

Ref KB 0

**5 RAPPORTER  
FRÅN  
1988 ÅRS  
FÖRSVARSKOMMITTÉ**

Försvarsindustri  
Personal- och värnpliktsfrågor  
Priskompensation  
Sjukvården i kris och krig  
Nedrustning

**Ur KB:s samlingar**

Digitaliserad år 2014



National Library  
of Sweden

Arbetsgruppsrapporter från  
1988 års försvarskommitté  
Stockholm december 1990

**5 RAPPORTER  
FRÅN  
1988 ÅRS  
FÖRSVARSKOMMITTÉ**

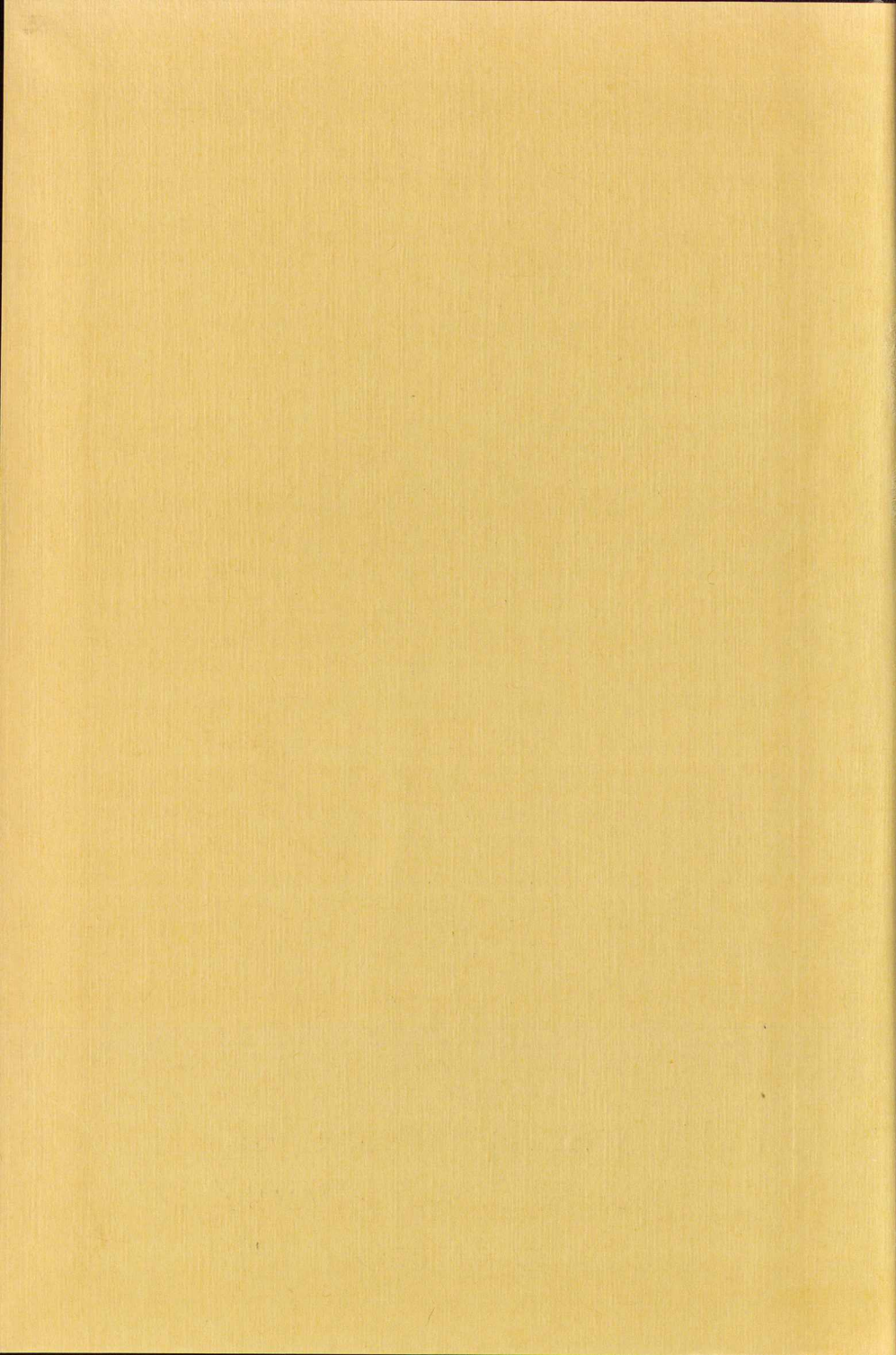
Försvarsindustri  
Personal- och värnpliktsfrågor  
Priskompensation  
Sjukvården i kris och krig  
Nedrustning

**SOU**

1990:108

Arbetsgruppsrapporter från  
1988 års försvarskommitté  
Stockholm december 1990







Statens offentliga utredningar  
1990:108  
Försvarsdepartementet

# 5 Rapporter från 1988 års försvars- kommitté

Arbetsgruppsrapporter från 1988 års försvarskommitté om  
försvarsindustri  
personal- och värnpliktsfrågor  
priskompensation  
sjukvården i kris och krig  
nedrustning

Stockholm 1990



SOU och Ds kan köpas från Allmänna Förlaget, som också på uppdrag av regeringskansliets förvaltningskontor ombesörjer remissutsändningar av dessa publikationer.

Adress: Allmänna Förlaget  
Kundtjänst  
106 47 Stockholm  
Tel 08/739 96 30  
Telefax: 08/739 95 48

Publikationerna kan också köpas i Informationsbokhandeln, Malm Morgsgatan 5, Stockholm.

REGERINGSKANSLIETS  
OFFSETCENTRAL  
Stockholm 1990

ISBN 91-38-10716-3  
ISSN 0375-250X

## Arbetsgrupper inom 1988 års försvarskommitté

I likhet med tidigare försvarskommittéer har 1988 års försvarskommitté funnit skäl att bedriva arbetet i form av att ge särskilda arbetsgrupper ansvaret att bereda vissa delfrågor. En självklar förutsättning för arbetsgruppernas arbete har varit att deras avrapportering skulle underställas kommittén som helhet för slutligt ställningstagande och att resultatet därefter skulle redovisas i kommitténs slutbetänkande.

Arbetet i arbetsgrupperna har i flertalet fall letts av ledamöter i kommittén och har bedrivits under aktiv medverkan av övriga ledamöter, varvid dock inte alla grupper haft medverkan av representanter för alla partier i kommittén. Vid tidpunkten för beslutet att kommittéarbetet i nuvarande form skulle upphöra var samtliga arbetsgruppers rapporter helt eller praktiskt taget helt färdigställda.

Trots att dessa rapporter inte behandlats av kommittén har de dock bedömts innehålla så mycket av självständigt värde att kommittén funnit det angeläget att ge ut dessa, som underlag inför den fortsatta beredningen av ett långsiktigt försvarsbeslut.

Den begränsade politiska representationen i de olika arbetsgrupperna och avsaknaden av en slutlig behandling i kommittén gör att det endast är de personer som ingått i resp. arbetsgrupp som står bakom resp. rapport. Kommittén ställer sig dock bakom att arbetsgruppsrapporterna i föreliggande utförande redovisas i denna publikation.

Följande arbetsgrupper, vars rapporter överlämnas genom denna publikation har arbetat inom kommittén. (De olika gruppernas sammansättning som helhet framgår av resp. rapport.)

### **Arbetsgruppen för försvarsindustrifrågor**

ordf. Carl Johan Åberg

sekr. Göran Franzén



**Arbetsgruppen för personal- och värnpliktsfrågor**

ordf. Åke Gustavsson

sekr. Lars Frisk

**Arbetsgruppen för priskompensation**

ordf. Roland Brännström

sekr. Göran Franzén

**Arbetsgruppen för sjukvården i kris och krig**

ordf. Barbro Evermo Palmerlund

v. ordf. Kerstin Ekman

sekr. Åke Lindström

**Arbetsgruppen för nedrustningsfrågor**

ordf. Nils Gunnar Billinger

sekr. Jan Prawitz

Stockholm i december 1990

**Carl Johan Åberg**

Arne Andersson

Roland Brännström

Britt Bohlin

Kerstin Ekman

Sture Ericson

Barbro Evermo Palmerlund

Pär Granstedt

Åke Gustavsson

Jan Jennehad

Ingvar Karlsson

Hans Lindblad

Åke Selberg

Gunnar Stenarv

Lars Tobisson

Karin Wegestål

/Michael Sahlin  
 Percurt Green  
 Göran Franzén  
 Åke Lindström  
 Lars Frisk  
 Inger Liljenberg

## Innehåll

ARBETSGRUPPER INOM 1988 ÅRS FÖRSVARSKOMMITTÉ (FÖRORD)	3
FÖRSVARSPINDUSTRI OCH FÖRSVARSTEKNOLOGI	7
PERSONAL- OCH VÄRNPLIKTSFRÅGOR INOM TOTALFÖRSVARET	49
FÖRSVARETS SYSTEM FÖR PRISKOMPENSATION	85
SJUKVÅRDEN I KRIS OCH KRIG	97
NEDRUSTNINGSFRÅGOR I ETT SÄKERHETSPOLITISKT PERSPEKTIV	161





Försvarsdepartementet

**FÖRSVARSI**  
**NDUSTRI**

**OCH**

**FÖRSVARSTEKNOLOGI**

Rapport från arbetsgruppen  
för försvarsindustri inom  
1988 års försvarskommitté  
November 1990





## Innehållsförteckning

1	INLEDNING	11
2	INTERNATIONELLA UTVECKLINGSTENDENSER	13
3	SVENSK FÖRSVARINDUSTRI	19
4	BETYDELSEN AV SVENSK FÖRSVARINDUSTRI	23
4.1	Neutralitetspolitik och utlandsberoende	23
4.2	Handlingsfrihet för framtiden	25
4.3	Värdet av svensk profil	25
4.4	Betydelsen av hög inhemsk teknologisk kompetens	27
4.5	Samhällsekonomiska betydelsen av försvarsindustrin	29
4.6	Sammanfattande värdering av försvarsindustrins betydelse	29
5	BEHOV AV KOMPETENS OCH KAPACITET INOM OLIKA DELOMRÅDEN	31
5.1	Kompetensnivåer	31
5.2	Underhåll	32
5.3	Försvarelektronik	32
5.4	Stridsflygplan	34
5.5	Ostyrd ammunition	36
5.6	Robotar och styrd ammunition	37
5.7	Torpeder och sjöminor	38
5.8	Stridsfartyg	38
5.9	Pjäser	38
5.10	Stridsfordon	39
5.11	Sammanställning av motiv för olika grader av kompetens inom skilda områden av inhemsk försvarsindustri	40
6	ÅTGÄRDER INOM FÖRSVARINDUSTRIOMRÅDET	41
6.1	Relationer mellan staten och industrin	41
6.2	Villkor för internationell samverkan	42
7	SAMMANFATTNING AV FÖRSLAG ANGÅENDE FÖRSVARINDUSTRI OCH FÖRSVARSTEKNOLOGI	47





## 1 Inledning

I försvarskommitténs direktiv anför försvarsministern beträffande försvarsforskning och försvarsindustri:

"Den svenska alliansfria utrikespolitiken förutsätter att vi kan successivt utveckla och förändra totalförsvaret så att det kan anpassas till ändrade tekniska och politiska villkor i omvärlden. Försvarsforskning och industriell kapacitet är viktiga instrument för detta. En hög teknisk och industriell kompetens i den svenska försvarsindustrin är en förutsättning för ett effektivt fredstida samarbete med utländsk industri. Jag vill i detta sammanhang också erinra om den pågående utredningen om svensk försvarsindustris behov av export, 1988 års utredning om krigsmaterielexporten.

På grund av kostnadsutvecklingen är det emellertid av stor vikt att noggrant prioritera de kompetenser och produktionsresurser som på sikt skall upprätthållas inom landet. Överbefälhavaren har i programplanen redovisat mycket begränsade medel för utveckling av ny materiel till försvaret. Detta kan komma att innebära en kraftig minskning av kompetensen och kapaciteten inom industriområden som är viktiga för försvaret.

Kommittén bör överväga och lämna förslag beträffande ambitionsnivån för framtida tillgång till inhemsk kapacitet för forskning, utveckling och produktion för totalförsvarets räkning. Kommittén bör därvid beakta konsekvenserna för försvarsindustrin av krigsmaterielexportutredningens förslag. Kommitténs förslag i dessa avseenden bör lämnas senast den 1 december 1990."

För att bereda dessa frågor har kommittén bildat en särskild arbetsgrupp. Gruppens ordförande har varit försvarskommitténs ordförande, landshövding Carl Johan Åberg. Såsom ledamöter i arbetsgruppen har i övrigt ingått ledamöterna av kommittén och riksdagen Britt Bohlin, Sture Ericson, Hans Lindblad och Lars

Tobisson. Arbetsgruppens sekreterare har varit sekreteraren i kommittén, huvudavdelningschefen vid FOA Göran Franzén. I arbetet har vidare deltagit experten i kommittén, generalmajor Owe Wiktorin, huvudsekreteraren i kommittén, kanslichefen i försvarsutskottet Michael Sahlin samt sekreteraren i kommittén, generalmajor Percurt Green. Såsom experter har arbetsgruppen därutöver till sig knutit departementsrådet i försvarsdepartementet Kurt Blixt, krigsmaterielinspektören Sven Hirdman och departementsrådet i industridepartementet Hans Christer Olson.

Arbetsgruppen har satt sig in i frågeställningarna dels genom berörda myndigheters underlag i perspektiv- och programplaner samt anslagsframställningar dels genom föredragningar från och diskussioner med företrädare för både myndigheter och i landet verksamma koncerner inom försvarsindustriområdet. Därutöver har gruppen genomfört vissa studiebesök vid industrin och initierat delutredningar om teknologiska kompetenser i svensk försvarsindustri och utvecklingstendenser inom europeisk försvarsindustri. De nyligen slutförda utredningarna om krigsmaterielbegreppet (SOU 1989:66) och krigsmaterielexporten (SOU 1989:102) har också utgjort en grund för arbetet. Det insamlade och analyserade materialet har sedan legat till grund för arbetsgruppens ställningstaganden.

I denna rapport redovisar arbetsgruppen sin syn på behovet av och prioriteringsgrunder för inhemsk kapacitet för forskning, utveckling och produktion för totalförsvarets räkning. Redovisningen tar sin utgångspunkt i internationella utvecklingstendenser vad gäller forskning, utveckling och försörjning med försvarsmateriel. Mot bakgrund av vad som bedöms vara tekniskt och ekonomiskt möjligt och särskilt angeläget att ha kompetens för inom landet föreslås sedan en prioritering av olika typer av industriella kompetenser. Arbetsgruppen lämnar slutligen förslag till åtgärder för att främja tillgången på angelägen inhemsk kompetens och underlätta för industrin och vår materielförsörjning nödvändigt utlandssamarbete.



## 2 Internationella utvecklingstendenser

Den tekniska utvecklingen och dess militära tillämpningsmöjligheter har sedan lång tid utgjort en mycket betydelsefull drivfaktor för militära satsningar. Krigserfarenheten uppvisar många exempel på att kvaliteten hos deltagande vapensystem, speciellt i duelliknande situationer, spelar en avgörande roll för utgången. Särskilt i den rustning som pågått i de utvecklade länderna och inom NATO och Warszawapakten har stor vikt lagts vid att utnyttja militärteknologins möjligheter vid införandet av nya generationer av militära system. Trots att priset per enhet blivit allt högre har det ansetts kostnadseffektivt att successivt införa nya system.

De ekonomiska möjligheterna att införa ny teknik har dock begränsats av att det har funnits ett behov av att upprätthålla numerären av olika typer av förband och system. De ekonomiska begränsningarna har varierat över tiden. I början av åttiotalet hade flertalet länder en real tillväxt av försvarsutgifterna om några procent per år medan nivån stagnerade och i vissa länder minskade något i slutet av åttiotalet för att nu under nittiotalet sannolikt komma att minska i flertalet länder. Detta har lett till en strävan att öka livslängder, att uppgradera och modifiera snarare än att helt ersätta gamla system med nya samt att utveckla och producera systemen på ett mer kostnadseffektivt sätt.

I USA var försvarsindustrin under en stor del av Reagan-perioden en utpräglad tillväxtbransch, där det också gjordes mycket stora satsningar på forskning och utveckling bl.a. genom SDI, det strategiska försvarsinitiativet. Sedan mitten av åttiotalet minskar försvarssatsningarna, vilket framför allt gått ut över materielanskaffningen. Ambitionen är dock att söka säkerställa långsiktiga satsningar och bevara teknologisk kompetens, samtidigt som anskaffningen av en rad enskilda objekt, bl.a. flera typer av flygplan, senarelagts, minskat i volym eller i några fall helt utgått. Anslagen till SDI beskärs kraftigt i förhållande till ursprungliga planer men ligger ändå kvar på en absolut sett hög nivå. Utveckling av vissa nya stridsflygplan



fortsätter.

Som en följd av de minskade försvarssatsningarna utgör den amerikanska försvarsindustrin idag snarast en krisbransch med krympande omsättning. Industrin omstruktureras och flera mycket stora försvarsindustrier, inte minst inom flygområdet, upplever betydande svårigheter och några stora koncerner drar sig helt ur försvarssektorn. Utvecklingstendenserna kan dock komma att påverkas av Irakkonflikten. Redan har stora nybeställningar kommit från länder i Mellanöstern.

I Sovjetunionen har efter decennier av tillväxt stora minskningar av försvarssatsningarna nu redan skett och ansträngningar görs att omställa delar av försvarsindustrin till civil produktion. Samtidigt som försvaret bantas till sin storlek finns det emellertid också starka intressenter för att inom den mer begränsade volymen skapa ett flexibelt, professionellt försvar utrustat med modern materiel. Osäkerheten måste bedömas som mycket stor om vad den nu förestående övergången till marknadsekonomi kan komma att betyda för den sovjetiska försvarsindustrin. Klart torde emellertid vara att stora problem kommer att uppstå i varje fall under en övergångsperiod.

De stora säkerhetspolitiska förändringarna i Östeuropa utanför Sovjetunionen med Warszawapaktens sönderfall och en inriktning mot en mer nationell säkerhetspolitik i de östeuropeiska staterna kommer givetvis att få konsekvenser också för försvarsindustrin i dessa länder. Dess traditionella marknader kommer sannolikt att krympa bl.a. genom en ändrad inställning till export och genom att efterfrågan från utlandet blir lägre än tidigare. I den omställning till marknadsekonomi som förestår synes i det nya säkerhetspolitiska läget en ökad samverkan med Västeuropa fullt möjlig också på det försvarsindustriella området.

Inom de västeuropeiska NATO-länderna har sedan flera decennier funnits en strävan att öka samverkan vad gäller försvarsmateriel och att åstadkomma en mer samlad satsning på försvarsteknologi för att därigenom bl.a. skapa en bättre balans i förhållandet till USA. Man har därvid sett frågan inte bara i ett rent försvarsperspektiv utan också ur en mer allmän ekonomisk, industri- och teknikpolitisk synvinkel.

Ytterligare ett skäl till ökad samverkan har varit de med varje generation i regel stigande kostnaderna. Varje ny generation av system har blivit allt mer avancerad och slagkraftig men också dyrare. Ett sätt att minska sådana fördyringar är att genom samarbete och fördelning av utvecklingsinsatser fördela kostna-

derna härför på större serier.

Trots många försök under de senaste decennierna att få ett ökat samarbete till stånd i Västeuropa har dock den faktiska utvecklingen av samarbetet hittills gått långsamt. Det har också funnits faktorer som verkat emot en integration. Det har funnits starka nationella intressen att inom det egna landet ha tillgång till en egen försvarsindustri, att behålla och utveckla högteknologisk verksamhet, att bibehålla sysselsättning etc. Dessa återhållande moment har ofta fått avgörande inverkan på det faktiska agerandet.

Det står dock alltmer klart att det inte finns något alternativ till ökat samarbete. Inte ens stora länder som Storbritannien, Frankrike eller Tyskland har längre självklart underlag för en egen bred försvarsindustriell kompetens. Från mitten av åttiotalet kan man tydligt iakttaga en förnyad vitalitet och politisk beslutsamhet i att åstadkomma ett mer omfattande och praktiskt fungerande samarbete inom Europa vad gäller försvarsmateriel. Framför allt har detta kommit till uttryck inom the Independent European Programme Group (IEPG) under ledning av försvarsministrarna i de europeiska NATO-länderna inklusive Frankrike. Utvecklingen mot ökat samarbete har också stimulerats av utvecklingen inom EG med beslutet om en fri marknad för varor, tjänster, arbete och kapital samt av arbetet på dess genomförande till 1992. Försvarsmateriel är visserligen enligt paragraf 223 i Romfördraget för EG undantagen den ekonomiska samverkan, men utvecklingen i EG fungerar ändå som mönster även för försvarsmaterielområdet och i många fall är det både vad gäller produkter och företag flytande gränser mellan militärt och civilt.

