

Nr 23

Försvarsutskottets betänkande med anledning av motion angående totalförsvaret och försörjningsberedskapen m. m., såvitt gäller beredskap för fredskriser.

I motionen 1974:404 av herr Fälldin m. fl. (c) har, såvitt nu är i fråga, hemställts att riksdagen anhåller hos Kungl. Maj:t om skyndsamt utredning och förslag till åtgärder för att tillgodose de i motionen anförda synpunkterna om beredskap för fredskriser.

Försörjningsberedskap och fredskriser

Det ekonomiska försvaret, som är en del av totalförsvaret, har till uppgift att trygga folkförsörjningen i dess vidaste bemärkelse för att vårt land skall kunna motstå ekonomiska påtryckningar utifrån, klara avspärrningskriser och neutralitetslägen samt få samhällsmaskineriet att fungera under och efter ett krig. De åtgärder som vidtas i fred avser i första hand planläggning av krigsleveranser, av handelns verksamhet, av undanförsel, av krigsproduktion och av krigsimport samt planläggning och anskaffning av beredskapslager och förberedelser för ransoneringar och regleringar. Vissa försörjningsområden beaktas särskilt, såsom försörjningen med livsmedel, kläder, bostäder, råvaror, maskiner, transporter, energi, post, tele, arbetskraft och betalningsmedel.

Försörjningsberedskapen planläggs och leds i central instans av ett mycket stort antal myndigheter och organ. Ansvaret för samordningen av planläggningen åvilar med något undantag överstyrelsen för ekonomiskt försvar. Den har också det direkta ansvaret för bl. a. bränsle- och drivmedelsförsörjningen, huvuddelen av industriproduktionen och handeln samt beredskapslagringen i fråga om flertalet varor och förnödenheter. Statens jordbruksnämnd svarar för planläggning och ledning i krig av livsmedelsproduktionen och för beredskapslagringen av livsmedel. Transporter, post- och teleförbindelser, elkraftförsörjning m. m. leds och planläggs av andra centrala organ.

Den beredskapslagring som nu förekommer är avsedd att trygga försörjningen vid krig och vid avspärrning till följd av konflikt i vår omvärld. Strukturförändringarna inom industri och handel har emellertid under senare år ökat vårt beroende av import. Detta har medfört ökad sårbarhet och minskad försörjningsuthållighet. För vissa importråvaror som är viktiga för vår försörjning har uppkommit brist med kraftiga prisstegringar som följd.

Överstyrelsen för ekonomiskt försvar har i skrivelse till Kungl. Maj:t den 26 oktober 1973 redovisat de allvarliga konsekvenserna av att de svenska

företagen minskar sin fredsmässiga beredskap då det gäller lagerhållning av råvaror. Överstyrelsen ger följande bakgrund till utvecklingen:

Som ett led i den pågående rationaliseringen inom näringslivet har transportteknik i kombination med ADB-teknik för lagerhantering utnyttjats för att bringa ner företagens lagringskostnader och därmed också lagren till ett minimum. En förutsättning för att systemet skall kunna fungera är kontinuerliga och täta råvaruleveranser. Ett avbrott i dessa leveranser på grund av politiska förvecklingar, strejker eller produktionsförseningar av annan art kan snart därefter innebära totalstopp för viss produktion om inte leverans av nödvändiga insatsvaror kan erhållas från annat håll. Eftersom rationalisering av lager och lagerhantering ej är något unikt för svenska företag utan även bedrivs inom företag i andra länder, som konkurrerar om råvarorna, ger en störning allt kraftigare utslag i form av hamstring med temporära prisstegringar och bristsituationer som följd. Om leveranser överhuvudtaget kan komma till stånd i dylika internationella bristsituationer blir det därför ofta fråga om mycket höga priser.

I en del fall då skälen varit starka har överstyrelsen gått med på att företag fått låna eller överta partier ur överstyrelsens lager, vilket kunnat ske i samband med omsättning av beredskapslagret i fråga. Enligt överstyrelsen är det emellertid i princip olämpligt att de nuvarande beredskapslagren, som anskaffats för att täcka försörjningsbehoven vid krig och avspärrning, används för att klara bristsituationer av detta slag. Allvarliga luckor kan uppstå i försörjningsberedskapen vid sådana krislägen som överstyrelsen enligt sin instruktion i första hand skall planera för.

Skrivelsen utmynnar i en hemställan att överstyrelsen skall få genomföra en särskild beredskapslagring för bristsituationer av det slag varom här är fråga inom en kostnadsram av 200 milj. kr. Ärendet bereds f. n. inom handelsdepartementet, som har inhämtat yttranden över framställningen från berörda intressenter.

