samträning. Kommittén betonar vikten av att dessa brister elimineras. Förbandsutbildningen bör därför förbättras varvid metoderna för denna del i utbildningen bör utvecklas. Övningar bör bedrivas så att stridskrafter ur olika försvarsgrenar kan samverka effektivt. Det finns enligt kommitténs mening anledning att understryka betydelsen av att befäls-, grund- och repetitionsutbildning genomförs med utgångspunkt i krigsuppgifterna och med ökade krav på effektivitet. Av betydelse för en effektiv utbildning är även en tillräcklig tillgång på övningsmateriel och annan utrustning.

Om förbanden skall fungera väl erfordras förutom kompetenta chefer och tillräcklig förbandsutbildning att de enskilda värnpliktigas utbildning förbättras. Det är enligt kommitténs mening angeläget att befäl och värnpliktiga efter genomförd utbildning har förtroende för sin egen och förbandets förmåga att lösa krigsuppgifterna.

De värnpliktigas intresse för utbildningen påverkas också av deras ekonomiska situation under grundutbildningen. Kommittén anser därför att kontantförmånerna till de grundutbildningsvärnpliktiga successivt bör förbättras under försvarsbeslutsperioden men konstaterar att konkreta förslag härvidlag måste avvakta resultatet av pågående undersökning av de grundutbildningsvärnpliktigas ekonomi.

För närvarande får ett stort antal värnpliktiga vänta upp till tre år efter inskrivningen innan grundutbildningen kan påbörjas. Enligt kommitténs mening är denna situation otillfredsställande av bl. a. värnpliktssociala skäl. Kapaciteten för grundutbildning bör därför tills vidare utnyttjas så långt möjligt så att väntetiden kan reduceras. Denna kapacitet begränsas emellertid för närvarande av den akuta bristen på utbildningsbefäl, varför det bör kunna godtas att grundutbildningskontingentens storlek något minskas i den kommande försvarsbeslutsperiodens början. Den nuvarande

tillgången på värnpliktiga bör utnyttjas för att förse även viktigare territoriella förband med yngre värnpliktiga.

Repetitionsutbildningen har på senare år urholkats. Enligt kommitténs mening är det nödvändigt att krigsförbanden genomför regelbundet återkommande repetitionsövningar så att krigsanvändbarheten kan upprätthållas. Repetitionsövningarnas längd och inpassning bör ytterligare prövas. Ett problem, inte minst för förbandens samträning, är den stora mängden anstånd som ges värnpliktigt befäl. Åtgärder för att minska detta problem är särskilt angelägna.

Den utbildning som bedrivs av de frivilliga försvarsorganisationerna bör uppmärksammas i sammanhang med att försvarets personella kvalitet förbättras. Därvid bör de organisationer som utbildar personal för krigsorganisationen prioriteras.

1983 års värnpliktsutbildningskommitté har lämnat förslag om s. k. förstegsutbildning för värnpliktiga uttagna till befälsutbildning. Dessa värnpliktiga rycker in före huvuddelen av de värnpliktiga i förbandet och ges grundläggande befattnings- och ledarskapsutbildning. De kan därmed i ökad omfattning biträda vid utbildningen av de värnpliktiga i övrigt och vid samträning av förband. Utryckningstiden bör därmed vara densamma för alla värnpliktiga i förbandet. Försvarskommittén har funnit att sådan förstegsutbildning ger betydande möjligheter att öka det värnpliktiga befälets kompetens och rutin i sina krigsbefattningar och förordar därför att fullständig förstegsutbildning införs snarast möjligt. Förstegsutbildning kan för vissa befälsuttagna värnpliktiga innebära att värnpliktsutbildningens anpassning till civila studier försämras. I den utsträckning det är möjligt bör detta beaktas vid uttagningen av värnpliktiga till olika inryckningsalternativ.

Utgående från förslag av 1983 års värnpliktsutbildningskommitté har försök genomförts med ändrad veckoövningsrytm innebärande tio dagars övningsverksamhet följt av fyra dagars ledighet. En sålunda ändrad veckoövningsrytm ökar tillgången på insatsberedda förband och är i vissa fall lämplig från förbandsutbildningssynpunkt. Kommittén anser att denna veckoövningsrytm bör kunna tillämpas i särskilda fall under senare delen av grundutbildningen och då av beredskaps- eller förbandsutbildningsskäl.

1983 års värnpliktsutbildningskommitté har vidare övervägt utbildningstidens längd, men har inte funnit anledning föreslå några större förändringar. Däremot föreslås att även beredskapstjänstgöring skall kunna fogas till såväl grund- som repetitionsutbildning. Därmed skulle flexibiliteten i utbildningssystemet ökas och beredskapen kunna förbättras. Försvarskommittén anser för sin del att den i nuvarande värnpliktslag medgivna totala tjänstgöringstiden är tillräcklig, men att närmare prövning av avvägningen mellan grund- och repetitionsutbildning liksom beredskapstjänst bör göras. Kommittén har funnit att nu tillämpade tider för grundutbildning knappast kan förkortas om gällande mål skall kunna nås. Snarare torde utbildningstiden behöva förlängas något för vissa förbandstyper eller värnpliktskategorier för att medge erforderliga förbättringar av utbildningen. Det bör ankomma på regeringen att genomföra en närmare översyn av dessa förhållanden.

De värnpliktigas fria resor är förenade med stora kostnader och en del

praktiska problem. Enligt kommitténs mening bör kostnaderna reduceras. Detta kan ske bl. a. genom att, när så är möjligt, försvarets egna transportresurser utnyttjas och genom att konkurrensen upprätthålls mellan olika transportföretag. Kostnadsänkning bör också kunna nås genom förändringar i utbildningens organisation och därmed sammanhängande behov av värnpliktsresor. Ett särskilt problem utgör de lokala resorna i samband med hemresor. Kommittén föreslår att dessa frågor undersöks närmare varvid sammanhanget med de statliga bidragen till kommunal skatteutjämning också bör prövas.

Sedan ett antal år tillämpas ett system med försvarsmaktsövningar. Kommittén bedömer dessa övningar som viktiga för att uppnå samträning inom totalförsvaret och mellan olika typer av stridskrafter samt för att öva ledningsorganisationen. Försvarsmaktsövningar bör genomföras även fortsättningsvis, varvid det även bör eftersträvas att öka värdet av övningarna för såväl förbanden som de enskilda soldaterna. Genom att visa upp försvarets förmåga till samlade operationer har de också säkerhetspolitisk betydelse. Kommittén vill i detta sammanhang understryka behovet av en förbättrad säkerhetspolitisk utbildning, varigenom en förbättrad information till de värnpliktiga i dessa frågor även kan åstadkommas.

Armén

I det underlag rörande arméns utbildning som ställts till kommitténs förhållande har vissa förbättringsåtgärder redovisats. Enligt kommitténs mening är åtgärderna i och för sig angelägna men inte tillräckliga för att komma till rätta med de redovisade bristerna i utbildningen. Av detta skäl är det inte möjligt för kommittén att nu ta ställning till hur arméns utbildning bör vidareutvecklas.

Kommittén har funnit det angeläget att utbildningsfrågorna behandlas i sitt systemmässiga sammanhang. Utgångspunkten måste vara krigsorganisationen, de aktuella beredskapskraven och förbandens krigsuppgifter. Därpå kommande steg bör vara att klarlägga hur ett till krigsorganisationen på lämpligt sätt kopplat förbandsomsättningssystem bör utformas och vilka målen för utbildningen bör vara. Först därefter kan själva utbildningssystemet med befäls-, grund- och repetitionsutbildning utformas.

Kommittén finner det synnerligen angeläget att arméns utbildning förbättras. Detta fordrar en förstärkning av de ekonomiska resurserna till förbandsverksamheten redan från periodens början och en förbättrad tillgång på utbildningsbefäl. Kommittén anser det vidare vara nödvändigt att erforderligt underlag samtidigt tas fram för ställningstagande till utbildningssystemets utveckling. Därefter bör nödvändiga systemförändringar genomföras och i samband därmed erforderliga ekonomiska resurser tillföras. Kommittén återkommer till detta i samband med förslag rörande fredsorganisationen i det följande.

Marinen

För marinens vidkommande har överbefälhavaren föreslagit ett nytt utbildningssystem avseende såväl kustartilleriet som flottan. Systemet inne-

bär bl. a. en annan avvägning mellan grundutbildning och repetitionsutbildning. Systemet fordrar också en viss förstärkning av resurserna för förbandsutbildning. Det tillgodoser ökade beredskapsbehov över året och en förbättring av förbandsutbildning och samträning. Enligt kommitténs mening bör i detta sammanhang ambitionsnivån vad gäller repetitionsutbildning av lednings-, bas- och underhållsförband uppmärksammas.

Det nya utbildningssystemet, som delvis bygger på 1983 års värnpliktsutbildningskommittés förslag, är principiellt lämpligt. En förlängning av grundutbildningen är befogad. Försvarskommittén vill dock inte ta ställning till den exakta avvägningen mellan grund- och repetitionsutbildning respektive beredskapstjänstgöring utan hänskjuter denna fråga till regeringens fortsatta prövning. Förberedelser bör fortsätta så att systemet kan införas enligt överbefälhavarens förslag. Tidpunkt för införande bör fastställas av regeringen.

Flygvapnet

För flygvapnet bör nuvarande utbildningssystem i huvudsak behållas. Det är dock enligt kommitténs mening angeläget att förbandsutbildningen utvecklas så att samträning uppnås inom bas- och stridsledningsförband dels genom systematisk repetitionsutbildning, dels genom att en ökad grad av förbandsvis omsättning prövas. Övningar på krigsbas är mycket betydelsefulla varför denna typ av utbildning bör öka i omfattning.

4.6 Fredsorganisation

Armén

Mot bakgrund av de av överbefälhavaren redovisade bristerna i fråga om krigsförbandens användbarhet, utbildning och samträning måste den främsta utgångspunkten för fredsorganisationens utveckling vara att skapa organisatoriska och personella förutsättningar för en förbättrad och effektiviserad utbildning och en förstärkt beredskap. Självfallet skall därvid alla rationaliseringsmöjligheter tillvaratas och en anpassning ske av utbildningsorganisationen till det på 1990-talet minskade antalet värnpliktiga.

1983 års värnpliktsutbildningskommitté ansåg att man i besparingssyfte borde pröva s.k. rullande utbildning, dvs. att utbilda tre omgångar värnpliktiga på två år vid samma regemente. Därmed antogs i princip vart tredje fredsetablisement kunna avvecklas. Denna idé har prövats av överbefälhavaren men av denne inte bedömts lämplig som grund för utbildningens organisation. Försvarskommittén har för sin del dragit slutsatsen att rullande utbildning enligt värnpliktsutbildningskommitténs idé inte kan anses utgöra en helt lämplig grund för arméns fredsorganisation.

Det underlag rörande fredsorganisationens utveckling som överlämnats av överbefälhavaren till kommittén är – beträffande armén – otillräckligt som grund för kommitténs ställningstagande. Förnyat underlag måste tas fram skyndsamt. I det följande anger kommittén några principer som bör

utgöra utgångspunkt för, respektive särskilt bör prövas i det fortsatta arbetet.

Överväganden om fredsorganisationen måste göras i sitt systemmässiga sammanhang. De operativa kraven på krigsorganisation, ledning och beredskap är de naturliga utgångspunkterna. Dessa styr krigsorganisationens sammansättning och kraven på krigsförbandens prestationsförmåga. Dessa krav omsätts till utbildningsmål och utgör grunden för arméns förbandsproduktion.

Nuvarande förbandsomsättning inom armén innebär i princip att alla värnpliktiga grundutbildas inom bataljon. Denna avses direkt efter avslutad grundutbildning överföras till krigsorganisationens fältförband. De värnpliktiga kvarstår i regel där under 12–17 år och överförs därefter till nuvarande lokalförbandsförband. Variationer i denna förbandsomsättningsprincip bör prövas bl.a. i syfte att höja den personella kvaliteten i främst brigader och viktigare territoriella stridsgrupper. Lämpligheten av individvis omsättning av värnpliktiga i vissa förband bör även prövas.

Kopplat till förbandsomsättningssystem och mål för utbildningen av olika förbandstyper måste inriktning av och avvägning mellan befäls-, grund- och repetitionsutbildning prövas. Kommittén har behandlat denna fråga i tidigare avsnitt.

Fredsorganisationen bör enligt kommitténs mening utvecklas så att den i ökad utsträckning blir en integrerad del i krigsorganisationen och i försvarsmaktens beredskapssystem. Verksamheten inom armén bör i ökad utsträckning bedrivas med utgångspunkt i krigsorganisationen.

De brister i utbildningen som överbefälhavaren redovisat måste avhjälpas. Fredsorganisationen bör sålunda utvecklas så att de organisatoriska förutsättningarna för att öka krigsorganisationens samlade effekt förbättras främst med avseende på utbildning och samträning. Av detta skäl bör bl.a. en ökad integrering prövas mellan olika typer av förband och system och deras yrkesbefäl, för arméns del mellan infanteri-, pansar- och specialförband, redan under grundutbildningen.

Det är av stor betydelse för både effektiv förbandsproduktion och beredskap att ansvaret för utbildning, krigsplacering, bemanning, mobilisering m.m. så långt som möjligt sammanhålls på lägre regional eller lokal nivå.

Som kommittén tidigare anfört måste mobiliseringsberedskapen och mobiliseringssäkerheten förbättras. Dessa krav påverkar i flera avseenden fredsorganisationen, bl.a. avseende antalet mobiliseringsmyndigheter.

Kontinuerlig ledningsverksamhet erfordras för krigsplanläggning, samverkan med civila totalförsvarsdelar, upprätthållande av mobiliseringsberedskap samt för ledning av stridskrafter i samband med mobilisering och vid incidenter. Försvarsområdesbefälhavarna med sina staber har i detta avseende en nyckelroll.

Försvarsförberedelserna inom ett län åligger fredsorganiserad försvarsområdesstab och länsstyrelse i samverkan. Antalet försvarsområdesstabers bör därför inte minskas men deras kapacitet och bemanning kan behöva differentieras mellan olika delar av landet. I de län som f.n. saknar försvarsområdesstab i fred bör åtgärder vidtas för att förbättra möjligheterna till samordnade krigsförberedelser och förbättra understödet åt frivilligorganisationerna. Möjligheterna till och konsekvenserna av att upprätta för-

svarsområdesstaber i Västerås och Kalmar bör sålunda redovisas, liksom vilka uppgifter dessa bör fullgöra. Frågan om försvarsområdesstaberna förutsätts bli behandlad i den pågående ledningsutredningen.

För försvarets förankring i samhället och för upprätthållandet av ett gott stöd till de frivilliga försvarsorganisationerna har fredsförbanden en viktig uppgift. I län eller befolkningstått område som kommer att sakna fredsförband får särskilda åtgärder övervägas i detta syfte.

Inom armén bör stommen i fredsorganisationen utgöras av brigadproducerande regementen som också bör vara mobiliseringsmyndigheter. För att öka krigsorganisationens effektivitet, framför allt beträffande brigaderna, bör bl. a. möjligheterna prövas att i lämplig utsträckning ytterligare samlokalisera specialtruppslagens utbildning av understödande delar med infanteri- eller pansarutbildningen. Därigenom kan integration av åtminstone två eller tre truppslags utbildning ske i berörda garnisoner och ett antal kasernetablisement lämnas. En sådan utveckling bör genomföras målmedvetet och successivt över en längre tidsperiod i syfte att minimera kostnaderna.

Fredsförbandens lokalisering styrs bl. a. av beredskapskrav, behov av utbildning i rätt miljö och befolkningsförhållanden. Förband primärt avsedda för Norrland måste ges vinterutbildning. Nödvändig samträning av brigader och territoriella stridsgrupper fordrar tillgång till förband ur alla ingående truppslag. För detta ändamål bör det prövas att successivt inom varje militärområde inrymma enheter ur i brigad ingående truppslag i befintliga etablisement. Därigenom skulle också mobiliseringssäkerhet och andra former av beredskap inom militärområdena förbättras. Denna fråga påverkas av framtida militärområdesindelning och militärbefälhavarnas roll i förbandsproduktionen.

Den anställda militära personalen är, såsom framhållits i det föregående, avgörande för goda utbildningsresultat, krigsorganisationens effektivitet och beredskapen. Även den civila anställda personalen är betydelsefull i dessa avseenden. Förändringar i fredsorganisationen måste därför planläggas långsiktigt och genomföras så att negativa konsekvenser för personalen och därmed sammanhängande oplanerade avgångar i görligaste mån undviks. En plan för fredsorganisationens utveckling bör därför innefatta en längre tidsperiod, varigenom bl. a. investeringarna kan styras rationellt. En sådan plan bör även innefatta rimlig grad av handlingsfrihet att förändra krigsorganisation, utbildning m. m. utan att långsiktigheten bryts.

Marinen

För marinens vidkommande har överbefälhavaren föreslagit att en för flottan och kustartilleriet gemensam ledningsorganisation på lägre regional nivå införs redan i fred. Förslaget innebär vissa förändringar avseende organisation, lokalisering och bemanning inom de södra och östra militärområdena.

Kommittén anser, utan att ta ställning till förslagets detaljer, att det bl. a. medför en angelägen samordning mellan flottans och kustartilleriets verksamhet och bättre ledning av de marina förbanden. Åtgärderna bör även leda till rationaliseringsvinster. Enligt kommitténs mening bör en ny led-

ningsorganisation införas, varvid dock sammanhanget med de övergripande ledningsfrågorna måste uppmärksammas.

Flygvapnet

För flygvapnet har överbefälhavaren inte lämnat några förslag om ändringar av fredsorganisationen. Kommittén ser heller inga behov av förändringar inom flygvapnet under den kommande femårsperioden annat än sådant som krävs för att fullfölja 1982 års försvarsbeslut. Studier pågår rörande en central funktionsledning av flygstriidskrafterna bl. a. inför JAS-systemets införande i krigsorganisationen. Denna fråga har starka kopplingar till den övergripande ledningsutredningen och behöver ej avgöras förrän i nästa försvarsbeslut. En följd bör då bli att första flygeskadern i sin nuvarande form utgår.

Ökad samordning

Möjligheterna till ökad samordning över försvarsgrensgränserna bör tillvaratas. En väg kan därvid vara att i ökad utsträckning samordna mobiliseringsförberedelser, stödproduktion m. m. för förband i samma garnison eller inom samma försvarsområde. En annan väg kan vara att i samma etablissement inrymma utbildning av förband ur två försvarsgrenar. Av särskilt intresse är därvid att pröva möjligheterna att lokalisera utbildning av arméenheter till kustartilleriregementen eller flygflottiljer eller av enheter ur marinen och flygvapnet till arméförband. Förutom ett mer rationellt utnyttjande av utbildningsresurserna skulle tillgången på förband och därmed beredskapen i olika delar av landet härigenom kunna förbättras.

Gemensamma myndigheter

För huvudprogrammen 4 och 5, operativ ledning respektive gemensamma myndigheter, har överbefälhavaren inte lämnat några förslag utöver ett fullföljande av 1982 års inriktning.

Den operativa ledningen är en väsentlig del i nu pågående utredning om totalförsvarets ledning. Inriktningen av detta arbete innebär att underlag för erforderliga beslut bör föreligga senast år 1989. En väsentlig fråga är därvid att klargöra möjligheterna att minska antalet militärområden. I detta sammanhang bör också den fortsatta utvecklingen av de centrala staberna redovisas, varvid en ökad samordning bör eftersträvas.

Enligt kommitténs mening bör sådant underlag tas fram att huvudprogrammen 4 och 5 kan ges en fortsatt inriktning för perioden fram till år 1997. Därvid bör fortsatta rationaliseringsåtgärder klarläggas och möjliga strukturförändringar noga prövas i syfte att inte binda större resurser än nödvändigt i fredsorganisationen. Då så är möjligt bör åtgärder i denna riktning vidtas redan före år 1992.

Samordning av verksamheten inom byggnadsstyrelsen och fortifikationsförvaltningen bör sålunda snarast övervägas utgående från de förslag som lämnats av utredningen *Strukturförändringar och samordning* (Ds Fö 1983:5).

Överbefälhavaren har anmält sin avsikt att granska försvarets civilförvaltnings uppgifter och organisation utgående från att myndigheten berörs av flera olika ändringsförslag. Kommittén anser det angeläget att frågan om hur myndighetens uppgifter bör lösas i framtiden snarast klarläggas.

Fortsatt arbete

Kommittén har i det föregående anført att tillräckligt underlag rörande utveckling av arméns utbildning och fredsorganisation inte föreligger. Förbättringar i arméns utbildning är så angelägna att ställningstaganden till dessa frågor inte kan anstå till 1992 års försvarsbeslut. Erforderligt underlag för långsiktigt ställningstagande till utvecklingen av arméns utbildningssystem och fredsorganisation bör därför föreligga under år 1988 så att erforderliga riksdagsbeslut kan tas våren 1989. Kommittén förutsätter därvid att sammanhangen och balansen i fråga om utbildning och fredsorganisation inom hela försvarsmakten beaktas.

Frågan om ledning av produktionen inom försvarsmakten har ett samband med utvecklingen av såväl ledningen i krig som med utbildningssystem och fredsorganisation. Enligt kommitténs mening bör erforderliga förbättringar av produktionsledningen redovisas senast vid ovan angivna tidpunkt.

Möjlighet till parlamentarisk insyn i detta kompletterande utredningsarbete bör ges.

4.7 Ekonomiska utgångspunkter

Kommitténs förslag till inriktning av det militära försvarets utveckling utgår från följande ekonomiska förutsättningar, varvid samtliga belopp anges i prisläge februari 1986.

Den ekonomiska ramen för militärt försvar utgår från en grundnivå om 23 759 milj. kr./år.

Ramen höjs fr. o. m. budgetåret 1987/88 med 840 milj. kr. Därefter höjs ramen varje budgetår t. o. m. budgetåret 1991/92 med 200 milj. kr., vilket sammanlagt ökar den militära ramen med 6 200 milj. kr. under femårsperioden, för att slutåret i perioden uppgå till 1 640 milj. kr. över grundnivån. Reserver för perioden bör avsättas med 1 500 milj. kr. Dessa bör ställas till överbefälhavarens förfogande främst för tekniskt komplicerade och därför kostnadsmässigt svårbedömbare projekt. Priskompensation av den militära ramen bör ske enligt det förslag kommittén angivit i avsnitt 3.7 ovan.

För perioden 1992/93–1996/97 bör överbefälhavaren tillåtas planera med en köpkraftsram som motsvarar en prolongering av den militära ramens totala nivå för budgetåret 1991/92, dvs. 8 200 milj. kr. över grundnivån. För denna period bör reserver avsättas med minst samma belopp som för den närmaste femårsperioden. Dessa reserver bör skapas genom fortsatta rationaliseringar och förändringar inom försvaret, vilka bör redovisas inför 1992 års försvarsbeslut.

5 Totalförsvarets civila del

5.1 Grunder och inriktning

Bakgrund

Totalförsvaret är en angelägenhet för hela vårt folk. Kriser och krig påverkar samtliga sektorer i samhället och berör hela befolkningen.

Totalförsvarets civila del har till uppgift att under kriser och i krig medverka i de samlade försvarsansträngningarna och säkerställa befolkningens och samhällets överlevnad. Häri ingår bl.a. att bereda skydd, rädda nödlidande och trygga livsnödvändig försörjning.

Det fredstida samhällets resurser och flexibilitet är av avgörande betydelse för totalförsvarets möjligheter att fullgöra sina uppgifter under kriser och i krig. Inom vissa samhällssektorer är det fredstida samhällets förmåga i dessa avseenden god, medan det på andra områden krävs komplettering med särskilda beredskapsåtgärder.

För att effektivisera verksamheten fattade riksdagen våren 1985 vissa beslut om ledningen av den civila delen av totalförsvaret. Besluten innebar bl.a. att denna del av totalförsvaret fr.o.m. den 1 juli 1986 indelas i funktioner motsvarande samhällssektorerna med en ansvarig myndighet för varje funktion.

Överstyrelsen för ekonomiskt försvar ombildades den 1 juli 1986 till överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB). Till ÖCB har vidare överförts uppgifterna för riksnämnden för kommunal beredskap. ÖCB:s uppgifter i fred är i första hand att leda och samordna beredskapsförberedelserna vid övriga funktionsansvariga myndigheter samt att vara ansvarig myndighet för funktionerna Civil ledning och samordning, Övrig varuförsörjning samt Kyrklig beredskap.

Hösten 1984 beslöt riksdagen om riktlinjer för den kommunala civilförsvarsplanläggningen.

Våren 1985 beslöt riksdagen att överföra uppgifterna för bl.a. civilförsvarsstyrelsen och statens brandnämnd till en ny central myndighet, statens räddningsverk, som fick ansvaret för funktionen Civilförsvaret. Vidare beslöts att kommunstyrelsen fr.o.m. den 1 juli 1986 är högsta civila totalförsvarsmyndighet på lokal nivå.

Genom riksdagsbeslut inrättades den 1 juli 1985 styrelsen för psykologiskt försvar som fick ansvar för funktionen Psykologiskt försvar. Till denna nya myndighet överfördes de uppgifter som dittills legat på bered-

skapsnämnden för psykologiskt försvar, totalförsvarets upplysningsnämnd och statens upplysningscentral.

Överväganden och förslag

I detta inledande avsnitt behandlar kommittén vissa övergripande frågor av betydelse för inriktningen av beredskapsåtgärderna inom totalförsvarets civila del. I de följande avsnitten behandlas inriktningen för de enskilda funktionerna med tonvikt på de funktioner som genomfört särskild programplanering. Övriga funktioner behandlas mer översiktligt.

Beredskapshänsyn i planering och samhällsutveckling

Samhällets förmåga att möta fredstida störningar är grundläggande för dess möjligheter att verka under kriser och i krig.

Enligt kommitténs mening är det härutöver av största vikt att i fredstida planering och samhällsutveckling särskild hänsyn tas till beredskapen för kriser och krig. Sådana åtgärder kan i sin tur vara betydelsefulla även för fredssamhället vid t. ex. olyckor och katastrofer av olika slag. Kommittén vill framhålla att en samhällsplanering som sker i fred under beaktande av totalförsvarsintressena minskar behovet av beredskapsplanering och särskilda beredskapsåtgärder.

Möjligheterna för statsmakterna att främja ett sådant hänsynstagande skiljer sig mellan olika delar av samhället. De är störst när det gäller den offentliga och då främst den statliga verksamheten medan det däremot ställer sig svårare att påverka utvecklingen inom näringslivet. På det senare området torde det normalt bli fråga om att hänvisa till det allmänna ansvar för beredskap för kriser och krig som får anses följa med ansvaret för den fredstida verksamheten även om lagstiftning i vissa fall kan aktualiseras. Det bör emellertid framhållas att näringslivet torde ha ett egenintresse av att verksamheten kan fortgå under kriser av olika slag.

Kommittén har i sin säkerhetspolitiska rapport anført att det under försvarsbeslutsperioden är väsentligt att informations-, utbildnings- och övningsverksamheten utvecklas i syfte att öka beredskapsmedvetandet inom samhället och därigenom skapa bättre beredskap.

Det kan i detta sammanhang noteras att ÖCB har framhållit nödvändigheten av att kraven när det gäller beredskapshänsyn i planering och samhällsutveckling preciseras så att information och utbildning kan lämnas mot bakgrund av dessa krav.

Inriktning av planeringen

Kommittén skall enligt sina direktiv analysera i vilken utsträckning inriktningen enligt 1982 års försvarsbeslut för totalförsvarets civila del har kunnat förverkligas och bedöma i vad mån särskilda åtgärder behövs för att underlätta och påskynda genomförandet. Kommittén skall enligt direktiven också överväga om den säkerhetspolitiska utvecklingen, samhällsutvecklingen eller den tekniska utvecklingen föranleder ändringar i denna inriktning.

Kommittén finner att 1982 års försvarsbeslut beträffande totalförsvarets civila del i väsentliga avseenden bör fullföljas och vidareutvecklas. En strävan i detta beslut var att decentralisera ansvaret för och förbättra samordningen av den civila totalförsvarsverksamheten samt att i ökad utsträckning ge den en förankring hos medborgarna. Denna strävan kom till uttryck bl. a. genom den ökade samordningen mellan fredstida och krigstida räddningstjänst, kommunernas vidgade ansvar för verksamheten på lokal nivå, uppbyggnaden av hemskyddsorganisationen, den ökade satsningen på skydd mot kärnvapen och kemiska stridsmedel samt förbättringen av samordningen såväl inom den civila delen av totalförsvaret som inom totalförsvaret som helhet.

En annan strävan i försvarsbeslutet var att inrikta försörjningsberedskapen mot att främst säkerställa de oundgängliga behoven och att i ökande grad bygga beredskapen på det svenska näringslivets inneboende flexibilitet och omställningsförmåga.

Kommittén konstaterar emellertid också, att delvis ändrade bedömningar av krisers och krigs karaktär och av den militärtekniska utvecklingens konsekvenser, såsom dessa redovisats i kommitténs säkerhetspolitiska rapport, motiverar vissa omprioriteringar. Dessutom krävs ytterligare satsningar på vissa funktioner som uppmärksammades redan i 1982 års försvarsbeslut men där genomförandet av åtgärderna av olika skäl försejats.

Redan föregående försvarskommitté konstaterade allvarliga brister i sjukvårdens beredskap, främst beredskapen för krig. Dessa förhållanden har närmast förstärkts därefter. Kommittén har funnit att beredskapen i fråga om försörjning med sjukvårdsförnödenheter av förbrukningskaraktär och läkemedel för främst den civila hälso- och sjukvården fortfarande ligger på en oacceptabelt låg nivå.

Även om det i det svenska samhället finns ett stort antal skyddsrum finns dock betydande brister. I vissa områden är bristerna så stora att de med fortsatt byggande enligt nu tillämpade principer inte kan täckas under de närmaste årtiondena. Dessa principer innebär främst att ytterligare skyddsrum anskaffas successivt i anslutning till all nybyggnation i de ca 350 skyddsrumsorterna. Kommittén finner det oacceptabelt att skyddsbehovet i bristområden inte kan tillgodoses inom överskådlig tid och förordar därför en ändrad inriktning av befolkningsskyddet.

Enligt kommitténs mening bör åtgärder för att förstärka befolkningsskyddet och räddningstjänsten samt hälso- och sjukvården sättas in i ett gemensamt perspektiv när det gäller att förbättra förutsättningarna för befolkningens överlevnad i krig.

Kommittén förordar i enlighet härmed beträffande dessa åtgärder en ändrad inriktning som i stort innebär dels en intensifierad satsning på hälso- och sjukvården, dels en ändrad inriktning av befolkningsskyddet inom civilförsvaret. Sammantaget kommer dessa åtgärder enligt kommitténs mening att medföra en för befolkningens överlevnadsmöjligheter i krig mer ändamålsenlig fördelning av resurserna.

På hälso- och sjukvårdsområdet har kommittén i avsnitt 3.4 förordat att det vid försvarsbeslutsperiodens slut skall ha byggts upp resurser i fråga om försörjningsberedskapen med sjukvårdsförnödenheter så att i varje fall krigsbehoven i huvudsak kan tillgodoses.

Kommittén bedömer, utifrån en samlad syn på befolkningens behov av skydd, att det framtida skyddsrumbyggandet i högre grad än hittills bör inriktas på sådana områden där mer betydande risker finns för civilbefolkningen vid en angripares bekämpning av militärt betydelsefulla mål. Kommittén förordar därutöver en väsentligt ökad satsning på att komplettera skyddsrumbyggandet med andra skyddsåtgärder som kan bidra till att bristerna täcks inom överskådlig tid.

När det gäller försörjningsberedskapen är kommitténs syn på krisers och krigs längd och karaktär av särskild betydelse. Denna syn har redovisats i avsnitt 3.1. Kommittén föreslår att beredskapsåtgärder på olika områden vidtas med utgångspunkt härifrån i syfte att uppnå en balanserad uthållighet.

Kommittén finner att dess samlade bedömning av kriser och krig som utgångspunkt för planeringen leder till att beredskapslagren främst av olja kan minskas väsentligt med bibehållande av en tillräckligt hög försörjningssäkerhet. De medel som på så sätt kan frigöras bör utnyttjas för andra behov inom totalförsvaret, där kommitténs bedömning av hotbilden ger vid handen att ytterligare åtgärder är nödvändiga.

För den civila delen av totalförsvaret vill kommittén härutöver framhålla att ytterligare åtgärder erfordras främst inom tele-, el- och transportområdena. Dessa funktioner är av grundläggande betydelse för hela samhällets möjligheter att verka i krig.

Kommittén har tidigare understrukt vikten av att alla beredskapsåtgärder som vidtas bygger på gemensamma operativa grunder och att hänsyn tas till den prioritering mellan olika regioner som kommittén tidigare angivit. Särskilt vill kommittén framhålla vikten av att myndigheterna i sitt fortsatta planeringsarbete beaktar övre Norrlands- och Gotlandsproblemen.

Det kan i detta sammanhang noteras att ÖCB i enlighet med anvisningarna för programplaneringen har genomfört en särskild utredning om försörjningsproblemen i övre Norrland och på Gotland. De förslag som lämnats är till väsentlig del av generell natur och kan tillämpas även på andra delar av landet. Dessa frågor kräver ytterligare utredning innan de kan bli aktuella att närmare pröva. Kommittén återkommer dock till vissa av de i ÖCB:s utredning behandlade frågorna under respektive funktionsavsnitt.