I november 1988 antog IEPG-länderna ett program med olika åtgärder varigenom hinder skall avlägsnas som försvårar gränsöverskridande konkurrens och handel med försvarsmateriel. Möjligheterna skall därigenom öka att placera försvarsbeställningar hos leverantörer i andra länder. Alla IEPG-länder skall tillhandahålla full information om anbudsomöjligheter avseende försvarsmateriel och seriöst pröva möjligheterna att lägga beställningar i andra IEPG-länder. Flertalet deltagande länder publicerar sedan en tid regelmässigt listor över de anskaffningsobjekt som överstiger ca 7 miljoner kronor.

Inom IEPG arbetar man också systematiskt med att kartlägga samarbetsmöjligheter och initiera samarbete liksom med att åstadkomma ett gemensamt forskningsprogram (EUCLID) med samarbete för att utveckla kunskap inom väsentliga försvarsteknologiska områden. Man verkar vidare för att göra procedurer och



regler för samarbetet enhetliga och behandlar därvid bl.a. frågor om kompensation, tekniköverföring och export. Uppbyggnaden av IEPG påminner i mycket om vad som utvecklats inom EG. En stor skillnad är dock att IEPG saknar juridiskt bindande avtal och den omfattande institutionalisering som utvecklats inom EG. Verksamheten bygger på ett frivilligt engagemang.

Det kan i sammanhanget noteras att det i flera enskilda IEPG-länder, trots strävan till ökat samarbete inom organisationen, också i vissa avseenden finns ett stort intresse för samarbete med Sverige och svensk försvarsindustri. Man är då inte endast intresserad av att sälja till Sverige utan också av att i samarbetsform få tillgång till den erkänt goda kompetensen hos svensk försvarsindustri. Det är mycket som talar för att IEPG-länderna är intresserade av att i någon form få med Sverige i ett europeiskt samarbete om utveckling och produktion av försvarsmateriel i den mån detta kan bidra till den samlade kompetensen hos europeisk försvarsindustri och till att göra försörjningen med försvarsmateriel mera kostnadseffektiv.

Förändringarna av de tekniska och ekonomiska villkoren för utveckling och produktion av försvarsmateriel, i kombination med den politiska strävan till ett ökat samarbete och en gemensam marknad också vad gäller sådan materiel, har på senare tid kommit till uttryck också i en snabbt fortgående omstrukturering av den europeiska försvarsindustrin. Den krympande marknaden för försvarsmateriel gör problemen akuta och driver på strukturomvandlingen. Drivkraft för industrins utveckling torde också vara den allmänna industriella omstruktureringen i Europa i riktning mot färre och större koncerner. De berörda koncernerna har ofta både militär och civil verksamhet.

De förändringar som sker i industrin gäller både nationella och transnationella strukturförändringar och samgåenden. Så har t.ex. har inom flygområdet tyska Daimler Benz och Messerschmitt-Bölkow-Blohm gått samman och inom elektronikområdet brittiska GEC och tyska Siemens gemensamt köpt brittiska Plessey. Det utvecklas också ett korsvis ägande mellan de större företagen och samarbete sker i olika projekt bl.a. avseende flygplan och robotar, t.ex mellan Thomson-CSF i Frankrike och British Aerospace i Storbritannien. Samgåenden och uppköp har även fått konsekvenser för valet av samarbetspartners och underleverantörer, något som verkat försvarande för den svenska försvarsindustrin på den europeiska marknaden.

Sammanfattningsvis kan man alltså förvänta sig en period av fortsatt snabb omstrukturering av den europeiska försvarsindustrin - sannolikt påskyndad av en minskad efterfrågan på



försvarsmateriel. Industrin behöver anpassas till förändrade tekniska villkor för utveckling och produktion och till den vidgade marknad som kan väntas bli en följd av bl.a. IEPG:s ansträngningar och förverkligandet av EG:s inre marknad 1992.

Förändringar mot ett fåtal stora koncerner och därutöver utpräglade nischföretag är att vänta. Detta bör klart förbättra möjligheterna för europeisk försvarsindustri att agera på ett konkurrenskraftigt sätt. De nuvarande ansträngningarna att skapa ett försvarsindustriellt samarbete i Europa bör ha större förutsättningar att bli framgångsrikt under 90-talet än vad som varit fallet under de föregående decennierna - ett förhållande som följs med stor uppmärksamhet från bl.a. USA:s sida.



### 3 Svensk försvarsindustri

Sverige har sedan länge en omfattande försvarsindustri med stor bredd. Inklusive underleverantörer sysselsätter den svenska försvarsindustrin idag cirka 40 000 helårsanställda personer. Antalet sysselsatta med försvarsmateriel inom den egentliga försvarsindustrin utgör cirka 25 000. Avtalen beträffande utveckling och produktion av materiel till det militära försvaret skrivs till övervägande del med den svenska industrin. Cirka 70% av produkterna är svensktillverkade. Försvarsindustrin har ett väl utvecklat systemkunnande. Utlandsanskaffningen avser främst delsystem och komponenter. Industrins beroende av import har dock successivt ökat och inom de kvalificerade teknikområdena har idag den internationella specialiseringen gått så långt att den svenska industrin på ett avgörande sätt är beroende av att genom samarbete och import kunna tillgodogöra sig erforderlig teknologi och kunskaper som ej finns eller kan utvecklas i landet.

Den svenska försvarsindustrin utgör ungefär 10% av landets verkstadsindustri. Eftersom försvarsmaterielen ofta är tekniskt mycket avancerad kan försvarsindustrins andel av verkstadsindustrins samlade högteknologiska kompetens bedömas vara avsevärt större. Den utgör därmed en betydande kunskapsresurs också i ett allmänt industri- och näringspolitiskt perspektiv.

Den svenska försvarsindustrin har hittills exporterat ungefär hälften av sin produktion. Andelen har varit högre för vapen, ammunition och elektronik men avsevärt lägre för vapenbärare. Exportandelen har under senare år uppvisat en ökande tendens, en utveckling som nu emellertid har vänt bl.a. vad gäller pjäs- och ammunitionindustrin. Genom en ökad export har industrin kunnat fördela allt högre utvecklingskostnader på större produktionsvolymen. En utförlig beskrivning av dessa förhållanden lämnas i utredningen (SOU 1989:102) Utlandssamverkan på krigsmaterielområdet.

En inhemsk förmåga att utveckla, tillverka och underhålla försvarsmateriel har sedan länge ansetts vara en betydande



säkerhetspolitisk tillgång. Den har bl.a. ansetts bidra till att skapa respekt för vår vilja och förmåga att skapa en långsiktig, fast och konsekvent säkerhetspolitik och att värna om vårt land. En viktig bakgrund för denna värdering har varit erfarenheterna från krigsåren och de stora svårigheter vi då hade att anskaffa och utrusta försvaret med effektiv materiel. Under efterkrigstiden har det varit ekonomiskt och tekniskt möjligt att genom långsiktiga satsningar bygga upp och vidmakthålla en vital och allsidig försvarsindustri.

En förutsättning för att försvarets materieförsörjning till största delen skall kunna ske från inhemsk industri är att det sker ett betydande utvecklingsarbete inom landet. Utvecklingskostnaderna utgör ofta en stor andel av de totala kostnaderna för försvarsmateriel och särfinansieras i regel vid beställningar från svensk industri. Inom det militära försvaret avdelas årligen cirka fyra miljarder kr. till tillämpad forskning och utvecklingsarbete. Merparten eller drygt tre miljarder kr. årligen utgörs av utvecklingsarbete vid svensk industri avseende olika materielprojekt (för närvarande dominerat av JAS - 39). En viktig förutsättning för försvarets förnyelse utgör därutöver de satsningar som görs på tillämpad forskning och teknologisk kompetens dels genom det för totalförsvaret gemensamma programmet för försvarsforskning som omfattar cirka 450 miljoner kr. årligen och dels genom icke objektbundet utvecklingsarbete som omfattar 300 - 400 miljoner kr. årligen.

De allmänna utvecklingstendenserna på det militärtekniska området gör det allt svårare för Sverige att i dagens läge fullfölja den tidigare ambitionen beträffande inhemsk försvarsindustri. De ekonomiska satsningar som i vårt land gjorts på utveckling och anskaffning av försvarsmateriel har under den senaste tjuogoårsperioden varit i huvudsak reellt oförändrade. Däremot har den andel därav som gått till utveckling ökat påtagligt. Utvecklingen av olika militära system har blivit alltmer kostsam och komplicerad och för varje enskilt system krävt tillgång till allt fler teknologiska kompetenser. I en internationell jämförelse framstår dock de absoluta utvecklingskostnaderna för svenska system som relativt låga. Den svenska industrin har tidigt tvingats att begränsa sina kostnader.

För att klara detta har industrin bl.a. genomfört vissa strukturmövandlingar och i växande utsträckning köpt specialkompetens och delsystem utifrån och breddat sin marknad genom ökad export. Inom vissa områden (t.ex. flygplan, elektronik, specialfordon) har kompetenser i ökande grad kunnat utnyttjas för både militär och civil verksamhet. Trots detta är den belägg-

ning som kan förutses på industrin i framtiden så begränsad att det enligt överbefälhavarens och materielverkets bedömning inte ens med överbefälhavarens förslag för försvaret blir möjligt att bibehålla den stora bredd av systemkompetent försvarsindustri som vi hittills haft. I varje fall är risken uppenbar att svensk industri på många områden inte på ett ekonomiskt konkurrenskraftigt sätt kommer att kunna tillgodose det svenska försvarets behov.

Mot denna bakgrund har arbetsgruppen gjort en genomgång och värdering av olika motiv för svensk försvarsindustri. En grundläggande och självklar utgångspunkt har därvid varit att se till vad som ger bästa förutsättningar för att så kostnads-effektivt som möjligt skapa ett försvar anpassat till våra säkerhetspolitiska målsättningar. I vissa avseenden ter sig då en inhemsk kompetens och kapacitet som synnerligen angelägen och värd även relativt betydande ekonomiska uppoffringar; i andra avseenden kan en inhemsk kompetens fortfarande ha fördelar men ändå inte motivera stora satsningar utöver kostnaderna för tillgängliga utländska alternativ.

Arbetsgruppens närmare syn på prioriteringsgrunder framgår av följande avsnitt.





## 4 Betydelsen av svensk försvarsindustri

### 4.1 Neutralitetspolitik och utlandsberoende

Den inhemska försvarsindustrin har, liksom den allmänna värnplikten, kommit att betraktas som ett viktigt uttryck för långsiktigheten i vår alliansfria utrikespolitik och för beslutsamheten och viljan att vidmakthålla ett starkt försvar. Det har utgjort en stor fördel att vi haft de tekniska och ekonomiska förutsättningarna att kunna förse försvaret med materiel i huvudsak från inhemska leverantörer.

Enligt arbetsgruppens mening är det alltför angeläget att söka bibehålla de fördelar som en inhemsk försörjning i många avseenden innebär. Samtidigt är det nödvändigt att vi anpassar oss till de på väsentliga områden förändrade förutsättningar som nu föreligger att nå detta mål. Det kräver att vi klarare än hittills prioriterar vad som är viktigt att kunna göra inom landet, samtidigt som vi är öppna för ett utvidgat samarbete mellan svensk och utländsk försvarsindustri, liksom för att svensk industri måste kunna delta i den internationella omstrukturering som pågår på det försvarsindustriella området.

Teknisk komplexitet och höga utvecklingskostnader gör det nu svårt för alla länder att vidmakthålla hittillsvarande bredd och självständighet i inhemsk försvarsindustri. Detta leder till strukturomvandlingar och ett ökat internationellt samarbete. I den tid av stark förbättring av den säkerhetspolitiska situationen i Europa och i relationerna mellan supermakterna, som vi för närvarande upplever, bör ett ökat fredstida deltagande även från svensk försvarsindustri i denna internationella samverkan te sig naturligt som en del av en allmänt sett ökad ekonomisk integration i Europa. Det kan ses som ett uttryck för att vi lägger särskild vikt vid ökad öppenhet och ett ökat samarbete som steg på vägen mot en ny säkerhetsordning i Europa.

Anskaffning av materiel från ett annat land kan dock medföra



olika typer av beroenden. Först innebär själva anskaffningen en förhandlingssituation där vi på olika sätt kan behöva anpassa oss till säljarens villkor, inte nödvändigtvis bara ekonomiska utan också i vissa fall politiska. Med ett utländskt system kan vi också i viss mån bli bundna under lång tid vid leverantören för modifieringar och vidareutveckling, vilket innebär att säljaren under lång tid kan ha en möjlighet att påverka effektiviteten av vårt försvar. Ett sådant förhållande kan naturligtvis medföra vissa begränsningar i vår säkerhetspolitiska handlingsfrihet. Den ökande ekonomiska integrationen och det starka internationella regelsystem som finns på handelns område gör det dock svårare att utnyttja sådana påtryckningsmöjligheter mot Sverige. Däremot kan vi naturligtvis i ett spånt läge drabbas av bristande tillgång på marknaden, vilket kan få effekter på de kostnader till vilka vi kan förvärva materielen liksom på möjligheterna att överhuvud taget få tillgång till materiel.

För att motverka möjligheterna att påverka oss bör vi sträva efter att sprida våra inköp på flera olika länder och säkerställa framför allt oberoendet i akuta kris- och krigssituationer genom att redan från början köpa erforderliga reservdelar och ammunition och tillse att vi har erforderlig kapacitet för underhåll inom landet.

Det kan noteras att även en anskaffning från en inhemsk leverantör redan nu kan medföra internationella bindningar. I allt högre grad blir internationellt samarbete en nödvändighet för utveckling och produktion av avancerade vapensystem. På avgörande delområden blir därför även en inhemsk industri beroende av leveranser från andra länder. Dessutom är den svenska industrin i sin tur i dag beroende av att själv kunna exportera, något som också kan medföra en form av bindningar till köparlandet.

Arbetsgruppen konstaterar således att en ökad anskaffning från och samarbete med utlandet för försörjningen med försvarsmateriel blir nödvändig och från många synpunkter också kan ses som önskvärd. Vi måste dock säkerställa att den materiel vi faktiskt anskaffat går att utnyttja oberoende av utlandet i kris- och krigssituationer.

Förmåga att i ett kris-, neutralitets- eller krigsskede självständigt kunna vidmakthålla försvarsmaterielens funktion är givetvis av stor vikt för neutralitetspolitikens trovärdighet. Detta kräver dels att vi har tillräckliga lager av reservdelar, ammunition och förnödenheter men för vissa typer av materiel, särskilt flygmotorer, också en avsevärd industriell kapacitet.

## 4.2 Handlingsfrihet för framtiden

Skulle den säkerhetspolitiska situationen i framtiden försämrats, med ökad risk för militära konflikter som kan beröra oss och med ökande militära satsningar i vår närhet, är det angeläget att vi då har förutsättningar att i erforderlig grad kunna öka rustningstakten. Rustningarna skulle då sannolikt öka även i omvärlden och göra försvarsmateriel mindre tillgänglig och dyrare på den internationella marknaden. En inhemsk industri kan i ett sådant läge i hög grad underlätta en anpassning av det svenska försvaret i takt med förändringarna i omvärlden. Under loppet av några år kan en förstärkning ske genom ökad leveranstakt i pågående produktion, genom att modifiera och vidareutveckla befintlig materiel, kanske främst vad gäller elektronik och mjukvara, samt genom utveckling och nyproduktion av bl.a. ammunition. Nyutveckling och produktion av de tyngsta och mest komplicerade systemen såsom stridsflygplan och ubåtar kräver mycket lång tid innan försvarets operativa förmåga kan påverkas, varför det vad gäller dem främst är aktuellt att kunna öka produktionstakt och genomföra modifieringar.

Skulle i framtiden den säkerhetspolitiska utvecklingen bli fortsatt positiv och ambitionerna för försvaret bli mer begränsade kommer vi inte ha anledning att anskaffa så stora serier eller så många typer av vapensystem. Det kan därför finnas skäl att söka finna kompetensskapande åtgärder som inte medför för stora kostnader eller bindningar.

## 4.3 Värdet av svensk profil

Det brukar hävdas att ett stort värde med inhemsk försvarsindustri ligger i att materielen kan utformas med hänsyn till våra speciella förutsättningar såsom den allmänna värnplikten med dess krav på enkla system, långa förrädsställningstider, klimatiska och militärgeografiska förhållanden och därtill anpassade taktiska och operativa principer. Därmed kan materielen ges prestanda anpassade till våra behov. Köp utifrån skulle i vissa avseenden kunna ge otillräckliga prestanda, i andra onödig överkvalitet. Den inhemska industrin ger förutsättningar för väl integrerade och successivt vidareutvecklade vapensystem.

Det svenska försvaret har en väl utvecklad förmåga att avväga och definiera sina materielbehov och den svenska försvarsindustrin en motsvarande förmåga att utveckla och tillverka materiel som svarar mot dessa behov. Däremot har framför allt den



tekniska utvecklingen lett till att det är tveksamt om inhemsk försörjning alltid också är kostnads/effektmässigt konkurrenskraftig. Kostnader för utveckling tenderar, som tidigare nämnts, att utgöra en allt större del av de totala kostnaderna för vapensystem. De enskilda systemen blir också dyrare. Detta leder till en begränsning av antalet system men ofta också till relativt små serier och tidsmässigt utdragen anskaffning för den inhemska industrin. Därigenom kan det bli svårt att konkurrera med utländska alternativ, som visserligen kan vara mindre skraddarsydda för svenska behov men i gengäld dra kostnadsmissiga fördelar av betydligt större serier.

I några fall har svensk industri kunnat exportera försvarsmateriel i stor omfattning. De svenska försvarsmyndigheternas förmåga att avväga och definiera sina krav på materielen och industrins förmåga att utveckla materiel som svarar mot dessa specifikt svenska krav har således i praktiken, ibland efter viss modifiering, visat sig svara mot ganska allmänna internationella behov. En god inhemsk kompetens i kombination med serier som kunnat göras tillräckligt stora för kostnadseffektivitet har därvid skapat internationell konkurrenskraft.

Behovet av anpassning till speciellt svenska villkor torde variera med olika typer av vapensystem. På en hög systemnivå såsom luftförsvarssystem eller system för operativ ledning måste det handla om utformning av unika svenska system. Kompetens måste enligt arbetsgruppens mening finnas för att klara detta inom landet. Därmed är emellertid inte sagt att alla delsystem på lägre systemnivåer också måste vara svenska. Där finns i många fall en internationell marknad med utbud av mångsidigt användbara standardtyper av krigsmateriel.

Ett förhållande som kan bidra till övervärdering av fördelarna med en svensk profil är svårigheten att göra tidiga kostnadsuppskattningar. I de studier som föregår beslut om utveckling och anskaffning av svenska vapensystem görs regelmässigt jämförelser med utländska alternativ. Vid studietidpunkten finner man därvid ofta att svenska alternativ är mest kostnadseffektiva. Det kan emellertid noteras att inplanerade kostnader för ännu ej utvecklade svenska alternativ därvid ofta kraftigt underskattas. Utländska alternativ befinner sig när de övervägs för anskaffning till Sverige ofta i ett senare utvecklingsläge. De är därmed bättre definierade varför det blir lättare att göra korrekta kostnadsuppskattningar. Detta indikeras också av ett antal fallstudier som FOA gjort av hur kostnadsuppskattningarna förändrats över tiden för några såväl inhemskt utvecklade som från utlandet anskaffade militära system.



När det gäller renovering och modifiering av redan befintliga svenska system har den inhemska industrin, i den mån den kunnat kontinuerligt bibehållas, betydligt större möjligheter att konkurrera kostnadsmässigt. För att kunna säkerställa den operativa effekten av systemen i kris och krig är det nödvändigt att underhållskapacitet finns i landet.

#### 4.4 Betydelsen av hög inhemsk teknologisk kompetens

De stridssituationer där försvarsmaterielen skall kunna användas är ofta mer eller mindre av "duellkaraktär". Erfarenhetsmässigt spelar då den tekniska kvaliteten hos systemen en stor roll för utgången. Möjligheter till kraftsamling och lokal antalsmässig överlägsenhet spelar också en stor roll, men det finns många exempel på att den sida som förmått tillgodogöra sig och utnyttja ny teknik har stora fördelar.

På grund av dessa förhållanden har försvarssektorn i olika länder sedan länge gjort satsningar på forskning och utveckling. Sekretessen är ofta hög inom områden där utvecklingen går snabbt och där teknisk kvalitet spelar särskilt stor roll, t.ex. telekrigföring. Detta gör att det inte finns någon särskilt väl utvecklad internationell marknad där modern sådan teknik finns tillgänglig.

