

samhällsekonomisk än anskaffning direkt för militärt och civilt försvar. Frågan aktualiseras inte minst av det förhållandet att krigsmakten i programplaner efter 1972 års försvarsbeslut anger att man alltmer bör bygga på det civila samhällets resurser i fråga om t. ex. arméns träng- och ingenjörfunktioner.

Med hänvisning till det anförda hemställs

att riksdagen hos Kungl. Maj:t begär utredning om det ekonomiska försvarets organisation och uppgifter, varvid särskilt beaktas

- a) behovet av ett snart införande av ett planeringssystem för det ekonomiska försvaret,
- b) behovet av en målsättning för det ekonomiska försvaret där bl. a. uthållighet och försörjningsstandard för olika sektorer anges,
- c) behovet av att låta det ekonomiska försvaret få ansvaret även för planering och åtgärder för att öka samhällets beredskap mot "fredskriser" av den typ som oljehändelserna vintern 1973/74 aktualiserat,
- d) möjligheten att låta det ekonomiska försvaret bygga upp vissa lager i syfte att underlätta näringslivets försörjning med viktiga råvaror även i "fredskriser",
- e) möjligheten att genom stimulansåtgärder öka tillgången i fredssamhället av sådan materiel och sådana anläggningar som annars för högre kostnad måste anskaffas särskilt för krigsorganisationen.

Stockholm den 24 januari 1974

KARL BENGTTSSON (fp)
i Varberg

HANS PETERSSON (fp)
i Röstånga

Frågan måste resas, om inte det ekonomiska försvaret delvis bör få uppgifter även inom denna sektor. Vissa råvaror och halvfabrikat – vi kan kalla dem strategiska – måste med hänsyn till krigsproduktionen finnas lagrade i vårt land. Det rör sig då om direkt statliga lager, däremot endast för oljan om subventionerade tvångslager hos importörer och näringsliv. Ju större osäkerhet på ett råvaruområde, desto större motiv finns sannolikt att öka lagringen för krigsproduktionen eftersom omsättningen av dessa lager plötsligt kan försvåras.

Utöver de krigsmässigt motiverade lagren – som i princip aldrig i fredstid får understiga erforderlig storlek – bör en ytterligare lagerhållning inom det ekonomiska försvaret övervägas. Denna kvantitet "ovanför" det direkt krigsmässigt motiverade skulle kunna ställas till näringslivets förfogande vid fredskriser. Inköpen för dessa lager skulle helst göras när prisnivån för en viss vara var tämligen låg, medan utförsäljning kunde ske i bristsituationer – utan att staten fördenskull hade anledning att ta ut "svartabörspriser". Ett alternativ eller komplement vore statliga stimulansåtgärder till näringslivet för att öka tillgången på lager inom landet av "strategiska varor".

Materiel genom stimulans

Detta tangerar en annan tankegång som måhända ytterligare bör prövas, nämligen att i beredskapssyfte stimulera sådan anskaffning av maskiner, anläggningar och fordon som gynnar totalförsvaret.

Finns ett par alternativa produktionsprocesser, varav den ena kan fungera vid avspärning men inte den andra, borde det vara tänkbart att delvis subventionera den förra – åtminstone i de fall där eljest särskilda maskiner måste anskaffas av överstyrelsen för ekonomiskt försvar för att hållas i beredskap för ett avspärningsläge.

Antag att krigsorganisationen behöver ett visst antal helikoptrar. Om företaget och andra skaffar ett större antal kan krigsorganisationen mer bygga på rekvisition från den civila sidan, och försvarets behov av egen anskaffning kan bli mindre. (Civilförsvarets flyggrupper bygger t. ex. helt på flygklubbar och enskildas flygplan.) Civila fartyg, som kan användas som hjälpfartyg för minsvepning, minfällning, kustsjöfart i krig etc., kan minska behovet av eljest nödvändiga militära anskaffningar. Krigsmakten har ett mycket stort behov av lastbilar med tämligen god terrängframkomlighet och t. ex. 6 tons lastförmåga. Ju fler sådana som finns i civilt bruk, desto mindre behov av särskild militär anskaffning. Men om den civila lastbilsparken alltmer specialiseras, från små enheter för enbart stadstrafik till jätteenheter med mycket speciella arrangemang för olika produktslag, blir användbarheten för försvaret allt mindre.