Vissa av funktionerna inom den civila delen av totalförsvaret, främst sådana funktioner som avser försörjning med varor inklusive energi, är för sin planering beroende av preciserade planeringsförutsättningar inte bara beträffande krisers och krigs längd och den kristida utrikeshandelns omfattning utan också i vad avser försörjningsstandard.

I fråga om försörjningsstandarden har riksdagen på vissa områden gjort preciserade uttalanden om den ambitionsnivå som bör gälla. Således har för livsmedelsområdet uttalats att en kriskost som motsvarar 2900 kcal/dygn bör vara en utgångspunkt för planeringen. Vidare har för beklädnadsområdet uttalats att en tillförsel bör kunna åstadkommas som innebär att ett visst minsta innehav av kläder och skor skall kunna garanteras. För

energiområdet har slutligen uttalats vilken inomhustemperatur som minst bör kunna upprätthållas under dag respektive natt.

Enligt kommitténs mening bör emellertid riksdagen på detta område uttrycka sig i mer allmänna termer. De preciserade mål för försörjningsstandard m.m. som nu gäller bör därför upphävas såsom av riksdagen beslutade mål. Det bör ankomma på regeringen och de funktionsansvariga myndigheterna att på grundval av allmänna uttalanden av riksdagen i dessa hänseenden göra de preciseringar som erfordras för planeringen.

Kommittén kommer i de följande avsnitten att mer ingående behandla vissa funktioner som inom sitt område genomfört programplanering och som bedöms vara av särskilt intresse när det gäller inriktningen inför nästa försvarsbeslutsperiod.

Utöver de funktioner som där behandlas innefattar den civila delen av totalförsvaret även funktionerna Domstolsväsende m.m., Ordning och säkerhet m.m., Kriminalvård, Utrikeshandel, Socialförsäkring m.m., Postbefordran, Betalningsväsende, Försäkringar utom Socialförsäkring m.m., Skatte- och uppbördsväsende, Prisreglering, Skolväsende, Arbetskraft, Flyktingverksamhet, Landskapsinformation och Kyrklig beredskap. Var och en av dessa spelar en väsentlig roll för att den civila delen av totalförsvaret som helhet skall kunna fullgöra sina uppgifter.

Beträffande funktionen Arbetskraft finns härutöver skäl att hänvisa till avsnitten 3.6 och 4.4 där frågor rörande totalförsvarets personal och personalförsörjning tas upp. Dessa frågor behandlas även i avsnitt i det följande som berör vissa enskilda funktioner. Kommittén vill i detta sammanhang även understryka betydelsen av de frivilliga försvarsorganisationernas roll i totalförsvaret.

Förslag har lämnats av de funktionansvariga myndigheterna till olika slag av beredskapsåtgärder för de här nämnda funktionerna, bl.a. skyddsåtgärder, viss materielanskaffning samt utbildnings-, övnings- och informationsinsatser, allt syftande till att under kriser och i krig kunna öka uthålligheten inom prioriterade delar av tjänstesektorn. Kommittén har ingen invändning mot dessa förslag och återkommer till de ekonomiska konsekvenserna härav i avsnitt 5.10.

5.2 Samhällsutveckling och sårbarhet

Kommittén har i sin säkerhetspolitiska rapport behandlat samhällsutvecklingen i ett sårbarhetsperspektiv. Sålunda uppmärksammades ett antal områden av särskild betydelse för samhällets förmåga att fungera under kriser och i krig. I det följande återges vissa av de iakttagelser och bedömningar som därvid redovisades.

I vissa avseenden har samhällsutvecklingen lett till en uppbyggnad av resurser av betydelse för att möta störningar och skador även under kriser och i krig, i andra avseenden har samhället blivit mer sårbart. Inte sällan är en utvecklingstendens positiv i relation till vissa typer av hot och negativ i

relation till andra. Det innebär också att förändringar kan leda till att nya typer av hot måste analyseras. Den första oljekrisen 1973–1974 var en sådan. Problem som hänger samman med vårt beroende av importerad högteknologi har fått ökad aktualitet liksom de internationella konsekvenserna av kärnkraftsolyckor.

Antalet invånare i Sverige är i det närmaste konstant och bedöms så småningom komma att sakta minska. Inom denna ram pågår emellertid fortfarande en regional omfördelning som innebär en förskjutning av befolkningen dels söderut, dels från glesbygd till större tätorter. Denna utveckling, som även medför att andelen äldre ökar, är från totalförsvarsynpunkt särskilt allvarlig vad gäller de två nordligaste länen. Man kan konstatera att befolkningen där minskar bortsett från kuststäderna. Förutsättningarna för en ökning av befolkningen i inlandet är begränsade. Avfolkningen kan därför balanseras enbart av en tillväxt i kuststäderna, något som i sin tur torde kräva ett livskraftigt näringsliv.

Arbetsmarknaden förändras långsiktigt i riktning mot mindre industri-sysselsättning och en ökad sysselsättning i servicesektorn bl. a. när det gäller social omvårdnad. Kraven på yrkeskunskap ökar successivt vilket medfört ökad efterfrågan på utbildad arbetskraft.

Genom att allt fler bor i stora tätorter ökar betydelsen av att sådana tätortsspecifika och i flera avseenden sårbara system som vatten, avlopp, fjärrvärme osv. fungerar. Beroendet av dessa kvarstår i krig även om funktionskraven då kan ställas lägre. Gemensamt för dessa system är deras beroende av en fungerande elförsörjning. Det kan för övrigt noteras att praktiskt taget all värmeförsörjning numera direkt eller indirekt är beroende av el och att oljeberoendet minskat kraftigt.

Totalt produceras i landet betydligt mer jordbruksprodukter än vad som konsumeras. Detta problem har behandlats av 1983 års livsmedelskommitté och i riksdagsbeslutet om livsmedelspolitiken. De norra delarna av landet är underskottsområden både när det gäller primärproduktion och när det gäller förädling och lagerhållning av livsmedel. Livsmedel transporteras därför långa sträckor inom landet.

Jordbruket är beroende av till stor del importerade insatsvaror för att uppnå den höga avkastning det har idag. Det högavkastande jordbruket kan sägas motsvara en processindustri som är känslig för störningar av olika slag.

Trots en ökande koncentration och specialisering inom livsmedelsindustrin, bl. a. vad gäller lagringen, bedöms möjligheterna att under kriser och i krig kunna förädla livsmedelsråvarorna vara relativt goda. En förutsättning är emellertid att de kan transporteras och att elförsörjningen fungerar.

En omstrukturering pågår inom sjukvården. Samtidigt ökar tillgången på sjukvårdspersonal. De stora sjukhusen är i stort sett färdigbyggda. För närvarande pågår en utbyggnad av primärvården i form av vårdcentraler och liknande som skall kunna ta hand om enklare vårdfall och även enklare kirurgiska ingrepp.

Liksom all annan verksamhet är sjukvården beroende av att samhällets försörjningssystem fungerar. Exempelvis har endast större sjukhus reservkraft. Detta medför krav på sjukvårdshuvudmännen att vidta åtgärder till skydd mot fredstida störningar.

El- och telesystemen håller i fred en hög standard mätt i avbrottsfrekvens. Enstaka fel på vitala ställen kan dock i värsta fall leda till mer eller mindre rikstäckande störningar. Totalförvarshänsyn har under många år i viss mån påverkat systemens utbyggnad, vilket har möjliggjort en begränsning, men inte ett undanröjande av sårbarheten i krig. Elektronik ersätter alltmer äldre teknik i systemen. Svårigheter att skaffa reservdelar kan efterhand skapa problem redan i en relativt mild försörjningskris.

Telekommunikationerna är av utomordentlig betydelse för totalförsvarets ledning i krig. Den tekniska utvecklingen med övergång till digitala system innebär å ena sida ökad flexibilitet, å andra sidan nya krav på beredskapsåtgärder.

Utbyggnaden av regional TV, lokal- och närradio innebär förbättrade möjligheter att nå ut med information till medborgarna under kriser och i krig. Däremot har den tekniska utvecklingen inom tidningssektorn medfört ett ökat importberoende genom utnyttjandet av exempelvis offsettekniken.

I stort sett all verksamhet i samhället är beroende av el. Kommissionen om elförsörjningens sårbarhet konstaterade emellertid att samhället skulle klara ett elavbrott på ett halvt till ett dygn om vissa förbättringar företas. Upprepade störningar i elförsörjningen kan dock i det närmaste omöjliggöra driften bl.a. vid vissa processindustrier. Även drivmedelsförsörjningen är elberoende. Långvariga störningar leder med tiden till betydande problem överallt i samhället.

Användningen av energi ökade snabbt under efterkrigstiden fram till mitten av 1970-talet. Detta ledde till ett besvärande utlandsberoende. Under de senaste åren har situationen förbättrats avsevärt till följd av bl.a. omfattande energihushållningsåtgärder. Samtidigt har andelen oljeprodukter i energiförsörjningen minskat från nära 70% år 1979 till ca 50% år 1984. Vår oljeimport har minskat från Mellanöstern och i stället ökat från Nordsjöområdet. Detta kan främst i samband med fredskriser förbättra vår situation.

Trots att oljeberoendet således har minskat kraftigt, finns områden där olja ännu inte kan ersättas. Det gäller både olja som drivmedel och olja som utgångsråvara för den kemiska industrin.

År 1984 producerades ca 40% av all elenergi med kärnkraft, en andel som fr.o.m. år 1985 ökat till ca 50% när hela kärnkraftprogrammet kommit i drift. Planeringen är att kärnkraftverken vid risk för angrepp skall ställas av. Kärnkraften skall enligt riksdagens beslut avvecklas senast år 2010.

Sverige har ett väl utbyggt transportsystem, som är anpassat till de stora godsolymer som dagligen och med små tidsmarginaler transporteras i ett samhälle som eftersträvar att minimera lagerhållningen. Godstransporterna inom landet sker främst på lastbil och järnväg. För ett fåtal varor, främst oljeprodukter, har den inrikes sjöfarten stor betydelse. När det gäller utrikeshandeln sker det huvudsakliga transportarbetet till sjöss. Framför allt lastbilstransporterna är mycket flexibla även om andelen specialfordon ökar. SJ ökar sitt beroende av elektroniska styrsystem, fjärrblockering osv., som kan vara svåra att upprätthålla under kris och i krig. I samband med mobilisering är transportbehovet till framför allt Norrland stort. Samtidigt är i synnerhet järnvägstransporterna sårbara.

Ökad internationell integration, teknisk utveckling och strukturella förändringar i samhället får konsekvenser från sårbarhetssynpunkt. Nya typer av hot måste beaktas, men förändringarna innebär också nya möjligheter att hantera de problem som kan uppstå. Ökade risker i fredssamhället har lett till uppbyggande av resurser som kan vara till nytta även i krig. Samhället förändras snabbt och samtidigt förändras sårbarhetsbilden. Inom de områden som är av särskild betydelse för totalförsvarets förmåga att fungera är det angeläget att nära följa och vid behov ändra planeringens inriktning.

I beredskapsplaneringen inom den civila delen av totalförsvaret vidtas åtgärder för att motverka sårbarheten inom respektive samhällsområden. Planeringen genomförs av de funktionsansvariga myndigheterna. En viktig uppgift för de myndigheter som ansvarar för beredskapsplaneringen är att identifiera problemområden i dessa avseenden.

Sårbarhetsfrågorna kan i allt väsentligt betraktas som problem som avser enskilda funktioner. Frågorna behandlas därför av kommittén i det följande i samband med genomgången av de olika funktionerna i respektive avsnitt. Emellertid kan samhällets beroende av datorer och informationsbehandling betraktas som ett för funktionerna gemensamt sårbarhetsproblem varför det är motiverat att här särskilt behandla denna fråga.

Överstyrelsen för ekonomiskt försvar fick i samband med programplanarbetet i uppdrag att för de olika funktionerna inom den civila delen av totalförsvaret redovisa en översiktlig analys av huruvida ADB-säkerheten motsvarar vad som erfordras under kriser och i krig. Kommittén har tagit del av ett underlag till regeringen i frågan.

Respektive ansvarig myndighet bör enligt ÖCB klarlägga vilka åtgärder som erfordras för att höja ADB-säkerheten i krig. Till grund härför föreslås läggas en särskild riskanalys. På grundval av riskanalysen kan behovet av beredskapsåtgärder utöver fredssäkerheten fastställas och kostnaderna beräknas. Kostnaderna kan enligt ÖCB bli mycket höga, särskilt om åtgärder skall vidtas i efterhand i etablerade system. En prioritering är därför nödvändig.

Vad som nu sagts gäller befintliga statliga system. Skall motsvarande åtgärder genomföras även inom kommunal verksamhet och i näringslivet torde enligt ÖCB särskilda åtgärder erfordras, t.ex. särskild lagstiftning eller olika former av ekonomiskt stöd.

Kommittén kan för sin del konstatera att datoriseringen blivit så integrerad i vissa verksamheter att det inte torde vara möjligt att inom rimlig tid återgå till manuella rutiner. ADB-stöd torde därför i stor utsträckning vara nödvändigt för att en verksamhet skall kunna bedrivas på en rimlig nivå även under kriser och i krig.

Beredskapsplaneringen inom ADB-området måste mot denna bakgrund aktiveras. Det bör ingå i de funktionsansvariga myndigheternas uppgift att verka för att erforderlig planering på detta område kommer till stånd som en naturlig del av beredskapsförberedelserna.

Kommittén anser att arbetet bör fortsätta med hög prioritet och inriktas

mot att höja beredskapsnivån för dem som avser utnyttja ADB för sin verksamhet under kriser och i krig.

5.3 Ledning och samband

5.3.1 Civil ledning och samordning

Inledning

1978 års försvarskommitté konstaterade att samordningsfunktionen på den centrala nivån var splittrad och att ingen central myndighet kunde överblicka de civila delarna av totalförsvaret. I försvarsbeslutet 1982 konstaterades att olika utredningar pågick eller förbereddes inom området. Dessa har så småningom lett fram till inrättandet av ÖCB som givits en viktig roll i detta sammanhang. ÖCB:s samordnande uppgift i en ny ledningsstruktur har sin formella grund i den s. k. ledningsförordningen (SFS 1986:294).

Funktionen Civil ledning och samordning utgörs av verksamheten vid ÖCB i de delar som berör lednings- och samordningsansvaret, civilbefälhavarna och deras kanslier samt länsstyrelserna och kommunstyrelserna i deras respektive verksamhet inom totalförsvaret.

Civilbefälhavaren (CB) skall i samverkan med militärbefälhavaren i fred verka för att totalförsvaret inom civilområdet planläggs så att verksamheten i krig och vid krigsfara kan bedrivas med en enhetlig inriktning och så att största möjliga totalförsvareffekt uppnås.

CB samordnar planläggning, leder och genomför övningar samt leder utbildningen av viss personal med uppgifter i krig. CB:s roll och inflytande i beredskapsplaneringen har förstärkts genom att CB numera i större utsträckning deltar i centralt planeringsarbete och genom att den nya ledningsstrukturen har införts.

Verksamheten vid länsstyrelserna i fred skall bedrivas så att även de krav som ansvaret i krig uppställer i största möjliga utsträckning kan tillgodoses. Vidare skall länsstyrelserna verka för att totalförsvaret inom respektive län planläggs med en enhetlig inriktning och så att största möjliga totalförsvareffekt uppnås. Länsstyrelserna samverkar härvid med försvarsområdesbefälhavarna.

I riksdagens beslut i juni 1985 angående ledningen av de civila delarna av totalförsvaret fastslogs bl. a. att kommunstyrelsen är högsta civila totalförsvarsmyndighet på lokal nivå. I enlighet härmed har kommunstyrelsen ansvaret för att samverkan kommer till stånd mellan totalförsvarets civila delar på denna nivå.

Central och regional ledning

ÖCB har i sitt yttrande över programplanerna inom de civila delarna av totalförsvaret bl. a. behandlat de övergripande ledningsfrågorna. Kommittén har redovisat dessa frågor i kapitel 3.

I sin programplan anmäler ÖCB behov av personalförstärkning för att

bl. a. kunna gripa sig an ett flertal kvalificerade uppgifter inom funktionen Civil ledning och samordning.

Även CB bedöms av ÖCB behöva ytterligare personalförstärkningar bl. a. med hänsyn till kravet att CB på ett effektivt sätt skall kunna företräda de civila delarna av totalförsvaret och till behovet att öka insatserna för att uppnå ökad beredskapshänsyn i planering och samhällsutveckling. ÖCB anser att CB snarast bör förstärkas med några tjänster per kansli samt ges ökade medel för främst information och utbildning.

Beträffande länsstyrelserna anför ÖCB att dessas roll att svara för de verkställande delarna i regionernas beredskapsförberedelser behöver befastas. Även länsstyrelserna har en viktig roll när det gäller att i högre grad än hittills främja beredskapshänsyn i planering och samhällsutveckling. För närvarande råder inom flera länsstyrelser stor obalans mellan uppgifter och resurser. Enligt ÖCB:s mening bör försvarsenheternas resurser inte understiga vad den årliga tvåprocentiga nedskärningen av statliga myndigheters förvaltningsanslag skulle kunna motivera.

Överväganden och förslag

Kommittén har tidigare framhållit att en effektiv ledning och samordning under kriser och i krig är nödvändig för att totalförsvaret skall fungera tillfredsställande. Kommittén understryker betydelsen av en väl sammanhållen vidareutveckling inom detta område.

Kommittén vill framhålla vikten av att ledningsfunktionen förstärks. Läget är för närvarande inte tillfredsställande. Kommittén erinrar om de förslag som i avsnittet 3.2 ovan framlades beträffande CB-kanslierna och betonar i detta sammanhang även det angelägna i att resurserna inom länsstyrelserna prioriteras på ett sådant sätt att försvarsenheterna ges möjligheter att fullgöra sina uppgifter.

Primär- och landstingskommunal ledning

Enligt lagen om kommunal beredskap omspannar kommunernas uppgifter flertalet av de förvaltningsgrenar som redan i fredstid är specialagsreglerade, t. ex. socialtjänst, hälsoskydd och skolväsende samt vattenförsörjning och renhållning. Även andra för samhällets funktioner viktiga kommunala verksamhetsområden måste så långt möjligt upprätthållas under kriser och i krig. Hit hör till exempel el-, gas- och värmeförsörjningen.

Om ransonering införs åligger det kommunerna att medverka vid bl. a. utdelning av ransoneringshandlingar och vid handläggning av vissa tilldelningsärenden.

Under år 1985 har dåvarande riksnämnden för kommunal beredskap upprättat allmänna råd till stöd för kommunernas beredskapsplanläggning. Med stöd av dessa har kommunerna upprättat och antagit beredskapsplaner för den kommunala verksamheten. Bland dessa kan nämnas ledningsplan, informationsplan, skyddsplan, planer för el-, gas- och värmeförsörjningen samt planer för skolverksamhet och kollektiv utspisning.

Mot bakgrund av riksdagens i december 1984 beslutade riktlinjer förordar ÖCB att medel avsätts under försvarsbeslutsperioden för att hålla

planläggningen aktuell. Kostnaderna bedöms årligen uppgå till 14 milj. kr.

För att planerna skall fylla sin funktion under en beredskapssituation krävs enligt ÖCB en effektiv utbildnings- och övningsverksamhet där realiserbarheten i upprättade planer prövas. ÖCB förordar därför att den av 1982 års provplanläggningskommitté föreslagna övningsverksamheten genomförs. Kostnaderna härför är för försvarsbeslutsperioden beräknade till drygt 20 milj. kr.

Förvaltningsutskottet, som under landstingsfullmäktige är det högsta ledningsorganet inom landstingskommunen, skall inrikta och samordna verksamheten inom landstingskommunen. Dåvarande riksnämnden för kommunal beredskap har utfärdat allmänna råd till stöd för landstingskommunernas beredskapsplanläggning.

ÖCB förordar att 5,3 milj. kr. avsätts för en översyn och nyplanläggning av den landstingskommunala beredskapen.

Statens räddningsverk föreslår i sin programplan en utbyggnad av ledningscentraler. Enligt förslaget bör ledningscentralerna dimensioneras med utgångspunkt från vad som krävs vid en samgruppering av en del av kommunstyrelsen, ledningsgrupp, informationscentral, radio, kanslipersonal, samverkanspersonal från landstingen och försvarsmakten samt civilförsvarsstaben.

Överväganden och förslag

Kommittén konstaterar att kommunernas uppgifter i totalförsvaret påtagligt ökat till följd av 1982 års försvarsbeslut och riksdagens beslut i juni 1985 om ledningen av de civila delarna av totalförsvaret.

Kommittén vill betona vikten av att ledningsfunktionen på den kommunala nivån förstärks. Med hänsyn till att kommunernas planläggning beräknas ha slutförts i och med utgången av år 1986 och att ledningen av civilförsvarsverksamheten i krig på lokal nivå övertagits av kommunerna från den 1 januari 1987 kommer planläggnings-, övnings- och utbildningsverksamheten i ett inledningsskede att vara av särskild betydelse. Mot denna bakgrund och med hänsyn till att statliga bidrag tidigare utgått för detta slag av verksamhet bör enligt kommitténs mening medel under ytterligare ett antal år avsättas i enlighet med vad ÖCB har förordat.

Med hänsyn till behovet av en väl fungerande krigssjukvård och civil sjukvård samt den nära koppling som råder mellan den landstingskommunala omsorgs- och primärvården och den kommunala socialtjänsten ser kommittén det som angeläget att en översyn och nyplanläggning av den landstingskommunala beredskapen genomförs.

Det är vidare enligt kommitténs mening angeläget att kommuner och landstingskommuner på motsvarande sätt som gäller för statliga myndigheter redan i fred vidtar sådana åtgärder som är nödvändiga för att kunna höja den egna beredskapen redan före ett beslut om beredskapstillstånd.

Kommittén återkommer i avsnitt 5.10 till frågan om finansiering av beredskapsåtgärder inom den civila delen av totalförsvaret.

Kommittén vill särskilt framhålla betydelsen av den kommunaltekniska försörjningens funktionssäkerhet och betonar vikten av att kommunerna genomför analyser av konsekvenserna av störningar såväl i fred som under

kriser och i krig. De gångna årens erfarenheter visar att tillgången på reservkraftaggregat för fredstida behov är av stor betydelse för såväl kommuner och landstingskommuner som näringsidkare. Behoven av reservanordningar tas upp närmare under olika funktionsavsnitt.

Kommittén vill betona vikten av att kommuninformationen till invånarna kan ges med minsta möjliga störningar. Kommittén anser därför att den kommunala ledningen bör bedrivas från den fredstida uppehållsplatsen eller så nära denna som är praktiskt möjligt och med beaktande av risken för skador i händelse av krig. Frågorna rörande ledningscentraler behandlas ytterligare i avsnitt 5.4.

5.3.2 *Telekommunikationer*

Televerket är ansvarig myndighet för funktionen Telekommunikationer.

Telekommunikationernas funktionssäkerhet är av grundläggande betydelse för totalförsvaret under kriser och i krig. Detta är särskilt uppenbart i fråga om ledningsfunktionen och den operativa verksamheten inom alla delar av totalförsvaret. Det militäroperativa och taktiska ledningssystemets behov av telekommunikationer tillgodoses främst genom det för försvarsändamål exklusivt utbyggda Försvarets telenät (FTN). Detta nät är dessutom en gemensam resurs för samgrupperade delar av totalförsvaret. Med något undantag är totalförsvaret i övrigt helt beroende av televerkets nät. Detta nät har väsentligen utformats med hänsyn till fredstida kommersiella krav.

Samhällets kraftigt ökande behov av telekommunikationer beror bl.a. på den snabba tekniska utvecklingen på ADB-området. Störningar som medför betydligt minskad kapacitet inom televerkets nät torde få svåra följder för det civila samhället. Detta påverkar i sin tur även försvarsmakten som har blivit alltmer beroende av stöd från den civila sektorn. För försvarsmaktens del tillkommer härutöver krigsförbandens behov av att kunna koppla in sig på televerkets nät på ett flexibelt sätt.

Telekommunikationernas sårbarhet för störningar av olika slag har uppmärksammats i skilda sammanhang under senare år. När det gäller sårbarheten för sabotage anfördes sålunda i FOA:s s.k. SKRIK-rapport i september 1985 bl.a. följande.

Telesystemet är mycket känsligt för sabotage såväl mot stationer som överföringsnät. Det är i praktiken omöjligt att heltäckande bevaka nätet. Förstöring av telestationer kan orsaka mycket långvariga störningar. Insatser mot kablar och radiolänkutrustning kan vålla regionala skador som det tar veckor att avhjälpa. Insatser riktade mot radiolänk- och överdragsstationer kan ge skador som det tar månader till år att reparera. Trafiken till och från den drabbade regionen kan bara komma upp till någon procent av den normala.

För att orsaka kraftiga störningar på stora delar av telesystemet torde ett begränsat antal sabotageinsatser per dygn vara tillräckliga. Till detta kommer konsekvenserna av elstörningar.

Överväganden och förslag

Kommittén vill understryka det ytterst angelägna i att televerkets nät ges en sådan motståndskraft och flexibilitet att det kan uppfylla de höga funktionskrav som kommer att ställas på det under kriser och i krig. Strävan bör vara att telekommunikationer för i krig prioriterade samhällsfunktioner med säkerhet skall kunna upprätthållas i godtagbar omfattning även under störda förhållanden. Det är enligt kommitténs mening väsentligt att dessa krav beaktas vid den fortsatta utbyggnaden av telenätet.

Televerket har i sin programplan redovisat behovet av krigsskyddsåtgärder för sina nät. Behovet dimensioneras väsentligen av de krav som ställs i ett krigsfall där Sverige är indraget. Kommittén finner detta rimligt men vill betona vikten av att de tillförselstörningar i fråga om elektroniska reservdelar som kan uppstå i ett förkrigsskede också beaktas.

Televerkets krigsskyddsåtgärder vidtas av ekonomiska skäl väsentligen i samband med den fredsmässiga moderniseringen av näten. Kommittén vill i detta sammanhang framhålla att det är av största vikt att en avvägning kontinuerligt görs med hänsyn till de regionala prioriteringarna. Telekommunikationerna i Norrland bör härvid ägnas särskild uppmärksamhet.

Televerket har i sin programplan redovisat förslag till krigsskyddsåtgärder i de tre av regeringen anvisade ramarna 15, 30 och 75 milj. kr./år.

Mot bakgrund av telekommunikationernas avgörande betydelse för hela totalförsvaret, anser kommittén att krigsskyddsåtgärder bör vidtas som i stort motsvarar det högsta alternativet. Detta är en jämfört med nuvarande planering väsentlig ambitionshöjning som bl.a. medger att prioriterade stationer och nät ges ett krigsskydd i samband med televerkets fredsmässiga utbyggnads- och moderniseringsverksamhet.

Kommittén kommer i avsnitt 5.10 att redovisa sina förslag beträffande finansieringen av beredskapsåtgärder för den civila delen av totalförsvaret. Beträffande telekommunikationerna innebär dessa att televerket skall svara för finansieringen av sina beredskapsåtgärder. Det är enligt kommitténs mening väsentligt att styrformer utarbetas som medger att regeringen kan tillse att telekommunikationerna utformas på ett sådant sätt att de kan uppfylla kraven under kriser och i krig.

Enligt kommitténs uppfattning bör åtgärder på telekommunikationsområdet som tillgodoser en enstaka totalförsvarsmyndighets behov finansieras av denna myndighet.

Flera civila totalförsvarsmyndigheter planerar att anskaffa nya mobila radiosystem. Kommittén finner det angeläget att system anskaffas som möjliggör kommunikation mellan enheter ur olika totalförsvarsmyndigheter och att dessa system har ett tillräckligt krigsskydd.

5.4 Civildförsvaret

Funktionen Civildförsvaret består av delfunktionerna Befolkningsskydd och Räddningstjänst. Statens räddningsverk är funktionsansvarig myndighet. Verket ansvarar dessutom för freds räddningstjänsten.

I enlighet med 1982 års försvarsbeslut sker för närvarande en integrering

av civilförsvarsverksamheten och freds räddningstjänsten varvid kommunernas ansvar för verksamheten utvidgas. Övningsverksamheten decentraliseras successivt till kommunerna. Försöksverksamhet avses ske med ökat kommunalt ansvar för förrådshållning, underhåll och utnyttjande av civilförsvarsmateriel. Arbete bedrivs också med en ökad materielsamordning mellan staten och kommunerna för att bidra till standardisering och enhetlighet i utrustningen. Målet är härvid att uppnå en samordnad anskaffning och effektivare räddningstjänst såväl i fred som i krig. En mycket stor del av befälet i krigsorganisationen kommer att utgöras av personal från freds räddningstjänsten.

Statens räddningsverk har i enlighet med anvisningarna för programplaneringen lämnat förslag i tre ekonomiska nivåer, ett grundalternativ om 1120 milj. kr. samt två ökningsalternativ innebärande 1 200 respektive 1300 milj. kr./år.

Överväganden och förslag

Enligt kommitténs mening bör den i 1982 års försvarsbeslut fastställda integreringen av civilförsvarsverksamheten och freds räddningstjänsten fullföljas. En väl fungerande freds räddningstjänst är en väsentlig grund för att motsvarande verksamhet i krig skall kunna genomföras effektivt. Kommittén understryker dock betydelsen av att utvecklingen av freds räddningstjänsten sker under hänsynstagande till krigsuppgifterna.

Befolkningsskydd

Med befolkningsskydd avses åtgärder inom den civila delen av totalförsvaret som har till syfte att skydda befolkningen mot stridshandlingar och andra skadeverkningar.

Skyddsrum är den viktigaste komponenten i befolkningsskyddet. Utrymning och omflyttning skall ses som kompletterande, skadeförebyggande åtgärder. De nu tillämpade principerna för skyddsrum byggandet, som även ligger till grund för förslagen i räddningsverkets programplan, innebär väsentligen att ytterligare skyddsrum anskaffas successivt i anslutning till all nybyggnation i de ca 350 skyddsrumsorterna, dvs. i de flesta tätorter över viss storlek.

Kommittén har i avsnitt 5.1 ovan framhållit att det i det svenska samhället visserligen finns ett stort antal skyddsrum men att det dock samtidigt föreligger betydande brister bl. a. till följd av en obalanserad fördelning av skyddsrumstillgångarna. I vissa områden är bristerna så stora att de med fortsatt byggande enligt nu tillämpade principer inte kan täckas under de närmaste årtiondena. Kommittén finner det oacceptabelt att skyddsbehovet i bristområden inte kan tillgodoses inom överskådlig tid och förordar därför en ändrad inriktning av befolkningsskyddet.

Sålunda bör, utifrån en samlad syn på befolkningens behov av skydd, det framtida skyddsrum byggandet i högre grad än hittills inriktas på sådana områden där mer betydande risker finns för civilbefolkningen. Det framstår, mot bakgrund av analysen i kommitténs säkerhetspolitiska rapport, som sannolikt att en angripare främst kommer att inrikta sin bekämp-

ning mot mål av direkt betydelse för vår förmåga till militärt försvar och att bekämpningen i ökad utsträckning kommer att utföras med olika slag av precisionsvapen.

Kommittén förordar därutöver en väsentligt ökad satsning på att komplettera skyddsrumbyggandet med andra skyddsåtgärder som kan bidra till att bristerna täcks inom överskådlig tid, t.ex. åtgärder som i ökad utsträckning möjliggör utnyttjande av befintliga tunnelsystem och källare som skydd.

Ett viktigt mål för den fortsatta utvecklingen av befolkningsskyddet är att befolkningen i riskområdena får möjlighet att snabbt komma i skydd, vilket understryker betydelsen både av närbelägna skydd och av ett effektivt alarmeringssystem.

Det bör enligt kommitténs mening också framhållas att sådana enklare skydd även bör kunna bidra till att, främst utanför riskområdena, förbättra den totala skyddsnivån mot radiaknedfall och, i kombination med andningsskydd, mot kemiska hot. I många fall är det främst ett sådant skydd som erfordras. Nedfallsmönstret för radiak efter en kärnvapeninsats eller en kärnkraftsolycka kan inte förutses. Även den geografiska utbredningen av kemiska substanser till följd av stridshandlingar eller olyckor kan vara svår att förutse. Ett visst grundskydd mot radiaknedfall och kemiska hot behövs därför över i stort sett hela landet. I ett grundskydd mot sådana hot är information och utbildning samt ledningsförmåga viktiga komponenter.

Härutöver bör prövas olika metoder att höja skyddsnivån i hus och anläggningar i samband med ny- och ombyggnad. Den fysiska planeringen bör i högre grad än hittills kunna genomföras så att riskerna för befolkningen minskas. Med en ökad ambition i detta avseende minskar kraven på särskilda skyddsåtgärder.

Enligt kommitténs mening bör studier snarast påbörjas för att ge ett underlag, bl.a. grundat på nya mål- och riskanalyser, för beslut om befolkningsskyddet med här föreslagen inriktning. Av vikt är därvid att underlag tas fram för att säkerställa att i de nya riskområdena skyddsrum kan byggas fullt ut i samband med nyproduktion.

I avvaktan på att resultatet av dessa studier kan utnyttjas bör skyddsrumbyggandet styras till de områden där såväl riskerna som bristerna framstår som mest uppenbara. De resurser som avsätts till skyddsrumbyggandet och för underhåll av skyddsrum bör sålunda i huvudsak användas för insatser inom sådana områden som betecknas som riskområden i aktuella skyddsplaner. Endast i särskilt motiverade fall bör skyddsrumbyggande ske utanför sådana områden. Utbyggnaden av befolkningsskyddet bör i övrigt ske enligt de allmänna principer som kommittén har föreslagit skall ligga till grund för studierna om befolkningsskyddets utformning på sikt. Moderniseringen av skyddsrum bör inriktas på skydd mot kemiska hot och radioaktivt nedfall och väsentligen avse riskområden.