För sådan svårtillgänglig, tekniskt avancerad försvarsmateriel blir det därför, om möjligheter till inhemsk anskaffning saknas, nödvändigt att acceptera en helt annan och lägre kvalitetsnivå på materielen. Samverkan mellan en inom delområden mycket kompetent svensk industri och utländska industrier bedöms av ansvariga myndigheter kunna ge oss tillgång till modernare materiel inom dessa områden än vad direktköp skulle kunna ge.

Arbetsgruppen anser att det har hög prioritet att säkerställa att försvaret får tillgång till sådan teknologi och sådana system som är internationellt svårtillgängliga och som har stor betydelse för försvarets operativa effekt. Kompetens för att säkerställa detta skapas i första hand genom de beställningar avseende utveckling och produktion av ifrågavarande typer av materiel som kan läggas vid industrin. Därutöver kan det finnas anledning att göra särskilda satsningar på utveckling av teknologisk kompetens inom viktiga områden av betydelse för möjligheterna till framtida anskaffning.

Även på områden där det finns en internationell marknad är det väsentligt att ha tillräcklig inhemsk kompetens för att det

svenska försvaret skall kunna vara en kompetent köpare och kunna bedöma värdet av olika prestanda, realiserbarhet, tillförlitlighet, underhålls- och utvecklingsmöjligheter, etc. Det är ofta också fråga om att tekniskt integrera inköpta delsystem i ett vidare systemsammanhang i det svenska försvaret och att anpassa dem till svenska förhållanden. Försvarsindustrin spelar en roll på dessa områden, i synnerhet givetvis gentemot sina egna underleverantörer, men också som tekniska konsulter i första hand till FMV och för att genomföra modifieringar. Vid överväganden om vilka framtida tekniska resurser, som bör finnas i landet för att göra oss till kompetenta köpare, bör inte bara kompetenserna vid industrin utan också de vid FMV, FOA och FFA tas med i bilden.

Det är av stor vikt att det svenska totalförsvaret kan utformas med egna värderingar och eget kunnande som grund. Den gemensamma försvarsforskning som bedrivs inom totalförsvaret skall bidra till möjligheterna att tidigt upptäcka förändringar i vår omvärld och i den tekniska utvecklingen. Den skall också 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.

Bl.a. Styrelsen för teknisk utveckling (STU) pekar på de ökande och mer dubbelriktade kopplingarna mellan civil och militär teknologi. I några fall kan det handla om dubbelanvändning av produkter, t.ex. fordon, men framför allt gäller det basteknologier som utgör gemensam grund för både militära och civila system. Sådana basteknologier kan avse verktyg, processer och kunskaper för konstruktion och tillverkning t.ex. av flygplan. De kan också avse komponenter med både hård- och mjukvara som ingår i såväl specifikt militära som civila system, t.ex. realtidssystem med militär tillämpning i signalbehandling i målsökar-, spanings- och telekrigssystem och civil tillämpning i kommunikations-, styr- och reglersystem.

Från industripolitisk synpunkt kan konstateras att en avancerad försvarsindustri inom högteknologiska områden kan ge Sverige kunskaper om och tillgång till basteknologier som även har stort och ökande civilt intresse. Omvänt kan för försvaret viktiga kompetenser upprätthållas med hjälp av civil industri till en lägre kostnad för försvaret än om försvaret vore ensam intressent.

Det är enligt arbetsgruppens uppfattning angeläget att söka tillvarata dessa ömsesidiga fördelar. Det kan bl.a. ske



genom gemensamma teknikprogram och genom att industrin i ökande utsträckning samutnyttjar kompetenser för både militära och civila tillämpningar.

#### 4.5 Samhällsekonomiska betydelsen av försvarsindustrin

Det brukar hävdas att försvarsindustrin ger samhällsekonomiskt positiva effekter genom att t.ex. skapa sysselsättning och ge en lägre direkt belastning på bytesbalansen än vad direktköp utifrån skulle ge. För att bedöma den samhällsekonomiska betydelsen av försvarsindustrin måste man emellertid också se till hur försvarsindustrins resurser alternativt skulle kunna utnyttjas. Rent principiellt gäller då att det långsiktigt är samhällsekonomiskt mindre lönsamt att stödja en inhemsk försvarsindustri med svag konkurrenskraft än att lägga ned den och i stället satsa på lönsam produktion.

En nedläggning medför visserligen en ofta smärtsam omstrukturering, där försvarsindustrins produktionsresurser i form av arbetskraft, kunskaper och kapital måste utnyttjas för annan produktion. En sådan omvandlingsprocess medför ofta omställningskostnader för enskilda människor och regioner. Den kan emellertid ge oss möjligheter att utnyttja försvarsindustrins ofta höga kompetens inom nya områden med tillväxtpotential och internationell konkurrenskraft. Det är arbetsgruppens uppfattning att det allmänna genom arbetsmarknads- eller regionalpolitiska åtgärder bör medverka till att lindra omställningsproblemet och till att befintliga kunskapsresurser kan tas tillvara inom landet. Men enligt arbetsgruppens mening är det i dessa avseenden inget som skiljer försvarsindustrin från andra delar av näringslivet. Några specialåtgärder för att underlätta just försvarsindustrins omställning har inte arbetsgruppen funnit motiverade. En successiv omstrukturering av industrin i takt med förändrade förutsättningar leder alltid på sikt till den bästa hushållningen med landets resurser.

#### 4.6 Sammanfattande värdering av försvarsindustrins betydelse

Arbetsgruppen anser att en inhemsk försvarsindustri är av stort värde men att den tekniska och ekonomiska utvecklingen gör det nödvändigt att hårdare prioritera vad som bör bibehållas i landet och att öka samverkan med utlandet. Med den utveckling mot större allmänekonomiskt men också försvarsindustriellt internationellt samarbete som pågår, ter sig en ökad fredstida



medverkan också från svensk försvarsindustri i den internationella samverkan både naturlig och nödvändig.

I vissa avseenden är det dock av mycket stor säkerhetspolitisk betydelse att vi kan behålla kompetens inom landet. Vi måste säkerställa att materielen oberoende av omvärlden kan nyttjas i kris och krig. Vidare framstår förmåga att vidmakthålla och vidareutveckla redan anskaffade system som särskilt angelägen, liksom tillgång till teknisk kompetens på områden som har stor betydelse för försvarets operativa effekt och där någon internationell marknad inte finns tillgänglig.

## 5 Behov av kompetens och kapacitet inom olika delområden

### 5.1 Kompetensnivåer

För att karakterisera olika grader och typer av kompetens i försvarsindustrin använder arbetsgruppen följande indelningsgrund:

**Nyutvecklingsförmåga** innebär att tillräcklig kompetens finns vid industrin för att leda utveckling och tillverkning av materiel. Andelen inom landet utvecklade delsystem är relativt hög.

**Vidareutvecklingsförmåga** innebär att industrin har förmåga att på egen hand vidareutveckla system till nya kravnivåer och versioner och att relativt snabbt åtgärda operativt hindrande problem. Industrin har behov av men också förmåga till samverkan med utländsk industri.

**Vidmakthållandeförmåga** innebär att industrin har förmåga att på egen hand vidmakthålla och i begränsad utsträckning anpassa system till nya krav och åtgärda operativt hindrande problem. Industrin är i relativt hög grad beroende av utländska leverantörer.

**Underhållsförmåga** innebär att industrin i sådana avseenden som förutsetts vid uppläggning av underhåll och tekniskt stöd har förmåga att underhålla system och undvika degenerering. Ett oberoende av utländska leverantörer under kris och krig kräver lagerhållning.

Ett företag med förmåga på en högre nivå har i regel också förmåga på lägre nivåer. Däremot är förmåga på en lägre nivå i regel inte tillräcklig för att annat än efter en lång uppbyggnadsperiod också ge förmåga på en högre nivå.

Utöver ovanstående kompetensnivåer använder arbetsgruppen också begreppet:

**systemsammanhållande förmåga** som innebär förmåga att samordna och integrera olika delsystem till samverkande komplexa system.

Mot bakgrund av de i föregående avsnitt redovisade allmänna värderingsgrunderna för en inhemsk försvarsindustri och den aktuella beläggnings- och planeringssituationen redovisar arbetsgruppen i det följande sin syn på hur behoven av kompetens inom olika delområden bör prioriteras.

## 5.2 Underhåll

Underhåll är nödvändigt för alla typer av materiel. I huvudsak genomförs underhållet vid industrier som specialiserat sig på denna typ av verksamhet.

Underhållsindustrin finns specialiserad främst inom FFV och i försvarets egna verkstäder. Kapacitet för underhåll inom landet är av stor betydelse för trovärdigheten av neutralitetspolitiken. Vi måste säkerställa att försvarets system kan fungera oberoende av utlandet i kris och krig. Det är därför av mycket stor betydelse att vi har en kompetent inhemsk industri med underhållsförmåga vad gäller försvarets alla system.

Det finns dock skäl att pröva om inte vissa strukturförändringar inom underhållsområdet vore motiverade. Det kan gälla dels valet mellan industriell kapacitet och underhåll i försvarets regi, dels valet mellan en separat underhållsindustri och att tillika förlägga underhållet hos den tillverkande industrin. Det nya bolag som Volvo och FFV beslutat bilda för underhåll av militära flygmotorer bör kunna leda till en effektivare verksamhet inom detta område.

## 5.3 Försvarselektronik

Svensk elektronikindustri i första hand inom Bofors- och Ericssonkoncernerna utvecklar och tillverkar en stor mängd olika system för försvaret. Därutöver sker underhåll av elektroniksystem främst vid FFV. Försvarstillämpningarna kan indelas i ledningssystem, sensorer, telekommunikation och telekrigföring.

Inom **telekommunikationsområdet** är den civila utvecklingen idag ledande och landet har genom främst Ericsson god tillgång på



kompetens. Svensk industri bedöms därför ha goda förutsättningar att på ett konkurrenskraftigt sätt leverera telekommunikationssystem till det svenska försvaret. Det bör dock observeras att de militära kraven på signalskydd fortfarande torde vara speciella.

**Ledningssystem** är viktiga för försvarets effekt och är ofta mer avancerade inom försvaret än inom civila tillämpningar även om likartade sådana finns t.ex. vad gäller flygledning. Svensk kompetens på området är angelägen åtminstone på en hög systemnivå för att anpassning ska kunna ske till speciellt svenska förhållanden, och för att vi ska kunna vidmakthålla och vidareutveckla de komplexa ledningssystem som finns inom främst flygvapnet och marinen. Den svenska industrin inom området är numera koncentrerad till Bofors. Beläggningen på grund av exportbeställningar är för närvarande god. Problem kan dock uppstå på sikt om anskaffningen av nytt stridsledningssystem (STRIC 90) till flygvapnet ej kan fullföljas.

**Sensorer** har kommit att spela en avgörande roll för den militärtekniska utvecklingen och har fått tillämpning t.ex. för att kraftigt förbättra möjligheter till spaning, mållokalisering och träffsäkerhet. Tekniker som kommit till användning omfattar radar, optik inklusive infraröd- och laserteknik och avancerad signalbehandling. Utvecklingen inom dessa högteknologiska områden går mycket snabbt och är delvis omgärdad med stor sekretess eftersom det finns ett nära samband mellan sensorteknik och motmedelsteknik inom telekrigföringen. Svensk industri finns i första hand inom radarområdet, där Ericsson dominerar men Bofors också är verksamt. Optiskt kunnande finns främst vid Bofors och Saab Combitech. Arbetsgruppen anser det mycket angeläget att kompetens inom sensorområdet kan bibehållas i landet eftersom den har stor betydelse för möjligheterna att vidareutveckla i första hand flyg- och luftförsvarssystemen. Viss strukturrationalisering bör vara möjlig inom industrin liksom ett utökat nyttjande av basteknologiska kompetenser för både militära och civila tillämpningar. Möjligheter till export och internationellt samarbete är också av avgörande betydelse för industrins vitalitet. Exempel på viktiga objekt som kan bidra till en bibehållen kompetens är flygburen radar (PS 890), modifiering av radarn i JA 37 och artillerilokaliseringsradar.

**Telekrigföringen** har till stor del inriktats mot att minska verkan av motståndarens vapen genom att störa sensorer men kan också riktas mot telekommunikation och andra elektriska och optiska system. Telekrigföring torde vara ett av de mest sekretessomgärdade områdena inom militärtekniken. God förmåga till

telekrigföring har också i moderna krig ofta visat sig ha mycket starkt inflytande på stridsutfallet. Det är enligt arbetsgruppens mening synnerligen angeläget att vi i Sverige har kompetens för att så långt möjligt förstå och följa utvecklingen inom telekrigföringen och att inom landet under god sekretess nyutveckla och tillverka egna system för telekrigföring inom områden där utländska system av tillräckligt hög kvalitet inte finns tillgängliga. Kompetens inom området finns idag främst vid Ericsson, Bofors och Saab Combitech. På grund av områdets speciella karaktär är det nödvändigt att en nära samverkan sker mellan berörda industrier och de kompetenser som finns vid staber och förband, FMV och FOA.

## 5.4 Stridsflygplan

De konsekvenser som uppstår för flygindustrin vid olika inriktning har redovisats av materielverket i 1988 års flygindustriutredning. Arbetsgruppen avser här med flygindustrin främst Saab-Scania AB Flygdivisionen och Volvo Flygmotor AB. Väsentliga för flygsystemen är också elektronik- och underhållsindustrin som behandlas under resp. rubriker.

De svenska flygplanssystemen är anpassade till en total svensk systemutformning av flygstridskrafterna, varvid kopplingarna till bas- och stridsledningssystemen samt vårt värnpliktsystem ingående har beaktats. JAS 39 är dessutom unikt genom att det utvecklas för att i en och samma version inrymma jakt-, attack- och spaningsfunktioner. Motsvarande lösning finns idag inte i utländska system, möjligen med undantag för det amerikanska flygplanet F-18.

Flygsystemen är driftsatta under hela sin livstid och en förmåga till en säker hantering av flygsäkerhets- och luftvärdighetsfrågor måste därför finnas. Systemprestanda utvecklas genom successiva anpassningar och genom stegvisa större uppgraderingar. Den stora ökningen av antalet datorfunktioner i moderna flygplan möjliggör, vilket också förutsatts vid framtagningen av systemen, ett fortlöpande modifieringsarbete genom införande av nya programpaket. Detta sker idag för 37-systemen. Det är främst omvärldens utveckling som motiverar denna fortlöpande vidareutveckling. Den fordrar med hänsyn till flygsystemens höga integration och komplexitet att systemkompetens kontinuerligt finns tillgänglig.

En viktig utgångspunkt för flygindustrins fortsatta utveckling är att försöka finna sådana lösningar som kan säkerställa att våra flygsystem blir operativt effektiva under den planerade



livslängden. Val av ambitionsnivå och lösningar måste också göra det möjligt för oss att självständigt vidmakthålla systemen i kris och krig.

Materielverket har i sin flygindustriutredning 1988 studerat ett antal ambitionsnivåer för industrins framtida utvecklingsförmåga, samtliga lägre än dagens nivå. Materielverkets analys gör gällande att avsevärda negativa effekter för försvaret uppstår om inte en utvecklingsnivå som minst motsvarar en förmåga att vidareutveckla nya flygplanversioner av t.ex. JAS 39 kan säkerställas. Utan en sådan förmåga skulle såväl en omstrukturerad inom landet som ett utnyttjande av utländska flygindustrier komma att erfordras för att driva våra befintliga flygplanssystem vidare. Detta skulle innebära avsevärda ekonomiska och praktiska svårigheter samtidigt som det leder till risker för såväl oacceptabla operativa som säkerhetspolitiska konsekvenser. Stora svårigheter skulle föreligga att ånyo bygga upp den kompetens som avvecklats.

Den svenska flygindustrin har under senare år och som ett resultat av 1982 och 1983 års JAS-beslut kraftigt ökat sitt civila engagemang. Den andel av den totala faktureringen som avser civila produkter utgör idag vid Saab flygdivisionen ca 50% och vid Volvo Flygmotor ca 70%. Detta bidrar till att finansiera de många tekniska kompetenser som erfordras i flygindustrin och medger också större flexibilitet i produktionsresursernas utnyttjande. Den militära utvecklingskompetensen är dock av stor betydelse för att dessa industrier skall kunna hävda sig i internationell konkurrens och vara attraktiva som samarbetspartners.

Enligt flygindustrins beräkning ger utveckling av en tvåsitsig version och en exportversion av JAS 39 samt en vidareutveckling av JAS 39 till delserie 3 tillsammans med aktuella civila projekt en beläggning av industrins utvecklingsresurser och tekniska kompetens, som medger att vidareutvecklingsförmågan i stort kan bibehållas in på nästa sekel. För den del av elektronikindustrin som är mer direkt knuten till flygsystemen erfordras främst på radarsidan dock även andra program för att bibehålla denna förmåga. Projekt för att hålla förmågan uppe kan vara utveckling av flygande spaningsradar (PS 890) samt vidareutveckling av spaningsradarn i JA 37.

Arbetsgruppen konstaterar att det trots flygindustrins ökande civila engagemang således erfordras ytterligare militära beställningar utöver nu liggande för att inte flygindustrins kompetens inom viktiga områden ska riskera att bli otillräcklig, när utvecklingen av grundversionen av JAS 39 är slutförd.



vilket inträffar under de kommande åren. Det är därför de närmaste årens beställningar som kommer att avgöra flygindustrins förmåga under slutet av 1990-talet och i början av nästa sekel.

Arbetsgruppen anser det angeläget att kompetens kan bibehållas för att vidareutveckla och vidmakthålla de svenska flygsystemen. Samtidigt konstaterar arbetsgruppen att de ekonomiska problemen inom försvaret gör att svårigheterna är stora att med balans i planeringen i övrigt avsätta tillräckliga medel för detta. Även om sådana medel skulle kunna ställas till förfogande är det risk att vi i framtiden, till följd av den snabba tekniska utvecklingen, inte lyckas bibehålla den kompetensnivå som materielverket ansett nödvändig för att på ett rationellt sätt vidmakthålla och anpassa flygstridskrafterna mot ett förändrat hot. På längre sikt kan dessa svårigheter bli än större.

För att möta denna utveckling och minska effekten av en neddragning av utvecklingsverksamheten hos svensk flygindustri är det enligt arbetsgruppens mening nödvändigt att den svenska flygindustrin på sikt avsevärt utökar sin internationella samverkan kring militära system. Den svenska flygindustrin bör på allt sätt stödjas i sina ansträngningar att finna utländska samarbetspartners och projekt. Stödet kan t.ex. ske genom att svenska staten ger flygindustrin risklån samt främjar ett samarbete på de sätt som anges i följande avsnitt 6.2.

## 5.5 Ostyrd ammunition

Med ostyrd ammunition avses här i första hand mängdammunition utan egen förmåga att styra sin bana mot målet. Ostyrd ammunition tillverkas främst vid Nobel Industrier och FFV. Företagen har idag en förmåga till nyutveckling av ammunition. Under senare år har exporten utgjort en dominerande andel av företagens omsättning, delvis på grund av stora enskilda affärer. Denna andel bedöms nu komma att minska. Förmåga till vidareutveckling bedöms vara en viktig förutsättning för att den inhemska industrin skall kunna ha en sådan produktionsvolym att den blir konkurrenskraftig och därmed kan hävda sig på exportmarknaden. Genom det beslut om samgående inom området som träffats av de båda berörda industrierna bör betydande rationaliseringar kunna åstadkommas. Förutsättningarna ökar att vidmakthålla en kompetens och kapacitet som långsiktigt svarar mot det svenska försvarets behov.

Den inhemska industrins säkerhetspolitiska värde ligger främst i att medge en utökad och forcerad produktion i ett läge när vi vill öka rustningstakten. Ammunition med måttlig teknisk kom-

plexitet är lättare att kompletteringsanskaffa än mer komplexa vapensystem. Skulle inte en inhemsk industri finnas tillgänglig krävs en mer omfattande fredsanskaffning. Avsaknaden av en industri skulle också kunna skapa problem med underhåll och i säkerhetsfrågor.

## 5.6 Robotar och styrd ammunition

Med robotar avses här både robotar och intelligent ammunition med egen förmåga att styra sin bana mot målet. Svensk robotindustri har framgångsrikt utvecklat och tillverkat ett antal robotsystem som ingår i dagens svenska försvar. Det gäller t.ex. luftvärnsroboten rb 70 och pansarvärnsroboten rb 56 från Bofors och sjömålsroboten rb 15 från Saab Missiles. Kostnaderna för avancerade robotar är emellertid mycket höga vilket gör det svårt att inrymma stora antal i det svenska försvaret. Utvecklingskostnaderna för robotar utgör en stor andel av totalkostnaderna och tenderar att ta en stor andel av tillgängliga medel i anspråk. Under senare år har drygt en miljard kronor lagts ner på att, genom studier och projektdefinitionsarbete utöver direkt utveckling, bibehålla kompetens inom landet för att nyutveckla robotar och andra intelligenta vapen. Det är i dagens läge tveksamt i vilken grad det finns möjligheter att fullfölja projekten med färdigutveckling och anskaffning.