Liknande resonemang kan föras från fält till fält. Alltså: Kan man genom en begränsad ekonomisk insats stimulera till en något annorlunda struktur för olika anläggningar och tekniska enheter inom fredssamhället i sådan omfattning att behovet av särskild anskaffning för krig och beredskap nedgår? I så fall är den vägen i tillämpliga delar mer

även andra anledningar än krig bakom bortfallet eller minskningen av en eller flera varor i vår import. Politiska åtgärder, hinder för sjöfarten, naturkatastrofer, långvariga strejker i vissa producentländer, extrema marknadsförändringar — allt kan till verkningar ge situationer som kräver en svensk handlingsberedskap.

Det är inte så att om man planerat för en total avspärrning och ett krigsläge så klaras problem på lägre nivå av sig själva inom ramen för vad som planerats för det svåra fallet.

Tvärtom finns väsentligt andra problem vid en fredskris. De senaste månadernas händelser på oljeområdet har klart illustrerat detta.

1. Vid en total avspärrning av vårt land upphör också exporten. Vi kan alltså i ett sådant läge helt inrikta oss på att förse hemmamarknaden, men bortfall av viktiga importvaror — vilka också ingår som underlag för vår exportindustri — ger snarare svårare problem i fredskrisen.

2. I en situation med stark krigsrisk bortfaller mer eller mindre fredskrisens svåra hot om arbetslöshet. Vid mobilisering till krigsmakten och behov av folk till viktig krigsproduktion är det snarare fråga om att finna tillräckligt med människor till allt som måste utföras. AMS planerar för beredskapsläget i syfte att ta till vara mesta möjliga arbetskraft, medan fredskrisen i stället ger hot om allvarliga sysselsättningsproblem.

3. I en mer eller mindre total avspärrning kan standarden sänkas ner mot "primitiv överlevnadsnivå"; ett oklart begrepp och komplicerat i ett starkt urbaniserat samhälle, där t. ex. en stor del av befolkningen inte har annat än lätta innekärl och föga av sådant som behövs av varma underkläder, tjockare skodon och andra värmande plagg när värmesystem slås ut. Mycket genomgripande ransoneringar och påbud kan då genomföras och sannolikt accepteras. Men i en fredskris torde den psykologiska benägenheten att underkasta sig restriktioner vara klart mindre.

De anförda exemplen på skillnader mellan krigsfall/total avspärrning och fredskris illustrerar att planeringsförutsättningarna är väsentligt annorlunda. Eftersom överstyrelsen för ekonomiskt försvar och andra myndigheter enbart haft i uppdrag att planera för den första typen är handlingsberedskapen för den senare typen alltför svag. En lång rad hypotetiska fredskriser behöver skisseras för att lämpliga beredskapsåtgärder skall kunna analyseras fram. Vidare måste undersökas hur ett förvarningssystem skall byggas upp för att möjliggöra att tidiga informationer om tänkbara åtstramningar i vår försörjning skall kunna erhållas.

Lager även för fred?

Vår ekonomi bygger på tillförsel av en lång rad råvaror. Stoppas tillförseln av någon kan hela branscher tvingas slå igen för längre eller kortare tid. För några år sedan gavs ett exempel på hur en brist på nickel var nära att stoppa tillverkningen av specialstål. Den tidigare berörda tendensen till minskad lagerhållning inom näringslivet accenturerar detta problem.

olika verksamheter ses om möjligt över vart tredje år.

En illustration till att förhållandena kan skifta tämligen snabbt är utvecklingen inom TE:KO-industrin och skoindustrin. Den statliga försörjningsberedskapsutredningen har synat dessa områden, där en alltför kraftig nedgång av svensk produktionskapacitet kan antas leda till oacceptabla verkningar för beredskapen vid en längre avspärning. Riksdagen har 1972 fattat beslut i anledning av en proposition byggd på utredningens ställningstaganden. I nästa etapp ses läkemedelsindustrin över utifrån liknande utgångspunkter.

På efterkälken

Inför 1972 års försvarsbeslut och perspektivplanearbetet mätades s. k. miljöutredningar: krigsmaktens miljöutredning (KMU) och befolkningsskyddets miljöutredning (BMU), med representation från olika delar av totalförsvaret, berörda fackmyndigheter, departement och forskare från försvarets forskningsanstalt. Dessa utredningar skulle ange ett slags utgångsvärden i form av bedömningar av möjliga internationella utvecklingar, som kunde ge risker för aggression mot vårt land, och även förhållanden inom landet av betydelse för motståndsförmågan analyserades.