Även med den inriktning av befolkningsskyddet som angivits ovan kommer brister vad avser det fysiska skyddet att kvarstå under avsevärd tid. Bl.a. av detta skäl bör viss planering för utrymning och omflyttning alljämt ske.

En oundgänglig del av befolkningsskyddet är ett effektivt fungerande alarmeringssystem. I detta ingår system för utomhus- och inomhusalar-

mering. En utbyggnad pågår för närvarande av utomhusalarmeringssystemet. Det är angeläget att denna fullföljs. Bl. a. den pågående digitaliseringen av telefonnätet medför att det befintliga systemet för inomhusalarmering måste ersättas. Kommittén noterar att denna fråga behandlas i räddningsverkets programplan.

När det gäller anskaffningsprogrammet för andningsskydd till civilbefolkningen bör enligt kommitténs mening den del som avser skydd för barnen påskyndas. Vad beträffar de totala resurserna för materielanskaffning innebär kommitténs förslag en icke oväsentlig ökning jämfört med hittillsvarande nivå.

Kommittén utgår från att kommunernas nya roll inom den civila delen av totalförsvaret beaktas vid utbyggnaden av ledningscentraler. Den utbyggnad som skall ske bör så långt möjligt ta tillvara möjligheterna till god fredsanvändning. Enligt kommitténs mening fordras dock fortsatta studier beträffande den kommunala ledningen och de krav som ställs på ledningscentralernas utformning. Kommittén anser det, även med beaktande av kraven på en effektiv ledning, vara tillfyllest att utbyggnaden genomförs i något mera begränsad omfattning än vad som har förutsatts i räddningsverkets programplan, t.ex. genom förlängd användning av vissa befintliga ledningscentraler. Skyddsnivån hos ledningscentralerna bör anpassas till den i det föregående föreslagna nya inriktningen av befolkningsskyddet.

Hemskyddsorganisationen är en del av den kommunala beredskapen och skall ses som en viktig länk mellan allmänheten och kommunen. Uppbyggnaden av hemskyddsgrupperna som tjänstgör med civilförsvarsplikt fortsätter under programplaneperioden. Genom rekrytering av frivilliga hemskyddsombud kommer ett värdefullt komplement till hemskyddsgrupperna att tillföras. Sveriges civilförsvarsförbund svarar för denna uppgift.

Självskyddsutbildningen utgör en viktig grund för allmänhetens medverkan i befolkningsskyddet. Utbildningen är även till nytta i fredstid. Det är angeläget att omfattningen av denna utbildning ökar och att planeringen för utökad utbildning under kriser och i krig påbörjas snarast. Det är också angeläget för informationssvaga grupper, t.ex. invandrare, flyktingar och handikappade.

Räddningstjänst

Med räddningstjänst avses den verksamhet som har till syfte att i krig rädda civilbefolkningens liv samt enskild och allmän egendom. Kommittén konstaterar att uppbyggnaden av den nya organisationen 80 K fullföljs under försvarsbeslutsperioden och anser det väsentligt att arbetet med att få fram ett system för uppföljning av mobiliseringsberedskap och övrig beredskap för räddningstjänsten snarast genomförs.

Förmågan att leda räddningstjänsten under svåra förhållanden bör enligt kommitténs mening stärkas. Detta kan ske genom integrerade övningar eller funktionsövningar mellan kommunledning, civilförsvarsstab och fältstab, dvs. ledningsorganisationens olika besluts- och ansvarsnivåer vid ett och samma tillfälle. Hemskyddsorganisationen bör också samövas med den övriga kommunala krigsorganisationen.

För en effektiv ledning är sambandsfrågorna av vital betydelse. En samordning bör ske med freds räddningstjänsten, och uppbyggnaden av krigsorganisationens sambandssystem bör genomföras med fredsverksamhetens sambandssystem som bas. Samtidigt är det nödvändigt att sambandssystemet uppfyller kraven på krigsuthållighet. Denna fråga har berörts även i avsnitt 5.3.2.

Kommittén vill understryka betydelsen av att förutsättningarna för räddningstjänsten att möta kemiska hot förbättras. Vissa undsättningsenheter bör således kunna verka i sådan miljö. Även i övrigt bör organisationens förmåga i detta avseende ökas. Behovet av resurser för att röja oexploderad ammunition är f. n. inte tillgodosett. Kommittén anser det angeläget att civilförsvarsbaserna tillförs lätta ammunitionsröjningsenheter för att möjliggöra snabba räddningsinsatser.

Inom skyddsområdet och ammunitionsröjningen finns endast undantagsvis kompetens och erfarenhet i det civila samhället. Genom att bl. a. utbilda tjänstepliktiga, som inte kan tas i anspråk inom försvarsmaktens krigsorganisation för sådana uppgifter, bör möjligheterna att täcka brister i civilförsvarets krigsorganisation öka. Även för andra funktioner inom den övriga delen av det civila totalförsvaret föreligger behov av sådan kompetens. Genomförandet av utbildningen bör ske i samverkan mellan försvarsmaktens och räddningsverkets skolor.

En ökad övningsverksamhet för räddningsorganisationen är enligt kommitténs mening nödvändig. Ökningen bör inriktas på att dels skapa förmåga hos räddningsorganisationen att kunna verka även vid kemiska hot, dels skapa utrymme för samövningar med större och flera enheter. För att säkerställa att civilförsvarets enheter är insatsberedda direkt efter mobilisering bör därutöver enhetsövningarna utökas.

Enligt kommitténs mening bör kraven på de olika befattningarna inom räddningstjänsten preciseras och utbildningen planeras i enlighet härmed.

Kommittén vill framhålla att verkskydden spelar en betydelsefull roll för att säkerställa näringslivets verksamhet vid krigshandlingar. Vid många företag finns väl fungerande räddningsstyrkor redan i fred. Formerna för att samordna freds- och krigsverksamheten bör utvecklas. Behovet av kompetens för att möta kemiska hot bör därvid ytterligare beaktas.

5.5 Hälso- och sjukvård m. m.

Funktionen Hälso- och sjukvård m. m. omfattar hälso- och sjukvård, socialtjänst, miljö- och hälsoskydd, livsmedelshygien samt civil veterinärverksamhet. Socialstyrelsen är funktionsansvarig myndighet. Vidare har statens strålskyddsinstitut, statens rättskemiska laboratorium, statens bakteriologiska laboratorium och statens livsmedelsverk uppgifter på detta område.

I enlighet med anvisningarna för programplaneringen har socialstyrelsen lämnat förslag till åtgärder inom en ekonomisk ram på dels 129,3 milj. kr./år, dels 159,3 milj. kr./år. Härutöver redovisar socialstyrelsen ett eget förslag på 343 milj. kr./år.

Kommittén har i avsnitt 3.4 föreslagit att väsentliga resurser avdelas för

att förbättra beredskapen inom hälso- och sjukvården. Åtgärderna och resurserna föreslås koncentreras till beredskapen för krigsskedet med hänsyn till att de allvarligaste bristerna finns inom denna del.

Kommittén förordar sålunda att utöver socialstyrelsens grundalternativ 500 milj. kr. avdelas för försvarsbeslutsperioden för att förbättra beredskapen på hälso- och sjukvårdsområdet.

5.6 Varuförsörjning

Allmänt

I enlighet med anvisningarna för programplaneringen har ÖCB i programplanen för det hittillsvarande ekonomiska försvaret lämnat förslag till åtgärder inom en ekonomisk ram på dels 545 milj. kr./år (grundalternativet), dels 465 milj. kr./år (minusalternativet), dels 580 milj. kr./år (plusalternativet). Härutöver redovisar ÖCB ett eget förslag på 745 milj. kr./år. Statens jordbruksnämnd har lämnat ett eget förslag för funktionen Livsmedelsförsörjning.

ÖCB redovisar i programplanen sina förslag till beredskapsåtgärder i tre steg.

I steg 1 ingår de åtgärder som krävs för att säkerställa en basnivå och genomföra högt prioriterad verksamhet inom försörjningsberedskapen. Här ingår bl. a. åtgärder för att vidmakthålla lednings- och ransonerings-system, information, utbildning och övning, drift och förvaltning av beredskapslager samt infriande av redan gjorda åtaganden.

Steg 2 omfattar åtgärder som härutöver särskilt krävs för att skapa en beredskap inför neutralitets- eller krigsfallet.

I steg 3 ingår åtgärder som härutöver särskilt krävs för att tillgodose behoven i förkrigsskedet.

Överväganden och förslag

1982 års försvarsbeslut innebar bl. a. att samhällets minimibehov skulle kunna tillgodoses med hög säkerhet under kriser och i krig. Detta innebär att försörjningsförmågan i första hand skall säkerställas för försörjningsområdena livsmedel, beklädnad, värme, hälso- och sjukvård samt härför erforderliga stödfunktioner.

Kommittén anser att denna allmänna inriktning alltjämt bör gälla. Kommittén vill dock, med hänvisning till vad som anfördes i avsnittet 3.1 ovan, framhålla att beredskapsläget när det gäller försörjningsområdena livsmedel, beklädnad och värme är gynnsammare än för andra områden. Kommittén återkommer härtill vid behandlingen av de enskilda försörjningsområdena.

Med utgångspunkt från uttalandet i 1982 års försvarsbeslut att samhällets minimibehov skulle kunna tillgodoses med hög säkerhet under kriser och i krig har ÖCB i programplanen för det hittillsvarande ekonomiska försvaret tillämpat en s. k. skyddsnaetsfilosofi som bl. a. innebär att en viss

minimistandard beträffande de oundgängligen nödvändiga varorna och tjänsterna skall kunna klaras med hög säkerhet under kriser och i krig.

Kommittén har ingen erinran mot den av ÖCB redovisade skyddsnaätsprincipen. Kommittén har behandlat frågan om försörjningssäkerhet i avsnitt 3.1.

Som en följd av 1982 års försvarsbeslut har beredskapsåtgärderna på försörjningsberedskapsområdet under senare år i första hand inriktats på att stärka handlingsberedskapen och i andra hand på att handskaffa materiel till vissa prioriterade funktioner samt att vidta omställningsåtgärder och ta fram ersättningsprodukter. Först i sista hand har beredskapslagring vidtagits.

Kommittén vill betona att vad kommittén i avsnitt 3.1 uttalat om förutsättningar för planeringen inte bör innebära någon förändring i synen på vilka beredskapsåtgärder som främst bör eftersträvas.

Livsmedelsförsörjning

Funktionen Livsmedelsförsörjning m.m. omfattar försörjningen med livsmedel inklusive vatten. Statens jordbruksnämnd är funktionsansvarig myndighet. Vidare har lantbruksstyrelsen, statens livsmedelsverk och statens veterinärmedicinska anstalt uppgifter på detta område.

I 1982 års försvarsbeslut angavs att minimibehovet av livsmedel måste kunna tillgodoses med hög säkerhet även i långvariga försörjningskriser. Målet för livsmedelsberedskapen angavs därför vara att livsmedelsproduktionen skall kunna ställas om till i huvudsak självförsörjning. En kriskost motsvarande 2900 kcal per person och dygn efter en sådan omställning angavs som grund för planeringen.

ÖCB har i programplanen föreslagit att i grundalternativet 61 milj. kr./år avsätts för livsmedelsförsörjningen. Härvid förutsätts en minskning ske av beredskapslagren med 277 milj. kr. under försvarsbeslutsperioden.

Överväganden och förslag

Kommittén har i avsnitt 3.1 redovisat grunder för planeringen utgående från en bedömning av krisers och krigs längd och karaktär. Vad som där anförs om bl.a. s. k. förkrigsskedens längd och karaktär innebär en inte oväsentlig förändring jämfört med de planeringsförutsättningar som hittills gällt för livsmedelsberedskapen. Sålunda bör enligt kommitténs mening på livsmedelsområdet bl.a. kunna förutsättas en mer omfattande utrikeshandel än vad som hittills legat till grund för planeringen.

I den fortsatta planeringen bör frågan om den regionala försörjningsförmågan i krig ägnas särskild uppmärksamhet. Detta bör främst gälla övre Norrland och då bl.a. möjligheterna att när så erfordras, eventuellt redan under normala frestida förhållanden, kunna öka de kommersiella lagren av livsmedel och livsmedelsråvaror. De statliga lagren av livsmedel och livsmedelsråvaror som främst är avsedda för krigsfallet bör ökas. Risken för och konsekvenserna av att storstadsområdena avskärs från tillförsel bör analyseras.

En av grunderna för beredskapsplaneringen på livsmedelsområdet är

den av riksdagen beslutade planeringsnormen för kriskosten på 2900 kcal per person och dygn. Kommittén har i avsnitt 5.1 uttalat att de preciserade mål för försörjningsstandarden som för närvarande finns på några försörjningsområden bör upphävas såsom av riksdagen fastställda mål och att det bör ankomma på regeringen och de funktionsansvariga myndigheterna att på grundval av riksdagens allmänna uttalanden göra de preciseringar som erfordras för planeringen. Mot bakgrund härav förordar kommittén att riksdagens beslut om planeringsnorm för kriskosten upphävs. Även övriga av riksdagen beslutade särskilda planeringsförutsättningar för livsmedelsområdet bör upphävas.

Övrig varuförsörjning

Funktionen Övrig varuförsörjning omfattar delfunktionerna Beklädnad, Kemiska produkter m.m. samt Metaller och verkstadsprodukter m.m. ÖCB är funktionsansvarig myndighet.

Beklädnad

Riksdagen fastställde under slutet av 1970- och början av 1980-talet detaljerade mål för försörjningsberedskapen på teko- och skoområdena. Sålunda beslöts att i planeringen skulle förutsättas en krislängd på tre år och en krisimport och en krisexport på 25 respektive 20% av den normala. Vidare skulle i fråga om försörjningsstandard gälla att civilbefolkningens innehav av kläder och skor inte skulle sjunka under en viss minsta nivå, den s.k. krisgarderoben. Ett riktmärke för planeringen på tekoområdet skulle vara att upprätthålla en produktionskapacitet som svarar mot dessa planeringsförutsättningar. På läderskoområdet skulle ett riktmärke vara att upprätthålla en årlig produktion om 2–2,5 milj. par per år.

I programplanen föreslår ÖCB att i grundalternativet totalt 297 milj. kr. avsätts för beklädnadsområdet varav för steg 1 bundna åtaganden, drift av beredskapslager m.m. ca 164 milj. kr., för steg 2 neutralitets- och krigsskedena 109 milj. kr. och för steg 3 förkrigsskedet 23 milj. kr. Härtill kommer 190 milj. kr. för olika slag av industriella åtgärder vilka finansieras genom utförsäljning av beredskapslager samt buffertlager av uniformsväv.

Överväganden och förslag

Riksdagens tidigare beslut om försörjningsberedskapen på beklädnadsområdet har inneburit en ambition som har varit högre än för nästan alla andra områden.

Kommittén har i avsnitt 3.1 redovisat grunder för planeringen utgående från en bedömning av krisers och krigs längd och karaktär. Vad som där anförs om bl.a. s.k. förkrigsskedens längd och karaktär innebär en inte oväsentlig förändring jämfört med de planeringsförutsättningar som hittills gällt för beredskapen på beklädnadsområdet. Sålunda bör på beklädnadsområdet bl.a. kunna förutsättas en mer omfattande utrikeshandel än vad som hittills legat till grund för planeringen.

En följd av de nya planeringsförutsättningarna blir att behovet av att

upprätthålla produktionskapacitet minskas. Kommittén anser att de kapacitetsbevarande åtgärder som kan komma att aktualiseras i första hand torde beröra tillgången på vissa grundtextila varor.

De särskilda planeringsförutsättningarna och produktionsmålen för beklädnadsområdet bör upphävas som av riksdagen beslutade mål.

Kemiska produkter m. m.

ÖCB har i programplanen föreslagit att i grundalternativet totalt ca 507 milj. kr. avsätts för kemiområdet varav 171 milj. kr. för steg 1 grundberedskap, 310 milj. kr. för steg 2 neutralitets- och krigsskedena för beredskapslagring av s. k. funktionskemikalier och för industriella åtgärder samt 26 milj. kr. för steg 3 förkrigsskedet.

Överväganden och förslag

Kommitténs förslag om krislängd överensstämmer i stort med vad som nu förutsätts vid beräkning av beredskapslagringsbehovet i fråga om kemiska produkter. En mer omfattande utrikeshandel bör förutsättas för förkrigsskedet än vad som tidigare legat till grund för planeringen.

Metaller och verkstadsprodukter m. m.

En särskilt viktig fråga inom metall- och verkstadsområdet är möjligheterna att under kriser upprätthålla en godtagbar tillförsel av elektroniska komponenter. Det fredstida importberoendet på detta område är mycket stort och importen kan utsättas för störningar redan i ett tidigt skede av en internationell konflikt. Bl. a. med hänsyn till den snabba tekniska utvecklingen på detta område är det svårt att tillämpa traditionella metoder som t. ex. lagring.

I programplanen föreslår ÖCB att i grundalternativet totalt 407 milj. kr. avsätts för metall- och verkstadsområdet varav för steg 1 grundberedskap avsätts ca 69 milj. kr., för steg 2 neutralitets- och krigsskedena ca 83 milj. kr. och för steg 3 förkrigsskedet ca 255 milj. kr. Härtill kommer i steg 3 280 milj. kr. som utgör ett överskott i beredskapslager från steg 2. Beredskapsåtgärderna avser i allt väsentligt lagring.

Överväganden och förslag

Kommitténs förslag om krislängd överensstämmer i stort med vad som nu förutsätts vid beräkning av beredskapslagringsbehovet i fråga om metaller. En mer omfattande utrikeshandel för förkrigsskedet bör förutsättas än vad som tidigare legat till grund för planeringen.

Importen av elektroniska komponenter kan befaras minska snabbt i en internationell kris, vilket torde få allvarliga konsekvenser för industrin och samhället i övrigt. Kommittén finner det därför synnerligen angeläget att de försörjningsmässiga problemen i fråga om elektroniska komponenter närmare klarläggs. Detta gäller både storleken av det kristida tillförselbehovet och metoderna för hur behovet skall kunna tillgodoses.

Fredskrislagring

Statlig fredskrislagring av insatsvaror för industrin förekommer på kemi-, metall- och beklädnadsområdena. Värdet av denna lagring kan för närvarande uppskattas till ca 450 milj. kr. Kommittén har i avsnitt 3.1 förordat att denna lagring upphör.

5.7 Energiförsörjning

Funktionen Energiförsörjning omfattar försörjning med bränsle och drivmedel m. m. samt elkraft. Statens energiverk är funktionsansvarig myndighet. Vidare har statens vattenfallsverk, statens kärnkraftsinspektion och transportrådet uppgifter inom funktionen.

Bränslen och drivmedel m. m.

För att trygga oljeförsörjningen under kriser och i krig sker en beredskapslagring av råolja och oljeprodukter. Nuvarande lagringsmål uppgår till 14 milj. m³, varav 2,7 milj. m³ hos staten och 11,2 milj. m³, väsentligen s. k. tvångslager, hos näringslivet. Härutöver sker beredskapslagring av kol och kärnbränsle.

1985 års energiberedskapsutredning (EBU) har i betänkandet (SOU 1986:42) Bränsle- och drivmedelsberedskapen under kriser och i krig lämnat förslag till bl. a. nytt oljelagringsprogram för åren 1987/88–1991/92. EBU föreslår att det totala lagringsmålet sänks till 10,5 milj. m³, att statliga lager av råolja och oljeprodukter på 2,5 milj. m³ säljs ut och att näringslivets tvångslager minskas med 1 milj. m³.

Till grund för EBU:s förslag ligger bl. a. den allmänna syn på krisers och krigs längd och karaktär som kommittén redovisat. Förslaget om sänkning av det totala lagringsmålet motiveras enligt EBU framför allt med det jämfört med tidigare planering förändrade synsättet i detta avseende. Energiförsörjningssystemets allt större flexibilitet och den ökade andelen inhemska bränslen i energitillförseln har också haft väsentlig betydelse för detta ställningstagande.

ÖCB har i programplanen föreslagit att i grundalternativet avsätts 210 milj. kr. för främst drift av beredskapslager.

Överväganden och förslag

Kommittén har tagit del av EBU:s förslag och behandlar här detta främst i vad avser EBU:s hänsynstagande till kommitténs syn på det s. k. förkrigsskedet.

Kommittén framhåller i sin säkerhetspolitiska rapport att förkrigsskedet kan karaktäriseras som ett skede med tilltagande motsättningar och alltmer tilltagande handelsstörningar. I sin skrivelse i februari 1986 underströk kommittén ytterligare sin bedömning att handelsminskningen under ett förkrigsskede torde få ett gradvis förlopp. Vidare preciserades skedets längd till ett år.

I den beräkningsmodell som EBU redovisar i sitt betänkande förutsätts för förkrigsskedet en importnivå på 40% av den fredstida importen. Beräkningsmässigt förutsätts i modellen en konstant krisimport. Så till vida återspeglar modellen således inte kommitténs beskrivning av en gradvis förvärrad importsituation.

Kommittén har funnit att en högre genomsnittsnivå för importen bör kunna förutsättas för förkrigsskedet än vad EBU har antagit utan att kravet på en tillräckligt hög försörjningssäkerhet eftersätts.

Skälet härför är dels vad kommittén tidigare anfört om importens gradvisa nedgång under ett förkrigsskede, dels att enligt kommitténs mening en begränsad import bör kunna påräknas ända fram till ett krigsutbrott. Kommittén erinrar om att det på oljeområdet härutöver finns resurser i form av s.k. fredskrislager som Sverige i enlighet med det internationella energiprogrammet (IEP) åtagit sig att hålla. Detta lager kan anses utgöra en ytterligare tillgång från försörjningssäkerhetssynpunkt. I sammanhanget vill kommittén framhålla att genom riksdagsbeslut våren 1984 de olika lagren planeringstekniskt slagits samman till en gemensam s.k. försörjningsberedskapsreserv.

Kommitténs bedömning av oljeimporten under ett förkrigsskede innebär, förutsatt att EBU:s antaganden i övrigt godtas, att de totala beredskapslagren jämfört med EBU:s förslag kan minskas med ytterligare drygt 2 milj. m³.

Enligt kommitténs mening är det dock med hänsyn till lagrens tillgänglighet och mot bakgrund av behovet av flexibilitet i produktsammansättningen angeläget att statens beredskapslager av olja bibehålls på i huvudsak nuvarande nivå och att lagerminskningen sålunda väsentligen avser övrig lagring.

Elkraft

För ledning och samordning av beredskapsplaneringen inom elområdet svarar statens vattensfallsverk. I uppgiften ingår att verka för att erforderliga beredskapsåtgärder vidtas vid kommunala och enskilda kraftföretag.

Beredskapsåtgärderna utgörs främst av att förbättra motståndskraften i elsystemet genom installerande av reservanordningar och byggnadstekniskt skydd.

Som en grund för den fortsatta beredskapsplaneringen på elområdet slutförs för närvarande operativa elförsörjningsstudier på civo/milonivå. En riksomfattande studie avses genomföras.

Under senare tid har frågan om åtgärder för att trygga den kommunal-tekniska försörjningen, dvs. försörjningen med el, gas, värme, vatten och avlopp, aktualiserats. De beredskapsmässiga problemen på detta område sammanhänger främst med möjligheterna att i krig kunna upprätthålla elförsörjningen.

I programplanen framhåller ÖCB att riskerna för störningar i krig i de olika kommunerna varierar. Någon central bedömning kan därför inte göras. Behoven kan bedömas först då bl.a. den pågående kommunala beredskapsplanläggningen och utvecklingen av metodiken för kommunal

riskhantering avslutats. Mot denna bakgrund har ÖCB i programplanen inte redovisat något medelsbehov för ändamålet.

För att möta den ökade risken för sabotage planeras bl. a. inrättande av reservanordningar samt åtgärder som möjliggör drift av elförsörjningen i separata delsystem.

För bl. a. installation av reservanordningar och åtgärder som möjliggör start och drift av eldistribution i separata delsystem föreslår ÖCB i programplanen att i grundalternativet avsätts 59 milj. kr. och i huvudalternativet ytterligare 27 milj. kr. för försvarsbeslutsperioden. Mot bakgrund av att tillräckligt bedömningsunderlag inte föreligger har ÖCB inte ansett det vara möjligt att avsätta medel för beredskapsåtgärder avseende kommunal teknisk försörjning.

Överväganden och förslag

Elförsörjningen är enligt kommitténs mening ett område som måste ges hög prioritet i beredskapsplaneringen. Fortsättningsvis bör särskild uppmärksamhet ägnas distributionsnäten. Bakgrunden härtill är bl. a. betydelsen av en stabil eltillförsel för funktionssäkerheten hos transporter, telekommunikationer och kommunal tekniska system inklusive eluppvärmning i samband med en krigsorganisering av samhället.

När det gäller den kommunal tekniska försörjningen vill kommittén särskilt framhålla vikten av att en tillräcklig säkerhet åstadkoms mot fredstida störningar. Sådana åtgärder ankommer, som tidigare har påtalats, på kommunerna att vidta. När det gäller åtgärder som härutöver krävs för att motverka krigstida störningar bör avsättas särskilda resurser som även tillgodoser behovet av medel för bl. a. installationer av reservanordningar och åtgärder som möjliggör start och drift av separata delsystem i enlighet med ÖCB:s huvudalternativ.

Frågan om hälso- och sjukvårdens beroende av den kommunal tekniska försörjningen har behandlats i avsnitt 3.4.

5.8 Transporter

Funktionen Transporter kan delas in i delfunktionerna Transportsamordning, Järnvägstransporter, Landsvägstransporter, Vaghållning, Flygtransporter och Sjötransporter. Från och med den 1 juli 1986 är transportrådet ansvarig myndighet för funktionen Transporter och för delfunktionerna Transportsamordning och Landsvägstransporter medan statens järnvägar, vägverket, luftfartsverket och sjöfartsverket svarar för beredskapsplaneringen inom de övriga delfunktionerna.

I 1982 års försvarsbeslut betonades transporterernas stora betydelse för totalförsvaret. De samlade resurserna måste kunna utnyttjas allt efter lägets krav. Särskilt viktigt är att transportererna kan fungera med kort förvarning i samband med en snabb mobilisering och krigsorganisering.

Kommittén har i sitt förslag till inriktning av programplaneringen för perioden 1987–1992 bl. a. anfört att särskild vikt bör läggas vid att tillgodose en tillräcklig funktionssäkerhet inom bl. a. funktionen Transporter.

I programplanen för det hittillsvarande ekonomiska försvaret lämnar ÖCB i grundalternativet följande förslag till medelsfördelning.

Inom Transportsamordning/Landsvägstransporter föreslås att 9 milj. kr. avsätts under försvarsbeslutsperioden för anskaffning av drivmedelspumpar. Materiel och personlig utrustning för ABC-skydd avses anskaffas under perioden inom en kostnadsram av 13 milj. kr. Materielanskaffningen genomförs huvudsakligen under budgetåren 1988/89–1989/90.

När det gäller järnvägstransporter prioriteras en förstärkning av säkerheten i tele- och radionätet. En utbyggnad av kringgångskablar för att tillgodose kravet på kontinuerlig ledning genomförs. Under försvarsbeslutsperioden föreslås att 41 milj. kr. avsätts för detta ändamål.

ÖCB föreslår vidare att 36 milj. kr. avsätts för att förbättra det fortifikatoriska skyddet, främst avseende omformarstationer, trafiklednings- och eldriftcentraler samt större signalställverk. För att tillgodose behovet av elförsörjning föreslås en anskaffning av dieseldrivna reservelverk inom en kostnadsram av 24 milj. kr. under försvarsbeslutsperioden.

För delfunktionen Våghållning förordar ÖCB att 80 milj. kr. avsätts under försvarsbeslutsperioden för anskaffning av reservbroar. Inom en kostnadsram av 31 milj. kr. föreslås vidare bl. a. att det vid nybyggnation sker en förstärkning av vissa viktigare broar från bärighetssynpunkt samt att metoder för maskering och anläggande av skenbroar utvecklas.

Vad beträffar flygtransporter föreslås att 67 milj. kr. avsätts under perioden för att bl. a. bygga transportplattor, förlänga och förstärka banor samt anskaffa marktjänst- och ramptjänstmateriel. Anskaffning av reservdelar för de större flygplantyperna genomförs inom en kostnadsram av 35 milj. kr. under perioden. ÖCB föreslår vidare att en utbyggnad av ledningscentraler i skyddade utrymmen samt en komplettering av sambandsnätet genomförs inom en kostnadsram av 13 milj. kr. under försvarsbeslutsperioden.

Det övergripande problemet inom sjötransportområdet är enligt ÖCB bristen på tonnage under kriser och i krig. Studier av handelsflottans utveckling samt möjligheterna till utökad utnyttjande av tonnage under kriser och i krig avses genomföras. Inom ramen för handlingsberedskapen avses information och utbildning genomföras på detta område. ÖCB förordar att 3,5 milj. kr. avsätts under försvarsbeslutsperioden.

Överväganden och förslag

Samhällets samlade transportkapacitet är av mycket stor betydelse för det militära försvarets operativa och taktiska rörlighet samt som stödfunktion för de civila delarna av totalförsvaret. I 1982 års försvarsbeslut betonades transporterens betydelse för att åstadkomma en tidig uppbyggnad och ett kontinuerligt upprätthållande av erforderlig regional och lokal försörjningsförmåga.

En bedömning av beredskapsläget, de brister som finns inom olika delfunktioner mot bakgrund av hotbilden samt de gemensamma operativa principerna utgör grunden för behovet av beredskapsåtgärder. Transportrådet har utarbetat en preliminär modell med syfte att utifrån en given hotbild åstadkomma en balanserad funktionssäkerhet inom transportfunk-

tionen. Modellen har använts i programplanearbetet och kommer att vidareutvecklas av transportrådet.

Kommittén förordar att modellen vidareutvecklas under försvarsbeslutsperioden som grund för att åstadkomma en balanserad beredskap mellan delfunktionerna varvid hänsyn kan tas till beredskapsläge och hotbild. Behovet av tonnage för linjesjöfart bör därvid särskilt uppmärksammas. En annan fråga som enligt kommitténs mening närmare bör prövas är värdet från beredskapssynpunkt av att i Norrland efterhand ersätta broar med tunnar.

Kommittén har inget att erinra mot den föreslagna inriktningen av verksamheten inom funktionen Transporter under försvarsbeslutsperioden. Vid fördelning av resurser mellan de olika delfunktionerna efter budgetåret 1987/88 anser kommittén emellertid att fördjupade studier inom området erfordras i enlighet med vad kommittén här har anfört.

Statens järnvägar har till regeringen i september 1986 lämnat förslag till åtgärder beträffande upprustningen av Inlandsbanan på sträckan Jokkmokk–Arvidsjaur. Åtgärderna är kostnadsberäknade till totalt ca 23 milj. kr. i nuvarande prisläge och innebär en begränsad upprustning till dess ett långsiktigt ställningstagande fattats om Inlandsbanans framtid.

Kommittén vill erinra om att enligt riksdagens järnvägspolitiska beslut år 1985 ställning skall tas till den framtida persontrafiken på bandelen Gällivare–Storuman på Inlandsbanan om 4–5 år. Kommittén förutsätter att i detta sammanhang även bandelens betydelse för totalförsvaret kommer att prövas. I avvaktan på denna prövning bör endast en begränsad upprustning genomföras på sträckan Jokkmokk–Arvidsjaur i enlighet med vad statens järnvägar har föreslagit. Det bör övervägas om finansieringen av denna begränsade upprustning till viss del skulle kunna ske genom de medel statens järnvägar disponerar för försvarsinvesteringar.

5.9 Psykologiskt försvar

Ansvarig för samordningen inom funktionen Psykologiskt försvar är styrelsen för psykologiskt försvar (SPF). Inom funktionen har även televerket och statens biografbyrå uppgifter. Sveriges Radio ansvarar för sin egen kris- och krigsplanläggning men SPF har ett nära samarbete med företaget inom informationsområdet.

I sina anvisningar för programplaneringen för perioden 1987–1992 har regeringen efter förslag av kommittén angett att SPF skall grunda sin planering för verksamheten under perioden på dels en oförändrad ekonomisk nivå av 5,4 milj. kr./år, dels med tillämpning av ett ökningsalternativ innebärande en medelstillelning av 7,4 milj. kr./år. Av anvisningarna framgår härutöver att SPF vid sin programplanering skulle studera uthålligheten inom informationsområdet under kriser och i krig och, i den mån denna uthållighet inte är tillfredsställande, lämna förslag till åtgärder att avhjälpa bristerna. Den grafiska branschen och utvecklingen inom TV- och

telekommunikationsområdet skulle särskilt behandlas och förslag lämnas rörande närradions användning i krig. Vidare skulle ett förslag till grundsyn rörande desinformation tas fram.

SPF anger i sin programplan att en tillämpning av grundalternativet vid fastställandet av myndighetens resurser under programplaneproduktionsperioden skulle medföra att verksamheten på flera väsentliga områden inte kan fullföljas på ett tillfredsställande sätt. Framför allt skulle forskningsinsatserna begränsas, det ackumulerade utbildningsbehovet bli ytterligare eftersatt och planläggnings- och informationsarbetet begränsas. För en medelstilldelning utöver grundalternativet talar dessutom enligt SPF det förhållande att samhällets utveckling m. m. kräver ökade insatser från styrelsens sida bl. a. vad gäller frågor rörande desinformation och psykologisk krigsföring/propagandametoder, studier av intresse för det psykologiska försvaret vid händelser av katastrofliknande karaktär samt den ökade efterfrågan på information rörande säkerhetspolitik och totalförsvaret.