Robotsystem utgör högt integrerade system som åtminstone i vissa avseenden innehåller teknik som är svårtillgänglig och kan få avgörande inflytande på systemens och försvarets effektivitet i krig. Det är därför en klar fördel om de robotsystem vi har är svenska, kan ges hög modernitet och successivt vidareutvecklas. Arbetsgruppen har dock funnit att det på grund av de höga kostnaderna knappast längre är möjligt att ha samma ambition som tidigare att inom landet självständigt nyutveckla och tillverka avancerade robotar. Samtidigt är det angeläget att söka behålla kompetens inom åtminstone några nyckelområden t.ex. vad gäller målsökare.

Möjligheter till långsiktig tillgång till viss inhemsk kompetens vad avser robotar och styrd ammunition torde, enligt arbetsgruppens mening, främst ligga i en ökad samverkan mellan svensk och utländsk robot- och sensorindustri, där svensk industri medverkar inom vissa delområden i utveckling och produktion, gemensam för flera länder, av robotar och styrd ammunition. Inte ens en djupgående omstrukturering av svensk robotindustri bedöms kunna ge tillräckliga ekonomiska förutsättningar för utveckling och tillverkning av avancerade robotar specifikt för det svenska försvarets behov. Det hindrar inte



att det inom ramen för en ökad utlandssamverkan också kan ligga fördelar i ytterligare inhemsk strukturrationalisering och samverkan mellan robotindustrierna. Inte minst kan detta gälla enklare robotar och styrd ammunition. Det bör också finnas likheter i teknologisk kompetens inom industrier som utvecklar torpeder, minor och sensorer som skulle kunna utnyttjas mer effektivt i samverkan med industrier som utvecklar robotar och intelligent ammunition. Det planerade samgåendet mellan Nobel och FFV inom ammunitions- och robotområdena utgör ett lovande steg i riktning mot ökad inhemsk samverkan.

### 5.7 Torpeder och sjöminor

Torpeder och sjöminor utvecklas och tillverkas vid två relativt små och specialiserade industrier FFV Ordnance torpedverkstad resp. SA Marine AB. Svårigheter finns främst när det gäller förmåga till fortsatt utveckling av torpeder. Ökad samverkan mellan industrierna liksom med robotindustrin skulle kunna motverka detta. Arbetsgruppen bedömer att det av sekretesskäl och med hänsyn till de i många avseenden speciella svenska förhållandena är angeläget att en svensk kompetens åtminstone till vidareutveckling kan bibehållas.

### 5.8 Stridsfartyg

Den mest kvalificerade och svårtillgängliga kompetensen inom varvsindustrin torde ligga inom ubåtsområdet. Arbetsgruppen anser det angeläget att vi inom landet kan vidareutveckla ubåtssystem.

När det gäller yfartyg bedömer arbetsgruppen det angeläget att åtminstone ha inhemsk kompetens på hög systemnivå för integration av olika delsystem. Med en satsning på ubåtar bör ett sådant kunnande kunna upprätthållas i kombination med den kompetens som också finns i ledningssystemindustrin och vid FMV. Det är angeläget att kompetens finns inom landet för underhåll och vidmakthållande av befintliga yfartyg.

### 5.9 Pjäser

Artilleri-, luftvärns- och stridsfordonspjäser utvecklas och tillverkas i Sverige vid Bofors. Den nyanskaffning som förutses i landet är begränsad och motiverar knappast i sig ett bibehållande av inhemsk kompetens annat än om den kan konkurrera kostnadsmässigt.



Det stora arv av pjäser som vi har och till stora delar bör bibehålla motiverar enligt arbetsgruppens mening att en inhemsk kompetens för vidmakthållande bör eftersträvas.

### 5.10 Stridsfordon

Kompetens inom stridsfordonsområdet finns i landet vid Hägglunds och Bofors. Inhemsk industri bedöms av arbetsgruppen vara motiverad för vidmakthållande av äldre system. Den beläggning som är aktuell med stridsfordon 90 bedöms ge kompetens för detta åtminstone under den första hälften av nittioåret med vissa möjligheter att fram till sekelskiftet kunna övergå till vidareutvecklingsförmåga.

### 5.11 Sammanställning av motiv för olika grader av kompetens inom skilda områden av inhemsk försvarsindustri

Område	Kompetens för				
	Ny- utveckl	Vidare- utveckl	Vidmakt- hållande	Under- håll	System- sammanh
Telekomm			T	K	
Ledn.system		T	L	K	P
Sensorer	T	T	L	K	
Telekrig	S	T	L	K	P
Stridsfpl		L,T	L	K	P
Ostyrd am		R	R	K	
Rb, styrd am	(T)	T	L	K	
Torp, minor	S	T	L	K	
Stridsftg		T	L	K	P
Pjäser			L	K	
Stridsfordon			L	K	

#### Teckenförklaring

Tecken Kompetens angelägen för

- K oberoende i kris och krig.
- L att säkerställa operativ förmåga under lång tid av befintliga system. Utlandssamverkan möjlig.
- P att kunna anpassa system till svenska förhållanden (svensk profil).
- R att snabbt kunna öka rustning.
- S att kunna ha sekretess.
- T att kunna få tillgång till väsentlig men svårtillgänglig teknik. Utlandssamverkan angelägen.

## 6 Åtgärder inom försvarsindustriområdet

### 6.1 Relationer mellan staten och industrin

Arbetsgruppens förslag beträffande försvarsindustrin måste med nödvändighet vara av annan karaktär än förslag beträffande försvarsmakten och andra delar av totalförsvaret. Försvarsindustrin utgör en del av det allmänna näringslivet och försvarsindustrin har ett självständigt ansvar för sin verksamhet. Samtidigt är emellertid försvarsindustrins villkor beroende av den inhemska efterfrågan på dess produkter vilken i allt väsentligt avgörs av statsmakternas ställningstaganden. Staten beställer och särfinansierar en stor del av den utveckling av system för försvarsändamål som sker, staten utgör den enda inhemska kunden. Försvarsindustrins möjligheter till export är samtidigt underkastade starka restriktioner.

Det är därför väsentligt att statsmakterna vid inriktningen av försvaret och planerad verksamhet också beaktar vilka konsekvenser inriktningen kommer att få för försvarsindustrins möjligheter att verka. Det är likaså för försvarsindustrin väsentligt att genom försvarsbeslutet få en bild av sin marknad i form av planerad anskaffning och de värderingar som ligger bakom. Därigenom kan industrin få en grund för att planera sin egen struktur och förmåga till anpassning till förändrade villkor.

Arbetsgruppen anser att inriktningen av planeringen för nästa försvarsbeslutsperiod bör göras med hänsyn till de bedömda försvarsindustriella konsekvenserna av inriktningen. Den bör således utformas för att inom försvarsbeslutets ekonomiska ramar ge så goda förutsättningar som möjligt för att svensk industri skall kunna fortsätta att vara konkurrenskraftig på områden där en inhemsk kompetens i enlighet med vad som i det föregående anförts bedömts vara särskilt angelägen.

Härvid bör hänsyn också tas till de kompetenser som skapas genom satsningar på gemensam försvarsforskning och teknologi-



utveckling och till den utveckling som sker civilt. Det är enligt arbetsgruppens uppfattning angeläget att i den tid av strukturomvandlingar som är att förvänta skapa en överblick över försvarets långsiktiga behov av kunskap och kompetens och att samordna de satsningar på forskning, utveckling och kunskapsutveckling som görs inom totalförsvaret.

Genom att försvarsindustrins villkor i så hög grad bestäms av statsmakterna är det viktigt att säkerställa att kontakterna mellan staten och företagen sker med tillräcklig grad av affärsmässighet. Det är i det sammanhanget väsentligt att konstatera att målet för materielanskaffningen alltid måste vara att erhålla ett så bra försvar som möjligt för de resurser som kan avdelas. I den mån kostnaden för någon viss typ av inhemskt anskaffad materiel blir så hög att en alternativ resursanvändning genom köp utifrån eller satsning på andra områden skulle ge ett totalt sett bättre försvar så blir den inhemska anskaffningen ej längre motiverad. Vad som långsiktigt tjänar försvaret måste således vara en grund för upphandlingen. Vidare är det med hänsyn till den begränsade konkurrens som råder på marknaden för försvarsmateriel angeläget att statsmakterna och de upphandlande myndigheterna har en god insyn i företagen.

Stora ansträngningar har gjorts för att öka säkerheten i planeringen och att i hela försvarsorganisationen lägga ökad vikt vid att kunna genomföra planerad och budgeterad verksamhet. Samtidigt ställs ökade anspråk även på försvarsindustrin att ta ett ansvar för det underlag den lämnar till försvarsplaneringen och för att gjorda åtaganden kan fullföljas.

## 6.2 Villkor för internationell samverkan

Försvarsindustrin, liksom annan tekniskt framstående industri, är beroende av ett internationellt teknologiutbyte. Vi kan i framtiden inte räkna med att på egen hand kunna vara tekniskt avancerade på lika många områden som hittills. Samtidigt kräver de områden där vi kan behålla en kompetens en större marknad än vad enbart Sverige kan erbjuda. Liksom annan svensk utvecklande industri behöver försvarsindustrin på olika sätt delta i det internationella tekniksamarbetet.

Genom de förändringar, som sker i den internationella marknaden för försvarsmateriel och de stora omstruktureringar som sker i den internationella försvarsindustrin, kommer sannolikt den svenska försvarsindustrin att på flera områden få stora svårigheter att kvarstå med självständiga företag, som har förmåga att utveckla och tillverka materiel med internationell konkur-

renskraft.

Om vi som hittills skulle välja att eftersträva en stor självständighet hos svensk försvarsindustri och en hög grad av inhemsk materielförsörjning, skulle det enligt arbetsgruppens bedömning efterhand motverka sitt eget syfte genom successivt uttunnad kompetens och ett högt kostnadstryck. Den svenska upphandlingen kan inte bära nödvändiga volymer av forskning och utveckling. Inte heller kan exporten, med de marknadsförväntningar som finns idag, ge tillräckligt bidrag.

Alternativet är att acceptera en integrering av svensk försvarsindustri i första hand i den europeiska industrin med specialisering och samverkan, med färre inhemska produktområden men med bevarad kompetens inom dessa. Den senare utvecklingen skulle sannolikt leda till en mindre försvarsindustri än vi har idag, men större än om en självständig linje väljs samtidigt som den skulle ge större förutsättningar att långsiktigt bibehålla en inhemsk kompetens inom för oss särskilt viktiga områden.

Enligt arbetsgruppens mening är det av stor säkerhetspolitisk betydelse att den svenska försvarsindustrin ges förutsättningar att kunna utvecklas enligt det senare alternativet mot en ökad internationell integration. Avgörande för denna ståndpunkt har för arbetsgruppen varit den stora betydelse som en inhemsk industri faktiskt har inom många områden, för att säkerställa att materielen kan vidmakthållas, för att ge oss tillgång till för försvarseffekten väsentlig teknik och för att ge en bas för ökad rustning om detta i framtiden skulle erfordras.

Arbetsgruppen har inte anledning att ta ställning till den närmare strukturen av ett vidgat samarbete mellan svensk och utländsk försvarsindustri. Däremot vill arbetsgruppen utveckla sin syn på hur villkoren för ett sådant samarbete bör utformas.

Enligt arbetsgruppens mening skall industriella samarbetsavtal inom försvarsmaterielområdet underställas regeringens prövning. I krigsmaterielexportutredningens betänkande (SOU 1989:102), Utlandssamverkan på krigsmaterielområdet, lämnas förslag till riktlinjer för hur en sådan prövning bör ske. Förslaget innebär att prövningen bör genomföras med två huvudkriterier som grund, nämligen

- dels att utlandssamverkan är nödvändig för att tillgodose det svenska försvarets behov av materiel eller kunnande eller i övrigt är säkerhetspolitiskt önskvärd,



- dels att samverkan inte står i strid med principerna och målen för svensk utrikespolitik.

Arbetsgruppen finner de former och kriterier för prövning av utlandssamverkan beträffande krigsmateriel, som utredningen om krigsmaterielexporten föreslår, i stort lämpliga. Arbetsgruppen vill dock särskilt trycka på vikten av att prövningen av det svenska värdet av samarbetet inte görs för snävt inriktad på det enskilda samarbetsobjektets direkta utnyttjande i det svenska försvaret utan ses i ett bredare säkerhetspolitiskt och försvarsindustripolitiskt perspektiv. Om för det svenska försvaret viktiga kompetenser skall kunna överleva i svensk försvarsindustri, är det nödvändigt att den svenska industrin inom sina specialiteter ges möjlighet att medverka även i andra länders försvarsprojekt och exportera sina produkter, även om de utländska projekten inte övervägs för anskaffning till Sverige.

En för möjligheterna till samarbete viktig fråga gäller vidareexport av i samarbete mellan svensk och utländsk industri utvecklad och tillverkad försvarsmateriel. Arbetsgruppen anser i likhet med krigsmaterielexportutredningen att frågor om sådan vidareexport så långt möjligt bör regleras i samarbetsavtalet. För att samarbete med svensk industri skall vara aktuellt torde företag i andra länder, som ofta är både mycket större än sina svenska samarbetspartners och har en mycket större marknad än den svenska, kräva som ett villkor för samarbetet att överenskommelser om vidareexport nära överensstämmer med det egna landets villkor. Med hänsyn till detta bör det vid avtal med länder, som har likartad exportpolitik som den svenska och där samarbetslandets intressen dominerar, accepteras från svensk sida att samarbetslandet i exporthänseende får disponera över slutprodukten enligt sina egna bestämmelser.

För att främja möjligheterna till internationellt samarbete inom det försvarsindustriella området är det angeläget att samarbetet med viktigare länder kan ges ramar och förankras i överenskommelser på regeringsnivå. I sådana avtal kan det vara aktuellt att ta ställning till sekretessfrågor, export från Sverige och vidareexportfrågor men också att fastlägga villkoren för import och för möjligheter för det samverkande landets industri att konkurrera på den svenska marknaden. Med hänsyn till den snabba utvecklingen på det försvarsindustriella området i Europa och det snabbt fortgående europeiska ekonomiska samarbetet finns det särskild anledning att överväga svenska relationer till existerande samarbetsorgan på det försvarsindustriella området, i första hand IEPG. Det är för den svenska försvarsindustrin väsentligt att den svenska mark-



naden för försvarsmateriel fungerar på likartat sätt som i IEPG-länderna och att svensk industri kan accepteras som samarbetspartner för försvarsindustrin i dessa länder.



## 7 Sammanfattning av förslag angående försvarsindustri och försvarsteknologi

Sammanfattningsvis lämnar arbetsgruppen följande förslag när det gäller den framtida utvecklingen av landets försvarsindustri och försvarsteknologiska kompetens. Arbetsgruppen föreslår

- att de försvarsindustriella kompetenser som bör bibehållas i landet prioriteras klarare än hittills,
- att det därvid liksom hittills säkerställes att materielen kan nyttjas oberoende av omvärlden i kris och krig,
- att särskild vikt lägges vid att inom landet kunna vidmakthålla och vidareutveckla redan anskaffade system,
- att inhemsk teknisk kompetens i första hand eftersträvas inom områden som har stor betydelse för försvarets operativa effekt och där någon internationell marknad inte finns tillgänglig,
- att berörda parter tar möjligheterna till samverkan tillvara avseende sådana basteknologier som är av såväl militärt som civilt intresse,
- att inriktningen av försvarets planering görs också med hänsyn till konsekvenserna för den inhemska försvarsindustrins möjligheter att verka,
- att en ökad samordning görs av forskning och kunskapsuppbyggnad inom totalförsvaret,
- att upphandlingen dock så långt möjligt genomförs i internationell konkurrens och med hänsyn till vad som långsiktigt gagnar försvaret och dess försörjning bäst,



- att, för att väsentlig kompetens skall kunna behållas inom landet, svensk försvarsindustri ges möjligheter att delta i det snabbt ökande internationella samarbetet,
- att utlandssamverkan prövas i stort i enlighet med det förslag som lämnats av utredningen om krigsmaterielexporten,
- att därvid, om det är väsentligt i ett vidare säkerhets- och försvarsindustripolitiskt perspektiv, svensk industri ges möjlighet att medverka i andra länders försvarsprojekt och exportera sina produkter även om de utländska projekten inte övervägs för anskaffning till Sverige, samt
- att det vidare därvid accepteras att samarbetsländer med likartad exportpolitik som den svenska i exporthänseende får disponera över samarbetsprodukten i enlighet med sina egna bestämmelser.

Försvarsdepartementet

**PERSONAL- OCH  
VÄRNPLIKTSFRÅGOR M.M.  
INOM TOTALFÖRSVARET**

Rapport från en arbetsgrupp  
inom 1988 års försvarskommitté

Oktober 1990





## Innehållsförteckning

1	BAKGRUND	53
1.1	Regeringens direktiv	53
1.2	Arbetsgruppens sammansättning och syfte	53
1.3	Arbetets bedrivande	54
2	SAMMANFATTNING	55
3	PERSONALFÖRSÖRJNINGEN I TOTALFÖRSVARET	57
3.1	Allmänt	57
3.2	Direktrekrytering	59
3.3	Personalförsörjningsutredning	61
4	PERSONALFRÅGOR INOM FÖRSVARSMAKTEN	65
4.1	Grunder	65
4.2	Anställd personal	65
4.2.1	Personalplanering - behov m.m.	65
4.2.2	Kvinnliga yrkesofficerare	67
4.2.3	Kompetensutveckling	67
4.2.4	Äldre yrkesofficerare - höjd pensionsålder	68
4.2.5	Reservofficerare	69
4.3	Frivillig personal	69
4.4	Värnpliktig personal	69
4.4.1	Grunder	69
4.4.2	Kvarståendelägets avveckling	70
4.4.3	Värnpliktsförmåner	73
4.4.4	Värnpliktiga i stödproduktionen	77
5	UTBILDNING	79
6	AVVIKANDE MENINGAR	81



## 1. Bakgrund

### 1.1. Regeringens direktiv

I regeringens direktiv till kommittén (dir. 1988:67) anføres följande:

"Kommittén bör i anslutning härtill överväga hur **totalförsvarets personalförsörjning** skall tillgodoses. Vad avser det militära försvaret bör särskilt beaktas möjligheterna till alternativa sysselsättningar för **äldre yrkesofficerare** samt möjligheterna att genom **tjänsteplikt** bemanna krigsorganisationen med vissa personalkategorier med särskild yrkeskompetens."

Av direktiven framgår också, i viss mån indirekt, att kommittén skall ta ställning till försöken med **förkortad grundutbildning**.

Vidare anger regeringen i propositionen 1989/90:100 (budgetprop.) att försvarskommittén förväntas ta ställning till det långsiktiga **behovet av anställd personal inom försvarsmakten**.

Regeringen har därefter beslutat att till kommittén överlämna räddningsverkets rapport - **Värnpliktiga inom totalförsvarets civila del**.

### 1.2. Arbetsgruppens sammansättning och syfte

Mot bakgrund av regeringens anvisningar m.m. beslutade kommittén den 8 mars 1990 att bilda en arbetsgrupp för personal- och värnpliktsfrågor - Ag pers. - med följande sammansättning:

Åke Gustavsson,	ordförande
Arne Andersson,	ledamot
Barbro Evermo Palmerlund,	ledamot



Hans Lindblad,  
Åke Selberg,  
Lars Frisk,

ledamot  
ledamot  
sekreterare

Gruppen uppdrog åt kanslirådet vid försvarsdepartementet Jan Mårtensson att som expert biträda gruppen.

Syftet med gruppens arbete var att mot bakgrund av kommitténs direktiv bereda beslutsfrågor avseende personal- och värnpliktsfrågor.

### 1.3. Arbetets bedrivande

Mot bakgrund av kommitténs direktiv och myndigheternas underlag har arbetsgruppen bedömt det nödvändigt att särskilt studera följande områden:

- Totalförsvarets personalförsörjning
- Direktrekrytering av värnpliktiga till civila försvaret
- Äldre yrkesofficerare m.m.
- Värnpliktsförmåner
- Förkortad grundutbildning
- Övriga personalfrågor inom försvarsmakten.