Tyvärr tillsattes en liknande miljöutredning för det ekonomiska försvaret (EMU) väsentligt senare än de andra utredningarna. Resultat från EMU kunde därför inte ligga till grund för 1972 års försvarsbeslut mer än i mycket allmänna och alltför schematiserade former. Avdelningschef Sture Gyllö, ordförande i EMU, har i en skrift 1972 ("Långsiktspolering inom det ekonomiska försvaret", Folk och Försvars skriftserie) belyst de mycket stora luckor som finns i vårt vetande kring de faktorer som borde vara avgörande för det ekonomiska försvarets långsiktspolering. Vad som anförs i skriften torde äga giltighet även i dag, kanske till följd av utvecklingen i ännu högre grad.

Det är därför angeläget att ett planeringssystem för det ekonomiska försvaret snarast fastställs. Vidare bör inom ramen för detta nya system också så snart som möjligt anges en målsättning för det ekonomiska försvaret såsom styrning av dess verksamhet. Det är inte acceptabelt att ett sådant beslut skall dröja ända till 1977, då långsiktspoleringen för militärt försvar och civilförsvar skall revideras. Tiden fram till 1977 är så lång att åtskilligt inom det ekonomiska försvaret kan bli feldimensionerat om det inte finns en övergripande syn.

Beredskap för "fredskriser"

I det sammanhang finns det stark anledning att betona vikten av att det ekonomiska försvaret får bestämda uppgifter även för fredskriser eller för olika former av det ovan nämnda krisfall typ d: "Krig i vår nära omvärld eller på andra håll, som medför helt eller delvis avbruten utrikeshandel." Ett mycket brett spektrum borde här studeras, t. ex.

– en faktor som också är av utomordentlig betydelse vid bedömningen av den svenska krigsmaterielindustrins förmåga att i ett skärpt läge kunna öka sin produktion.

Ett ytterst viktig faktor är de minskade lagren. Genom nya planeringsmetoder inom näringslivet, snabbare transporter och effektivare metoder för lagerhantering har lagren av såväl råvaror och halvfabrikat som färdigvaror minskat i förhållande till årsomsättningen.

Ju mindre lager som finns inom näringslivet, desto större lager kan på avgörande områden behöva ordnas i regi av överstyrelsen för ekonomiskt försvar eller andra statliga myndigheter. En mellanform är subventionerad tvångslagring, som åläggs näringslivet.

Denna utveckling mot ett sårbarare näringsliv och ett näringsliv i stark omvandling ställer väsentligt större krav på planering och planläggning från det ekonomiska försvarets sida.

Denna planläggning och planering hänger dock i luften om inte i botten finns en målsättning, t. ex. i fråga om den uthållighet och den standard i försörjningen som det ekonomiska försvaret skall utgå från. Det är av föga värde om många delar av försörjningsförsvaret har stor uthållighet, men hela systemet ändå faller samman därför att en eller två viktiga element har en klart kortare uthållighet. De resurser som sätts in bör därför koncentreras till de punkter som bedöms angelägnast, men dessa punkter kan antas vara olika i olika typer av angreppsfall och krisfall.

Långsiktsplanering

Det är djupt otillfredsställande att det ekonomiska försvaret inte har en klar målsättning och en klar planering. När – inför 1972 års försvarsbeslut – det nya planeringssystemet för krigsmakten och civilförsvaret infördes togs inte det ekonomiska försvaret med.

Det är angeläget att ett planeringssystem för det ekonomiska försvaret snarast läggs fast. Det finns mycket som talar för att detta inte bör få samma utformning som de 15-åriga perspektivplanerna för krigsmakten och civilförsvaret – ty på dessa områden finns en klar överordnad ansvarig instans, medan det ekonomiska försvaret ju har en lång rad myndigheter inblandade. Ett system för det ekonomiska försvaret måste därför vara mer överskådligt och mindre expertbetonat än perspektivplanerna för militärt försvar och civilförsvaret.

Vidare kan ifrågasättas om det ekonomiska försvaret har behov av en 15-årig planeringshorisont. Inom det militära försvaret finns vapensystem som tar något årtionde att utveckla och som sedan kan antas vara i tjänst 15–20 år. Också försvarets fredsorganisation, utbildningsapparat, verkstäder m. m. kräver lång planeringstid för att kunna dimensioneras rätt.

Det ekonomiska försvaret däremot bör kunna arbeta med kortare tidsperioder. Hittills har varulagringen styrts av en femårig lagringsplan, som beträffande detaljinhållet fortlöpande revideras med hänsyn till förändringar i näringslivet och försörjningsbehoven. Övrig planering för

1. exportbegränsningar i form av exportembargon och -kvoterings,
2. transportblockader i olika former.