I programplanen redovisar styrelsen resultaten av de studier som bedrivits inom områden som av kommittén ansetts som särskilt intressanta. För samtliga dessa områden anger styrelsen att ytterligare och fördjupade studier erfordras.

Överväganden och förslag

Kommittén vill inledningsvis erinra om den huvudinriktning för det psykologiska försvaret som lades fast i 1982 års försvarsbeslut och som enligt kommitténs mening bör gälla även i fortsättningen. Denna inriktning innebär att fri opinionsbildning och debatt skall utgöra grunden för verksamheten både i krig och fred. Vid krigsfara och krig skall vår försvarsvilja och motståndskraft mot främmande propaganda säkerställas av det psykologiska försvaret. Detta skall främst ske genom att man med snabb, saklig och effektiv information sprider kännedom om händelseutvecklingen och om våra försvarsåtgärder.

För att uppfylla denna inriktning bör, bl. a. mot bakgrund av samhällsutvecklingen som medför ökad sårbarhet inte minst på informationsområdet, enligt kommitténs uppfattning det av regeringen angivna ökningsalternativet ligga till grund för resurstilldelningen avseende styrelsen för psykologiskt försvar.

Informationsberedskapen inom den civila delen av totalförsvaret är enligt vad kommittén inhämtat inte på alla håll väl förberedd och övad. Samordning mellan de centrala myndigheternas tänkta informationsgivning under kriser och i krig saknas i stor utsträckning. Formerna för information och informationsamordning i olika krislägen bör belysas så att informationsfunktionerna snabbt kan förstärkas även i lägen när mobilisering eller krigsorganisering inte har anbefallts. ÖCB och SPF bör enligt kommitténs mening vidta åtgärder i syfte att förbättra beredskapen i dessa avseenden. Kommittén vill vidare framhålla vikten av att studierna fullföljs beträffande de problemområden som regeringen på kommitténs förslag angav i programplannedirektiven. Speciellt bör, med tanke bl. a. på kommunernas ökade roll i totalförsvaret, utnyttjande av närradions tekniska resurser som ett komplement till övriga rundradioresurser för lokal

information och alarmering ytterligare studeras i samverkan med statens räddningsverk och Sveriges Radio.

5.10 Ekonomiska överväganden och förslag

Finansieringsprinciper för den civila delen av totalförsvaret

De principer som nu gäller för finansiering av beredskapsåtgärder inom den civila delen av totalförsvaret är inte enhetliga. Den bristande enhetligheten avser finansieringen av såväl investeringar som administrativa kostnader och driftkostnader.

Mot denna bakgrund uppdrog kommittén i januari 1986 åt generaldirektören Gunnar Petri att utforma förslag till finansieringsprinciper.

Petri lämnade i september 1986 en rapport med förslag till principer. Innebörden av förslaget är i stort följande.

De beredskapsåtgärder som avser fredstida störningar bör i normalfallet genomföras och bekostas av det organ – myndighet, affärsverk, kommun, landsting, företag etc. – som har ansvaret för den fredstida verksamheten. Statens kostnadsansvar för beredskapen mot sådana fredstida störningar bör därför vara begränsat till situationer mot vilka den verksamhetsansvarige saknar reella möjligheter att skydda sig och där det är ett säkerhetspolitiskt samhällsintresse att verksamheten kan fullföljas.

Kostnadsansvaret vad gäller beredskapen mot kriser och krig bör delas mellan staten och den som har ansvar för den aktuella verksamheten i fred. Uppdelningen av kostnadsansvaret bör bestämmas av det slag av kostnad som är aktuellt.

Sålunda bör den som skall upprätthålla en verksamhet under kriser och i krig själv svara för de administrativa kostnaderna, dvs. kostnaderna för planerings-, utbildnings- och övningsverksamhet. Dessa kostnader är vanligen låga.

Kostnaderna för beredskapsinvesteringar är ofta höga och drabbar olika delar av totalförsvaret olika hårt. Huvudregeln bör på detta område vara att staten ansvarar för kostnaderna. Undantag bör dock helt eller delvis göras t.ex. om beredskapsinvesteringar medför väsentlig nytta för vederbörande organ i den fredstida verksamheten.

När det gäller drifts- och underhållskostnader är det svårt att generellt lägga finansieringsansvaret på någon viss part. Förutsättningarna är alltför varierande för att detta skall vara möjligt. Förhållandena bör därför bedömas från fall till fall. Även på detta område bör frågan om fredsnittan av en investering ha betydelse för kostnadsfördelningen.

Ett genomförande av Petris förslag skulle innebära en minskning av kostnaderna över statsbudgeten med 68 milj. kr./år för den volym av beredskapsåtgärder som gäller budgetåret 1986/87. Härav skulle till primärkommunerna överföras kostnader på 18 milj. kr., till landstingen 10 milj. kr. och till affärsverken 40 milj. kr.

Petri föreslår att ett beslut avseende primärkommuners och landstings övertagande av finansieringsansvaret för planering, utbildning och övning

bör aktualiseras först då det kan kopplas till en bredare överenskommelse om statsbidragen till dessa.

Kommittén ansluter sig i allt väsentligt till Gunnar Petris förslag för finansieringsprinciper inom den civila delen av totalförsvaret. Kommittén anser dock att staten tills vidare bör svara för finansieringen av kommunernas administrativa kostnader. Bl. a. av hänsyn till statens järnvägars konkurrensutsatta situation bör vidare statens järnvägars beredskapsåtgärder liksom hittills finansieras av staten via anslag. Även luftfartsverkets beredskapsåtgärder bör anslagsfinansieras.

Kommittén har i avsnitt 3.4. förordat att sjukvårdshuvudmännen i fortsättningen svarar för kostnaderna för den fredsmässiga hälso- och sjukvården under ett förkrigsskede och under neutralitet eller i krig. Enligt kommitténs mening är detta naturligt med hänsyn till att det här är fråga om en fortsättning av en normal fredstida verksamhet.

Ekonomisk ram och priskompensationssystem

Kommittén har tagit del av det förslag som ÖCB lämnat om konstruktion av ekonomisk ram och priskompensationssystem för totalförsvarets civila del.

ÖCB:s förslag innebär att statsmakterna i femåriga försvarsbeslut tar ställning till en femårig planeringsram för utgifter som skall betalas över särskilda beredskapsanslag. Ramen föreslås omfatta investeringsutgifter för beredskapsåtgärder som finansieras över statsbudgeten, utgifter för drift och underhåll av sådana investeringar samt utgifter för administration vid civila myndigheter som har beredskapsplanering som huvuduppgift, dvs. ÖCB, statens räddningsverk, styrelsen för psykologiskt försvar och civilbefälhavarkanslierna. Kapitalkostnaderna föreslås inte ingå i ramen.

ÖCB föreslår att ramen anges i fast prisläge och att den årligen räknas upp med ett index som baseras på en kombination av konsumentpris- och löneutvecklingsindex.

Kommittén har i huvudsak ingen invändning mot ÖCB:s förslag till ramkonstruktion. När det gäller systemet för prisuppräknning bör enligt kommitténs mening tillämpas det system med uppräknning till genomförandeprikläge som tillämpas för civila statliga myndigheter och vars innebörd redovisats i den av en särskild arbetsgrupp utarbetade rapporten "Priskompensation för det militära försvaret och de civila delarna av totalförsvaret". ÖCB bör årligen lämna förslag till fördelning av planeringsramen.

Ekonomisk ram för försvarsbeslutsperioden 1987/88 - 1991/92

Kommittén förordar att planeringsramen för den civila delen av totalförsvaret under försvarsbeslutsperioden skall uppgå till 7 823 milj. kr. i prisläge 1986/87 (civilförsvaret prisläge februari 1986).

Planeringsramen bör i stort fördelas enligt följande. Ändrade förutsättningar kan dock motivera avvikelser från denna fördelning.

| | |
|-----------------------------------|----------------|
| Civillförsvaret | 5025 milj. kr. |
| Hälsa- och sjukvård | 596 -''- |
| Förutvarande ekonomiska försvaret | 1960 -''- |
| Psykologiskt försvar | 37 -''- |
| Övrigt | 205 -''- |
| | <hr/> |
| | 7823 milj. kr. |

Kommittén har i avsnitt 5.5 förordat att för försvarsbeslutsperioden härutöver avdelas 500 milj. kr. för att förbättra beredskapen på hälso- och sjukvårdsområdet. Kommittén har vidare i det föregående förordat att televerket självt skall finansiera sina beredskapsåtgärder och att krigsskyddsåtgärder bör vidtas under försvarsbeslutsperioden som motsvarar ett belopp av 375 milj. kr. Kommittén har i avsnitt 5.6 föreslagit att fredskrislagren på kemi-, metall- och beklädnadsområdena bör utförsäljas. Intäkterna från försäljningen bör användas för åtgärder inom den civila delen av totalförsvaret. Slutligen har kommittén i avsnitt 5.7 lämnat förslag om minskning av beredskapslagren av olja.

6 Försvarsindustri och forskning

6.1 Försvarsindustri

Bakgrund

Kommittén har i direktiven ålagts att särskilt överväga ambitionsnivån vad avser framtida tillgång till inhemsk kapacitet för forskning, utveckling och industriell produktion för totalförsvarets räkning. I direktiven framhålls betydelsen av en egen försvarsindustriell förmåga. Samtidigt påpekas att det på grund av kostnadsutvecklingen och den försvarsekonomiska inriktningen är av stor vikt att noggrant prioritera de kompetenser och produktionsresurser som på sikt skall upprätthållas inom landet i syfte att förse försvarsmakten med materiel.

Kommittén tillsatte vintern 1985 en särskild arbetsgrupp med uppgift att utarbeta underlag för kommitténs överväganden i frågorna rörande utveckling, produktion och vidmakthållande av materiel för försvarsmaktens räkning. Arbetsgruppen har för kommittén redovisat en omfattande rapport i enlighet med sitt uppdrag. Rapporten, som innehåller sekretessbelagda och industriellt konfidentiella uppgifter och därför inte kan offentliggöras, utgör ett underlag även för regeringens och myndigheternas fortsatta arbete inom försvarsindustriområdet.

Sammanhangen mellan säkerhetspolitiken och den svenska industrins utveckling har behandlats i en omfattande studie genomförd av Ingenjörsvetenskapsakademien i samarbete med Kungliga Krigsvetenskapsakademien. Särskilt teknologifrågornas internationella sammanhang har därigenom belysts.

Betydelsen av svensk försvarsindustri

Kommittén konstaterar att en inhemsk kapacitet att utveckla, tillverka och underhålla försvarsmateriel är en för Sverige betydande säkerhetspolitisk tillgång. Den bidrar till att skapa respekt för vår vilja och förmåga att föra en långsiktig, fast och konsekvent alliansfri utrikespolitik och att värna vårt land.

Oavsett den grad i vilken vi själva tillverkar eller väljer att importera vår försvarsmateriel måste vi under kriser och i krig självständigt kunna vidmakthålla materielen vilket förutsätter en inhemsk förmåga redan i freds-

tid. En inhemsk försvarsindustri utgör i många fall en förutsättning för att tillgodose dessa krav.

Med en egen forskning och försvarsindustri kan vi förse försvarsmakten med materiel som är anpassad till de speciella behov och förutsättningar som vårt värnpliktsystem, vår försvarsplanering och vår geografi skapar. Därigenom ges också bättre möjligheter att till rimliga kostnader välja en egen försvarsprofil som ökar effekten av vårt försvar och minskar verkan mot oss av de vapen och motmedel som maktblocken utvecklar för att använda mot varandra. För viss materiel är därtill kraven på sekretess så höga att anskaffning i utlandet är omöjlig eller olämplig. En svensk utveckling och produktion är i sådana fall det enda möjliga alternativet. Härtill kommer att försvarsindustrin ger möjlighet till krigsproduktion.

Kommittén konstaterar att export under rådande förutsättningar är nödvändig för att bevara väsentliga delar av den svenska försvarsindustrins kompetens, kapacitet och konkurrensförmåga.

Industrin har under lång tid kunnat utveckla och tillverka en övervägande del av den försvarsmateriel vi behövt. Försvarsindustrin har dock liksom övrig industri allt starkare behov av ett samarbete med utländsk industri. Inköp utifrån av tekniskt kunnande, komponenter och delsystem väntas i framtiden öka i omfattning. Detsamma gäller, i viss utsträckning, samutveckling mellan svensk och utländsk industri. Som alternativ till import bidrar samarbete med utländsk industri till att inom landet bevara och befästa systemkompetenser som annars i längden inte skulle kunna upprätthållas.

En hög teknisk och industriell kompetens i den svenska försvarsindustrin är en förutsättning för ett effektivt fredstida samarbete med utländsk industri.

Samarbetetsprojektens lämplighet från utrikes- och försvarspolitisk synpunkt prövas av statsmakterna. En självklar förutsättning är att samarbetsprojektens villkor inte begränsar möjligheterna att föra vår neutralitetspolitik. Stabiliteten i samarbetspartners åtaganden gentemot oss är av vikt. Vi får samtidigt vara beredda på att de länder vi samarbetar med på motsvarande sätt förutsätter att vi inte ställer krav som begränsar deras utrikespolitiska handlingsfrihet.

Det är angeläget att vårt utlandssamarbete i försvarsmaterielfrågor fördelas på flera länder så att ensidiga beroendeförhållanden kan undvikas. En spridning av det samlade utlandssamarbetet och försvarsmaterielimporten ökar vår handlingsfrihet om de ekonomiska, tekniska eller politiska förutsättningarna för verksamheten skulle förändras.

Det bör vidare påpekas att utveckling och tillverkning av försvarsmateriel, oavsett om det sker inom landet eller i samverkan med andra länder, tillför Sverige ett brett tekniskt kunnande. Försvarsindustrin bidrar därmed inom viktiga områden, inte minst på högteknologiområdet till det svenska näringslivets utveckling. En inhemsk försvarsindustriell verksamhet ger även i övrigt landet samhällsekonomiska fördelar.

Vissa konsekvenser av kommitténs här redovisade syn på försvarsindustrin och dess betydelse utvecklas i det följande.

Åtgärder inom försvarsindustriområdet

Kommittén konstaterar att dess förslag beträffande försvarsindustrin med nödvändighet måste vara av annan karaktär än förslagen beträffande försvarsmakten och andra delar av totalförsvaret. Försvarsindustrins utveckling utgör en del av det allmänna näringslivets utveckling, varför industri-företagen har ett självständigt ansvar för sin verksamhet. Samtidigt är det uppenbart att försvarsindustriföretagen i flertalet fall är starkt beroende av statsmakternas ställningstaganden. Praktiskt taget all väsentlig materiel för försvaret utvecklas i nära samarbete stat-företag samtidigt som exporten av krigsmateriel är underkastad starka restriktioner. Därtill kommer att ett antal försvarsindustriföretag ägs av svenska staten. Sammantaget innebär detta att statsmakterna och myndigheterna bör ha en god insyn i och möjlighet att påverka företagen inte minst för att därigenom säkerställa en tillräcklig grad av affärsmässighet i kontakterna mellan staten och företagen.

Kommittén anser att den för ett litet land ovanligt breda industriella förmåga att sammanhålla utveckling och tillverkning av kvalificerad försvarsmateriel som för närvarande finns inom landet så långt möjligt bör bevaras. Kommittén har i sina överväganden inte funnit något betydande materielområde där det med utgångspunkt från försvarets långsiktiga behov finns onödigt industriell kompetens. Däremot finns ett flertal områden där den svenska försvarsindustrins kapacitet behöver anpassas till försvarsmaktens behov av materiel och till rimliga exportantaganden. Utgångspunkten för denna bedömning är den militärtekniska utvecklingen, industrins situation och kommitténs förslag till inriktning och ekonomisk nivå för försvarsmakten.

Försvarsindustrin, liksom annan tekniskt framstående industri, är beroende av ett internationellt teknologiutbyte. Utveckling av modern materiel till det svenska försvaret utgör grunden för en fortsatt hög tekniknivå vid svensk försvarsindustri. Genom sådan utveckling förnyas också industrins tekniska kompetens på viktiga områden. Vi kan dock inte räkna med att i framtiden på egen hand vara tekniskt avancerade på lika många områden som hittills. Liksom annan svensk utvecklande industri behöver försvarsindustrin på olika sätt delta i det internationella tekniksamarbetet. Kommittén anser att detta kräver målmedvetna åtgärder från såväl statens som industrins sida. Åtgärder av mer generell karaktär är satsningar på nationella samverkansprogram inom t. ex. informationsteknologin, materialtekniken och havstekniken. Genom sådana åtgärder kan näringslivet bli mer kompetent att bl. a. medverka i det ökande europeiska teknologisamarbetet. Kommittén bedömer att formerna för ett sådant samarbete liksom även formerna för ett ökat samarbete mellan statsmakterna och industrin i teknologiska frågor bör prövas av regeringen.

Kommittén har övervägt de framtida behoven av kompetens och kapacitet för vissa väsentliga försvarsmaterielområden. Slutsatserna av dessa överväganden redovisas i det följande.

Inom *stridsfordonsområdet* innebär nuvarande planering att kompetensen är säkerställd åtminstone fram till nästföljande försvarsbeslut. Områdets vidare utveckling sammanhänger dock med arméstridskrafternas inriktning på 1990-talet. Försvarsmaktens behov på längre sikt av denna kompetens och kapacitet kan därför klargöras först i samband med 1992 års försvarsbeslut. Den nuvarande svenska industrikompetensen är fördelad mellan två olika företag men dessa har inom sig specialiserat sig på olika delar av verksamheten.

Svensk *varvsindustri* har trots betydande strukturförändringar kunnat bibehålla kompetensen att konstruera och bygga såväl övervattensfartyg som ubåtar. Kompetensen är idag fördelad främst mellan två olika företag inom ramen för det statligt ägda Svenska Varv. Båda företagen är starkt beroende av svenska försvarsbeställningar för sin verksamhet. Kommittén anser att förmågan till utveckling och produktion av örlogsfartyg om möjligt bör bibehållas inom landet. Kommitténs i det föregående redovisade inriktning avseende ubåtar innebär att den prioriterade ubåtskompetensen säkerställs. Kommittén konstaterar dock att det svenska försvarets samlade behov av varvskapacitet blir lägre under den närmaste perioden än vad som nu är fallet. Mot denna bakgrund krävs att den totala kapaciteten för nybyggnad och underhåll av örlogsfartyg anpassas till aktuella förhållanden.

De svenska *flygindustrierna* har som resultat av bl. a. riksdagsbeslut om JAS 39-systemet nu ökat andelen civil flygutveckling. En anpassning av personalen för utveckling och produktion av stridsflygplan har påbörjats. Kommittén anser att det finns ett klart samband mellan företagets kompetens för civil utveckling och deras kompetens för vidmakthållande av de militära systemen. Denna militärt inriktade kompetens är säkerhets- och försvarspolitiskt angelägen att bibehålla inom landet. Företagen har anmält att ett fortsatt engagemang i civila flygprojekt kräver att kapitalförsörjningen underlättas genom statliga insatser i likhet med vad som idag sker i andra länder. Kommittén framhåller att en ökad, civilt inriktad utvecklingskapacitet är viktig inom flygindustrin vid sidan av den militära kapaciteten och anser därför att det är önskvärt att denna utbyggnad säkras.

Ammunitionstillverkningen inklusive krut- och sprängämnestillverkningen för försvarsmaktens behov sker i huvudsak vid två svenska företag. Dessa har mellan sig fördelat den svenska marknaden genom ett särskilt ramavtal. Båda företagen har inom ramen för avtalet i huvudsak egen kompetens och kapacitet för konstruktion och produktion av bl. a. olika slags ammunition. Ammunitionsindustrins exportberoende är betydande. Det kvantitativa behovet av konventionell ammunition för det svenska försvaret minskar bl. a. på grund av den militärtekniska utvecklingen och ett ökat utnyttjande av simulatorer i utbildningen. Samtidigt ökar behovet av tekniskt mer utvecklade ammunition, dock i väsentligt mindre serier. Uthålligheten för viktiga vapensystem är beroende av krigsproduktion av vissa ammunitionstyper. För att säkerställa möjligheterna till krigsproduktion bör överbefälhavaren därför kunna anpassa sin planering i syfte att upprätthålla tillräcklig industriell kapacitet inom detta område. Kommittén finner av här anförda skäl att försvarsmaktens behov av ammunition inte kan beläggas de båda aktuella företagen, samtidigt som det är angeläget att behålla inhemsk kapacitet för utveckling och tillverkning av ammunition.

Den svenska försvarsindustrin har god förmåga att utveckla och tillverka artilleri- och pansarvärnssystem av varierande slag. Kommittén anser att denna förmåga om möjligt bör bevaras inom landet. Försvarsmaktens behov av bl. a. nya artillerisystem kommer dock för den närmaste perioden att vara väsentligt lägre än vad som tidigare varit fallet. Dessa förhållanden bör enligt kommitténs mening beaktas i den fortsatta planeringen.

Utveckling och tillverkning av *militära robotar* är en industriell verksamhet på hög teknologisk nivå. En svensk robotindustri är angelägen i den mån möjlighet därigenom skapas att till rimlig kostnad få tillgång till robotar lämpade för våra speciella förhållanden. Den svenska systemsammanhållande kompetensen inom robotområdet är fördelad mellan två olika företag som har inriktat sin verksamhet mot olika typer av robotsystem.

Tillgång till robotar av olika slag förstärker försvarsmaktens operativa förmåga. Nuvarande planering innebär för svensk industri en möjlig beläggning på utvecklingssidan för tunga robotar fram till omkring år 1990. Beläggningen därefter blir beroende av kommande ställningstaganden i radarjaktrobotfrågan vilka blir aktuella först i början av 1990-talet. Inom området för lätta robotar finns i nuvarande planer mycket få utvecklingsprojekt när nu pågående arbeten inom kort avslutas. Studier har dock inletts avseende en vidareutveckling av robotsystemet 70 M.

Försvarets behov av nya robotar är enligt kommitténs mening inte tillräckligt för att i framtiden belägga nuvarande industrikapacitet. Kommittén anser att det är angeläget att behålla inhemsk kapacitet att utveckla och tillverka robotar. Anpassningsåtgärder erfordras inom industrin för att nuvarande breda kompetens skall kunna säkerställas. Företagens samlade kompetens bör till avsevärd del kunna samutnyttjas för olika typer av robotprojekt.

Kommittén har tidigare pekat på betydelsen av ökade forskningsinsatser i syfte att stärka ubåtsskyddet. Resultaten av dessa forskningsinsatser bör kunna följas upp genom industriell systemutveckling på det *havsteknologiska området* bl. a. avseende submarin materiel för övervakning och vapeninsatser. Svensk industris kompetens avseende sådan teknologi är för närvarande begränsad. Kommittén anser att detta förhållande bör uppmärksammas. De skilda delkompetenser som finns inom industrin bör i den fortsatta beställningsverksamheten samordnas så att t. ex. torped- och sjöminkompetensen säkerställs samtidigt som systemkompetensen inom bl. a. spaningsområdet förstärks.

Den militärtekniska utvecklingen medför ett ökat behov av försvarsmateriel som utvecklas och produceras av *elektronikindustrin*. Praktiskt taget all modern vapenmateriel innehåller en ökande andel elektronikkomponenter. Flertalet svenska försvarsindustrier har elektronikkompetens i större eller mindre omfattning. Endast ett fåtal svenska industrier har dock förmåga att utveckla och tillverka avancerad materiel för spaning, informationsbehandling och presentation. Volymen militära projekt av detta slag är begränsad, men i vissa fall finns även likartade civila projekt. Några elektronikindustrier har inlett ett samarbete om större militära utvecklingsåtgärder i syfte att förbättra den svenska industris konkurrensförmåga mot utlandet. Kommittén understryker betydelsen av den svenska elektronikkompetensen för mer avancerade projekt. Ett vidgat industrisamar-

bete inom fler för försvaret väsentliga delområden avseende elektronik bör därför eftersträvas. Kommittén understryker också betydelsen av samordnade forsknings- och utvecklingsinsatser inom hela samhället främst inom området informationsteknologi.

Industrin för *motmedel* är mycket närbesläktad med den övriga kvalificerade elektronikindustrin. Ett fåtal svenska företag har kompetens för motmedel av elektronisk och annan art. Denna kompetens får allt större betydelse dels på grund av den militärtekniska utvecklingen och dels på grund av att effektiva motmedel endast i undantagsfall kan anskaffas utomlands. Kommittén anser att den svenska systemkompetensen för motmedel bör ägnas ökad uppmärksamhet med hänsyn till områdets stora och växande betydelse.

Kompetens att vidmakthålla, dvs. underhålla och modifiera, tekniskt komplicerad materiel är ett industriområde av stor betydelse. Detta gäller ett flertal materielområden och såväl hela vapensystem som delsystem. Ett speciellt område utgör *flygmotorer* för flygplan och helikoptrar eftersom tillgänglighetskrav och kostnader är extrema för denna typ av materiel. Utveckling och tillverkning av svenska flygmotorer inklusive reservdelar samt typförbättringar av samma motorer sker idag inom ett företag. Underhåll och reparationer samt införande av modifieringar sker idag för praktiskt taget alla försvarets flyg- och helikoptermotorer vid ett annat företag. Ett tredje företag har likartad underhållsverksamhet för civila flygmotorer. Situationen kommer att förändras när tillverkningen av JA 37-motorer och utvecklingen av JAS 39-motorer avslutas. På något längre sikt kommer även underhållssituationen att ändras när mängden militärt flygmotorunderhåll minskar. Mot denna bakgrund anser kommittén det angeläget att regeringen i samverkan med industrin inför förnyelsen av nuvarande underhållsavtal undersöker möjligheterna att säkerställa en fortsatt rationell och kostnadseffektiv flygmotorkompetens inom landet.

Kommittén har även övervägt vissa frågor angående samarbetet mellan svenska och utländska försvarsindustriföretag samt förhållandena beträffande exporten och importen av försvarsmateriel. Kommitténs förslag inom dessa områden redovisas i det följande.

Samarbete mellan försvarsindustriföretag i olika tekniskt välutvecklade länder blir som redan framhållits allt viktigare för en framgångsrik utveckling av ny försvarsmateriel. Denna gradvisa förändring gäller även de svenska företagen. Av denna anledning bör formerna för den statliga kontrollen över samarbetet ses över så att ett sådant samarbete kan fortgå friktionsfritt. Alternativet till ett samarbete är en ökad försvarsmaterielimport. Kommittén har erfarit att en sådan översyn äger rum inom ramen för det arbete som utredningen om svensk utlandsverksamhet på krigsmaterielområdet utför.

Enligt kommitténs mening skall industriella samarbetsavtal inom försvarsmaterielområdet underställas regeringens prövning. Prövningen bör därvid innefatta bl. a. en granskning av det aktuella projektets förenlighet med svensk utrikes- och försvarspolitik samt en granskning av säkerhets-

skyddsaspekterna. Kommittén understryker vikten av att en samlad bedömning görs. Därvid bör normalt även eventuella import- och exportfrågor klarläggas och meddelas företagen.

Kommittén vill i detta sammanhang redovisa sin syn på de frågor som rör krigsmaterielexporten i anslutning till framtida samarbetsprojekt mellan svenska och utländska försvarsindustrier.

Praktiskt taget alla länder har nationella regler och tillämpningar som på olika sätt begränsar krigsmaterielexporten. Arten och graden av dessa restriktioner varierar kraftigt mellan olika länder. Kommittén har i samarbete med utredningen om svensk utlandsverksamhet på krigsmaterielområdet undersökt gällande regler och tillämpningar i andra länder och därvid funnit att flera av dessa länder har en med Sverige likartad syn på krigsmaterielexport. Detta innebär dock inte att samma kontrollregler och länderval i alla avseenden tillämpas. Andra länder däremot har en markant annorlunda syn på krigsmaterielexport än den svenska.

Om regeringen godkänt försvarsindustrisamarbete med länder som har en med Sverige likartad syn på krigsmaterielexport bör enligt kommitténs mening följa att gemensamt utvecklade eller tillverkade produkter kan exporteras enligt respektive lands nationella regler, utan svensk prövning av villkoren för samarbetslandets eventuella export. Svenskt s.k. slutanvändarintyg torde då inte krävas. Därvid krävs dock särskilda rapporteringsrutiner för att följa samarbetets utveckling. I fall där synen på krigsmaterielexport markant skiljer sig krävs enligt kommitténs mening mellanstatliga avtal som för samarbetsprojekt reglerar bl.a. eventuell krigsmaterielexport.

Kommittén konstaterar att flertalet svenska försvarsindustrier är beroende dels av krigsmaterielexport, dels av export av sådana produkter som har en civil tillämpning men som ursprungligen har utvecklats för militärt utnyttjande. De allmänna tendenser till industriellt exportberoende som påtalades i regeringens proposition 1981/82:196 har ytterligare förstärkts. Om krigsmaterielexporten avsevärt begränsades skulle betydande problem kunna uppstå när det gäller att förse det svenska försvaret med lämplig materiel. Samtidigt skulle vår förmåga att självständigt vidmakthålla utrustningen i kris och i krig nedgå. Det är väsentligt att undvika en sådan utveckling.

Kommittén har inhämtat att utredningen om svensk utlandsverksamhet på krigsmaterielområdet överväger frågor om tidig information från försvarsindustrin till de statliga myndigheterna om marknadsföring m.m. vid export. Sådan information i kombination med en effektivare kontroll kan underlätta för företagen att smidigt tillämpa reglerna för krigsmaterielexport. Med hänsyn till den betydelse som den medgivna exporten får anses ha bör den inte belastas med onödiga administrativa hinder t. ex. avseende exportfinansieringen.

Den svenska anskaffningen av försvarsmateriel är till mindre del beroende av från utlandet inköpta komponenter och delsystem. Den totala importen av försvarsmateriel uppgår ekonomiskt till ca 30% av försvarsmaktens anskaffning varav ca hälften importeras av industrin. Andelen importerad utrustning är enligt kommitténs mening rimlig i nuvarande läge. Importen är fördelad mellan ett betydande antal länder.

En särskild form av handel har uppstått internationellt genom kraven på industrisamverkan och kompensationsaffärer i samband med mellanstatliga försvarsmaterielupphandlingar. I ett begränsat antal fall har det därigenom blivit nödvändigt även för den svenska staten att begära kompensationsaffärer vid försvarsmaterielimport. I dessa fall bör kompensationskraven enligt kommitténs mening främst användas för att genomdriva ett långsiktigt utnyttjande av svensk försvarsindustrikompetens samt för att förbättra tekniköverföringen till Sverige. Med ett sådant utnyttjande kan bibehållandet av svensk försvarsindustrikompetens underlättas vilket är till fördel för försvarsmakten. Antalet sådana affärer bör dock förbli begränsat.

Kommittén har slutligen övervägt vissa frågor angående upphandlingen av försvarsmateriel samt myndigheternas styrning i försvarsindustrifrågor.

Försvarsmateriel upphandlas av försvarets materielverk enligt de allmänna bestämmelserna för statlig upphandling. Dessa bestämmelser är i grunden uppbyggda för anskaffningssituationer med konkurrens. För försvarsmaterielområdet gäller dock att den helt övervägande delen av materielen upphandlas utan konkurrens. Detta innebär särskilda problem för materielverkets affärsmässighet i kontakterna med industrin. Mot denna bakgrund bör materielverket ges goda möjligheter till insyn i och revision av företagets verksamhet i anslutning till försvarskontrakt. Stödet för sådan verksamhet bör enligt kommitténs mening förstärkas. Regeringen bör därför överväga behovet av ett komplement till upphandlingsförfordningen anpassat för försvarsmaterielområdet.

Det är angeläget att bevara svensk försvarsindustri. Därför måste överbefälhavaren och försvarets materielverk underlätta industrins planering. Inom ramen för de militära behoven bör planeringen av materielanskaffningen i görligaste mån ta hänsyn till industrins villkor. Detta fordrar en ökad stabilitet i försvarsmaktens planering för att därigenom öka materielverkets möjligheter att förse industrin med relevant underlag för dess planering. En förutsättning för detta är att överbefälhavarens samordning av planeringen förstärks. Därigenom kan även bättre samordning uppnås till förmån för försvarekonomi, underhåll och materielens taktiska användbarhet.

En sålunda förbättrad planering och samordning förutsätter enligt kommitténs mening en vidareutveckling även av försvarets materielverk i enlighet med intentionerna i 1982 års riksdagsbeslut. Framförallt bör verkets ledningsfunktion och informationssystem vidareutvecklas så att en effektiv verksgemensam kontaktyta erhålls gentemot regeringen och överbefälhavaren.

6.2 Försvarsforskning

Det är av stor vikt att det svenska försvaret kan utformas med egna värderingar och eget kunnande som grund. Försvarsforskningen skall bi-

dra till möjligheterna att tidigt upptäcka förändringar i vår omvärld och i den tekniska utvecklingen liksom att bidra till att identifiera behov av och lämna underlag för erforderlig förändring inom totalförsvaret. Sveriges alliansfria politik gör att vi måste sätta målen högt i dessa hänseenden och säkerställa att den svenska försvarsforskningen har hög kvalitet.

För att kunna ha en god förmåga i dessa hänseenden har Sverige valt att driva ett för totalförsvaret gemensamt program för försvarsforskning. Forsvarets forskningsanstalt (FOA), som är programansvarig och den huvudsakliga producenten av gemensam försvarsforskning, täcker ett stort antal forskningsområden för totalförsvaret. FOA samverkar också med universitet, högskolor och industri och har goda internationella kontakter. Huvuddelen av den gemensamma försvarsforskningen genomförs vid FOA. Vid sidan av FOA genomförs gemensam försvarsforskning även vid försvarets materielverk, fortifikationsförvaltningen, flygtekniska försöksanstalten, högskolor samt industrin. Den dominerande delen av den materielinriktade forsknings- och utvecklingsverksamheten bedrivs emellertid inom försvarsindustrin.