I skrivelsen uttalade farhågor har fått ökad aktualitet genom den internationella oljekrisen. Vid beredskapslagringen av oljeprodukter har man hittills huvudsakligen koncentrerat sig på krigs- och avspärrningsfallen. Beredskapslagren har med andra ord inte varit dimensionerade för bristsituationer föranledda av s. k. fredskriser, dvs. kriser som inte är betingade av krig i vår nära omvärld. Åtstramningen i oljetillförseln har emellertid föranlett vissa beredskapshöjande åtgärder (jfr bl. a. prop. 1974:8, FöU 1974:8, rskr 1974:34).

Motionen

Det är den internationella oljekrisen som ligger bakom kravet i motionen 1974:404 på beredskapsplanering för fredskriser. Krisen har enligt motionärerna aktualiserat aspekter på vår beredskapsplanering, som väl inte helt förbisetts men som inte heller blivit närmare beaktade av statsmakterna. Motionärerna ifrågasätter om överstyrelsen för ekonomiskt försvar skall in-

rikta sin verksamhet endast på situationer med krig eller krigsfara. De anför härom vidare:

Vi har att räkna med ett brett spektrum av möjliga krissituationer för vårt folkhushåll, från sådana av direkt militär innebörd, som styrelsens instruktion syftar på, till akuta bristsituationer på vitala förnödenheter utan politisk bakgrund. Vi skall inte här diskutera lämpligheten av olika avgränsningar av styrelsens ansvarsområde utan inskränka oss till att påpeka att det finns en rad situationer som kommer de militära hotfallen nära. Ekonomiska sanktioner kan begagnas som rent politiska påtryckningsmedel, ekonomiska krislägen kan utnyttjas i militära politiska syften osv. Det är inte bara så att en förutsäende planering är ett vitalt intresse. Det kan också vara en fördel att i sådana fall kunna lita till de ordinära förvaltningsmyndigheterna och undvika improvisationer.

Oljekrisen är — framhåller motionärerna — i och för sig inte unik annat än i fråga om genomslagskraft. Markanta bristsituationer har under de senaste åren inträffat för en rad av de från försörjningssynpunkt viktigaste importerade råvarorna med kraftiga prisstegringar som följd. Motionärerna anför ytterligare:

Bristsituationerna har orsakats av olika faktorer av såväl långsiktig som kortsiktig natur. De har givetvis ofta berott på brist — verklig eller befarad — på balans mellan efterfrågan och befintliga eller förväntade tillgångar men ibland också på en medveten politik från råvaruproducerande länder eller på inrikespolitiska förändringar i sådana länder osv. Väsentlig betydelse för den långsiktiga prisutvecklingen har också de ökade framställningskostnader som förbrukningen av de lättillgängligaste fyndigheterna för med sig. Till faktorer som verkar på kort sikt hör förändringar i efterfrågan på råvaror i anslutning till konjunkturväxlingar.

Riskerna för framtida bristsituationer har ökat, framhåller motionärerna. De anknyter härvid till överstyrelsens för ekonomiskt försvar förut redovisade framställning till Kungl. Maj:t den 26 oktober 1973. Enligt motionärerna är det i hög grad angeläget att tillgodose de synpunkter som har förts fram av överstyrelsen.

Utskottet

Motionen 1974:404 tar upp flera var för sig mycket betydelsefulla frågor när det gäller vårt ekonomiska försvar. Utskottet tar i detta betänkande upp motionärernas yrkande om skyndsam utredning och förslag till åtgärder för att tillgodose de i motionen anförda synpunkterna om beredskap för fredskriser. I övrigt handlar motionen om totalförsvaret och samhällsplaneringen, om försvarets integration med samhället och om den centrala ledningen av totalförsvarets civila del. Yrkandena på dessa punkter behandlar utskottet i betänkandet FöU 1974:22.

Problemen kring det ekonomiska försvaret i stort har utskottet tidigare haft anledning att sysselsätta sig med. En brett upplagd redovisning av

försörjningsfrågornas behandling i totalförsvaret lämnade utskottet i betänkandet FöU 1973:22, närmast mot bakgrund av de strukturella förändringarna i samhället och deras återverkningar på vår försörjning i krig och vid avspärrning på grund av krig i vår omvärld. Beredskapen för fredskriser behandlades inte i betänkandet.

Den internationella oljekrisen har sedermera på ett handgripligt sätt låtit förstå att allvarliga rubbningar i vår försörjning kan uppstå utan samband med krigsrisk och krig i vår nära omvärld. Vi måste — som motionärerna framhåller — vara inställda på att oljekrisen inte var någon engångsföreteelse och att vår beredskap i ett sådant läge måste vara bättre än den varit hittills. Gränsen mellan å ena sidan fredskriser och å andra sidan ekonomiskt hot och ekonomiska åtgärder i fientligt syfte kan vara svår att dra. Man kan mot den bakgrunden i likhet med motionärerna ifrågasätta om överstyrelsen för ekonomiskt försvar instruktionsenligt endast skall inrikta sin verksamhet på situationer som har samband med krig eller krigsfara.