Ag pers. har under 10 sammanträden blivit orienterad av och diskuterat med personalorganisationer (TCO-S, SACO, LO) och olika myndigheter (ÖB, ÖCB, SRV, AMS, VPV) samt granskat det underlag som insänts till kommittén i form av:

- ÖB 91 med delrapporter
- ÖCB programplan - Civil beredskap
- SRV rapport - Värnpliktiga inom totalförsvarets civila del.

Arbetsgruppen har dessutom granskat utredningen om Förmåns-systemet för värnpliktiga m.fl.

Vid ett flertal tillfällen har arbetsgruppen ställt kompletterande frågor till kommitténs experter avseende främst värnpliktsfrågor.

Arbetsgruppens slutrapport syftar till att i första hand utgöra grund för kommitténs ställningstagande och är främst av tidskäl utformad som underlag till betänkandetext.

Gruppen är i de flesta avseenden enig i sina ställningstaganden. Dock ej vad avser direktrekrytering till den civila delen av totalförsvaret samt avvecklingen av det s.k. värnpliktiga kvarståendeläget där avvikande meningar redovisas under p. 6.

## 2. Sammanfattning

Den samlade insatsen av all personal; anställda, värnpliktiga, tjänstepliktiga och frivilliga, utgör en viktig grund för totalförsvarets förmåga att bidra till att de säkerhetspolitiska målen uppnås.

Alla åtgärder inom personalområdet syftar ytterst till att tillgodose totalförsvarets behov av kompetent personal. Personalförsörjningen baseras i huvudsak på de krigsorganisatoriska behoven.

Arbetsgruppen anser att en direktrekrytering av värnpliktiga till totalförsvarets civila del bör prövas. Innan ett slutligt ställningstagande bör ytterligare analyser genomföras. Försök inom främst räddningstjänsten bör påbörjas.

Mot bakgrund av bl.a. de viktiga principiella frågeställningar som aktualiseras vid en direktrekrytering till t.ex. räddningstjänsten, vid ett eventuellt minskat framtida behov av värnpliktiga i försvarsmaktens krigsorganisation och vid de föreslagna korta (2,5 mån) grundutbildningstiderna för vissa värnpliktiga föreslår arbetsgruppen att en utredning tillsätts med uppgift att överse grunderna för totalförsvarets personalförsörjning.

Arbetsgruppen anser att den nuvarande befälsordningens principer bör ligga till grund för den utveckling som kan erfordras av befälsförsörjningen bl.a. bör specialistkompetensutveckling inom samtliga nivåer skapas.

En allmän höjning av pensionsåldern för yrkesofficerare skulle enligt arbetsgruppen medföra att det blir svårare att tillgodose de speciella krav som kan ställas på försvarsmaktens personal m.h.t. krigsorganisationens krigsduglighet och grundorganisationens produktivitet.

Arbetsgruppens majoritet föreslår att ca 20 000 värnpliktiga i det s.k. kvarståendeläget befrias från plikten att fullgöra militär grundutbildning.

Beträffande de värnpliktigas reseförmåner anser arbetsgruppen att det mot bakgrund av det försvarsekonomiska läget finns anledning att begränsa de nuvarande förmånerna. Inga generella minskningar föreslås men arbetsgruppen pekar på ett flertal möjliga alternativ som torde möjliggöra minst 10 procentiga besparingar.

Arbetsgruppen anser att värnpliktiga kan användas i stödproduktionen som ett led i deras grundutbildning, med syfte att tillgodose krigsorganisationens behov.

Försöken med förkortad grundutbildning bör fullföljas innan ett slutligt ställningstagande. Resultaten hittills är dock sådana att 5 månaders grundutbildning kan läggas till grund för planeringen.



## 3 Personalförsörjning i totalförsvaret

### 3.1. Allmänt

Den samlade insatsen av all personal; anställda, värnpliktiga, tjänstepliktiga och frivilliga, utgör en viktig grund för totalförsvarets förmåga att bidra till att uppnå de säkerhetspolitiska målen.

Alla åtgärder inom personalområdet syftar ytterst till att tillgodose totalförsvarets behov av kompetent personal. Det militära försvarets personalförsörjning baseras i huvudsak på krigsorganisationens personalbehov och tillgodoses i huvudsak genom i fred anställd personal, värnplikten och frivilligavtal. Vissa behov i krigsorganisationen måste därutöver tillgodoses med tjänstepliktig personal, t.ex. viss personal i sjukvårdsförband.

Personalförsörjningen inom den civila delen av totalförsvaret avser det krigsomställda civila samhällets personalbehov. Denna bör i första hand tillgodoses genom att var och en utför den verksamhet som han eller hon är bäst skickad för genom sin fredstida utbildning och yrkeserfarenhet. De flesta människor kommer därför att bibehålla sina fredstida anställningar och fortsätta med sina uppgifter. Med hänsyn till krigssamhällets krav måste anställningsformen kompletteras genom den allmänna tjänsteplikten och lagen om offentlig anställning samt aktiv arbetsförmedling och rörlighetsstimulerande åtgärder. Det finns dessutom uppgifter i det krigsomställda samhället som saknar motsvarighet i fred eller måste utökas betydligt. För dessa måste personalförsörjningen baseras på plikttag eller frivilligavtal. Frågor rörande personalförsörjningen inom den civila delen av totalförsvaret har behandlats i utredningen (SOU 1989:42) Det civila försvaret. Utredningen föreslår införandet av en civilplikt och om detta genomförs kommer dels regelverket att förenklas dels förutsättningarna att förbättras för uttagning, utbildning och krigsplacering.

Inom totalförsvaret finns ett omfattande behov av frivillig personal. Utbildning av frivillig personal bör, på samma sätt som övrig utbildning, utgå ifrån krigsorganisationens behov och krav. Detta innebär att frivilligutbildningens omfattning och inriktning bör anpassas till krigsorganisationens utveckling samt framtida personalförsörjning. En särskild utredning har tillsatts av regeringen för att se över frivilligorganisationernas verksamhet m.m. i totalförsvaret. Enligt arbetsgruppens mening finns det anledning att särskilt uppmärksamma frivilligförerelsens förutsättningar och verksamhet i samband med omstruktureringarna inom försvarsmakten och inom totalförsvaret i övrigt.

I det krigsomställda samhället kommer en stor del av befolkningen att inkallas till tjänstgöring främst i försvarsmakten, räddningstjänsten och sjukvården men även inom flera andra funktioner inom den civila delen av totalförsvaret. Behov av vissa personalkategorier kommer därmed att uppstå samtidigt på flera olika håll, vid förband, myndigheter, företag och övriga verksamheter som skall upprätthållas under kriser och krig. Därmed riskeras att konkurrens uppstår framförallt om nyckelpersoner med önskad konsekvenser som följd. Det ökade ömsesidiga beroendet mellan civila och militära delar av totalförsvaret samt samhällets ökade sårbarhet kan vidare ställa andra krav på personalens tillgänglighet (t.ex. lokförare under ett mobiliseringsskede). Strävan bör vara att nyckelpersonal inom totalförsvaret bör användas där var och en vid varje tidpunkt gör mest nytta.

Enligt arbetsgruppens mening bör överstyrelsen för civil beredskap, i likhet med överbefälhavaren inom sitt område, ansvara för personalförsörjningen och samordna erforderliga åtgärder i fred, som t.ex. personalplanering. Strävan bör emellertid vara att så långt det är möjligt delegera det sammanhållna ansvaret för verksamhet i krig och personalförsörjning. Överbefälhavarens verksamhetsidé ger uttryck för ett sådant synsätt. Inom den civila delen av totalförsvaret är det däremot inte alltid praktiskt lämpligt med en motsvarande fördelning av ansvar. Där är t.ex. arbetsmarknadsstyrelsen ansvarig för funktionen arbetskraft.

Arbetsgruppen anser att det inom den civila delen av totalförsvaret ytterligare bör utredas vilka befogenheter, organisation och former som skall gälla för att med stöd av plikttag ta ut, utbilda och krigsplacera olika personer. Det finns även skäl att se över tillämpningen av dagens prioriteringsregler.



Totalförsvarets behov av personal för att kunna lösa sina uppgifter i krig är mycket omfattande. Huvuddelen av befolkningen - män och kvinnor - erfordras för uppgifter i krigsorganisationen och i det krigsomställda samhället.

För att underlätta detta anser arbetsgruppen att det är viktigt att genom en utökad information se till att alla människor blir medvetna om sina uppgifter inom totalförsvaret. Detta torde dessutom bidra till att totalförsvaret får en ökad förankring hos folket.

Arbetsgruppen vill i detta sammanhang betona kvinnornas betydelse för ett effektivt totalförsvaret och förutsätter att andelen kvinnor på viktiga befattningar i totalförsvaret genom aktiva rekryteringsåtgärder kommer att öka.

### 3.2. Direktrekrytering

Under en lång följd av år har strävan varit att förnygra personalen i den krigsorganisation som svarar för befolkningsskydd och räddningstjänst i krig. Arbetsgruppen erinrar om att det i 1987 års försvarsbeslut angavs att detta bör åstadkommas genom att kvinnor, vapenfria tjänstepliktiga och värnpliktiga som av olika skäl ej används i försvarsmaktens krigsorganisation, i ökad utsträckning tas i anspråk för detta ändamål. Riksdagen har därefter uttalat att det finns skäl att överväga en direktrekrytering av värnpliktiga till den civila delen av totalförsvaret (1989/90 FöU3, rskr.87), bl.a. i syfte att bidra till en reducering av kvarstående läget av värnpliktiga.

Räddningsverket redovisar i en rapport - Värnpliktiga inom totalförsvarets civila del - en beskrivning av hur en direktrekrytering av värnpliktiga till den civila delen av totalförsvaret skulle kunna genomföras.

Förslaget innebär att värnpliktiga tas ut till grundutbildning, kompletterande utbildning, övningar m.m. med krigsplacering i därför avsedd krigsorganisation. Grundutbildningen på ca 6 månader föreslås bestå av två inledande teoriskeden under 2 månader och därpå följande praktiktjänstgöring under 4 månader. Räddningsverket bedömer att det därutöver kommer att erfordras fortbildning, kompletterande grundutbildning och övningar under den tid som den värnpliktige ingår i krigsorganisationen. Uttagning och inskrivning föreslås genomföras i enlighet med och samtidigt med inskrivningen till den militära delen av totalförsvaret vid de olika värnpliktskontoren. Därigenom kan



tjänstbarheten m.m. hos den inskrivne ställas mot de olika krav som gäller för alla de olika slagen av aktuella befattningar inom totalförsvaret. Enligt räddningsverkets bedömning blir resultatet sannolikt det att den civila delen av totalförsvaret tar in anspråk en del av de värnpliktiga som av olika skäl inte rekryteras till militär utbildning.

Räddningsverket förordar en årlig rekrytering av 2000 värnpliktiga till befolkningsskydd och räddningstjänst samt pekar på ett behov av ytterligare 1000 värnpliktiga till de övriga funktionerna inom den civila delen av totalförsvaret. De sammanlagda årliga kostnaderna för de föreslagna utbildningsvolymerna beräknas till ca 265 milj. kr. För engångsinvesteringar vid räddningsverkets skolor tillkommer därutöver ett behov på ca 110 milj. kr. Räddningsverket betonar avslutningsvis att mot bakgrund av den korta tid som stått till förfogande inte alla frågeställningar har kunnat belysas i önskvärd utsträckning och att ett genomförande fordrar ytterligare utredningsarbete och försöksverksamhet.

Arbetsgruppen anser att en föryngring av räddningstjänstens krigsorganisation är nödvändig för att skapa en mer effektiv och rörlig organisation i främst räddningsenheterna. Arbetsgruppens majoritet anser att det utöver vad som angavs i 1987 års försvarsbeslut, bör prövas en direktrekrytering av värnpliktiga enligt de principer som beskrivs i räddningsverkets rapport. Arbetsgruppens majoritet delar rapportens bedömning att ett slutligt beslut om genomförande av direktrekrytering erfordrar ytterligare analyser av förutsättningar och konsekvenser. Detta gäller inte minst detaljerna i den organisation som fordras för uttagning, inskrivning och redovisning av de värnpliktiga. Vidare berör rapporten endast kortfattat de övriga funktionernas behov inom den civila delen av totalförsvaret. I en fortsatt analys bör enligt arbetsgruppens mening även de översiktliga kostnadsberäkningarna utvecklas och i större utsträckning beakta den effektökning som bedöms uppstå, inte bara i krigsorganisationen utan även vid de enheter där de värnpliktiga i fredstid kan komma att praktisera, bl.a. vid övningar och materielhantering.

Arbetsgruppens majoritet anser att underlaget för ett slutligt ställningstagande dessutom bör kompletteras med erfarenheterna från en försöksverksamhet främst inom räddningstjänsten. Försöken bör ge svar på vilken utbildningstid som krigsorganisationen kräver samt den mest ändamålsenliga avvägningen mellan teori och praktik, mellan grundutbildning och övrig utbildning.

Det bör, enligt arbetsgruppens mening, ankomma på regeringen att närmare ange förutsättningarna för sådana försök.

Arbetsgruppen har beträffande frågan om direktrekrytering inte lyckats nå full enighet. Ledamoten Hans Lindblad redovisar under punkten 6 nedan sin uppfattning att ett principbeslut bör fattas om införande av direktrekrytering till den civila delen av totalförsvaret.

### 3.3. Personalförsörjningsutredning

Arbetsgruppen har i det föregående beskrivit den principiella uppbyggnaden av totalförsvarets personalförsörjning.

Totalförsvarets personalförsörjning säkerställs idag genom ett antal pliktlagar, anställningsform och avtal mellan enskilda och myndigheter samt andra överenskommelser och åtgärder. Arbetsgruppen har uppmärksammat att det nyligen gjorts översyner av både värnplikts- och civilförsvarslagstiftningen. Dessa har visserligen skett samtidigt men utan inbördes samband och kan närmast karaktäriseras som en författningsteknisk modernisering. Översynerna har inte haft till uppgift att lämna förslag till principiella förändringar av plikternas innehåll även om vissa förbättringar föreslås beträffande möjligheterna till uttagning och utbildning. Inom flera sektorer, såväl inom det militära försvaret, som inom den civila delen av totalförsvaret, finns emellertid idag inte heltäckande möjligheter att med hjälp av plikttjänstgöring tillgodose krigsorganisationens hela behov av utbildad personal. Arbetsgruppen finner den nuvarande lagstiftningen svåröverskådlig och inte i alla avseende heltäckande för totalförsvarets olika behov.

Utvecklingen av den militära krigsorganisationen kan i framtiden medföra att behovet av personal inom försvarsmakten minskar samtidigt som kraven på den enskilde soldaten kommer att öka. I dag sker stora avgångar vid mönstringen av värnpliktiga samt under den efterföljande grundutbildningen. Drygt 17 % avskiljs redan vid inskrivningen (därutöver 3 % som aldrig inställer sig till mönstring). Tillsammans med avgångarna (5-12 %) efter inskrivningstillfället och under grundutbildningen, medför detta att totalt nästan var tredje manlig medborgare ej kommer att krigsplaceras i den militära krigsorganisationen. Detta aktualiserar ett flertal frågor om tillämpningen av den allmänna värnplikten i stort, bl.a. utbildningstidens längd, värnpliktsvolymernas storlek och rättvisefrågor.



Arbetsgruppen har i det föregående behandlat förslag om direktrekrytering av värnpliktiga till den civila delen av totalförsvaret. Om detta genomförs kommer en principiell och viktig gräns för personalförsörjningens förutsättningar att förändras. Enligt arbetsgruppens mening bör man inom ramen för totalförsvarets personalförsörjning belysa möjligheterna till en framtida mer flexibel uttagning av personal till totalförsvaret.

Riksdagen har uttalat att den nuvarande prövningen av de som ansöker om vapenfritjänstgöring bör slopas. Konsekvenserna av detta ur personalförsörjningssynvinkel är emellertid inte till fullo utklarade.

Överbefälhavarens föreslår på de ekonomiska nivåerna 3 och 5-8, i ÖB 91, en mycket kort (2,5 mån) grundutbildning för vissa värnpliktiga. Enligt arbetsgruppens mening bör även denna fråga, av principiella skäl, granskas i ett vidare perspektiv än ur enbart strikt utbildningsmässiga och ekonomiska synvinklar.

Arbetsgruppen anser att grunden för all personalförsörjning till totalförsvaret bör vara att var och en efter sin förmåga skall kunna delta i landets försvar i händelse av kris eller krig.

Behovet av gemensamma utgångspunkter för totalförsvarets personalförsörjning är enligt arbetsgruppens mening stort. Det som arbetsgruppen i det föregående anfört talar för en genomgripande översyn av grunderna för totalförsvarets personalförsörjning.

Det är i detta sammanhang viktigt att betona frivilligrörelsens betydelse för totalförsvaret och att en översyn måste beakta förutsättningarna för de frivilligas insatser inom ramen för ett samordnat pliktssystem.

Inom ramen för denna utredning bör en granskning ske av såväl en direktrekrytering till totalförsvarets civila delar, som en ökad differentiering av utbildningstiderna för värnpliktiga.

Utedningen bör närmare belysa ÖCBs framtida ansvar för den övergripande personalförsörjningen liksom andra centrala och regionala myndigheters roll vid uttagning, utbildning, omplacering och uppskov.



Syftet med utredningen skulle vara att skapa bättre förutsättningar för den framtida utvecklingen av det militära och det civila försvaret, beträffande i första hand en heltäckande personalförsörjning med gemensamma utgångspunkter samt att genom ett rationellt utnyttjande av de personella resurserna uppnå en bättre försvarseffekt av de totala resursinsatserna.



## 4. Personalfrågor inom försvarsmakten

### 4.1. Grunder

Försvarsmaktens krigsduglighet och beredskap bestäms i avgörande grad av den samlade insatsen av all personal - anställda, värnpliktiga och frivilliga - tillsammans med modern materiel och effektiva arbetsformer.

Personalens kunnsighet och engagemang är därmed av avgörande betydelse för försvarets förmåga och trovärdighet. Det är enligt arbetsgruppens mening nödvändigt att säkerställa tillgången på kompetent och rutinerad personal.

### 4.2. Anställd personal

#### 4.2.1. Personalplanering - behov m.m.

Antalet anställda inom försvarsmakten; yrkesofficerare, reservofficerare, yrkesofficersaspiranter och civil personal, grundas i allt väsentligt på krigsorganisationens behov. Därutöver ställer grundorganisationens beredskap och produktion samt mobiliseringsverksamheten särskilda krav på den anställda personalen. En omedelbart fungerande ledning, tillräckligt stort antal yrkesofficerare för att krigsförbanden skall kunna lösa sina uppgifter direkt efter mobilisering samt en effektiv utbildningsverksamhet måste säkerställas. Det är därför av stor vikt att de anställda åtnjuter respekt och förtroende för att kunna uppfylla dessa särskilda krav.

Enligt arbetsgruppens mening måste ett framtida försvar innehålla ett stort mått av handlingsfrihet. Möjligheterna till att upprätthålla förmågan till handlingsfrihet är enligt arbetsgruppens mening beroende av en anställd kader av personal som har stor mångsidighet och professionalism. Detta ger trovärdighet åt försvaret och yrkesidentitet för personalen. En organi-



sation med inbyggd mångsidighet är därvid mycket betydelsefull. Detta krav har sin utgångspunkt i att yrkesofficerarna och de civila tjänstemännen i fred skall planera, leda och genomföra verksamheten för olika slag av krigsförband. De skall också ha en hög beredskap för att anpassa verksamheten allt efter förändringar i kraven på det militära försvaret i fred, kris och krig.

Beroende på den krigs- och grundorganisation som kommer att ligga till grund för den långsiktiga inriktningen av personalförsörjningen kan det bli aktuellt med omfattande personalreduceringar. Det är därför enligt arbetsgruppens mening viktigt att tidigt samordna åtgärderna inom personalområdet för att, om reduceringarna genomförs, mildra verkningarna för den enskilde.

Inom försvarsmakten övergår man för närvarande från styrning med personalram till ekonomisk styrning. Detta ligger enligt arbetsgruppens mening i linje med vad som tidigare beslutats om statsmakternas personalstyrning.

Där verksamheten så medger skall yrkesofficerare och civil personal i allt väsentligt ha samma anställningsvillkor.

Arbetsgruppen anser att de kostnader som i dag förknippas med personalens tjänstgöring på annan ort än hemorten är oroväckande höga, både för den enskilde och för försvarsmakten. Det är därför viktigt att åtgärder vidtas som minskar behovet och omfattningen av tjänstgöring utanför stationeringsorten (pendling och andra tjänsteresor). Möjligheter bör skapas till personalutveckling inom en region som innebär att återkommande byten av tjänstgöringsort undviks. En viss rörlighet är dock en förutsättning för personal- och organisationsutveckling.