FOA har i samverkan med totalförsvarets myndigheter redovisat sina förslag till inriktning och nivå beträffande den gemensamma försvarsforskningens långsiktiga utveckling. De olika totalförsvarsmyndigheterna har också redovisat sina anspråk på forskningen i samband med planeringen i övrigt.

Förslagen innebär bl. a. en kraftfullare prioritering av forskningen inom områden där den tekniskt-vetenskapliga utvecklingen går snabbt och som är av vital betydelse för totalförsvaret. Exempel på sådana områden är informationsteknologin samt bioteknik och kemi av stor betydelse för försvaret. Därutöver innebär förslaget en viss förstärkning av forskning med särskild betydelse för de civila delarna av totalförsvaret. Förslagen innebär också att de systemorienterade insatserna förstärks med främsta syfte att sätta in tekniska möjligheter i ett systemsammanhang.

För att inrymma dessa ökade forskningsinsatser inom prioriterade områden erfordras enligt forskningsanstalten reduktioner av andra delar av det försvarsgemensamma forskningsprogrammet, bl. a. avseende lägre prioriterad militärteknik och vissa övergripande studier. Ytterligare rationaliseringar, översyn av äldre rutinmässiga uppdrag och temporära omfördelningar till koncentrationsområden är enligt kommitténs mening också nödvändiga åtgärder. En om möjligt utökad intäktsfinansierad verksamhet förutsätts även. Ökade insatser för att förnya kompetensen i forskningsorganisationen och för att leda verksamheten är viktiga för genomförandet.

Kommittén anser att den föreslagna inriktningen av den försvarsgemensamma forskningsverksamheten i allt väsentligt är lämplig. Inriktningen bör kunna säkerställa en fortsatt god forskningskompetens även vid en något minskad resurstilldelning till det försvarsgemensamma forskningsprogrammet. En temporär förstärkning av den informationsteknologiska forskningen bör dock övervägas i anslutning till ett för landet gemensamt informationsteknologiskt program.

Kommittén understryker betydelsen av forskningsverksamhet som tidigt kan upptäcka sådana förändringar inom teknik och vetenskap som är betydelsefulla för totalförsvaret. Ett sådant område är studier av den

tekniska utvecklingens strategiska konsekvenser. Betydelsen av forskning om ubåtsskydd och ABC-skydd har tidigare betonats.

Vad beträffar de militärtekniska tillämpningarna bör erfordrerlig kompetens eftersträvas inom de viktigaste delarna av följande områden:

- underrättelse-, lednings- och sambandssystem
- kvalificerade vapensystem
- styrd ammunition samt land- och sjöminor
- telekrigföring
- undervattensteknologi med försvarstillämpning

Det ökade forskningsbehovet avseende verksamhet under kriser och i krig för de civila delarna av totalförsvaret bör tillgodoses. Kompetensuppbyggnad vad gäller beredskapshänsyn i planering och samhällsutveckling bör stödjas genom forskningsinsatser. Genom den nu föreslagna inriktningen kommer enligt kommitténs mening en viktig förstärkning kunna ske under de närmaste åren.

Forskningsstödet bör i ökad omfattning genomföras som samlade, systemorienterade insatser inom de områden som bedöms som väsentliga för totalförsvarets verksamhet. Speciellt värdefulla är kraftsamlade tvärvetenskapliga projekt kring viktiga och aktuella problem, såsom t.ex. beträffande ubåtsskydd och samhällets funktioner i krig och kris. Sådana projekt kräver ett väl fungerande samarbete mellan FOA och de ansvariga myndigheterna inom totalförsvaret. De innebär också att myndigheterna förbättrar sin förmåga att formulera problemen samt att forskarna ökar sitt engagemang och sin förståelse i viktiga försvarsproblem. Forskningsorganisationen bör emellertid också öka sin förmåga att ge råd och snabba svar på frågor i anslutning till de ständigt pågående förändringarna inom vårt totalförsvaret.

Kommittén bedömer att goda kontakter med bl. a. universitet, högskolor och näringsliv är väsentliga för försvarsforskningens kvalitet och för möjligheterna att utnyttja grundforskning m.m. samt för rekrytering av forskare. Som ett led i en sådan utveckling kan ett ökat samarbete mellan FOA och universitetet i Linköping avseende informationsteknologi samt samarbetet mellan FOA och universitetet i Umeå avseende miljövetenskap vara exempel. Ett annat exempel är flygtekniska försöksanstaltens ökade engagemang i den civilt inriktade flygtekniska och aerodynamiska forskningen. Försvarsforskningens kompetens bör härvid ses som en del av landets potential för teknik och vetenskap. Samarbete bör därvid ses i ett vidare och mera långsiktigt perspektiv än enbart lösande av enskilda forskningsuppgifter.

Det är ett säkerhetspolitiskt intresse att FOA allfort kan stödja Sveriges agerande i frågor vad gäller europeisk säkerhet, rustningskontroll och nedrustning. Kommittén hänvisar i detta sammanhang även till de synpunkter som redovisas i kapitel 7.

Kommittén understryker behovet av en breddad och intensifierad säkerhetspolitisk forskning inom landet.

7 Svensk nedrustningspolitik

Kommittén har i sin tidigare framlagda rapport om den svenska säkerhetspolitiken anfört att säkerhetspolitiken utformas i ett samspel mellan dess centrala dimensioner, utrikespolitiken och försvarspolitiken, och att avvägningen mellan de olika, varandra kompletterande säkerhetspolitiska medlen måste bestämmas med hänsyn till rådande förhållanden i vår omvärld.

I rapporten fastslogs vidare att Sveriges internationella agerande till förmån för avspänning, rustningskontroll och nedrustning utgör ett viktigt led i vår allmänna säkerhetspolitik och att ett fullföljande av Sveriges engagemang i internationella avspännings- och nedrustningssträvanden bör vara ett självklart och viktigt led i vår säkerhetspolitik. Till grund för detta konstaterande lades i rapporten både de hot mot Sveriges säkerhet som skapas av internationella spänningar och rustningar och de särskilda möjligheter till konstruktiva insatser som Sverige har genom vårt långvariga deltagande i internationella nedrustningsförhandlingar, vår alliansfria ställning och vår tekniska kompetens.

Denna kommitté har härutöver i direktiven ålagt att särskilt beakta de delvis nya betingelser för vår nedrustningspolitik som följer av att de internationella nedrustningsförhandlingarna på senare år kommit att beröra frågor som också direkt angår militära och säkerhetspolitiska förhållanden i vårt närområde liksom även vår egen försvarspolitik. Mot denna bakgrund sägs i direktiven att kommittén bör "studera hur vår politik i internationella nedrustningsfrågor och andra förhandlingar om internationell säkerhet kan samordnas med och förstärka övriga delar av säkerhetspolitiken". Kommittén anmodas därvid att "överväga vilka tänkbara rustningskontroll- och nedrustningsåtgärder, som är särskilt betydelsefulla för Sveriges säkerhet och hur dessa påverkar Sveriges totalförsvar".

Det är i första hand tillkomsten av Konferensen om förtroende- och säkerhetsskapande åtgärder och nedrustning i Europa som aktualiserat det i direktiven åberopade behovet av att studera hur vår nedrustningspolitik närmare kan samordnas med och förstärka övriga delar av säkerhetspolitiken. Betydelsen av detta forum har sedermera ytterligare förstärkts sedan konferensens första fas, Stockholmskonferensen, nyligen antagit ett dokument innehållande ett stort antal förtroende- och säkerhetsskapande åtgärder. Härmed har möjliggjorts att det nyligen inledda uppföljningsmötet i Wien inom ramen för Konferensen om säkerhet och samarbete i Europa

(ESK) skulle kunna besluta om fortsatta förhandlingar utgående från ett utvidgat mandat.

Även MBFR-förhandlingarna i Wien ger exempel på förhandlingar som berör vår säkerhetspolitiska närmiljö och därvid belyser konkreta säkerhetspolitiska handlingsmöjligheter för Sveriges del liksom även möjliga säkerhetspolitiska problem.

För att i enlighet med direktiven särskilt studera dessa frågor, utöver vad som anfördes i den säkerhetspolitiska rapporten om Sveriges nedrustningspolitik som helhet, tillsatte kommittén våren 1985 en särskild arbetsgrupp. Arbetsgruppens rapport till kommittén har bedömts vara av allmänt intresse och har därför givits spridning som separat skrift ("Nedrustningspolitiken – ett element i svensk säkerhetspolitik", augusti 1986). Som ytterligare grund för dess egna synpunkter i denna fråga har kommittén sedermera inhämtat vissa expertutlåtanden över arbetsgruppens rapport.

Mot bakgrund av ovanstående och i anslutning till den särskilda arbetsgruppens underlagsrapport får kommittén anföra följande beträffande de i direktiven aktualiserade frågorna om hur vår nedrustningspolitik kan samordnas med och förstärka övriga delar av säkerhetspolitiken, m. m.

Såsom utgångspunkt kan återges den särskilda arbetsgruppens övergripande slutsats enligt följande:

Svensk nedrustningspolitik är en viktig, integrerad del av vår säkerhetspolitik. Nedrustningspolitiken har kommit att beröra allt mer komplexa frågeställningar och har i ökande grad kommit att gälla frågor av stor betydelse för vårt närområde och för den svenska försvarsplaneringen. Detta understryker för framtiden än mer vikten av att nedrustningspolitiken kan utformas och beredas i nära sammanhang med den allmänna svenska säkerhetspolitiken och att nedrustningsarbetet medvetet används som ett aktivt säkerhetspolitiskt instrument. För att bevara den svenska nedrustningspolitikens trovärdighet måste vi på den ställa samma krav på självständighet, konsekvens och kunnande som gäller för neutralitetspolitiken i stort.

Med instämmande i detta synsätt och mot ovan åberopade bakgrund vill kommittén allmänt understryka behovet av att nedrustningspolitiken ges en långsiktig utformning och bereds såsom ett medvetet och aktivt led i vår bredare säkerhetspolitik, i nära samråd mellan de myndigheter och instanser som primärt företräder säkerhetspolitikens olika instrument. En systematisk säkerhetspolitisk beredning av möjliga nedrustningspolitiska initiativ och en grundlig analys av möjliga säkerhetspolitiska konsekvenser av tänkbara förhandlingsresultat torde ytterligare öka våra möjligheter att på det nedrustningspolitiska området aktivt främja svensk säkerhet och att föra en nedrustningspolitik som tar sikte på vad som kan vara uppnåeligt i vår säkerhetspolitiska miljö och på det som kan vara av särskild vikt för vår säkerhet.

Det kan därvid, såsom närmare utvecklas i arbetsgruppens rapport, finnas skäl att bl. a. eftersträva en koppling mellan utformningen av nedrustningspolitiken och det etablerade studiesystemet för totalförsvarets planering. Detta studiesystem, vars strävan är att överblicka en tidsperiod av ca 15 år, kan bidra till att identifiera tänkbara framtida säkerhetspolitiska påfrestningar och därmed även områden för möjliga svenska förhandlingsinitiativ på nedrustningsområdet. Resultatet av sådana analyser kan

förväntas underlätta rationella, utrikespolitiska beslut angående lämpligt nedrustningspolitiskt agerande i svenskt säkerhetspolitiskt intresse. I arbetsgruppens rapport ges ett stort antal exempel på hur hotanalyser skulle kunna ge uppslag till svenska diplomatiska initiativ med sikte på olika slag av internationella överenskommelser. Kommittén finner det motiverat att den föreslagna analysinriktningen prövas.

Här förordade inriktning av den svenska nedrustningspolitiken skall således endast betraktas som ett av den faktiska utvecklingen föranlett komplement till vår allmänna nedrustningspolitiska inriktning, såsom denna beskrevs i kommitténs säkerhetspolitiska rapport.

För vår nedrustningspolitik som helhet gäller, liksom för övriga säkerhetspolitiska instrument, att vi har att utgå ifrån det övergripande faktum att den internationella säkerhetspolitiska miljön domineras och bestäms av supermakterna och deras allianser, av kärnvapnens existens och av kopplingen mellan kärnvapnen och kärnvapenstrategierna och de konventionella vapnen.

Dessa grundläggande realiteter ger närmast automatiskt vissa säkerhetspolitiska riktlinjer och mål för vår egen nedrustningspolitik.

Hotet om kärnvapen användning förblir ett dominerande hot mot den globala säkerheten. Detta gör det till ett självklart och legitimt svenskt intresse att fullfölja våra strävanden på det internationella fältet i fråga om att främja en nedrustning på kärnvapenområdet, förhindra kärnvapenspridning samt att öka säkerheten mot att befintliga kärnvapen kommer till användning. Vikten av det senare understryks av det faktum att även mycket radikala kärnvapennedskärningar endast marginellt skulle minska det faktiska kärnvapenhotet.

Vår egen säkerhet bestäms i hög grad av det mått av balans som kan upprätthållas mellan stormaktsallianserna och av det inbördes beroendet i deras strategier mellan kärnvapnen och de konventionella vapnen. Kommittén har i sin säkerhetspolitiska rapport framfört iakttagelsen att båda allianserna i konsekvens med rådande paritet på kärnvapenområdet kommit att i sitt strategiska tänkande och i sin planering ägna ökad uppmärksamhet åt frågor rörande den konventionella balansen. Kommittén har vidare anfört att om ett krig i Europa skulle utbryta det sannolikt skulle inledas på konventionell nivå för att därefter riskera att trappas upp till kärnvapennivå.

Dessa förhållanden innebär sammantaget att frågor rörande de konventionella styrkeförhållandena och stabiliteten i Europa bör ägnas ökad uppmärksamhet i den svenska nedrustningspolitiken. Av stor vikt blir därvid bl. a. att inom ramen för ESK-processen på grundval av Stockholmskonferensens resultat fullfölja arbetet att få till stånd sådana förtroende- och säkerhetsskapande åtgärder som dels kan leda vidare till europeiska nedrustningsförhandlingar, dels i sig kan bidra till att minska riskerna för överraskande, konventionella angrepp och därmed ytterst för kärnvapenkrig.

I konsekvens härmed är det – med tanke på de politiska och militära sambanden mellan kärnvapnen och de konventionella rustningarna – nödvändigt att den svenska nedrustningspolitiken utformas under beaktande av det övergripande svenska intresset av att stabiliteten i Europa kan upprätthållas.

Härutöver finns skäl att särskilt betona att det är ett vitalt svenskt säkerhetsintresse att verka för att reducera och på sikt eliminera hotet om användning av kemiska vapen. Det omfattande arbete som Sverige vid nedrustningskonferensen i Genève lagt ner på frågan om ett förbud mot utveckling, tillverkning, lagring och innehav av kemiska vapen bör fullföljas med hög prioritet med sikte på att snarast möjligt uppnå ett avtal med global tillämpning och med effektivast möjliga kontrollmekanismer.

Den till kommittén inlämnade rapporten från den särskilda arbetsgruppen för nedrustningsfrågor omfattar utöver vad som här återgivits ett antal synpunkter och förslag beträffande vissa organisatoriska och ekonomiska förhållanden inom den svenska nedrustningspolitiken. Kommittén finner för sin del inga skäl att här närmare redovisa eller kommentera dessa förslag men konstaterar allmänt att ett godtagande av arbetsgruppens olika förslag i dessa avseenden får konsekvenser i fråga om såväl regeringkansliets beredningsresurser som FOA:s resurser för att kunna bibehålla eller öka den för nedrustningspolitikens bedrivande oundgängliga tekniskt-vetenskapliga kompetensen inom centrala områden. Förslagen får därtill konsekvenser när det gäller behovet av effektiva samarbetsformer mellan berörda civila och militära myndigheter.

8 Utrikesekonomiskt beroende och säkerhetspolitik

Kommittén har i sin rapport om den svenska säkerhetspolitiken anfört att en stark ekonomi är ett väsentligt säkerhetspolitiskt intresse, bl. a. genom att den är en viktig faktor för motståndskraft och uthållighet i kris och krig, och genom att den ökar våra möjligheter att stå emot påtryckningar utifrån.

En stark ekonomi är för en liten industrination som Sverige med nödvändighet en starkt internationaliserad ekonomi. Att vår ekonomi är utlandsberoende är således en utgångspunkt som måste accepteras.

Sveriges import resp. export uppgår nu till drygt 30% av bruttonationalprodukten. I många företag utvecklas produkter direkt med sikte på den internationella marknaden. Inte sällan utgör exportandelen 90%.

De svenska företagens huvudsakliga marknad är de västliga i-länderna. EG, EFTA och USA står för nära 80% av vår import resp. export, medan statshandelsländerna i Öst- och Centraleuropa står för ca 5%. Inom sina specialområden har de svenska företagen ofta betydande marknadsandelar. Överlag betraktas USA-marknaden som den potentiella tillväxtmarknaden.

Det finns självfallet svårigheter inbyggda i en politik som innebär långtgående ekonomisk integration med västliga industriländer i fred och som samtidigt syftar till handelspolitisk självständighet i förhållande till maktblocken under krig.

Hittills har förhållandena varit sådana, att dessa två mål har låtit sig förenas utan stora problem. Det finns emellertid tendenser till förändringar såväl i omvärlden som i vårt eget lands ekonomiska struktur som ställer större krav än tidigare på en genomtänkt säkerhetspolitisk grund för den politik som förs i fråga om bl. a. handel, forskning och industri.

Kommittén har mot denna bakgrund valt att ytterligare belysa de hithörande frågorna utöver vad som gjordes i det säkerhetspolitiska betänkandet.

Tendenser i den internationella handelspolitiska utvecklingen

Mot bakgrund av Sveriges stora utrikeshandel är det naturligt att Sverige företräder en politik som syftar till friast möjliga flöde av varor och tjänster mellan stater och regioner. Det främsta instrumentet för detta syfte är det allmänna tull- och handelsavtalet (GATT). GATT med dess multilaterala karaktär och starka betoning på icke-diskriminering är en tillgång för vår

säkerhetspolitik. I ett multilateralt handelssystem bestäms handelsströmmarna av ekonomiska faktorer i stället för politiska beslut eller bilaterala överenskommelser. Riskerna minskar därigenom för att små länder utsätts för påtryckningar från stora handelsnationer eller handelsblock.

Den svenska frihandeln har ytterligare befästs genom våra europeiska frihandelsavtal. Sverige har vidare ingått ett stort antal bilaterala avtal som täcker relationer på det ekonomiska området i vidaste mening.

Våra bindningar inom det handelspolitiska området är emellertid inte av sådan art att de inskränker vår säkerhetspolitiska handlingsfrihet i enlighet med den alliansfria politikens grundläggande principer. De åtaganden som gjorts är både uppsägbara och försedda med undantagsklausuler.

Internationellt finns tendenser till en ökande protektionism som hämmat handeln på flera varuområden såsom textil- och konfektionsindustrin, bilar och stål och som under senare år spritt sig till flera nya områden. Oroväckande är också att de importbegränsningar som vidtagits i många fall skett i utkanten av eller helt utanför det internationella regelsystemet. Dessa tendenser till bilateralisering av handelspolitiken kan också innebära att det finns en risk för att det multilaterala system som har byggts upp under efterkrigstiden kan komma att försvagas. Det skulle kunna innebära en ökad politisering av handelspolitiken som försämrar Sveriges möjligheter att verka på viktiga marknader utan politiska bindningar. Detta hot syns dock ha minskat något genom att man nyligen överenskommit att inleda en ny GATT-runda.

Det är främst i USA som de protektionistiska strömningarna finns. USA har tillsammans med Japan en ledande position när det gäller utveckling av ny teknik. USA har emellertid bedömt att det teknologiska försprånget gentemot öst också är en strategisk resurs, vilket har lett till omfattande restriktioner vad gäller export av högteknologiska produkter och kunskap. Det betyder att ett alliansfritt land som Sverige kan komma att ställas utanför viktiga delar av det internationella teknik- och kunskapsflödet.

Tendensen i Europa går för närvarande mot fördjupat ekonomiskt samarbete. EG-kommissionen har lagt fram ett långtgående handlingsprogram för att skapa en verklig hemmamarknad. För att uppnå detta avser man avlägsna olikheter i handelspolitik, valutareglering, tekniska föreskrifter m.m. Programmet har ett starkt politiskt stöd i EG. Dess genomförande kan inte undgå att påverka EFTA-länderna, däribland inte minst Sverige. EG-kommissionen har föreslagit att handelshindren mellan EG och EFTA-länderna avvecklas parallellt med genomförandet av den inre marknaden i EG. Sverige har en positiv grundinställning till dessa initiativ. I handelspolitiken arbetar vi således för en större integration med Västeuropa än vi har idag.

Den avancerade teknikförsörjning Sverige behöver kommer till helt övervägande del från USA. Övriga västeuropeiska länder är i stort i samma situation. Dessa fäster liksom Sverige gradvis ökad vikt vid en kunskapsuppbyggnad och teknologiförsörjning som är mer fristående från den amerikanska.

Det franska EUREKA-initiativet är ett uttryck för den nya insikten om forskningens betydelse för den ekonomiska utvecklingen. Svenska företag har engagerat sig i ett antal EUREKA-projekt.

Vårt näringsliv har alltså att verka i en alltmer komplex internationell miljö. Klimatet mellan supermaktsblocken påverkar förutsättningarna för ett fritt utbyte av varor och kunskap.

Den internationella handeln i kriser

I kommitténs första betänkande finns en redogörelse för de hotbilder som kommittén anser bör ligga till grund för planeringen inom de försörjningsansvariga myndigheterna. Det gäller både hotbilder kopplade till risken för krig mellan maktblocken och sådana ekonomiska hot som inte behöver vara kopplade till en akut konflikt mellan blocken.

En slutsats av kommitténs analys var att störningar i den internationella handeln kan uppstå tidigt i en framtida konflikt mellan maktblocken. Främst torde detta gälla strategiska råvaror samt högteknologi av den typ som redan idag är föremål för omfattande exportrestriktioner inom ramen för NATO:s teknikkontrollorganisation COCOM. Successivt under en kris kan emellertid andra områden komma att beröras och det multilaterala handelssystemet kan komma att få ökade inslag av bilaterala arrangemang.

Under ett sådant skede måste Sverige föra en aktiv handelspolitik som stöder vår strävan att vara neutrala i ett eventuellt kommande krig. En samtidig strävan måste vara att i så hög grad som möjligt upprätthålla normala handelsförbindelser.

För en neutralitets- eller krigssituation är huvudmålet att vi under ett antal månader skall kunna klara den viktigaste försörjningen utan att behöva förlita oss på omvärlden.

Ekonomi och näringsliv i kriser

Av stor vikt är förmågan hos den svenska ekonomin och det svenska samhället att kunna ställa om till en successivt minskad import inom de viktigaste försörjningsområdena. Härigenom demonstreras också vår förmåga och beslutsamhet att stå emot påtryckningar. En viktig del i denna förmåga är det system som finns för att reglera utnyttjandet av knappa resurser.

Samtidigt som strävan måste vara att i en kris minska utlandsberoendet är det också av vikt att så långt möjligt kunna upprätthålla våra handelsförbindelser på de viktigaste områdena.

Idag har de större verkstadsföretagen förvandlats till konstruktions- och sammansättningsverkstäder. Modern utrustning ger en stor flexibilitet att tillverka kundanpassade produkter. Detta ger alltså inom detta område en betydande anpassningsförmåga i kriser under vissa förutsättningar. Beroendet av reservdelar och komponenter – oftast importerade – är emellertid stort. Möjligheterna att reparera är mindre än förr – nu byter man ut den felaktiga delen. Industrin har utvecklat ett system där lager ersätts med en snabb och punktlig tillförsel av råvaror, halvfabrikat och komponenter. Detta innebär stora ekonomiska fördelar under normala förhållanden men kan också leda till problem när man inte längre kan lita till att leveranserna kommer i tid.

Anpassningsförmågan hos företagen kan dock generellt sett bedömas

vara god. Till detta bidrar inte minst nödvändigheten att redan under normala fredsförhållanden snabbt kunna anpassa sig till ständigt ändrade marknadsförutsättningar.

För att få en uppfattning om möjligheterna att klara en rimlig försörjning vid störningar i utrikeshandeln måste emellertid hänsyn även tas till industrins ökade specialisering och inriktning på smala nischer. Man måste m. a. o. beakta anpassningsförmågan inte bara i enskilda företag utan också i industrin som helhet.

Så länge krig inte utbrutit i Europa torde en betydande utrikeshandel fortgå även om det råder en allvarlig säkerhetspolitisk kris. Samtidigt är de instrument som enligt gällande regler står till buds för att styra produktion och import till prioriterade behov färre. Samhällets beredskap bör i ökad utsträckning inriktas på förmågan att flexibelt kunna hantera sådana kris-skeden.

I en allvarlig säkerhetspolitisk kris torde den internationella handeln successivt bilateraliseras. Förutsättningarna för tillfredsställande bilaterala avtal för vår del ökar om vi har attraktiva varor och konvertibla valutor att erbjuda i utbyte. Likaså kan förberedda krishandelsavtal vara en tillgång, liksom över huvud taget de kontaktnät som byggts upp i fred.

En förbättrad beredskap för styrning och omställning av ekonomin i samhället är angelägen. Studier av detta problem pågår. Även på lagstiftningsområdet finns behov av förändringar. Syftet måste vara att kunna öka förmågan till snabb anpassning till försämringar i den internationella handelssituationen.

Sveriges forsknings-, utbildnings-, handels- och industripolitik har skapat en position i det internationella ekonomiska systemet som kännetecknas bl. a. av en hög teknologisk nivå och ett mångsidigt internationellt kontaktnät. Dessa förhållanden utgör för Sveriges allmänna utveckling en strategisk resurs, som vi måste slå vakt om. Detta gäller även i säkerhetspolitiskt hänseende.

Som ovan framhållits finns självfallet svårigheter inbyggda i en politik som innebär långtgående ekonomisk integration med västliga industriländer i fred och som samtidigt syftar till handelspolitisk självständighet i förhållande till maktblocken i krig. Det är viktigt att följa utvecklingen och initiera forskning syftande till fördjupad kunskap om det internationella handelssystemets egenskaper i fred och under kriser. Det är därvid väsentligt att studera hur den nationella handlingsfriheten förändras och att analysera vilka medel som står till buds för Sveriges del för att kunna möta ogymsamma förändringar.

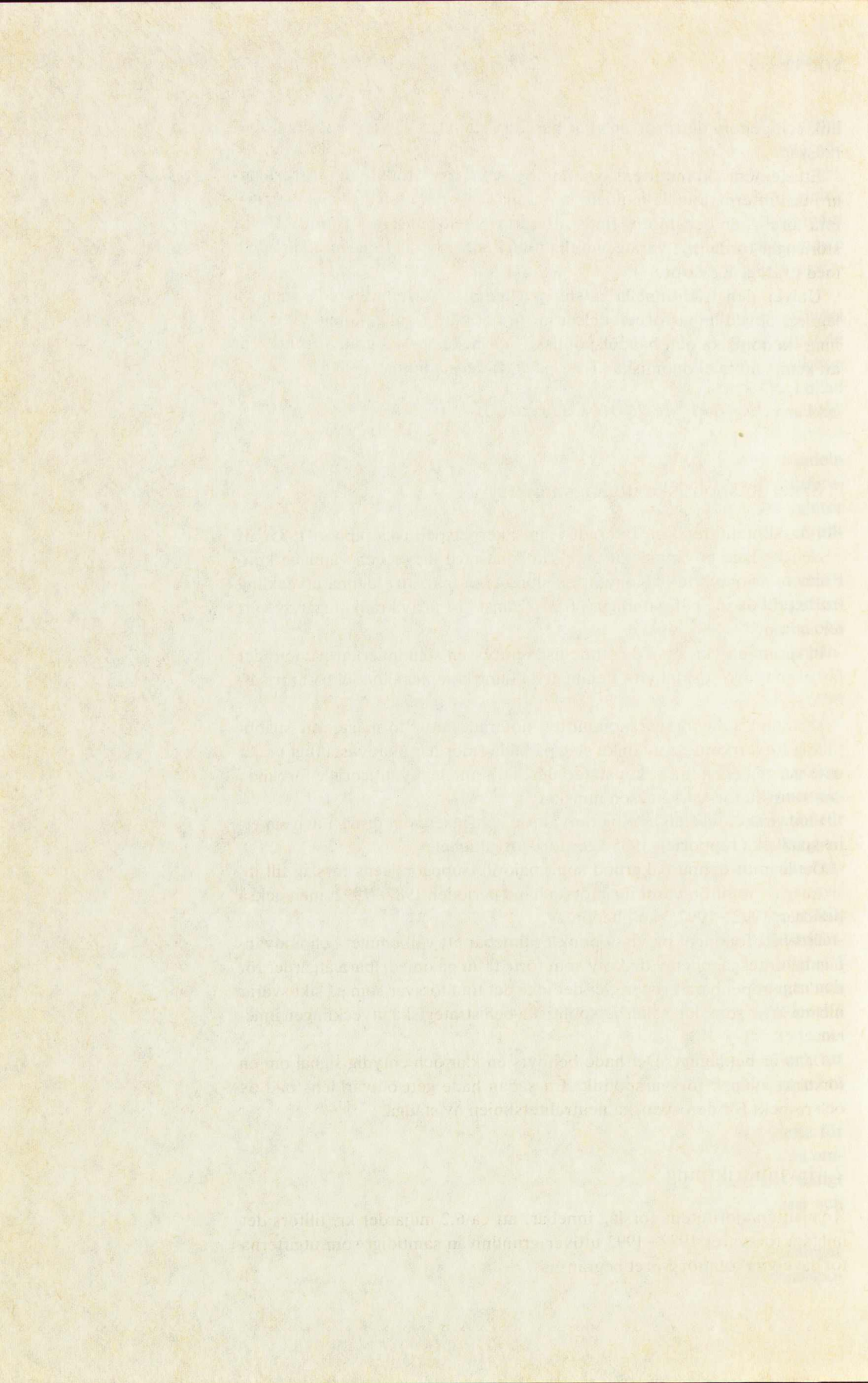
En fortsatt ekonomisk anknytning till Europa är av stor betydelse för Sveriges industriella och ekonomiska utveckling. Inom ramen för en omfattande utrikeshandel är det enligt kommitténs mening samtidigt viktigt att även i fortsättningen bevara tillräcklig försörjningsförmåga i kriser och att undvika alltför ensidiga beroenden.

Vår beslutsamhet att förebygga och möta handelspolitiska påtryckningar i en krissituation kommer till uttryck redan genom vår fredstida handelspo-

litik och genom de resurser vi är beredda att satsa på vår försörjningsberedskap.

Ett element i kommitténs bedömning av krisers karaktär är att störningar i den internationella handeln kan uppträda även utan att en akut krigsfara föreligger och motiv finns att sätta beredskapslagar i kraft. Dessa störningar torde inte vara generella utan koncentreras troligen till handeln med strategiska varor.

Utöver den traditionella satsningen inom försörjningsberedskapen på lagring, omställningsförberedelser m. m. bör därför enligt kommitténs mening ekonomiska och handelspolitiska styrmedel i ökad grad utformas för att kunna möta ekonomiska kriser på ett tidigt stadium.



Reservationer

Reservation av ledamoten Carl Bildt

1 Säkerhetspolitiska utgångspunkter

Försvarskommittén konstaterade i sin säkerhetspolitiska rapport 1985, att "Sveriges läge blivit mer utsatt i samband med kriser och väpnade konflikter i vår omvärld". Kommittén slog också fast, att "denna utveckling har lett till ökade påfrestningar i fred, främst i form av kränkningar av vårt territorium."

Bakgrunden var, att "de strategiska intressen som inverkar på området fått ökad tyngd", samt att "denna utveckling kommer sannolikt att fortsätta".

Samtidigt som försvarskommittén noterade, att "förmågan att snabbt tillföra förstärkningar av olika slag på båda sidor har ökat väsentligt under det senaste decenniet", konstaterades, att "antalet kvalificerade förband i den svenska försvarsmakten minskat".

Försvarskommittén är enig om, att de slutsatser som drogs i den säkerhetspolitiska rapporten 1985 äger fortsatt giltighet.

Det är mot denna bakgrund som majoritetsuppställningens förslag till inriktning av totalförsvaret för i första hand perioden 1987–1992, men också perioden 1992–1997, skall bedömas.

Trots att förslaget på vissa punkter innebär ett välkommet och nödvändigt tillmötesgående av de krav som förts fram på omedelbara åtgärder för att täcka uppenbara brister, ger det icke det totalförsvaret som på sikt svarar mot de krav som den säkerhetspolitiska och strategiska utvecklingen innebär.

Detta är beklagligt. Det hade behövts en klar och entydig signal om en förstärkt svensk försvarspolitik. En sådan hade gett omvärldens bild av och respekt för den svenska neutralitetslinjen ny stadga.

2 Huvudinriktning

Kommittémajoritetens förslag innebär, att ca 6,2 miljarder kr. tillförs det militära försvaret 1987–1992 utöver grundnivån samtidigt som utgifterna för det civila totalförsvaret begränsas.

2.1 *Civila totalförsvaret*

Förslaget innebär, att anslagen till det civila totalförsvaret minskar genom en starkare prioritering av skyddsrummbyggnaden och förändrade ambitioner inom det ekonomiska försvaret.