I uppgifter för s. k. miljöstudier inom det ekonomiska försvaret har denna renodlade ekonomiska krigsföring mot vårt land kallats angreppsfall typ e. Fyra andra typer har då också undersökts. Angreppsfall typ a: Invasion i Sverige med konventionella stridsmedel. Angreppsfall typ b: Invasion där också kärnvapen utnyttjas. Krisfall typ c: Kärnvapenkrig i Europa mellan stormakter, vilket medför risker för radioaktiv påverkan i Sverige. Krisfall typ d: Krig i vår nära omvärld eller på andra håll, som medför helt eller delvis avbruten utrikeshandel.

Ansvar i fred och krig

Grundtanken i svenskt försörjningsförsvar är att så långt som möjligt samma instans som har ansvaret för en verksamhet i fred även skall ansvara för den vid beredskap och krig. Ett tjugotal centrala myndigheter har på detta sätt totalförsvarsuppgifter. Samordnande myndighet för försörjningsförsvaret är överstyrelsen för ekonomiskt försvar. (Försvarsutskottets betänkande 1973:22 beskriver vissa planeringsfrågor inom totalförsvaret.)

I princip kan sägas att överstyrelsen eller annan myndighet inte behöver gå in med mer omfattande planering och förberedelser inom de sektorer där de fredstida resurserna bedöms tillräckliga även för en beredskaps- eller krigssituation. Dock måste för alla områden som skall fungera i krislägen finnas planer för tilldelning av arbetskraft i ett läge då krigsmakten är mobiliserad. Vidare kan ransonering och andra bestämmelser för rätten att disponera resurser komma i fråga.

Inom de sektorer där man bedömer att kapaciteten i fred inte utgör en trygghet för krissituationer behövs större insatser. Ny produktion måste inledas, t. ex. utökad ammunitionstillverkning för krigsmakten, och för detta ändamål måste antingen resurser tas från annan produktion eller också måste vissa särskilda investeringar göras redan i fred för att produktionen skall kunna starta eller utökas vid krig eller krigsfara.

Allt sårbarare samhälle

Det finns en tendens att vi får allt fler "kritiska" sektorer inom försörjningsförsvaret. Produktion och lagerhållning koncentreras. Tillverkningen blir mer specialiserad. Kommunikationerna blir sannolikt mer sårbara. Elförsörjningen blir mer sårbar (jämför de stora kärnkraftverken med i berg nedsprängda vattenkraftstationer). Inslaget av utländsk arbetskraft skapar beredskapsproblem, då denna arbetskraft till större eller mindre del kan antas lämna landet i ett skärpt läge. (40 procent av järnbruks-, metallverks-, smides- och gjuteriarbetarna var enligt försvarsutredningens betänkande 1972 utländsk arbetskraft.) En ökad internationalisering av näringslivet förstärker sannolikt kraven på försörjningsberedskapen. Svenska företag utnyttjar alltmer utländska underleverantörer

direkt förstör eller försvårar utnyttjandet av tillgångar inom landet. Särskilt är koncentrationen av livsmedelsproduktion, livsmedelsindustri och lager i det strategiskt utsatta Skåne uppenbar. Det ekonomiska försvaret måste också planera för återuppyggnad av samhället efter krig.

Uppgiften är inte enbart att underlätta försörjningen för försvar och folk. Det ekonomiska försvaret skall också förhindra påtryckningar mot vårt land. Det kan uttryckas så att vår försörjningsberedskap bör vara sådan att förväntningar inte skapas hos någon främmande makt att vårt land kan betvingas enbart genom hot om ekonomiska åtgärder.

Det ekonomiska försvaret skall alltså på i princip likartat sätt som andra delar av totalförsvaret minska sannolikheten för att Sverige utsätts för övergrepp och påtryckningar.

Olika aggressionsformer

En funktionär vid försvarsdepartementets sekretariat för säkerhetspolitik och långsiktplanering, överstelöjtnant Gustaf Welin, har (inför Krigsvetenskapsakademien i november 1973) fört följande resonemang till belysning av vikten av ett balanserat totalförsvar:

De bäge blockens reella möjligheter att utöva aggression emot oss bedöms även i framtiden komma att vara olika. I dag går över 90 procent av vår utrikeshandel till västländer. Även i framtiden torde den största delen av vår handel ske västerut även om andelen kan komma att minska något. Ekonomisk krigföring kan alltså bli ett medel mot vårt land från västsidan.