Arbetsmiljöfrågorna bör enligt arbetsgruppens mening särskilt uppmärksammas. En förbättrad arbetsmiljö, förebyggande åtgärder och ökade rehabiliteringsinsatser medför att närvaron och arbetsförmågan hos den enskilde ökar. Därigenom kan ekonomiska besparingar uppnås.

Arbetsgruppen understryker vikten av att rekrytering och personalutveckling sker från de utgångspunkter som redovisats i det föregående. Erforderliga utvecklingsåtgärder bör vidtas mot ett fastställt behov i organisationen inom en överblickbar framtid. Nyttan av de olika åtgärderna kan därvid lättare förstås både av organisationen och den enskilde. Detta utesluter emellertid inte att det militära personalförsörjningssystemet därutöver

måste ha en förmåga att tillgodose de mer långsiktiga krigsorganisatoriska behoven.

Grundorganisationens uppgifter bl.a. i beredskaps- och incidentverksamheten medför att kortsiktiga variationer i personalbehovet ibland riskerar att bli styrande för den långsiktiga personalförsörjningen. Detta leder till icke rationella organisationer med låg produktivitet. Arbetsgruppen anser att en utveckling av nuvarande frivilligavtal kan vara en lämplig väg att tillgodose dessa behov med bl.a. möjligheter till längre förordnandetider.

#### 4.2.2. Kvinnliga yrkesofficerare

Inom försvarsmakten är samtliga yrkesområden öppna för kvinnor. Arbetsgruppen anser att en god tillgång på kvinnliga yrkesofficerare är en personalstrategiskt viktig målsättning. För att vidga rekryteringen bör en fortsatt informationsinsats ske. Härutöver krävs särskilda insatser från chefer och arbetsledare i syfte att motverka och förebygga negativa attityder.

#### 4.2.3. Kompetensutveckling

Den nuvarande befälsordningens bärande principer kan kortfattat beskrivas enligt följande:

- Alla blivande yrkesofficerare genomgår värnpliktsutbildningen före officershögskola
- Rekrytering skall ske med stor bredd från alla kategorier befälsuttagna värnpliktiga och från kvinnor som genomgått frivillig grundutbildning
- Alla yrkesbefäl skall ha kompetens att fullgöra uppgifter som chef, utbildare och fackman i krigs- och grundorganisationen
- Individens utveckling och personliga förmåga skall tillmätas stor betydelse vid vidareutbildning
- Utbildningen skall ske genom olika steg vid officershögskola, krigshögskola och militärhögskola.

Enligt arbetsgruppens mening bör dessa principer ligga till grund för den utveckling som erfordras för att förnya verksamheten och successivt anpassa befälsförsörjningen till krigsförbandens utveckling, uppgifter och verksamhet.



Dagens befälsgrupper utgör grunden för den framtida befälsstrukturen. Redan idag, och sannolikt i än högre utsträckning i framtiden, finns det inom samtliga befälsnivåer ett stort behov av specialister. Möjligheter till specialistkompetensutveckling inom samtliga nivåer bör därför skapas.

För den civila personalen finns i dag brister i fråga om möjligheter till en önskvärd kompetensutveckling. Huvuddelen av de civilanställda ingår i krigsorganisationen. Utbildningen av dessa bör därför i första hand ske i syfte att tillgodose krigsorganisationens krav. Det gäller befattningsutbildning, miljöutbildning samt kunskap om försvarsmaktens och den egna enhetens uppgifter i fred, kris och krig. Den civila personalens kompetens bör i övrigt utvecklas enligt de förslag som lämnas i personalutvecklingsutredningen (SOU 1989:85). Enligt arbetsgruppens mening bör de militära högskolorna i ökad utsträckning kunna användas även för den civila personalens utbildning.

#### 4.2.4. Äldre yrkesofficerare - höjd pensionsålder

Enligt direktiven skall arbetsgruppen beakta möjligheterna till alternativa sysselsättningar för äldre yrkesofficerare. Det finns idag ett behov av att åstadkomma en förnyring av försvarsmaktens personal. Bakgrunden är de krav som uppgifterna i krigsorganisationen ställer på en rimlig åldersfördelning hos den anställda personalen. Åldersstrukturen är redan idag av flera skäl ogynnsam för förbandens krigsduglighet och grundorganisationens produktivitet. Problemen på sikt kan inte lösas enbart genom alternativa arbetsuppgifter för de äldre yrkesofficerarna. Detta skulle i alltför hög grad försämra de civilanställdas utvecklingsmöjligheter. Beträffande alternativa arbetsuppgifter för äldre yrkesofficerare utanför försvarsmaktens verksamhetsområde, har arbetsgruppen inte haft underlag för bedömningar eller förslag. Arbetsgruppen vill i detta sammanhang erinra om att riksdagen (1988/89:FöU14) har pekat på möjligheter att tillgodose angelägna personalbehov inom i första hand kommunerna genom att använda vissa äldre yrkesofficerare.

Arbetsgruppen erfar att statens arbetsgivarverk förordar en enhetlig pensionsålder för praktiskt taget samtliga arbetstagare med statligt reglerade anställningar. Detta utgör grund för de förhandlingar som pågår mellan arbetsmarknadens parter. De förändrade pensionsvillkor för statstjänstemän som föreslås skulle medföra en höjning av pensionsåldern för yrkesofficerare från 60 till 65 år.



Arbetsgruppen har i det föregående angett att försvarsmaktens personal utgör en förutsättning för att krigsorganisationen skall kunna uppfylla de försvarspolitiska mål som säkerhetspolitiken kräver. Mot bakgrund av de krav som krigsorganisationen ställer anser arbetsgruppen att nuvarande åldersgränser för krigsplacering i olika förbandstyper inte kan höjas i motsvarande grad som en höjning av pensionsåldern skulle motivera. Detta medför dock att det blir avsevärt svårare att tillgodose de speciella krav som kan ställas på försvarsmaktens personal m.h.t. krigsorganisationens krigsduglighet och grundorganisationens produktivitet om en allmän höjning av pensionsåldern genomförs.

#### 4.2.5. Reservofficerare

Behovet av reservofficerare styrs i allt väsentligt av krigsorganisationen. Reservofficerarna utgör dessutom en viktig resurs i grundorganisationens beredskaps- och utbildningsverksamhet.

#### 4.3. Frivillig personal

De frivilligas insatser har stor betydelse för krigsorganisationens förmåga. Frivilligorganisationernas uppgifter bör utvecklas i nära samverkan myndigheter och organisationer emellan.

#### 4.4. Värnpliktig personal

##### 4.4.1. Grunder

Krigsorganisationens personalbehov tillgodoses i huvudsak genom allmän manlig värnplikt. De värnpliktigas kompetens och vilja utgör en viktig förutsättning för krigsförbandens förmåga att lösa krigsuppgifterna.

Av en manlig årskull används idag ca 70 % i den militära krigsorganisationen. Krigsorganisationens utveckling kan komma att ytterligare minska personalbehovet och därmed aktualisera frågan om den allmänna värnpliktens utformning.

#### 4.4.2. Kvarståendelägets avveckling

Statsmakterna har under en följd av år uppmärksammat problemen med ett kvarståendeläge av värnpliktiga. Krav har ställts på de militära myndigheterna att reducera antalet värnpliktiga som väntar på att få fullgöra sin grundutbildning. Främst på grund av de stora yrkesofficersvakanserna inom armén har detta ej kunnat ske i erforderlig omfattning.

Med kvarståendeläget bland värnpliktiga eller "värnpliktspuckeln" avses de värnpliktiga som mönstrat och planeras påbörja sin grundutbildning tidigast andra kalenderåret efter inskrivningen.

Mönstring (inskrivning) sker tidigast vid 18 års ålder (vissa undantag). Enligt Värnpliktsutbildningsförordningen 1980:1035, skall den värnpliktige kunna påbörja sin grundutbildning före utgången av det tredje året efter inskrivningsåret.

Enligt Värnpliktsverkets bedömning, baserad på bl.a. de värnpliktigas önskemål, är den eftersträvarvärdade fördelningen av de värnpliktigas tjänstgöring:

- 60 % bör påbörja utbildningen året efter inskrivningen
- 30 % under andra året och
- 10 % under det tredje året.

En sådan fördelning skulle på sikt medföra att ca 20 000 vpl ur varje manlig årskull (40 % av ca 50 000) skulle få vänta mer än ett år på den värnpliktiga grundutbildningen.

För närvarande är det nästan 50 000 värnpliktiga som väntar på att få fullgöra sin grundutbildning.

Kvarståendeläget kommer, enligt överbefälhavaren, med nuvarande planering att vara i balans i mitten på 90-talet. Bedömningen baseras på antaganden om:

- att GU-volymererna kan upprätthållas trots en omfattande omstrukturering inom både armén och marinen och trots fortsatt brist på yrkesofficerare,
- att invandringen inte kommer att påverka inskrivningsunderlaget i någon större utsträckning,
- att avgångarna kommer att vara höga för att successivt nedgå.

Ett värnpliktigt kvarståendeläge leder till vissa konsekvenser för den enskilde och för den militära organisationen.

En värnpliktig som får vänta på sin grundutbildning skaffar ofta arbete och kanske bostad. Många hinner dessutom bilda familj, med därpå följande försörjningsplikt. För att inte den värnpliktiges civila åtaganden skall medföra att värnpliktsutbildningen leder till oacceptabla uppoffringar, finns ett skyddsnet där de behovsprövade värnpliktsförmånerna, familjebidragen (bl.a. bostadsbidrag) utgör en väsentlig del. Utgifterna för dessa förmåner har sedan början på 1980-talet ökat med över 100 % i realt penningvärde och uppgår i dag till omkring 240 milj.kr. per år. Denna ökning orsakas sannolikt till del av det stora kvarståendeläget.

Värnpliktiga med ovan beskrivna åtaganden riskerar under värnpliktsutbildningen att få göra, i förhållande till övriga värnpliktiga, särskilt stora uppoffringar. Detta kan leda till orättvisor mellan olika värnpliktsgrupper och sociala problem för den enskilde.

Med dagens utbildningsmetoder, i en krigsliknande organisation där varje man i stor utsträckning har speciella uppgifter, medför varje frånvaro att utbildningen försvåras och resultatet försämras. Det finns mot bakgrund av vad som ovan anförts, anledning att anta att denna kategori värnpliktiga har en betydligt större frånvaro- och avgångsbenägenhet än yngre kamrater.

En avgång under grundutbildningstiden innebär vidare att en utbildningsplats blir outnyttjad vilket i sig är ett icke rationellt utnyttjande av produktionsresurserna.

Arbetsgruppen har beträffande avvecklingen av det värnpliktiga kvarståendeläget inte kunnat nå en enig uppfattning. Ledamoten Arne Andersson redovisar i en avvikande uppfattning (framgår i sin helhet under p. 6 nedan) sina motiv för att godta överbefälhavarens planering i dessa avseenden.

Enligt arbetsgruppens majoritets mening finns flera osäkerheter i bedömningarna om kvarståendelägets reducering. Små förändringar i prognosunderlaget kan leda till andra resultat. Det finns således enligt arbetsgruppens majoritet starka skäl att vidta åtgärder som snabbt och med säkerhet kan ge bestående resultat främst vad avser dagens kvarståendeläge. I princip bör ett kvarståendeläge undvikas.



Arbetsgruppen har granskat ett alternativ som innebär att en stor del av de värnpliktiga som idag ingår i kvarståendeläget befrias från plikten att fullgöra militär grundutbildning.

En sådan åtgärd bör av rättviseskäl omfatta de som idag ingår i kvarståendeläget och i första hand beröra de som planeras vänta i tre år efter inskrivningstillfället. Därigenom minskar de utbildningsmässiga konsekvenserna under utbildningsåret 91/92.

Arbetsgruppen anser att åtgärden ej är orättvis eftersom den riktas mot en grupp som annars kanske skulle få göra större upppoffringar än andra grupper. Vidare berörs endast dagens kvarståendeläge, vilket omöjliggör eventuella manipulationer vid kommande/pågående inskrivningar.

Denna åtgärd leder emellertid inte till några omedelbara besparingar eftersom värnpliktspuckeln inte i sig för ett speciellt budgetår genererar några kostnader. Indirekt skulle däremot sannolikt utgifterna för de behovsprövade förmånerna kunna minska.

Vidare minskar trycket på de årliga värnpliktsomgångarna vilka skulle kunna hållas på en lägre nivå och därmed reducera värnpliktskostnaderna. Den granskade åtgärden innebär därmed att grundutbildningsvolymerna inte behöver öka i förhållande till 1990/91 med det ursprungliga syftet att avveckla kvarståendeläget. Därigenom kan besparingar åstadkommas i form av minskade värnpliktskostnader. Om utbildningsvolymerna minskas med 2 000 vpl/år kan ca 100 milj. kr/år inbesparas.

En minskning av grundutbildningsvolymerna skulle dessutom underlätta bl.a. omstruktureringen inom armén genom att bristen på yrkesofficerare bättre kan balanseras genom en flexibel styrning av produktionsuppdragen.

Åtgärden innebär vidare att samtliga dagens 18-19 åringar plan enligt mönstrar och uttas till värnpliktstjänstgöring på vanligt sätt och därmed inte kommer att beröras .

Mot bakgrund av vad som ovan anförts föreslår arbetsgruppens majoritet att 20 000 värnpliktiga av dem som den 1/1 1991 ingår i kvarståendeläget, skall undantas militär grundutbildning.

De som i första hand berörs är de som mönstrade under kalenderåren 1989 och 1990 och som enligt nuvarande planering skall vänta tre år efter inskrivning på att få påbörja grundutbild-

ningen. De som i denna grupp ändå önskar genomföra den militära utbildningen, skall beredas denna möjlighet.

De värnpliktiga som på detta sätt undantas från militär grundutbildning, bör enligt arbetsgruppens mening ställas till förfogande för den civila delen av totalförsvaret och ingå i dess krigsorganisation.

Arbetsgruppen anser vidare att de militära myndigheterna i fortsättningen bör planera uttagning och utbildning på ett sådant sätt att ett värnpliktigt kvarstående läge minimeras. Målsättningen bör vara att grundutbildning kan påbörjas kalenderåret efter genomförd inskrivning. För de som t.ex. går i 4-åriga gymnasielinjer bör därför inskrivningstillfället senareläggas i motsvarande grad. Ett visst kvarstående läge är dock sannolikt nödvändigt för att kunna tillmötesgå särskilt ömmande behov hos den enskilde.

Tjänstbarheten, vilken fastställs i samband med inskrivningen, måste styras av de krav som tjänsten i olika krigsförband ställer på fysisk och psykisk förmåga hos den enskilde individen i olika befattningar. Den ökning av avgångarna som kunnat iakttagas under senare år har inte enbart sin grund i ökade krav beroende på krigsorganisationens utveckling. Det finns därför anledning att söka begränsa avgångarna i enlighet med överbefälhavarens förslag till en mer rimlig nivå. Även om avgångarna minskar kommer en stor grupp att undantas från militär tjänstgöring. Dessa bör i ökad utsträckning användas för en förnyring av krigsorganisationen inom den civila delen av totalförsvaret.

#### 4.4.3. Värnpliktsförmåner

Arbetsgruppen har tagit del av betänkandet - Förmånssystemet för värnpliktiga m.fl. - och förordar i likhet med utredaren att de nuvarande principerna för värnpliktsförmånerna bör bibehållas. Detta innebär att generella och enhetliga förmåner i form av kontantersättningar och naturaförmåner utgår till tjänstepliktiga under grundutbildning och att tillägg görs för längre tjänstgöringstider och större befattningsansvar. För dem som har behov av ett socialt skydd på grund av försörjningsplikt eller kostnader för bostad utgår ett behovsprövat familjebidrag. Under repetitionsutbildning utgår dagpenning som huvudsakligen kompenserar bortfallet av den civila inkomsten.



Under löpande försvarsbeslutsperiod bör enligt arbetsgruppen beslut om en förändring av värnpliktsförmånerna samtidigt ange formerna för finansieringen om denna inte täcks av gällande priskompensationssystem. Alla tjänstepliktiga - även de vars förmåner betalas av myndigheter inom den civila delen av totalförsvaret - bör ha samma förmåner och utveckling av dessa.

De tjänstepliktiga erhåller normalt fri kost och logi. För vissa kategorier, exempelvis de vapenfria tjänstepliktiga, är det på grund av tjänstgöringsförhållandena inte alltid möjligt att tillhandahålla detta. I sådana fall utgår olika kostnadsersättningar. Dessa bör ur statsmakernas synvinkel betraktas på samma sätt som kostnaderna för fri kost och logi och därmed inte belasta utrymmet för övriga förmåner.

Arbetsgruppen konstaterar att utredningens förslag nu medför att de tjänstepliktiga får ett heltäckande försäkringsskydd.

Sedan 1985 har stora ansträngningar gjorts inom de militära myndigheterna att bryta kostnadsutvecklingen för värnpliktsresor. Genom olika åtgärder, till exempel övergång från flyg- och tågtransporter till buss och båt, egna chartrade transportmedel i stället för reguljär tidtabellbunden kollektivtrafik m.m. har kostnaderna för dessa resor minskat. Sammanlagt har besparingar på omkring en halv miljard kronor, i fasta priser, på detta sätt kunnat åstadkommas under de senaste fem åren utan att resefrekvensen minskat i någon större omfattning.

Arbetsgruppen anser dock att det är nödvändigt att ytterligare reducera resekostnaderna och har därför granskat olika möjligheter att minska utgifterna för de värnpliktigas resor.

Ett alternativ har varit att minska rätten till fria resor till en resa var fjortonde dag. Detta medför att nettobesparingar kan uppnås om ca 75 milj.kr. per år. Anledningen till att inte större besparingar uppnås är bl.a. att resorna inte därmed minskas med 50 % m.h.t. att de vpl redan idag tjänstgör vissa helger vid regementena. Vidare uppstår utökade kostnader för mat, övningar m.m. genom att det blir nödvändigt med verksamhet under helgerna. En generell minskning av rätten till fria hemresor, utan koppling till utbildningstid och avstånd till hemmet kan medföra alltför stora orättvisor och bör därför undvikas.

Arbetsgruppen har därutöver granskat ett alternativ som innebär en fri hemresa var fjortonde dag utom för de fjärrekryterade som fortfarande får en fri resa varje vecka. Detta skulle ge en



besparing om ca 10 % eller ca 35 milj.kr. per år. En sådan differentiering av rätten till fria hemresor skulle innebära ökad administration och ökade svårigheter i övrigt för lokal nivå att hantera, bl.a. mot bakgrund av att flera förband har både när- och fjärrrekryterade. Om restriktioner på grundval av hemresans längd införs bör i stället avståndet till hemmet vara avgörande oavsett om man är fjärrrekryterad eller inte. Även en sådan urvalsgrund medför svårhanterliga gränsdragnings- och rättviseproblem.

Rätten till fria hemresor varje vecka gäller generellt inom landets gränser, dock med vissa undantag. Detta medför att den värnpliktige kan utnyttja sin fria hemresa att resa till en valfri ort varthelst inom landets gränser. Arbetsgruppen anser att detta är en förmån som rimligen inte borde följa av plikten till militär (eller civil) tjänstgöring. Rätten till avvikelse-resor bör därför tas bort och fri resa endast medges till hemorten. Utgifterna för resor skulle därmed kunna reduceras med ca 10 milj.kr. per år.

Bl.a. den av statsmakterna uttalade riktlinjen att de värnpliktiga bör vara i hemmet före kl. 24 hemresedagen har lett till åtgärder som avkortade arbetsveckor och ur allmänhetens synvinkel tveksamma reseåtgärder som hyrbilar och andra kostsamma anslutningsresor. De totala utgifterna för enbart anslutningsresorna bedöms uppgå till minst 50 milj. kr. årligen. Arbetsgruppen anser att det i detta sammanhang finns anledning att överväga en mer restriktiv utformning av reglerna för anslutningsresor.

Vid utbildningsmyndigheterna utnyttjas i ökande utsträckning system med längre sammanhängande tjänstgöringsperioder följt av längre ledigheter. Detta medför att resekostnaderna har reducerats. Arbetsgruppen anser att detta system bör utvecklas men att utformning och genomförande dessutom bör grundas på utbildningsfaktorer som lokala produktionsförutsättningar och personalhänsyn.

Priserna för resor med allmänna transportmedel och tillgången på dessa varierar starkt beroende på tidpunkt på dygnet och veckodag. Arbetsgruppen erfar att om de värnpliktigas hemresor kunde genomföras vid annan tidpunkt än t.ex. fredagar (em. -kväll) skulle kostnaderna kunna reduceras avsevärt. Detta skulle kunna åstadkommas genom att under vissa perioder införa en ändrad veckoarbetsrytm t.ex. torsdag-måndag. Enligt arbetsgruppens mening bör även detta system prövas i lämplig omfattning.