Vad gäller den starkare prioriteringen av skyddsrummbyggnaden instämmer jag i kommitténs resonemang och förslag. Det är dock viktigt att det säkerställs, att skyddsrummbyggnaden på de prioriterade orterna inte kommer att eftersättas.

Samtidigt skapas utrymme för förstärkningar av hälso- och sjukvården i krig, skyddet av telekommunikationer och det frivilliga befolkningsskyddet.

Dessa satsningar är angelägna, och innebär värdefulla tillskott till den civila beredskapen. Icke minst uppbyggnaden av ett frivilligt befolkningsskydd kan på sikt bidra till att ge det civila totalförsvaret ny styrka och förankring.

Jag delar i stort den inriktning kommittén valt att ge de civila delarna av totalförsvaret. På detta sätt blir det möjligt att göra förstärkningar av de delar av den civila beredskapen som i dag är mest eftersatta, samtidigt som en noggrannare prövning sker av vissa av de satsningar som skett under mycket lång tid. Vad gäller de gemensamma grunderna för totalförsvarets planering, som har stor betydelse icke minst för dimensioneringen av försörjningsberedskapen, har jag dock principiella invändningar. Dessa har i sin tur konsekvenser för försörjningsberedskapens långsiktiga inriktning.

Jag förordar därför, att dessa grunder prövas på nytt, och att möjligheten av förändringar och förstärkningar av försörjningsberedskapen prövas redan under denna försvarsbeslutsperiod.

2.2 *Det militära försvaret*

Jag delar däremot icke den alltför begränsade ambition som ligger till grund för kommittémajoritetens förslag angående det militära försvaret. Den svarar icke mot den säkerhetspolitiska verklighet Sverige står inför.

Sedan slutet av 1960-talet har de reala resurser som satsats på vårt militära försvar varit oförändrade eller minskat, samtidigt som satsningarna i omvärlden fortsatt att öka.

Kursomläggningen i svensk försvarspolitik genom 1968 och 1972 års försvarsbeslut innebär, att den då sedan ett decennium gällande principen om ett årligt realtillskott på 2,5% övergavs. Denna hade börjat tillämpas 1958, då beslut fattades om omstrukturering och modernisering av det försvar som byggts upp under främst 1940-talet.

Erfarenheterna sedan 1972 – såväl i Sverige som andra länder – visar entydigt på nödvändigheten av en långsiktig årlig realökning i försvars-satsningarna om det skall vara möjligt att bibehålla och successivt modernisera en viss krigsorganisation. Detta har sin grund främst i kostnadsutvecklingen för olika tekniska system.

Ges försvarsekonomin icke en sådan inriktning, blir konsekvensen, att man antingen tvingas eftersätta den nödvändiga kvalitetsmässiga förnyelsen av förbanden eller att man tvingas till kvantitativa neddragningar.

Urholkningen tar sig dessutom ofta uttryck i att utbildning, övning och personal eftersätts.

Utvecklingen av det svenska försvaret sedan 1972 har inneburit en nedskärning av de mest kvalificerade förbandens antal – arméns anfallsbrigader, flygvapnets jaktdivisioner, marinens ubåtsförband – med mellan hälften och en tredjedel. Under senare år har kombinationen av för små anslag och ökade beredskapskrav lett till att personal- och utbildningssituationen för betydande delar av freds- och krigsorganisationen blivit otillfredsställande.

Kommittémajoritetens förslag kan sägas vittna om en viss insikt om att kursen från försvarsbesluten 1968, 1972, 1977 och 1982 icke kan fortsättas ograverad, samtidigt som det vittnar om att man icke haft förmågan att föreslå en varaktigt förändrad kurs.

Det är välkommet, att utbildnings- och personalfrågorna ges en så framträdande behandling av försvarskommittén. Med ett värnpliktsförsvaret som vårt, är det ofta dessa som avgör försvarets verkliga styrka. Jag är dock tveksam till om de satsningar som görs inom främst armén är tillräckliga för att klara de problem som i dag finns.

Den föreslagna ramförstärkningen 1987–1992, dess användning samt inriktningen för 1992–1997 ger bilden av en tillfällig halt i en långsiktig försvagning av det svenska försvaret.

Ramförstärkningen 1987–1992 medger de tidiga förstärkningar på främst luftförsvarets och ubåtsskyddets område som är nödvändiga, samtidigt som t. o. m. de uppehållande insatserna för armén riskerar att framstå som otillräckliga.

Samtidigt innebär planeringsinriktningen, att beställningar på nya system för perioden 1992–1997 icke kan läggas ut i erforderlig omfattning.

I försvarsbeslutet 1992 måste beslut fattas antingen om en betydande ramhöjning, som då dock ej kommer att kunna ge effekt förrän mot slutet av 1990-talet, eller om kvantitativa eller kvalitetsmässiga reduktioner av krigsorganisationen. Dessa torde komma att drabba främst armé- och marinstridskrafterna.

Är den nu träffade överenskommelsen att se som en tioårig ram för försvaret, kommer nedskärningar i förening med kvalitetsreduktioner att bli nödvändiga.

En förutsättning för att det militära försvaret skall kunna upprätthålla sin styrka gentemot omvärlden är att det tillförsäkras långsiktiga ekonomiska ramar som genom ett årligt reallt tillskott möjliggör den nödvändiga kvalitativa moderniseringen utan att man tvingas till nedskärningar av förbandens antal.

3 Gemensamma utgångspunkter för totalförsvaret

I betänkandet redovisar kommittén ett förslag till gemensamma utgångspunkter för totalförsvarets planering som, enligt min mening, är uttryck för en alltför förenklad syn på möjliga framtida krisers och krigs karaktär.

Avsikten har varit, att med utgångspunkt främst i en revidering av de planeringsantaganden som gällt för försörjningsberedskapen nå fram till

antaganden som kriser och krigs längder som kan styra planeringen för försvaret i dess helhet.

I betänkandet talas nu om ett "förkrigsskede" på upp till ett år, följt av ett "akut krigsskede" mellan maktblocken på "några månader" och därefter ett återhämtningsskede som kan påverka främst utrikeshandeln under "något år".

Jag tror inte på denna schematisering, och anser därför inte att den kan läggas till grund för totalförsvarets planering.

En storkonflikt mellan de bägge maktblocken kommer att bli en världsbrand av en intensitet och varaktighet som går långt utöver vad denna modell antyder. Om den nu rådande tendensen bort från användning av kärnvapen står sig, finns det anledning att räkna med ett utdraget kris- och krigsskede som består av serier av mer eller mindre omfattande konventionella krigsoperationer i stora delar av världen. Även om var och en av dessa operationer kanske får en begränsad varaktighet på "några månader", och även om kanske en eller två av dessa innefattar vårt strategiska område kommer den totala konflikten och världsbranden med stor sannolikhet att sträcka sig över en betydligt längre tidsrymd.

Detta påverkar kraven på vår försörjningsberedskap liksom på förmågan till uthålliga beredskapshöjningar och fungerande krishantering i det militära försvaret.

Det nordeuropeiska och nordatlantiska området kommer omedelbart att bli berört i en världsbrand som denna, men trots detta finns det möjligheter att förhindra att vårt land dras in i direkt krig. Vi har då sannolikt att inrikta oss på en längre period av såväl krav på mycket hög militär insatsberedskap som på begränsningar i utrikeshandeln med främst vissa varor.

Mot denna bakgrund finner jag, att kommitténs förslag till gemensamma grunder för totalförsvarets planering i denna del icke kan godtas.

Enligt min mening bör denna fråga prövas på nytt. En sådan prövning skulle kunna anstå till 1992 års försvarsbeslut, men bör lämpligen göras före dess.

Jag förordar, att en expertgrupp med företrädare för berörda myndigheter snarast får till uppgift att pröva dessa frågor, och att på grundval av denna prövning lägga fram förslag till justeringar av de satsningar på försörjningsberedskapen som nu föreslås av kommittén.

4 Krigsorganisationens utveckling

4.1 Arméstridskrafter

Av stor betydelse är, att tillräckliga medel kan avsättas för att klara den nödvändiga utbildningen och övningen av arméns förband och för att lösa de personalproblem den f. n. brottas med. Jag har för dessa ändamål räknat med medel väsentligt utöver de som avsatts i kommittémajoritetens uppgörelse.

Utvecklingen av arméns anfallsbrigader och dess olika stödförband är av stor betydelse för försvarets samlade fredsbevarande förmåga.

Under 1970-talet har organiserandet av först fyra och efter 1982 års

försvarsbeslut en femte norrlandsbrigad inneburit en säkerhetspolitiskt angelägen modernisering och förstärkning av försvaret av övre Norrland.

Under 1990-talet kommer moderniseringen av de pansar- och infanteribrigader som utgör armétridskrafternas kärna i södra och mellersta Sverige att ställa stora krav på ekonomiska resurser.

Enligt min mening bör planeringen redan nu inriktas mot anskaffningen av en ny stridsvagn till främst de fyra pansarbrigaderna. Samtidigt måste medel finnas för att möjliggöra en mekanisering av de moderna infanteribrigaderna.

Jag har för detta räknat med ett behov 1992–1997 som ligger avsevärt över kommittémajoritetens inriktning, och också funnit det angeläget att avsätta vissa ytterligare medel redan under perioden 1987–1992 för att studera bl. a. stridsvagnsfrågan.

Under den närmaste perioden är det angeläget att beställningar görs som möjliggör en kraftig förstärkning av luftvärns- och helikopterfunktionerna inom armén.

Den av mig förordade inriktningen mot sex bataljoner med en utvecklad version av luftvärnsroboten Hawk möjliggör ett betydligt förbättrat luftskydd för bl. a. anfallsbrigaderna i utsatta områden. Kommittén har därutöver förordat en ny studie av luftvärnsfunktionens inriktning.

Beställningen av transporthelikoptrar bör fördubblas i förhållande till kommittémajoritetens förslag. Därigenom kan ytterligare två kompanier med medeltunga transporthelikoptrar sättas upp. I 1992 års försvarsbeslut bör en utökad anskaffning också av pansarvärns- och stridshelikoptrar övervägas.

Bl. a. för att anfallsförbanden skall kunna utnyttjas på rätt sätt fordras ett väl fungerande territoriellt försvar, där bl. a. äldre infanteribrigader och olika skyttbataljoner spelar en betydelsefull roll. Det är viktigt, att dessa lokala och regionala försvarsförband inte eftersätts.

4.2 Marina stridskrafter och ubåtsskydd

Mot bakgrund av de kontinuerliga undervattensoperationer som pågått mot Sverige under 1980-talet är det av stor vikt, att det marina skyddets, och i synnerhet ubåtsskyddets, uppbyggnad forceras.

Ubåtsskyddskommissionen konstaterade 1983, att de fortsatta kränkningarna innebar ett hot mot trovärdigheten i Sveriges neutralitetslinje. Försvarskommittén konstaterade 1985, att "liknande" operationer fortsatt även efter den mycket skarpa svenska diplomatiska protesten 1983.

Det är uppenbart, att dessa operationer skall ses som förberedelser för ett militärt utnyttjande av svenskt territorium i kris- eller krigsfall. Oavsett det närmare taktiska motivet, riktar sig dessa operationer därmed mot trovärdigheten i vår neutralitetspolitik.

Av dessa skäl är en snabb uppbyggnad av ubåtsskyddet nödvändig. Det är först när riskerna för de inträngande ubåtarna och undervattensfarkosterna av dessa själva bedöms som alltför höga, som vi kan hoppas på att dessa omfattande operationer kommer att upphöra.

Kommittémajoritetens förslag innebär fortsatta kvalitetsförstärkingar

av ubåtsskyddet. Betydelsefulla satsningar på bl. a. hydrofonsystem har möjliggjorts. Detta är välkommet.

Däremot innebär förslaget, att den angelägna utökningen av kvantiteten på de rörliga och kvalificerade ubåtsskyddsförbanden stoppas. Ytterligare beställningar av de kustkorvetter som med sina släphydrofoner och ledningssystem är kärnan i ubåtsskyddsförbanden har avvisats.

Detta kan jag inte acceptera. Jag anser dessutom, att nivån på det kvalitetsförstärkningsprogram som kommittémajoriteten förordar är för låg.

Enligt min mening krävs ett program som innehåller tillräcklig anskaffning av hydrofoner till nu existerande ubåtar och ytfartyg, och som dessutom möjliggör anskaffning av ytterligare ubåtsjaktflygplan, ca 500 miljoner kr. under perioden.

Därtill kommer, att jag förordat beställning av ytterligare två kustkorvetter av s. k. Göteborgs-klass samt ytterligare en modern ubåt typ Ubåt 90.

Tillsammans med de åtgärder som kommittémajoriteten accepterat, skulle dessa satsningar klart visa omvärlden att Sverige dragit de försvarspolitiska slutsatserna av de fortgående kränkningarna, och att de ofta uttalade politiska målen också har en förankring i konkreta militära åtgärder.

De föreslagna systemen har dessutom stor betydelse såväl i invasionsförsvaret som i neutralitetsskyddet.

En ytterligare modern ubåt skulle, tillsammans med de övriga insatser på ubåtssidan som det föreligger enighet kring, innebära en väsentligt utökad kapacitet för ubåtsvapnet. Betydelsen av detta för invasionsförsvaret är stor.

Kustkorvetterna spelar en betydelsefull roll också för övervakning och ingripanden i olika incident-, kris- och neutralitetssituationer. Några andra system som skulle kunna spela samma roll i t. ex. Gotska sjön, södra Östersjön eller Västerhavet finns icke.

En fortsättning av Göteborgs-serien är en förutsättning för att det skall vara realistiskt att räkna med en kvalificerad marin närvaro längs Västkusten i olika situationer.

Jag förutsätter, att planeringen för att ersätta dagens robotbåtar med ett nytt allsidigt användbart ytstridsfartyg fortsätter. Ett provfartyg bör beställas så snart erforderligt tekniskt underlag för detta föreligger.

Kustartilleriets olika förband spelar en betydelsefull roll i invasionsförsvaret.

Av stor vikt är, att uppsättandet av de planerade amfibiebataljonerna kan ske enligt gjord planering. Utrymme måste också finnas dels för modernisering av lätta fasta kanonbatterier och dels för förnyelse av de viktigare fasta tunga batterier som eftersattes i samband med den dramatiska nedskärningen av antalet kanonbatterier av typ 12/70.

4.3 *Luftförsvaret*

Den säkerhetspolitiska bedömning försvarskommittén gjorde 1985, liksom det underlag som redovisats av främst de militära myndigheterna, visar på den ökade betydelsen av ett väl fungerande svenskt luftförsvaret.

Under 1970- och 1980-talen har kvantiteten på det svenska jaktflyget successivt minskat från 22 till 11 jaktdivisioner.

Beslutet att anskaffa JA 37 Viggen togs efter omfattande studier i samband med 1972 års försvarsbeslut. Den inriktning av luftförsvaret som då planerades innebar en anskaffning av nästan dubbelt så många JA 37 som blev fallet i förening med mer än dubbelt så många Rb70-bataljoner inom armén som faktiskt blev fallet. Samtidigt som denna nedskärning också i förhållande till planerna 1972 ägt rum, har utvecklingen i det nordeuropeiska och nordatlantiska området inneburit en ny och betydelsefull roll för de bägge paktsystemens luftstridskrafter.

Inom främst Sovjetunionen har äldre flygplanssystem med begränsad räckvidd och enklare kapacitet bytts ut mot mångsidigt användbara system med avsevärt längre räckvidd. I motsats till bl.a. i Sverige har denna avsevärda kvalitets- och kapacitetshöjning gjorts utan att kvantiteten tillåts att gå ned.

Inom NATO har en ny generation stridsflygplan tagits i bruk. Av speciell betydelse för Sverige är den vikt som inom NATO-planeringen nu kommit att tillmätas den mycket snabba förstärkningen också av den s.k. nordflanken med betydande luftstridskrafter. Mot denna bakgrund är det rimligt att tala om en kvalitativ såväl som kvantitativ utökning av NATO:s flygstridskrafter i det nordeuropeiska och nordatlantiska området.

Till detta skall läggas den ökade betydelse som olika aerodynamiska strategiska vapensystem kommit att få. Mest uppmärksammade är de s.k. kryssningsrobotarna, men det finns skäl att peka också på utvecklingen i såväl USA som Sovjetunionen av nya strategiska bombflygplanssystem.

Tillsammans innebär dessa utvecklingar, att det svenska luftförsvarets relativa styrka minskat avsevärt. Den relativa försvagning som skett av vårt luftförsvaret är sannolikt större än den relativa försvagning som skett vad gäller övriga avgörande delar av vårt försvar.

Detta inger allvarliga farhågor för framtiden. Kan vi inte göra trovärdigt, att vi förmår att upprätthålla en neutral "luftbarriär" i Nordeuropa, kommer riskerna för att vårt område vid en supermaktskonfrontation omedelbart dras in i olika kriser och krigshandlingar att öka.

Mot denna bakgrund anser jag att en förstärkning av luftförsvaret på 1990-talet är säkerhetspolitiskt mycket angelägen.

I 1982 års försvarsbeslut inriktades jaktflyget mot åtta divisioner JA 37 Viggen och fyra divisioner livstidsförlängda J 35 Draken. Beslut fattades om utveckling av JAS 39 Gripen mot bakgrund av den då befintliga s.k. systemplanen för projektet.

Den inriktning av jaktflyget som förordas av försvarskommitténs majoritet är, enligt min mening, svagare än den som lades fast 1982. Antalet divisioner är färre samtidigt som det kvalitativa innehållet i dessa, främst vad gäller JAS-systemet, ligger under systemplanens nivåer.

Enligt min mening bör ytterligare en division JA 37 Viggen sättas upp i enlighet med förslag från ÖB. Erforderligt antal flygplan bör beställas efter prövning av denne.

JA 37 är i dag ett tekniskt såväl som taktiskt väl utprovat system, som kommer att ligga i kvalitetsmässig internationell toppklass under resten av detta sekel. Att förlänga produktionsserien från åtta till nio divisioner är det mest kostnadseffektiva sättet att påtagligt förstärka luftförsvaret.

Beställningen av ytterligare en division JA 37 innebär samtidigt, att planeringen för JAS-systemet inriktas mot anskaffning av ytterligare en division. I likhet med den nionde JA 37-divisionen anskaffas denna när flygplanssystemet kvalitetsmässigt är färdigutvecklat.

Den operativa användningen av en nionde division JA 37 ankommer det på ÖB att fatta beslut om. En säkerhetspolitisk bedömning pekar dock, enligt min mening, på behovet av en fastare markering av svensk närvaro i Östersjö-området i fredstid liksom ett starkare krigstida luftförsvaret av den södra luftförvarssektorn som svarar för skyddet av Syd- och Västsverige.

I anslutning till försvarskommitténs arbete har en alternativ väg att förstärka jaktförsvaret diskuterats. Beslut skulle nu fattas dels om att sätta upp en fjärde division med livstidsförlängda J 35 Draken för användning under 1990-talet, dels om en uppsnabbad anskaffning av JAS-flygplan efter 1995 för att möjliggöra en ersättning av denna J 35-division med en JAS-division kring år 2000.

En sådan lösning är avsevärt billigare under den nu aktuella försvarsbeslutsperioden. Kostnaden kan, med vissa ytterligare förbättringar av J 35, uppskattas till ca 300 miljoner kr. Däri ligger alternativets fördel.

Enligt min mening kommer JAS-systemet under 1990-talet att kräva stora extrasatsningar för att kunna få erforderlig kvalitet. Redan uppnåendet av de ambitioner i fråga om televapen och beväpning som förutsattes 1982 kommer att kräva tillskott över de som nu förutsatts i kommittémajoritetens inriktning.

Enligt min mening kommer därutöver att under senare delen av 1990-talet krävas insatser för att utveckla och utprova en mer avancerad JAS-version.

I detta läge förefaller det mindre väl övervägt att utan ingående prövning lägga fast en inriktning som innebär att kvantitetsaspekterna sätts före kvalitetsaspekterna när det gäller konkurrensen om JAS-medlen på 1990-talet.

Jag har trots dessa tveksamheter, liksom den mycket stora effektskillnaden mellan en J 35- och en J 37-division, varit beredd att pröva även denna väg i syfte att få till stånd en viss förstärkning av luftförsvaret under 1990-talet. Icke heller för detta alternativ har det emellertid gått att vinna kommittémajoritetens stöd.

För det samlade luftförsvaret är dessutom arméns bataljoner med luftvärnsroboten Hawk av stor betydelse. Jag förordar, att beslut fattas om en utökning från dagens två bataljoner till totalt sex bataljoner. Därmed möjliggörs en insats med luftvärnsrobotar med god räckvidd och höjdtäckning i t. ex. utsatta områden av övre Norrland.

För luftförsvarets utveckling är anskaffningen av televapen samt avancerade flygburna radarstationer dessutom av stor betydelse.

4.4 Vissa industri- och teknikfrågor

Kommittén har ägnat stor uppmärksamhet åt olika frågor rörande möjligheten att i Sverige utveckla och tillverka vissa avancerade vapensystem.

I kommittémajoritetens förslag kommer detta till uttryck främst i den föreslagna jaktrobotsatsningen.

Motivet för denna förefaller främst vara industripolitiskt. Det har setts som angeläget, att bygga upp en mer kvalificerad svensk militär robotindustri än vi f. n. har.

Den föreslagna inriktningen innebär, att existerande amerikansk/brittiska Sky Flash-robotar (Rb71) moderniseras med ny elektronik till s.k. Sky Flash 90-standard (Rb71A).

För detta finns goda skäl. Rb71A innebär icke minst en bättre beväpning av JA 37 Viggen. För JAS 39 innebär inriktningen dock att tillförseln av en mer avancerad jaktrobot skjuts längre fram i tiden.

Dessutom prövas inför 1992 års försvarsbeslut möjligheterna att på basen av den nya elektroniken i Sky Flash 90 utveckla en mer avancerad jaktrobot som getts beteckningen Rb73. Vid projektstart 1992 kan denna robot beräknas bli operativ på JAS-systemet en bit in på 2000-talet.

Vid höga försvarsramar kan skäl finnas att på detta sätt söka bredda och utveckla den svenska försvarsmaterielindustrin. Jag förblir dock tveksam till dels om kommittémajoritetens ramar tillåter denna typ av mycket ambitiösa satsningar, dels om detta i så fall är det mest angelägna området att satsa på.

Erfarenheterna av svenska robotsatsningar är, att tekniska krav i allmänhet kan klaras, men att ekonomiska ramar i många fall sprängs, med starka nedskärningar i anskaffat antal som följd. Såväl anskaffningen av luftvärnsroboten Rb70 som pansarvärnsroboten Rb56 har skurits ner dramatiskt pga. kostnadsfördyringar.

Detta är oacceptabelt vad gäller jaktrobotar. Redan i dag är tillgången alltför begränsad.

I de ramar jag förordar har jag räknat med utländsk delfinansiering av Sky Flash 90/Rb71A samt en något mindre omfattning av det statligt finansierade studiearbetet på Rb73 inför försvarsbeslutet 1992.

Mot bakgrund av att Sky Flash 90 är ett brittiskt exportprojekt som också innefattar andra kunder än Sverige finner jag det rimligt att den svenska försvarsbudgeten icke bär hela utvecklingskostnaden. Jag finner det också rimligt, att de industrier som har ett stort intresse av Rb73 fram till 1992 satsar erforderliga medel för att styrka projektets genomförbarhet.

Jag anser det mycket angeläget, att resurser satsas på att utveckla den svenska försvarsindustriella basen främst vad gäller televapen, spanings- och stridsledningssystem.

Televapenplaneringen i det svenska försvaret är icke tillfredsställande, vilket klart framgått av den kartläggning som gjorts inom ramen för kommitténs arbete.

Kommittémajoritetens inriktning innebär dess värre att betydelsefulla nysatsningar på televapenområdet antingen utgår helt eller begränsas i förhållande till tidigare planer. Det gäller främst operativt mycket betydelsefulla markbaserade televapensystem av en art som icke kan importeras, samt olika televapensystem till JAS 39 Gripen.

Detta medför, att det kan komma att bli svårt att upprätthålla den nödvändiga inhemska kompetensen på dessa för framtida försvarssystemens möjligheter alldeles avgörande områden. Till skillnad från nästan varje annat område finns här starka begränsningar av möjligheterna till import i förening med ett starkt intresse av att upprätthålla en "svensk profil".

Under de närmaste åren måste beslut fattas om arbetet med den s. k. flygande radarn (PS 890) skall inriktas mot en flygande radarantenn där data måste länkas till markstationer eller en flygande radarstation med viss egen kapacitet för övervakning, alarmering och stridsledning. Det senare alternativet kräver ett större och dyrare flygplan, t.ex. Saab-Scania SF340.

Jag förordar att utvecklingen inriktas mot det senare alternativet.

5 Ekonomisk inriktning

I avvaktan på den av mig förordade prövningen av utgångspunkterna för bl. a. försörjningsberedskapens inriktning är jag beredd att ansluta mig till kommitténs förslag vad avser ramen för det civila totalförsvaret.

Under försvarsbeslutsperioden kan dock ökade medel komma att erfordras dels för försörjningsberedskapen, dels om det skulle visa sig att skyddsrumbyggandet på de prioriterade orterna kommer att eftersättas.

För det militära försvaret förordar jag, att planeringen utöver den av kommittén förordade ramhöjningen 1987/88 med 840 miljoner kr. inriktas på en årlig real ökning med 1,2%.

Detta innebär, att den totala ramökningen 1987/88 blir 1 135 miljoner kr. samt att den totala ramökningen 1987–1992 blir 8,7 miljarder kr.

I samband med direktiven till ÖB:s programplanering förordade jag studier av ett alternativ innebärande 2% årlig real tillväxt under en tioårsperiod. Den av mig nu förordade inriktningen ansluter under 1987–1992 till sitt ekonomiska innehåll till denna inriktning, men konstruktionen är anorlunda pga. det inledande ramlyftet.

För perioden 1992–1997 bör en fortsättning av denna inriktning utgöra grundnivå. Det innebär, att det militära försvaret under denna period tillförs 16,5 miljarder kr. utöver den i dag gällande grundnivån.

Jag förutsätter, att regeringen i sina direktiv till de militära myndigheterna inför arbetet inför försvarsbeslutet 1992 inkluderar ett alternativ i enlighet med den av mig föreslagna inriktningen, utgående från behovet av ca 2% årlig real köpkraftsökning av ramarna.

Reservation av ledamoten Gunnar Björk

Jag biträder de slutsatser och förslag som redovisats av kommittén beträffande säkerhets- och försvarspolitiken liksom huvuddragen av den inriktning som föreslås för totalförsvarets fortsatta utveckling. Vidare biträder jag kommitténs slutsatser och förslag i fråga om försvarsindustri och forskning, nedrustningspolitik samt handelspolitik. Beträffande avsnitten om totalförsvarets militära respektive civila delar får jag emellertid anföra följande.

Sverige måste ha ett försvar som tryggar vår frihet och vårt oberoende. Försvaret måste vara utformat som ett totalförsvar där såväl den militära som de civila delarna av totalförsvaret måste bygga på den allmänna värnpliktens och andra pliktlagars grund. Hemvärnet och de frivilliga försvarsorganisationerna har stor betydelse och dess verksamhet måste stödjas. En god försörjningsberedskap är ett vitalt intresse. Genom sin struktur är ett decentraliserat samhälle mindre sårbart och underlättar försvaret av vårt land.

Vi har från centerns sida strävat efter bredast möjliga uppgörelse om försvaret. Vi har ansett detta ha ett egenvärde i sig. Att detta inte kunnat ske beklagas från vår sida.

Totalförsvarets civila delar

1982 års försvarsbeslut innebar en väsentlig förstärkning av de civila delarna av totalförsvaret genom bl.a. införande av hemskyddsorganisationen.

Följande regeringsuttalanden i samband med 1982 års försvarsbeslut visar synen på försörjningsberedskapens inriktning.

”En utgångspunkt för planeringen skall vara att samhällets minimibehov skall kunna tillgodoses med hög säkerhet i kriser och krig.

”När det gäller eventuella krisers karaktär och förlopp är det omöjligt att mer exakt förutse dessa. I planeringen är det därför av vikt att upprätthålla en viss flexibilitet så att inte låsning görs till vissa bestämda krisfall. För bedömning av behovet av beredskapslager kan det dock vara nödvändigt att bygga på antaganden om tidsförhållanden och möjlig krisimport. Jag anser att planeringen av lagringen i sådana fall i princip bör utgå från cirka ett års krisförbrukning i den mån inte andra försörjningsvägar kan utnyttjas.”

”Olika kriser och krig kan ge upphov till långvariga störningar av det internationella samarbetet och berörda länders ekonomier. Stora delar av det internationella samarbetet kan komma att mer eller mindre upphöra i sådana situationer. Även om de utlösande konflikterna i sig får ett relativt kort förlopp och även om vi inte direkt berörs av krigshandlingar kan vår ekonomi och försörjning drabbas av långvariga störningar.”

Det är viktigt att klargöra att korta krig är inte detsamma som korta försörjningskriser.

I vårt säkerhetspolitiska betänkande (SOU 1985:23) anförde 1984 års försvarskommitté:

”Totalförsvaret skall även inriktas på att möta konsekvenserna av andra säkerhetspolitiska kriser än krig. Sådana kriser kan bli utdragna och kan kännetecknas av bl. a. ekonomisk och handelspolitisk konfrontation. Det är väsentligt för vår säkerhetspolitiska trovärdighet och vårt totalförsvares styrka i krig att vi kan möta försök till påtryckningar och handelsrestriktioner i sådana situationer.”

Väsentliga brister kvarstår emellertid fortfarande. De förslag till åtgärder som kommittén redovisat när det gäller hälso- och sjukvården, telekommunikationerna, elförsörjningen och det psykologiska försvaret syftar till att komma till rätta med en del av de brister som går samhället sårbart.

För att finansiera höjningen av ramen för det militära försvaret har kommittén lämnat förslag om en minskning av beredskapslagren av olja. Vidare har kommittén förordat att ramen för de civila delarna av totalförsvaret skall minskas med 1250 milj. kr. för försvarsbeslutsperioden. Minskningen avser civilförsvaret och det förutvarande ekonomiska försvaret. Enligt min mening innebär en så kraftig minskning av ramen att man kan tala om ett väsentligt avsteg från 1982 års försvarsbeslut, vilket innebär ett trendbrott.

Ett av skälen till att kommittén förordat en minskning av resurserna till det förutvarande ekonomiska försvaret är kommitténs bedömning av möjligheterna att upprätthålla importen under ett förkrigsskede. Jag delar kommitténs uppfattning att den analys som genomförts av energiberedskapsutredningen visar att det på oljeområdet bör vara möjligt att räkna med en större krisimport än som tidigare har bedömts vara rimligt. Enligt min uppfattning finns det emellertid nu inga skäl för en motsvarande bedömning på andra områden. Sakskäl kan t. o. m. tala för motsatsen. Kommitténs majoritet föreslår att den totala beredskapslagringen av insatsvaror för jordbruket halveras. Lagringen av kvävegödselmedel upphör och lagringen av proteinfodermedel minskar till en tredjedel. Jag motsätter mig därför den kraftiga minskning av resurserna till livsmedels- och beklädnadsområdena som kommitténs majoritet förordar.

Allmänt torde gälla att samhällets ökade sårbarhet och den allt mindre svenska kapaciteten när det gäller sjötransporter innebär att försiktighet bör iakttas när det gäller att minska resurserna till det förutvarande ekonomiska försvaret.

Kommittén föreslår att fredskrislagren på kemi-, metall- och beklädnadsområdena skall upphöra och att inkomsterna från utförsäljningen av lagren skall tillföras de civila delarna av totalförsvaret. Metallerna utgörs till stor del av sådana legeringsmetaller som importeras från södra Afrika. Mot bakgrund av den spända situationen i Sydafrika är det enligt min uppfattning olämpligt att man nu säljer ut dessa metaller.

Finansieringen av de militära delarna av försvaret får ej leda till en försämrad försörjningsberedskap.

Kommitténs förslag när det gäller civilförsvaret innebär bl. a. en ändring i inriktningen av befolkningsskyddet som jag i huvudsak biträder. Bl. a. föreslås det framtida skyddsrumbyggandet, utifrån en samlad syn på befolkningens behov av skydd, i högre grad än hittills inriktas på sådana områden där mer betydande risker finns för civilbefolkningen. I avvaktan på resultatet av de studier som kommittén förordar om en sådan ny

inriktning, föreslås de resurser som avsätts till skyddsrumbyggandet och för underhåll av skyddsrum i huvudsak användas inom sådana områden som betecknas som riskområden i aktuella skyddsplaner.

Enligt min mening innebär de minskande resurser som kommitténs majoritet föreslår skall avsättas för skyddsrumbyggande en risk för att skyddsrum inte kan byggas i takt med nyproduktion inom riskområdena. Detta skulle kunna medföra att brister byggs in i de områden där riskerna för befolkningen är störst. Dessutom kan inte befintliga allvarliga brister i riskområdena täckas. Minskningen av medlen till skyddsrumbyggandet för försvarsperioden bör därför enligt min mening begränsas.

Majoritetens förslag i fråga om civilförsvar innebär vidare bl.a. att resurserna för materielinköp exklusive andningsskydd blir begränsade. Med hänsyn till att den förrådsställda materielen till stor del är starkt föråldrad, vilket bl.a. medför att den av kommittén prioriterade utbildningen och övningen försvåras, anser jag att för försvarsbeslutsperioden ytterligare medel bör avsättas för detta ändamål.

Det är vidare viktigt att en fortsatt satsning görs på hemskyddsorganisationen under perioden. Ytterligare medel bör därför tillföras.