För att kunna fullgöra sin beredskapsplanläggning måste överstyrelsen följa samhällsutvecklingen och dra de nödvändiga slutsatserna av de strukturella förändringarna i samhället. Den för överstyrelsen gällande instruktionen har inte hindrat överstyrelsen att därvid också räkna med andra bristsituationer än sådana som rör våra försvarsförberedelser på det ekonomiska området. Ett exempel härpå utgör överstyrelsens förut nämnda framställning om att lå genomföra en särskild beredskapslagring för akuta bristsituationer. Överstyrelsen har också haft betydelsefulla uppgifter vid planeringen av åtgärder i samband med oljekrisen.

Av det nu sagda framgår att problemet för dagen inte i första hand är en fråga om ändring av överstyrelsens instruktion. Vad det närmast gäller är att ge planeringen av vår beredskap på försörjningsområdet en sådan inriktning att den också täcker mera fredsmässiga behov. Pågående försök med långsiktsplanering inom det ekonomiska försvaret kan komma att ge värdefulla erfarenheter i detta hänseende liksom också det utredningsarbete som bedrivs på försörjningsområdet.

Av grundläggande betydelse i detta sammanhang är det arbete som bedrivs av försörjningsberedskapsutredningen. Den tillsattes i maj 1971 och har till uppgift att utreda olika metoder för att upprätthålla en tillfredsställande beredskap inom varuområden som har väsentlig betydelse för vår försörjning, med undantag för energisektorn. Utredningen har lagt fram ett delbetänkande — Kläder och skor (Ds II 1972:3) — med förslag till åtgärder på beklädnadsområdet m. m., som har redovisats för riksdagen i propositionen 1972:127 (FöU 1972:25, rskr 1972:325).

Mot bakgrund av erfarenheterna från vinterns oljekris har nyligen tillkallats sakkunniga för att utreda vissa beredskapsfrågor på energiområdet. Denna utredning skall bl. a. granska och värdera olika lösningar för att begränsa förbrukningen av energi med hänsyn till kraven på snabbhet, administrativ enkelhet och rättvis fördelning. Utredningsarbetet skall särskilt

inriktas på fredskriser. Med fredskris avses lägen då allvarliga störningar inom försörjningsviktiga varuområden uppstått utan att det är krig eller krigsfara i vår nära omvärld.

En särskild sakkunnig har också tillkallats för att — mot bakgrund av erfarenheterna från vinterns ransonering av flytande bränsle, stadsgas och elkraft — se över allmänna ransoneringslagen. Den nu gällande lagen som tillkom år 1954 tar i första hand sikte på ransonering i samband med krig eller krigsfara. Allvarliga störningar i tillförseln kan emellertid — påpekas det i direktiven — uppkomma även på grund av andra händelser än krig eller krigsfara. Utredningsmannen bör därför beakta att lagen skall kunna användas också i sådana fredskriser.

Av den här lämnade redovisningen framgår att fredskrisproblematiken nu på allvar börjat uppmärksammas. Genom de båda senast tillkomna utredningarna har — såvitt utskottet kan finna — motionärernas krav på skyndsam utredning m. m. i stora delar blivit tillgodosett. Härtill kommer att den försvarsutredning som utskottet räknar med kommer att börja sitt arbete hösten 1974 (jfr FöU 1974:19 s. 7) av allt att döma måste ägna betydande uppmärksamhet åt försörjningsberedskapen. Utredningen får därvid anledning att beröra beredskapen för fredskriser, även beträffande sektorer som nu inte är föremål för särskild utredning.

Utskottet har härmed också tagit ställning till vad som anförts i motionen 1974:402 såvitt gäller beredskap för fredskriser (jfr FöU 1974:19 s. 6).

Vad utskottet har anfört bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

Med hänvisning till det anförda hemställer utskottet

att riksdagen som sin mening ger Kungl. Maj:t till känna vad utskottet med anledning av motionen 1974:404, yrkande I, har anfört om beredskap för fredskriser.

Stockholm den 25 april 1974

På försvarsutskottets vägnar
PER PETERSSON

Närvarande: herrar Petersson i Gäddvik (m), Gustavsson i Eskilstuna (s), Gustafsson i Stenkyrka (c), Gustafsson i Uddevalla (s), Pettersson i Kvänum (c), Gustavsson i Ängelholm (s), Karl Bengtsson i Varberg (fp), fru Sundström (s), herrar Glimné (c), Brännström (s), herr andre vice talmannen Virgin (m), herrar Gustavsson i Nässjö (s), Gernandt (c), Olsson i Asarum (s) och Björk i Gävle (c).