Försvarsmakten disponerar egna transportflygresurser. Dessa används idag främst till andra uppgifter och endast i begränsad del till de värnpliktigas hemresor. En begränsande faktor är bristen på viss nyckelpersonal i besättningarna. Arbetsgruppen anser att strävan bör vara att i ökad utsträckning utnyttja försvarsmaktens egna transportflygresurser vid värnpliktsresor för att därigenom minska kostnaderna.

I samband med inskrivningen fastställs var den värnpliktige skall genomföra sin grundutbildning. Hänsyn tas då till var den värnpliktige har sin hemort. Efter inskrivningen kan emellertid förändringar ske, t.ex. den värnpliktige flyttar, vilket leder till ökade resekostnader. Arbetsgruppen erfar att myndigheterna i ökad utsträckning är medvetna om detta och att omflyttning sker snarast efter inryckning till grundutbildningen. Arbetsgruppen betonar betydelsen av att rutiner för detta utarbetas lokalt för att därigenom undvika onödiga resekostnader.

Av utbildningsrationella skäl centraliseras viss utbildning både regionalt och nationellt. Detta leder till ökade värnpliktsresekostnader. Enligt arbetsgruppens mening bör kostnaderna för resor i än större utsträckning beaktas vid utbildningens organisering.

Enligt arbetsgruppens mening kan besparingar enligt förslagen ovan underlättas om delegeringen av ansvar till lokal nivå fortsätter i enlighet med överbefälhavarens verksamhetsidé. Ett fortsatt centralt stöd är dock nödvändigt.

Arbetsgruppen anser mot bakgrund av vad som ovan framförts, att det för närvarande inte är lämpligt att förorda generella restriktioner vad avser de värnpliktigas fria hemresor. Om däremot utbildningstiderna ytterligare differentieras bör frågan återigen aktualiseras. Den generella rätten till avvikelseresor bör emellertid upphöra. De övriga förslag som arbetsgruppen beskrivit medger att kostnaderna kan ytterligare reduceras, enligt arbetsgruppens mening med minst 10 % inom en 5-årsperiod.

Det torde enligt arbetsgruppens mening vara omöjligt att skapa ett helt rättvist resesystem mot bakgrund av de olika förhållanden och förutsättningar som råder för de värnpliktiga.

Arbetsgruppen förordar vidare att de nuvarande principerna för värnpliktsförmånerna bibehålls i enlighet med förslagen i betänkandet Förmånssystemet för värnpliktiga m.fl. (SOU 1990:26)

#### 4.4.4. Värnpliktiga i stödproduktionen

Överbefälhavaren har föreslagit att värnpliktiga direktutbildas till flera uppgifter inom främst förråds-, förplägnads-(köks-) och administrativa befattningar och att dessa under sin grundutbildning utnyttjas i stödproduktion och service.

Sammantaget innebär förslaget att ca 400-600 civila inom armén under den närmaste 5-årsperioden successivt ersätts med värnpliktiga. Inom de övriga huvudprogrammen kan det även bli aktuellt med motsvarande åtgärd.

Arbetsgruppen anser att värnpliktiga kan användas i stödproduktionen som ett led i deras grundutbildning, med yttersta syfte att tillgodose krigsorganisationens behov av vissa personalkategorier. Detta torde emellertid förutsätta en viss kompetensutveckling av den civila personalen för att möjliggöra en rationell och effektiv utbildning av de värnpliktiga. Sammantaget bör dessa åtgärder medföra effektökningar vilka bör utnyttjas till besparingar främst i form av personalminskningar.

Beträffande utbildningstidens längd och vilka befattningar som skall komma i fråga bör enligt arbetsgruppens mening ytterligare prövas. Utbildningstiden för depåvärnpliktiga och värnpliktiga i förrådsorganisationen (se prop. 1989/90:9, s. 15) bör i detta sammanhang vara en rimlig utgångspunkt.





## 5. Utbildning

Det övergripande syftet med utbildningen är att skapa och vidmakthålla krigsförband som är användbara direkt efter en mobilisering. Krigsförbandens definierade huvuduppgifter är styrande för utbildningen. Utbildningen omfattar befälsutbildning, grund- och repetitionsutbildning av värnpliktiga och förband samt utbildning av frivilliga.

För respektive förbandstyp anges utbildningsmål som baseras på de krav som ställs avseende förmåga att lösa uppgifter under fred, kris och direkt efter mobilisering. Mot bakgrund av dessa utbildningsmål kommer behovet av utbildningstid att variera mellan olika förband och mellan olika befattningskategorier inom respektive förband. Slutligen sker därutöver en avvägning mellan materiell och personell kvalitet vilket i vissa fall leder till medvetna brister i förbandens utbildningsnivå.

Arbetsgruppen har granskat resultaten av de pågående försöken med förkortad grundutbildning om minst 5 månader för värnpliktiga i försvarskompanier m.m. Arbetsgruppen anser att resultaten är sådana att en förkortad grundutbildning för vissa värnpliktiga, enligt överbefälhavarens förslag, kan läggas till grund för planeringen. Arbetsgruppen anser dock att försöken bör fullföljas innan slutligt ställningstagande görs.

Överbefälhavaren har föreslagit ett alternativ med 2,5 månaders grundutbildningstid. De förband som avses skulle bli plutoner med uppgift att försvara totalförsvarsobjekt. Om detta förslag genomförs kommer det att bli stor spännvidd mellan utbildningstidernas längd, både vad avser grundutbildning och vad avser repetitionsutbildning.

Enligt arbetsgruppens mening bör det skapas en helhetssyn för den totala utbildningstiden varvid utöver grundutbildningstiden även repetitionsövningssystemet med varierande tidsuttag för olika kategorier vägs in.

Vid en bedömning av behovet av utbildningstid måste man enligt arbetsgruppens mening även utgå från den allmänna värnpliktens bidrag till folkförvarstanken och till försvarets demokratiska förankring i samhället. En sådan politisk bedömning bör göras trots att den endast kan baseras på subjektiva behovskalkyler. På motsvarande sätt bör utbildningstiden diskuteras utifrån vad som kan anses vara en trovärdig utbildningsinsats. Detta gäller såväl trovärdigheten utåt som inåt organisationen, för den enskilde soldaten och för den anställda personalen.

Förslagen om 2,5 månaders grundutbildning aktualiserar enligt arbetsgruppens mening frågor om den allmänna värnpliktens utformning på samma sätt som frågan om direktrekrytering till de civila delarna av totalförsvaret. Mot denna bakgrund bör ett ställningstagande göras inom ramen för en vidare syn på totalförsvarets personalförsörjning och ingå i den utredning i detta avseende som arbetsgruppen föreslagit i det föregående.



## 6 Avvikande meningar

Ledamoten Arne Andersson (m) :

### **AVVIKANDE MENING BETRÄFFANDE KVARSTÅENDELÄGETS AVVECKLING**

Enligt överbefälhavarens planering kommer det oönskade kvarståendeläget att vara borta 95/96, dvs. avsevärt snabbare än vad som tidigare framförts. Enligt min mening är detta tillfredsställande. Enligt de uppgifter som arbetsgruppen haft del av kommer avgångarna vid årets inskrivning att ytterligare öka för att sannolikt uppgå till mer än 18 % innan årets slut. Detta leder till att kvarståendeläget kan avvecklas i än snabbare takt än vad överbefälhavaren förutsatt.

Ett befriande av 20 000 värnpliktiga innebär en kraftig påverkan på den tillgängliga värnpliktsvolymen. Denna åtgärd riskerar att förbandsomsättningsplaneringen måste förändras i närtid och med kort varsel, vilket kan leda till suboptimeringar och resursslöseri.

Åtgärden riskerar att upplevas som utomordentligt orättvis och kan ge oönskade effekter i utbildningen.

Den föreslagna åtgärden innebär en form av kategoriklyvning och strider därmed mot den allmänna värnpliktens princip.

Arbetsgruppen har lämnat förslag till en utredning om försvarets personalförsörjning grundat på någon form av totalförsvarsplikt. Den föreslagna åtgärden riskerar att på ett påtagligt sätt försvåra en sådan utredning, genom att ställning tas i förtid till delar av helheten och alternativen påverkas i viss riktning.

Mot bakgrund av det ovan anförda anser jag det olämpligt att befria ca 20 000 värnpliktiga från skyldigheten att fullgöra sin militära grundutbildning.

Ledamoten Hans Lindblad (fp) :

### AVVIKANDE MENING BETRÄFFANDE DIREKTREKRYTERING AV VÄRNPLIKTIGA TILL TOTALFÖRSVARETS CIVILA DEL

Enligt min mening bör principbeslut om direktrekrytering till totalförsvarets civila del fattas 1991 och sedan successivt införas med utnyttjande av erfarenheterna från försöksverksamheten.

Försvarsdepartementet

**FÖRSVARETS SYSTEM**

**FÖR**

**PRISKOMPENSATION**

Rapport från arbetsgruppen  
för priskompensation inom  
1988 års försvarskommitté  
Oktober 1990





## Rapport från arbetsgruppen för priskompensation inom 1988 års försvarskommitté

### Gruppens verksamhet

Arbetsgruppen har haft till uppgift att behandla frågor om försvarets system för priskompensation. Arbetet har begränsats till det militära försvaret, eftersom gruppen inte uppfattat att några större problem skulle föreligga vad gäller priskompensation inom civilt försvar. Gruppen har utöver sitt uppdrag att granska systemet för kompensation av rena prisförändringar även behandlat kommitténs kompletterande uppdrag att lämna ett förslag på hur en kompensation för teknisk utveckling skulle kunna utformas. I sitt arbete har gruppen även inhämtat visst underlag om den ekonomiska hållfastheten i ÖB 91. Denna fråga utgör en central del av de överväganden som pågår i den samlade kommittén om planeringens inriktning och behandlas ej vidare i denna rapport.

Gruppens ordförande har varit Roland Brännström och medlemmar i övrigt har varit Jan Jennehag och Ingvar Karlsson. Göran Franzen har varit gruppens sekreterare. I arbetet har också Nils Gunnar Billinger, Percurt Green, Bo Ridderström och Owe Wiktorin deltagit. Gruppen har vidare i sitt arbete fått stöd från försvarsdepartementet genom Roland Sterner och Kjell A. Jonasson och från finansdepartementet genom Anita Wetterlöf. Som underlag för sina överväganden har gruppen fått föredragningar och delutredningar i olika delfrågor från försvarsdepartementet, överbefälhavaren, försvarets materielverk, försvarets forskningsanstalt och statens arbetsgivarverk.

Gruppen inledde sitt arbete i mars 1990 och har sedan dess haft totalt tolv sammanträden. Vid dessa har bl.a. historik och uppgiften för kompensationssystemet dikuterats relativt utförligt. Vidare har överbefälhavaren och materielverket lämnat sina synpunkter på priskompensationssystemet och hur det fungerat. FMV har därvid redovisat två utredningar, som genomförts under medverkan från FOA om dels hur prisutvecklingen histo-

riskt varit för ineliggande orderstock jämfört med nu gällande försvarsprisindex, dels hur den totala kostnadsutvecklingen varit mellan generationer av likartad försvarsmateriel. Statens arbetsgivarverk har redovisat hur den centrala lönebildningen för försvarssektorn fungerar och därvid också gjort vissa jämförelser med andra sektorer. Arbetsgruppen har också tagit del av vissa studier initierade av expertgruppen för studier av offentlig ekonomi (ESO) och genomförda av FOA om försvarets produktivtetsutveckling.

Gruppens arbete har därutöver i huvudsak inriktats mot en granskning av olika delområden av det nuvarande systemet för priskompensation. Gruppens inledande arbete redovisades för den samlade försvarskommittén i en delrapport 1990-05-30. Sedan dess har ett antal delutredningar genomförts i enlighet med vad som angavs i delrapporten. Gruppens avslutande arbete har bestått i att mot bakgrund av dessa kompletterande delutredningar och de preliminära resultaten i delrapporten slutligt överväga om de ställningstaganden som redovisas i denna rapport.

## Historik

Sedan lång tid tillbaka har försvarets ekonomiska ramar huvudsakligen bestämts genom femåriga försvarsbeslut med en utgiftsram för försvaret uttryckt i ett planeringsprisläge samt ett system för hur de enskilda årens anslag skall räknas upp med hänsyn till prisutvecklingen och hur vidare uppräknings skall ske från anslagens prisläge fram till prisläget för medlens utnyttjande.

1959 års riksdag antog ett system för prisreglering av försvarsutgifterna med ett särskilt försvarsindex, som avsåg att göra det reala innehållet i planerad verksamhet oförändrat. Försvarsindex beräknades genom sammanvägning av representativa indexar för ett trettiotal olika anslagsgrupper i försvarshuvudtiteln. Försvarsindex konstruerades alltså för att nära spegla prisutvecklingen för försvarets konsumtion. Under sextioalet modifierades indexkonstruktionen främst genom att kompensationen för lönestegringar fr o m budgetåret 1967/68 reducerades med 2,5 % med hänsyn till förväntad produktivtetsutveckling.

Under del av sextioalet tillämpades också en ramkonstruktion för försvarsutgifterna som i fast prisläge omfattade en årlig höjning av utgiftsramen med 2,5 % för att kompensera för ökade kostnader på grund av teknisk utveckling. Detta utgjorde dock



inte en egentlig priskompensation, som ju avser att kompensera för förändrade kostnader för att producera en oförändrad mängd och kvalitet, utan avsåg att kompensera för den ökade kvaliteten som ansågs vara nödvändig med hänsyn till den internationella militärtekniska utvecklingen.

1969 års riksdag beslöt att införa ett helt nytt system för priskompensation inom försvaret. Det ansågs riktigare att låta priskompensationen avse ändringarna i den allmänna prisnivån i stället för de prisändringar som är speciella för försvarets konsumtion. Den allmänna prisnivåns förändring brukar uppskattas med konsumentprisindex KPI. Med hänsyn till att huvuddelen av de varor som ingick i försvarets konsumtion var undantagna från indirekta skatter ansågs det dock riktigare att i stället utnyttja nettoprisindex NPI, som utgörs av KPI rensat från effekter av förändringar i indirekta skatter och vissa subventioner. Systemet med kompensation med NPI befästes i 1972 och 1977 års försvarsbeslut.

Systemet med NPI som kompensationssystem ansågs av 1978 års försvarskommitté ha lett till problem främst vad gäller skillnader mellan den faktiska lönekostnadsutvecklingen och erhållen kompensation och vad gäller bristande samvariation över tiden mellan försvarets kostnader och NPI. Med kommitténs förslag som grund antog 1982 års riksdag ett nytt system för prisreglering som baserades på ett särskilt beräknat försvarsprisindex, som utgjorde en sammanvägning av två delar. Den ena delen bestod av ett index över löneutvecklingen för statstjänstemän (SAV-index) och den andra av NPI.

Kraven på produktivitet utveckling skulle tillgodoses genom de beslut som samtidigt togs om rationaliseringar och organisationsförändringar av stor omfattning. Någon reduktionsfaktor för produktivitet utveckling ingick därför inte i prisregleringssystemet. Ramjusteringar borde göras i anslutning till eventuella riksdagsbeslut om förändring av värnpliktsförmåner utöver den kompensation som försvarsprisindex ger.

Överbefälhavaren anförde i sin programplan för 1984/89 att bl.a. devalveringar och växelkursförändringar givit upphov till stora okompenserade kostnadsstegringar. 1984 års riksdag beslöt om en viss höjning av utgiftsramen och att priskompensation skulle ske med beaktande av växelkursförändringar m.m. enligt en särskild indexformel, som modifierades något genom beslut i 1985 års riksdag.

Även 1984 års försvarskommitté granskade systemet för priskompensation. Kommittén ansåg att priskompensationen så nära

som möjligt borde överensstämja med den faktiska prisutvecklingen på de resurser som förbrukas. Hänsyn till krav på produktivitet utveckling borde tas vid fastställande av planeringsramen eller genom att särskilt rationaliseringsprogram fastställs. Kommittén påpekade att priskompensationssystemets uppgift inte är att kompensera för ambitionshöjningar, teknisk fördyring, felaktiga kostnadsuppskattningar m.m. De osäkerheter som alltid är förknippade med långsiktiga planer borde föranleda att särskilda ekonomiska reserver avdelas.

Den indexkonstruktion, som kommittén föreslog och 1987 års riksdag sedermera antog, byggs upp genom en sammanvägning av delindexar för fem olika kostnadsslag, nämligen löner, inhemsk försvarsmateriel, importerad försvarsmateriel, oljeimport och övrigt. Prisutvecklingen för dessa kostnadsslag uppskattas med olika officiella icke försvarsspecifika indexserier, med undantag för en korrektionspost för materielimportens större dollarberoende.

## Delutredningar

Generaldirektör Eric Pettersson har inom försvarsdepartementet genomfört en utredning som diskuterar och jämför budgeterings-tekniker inom det militära försvaret och inom den civila anslagsfinansierade verksamheten. Utredningen föreslår vissa förändringar av det system som tillämpas inom det militära försvaret, men anser det inte lämpligt att tillämpa den civila tekniken med s.k. genomförandepribudgetering inom militärt försvar. Ställningstaganden till utredningen bereds för närvarande inom regeringskansliet. Arbetsgruppen har utgått ifrån att nuvarande system inom det militära försvaret i huvudsak behålls.

FOA har under medverkan från Fst och SAV genomfört en studie av försvarssektorns löneglidning. Utredningen konstaterar att det under senare år funnits en avvikelse mellan det SAV-index som reglerat försvarets kompensation för lönekostnader och index för överenskommen lön inom försvaret. Avvikelserna bedöms ha flera orsaker - att SAV-index inte är försvarsspecifikt, att viss löneglidning skett och att strukturella förändringar skett inom försvaret. Studien rekommenderar att ett försvarsspecifikt index införs och diskuterar i övrigt problemen att särskilja löneglidning och strukturella förändringar och det principiellt önskvärda i att myndigheterna inte kompenseras för löneglidning. Det måste finnas incitament för myndigheterna att hålla löneökningarna på en rimlig nivå och ett medvetande om att medel måste tillskapas inom ram innan löneökningar kan ske



utöver de centrala avtalen.

FMV har lämnat ett förslag till modifierat materielprisindex som i förhållande till nuvarande index ansluter bättre till de prisklausuler som används i FMV:s kontrakt med industrin och till fördelningen av inköp på olika länder. Enligt FMV:s studier skulle det föreslagna nya index, om det tillämpats under senare år, ha givit en bättre samvariation med prisutvecklingen för försvarets materielinköp, men däremot över en längre period absolut sett ungefär samma kompensation, som det nu tillämpade systemet.

ÖB har redovisat byggkostnadernas snabba utveckling under senare år och föreslår att försvarets byggkostnader kompenseras med ett särskilt byggindex som bygger på byggnadsstyrelsens uppräkningsstal för förvaltningsbyggnader.

### Ställningstaganden i frågor om priskompensation för det militära försvaret

1. Försvarsbesluten bör som hittills i ekonomiskt hänseende omfatta en ekonomisk ram för försvarsbeslutsperioden uttryckt i det planeringsprisläge som används vid beslutet och därutöver en regel för hur uppräkningsstal skall ske till senare prislägen för anslag och medgiven förbrukning under försvarsbeslutsperioden. Därutöver bör ett försvarsbeslut kunna innehålla riktlinjer för hur förändringar utöver rena prisförändringar skall hanteras.
2. Den rena priskompensationen under en försvarsbeslutsperiod bör med tidsmässig samvariation kompensera för marknadens prisutveckling för oförändrad kvalitet på den typ av varor och tjänster som försvaret köper och för den personal som är anställd. Därigenom skapas förutsättningar för att driva verksamheten effektivt under perioden, att delegera ansvar med klara regler för uppgifter och tilldelade resurser och att undvika snabba oplanerade variationer i verksamheten.
3. Andra årliga justeringar än ren priskompensation bör i försvarsbesluten ses som en del av de samlade övervägandena om försvarets ramar, uppgifter och inriktning. Försvarsbesluten bör sålunda överväga och föreslå riktlinjer för hur olika åtgärder bör vidtagas bl.a. med hänsyn till anspråk på produktivitetsutveckling och fördyring av materiel på grund av teknisk utveckling. Dessa bör ge utrymme för beslut i varje enskilt fall genom ändring av ambitionsnivå, ändring av ram eller omprioriteringar inom ramen.