Mot denna bakgrund anser jag att besparingarna för totalförsvarets civila del skall begränsas till 750 milj. kr.

Totalförsvarets militära del

De förslag som kommitténs majoritet redovisat innebär enligt min uppfattning att utvecklingen och förstärkningsåtgärderna på den militära sidan i ett antal avseenden inte blir tillräckliga.

Jag delar majoritetens uppfattning att en förstärkning av luftförsvaret är nödvändig. I detta syfte bör dock enligt min mening beställning av ytterligare ett antal flygplan JA 37 göras samt vapen och annan utrustning till dessa anskaffas. Därigenom kan, så snart piloter och annan personal disponeras, ytterligare cirka en halv division organiseras. Möjligheterna ökar därmed också att under längre tidsperioder basera flygförband på Gotland, vilket skulle innebära en viktig säkerhetspolitisk signal gentemot omvärlden samt öka våra möjligheter att förbättra incidentberedskapen i södra Östersjön.

JAS 39-systemets kvalitet, främst med avseende på motmedel, bör vidare ökas utöver majoritetens förslag. Den närmare inriktningen bör övervägas inför 1992 års försvarsbeslut.

Bassystemets uthållighet är en väsentlig förutsättning för ett effektivt luftförsvaret, varför utbyggnaden av baser och utökningen av klargöringskapaciteten bör påskyndas. Ett markbaserat störsystem bör anskaffas.

Kommitténs majoritet har prioriterat arméns utbildning under den närmaste femårsperioden och dess materiella förnyelse under den därpå kommande perioden. Mot bakgrund av de allvarliga brister i fråga om utbildningen inom armén som överbefälhavaren redovisat är det synnerligen angeläget att förbättra utbildningen främst inom armén, varför en mera kraftfull satsning bör göras än den som majoriteten föreslagit. På motsvarande sätt anser jag att de resurser som majoriteten föreslagit för framtida materiell förnyelse inom armén bör förstärkas för att möjliggöra en bättre kvalitativ utveckling av krigsorganisationen.

Försvarsöverenskommelsen med den där gjorda inriktningen vad gäller resurser för arméns utbildning innebär att 500 Mkr av de 700 åtgår för att lyfta nivån till vad som genomfördes 1985/86. Då återstår för förbättringar 200 Mkr, dvs. 40 Mkr/år utöver de 40 Mkr/år för utbildningshjälpmedel som ligger i programplanen.

En ytterligare satsning på arméns utbildning med 150 Mkr under perioden innebär att antalet bataljonsövningar med deltagande av förband ur specialtrupperlagen kan utökas vilket ger en bättre samträning.

Ett sådant tillskott för att höja effektiviteten är nu från psykologisk synpunkt angeläget. Såväl de värnpliktiga som de anställda har förväntningar på det nya försvarsbeslutet. Det är därför angeläget att en förbättring kan ske nu och inte först då översynen av utbildningssystemet är klar.

Försvarsmaktens största resurs är personalen, försvaret har under senare år haft stora avgångar. Det är viktigt att personalfrågorna prioriteras under kommande försvarsbeslutsperiod. Goda utbildningsresultat förutsätter också att de ekonomiska villkoren för värnpliktiga under grundutbildning är rimliga samt att goda resemöjligheter erbjuds. Av detta skäl anser jag att ett större belopp bör reserveras för förbättring av förmånerna till de värnpliktiga än vad majoriteten föreslagit. De förväntningar som skapats om höjda vpl-ersättningar kräver ett ställningstagande i form av ökade medel.

Jag biträder den inriktning som kommittén gjort av ubåtsförbanden. Till följd av ubåtsförbandens stora betydelse för såväl invasionsförsvaret som ubåtsskyddet i fred bör emellertid ytterligare resurser avdelas för ubåtsförbanden. Därigenom säkerställs en hög kvalitetsnivå i olika avseenden och skapas realistiska förutsättningar för en tidigareläggning av ubåt 90.

Beträffande JAS attackvapen anser jag att bombkapseln bör senareläggas och svenska alternativ sökas.

Vi bör markera vår militära närvaro på västkusten i ökad omfattning genom att tillföra KA-förbanden förbättrad materiel.

De ytterligare satsningar jag föreslår fordrar en något högre ekonomisk ram än den som kommitténs majoritet föreslagit.

Med samma utgångspunkt som majoriteten föreslår jag att ramen höjs med 720 milj. kr. per 1987-07-01 och därefter med 320 milj. kr. varje budgetår till och med 1991/92, för att detta år uppgå till 2 000 milj. kr. över grundnivån. Sammanlagt ökar ramen med 6 800 milj. kr. under femårsperioden.

För tiden från 1992-07-01 bör överbefälhavaren tillåtas att planera med en köpkraftsram som motsvarar en prolongering av ramens totala nivå år 1991/92, vilket detta år uppgår till 2 000 milj. kr. över grundnivån, dvs. 10 000 milj. kr. över grundnivån för perioden 1992-97.

Särskilt yttrande

av ledamoten Hans Lindblad

I särskilda yttranden från folkpartiets företrädare i föregående försvarskommitté (Ds Fö 1981:1 och Ds Fö 1981:14) angavs att på sikt "vore det mest rationella en för alla medborgare gemensam totalförsvarsplikt där man utgick från de totala personaltillgångarna och de totala behoven för att sedan placera var och en efter individuella egenskaper och färdigheter". Folkpartiets landsmöten sedan 1977 har uttalat sig för en sådan lösning. Som en mer begränsad åtgärd aktualiserades i dessa yttranden tanken på en viss direktrekrytering av värnpliktiga till civilförsvaret.

Kommitténs inriktning av personalförsörjningen bygger på ett påfallande intresse hos alla ledamöter i kommittén att inom ramen för dagens pliktlagar förbättra personalutnyttjandet inom hela totalförsvaret i syfte att få så god samlad effekt som möjligt. En rad positiva förslag läggs fram av kommittén, bl.a. inom sjukvårdsområdet, för att bättre än hittills ta tillvara kompetens och kunskap.

Några politiska förutsättningar att i 1987 års försvarsbeslut genomföra beslut om direktrekrytering av värnpliktiga enligt ovan finns inte. Resultatet av de förslag kommittén lämnat bör noga följas under den kommande försvarsbeslutsperioden för att senare vid behov kunna aktualisera ytterligare förslag.

av experterna Bror Stefenson och Owe Wiktorin

Vi anser det vara betydelsefullt att de militära experternas synpunkter blir kända inför den fortsatta behandlingen fram till försvarsbeslutet.

Kommittén har i sitt arbete valt att diskutera inriktning av det militära försvarets utveckling (kap. 4) utifrån behov av förstärkningar i förhållande till den planering som redovisats i en nivå med oförändrade försvarskostnader. Enligt vår mening borde diskussion och betänkandets skrivning gjorts utifrån de behov ÖB anmält med utgångspunkt i den säkerhetspolitiska utveckling som beskrevs i det tidigare betänkandet. Med en sådan redovisning hade på ett klarare sätt framgått vilka risktagningar i förhållande till överbefälhavarens förslag som kommittén nu kommit fram till är möjliga, och motiven för kommitténs annorlunda syn. Underlaget för

regeringens och riksdagens ställningstagande samt för en allmän debatt hade därigenom förbättrats.

I kap. 1 och 2 hänvisas till den tidigare säkerhetspolitiska rapporten, som vi anser utgöra en viktig och god grund för inriktning och behov. För försvarsmaktens del utgör följande konstateranden där de mest betydelsefulla ingångsvärdena.

Det nordeuropeiska och nordatlantiska området har fått ökad strategisk betydelse. Sveriges läge har blivit mer utsatt i samband med kriser och väpnade konflikter. Det nordiska området kan komma att beröras redan i inledande faser av en öppen konflikt. Vi har utsatts för ökade påfrestningar i fred, främst i form av kränkningar. Det krävs en försvarspolitik som inger respekt och förtroende såväl i omvärlden som hos svenska folket.

Skärpta och delvis nya krav ställs genom detta på försvarsmaktens styrka, mångsidighet och beredskapsförmåga.

Den militära utvecklingen i vår omvärld – inklusive vårt närområde – karaktäriseras av bibehållet eller utökat antal stridskrafter med förhöjd kvalitet. Detta har möjliggjorts genom årligt reallt ekonomiskt tillskott om i snitt minst tre procent. Denna utveckling bedöms fortsätta.

Utvecklingen av den svenska försvarsmakten har under samma tid karaktäriserats av en kraftig reduktion av de mest kvalificerade förbanden och en urholkning av användbarheten för övriga. Detta är en följd av att försvarsanslagen sedan 70-talets början i princip bibehållits på oförändrad nivå.

De behov för framtiden som kan härledas från det som här i korthet beskrivits är att kvalitativa brister behöver fyllas, antalet kvalificerade förband behöver återtas och den tekniska utvecklingen av försvarsmakten måste fortgå. Kraven på tidiga åtgärder för att bromsa eftersläpningen är också tydliga. I detta sammanhang vill vi peka på att urholkningen i närtid förstärks genom att medel avdelas för vidareutveckling av jaktrobotar i stället för de omedelbara förstärkningar som föreslagits.

De behov som anmälts i överbefälhavarens underlag till kommittéarbetet äger alltfört sin giltighet. En jämförelse med betänkandets kapitel 4 visar att det främst är fråga om att den begränsade återtagning av antalet kvalificerade förband som föreslagits inte kan genomföras till fullo. Luftförsvaret, sjöförsvaret, pansarvärnet och rörligheten för markförbanden tillgodoses ej i detta avseende. Därtill kommer att behov som är anmälda för teknikutveckling inte kan fyllas.

Positivt i betänkandet är att en del av de förstärkningar som anmälts erforderliga kan genomföras. Genom satsningen på materiell kvalitet, personal och utveckling uppnås att den nuvarande försvarsmakten i dessa avseenden blir bättre beredd för sina uppgifter.

Anmälda behov för att med något fler förband förbättra den geografiska täckningen och för att öka förmågan att avvisa kränkningar och tidigt möta angrepp kan inte tillgodoses. Betänkandets inriktning medför en fortsatt eftersläpning i jämförelse med omvärlden och de hot som vi kan utsättas för. Det medför också att vissa luckor i försvaret blir bestående under lång tid.

Vi anser att hänsyn bör tas till dessa behov i försvarsbeslutet.

av experterna *Ulf Broström, Rune Dahlén och Peter Lagerblad*

Förslagen beträffande civilförsvaret och det hittillsvarande ekonomiska försvaret innebär ekonomiska nivåer som är lägre än vad myndigheterna av regeringen har anmodats utreda inför försvarsbeslutet. Mot bakgrund av detta och att FK 84s betänkande inte kommer att remissbehandlas ser vi det som angeläget att inför den kommande riksdagsbehandlingen redovisa vår bedömning av konsekvenserna av förslagen på vissa viktiga områden.

1 Säkerhetspolitisk bakgrund

I rapporten Svensk säkerhetspolitik inför 90-talet har FK 84 gjort bedömningen att Sveriges läge blivit mera utsatt i samband med kriser och väpnade konflikter i vår omvärld. FK 84 har vidare ansett att stormaktsblockens kapacitet för överraskande angrepp vidareutvecklas. Kriser och krig kan enligt FK 84 ge upphov till långvariga störningar av det internationella samarbetet och berörda länders ekonomier. Den ökade internationella integrationen, den tekniska utvecklingen och strukturella förändringar i samhället får enligt FK 84 konsekvenser från sårbarhetssynpunkt. Det är mot denna bakgrund förslagen rörande totalförsvarets civila del skall bedömas.

2 Ekonomiska resurser

De sammantagna kostnaderna för totalförsvarets civila del över statsbudgeten budgetåret 1986/87 har av FK 84 beräknats till 1,8 miljarder kr. Dessa kostnader skall enligt FK 84 minskas med 250 milj. kr. per år under perioden 87–92 eller nära 15%. Härutöver minskas kostnaderna för oljelagringen motsvarande 700 milj. kr. per år. Sammantaget innebär detta att resurserna för den civila beredskapen minskas med 4,8 miljarder kr. under perioden 87–92. Detta får enligt vår mening självklart negativa konsekvenser för det civila försvarets möjligheter att medverka i försvarsansträngningarna och att säkerställa befolkningens och samhällets överlevnad.

3 Försörjningsberedskap

Förslagen från FK 84 beträffande vår försörjningsberedskap innebär att oljelagringen minskar från nuvarande 14 milj. m³ till drygt 8 milj. m³. Vidare minskar anslagen med 600 milj. kr. för perioden 87–92 för den övriga försörjningsberedskapen.

Detta innebär att en genomsnittlig krisimport av olja om ca 60% måste förutsättas under det s.k. förkrigsskedet för att civilbefolkningens och samhällets oundgängligen nödvändiga behov skall säkerställas. Tidigare planering har förutsatt en krisimport om ca 25%. FK 84 förutsätter vidare beräkningsmässigt att omställning till inhemska bränslen och ransoneringar följer den successivt minskande oljetillförseln – förutsättningar som torde vara svåra att uppnå.

Beträffande den övriga försörjningsberedskapen innebär medelstilldelningen att civilbefolkningens och samhällets oundgängligen nödvändiga behov inte kan säkerställas ens för hela neutralitets- eller krigsskedet. Någon beredskap för det s. k. förkrigsskedet uppnås inte med undantag av viss administrativ beredskap. Detta innebär att vi för viktiga varuområden måste förlita oss på importnivåer om 60-80% av den fredstida.

De förhållanden som redovisats ovan innebär enligt vår mening en väsentlig förändring av vår försörjningsberedskap i förhållande till 1982 års försvarsbeslut.

4 Fredskriser

Enligt FK 84 skall den statliga fredskrislagringen upphöra utom på oljeområdet. Vi noterar att det fortsättningsvis bör ankomma på företagen att genom sin kommersiella lagring svara för den beredskap som erfordras. Några styrmedel för att åstadkomma en sådan lagring anvisas inte. Staten skall inte – i motsats till 1977 och 1982 års försvarsbeslut – ha något ansvar för fredskrislagring. Detta gör det viktigt att slå fast att säkerhetspolitiskt motiverade beredskapslager inte får användas för fredskriser. Enligt vår mening är förslaget att sälja fredskrislagret av petrokemiskt baserade produkter inte konsekvent då samtidigt fredskrislagret av olja behålles.

5 Skyddet av civilbefolkningen

Skyddet av civilbefolkningen uppvisar f. n. stora brister. Enligt FK 84 skall bemyndiganden för skyddsrummbyggnad begränsas med ca 1140 milj kr under perioden 87–92. Enligt vår mening innebär förslaget att skyddsrummbyggnad inte ens kan ske i takt med nyproduktionen inom sådana områden som betecknas som riskområden i befintliga skyddsplaner. Någon ökad satsning på skyddsrummbyggnad i områden med betydande risker för civilbefolkningen kan således inte uppnås. Nya brister byggs i stället in i dessa områden.

Den av FK 84 föreslagna medelstilldelningen medger inte erforderlig omsättning av civilförsvarets materiel, som huvudsakligen anskaffades på 50- och 60-talen. Detta kommer att inverka på möjligheterna för civilförsvaret att hålla en hög beredskap. Därutöver försvåras möjligheterna att åstadkomma en integrerad materielhantering mellan staten och kommunerna. Vi anser dessa konsekvenser negativa, särskilt mot bakgrund av den bedömning FK 84 gjort beträffande risken för överraskande angrepp och i andra sammanhang uttalade önskemål om en integrerad materielhantering.

Kommittédirektiv



Dir 1984:14

Totalförsvarets utveckling efter budgetåret 1986/87

Dir 1984:14

Beslut vid regeringssammanträde 1984-03-15.

Chefen för försvarsdepartementet, statsrådet Thunborg, anför

Sammanfattning

För att bereda underlag för 1987 års försvarsbeslut föreslås att en parlamentariskt sammansatt kommitté nu tillkallas.

Kommitténs arbete bör bl. a. inriktas på att

- analysera den internationella och den inhemska utvecklingen,
- överväga försvarspolitikens roll inom säkerhetspolitiken,
- överväga de olika totalförsvargrenarnas roll inom försvarspolitikern,
- överväga och lämna förslag om totalförsvarets och de olika totalförsvargrenarnas inriktning efter budgetåret 1986/87.

Vidare föreslås att kommittén skall överväga och lämna förslag om vissa frågor rörande priskompensationssystem, statsmakternas sätt att behandla svårigheter att genomföra den beslutade inriktningen under en försvarsbeslutsperiod samt om riksdagens inflytande på utvecklingen inom totalförsvarssektorn.

Regeringen kommer senare att ge kompletterande direktiv för kommitténs arbete.

Kommitténs förslag som är av betydelse för regeringens anvisningar för programplanering skall lämnas senast vid årsskiftet 1985-1986.

1 Gällande inriktning

Inriktningen av Sveriges säkerhets- och försvarspolitik och totalförsvarets utveckling efter budgetåret 1981/82 behandlades ingående i prop. 1981/82:102, FöU 18 och 20, rskr 374 och 403 på grundval av förslag från 1978 års försvarskommitté i betänkandena (SOU 1979:42) Vår säkerhetspolitik, (Ds Fö 1980:2) Vidgad säkerhetspolitisk debatt, (Ds Fö 1981:1) Säkerhetspolitiken och totalförsvaret och (Ds Fö 1981:14) Totalförsvaret 1982/1987.

Genom 1982 års försvarsbeslut och den inriktning beslutet gavs av riksdagen under våren 1983 (prop. 1982/83:100 bil. 6, FöU 9, rskr 271) fastställdes bl. a. en långsiktig inriktning av säkerhets- och försvarspolitiken och planeringsramar för perioden 1982/83–1986/87.

Beslutet innebar för *det militära försvaret* bl. a. att det skulle skapas bättre möjligheter till materielomsättning och teknisk förnyelse, främst för de mest kvalificerade förbanden i krigsorganisationen, genom reduceringar och omstruktureringar i fredsorganisationen, personalminskningar och omfattande rationaliseringar i övrigt. Riksdagen har därefter (prop. 1983/84:25 bil. 2, FöU 9, rskr 118) beslutat tillföra marinen 250 milj. kr. utöver tidigare tilldelade medel för förstärkningar av vårt skydd mot ubåtar.

Betydande ekonomiska svårigheter har uppstått för det militära försvaret. Prisutvecklingen för flera av de materielprojekt som ingick i försvarsbeslutet har, bl. a. som en följd av dollarkursens uppgång, avvikit kraftigt från nettoprisindex. Regeringen har därför (prop. 1983/84:112) beslutat föreslå riksdagen en ökning, för vissa angivna ändamål, av de medel som bör anvisas för budgetåret 1984/85 och den planeringsram som bör gälla för resterande del av nuvarande försvarsbeslutsperiod, dvs. åren 1985/86 och 1986/87.

För *totalförsvarets civila delar* innebar 1982 års försvarsbeslut väsentliga förändringar av den inriktning som dittills gällt. Bl. a. skall kommunerna ta över ansvaret för ledningen av civilförsvarsverksamheten på lokal nivå i krig och för planeringen härför i fred. För det ekonomiska försvaret bestämdes att individens överlevnad och samhällets funktion borde säkerställas om vi helt eller delvis blir hänvisade till egna försörjningsresurser. Vidare bestämdes vissa uppgifter i s. k. fredskriser. Även hälso- och sjukvården samt socialtjänsten i krig fick en delvis ny inriktning. Riksdagen har hösten 1983 (prop. 1983/84:40, FöU 7, rskr 88) beslutat om en viss minskning under budgetåret 1984/85 av skyddsrumbyggandet jämfört med 1982 års försvarsbeslut.

Såväl inom det militära försvaret som inom totalförsvarets civila delar pågår nu genomförandet av 1982 års försvarsbeslut. Många av de beslutade åtgärderna kommer att ta lång tid att genomföra. Som exempel kan nämnas utveckling och anskaffning av flera materielobjekt inom försvarsmakten samt strukturförändringar och rationaliseringar i det militära försvarets fredsorganisation, vilka planerats för att genomföras under en tioårsperiod. Omstruktureringen inom de civila delarna av totalförsvaret kommer inte heller att vara helt genomförd förrän flera år in på nästa försvarsbeslutsperiod.

2 Pågående studier och utredningar

Perspektivplanering

Arbetet med att ta fram underlag för nästa försvarsbeslut har pågått i regeringskansliet och vid myndigheterna sedan sommaren 1982. En betydelsefull del av detta underlag är perspektivplanerna, vilka utarbetas vid myndigheterna efter anvisningar från regeringen enligt följande tidsplan i stort.

| | |
|------------------------------------|--|
| juni 1982 | regeringens anvisningar för vissa analyser och övriga förberedelser. |
| april 1983 | myndigheternas rapport av problemområden m. m. inför försvarsbeslutet 1987. |
| juni 1983 | regeringens anvisningar för perspektivplaneringens fas A. |
| juni 1984 | myndigheternas rapport efter fas A. |
| sommaren 1984 | regeringens anvisningar för perspektivplaneringens fas B. |
| andra kvartalet 1985 (preliminärt) | myndigheternas rapport efter fas B (perspektivplaner för perioden efter budgetåret 1986/87). |

Därutöver har regeringen uppdragit åt försvarets forskningsanstalt att utarbeta underlag för beslut om försvarsforskningens långsiktiga inriktning. Detta arbete ansluter till de olika stegen i perspektivplaneringen.

Enligt regeringens anvisningar skall myndigheterna i sitt arbete utgå från att nästa försvarsbeslut kommer att fattas under våren 1987.

Regeringen har i anvisningarna för perspektivplaneringens fas A lagt fast vissa säkerhetspolitiska utgångspunkter och gjort en bedömning av utvecklingen i omvärlden och av framtida konfliktrisker. Dessutom har angetts vilka uppgifter i stort totalförsvaret skall kunna lösa i olika tänkta situationer, s. k. konfliktkategorier. Genom försvarsdepartementets försorg ställs vissa exempel i form av angreppsfall och krisfall till myndigheternas förfogande i början av år 1984.

Grundläggande för anvisningarna är att huvuddelen av värderingarna och målen för vårt totalförsvaret bedöms bli oförändrade även efter budgetåret 1986/87. Regeringen har därför inriktat arbetet under fas A på att i första hand ta fram ett fördjupat underlag inom ett antal områden som behöver uppmärksammas särskilt i 1987 års totalförsvarsbeslut.

Överbefälhavaren studerar i perspektivplaneringens fas A de påfrestningar som vårt land framdeles kan tänkas ställas inför i fred och under neutralitet och vilka krav dessa kan ställa på det militära försvaret. Dessutom utreder överbefälhavaren frågor både rörande försvarsmaktens krigsorganisation, bl. a. system för bekämpning av sjömål, pansarvärnssystem och luftförsvaret.

och rörande fredsorganisationen, bl. a. ett långsiktigt, principiellt mål för fredsorganisationens utveckling. Vidare utarbetar överbefälhavaren under fas A underlag avseende den svenska försvarsindustrins långsiktiga utveckling.

För de civila delarna av totalförsvaret utreds på motsvarande sätt bl. a. frågor om civilförsvarsverksamhetens knytning till samhället och medborgarna, materiel för civilförsvarets krigsorganisation, befolkningens och krigsviktiga samhällsfunktioners skydd, hälso- och sjukvården samt socialtjänsten i krig samt ledningen och försörjningen på lokal nivå. Dessutom utreds bl. a. näringslivets utveckling såvitt avser områden som kan bedömas vara eller bli särskilt kritiska från försörjningsberedskapssynpunkt, elförsörjningen samt behovet av krigsskydds- och beredskapsåtgärder i telesystemet.

Översyn av värnpliktsutbildningen

Vissa frågor om värnpliktsutbildningens utformning övervägs av en särskild kommitté som regeringen tillkallade i juni 1983. Kommittén har i uppdrag att våren 1984 lämna förslag till utgångspunkter för de fortsatta studierna av värnpliktsutbildningens utformning inför 1987 års försvarsbeslut. Kommittén har getts stor frihet att inom ramen för nuvarande principer föreslå ändringar i grund- och repetitionsutbildningen. I direktiven för kommitténs arbete har som angelägna frågor angetts bl. a. hur de ökade kraven att med fredsorganisationens resurser göra snabba insatser skall tillgodoses året runt. Vidare har angetts att kommitténs förslag bör medföra lägre sammanlagda kostnader för värnpliktsutbildningen. Kommittén skall bl. a. studera möjligheterna att ge de värnpliktiga ett ökat ansvar för sin utbildning, att ytterligare differentiera utbildningstiderna samt att samordna utbildningsresurserna mellan försvarsgrenarna.

Befälsbehovsutredningen

Regeringen tillkallade i september 1982 en särskild utredare med uppdrag att göra en översyn av kraven på utbildning och kvalitet hos militära chefer m. m. Översynen som ursprungligen främst inriktades mot de befattningsskikt som är styrande för rekrytering och utbildning har genom tilläggsdirektiv i december 1983 vidgats till att omfatta beräkningar av minimibehovet av yrkesofficerare på alla nivåer i krigsorganisationen. Utredningen som har antagit namnet befälsbehovsutredningen kommer att senast under fjärde kvartalet 1984 lämna förslag till en balanserad befälsstruktur.

Överväganden om totalförsvarets ledningsstruktur

Av stor betydelse för effektiviteten inom totalförsvaret är hur dess enheter för ledning organiseras och dimensioneras. Ett omfattande underlag har tidigare tagits fram rörande olika delområden av ledningsstrukturen. Vissa beslut har fattats, men inom flera områden pågår fortfarande utredningar och försök. Tillgängligt underlag sammanställs nu inom regeringskansliet.

I anvisningarna för perspektivplaneringens fas A har överbefälhavaren fått i uppdrag att utreda och definiera de ändringar i den militära ledningsstrukturen, främst i krig, som en reducering av antalet militärområden till fyra eller tre skulle medföra. Regeringen har vidare i september 1983 gett försvarets rationaliseringsinstitut i uppdrag att till den 1 oktober 1984 utarbeta minst ett sammanhängande alternativt förslag till ledningsstruktur för de civila delarna av totalförsvaret i fred och krig. Regeringen har dessutom i december 1983 uppdragit åt överbefälhavaren att under senare delen av 1984 redovisa sådana förändringar i organisation och arbetsformer inom och mellan de centrala staberna som bör vidtas för att stärka överbefälhavarens programsamordnande roll.

Ekonomiska utgångspunkter

Som ekonomisk utgångspunkt för delstudierna under perspektivplaneringen har regeringen angett följande:

”Studierna av angivna områden under fas A skall bedrivas med utgångspunkt i att försvarsmaktens ram efter budgetåret 1986/87 är i huvudsak oförändrad (prop. 1982/83:100 bil. 6). Härvid skall planeringen genomföras i fast pris. Reserver skall inte avdelas.

För arbetet under fas B kommer regeringen att lämna anvisningar som innebär att handlingsvägar på olika ekonomiska nivåer skall studeras. Under fas B skall vidare särskilt studeras de ramminskningar som möjliggörs av den minskande årliga värnpliktskontingenten från mitten av 1990-talet.”

3 En ny försvarskommitté bör tillkallas

Riksdagen (FöU 1981/82:18) har uttalat att den förutsätter att erfarenheterna av myndigheternas och försvarskommitténs arbete inför 1982 års försvarsbeslut tas till vara och blir vägledande för kommande arbete av detta slag. Riksdagen har vidare (FöU 1983/84:6. rskr 72) med anledning av förslag från riksdagens revisorer bl. a. uttalat att det är önskvärt att riksdagen får ett ökat inflytande på utvecklingen inom totalförsvaret. I samband härmed konstaterade riksdagen att eftersom flertalet av ledamöterna i en försvarskommitté utgörs av riksdagsledamöter innebär en sådan kommittés arbete

parlamentarisk insyn och medverkan i försvarsplaneringen.

Vid planeringen av förberedelsearbetet inför 1987 års försvarsbeslut har regeringen beaktat erfarenheterna från tidigare arbeten av detta slag. Detta har bl. a. lett fram till en något ändrad inriktning av perspektivplaneringens inledande fas. Orientering om arbetets uppläggning har lämnats till riksdagens utrikes- och försvarsutskott.

Mot bakgrund av vad jag har anfört förordar jag att en parlamentariskt sammansatt kommitté nu tillkallas för att överväga och lämna förslag om säkerhetspolitikens inriktning och totalförsvarets fortsatta utveckling m. m. efter budgetåret 1986/87.

4 Inriktningen av kommittens arbete

Säkerhetspolitiken

Sveriges säkerhetspolitik syftar till att bevara landets fred och frihet. Den formas genom en samverkan mellan utrikespolitiken, försvarspolitiken, vår politik i internationella nedrustningsfrågor, handelspolitiken och biståndspolitiken. Vår säkerhetspolitik kommer till uttryck i den alliansfria politiken i fred syftande till neutralitet i krig, stödd på ett efter våra förhållanden starkt försvar. Den kommer också till uttryck i strävandena att minska riskerna för krig och konflikter i världen.

Som grund för sina överväganden om totalförsvarets inriktning, uppgifter och sammansättning bör kommittén i en första etapp av sitt arbete analysera utvecklingen i omvärlden och de hot mot vår fred och vår frihet som kan uppkomma samt bedöma hur dessa hot kan förebyggas och mötas. Kommittén bör också analysera den svenska samhällsutvecklingen från sårbarhets- och resurssynpunkt och därvid särskilt uppmärksamma sådana delar av samhället där funktionssäkerhet och motståndskraft kan vara av väsentlig säkerhetspolitisk betydelse. Kommittén bör som bakgrund till sina överväganden ta del av de bedömningar som gjorts rörande den långsiktiga ekonomiska utvecklingen i Sverige.

Kommittén bör studera samspelet mellan olika säkerhetspolitiska medel och särskilt överväga försvarspolitikens roll inom säkerhetspolitiken.

De internationella nedrustningsförhandlingarna i vilka Sverige under lång tid spelat en aktiv roll har på senare år kommit att beröra frågor som också direkt angår förhållanden i vårt närområde och vår försvarspolitik. Kommittén bör mot denna bakgrund studera hur vår politik i internationella nedrustningsfrågor och andra förhandlingar om internationell säkerhet kan samordnas med och förstärka övriga delar av säkerhetspolitiken. Därvid bör kommittén bl. a. överväga vilka tänkbara rustningskontroll- och nedrust-

ningsåtgärder, som är särskilt betydelsefulla för Sveriges säkerhet och hur dessa påverkar Sveriges totalförsvar.

Totalförsvaret

Inom försvarspolitiken förutsätts ett samspel och en samverkan mellan totalförsvarets olika grenar: militärt försvar, civilförsvar, ekonomiskt försvar, psykologiskt försvar och övrigt totalförsvar. Kommittén bör mot bakgrund av sina överväganden om försvarspolitikens roll inom säkerhetspolitiken och sina analyser av den internationella och den inhemska utvecklingen överväga de olika totalförsvarsgrenarnas roll inom försvarspolitiken.

Det nordiska området betydelse för stormaktsblocken bedöms ha ökat. Denna utveckling har bl. a. gjort det mera troligt att Sverige kan beröras redan i ett tidigt skede av en stormaktskonflikt. Särskild vikt måste därför läggas vid totalförsvarets roll att under perioder av skärpta motsättningar mellan stormaktsblocken bidra till stabiliteten i det nordiska området och till respekten för det svenska territoriets integritet. Krav understödda av hot måste kunna avvisas. De mest resurskrävande uppgifterna för totalförsvaret är att avhålla andra makter från att angripa vårt land, att begränsa konsekvenserna för vår del av kriser och krig i omvärlden och att, om vi ändå angrips, med all kraft försvara vårt land och bevara vår nationella frihet. Kommittén bör granska dessa utgångspunkter och överväga vilka krav som mot denna bakgrund bör ställas på totalförsvarets skilda delar.

Jag har tidigare beskrivit de studier inom olika delområden som genomförs under perspektivplaneringens fas A. Med bl. a. resultaten av dessa som grund avser regeringen att under sommaren 1984 ge direktiv för myndigheternas arbete med sammanvägda förslag till planering (handlingsvägar) för perioden efter budgetåret 1986/87. Kommittén bör under en andra etapp av sitt arbete överväga och lämna förslag om totalförsvarets och de olika totalförsvarsgrenarnas inriktning efter budgetåret 1986/87. Härvid bör myndigheternas rapporter efter perspektivplaneringens fas B utgöra ett viktigt underlag. Det bör stå kommittén fritt att ta upp även andra frågor som kommittén finner bör undersökas särskilt under det fortsatta studie- och planeringsarbetet.

Kommittén bör överväga och lämna förslag om totalförsvarets ledningsstruktur i fred och krig. Härvid bör förslagen beträffande det militära försvaret och beträffande de civila delarna av totalförsvaret vara samordnade. Jag avser senare föreslå att regeringen, bl. a. på grundval av de utredningar som nu genomförs av överbefälhavaren och av försvarets rationaliseringsinstitut, ger underlag för kommitténs arbete i dessa delar.

Det militära försvaret

Säkerhetspolitiska, strategiska och militärtekniska förändringar medför kontinuerliga behov av anpassning och förbättringar inom stora delar av det militära försvaret. Samtidigt måste materiel ersättas när den inte längre är funktionsduglig. I några fall kan den tekniska utvecklingen göra det möjligt att uppnå erforderliga prestanda till lägre kostnader än tidigare. Som regel innebär dock de högre krav som efterhand måste ställas på ett flertal funktioner att kostnaderna för varje enhet kommer att öka. Som exempel på förändringar av ovan angivet slag kan nämnas utvecklingen inom elektronikområdet vilken medför krav på såväl skydd som aktiv förmåga hos flera av våra system samt den fortsatta utvecklingen av fjärrverkande vapensystems räckvidd och precision som innebär ökande krav på skydd och rörlighet hos våra förband och vapensystem.