Jämfört med Sovjet disponerar västsidan mindre stridskrafter som kan sättas in för militärt angrepp mot oss. Traditionellt har nämligen Sovjetunionen alltid satsat på starka armé- och flygstridskrafter. Ett nyare inslag är den kraftiga marina utbyggnaden. I högre grad än många andra stater har Sovjetunionen strävat efter att – trots växande materielkostnader – bibehålla en hög numerär på stridskrafterna. Denna strävan kan förväntas bestå. På grund härav och till följd av rent militärgeografiska betingelser torde alltså Sovjet kunna sätta in större invasionsföretag mot oss än NATO.

Eftersom Sovjet gentemot Sverige bedöms bli militärt starkt men handelspolitiskt svagt torde därför militära åtgärder bli mest verksamma om man vill uppnå eftergifter av oss under det att ekonomisk krigföring på motsvarande sätt torde bli mest gynnsamt för NATO. Ett militärt försvar uppbyggt för att, med beaktande av den s. k. "marginaleffekten", kunna möta en militär aggression från Sovjets sida torde även ha förmåga att möta ett angrepp från NATO:s sida, ehuru naturligtvis inte samtidigt. Vice versa gäller det det ekonomiska försvaret.

Resonemanget utpekar inte någon angripare som troligare än den andre. Vi måste kunna försvara oss både mot öst och väst. Resonemanget förs för att påvisa vilka aggressionsformer de båda supermakterna, med utgångspunkt från deras respektive förutsättningar, kan bedöma som mest verksamma mot oss och som följd härav det militära och ekonomiska försvarets betydelse.

I andra sammanhang har sagts att ekonomiska maktmedel som för effekt på kort sikt kan komma till användning vid hot om åtgärder mot Sverige i första hand torde vara

Nr 402

**av herrar Karl Bengtsson i Varberg och Petersson i Röstånga
angående principerna för det ekonomiska försvarets planering och verksamhet**

De senaste månadernas händelser på oljeområdet — liksom över huvud en allt större osäkerhet i fråga om råvaruhandelns stabilitet — aktualiserar viktiga kompletteringar av hittillsvarande uppgifter för det ekonomiska försvaret, försörjningsförsvaret. Inriktningen av beredskapsåtgärderna inom det ekonomiska försvaret har enbart baserats på krigsfall eller kriser som direkt hänger samman med vårt land eller vårt närområde och med en mer eller mindre total avspärning som följd. Det ekonomiska försvarets uppgift är mörnad under den allmänna målsättningen för totalförsvaret.

Det behövs en målsättning och en planering även för "fredskriser". Det vore olyckligt att vänta med detta till 1977, då enligt Kungl. Maj:t den 15-åriga s. k. perspektivplaneringen för det militära försvaret och civilförsvaret åter skall underställas riksdagen för avgörande. Någon motsvarande långsiktplanering för det ekonomiska försvaret finns ännu inte. (Vi bortser i sammanhanget från att 1972 års försvarsbeslut inte heller gav en perspektivplan för det militära försvaret, till följd av att den av departementet ledda och mycket omfattande perspektivplaneringen inom ramen för det nya planeringssystemet låg på en helt annan nivå än den som ekonomiskt kom att gälla för den femåriga programperioden.) Det är angeläget att snarast möjligt få ett fastlagt planeringssystem för det ekonomiska försvaret. 1970 års försvarsutredning konstaterade t. ex. att frågan om behövliga ekonomiska satsningar på beredskapslager inte låter sig bedömas med nuvarande bristfälliga planeringsunderlag: "Avsaknaden f. n. av ett genomarbetat system för att allsidigt bedöma uthålligheten försvårar ett på rationella grunder byggt ställningstagande till frågan."

En lång rad omstruktureringar inom näringslivet förändrar på mycket väsentliga avsnitt förutsättningarna för det ekonomiska försvaret. Det ökar ytterligare behovet av ett för det ekonomiska försvaret anpassat planeringssystem som kan ge underlag för myndigheternas handlande och statsmakternas beslut.

Uppgifter och uppbyggnad

Det ekonomiska försvaret skall vid en avspärning trygga krigsmaktens, civilförsvarets och befolkningens nödvändiga behov av livsmedel, kläder, läkemedel, energi och andra försörjningsviktiga varor och tjänster. Dras vårt land in i krig blir denna uppgift ännu svårare, då krigshandlingar