Det är således nödvändigt med ökade satsningar inom vissa delar av krigsorganisationen. Sådana ökningar måste, i en begränsad ekonomi, mötas genom rationaliseringar och genom att målen ställs lägre inom andra områden. Tidigare beslut i sådana avvägningsfrågor har huvudsakligen inneburit en prioritering av de mest kvalificerade förbanden i krigsorganisationen. För detta har erfordrats omfattande rationaliseringar och reduktioner av fredsorganisationen och vissa antalsminskningar av de kvalificerade förbanden. Strävan har härvid varit att kompensera dessa antalsminskningar genom att säkerställa de återstående kvalificerade förbandens förmåga.

Jag har tidigare redovisat huvuddragen i 1982 års försvarsbeslut. De omfattande rationaliseringar och fredsorganisationsförändringar som där beslutades håller nu på att genomföras. Vissa möjligheter att ytterligare minska kostnaderna för fredsverksamheten, bl. a. som en följd av de minskande värnpliktskontingenterna, undersöks nu av 1983 års värnpliktsutbildningskommitté. Det är dock nödvändigt att utnyttja även andra fortsatta rationaliseringsmöjligheter. Kommittén bör studera möjligheterna att minska kostnaderna för fredsverksamheten och särskilt ange inriktningen av den fortsatta utvecklingen av fredsorganisationen. Dessa studier bör vara så långsiktiga att minskningen av värnpliktskontingentens storlek under de närmaste 15 à 20 åren kan beaktas. De kostnadsminskningar som kan uppnås på detta sätt i framtiden är emellertid knappast tillräckliga för att ge möjligheter till sådana ökade satsningar inom vissa områden som belysts ovan. Därför måste också förändrade prioriteringar inom krigsorganisationen övervägas.

Som tidigare nämnts har under de senaste årtiondena antalet kvalificerade förband minskat, i vissa fall avsevärt. Samtidigt har emellertid antalet typer av förband och funktioner varit i huvudsak oförändrat. Det militära försvaret har många olika uppgifter som i sig kräver tillgång till skilda typer av förband.

Det ligger också ett mycket stort värde i att vid ett anfall mot oss ha tillgång till flera slag av förband som i samverkan och på stort djup kan utveckla en avsevärt större försvarseffekt än vad ett mera ensidigt uppbyggt försvar skulle kunna. Till följd av utvecklingen under lång tid kan dock det enskilda systemets betydelse i detta sammanhang komma att förändras.

Kommittén skall mot denna bakgrund analysera och lämna förslag om inriktningen av det militära försvarets olika delar under perioden efter budgetåret 1986/87. Härvid bör kommittén analysera dels inom vilka områden ökade satsningar är nödvändiga, dels möjligheterna att inom en begränsad ekonomi bereda plats för sådana satsningar. Utöver analyser av hur verksamheten kan rationaliseras bör kommittén härvid överväga om något eller några av de större systemen i krigsorganisationen eller delsystem inom dessa på sikt bör utgå. Jag avser senare föreslå att regeringen, bl. a. på grundval av överbefälhavarens rapporter efter perspektivplaneringen, ger underlag för kommitténs arbete i dessa delar.

Kommittén bör tidigt överväga på vilket sätt frågorna om fredsorganisationen bör behandlas. Härvid bör prövas om en särskild kommitté (motsvarande) bör tillkallas för att ta fram underlag för försvarskommitténs slutliga överväganden och förslag.

Totalförsvarets civila delar

För totalförsvarets civila delar innebar 1982 års försvarsbeslut väsentliga förändringar av inriktningen som kommer att ta lång tid att genomföra. Under perioden efter budgetåret 1986/87 bör verksamheten i första hand inriktas på att fullfölja dessa förändringar. Kommittén bör analysera i vilken utsträckning inriktningen enligt 1982 års försvarsbeslut har kunnat förverkligas och om särskilda åtgärder behövs för att underlätta genomförandet.

Den säkerhetspolitiska utvecklingen, samhällsutvecklingen och den tekniska utvecklingen kan dock leda till behov av att i vissa avseenden ändra den enligt 1982 års försvarsbeslut gällande inriktningen. Kommittén skall mot bakgrund av sin analys av utvecklingen överväga och lämna förslag till en sådan ev. ändrad inriktning för totalförsvarets civila delar.

Härutöver bör följande delområden studeras närmare.

Enligt målsättningen för totalförsvaret är uppgifterna i krig för totalförsvarets civila delar dels att stödja de samlade försvarsansträngningarna, dels att säkerställa befolkningens och samhällsverksamhetens överlevnad. För att nå det senare målet vidtas inom det civila totalförsvaret en rad skilda beredskapsåtgärder avseende fysiskt skydd, försörjning, information, hälso- och sjukvård m. m. Kommittén bör med utgångspunkt i en samlad syn på dessa frågor lämna förslag till ambitionsnivå för sådana åtgärder.

Totalförsvaret under kriser och i krig är det svenska samhället omställt till

kris- och krigsförhållanden. Den svenska samhällsutvecklingen styrs framför allt av fredstida önskemål och behov. En sådan utveckling kan emellertid, beroende på hur den sker, göra samhället sårbart under kriser och i krig. Utvecklingen kan också leda till en stor sårbarhet för olyckor som inträffar i fred.

Samhällsutvecklingen har således stor betydelse för totalförsvarets samtliga delar. Totalförsvarets chefsnämnd har i september 1983 fått i uppdrag att utreda hur totalförsvarets intressen skall kunna tillgodoses i den fredstida samhällsplaneringen. I perspektivplaneringen studeras elförsörjningens och telekommunikationernas sårbarhet. Inom dataområdet har sårbarhetsberedningen (Fö 1981:02) studerat säkerhets- och sårbarhetsfrågor. Livsmedelsförsörjningens sårbarhet utreds f. n. av 1983 års livsmedelskommitté (Dir. 1982:103). Jag avser senare föreslå att regeringen, bl. a. grundat på de studier som genomförs, ger underlag för kommitténs arbete i dessa delar. Mot bakgrund av de förhållanden som gäller i fred bör kommittén bl. a. inom de angivna områdena föreslå ambitionsnivåer beträffande den säkerhet som bör eftersträvas för att verksamheten i erforderlig grad skall kunna fullföljas under kriser och i krig. Kommittén skall lämna förslag till finansiering av de beredskapsåtgärder som behöver vidtas i fred.

För energiförsörjningen har tidigare särskilda oljelagringsprogram beslutats. Regeringen har i proposition om vissa oljefrågor lämnat förslag till riksdagen om revidering av det t. o. m. budgetåret 1986/87 gällande oljelagringsprogrammet.

För det ekonomiska försvaret har antaganden om försörjningsuthållighet, försörjningsstandard och kristida utrikeshandel stor betydelse för utformning och dimensionering av beredskapsåtgärderna. Jag räknar med att regeringen, med ledning av bl. a. underlag från överstyrelsen för ekonomiskt försvar, senare kommer att fastställa riktlinjer som skall gälla under resterande del av den nuvarande försvarsbeslutsperioden. Kommittén bör mot bakgrund bl. a. av de antaganden som görs om säkerhetspolitiken föreslå riktlinjer för det ekonomiska försvarets olika program för perioden efter budgetåret 1986/87. Kommittén bör härvid bedöma myndigheternas planeringsantaganden om krisers längd och karaktär samt om möjligheterna att upprätthålla försörjningen med inhemska resurser mot bakgrund av målet om hög säkerhet i kriser och i krig. I det sammanhanget bör möjligheterna till och värdet, bl. a. när det gäller påverkan på behovet av beredskapslagring, av s. k. krishandelsavtal med andra länder övervägas.

Det ekonomiska försvaret har enligt 1982 års försvarsbeslut vissa uppgifter inför s. k. fredskriser. Bl. a. skall fredskrigslagring genomföras i den omfattning som anges av statsmakterna. Kommittén bör, mot bakgrund av överväganden om konsekvenser för samhället av importstörningar i fråga om f. n. fredskrislagrade varor, våra åtaganden som medlemmar i det interna-

tionella energiorganet (IEA) samt de statsfinansiella restriktionerna, pröva omfattningen av denna fredskrislagring. Härvid bör uppmärksammas de möjligheter som kan finnas till ytterligare lagring i näringslivets regi. Denna fråga utreds f. n. av beredskapslagringskommittén (H 1982:05). Vid prövningen av dessa frågor bör kommittén beakta de konsekvenser en förändrad fredskrislagring kan få för vår försörjningsberedskap under neutralitet och i krig.

Hälsa- och sjukvården samt socialtjänsten i krig gavs en delvis ny inriktning i 1982 års försvarsbeslut. För vissa områden fanns emellertid inte tillräckligt underlag för att då besluta om en långsiktig inriktning. Det gäller främst sjukvårdens skydd och sjuktransporter. Kommittén bör studera dessa områden och föreslå en inriktning och finansiering. I samband med överväganden om planeringsriktlinjerna för det ekonomiska försvaret bör motsvarande överväganden göras för försörjningsberedskapen för hälso- och sjukvården. Det bör också ankomma på kommittén att pröva formerna för sjukvårdshuvudmännens medverkan i totalförsvaret.

Försvarsforskning och försvarsindustri

Den svenska alliansfria utrikespolitiken förutsätter att vi har egna resurser att successivt utveckla och förändra försvaret så att det kan anpassas till ändrade tekniska och politiska villkor i omvärlden. Försvarsforskning och industriell kapacitet är viktiga instrument för detta. På grund av kostnadsutvecklingen är det emellertid av stor vikt att noggrant prioritera de kompetenser och produktionsresurser som på sikt skall upprätthållas inom landet. Kommittén bör därför överväga ambitionsnivån vad avser framtida tillgång till inhemsk kapacitet för forskning, utveckling och produktion för totalförsvarets räkning. Jag avser senare föreslå att regeringen, bl. a. på grundval av de studier som genomförs av överbefälhavaren och av försvarets forskningsanstalt, ger underlag för kommitténs arbete i dessa delar.

Priskompensationssystem

Sedan lång tid har riksdagen i sina fleråriga försvarsbeslut beträffande det militära försvaret och civilförsvaret dels anvisat ekonomiska ramar för hela försvarsbeslutsperioden, vilka angetts i ett fast prisläge, dels bestämt det system enligt vilket dessa ekonomiska ramar skall räknas upp för att kompensera dessa för inträffade pris- och lönestegringar. Från och med budgetåret 1969/70 beräknades compensationen med hjälp av nettoprisindex (NPI). I 1982 års försvarsbeslut bestämde riksdagen att det militära försvaret och civilförsvaret (utom skyddsrum) skall kompenseras för pris- och lönestegringar under perioden 1982/83–1986/87 enligt ett nytt priskompen-

sationssystem baserat på en särskilt beräknad försvarsprisindex (FPI). Priskompensationen för civilförsvarets utgiftsram för skyddsrum baseras även i fortsättningen på NPI.

Det kan redan nu konstateras att den priskompensation som utgår enligt FPI inte i den omfattning som avsågs vid övergången till det nya systemet täckt de fördyringar som inträffat hittills under försvarsbeslutsperioden. Den största orsaken till detta är den ofördelaktiga kursutvecklingen för vissa valutor, särskilt den stora dollarkurstegringen.

Regeringen (prop. 1983/84:112) har föreslagit riksdagen att uppräknigen av basbeloppet liksom beräkningen av prisregleringsmedel som utbetalas under respektive budgetår intill nästa försvarsbeslutsperiod skall ske med beaktande av förändringar i växelkurser m. m. Givna reala resursramar underlättar försvarets planering och genomförandet av den beslutade inriktningen. En utökad indexering av anslagen strider emellertid mot de budgetpolitiska ambitionerna och motverkar dessutom strävandena att vid ändrade växelkurser omdisponera försvarets inköp.

Kommittén bör överväga och lämna förslag om i vilka former och i vilken utsträckning sådana fördyringar som inte täcks av det i 1982 års försvarsbeslut fastställda priskompensationssystemet lämpligen skall ersättas. Härvid bör tillämpningen av det nu föreslagna kompletterande systemet studeras. Likaså bör för- och nackdelar med en sålunda utökad indexering av anslagen övervägas.

Kommittén bör vidare utreda formerna för styrning av utgifterna för totalförsvarets civila delar. För- och nackdelar med olika former skall belysas. Härvid skall såväl behovet av långsiktig stabilitet i planeringen som behovet av handlingsfrihet på kortare sikt beaktas.

Statsmakternas åtgärder under en försvarsbeslutsperiod

Statsmakternas inriktning och fleråriga planeringsramar för det militära försvaret och civilförsvaret med bl. a. ett prisregleringssystem och årsvisa budgetbeslut skapar förutsättningar för en långsiktig och förutseende planering och en rationell verksamhet. Periodens längd innebär emellertid att det successivt uppstår allt större osäkerheter. Dessa har sin grund i svårigheterna att beräkna kostnaderna på lång sikt.

Vidare bygger planeringen på prognoser bl. a. av den framtida säkerhetspolitiska och tekniska utvecklingen. Under den senare delen av försvarsbeslutsperioden kan det därför uppstå behov av att i vissa delar ändra planeringen. Till följd av osäkerheter om den framtida inriktningen kan det då också uppstå svårigheter att rationellt utnyttja vissa produktionsresurser, främst de för materielanskaffning och anskaffning av anläggningar. Försvars-

kommittén bör överväga på vilket sätt statsmakterna bör behandla de svårigheter som kan uppstå av angivna skäl.

Riksdagens inflytande

I enlighet med vad riksdagen (förs. 1982/83:22, FöU 1983/84:6, rskr 72) har anfört angående riksdagens inflytande på utvecklingen inom totalförsvarssektorn bör försvarskommittén pröva i vilken utsträckning och på vad sätt de framförda förslagen kan tillämpas före, i samband med och efter nästa långsiktiga försvarsbeslut.

Tidpunkt för kommitténs rapporter

De av kommitténs förslag som är av betydelse för myndigheternas programplanering av perioden efter budgetåret 1986/87 bör redovisas i sådan tid att de kan beaktas i regeringens anvisningar våren 1986 för denna planering, dvs. senast vid årsskiftet 1985–1986.

Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar chefen för försvarsdepartementet

att tillkalla en kommitté med högst sju ledamöter med uppdrag att överväga och lämna förslag om säkerhetspolitikens inriktning och totalförsvarets fortsatta utveckling m. m. efter budgetåret 1986/87.

att utse en av ledamöterna att vara ordförande,

att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt kommittén.

Vidare hemställer jag att regeringen beslutar

att kostnaderna skall belasta fjärde huvudtitelns kommittéanslag.

Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

(Försvarsdepartementet)

...the ... of ...

...the ... of ...

...the ... of ...

...the ... of ...

...the ... of ...

...the ... of ...

...the ... of ...

...the ... of ...

...the ... of ...

...the ... of ...

...the ... of ...

...the ... of ...

...the ... of ...

...the ... of ...

...the ... of ...

Bilaga 2

FÖRSVARSUPPGÖRELSE

Undertecknade partier har idag uppdragit åt sina representanter i 1984 års försvarskommitté att fullfölja arbetet i kommittén med följande inriktning.

1. Militärt försvar

1. Utgångspunkten för överenskommelsen är planeringsnivån och inriktningen i stort i ÖB:s programplan 87-92 nivå 1, dvs. en ekonomisk nivå på 23 759 milj. kr./år i prisläge februari 1986. Detta prisläge gäller för samtliga nedan angivna belopp.

Ramen för militärt försvar höjs per 1987-07-01 med 840 milj. kr. Därefter höjs ramen varje budgetår till och med 1991/92 med 200 milj. kr., vilket sammanlagt ökar den militära ramen med 6 200 milj. kr. under femårsperioden, för att slutåret i perioden uppgå till 1 640 milj. kr. Reserver har avsatts med 1 500 milj. kr. för perioden. Pris-kompensation av militära ramen skall ske enligt försvarskommitténs förslag.

För tiden från 1992-07-01 tillåts överbefälhavaren att planera med en köpkraftsram som motsvarar en prolongering av den militära ramens totala nivå år 1991/92, dvs. 8,2 miljarder kr. över grundnivån för perioden 1992-97. Reserver, som bör uppgå till minst samma belopp som första perioden, bör skapas genom fortsatta rationaliseringar och förändringar inom försvaret. Dessa skall redovisas inför 1992 års försvarsbeslut.

2. Ovanstående förvarsekonomi möjliggör följande åtgärder (de ekonomiska beräkningarna framgår av särskild bilaga):

- a) Förstärkning av luftförsvaret främst genom att
- Under första perioden anskaffas två bataljoner luftvärn med längre räckvidd. Ytterligare medel beräknas för andra perioden. Före anskaffningsbeslut skall dock hela luftvärnplaneringen skyndsamt ses över.
 - Jaktflygets beväpning förstärks. Ny elektronik till vår nuvarande radarjaktrobot anskaffas i samverkan mellan svensk och europeisk industri. Vidare startas ett teknikprogram för att skapa handlingsfrihet att kunna utveckla en ny svensk radarjaktrobot i vilken den redan anskaffade nya elektroniken kan användas. Beslut beträffande en eventuell sådan utveckling fattas först 1992. Med denna inriktning och med fullföljande av hittillsvarande planer i övrigt torde tillgången till lämplig jaktbeväpning vara säkerställd under 90-talet. För tiden därefter kommer handlingsfrihet att finnas.
 - Kapaciteten för telekrigföring prioriteras genom avsevärt ökad motmedelssatsning för Viggen och JAS Gripen.

Den planerade ramen för perioden 1992-97 möjliggör ytterligare förstärkning av luftförsvaret, varvid utökning av antalet JAS- Gripen bör övervägas inför 1992 års försvarsbeslut.

- b) Utbildnings- och övningsverksamheten förbättras inom samtliga försvarsgrenar. Utbildningssystemet och fredsorganisation inom armén ses över. Riksdagsbeslut i den frågan skall fattas våren 1989. Behovet av ytterligare medel för förbättrad utbildningsverksamhet inom armén kan då beräknas och bör inom ovan angiven ram kunna avdelas fr.o.m. 1989-07-01.

Under den aktuella femårsperioden prioriteras vissa system och funktioner inom marinen och flygvapnet. Under den därpå följande femårsperioden är inriktningen att prioritera arméns materiella förnyelse i en moderniserad struktur och organisation. Att lägga fast denna blir en huvudpunkt inför 1992-års försvarsbeslut.

- c) En betydande kvalitativ förstärkning av ubåtsskyddet sker, bl. a. genom anskaffning av nya och bättre hydrofoner till ubåtar och övervattensfartyg. Även den fasta undervattensbevakningen förstärks. Den personella kvalitén förbättras genom förstärkt utbildning.
- d) Ubåtssystemet förbättras genom:
- Livstidsförlängning av två ubåtar (Sjöormen). Därmed ökar antalet ubåtar från 12 till 14 under 90-talet.
 - Beredskapen och övervakningsförmågan ökas genom att ytterligare ubåtar hålls i drift.
 - Flertalet ubåtar förses med minutläggningskapacitet (mingördlar).
- Avdelade medel bör göra det möjligt att tidigarelägga anskaffningen av Ubåt 90.
- e) Studier och prov beträffande nytt stridsfartyg med mångsidig användning och ny teknik genomförs i första perioden. Provfartyg anskaffas snarast efter 1992.
- f) Skärgårdsförsvaret i viktiga områden moderniseras snabbare.
- g) Utökad kapacitet för trupp- och sjuktransport genom anskaffning av nya helikoptrar.
- h) Den svenska sjömålsroboten 15 anskaffas för fyra kustrobotförband. Vidare ges också Attackviggen möjlighet att bära robot 15.
- i) Underrättelsetjänsten förstärks enligt försvarskommitténs förslag.
- j) Åtgärder vidtas för att snarast kunna täcka akut personalbrist och därigenom tillgodose försvarsmaktens behov av anställd personal. Vidare har medel inräknats för en viss real höjning av värnpliktsförmånerna.

B. Civilt Totalförsvaret.

En sammanhållen ram för civilt totalförsvaret, som årligen automatiskt priskompenseras, skall finnas fr.o.m. detta försvarsbeslut. Ramen uppgår till 7 823 milj. kr. i prisläge 1986/87 för femårsperioden. (Ramberäkningen framgår av bilaga). Inriktningen skall i första hand vara följande.

- a) En kraftig förstärkning av uthållighet och kapacitet för sjukvård i krig.
- b) Ökad satsning på att minska telesystemets sårbarhet.
- c) Förbättrade möjligheter till kommunalteknisk försörjning (el, värme osv.) i krig.
- d) Förbättrad övnings- och utbildningsverksamhet inom hela civila totalförsvaret. Satsning på det frivilliga hemskyddet.
- e) Fortsatt satsning på det kommunanknutna civilförsvaret.
- f) Koncentration av insatser för befolkningskydd till områden med mer betydande risker vid krigshandlingar, medan skyddsrumbyggandet i övrigt begränsas. Skyddsrumbyggande i s.k. riskområden i samband med nyproduktion kan ske i oförändrad omfattning.
- g) Neddragning av beredskapslager, främst olja, till följd av en delvis ändrad bedömning av krisers längd och karaktär. Sålunda utförsäljes fredskrislager inom metall och kemiområdet. I övrigt sker vissa neddragningar inom det ekonomiska försvaret.

C. Finansiering.

Beträffande finansieringen har följande överenskommits.

Den ovan nämnda neddragningen av oljelager sker i form av minskade tvångslager hos oljeföretagen. De minskade lagringskostnaderna lämnar utrymme för en skattehöjning utan att konsumentpriserna behöver höjas. Prisledande oljeföretag har i detta sammanhang utfäst sig att ej höja konsumentpriserna vid en höjning av olje- och bensinskatten med 800 milj. kr. per år (varav 100 milj. kr. åtgår för att överta viss lagringskyldighet från oljeföretagen.)

För att täcka resterande kostnader kommer ytterligare höjning av olje- och bensinskatte att behöva ske.

Vissa beslutade satsningar inom den civila delen av totalförsvaret finansieras genom tillämpning av de särskilda finansieringsprinciperna som försvarskommittén utarbetar. Sålunda bekostas t. ex. satsningarna på telesystemet av televerket.

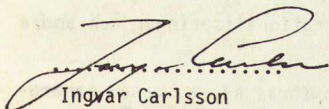
Det totala finansieringsbehovet uppgår till 1 640 milj. kr. på årsbasis i slutet av femårsperioden. Finansiering sker enligt följande

| | |
|--|-------|
| Skattehöjning i anslutning till | |
| minskade tvångslager (netto) | 700 |
| Finansiering via civilt totalförsvaret | 250 |
| Övr skattehöjning av olja och bensin | 690 |
| Summa | 1 640 |

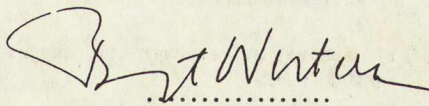
Skattehöjningarna utöver den höjning som finansieras genom oljebranschens åtaganden skall ske fr.o.m. 1987-07-01 och fördelar sig enligt följande:

| | |
|--------|-----------------------|
| Olja | 20 kr./m ³ |
| Bensin | 10 öre/liter |

Med överenskomna inkomstförstärkningar har förvarsuppgörelsen finansierats i sin helhet.


Ingvar Carlsson

För S


Bengt Westerberg

För Fp

BilagaÖkningar i förhållande till nivå 1 i ÖB:s programplan (gröna boken)

Anm: Siffrorna i kolumnerna nedan anger för perioden 1987-92 en inriktning som baseras på kända uppgifter betr priser, kostnader och tekniska förhållanden. För perioden 1992-97 är naturligtvis dessa förhållanden mer osäkra. Kolumnen är med för att ange konsekvenser av gjorda åtaganden samt preliminär inriktning av reformutrymme på sikt.

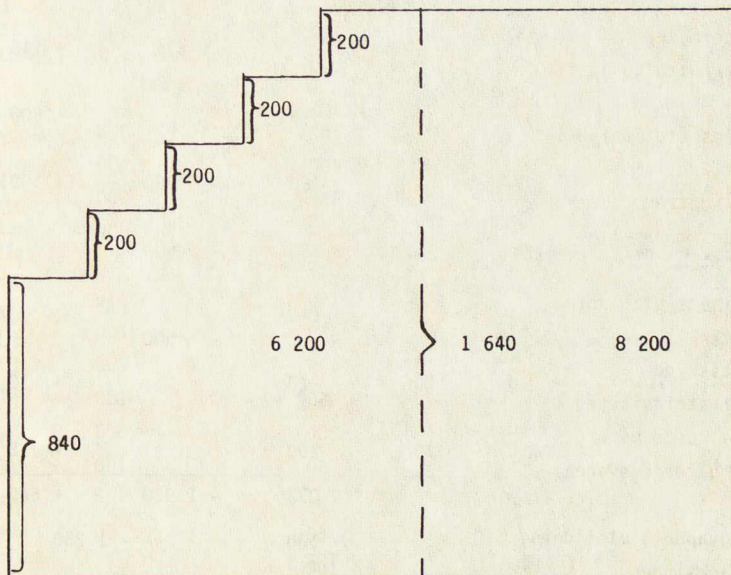
| OBJEKT/VERKSAMHET (milj. kr.) | 1987-1992 | 1992-1997 |
|----------------------------------|-------------------|---------------------|
| Vplförmåner | 100 | 100 |
| Underrättelsetjänst | 150 | 150 |
| Arméns utbildning | 700 | 900 |
| Luftvärn | 400 | 400 |
| Helikoptrar | 400 | 100 |
| Arméns förnyelse | - | 1 800 |
| Marinens utbildning | 150 | 150 |
| Ubåtar | 450 | 200 |
| Ubåtsskydd | 400 | 250 |
| Nytt stridsfartyg | 50 | 200 |
| Tung kustrobot | 200 | 300 |
| Skärgårdsförsvaret | 50 | 100 |
| Flygvapnets utbildning | 50 | 50 |
| Attackviggen | 100 | - |
| Jaktviggen | 300 | 100 |
| JAS-Gripen | 500 | 1 300 |
| Jaktrobot | 1 500 | 2 100 |
| | 5 500 | 8 200 ¹⁾ |
| Reserver | 1 500 | |
| Reduceringar | 800 ²⁾ | |
| Finansieringsbehov | 6 200 | |

1) Behovet av reserver tillgodoses genom rationaliseringar och andra förändringar.

2) Reduceringar om 600 milj. kr. bör genomföras bl. a. genom senareläggning av vissa materielbeställningar inom främst armén. Dessutom bör prövas besparingar rörande lokalförsvarsförband. Vidare görs en reducereing med 200 milj. kr. rörande civil personal.

BILAGA

Utvecklingen av den militära ramen
(milj. kr.)



Bilaga

Civilt totalförsvar, milj. kr.

| | Prisläge 1986/87 | Prisläge 1987/88 | Perioden 1987/92 ⁴⁾ | |
|--|------------------|---------------------|--------------------------------|-----------------------|
| | Anslag 1986/87 | Perioden | Minskning | Ökning |
| <u>Civilt försvar</u> | 1 126 | 5 630 ¹⁾ | | |
| Skyddsrum | | | - 750 ²⁾ | |
| Utbildning | | | | + 145 |
| Hemskydd | | | | |
| Övrigt | | | | |
| <u>Hälso- och sjukvård</u> | 119,2 | 596 | | + 500 |
| <u>Telekommunikationer</u> | 12 | 60 | - 60 | (+ 300) ³⁾ |
| <u>Förutvarande ekonomiska försvaret</u> | 512 | 2 560 | - 600 | |
| Fredskrislager m.m. | | | - 500 | |
| <u>Psykologiskt försvar</u> | 5,4 | 27 | | + 10 |
| <u>Övrigt</u> | 40 | 200 | | + 5 |
| | 1 814,6 | 9 073 | - 1 910 | + 660 |
| Prisomräkn prel | + 100 1 914,6 | + 500 9 573 | | - 1 250 |

Anm: 1) Härutöver får under budgetåret 1986/87 ej utnyttjade medel för skyddsrum överföras till perioden

2) Förutsätter en minskning av bemyndigandenivån med 1 250 under perioden.

3) Finansieras av televerket

4) Den exakta fördelningen inom angiven totalram skall övervägas ytterligare inom Försvarskommittén

Bilaga 3 Beräkningsunderlag för partiernas ställningstaganden

1 Totalförsvarets militära del (milj. kr.)

| Objekt/Verksamhet ¹ | 1987–1992 | | | 1992–1997 | | |
|--------------------------------|--------------|--------------|--------------|----------------------|---------------|---------------|
| | s+fp | c | m | s+fp | c | m |
| Värnpliktsförmåner | 100 | 150 | 100 | 100 | 150 | 100 |
| Underrättelsetjänst | 150 | 150 | 150 | 150 | 150 | 150 |
| Arméns utbildning | 700 | 850 | 900 | 900 | 1 000 | 900 |
| Luftvärn | 400 | 400 | 650 | 400 | 400 | 1 100 |
| Helikoptrar | 400 | 300 | 400 | 100 | 200 | 600 |
| Arméns förnyelse | – | – | 250 | 1 800 | 2 100 | 2 800 |
| Marinens utbildning | 150 | 100 | 150 | 150 | 150 | 150 |
| Ubåtar | 450 | 550 | 550 | 200 | 200 | 450 |
| Ubåtsskydd | 400 | 400 | 500 | 250 | 250 | 350 |
| Kustkorvetter | – | – | 400 | – | – | 450 |
| Nytt stridsfartyg | 50 | – | – | 200 | 250 | – |
| Tung kustrobot | 200 | 200 | 200 | 300 | 300 | 300 |
| Skärgårdsförsvaret | 50 | 50 | 100 | 100 | 100 | 100 |
| Flygvapnets utbildning | 50 | 50 | 50 | 50 | 50 | 50 |
| Flygbaser | – | 50 | – | – | 150 | – |
| Vissa motmedel m. m. | – | 50 | 100 | – | 350 | 2 200 |
| AJ 37 Viggen | 100 | 100 | 100 | – | – | – |
| JA 37 Viggen | 300 | 1 200 | 1 700 | 100 | 600 | 200 |
| JAS 39 Gripen | 500 | 500 | 500 | 1 300 ² | 1 500 | 2 350 |
| Jaktrobot | 1 500 | 1 500 | 1 100 | 2 100 | 2 100 | 2 100 |
| <i>Summa</i> | <i>5 500</i> | <i>6 600</i> | <i>7 900</i> | <i>8 200</i> | <i>10 000</i> | <i>14 350</i> |
| Reserver | 1 500 | 1 500 | 1 500 | (1 500) ³ | – | 3 000 |
| Reduceringar | –800 | –800 | –700 | – | – | –850 |
| Bombkapsel | – | –500 | – | – | – | – |
| <i>Finansieringsbehov</i> | <i>6 200</i> | <i>6 800</i> | <i>8 700</i> | <i>8 200</i> | <i>10 000</i> | <i>16 500</i> |

Anm 1 Objekt eller verksamhet utöver ÖB:s programplan 87–92 nivå 1.

Anm 2 Kan avse flera flygplan eller andra åtgärder för att stärka luftförsvaret.

Anm 3 Minsta tillåtna reserv. Behovet av reserver tillgodoses genom rationaliseringar och andra förändringar inom försvaret.

2 Totalförsvarets civila del (milj. kr.)

| | 1986/87 ² | 1987-92 ² (prol.) | s+fp ^{1 3} | c ³ |
|---------------------------------|----------------------|---------------------------------|---------------------|----------------|
| Civilförsvaret | 1 126 | 5 630 | | |
| – Skyddsrum | | | – 750 | – 650 |
| – Övrigt | | | + 145 | + 195 |
| Hälso- och sjukvård | 119,2 | 596 | + 500 | + 500 |
| Telekommunikationer | 12 | 60 | – 60 | |
| Förutvarande ekonomiskt försvar | 512 | 2 560 | – 600 | – 390 |
| Fredskriser | | | – 500 | – 420 |
| Psykologiskt försvar | 5,4 | 27 | + 10 | + 10 |
| Övrigt | 40 | 200 | + 5 | + 5 |
| | 1 814,6 | 9 073 | – 1 250 | – 750 |

¹ Ledamoten Bildt har anslutit sig till den av s+fp angivna totalramen men tar inte ställning till fördelningen inom denna.

² Prisläge 1986/87

³ Prisläge 1987/88

Statens offentliga utredningar 1987

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

- Otillbörlig efterbildning. [1]
- Dödsboägande och samägande av jordbruksfastighet m. m. [2]
- Folkstyrelsens villkor. [6]
- Barnets rätt. [7]

Utrikesdepartementet

- Svenska försvarsindustrins utlandsverksamhet. [8]

Försvarsdepartementet

- Det svenska totalförsvaret inför 90-talet. [9]

Finansdepartementet

- Långtidsutredningen '87. [3]

Civildepartementet

- En ny kyrkolag m. m. Del 1. [4]
- En ny kyrkolag m. m. Del 2. [5]



Statens offentliga utredningar 1987

Kronologisk förteckning

1. Otillbörlig efterbildning. Ju.
2. Dödsboäggande och samägande av jordbruksfastighet m. m. Ju.
3. Långtidsutredningen '87. Fi.
4. En ny kyrkolag. Del 1. C.
5. En ny kyrkolag. Del 2. C.
6. Folkstyrelsens villkor. Ju.
7. Barnets rätt. Ju.
8. Svenska försvarsindustrins utlandsverksamhet. Ud.
9. Det svenska totalförsvaret inför 90-talet. Fö.





ALLMÄNNA FÖRLAGET

ISBN 91-38-09666-8
ISSN 0375-250X