4. Gruppen har med hjälp av regeringskansliet, ÖB, FMV, FOA och SAV genomfört studier av hur det nuvarande försvarsprisindex fungerat. Slutsatsen av dessa studier är att det nu gällande försvarsprisindex för kompensation av den rena prisutvecklingen bör i huvudsak behållas men korrigeras i vissa enskildheter. Den tekniska utformningen av dessa korrigeringar bör utarbetas i regeringskansliet mot bakgrund av följande inriktning. Korrektionerna bör avse:

- en översyn av vikterna för olika delar av index med hänsyn till förväntad omfattning enligt försvarsbeslutets planering av den verksamhet som respektive del av index avser.
- lönedelen av index bör ersättas med ett sektorspecifikt SAV-index som bör omfatta centralt träffade avtal samt de övriga avtal som regeringen anger.

Löneglidning som sker genom försvarsmyndigheternas egna beslut bör däremot inte kompenseras under pågående försvarsbeslutsperiod, vare sig på myndighets- eller försvarsramsnivå.

- den del av index som avser inhemsk försvarsmateriel bör ersättas med ett index som har samma uppbyggnad som de klausuler för prisuppräknning som används i materielverkets kontrakt med inhemsk industri. Det innebär ett faktorprisindex med en lönedel (baserad på arbetskostnadsindex för verkstadsindustri) och en insatsvarudel (baserad på prisindex för inhemsk tillgång på verkstadsvaror) och därutöver en fast del som ger uttryck för ett krav på produktivitetsutveckling.
- den del av index som avser importerad materiel bör ersättas med en viktad summa av produkter av valutakursförändringar och konsumentprisindex från de viktigaste importländerna.
- den del av index som avser olja bör bestå.
- en ny delindex bör övervägas för byggkostnader. Frågan bör belysas ytterligare av regeringen så att underlag finns för ställningstagande i 1991 års försvarsbeslut.
- den del av index som avser övrigt bör ersättas med nettoprisindex (exklusive olja) eftersom övergång sker till nettobudgetering från 1 juli 1991.

5. Gruppen har studerat löneutvecklingen inom försvaret och funnit att det under nu innevarande försvarsbeslutsperiod faktiskt skett en förändring av löneläget utöver vad som kompenserats som motsvarar en fördyring under den kommande femårsperioden med storleksordningen två miljarder kronor. Till del kan denna förändring ha motverkats av ökad produktivitet men en stor del torde ha framtvingats av den ökade konkurrensen på arbetsmarknaden bl.a. avseende flygförare och tekniker. Utvecklingen på lönesidan är alltså en bidragande faktor till försvarets kostnadskris. Samtidigt som hänsyn till kostnadsutvecklingen kan behöva tas vid försvarsbeslutet pekar det inträffade också på vikten av att söka komma tillrätta med kostnadskrisen. Under perioden bör ÖB ta initiativ till att förtydliga arbetsgivarrollen på myndighetsnivå, skapa ett starkare agerande och utveckla förhandlingsfunktionen och samarbetet med SAV.
6. Gruppen har studerat effekter av den tekniska utvecklingen på kostnaderna för olika generationer av likartad materiel. Enligt studier genomförda vid försvarets materielverk har fördyringen i fast pris under de senaste decennierna för flertalet typer av materiel utgjort 4-5 % per år. Detta gäller även viss civil materiel som standardlastbilar. Avsevärt högre siffror gäller för stridsflygplan medan vissa elektroniksystem till och med blivit billigare. De högre priserna kompenseras av att den nya generationen har högre prestanda och oftast också längre livslängder. Den tekniska utvecklingen har alltså gjort det nödvändigt att med oförändrad ekonomisk ram minska antal och takt i den materiella förnyelsen. Därmed begränsas också den möjliga organisationens omfattning.

En väsentlig faktor bakom försvarets kostnadskris utgörs av att man inte ansett det möjligt att vare sig i tillräcklig omfattning minska organisationens omfattning eller höja dess anslag för att på ett balanserat sätt kunna genomföra en materiell förnyelse. Behovet av teknisk förnyelse bestäms av den militära utvecklingen i vår omvärld. Betingad av en real ekonomisk tillväxt i många länder och ett strategiskt intresse för norra Europa har denna tillväxt karakteriserats av att den tekniska kvaliteten successivt höjts utan att några stora kvantitativa förändringar skett.

Nu sker en kvantitativ begränsning av stridskrafterna i vår omvärld. Den genomsnittliga tekniska kvaliteten kommer dock att öka genom att äldre materiel rangeras ut. Enligt många bedömningar kommer också den tekniska utvecklingen att



fortgå åtminstone i ett kortare perspektiv. Det kvarstår alltså ett avsevärt behov av teknisk förnyelse även i ett bantat svenskt försvar.

Hänsyn till detta behov av förnyelse tas genom att den materiel som inplaneras i programplanerna ges en mot den militärtekniska utvecklingen svarande kvalitet och därmed också inplaneras med häremot svarande kostnader. Erfarenheten säger emellertid att det är mycket svårt att förutse och rätt uppskatta dessa kostnader. En väsentlig faktor bakom de reserver som ÖB ansett det nödvändigt att inplanera för materielanskaffning och utveckling är just svårigheter att uppskatta den tekniska utvecklingen.

Gruppen anser att det är lämpligt att i försvarsbeslutet konkret ta ställning till krigsorganisationens omfattning och kvalitet så som den framgår av planerna, men att det därutöver också bör ske en årlig uppräknig av den ekonomiska ramen för att ge kompensation för förväntad men icke specificerad teknisk utveckling. Denna kompensation förslås ske med en årlig höjning från programplanens prisläge februari 1990 om  $x$  % av materieldelen av försvarsramen. Den av ÖB inplanerade reserven bör därvid kunna minskas i motsvarande grad.

7. Gruppen anser det synnerligen angeläget att säkerheten i planeringen kan ökas. Det väsentligaste medlet för att uppnå detta är enligt gruppens uppfattning att incitament skapas för olika parter i planeringsprocessen att göra riktigare kalkyler. Ett medel för detta är tydligare "kontrakt", klara ansvarsgränser och utvärdering av i vilken utsträckning som i planerna utlovad verksamhet kunnat genomföras. Det är då viktigt att det för alla parter i planeringsprocessen står klart vad som kommer att pris-kompenseras och vad som måste hanteras på annat sätt, t.ex. genom av resp. ansvarig part avsatta reserver.

För att säkerheten skall kunna öka är det alltså väsentligt att kompensationsmedlen även inom försvarsramen verkligen används för avsedda ändamål och inte som tidigare ofta skett i viss mån utnyttjas som allmän reserv. Inom försvarsdepartementet har nyligen en utredning om budgeteringsteknik genomförts som föreslår åtgärder i denna riktning.

8. Det är gruppens uppfattning att effektiviteten skulle öka och möjligheterna bli större att ge uppdrag och fördela



ekonomiskt ansvar om det finnes större möjligheter till under- och överutnyttjanden vid budgetårsskiften. Det är därför angeläget att pröva möjligheterna att medge att försvarets olika anslag under- eller överutnyttjas ett visst budgetår med t.ex. upp till 5% av anslaget. En sådan ökad frihet bör kombineras med någon form av ränteincitament. En motsvarande frihet måste då finnas för hela försvarsramen.

9. Försvarets kostnader påverkas i viss utsträckning av beslut på statsmakternas nivå som försvarets myndigheter inte kan påverka. Det gäller t.ex. värnpliktsförmåner, förändringar i anställningsvillkor och förmåner förutom lön, frågor om arbetstid, semester och pensionsvillkor, miljöhänsyn m.m. En förändring som kan påverka försvarets kostnader är den aktuella skattereformen.

I sitt delbetänkande (Ds 1990:5) Totalförsvarets planering inför 1991 års försvarsbeslut angav försvarskommittén att överbefälhavaren bör förutsätta att statsmakterna i kommande beslut även reglerar finansieringen av beslutade åtgärder. Motsvarande förutsättning anges också i regeringens anvisningar för programplaneringen.

Enligt gruppens uppfattning finns det anledning att statsmakterna tar ansvar för finansiering av tilläggsuppgifter inom försvarets ramar.



Försvarsdepartementet

## **SJUKVÅRDEN**

### **I KRIS OCH KRIG**

Rapport från en av 1988 års  
försvarskommitté tillsatt  
arbetsgrupp  
Oktober 1990





## Sjukvården i kris och krig

1988 års försvarskommitté beslöt i oktober 1989 att tillsätta en särskild arbetsgrupp med uppgift att studera, överväga och bereda vissa sjukvårdsfrågor.

Arbetsgruppen överlämnar härmed sin rapport över arbetet.

Arbetsgruppens sammansättning och arbetsinriktning redovisas i avsnitten 1.4 och 1.5.

En sammanfattning av arbetsgruppens bedömningar och förslag framgår av rapportens avslutande kapitel 7.

Barbro Evermo Palmerlund

Åke Lindström





## Innehållsförteckning

1.	BAKGRUND	101
1.1	Inledning	101
1.2	Sjukvården i 1982 och 1987 års försvarsbeslut	101
1.3	Frågor inför 1991 års försvarsbeslut	103
1.4	Arbetsgruppens sammansättning, arbetsformer och inriktning av arbetet	104
1.5	Arbetsgruppens rapport - uppläggning och innehåll	105
2.	SJUKVÅRDEN I KRIS OCH KRIG - ALLMÄNNA PRINCIPER OCH PLANERINGSPROBLEM	107
2.1	Sjukvårdsbehov och påfrestningar vid olika kris- och krigsskeden	107
2.2	Skadeutfall i krig	108
2.3	Fredssjukvårdens omställning till krig	108
2.4	Grundläggande principer för krigssjukvården	110
3.	UTVECKLING AV VÅRDPRINCIPER FÖR KRIS OCH KRIG	113
3.1	Målsättning för totalförsvarets sjukvård	113
3.2	Nuläge	113
3.3	Fortsatt arbete inom projektet vårdprinciper i kris och krig	115
3.4	Vårdprinciper och resursförbrukning	115
3.5	Arbetsgruppens syn på vårdprinciper och resursförbrukning under kris och krig	116
4.	SJUKVÅRDSRESURSER I KRIG	119
4.1	Allmänt	119
4.2	Civo-visa inventeringar av fredssjukvårdens resurser	119
4.3	Personalförsörjning	121
4.4	Sjukvårdens säkerhet	122
4.5	Ledning och samband	122
4.6	Finansiering av sjukvårdshuvudmännens beredskapskostnader för administration m.m.	123

5.	SJUKTRANSPORTER I KRIG	125
5.1	Markbundna akut- och omfördelningstransporter	125
5.2	Helikoptrar för sjuktransporter	126
5.3	Resurser för fjärrtransporter	130
6.	SJUKVÅRDENS FÖRSÖRJNING MED LÄKE- MEDEL OCH FÖRBRUKNINGSMATERIEL	131
6.1	Sjukvårdens försörjning i fred	131
6.2	Vidtagna beredskapsåtgärder	133
6.3	Utredningen om sjukvårdens försörjningsberedskap (SFB)	135
6.4	Mål för uthålligheten under kriser och krig	136
6.5	Åtgärder för att förbättra läkemedelsförsörjningen	141
6.6	Åtgärder för att förbättra försörjningen med förbrukningsmateriel	144
6.7	Försörjning med s.k. kostnadsfria sjukvårdsartiklar	149
6.8	Försörjning med infusionsvätskor	150
6.9	Reglering och ransonering inom sjukvårdens försörjning	150
7.	ARBETSGRUPPENS SAMMANFATTANDE BEDÖMNINGAR OCH FÖRSLAG	153

## 1. Bakgrund

### 1.1 Inledning

I december 1988 tillkallades en parlamentariskt sammansatt kommitté med uppgift att bl.a. granska, överväga och lämna förslag om totalförsvarets fortsatta utveckling inför ett nytt samlat långsiktigt totalförsvarsbeslut år 1991. Kommittén har arbetat under benämningen 1988 års försvarskommitté (FK 88).

Bland de områden som enligt regeringens direktiv till kommittén bör särskilt studeras återfinns sjukvårdens uthållighet och säkerhet. Bl.a. bör kommittén studera finansieringsprinciperna inom sjukvårdens försörjningsberedskap (jmf. avsnitt 1.3).

Den uppmärksamhet som givits sjukvården i de tidigare försvarsbesluten 1982 och 1987, samt de uppgifter som förelagts FK 88 vad avser sjukvården i kris och krig, föranledde kommittén att i oktober 1989 besluta om att inrätta en särskild arbetsgrupp under parlamentarisk ledning med uppgift att studera, överväga och bereda vissa sjukvårdsfrågor. Arbetsgruppen, vars sammansättning och arbetsinriktning framgår av avsnitt 1.4, skulle redovisa sina resultat under hösten 1990 som underlag för försvarskommitténs slutliga ställningstaganden i december 1990 inför 1991 års försvarsbeslut.

Föreliggande rapport utgör resultatet av arbetet inom den nämnda arbetsgruppen för sjukvården i kris och krig.

### 1.2 Sjukvården i 1982 och 1987 års försvarsbeslut

Totalförsvarets sjukvård behandlades i såväl 1982 som 1987 års försvarsbeslut. Där konstaterades att hälso- och sjukvården utgör en av de svagaste länkarna i totalförsvaret, främst mot bakgrund av den otillfredsställande beredskapen inom sjukvårdens försörjning.



I 1982 års försvarsbeslut angavs riktlinjer för hälso- och sjukvårdens utveckling, varvid prioriterades åtgärder för att tillgodose behovet i krig av sjukvårdsmateriel av förbrukningskaraktär och av läkemedel. Bl.a. avdelades 115 milj.kr. för anskaffning av förbrukningsmateriel.

I 1987 års försvarsbeslut konstaterades att beredskapen i fråga om försörjning med såväl sjukvårdsmateriel av förbrukningskaraktär som läkemedel för främst den civila sjukvården fortfarande ligger på en oacceptabelt låg nivå. Målet för de insatser som därför måste göras bör vara att vid den kommande försvarsbeslutsperiodens slut ha byggt upp resurser så att i vart fall krigsbehoven i huvudsak kan tillgodoses. Omedelbara åtgärder bör vidtas dels för att förbättra möjligheterna till inhemsk produktion under kriser och i krig, dels för fortsatt uppbyggnad av beredskapslager för krigsbehovet. I 1987 års försvarsbeslut avdelades 500 milj.kr. för särskilda insatser under försvarsbeslutsperioden, främst i syfte att kraftigt förstärka utställigheten.

Beträffande finansieringen angavs i 1987 års försvarsbeslut att ansvaret för det i krig tillkommande behovet av åtgärder bör åvila staten och finansieras med statliga medel, medan ansvaret och finansieringen för försörjningsberedskapen avseende den fredsmässiga hälso- och sjukvården under ett förkrigsskede och i krig bör åvila sjukvårdshuvudmännen.

I 1987 års försvarsbeslut behandlades även frågor rörande sjukvårdens ledning samt skydd och säkerhet, främst avseende sjukvårdens tekniska försörjning. Betydelsen av en effektiv personalförsörjning och utbildning betonades. Även bristerna på sjuktransportkapacitet med helikoptrar påtalades, varvid principiella förslag till åtgärder lämnades.

Som allmänna utgångspunkter för hälso- och sjukvårdens fortsatta utveckling anges i 1987 års försvarsbeslut att funktionen utgör en synnerligen betydelsefull del av totalförsvaret. En god beredskap inom området förstärker trovärdigheten i våra övriga försvarsansträngningar. Försvarsbeslutet understryker att hälso- och sjukvården bör ses som ett sammanhängande system sammansatt av civila och militära komponenter. En helhetssyn bör tillämpas för att tillförsäkra att de olika delarna är sinsemellan balanserade och samordnade. En väsentlig förutsättning härför är en utökad och förbättrad samverkan mellan främst socialstyrelsen, överbefälhavaren och sjukvårdshuvudmännen. Särskilt sjukvårdshuvudmännens medverkan på olika sätt bör förstärkas.

Landstingsförbundet har i brev den 14 april 1988 till socialdepartementet deklarerat att landstingen inte har praktiska och ekonomiska förutsättningar att svara för den fortsatta freds-sjukvårdens försörjningsuthållighet under kriser och i krig. Förbundet finner det nödvändigt att regering och riksdag omprövar sin syn på det framtida ansvaret för hälso- och sjukvårdens försörjningsberedskap.

Hälso- och sjukvårdens beredskapsfrågor har även belysts vid en offentlig utskottsutfrågning i november 1988 inför riksdagens försvars- och socialutskott.

### 1.3 Frågor inför 1991 års försvarsbeslut

1988 års försvarskommitté skall enligt regeringens direktiv senast den 1 december 1990 redovisa sina förslag om totalförsvarets fortsatta utveckling. Kommittén skall, som utgångspunkt för en enhetlig planering inom totalförsvaret, lämna förslag bl.a. om beredskapen mot snabba händelseutvecklingar respektive uthålligheten för mera utdragna kriser och konflikter; grundade på överväganden om den rimliga karaktären av framtida konfliktförlopp och dessas betydelse för Sveriges del.

Till följd av de genomgripande förändringar som har skett och sker av de säkerhetspolitiska förutsättningarna i vår omvärld - i förening med de ekonomiska problem som råder inom det militära och civila försvaret - kan mer omfattande omprövningar aktualiseras av planeringsförutsättningar och av totalförsvarets hittillsvarande inriktning än vad som förutsattes vid försvarskommitténs tillsättande. Detta gäller bl.a. försvarsmaktens utformning och operativa uppgifter och principer samt målsättningarna för totalförsvarets beredskap och uthållighet. Dessa grundläggande frågor har stor betydelse för den fortsatta utvecklingen av totalförsvarets hälso- och sjukvård.

Försvarskommittén har i sina tidigare delbetänkanden (SOU 1990:5) Svensk säkerhetspolitik i en föränderlig värld samt (Ds 1990:5) Totalförsvarets planering inför 1991 års försvarsbeslut framhållit betydelsen av handlingsfrihet och att stor vikt läggs vid att totalförsvaret kan anpassas, både uppåt och nedåt, till den faktiska internationella och militära utvecklingen i vår omvärld. Kommitténs förslag till riktlinjer för totalförsvarsmyndigheternas programplanering på alternativa ekonomiska nivåer samt underlagsbehov för fortsatta överväganden framgår av det sistnämnda betänkandet.



Regeringen har i anvisningar för programplaneringen den 22 februari 1990 preciserat inriktning och uppgifter samt i kompletterande anvisningar den 8 mars 1990 lämnat ytterligare underlag avseende inriktning och prioriteringsgrunder för totalförsvarets beredskap och uthållighet.

I regeringens direktiv till 1988 års försvarskommitté anges följande vad avser finansieringsfrågorna inom totalförsvarets civila hälso- och sjukvård.

I 1987 års försvarsbeslut lades finansieringsprinciper fast för den civila delen av totalförsvaret, innebärande att den som skall upprätthålla en verksamhet under kriser och i krig själv skall svara för de administrativa kostnaderna, medan staten enligt huvudregeln skall svara för kostnaderna för beredskapsinvesteringar. På hälso- och sjukvårdsområdena gäller dock att sjukvårdshuvudmännen skall svara för kostnaderna för den fredsmässiga hälso- och sjukvården under ett förkrigsskede och under neutralitet eller i krig, medan staten skall svara för i krig tillkommande behov av sjukvård till följd av krigsskador. Kommittén bör studera om denna uppdelning av ansvaret är det mest ändamålsenliga sättet att nå en god sammantagen beredskap till lägsta kostnad. Kommittén bör härvid utgå ifrån att delat ansvar vad gäller finansiering bör gälla även framdeles.

Socialstyrelsen har i sin programplanering, i enlighet med anvisningarna, utgått ifrån de finansieringsprinciper som lades fast i 1987 års försvarsbeslut. Några resurser inom planeringsramen för det civila försvaret har således inte avdelats i programplanen för den fortsatta fredssjukvårdens försörjning med förbrukningsmateriel under kris eller krig.

#### 1.4 Arbetsgruppens sammansättning, arbetsformer och inriktning av arbetet

Den av FK 88 tillsatta arbetsgruppen hade ett första, konstituerande sammanträde den 21 januari 1990. I arbetsgruppen har ingått

Barbro Evermo Palmerlund, ordförande, FK 88  
 Kerstin Ekman, vice ordförande, FK 88  
 Ulf Wetterberg, landstingsförbundet  
 Anders Ericsson, landstingsförbundet  
 Lars Isaksson, landstinget F län



Lars Thylén, landstinget L län  
 Ulf Uebel, landstinget AB län  
 Anders Lindgren, socialdepartementet  
 Marie Hafström, försvarsdepartementet  
 Anita Wetterlöf, finansdepartementet  
 S Åke Lindgren, utredningen om sjukvårdens  
 försörjningsberedskap  
 Björn Zetterström, försvarets sjukvårdsstyrelse  
 Lars Ytterborn, socialstyrelsen  
 Bängt Parö, överstyrelsen för civil beredskap  
 Åke Lindström, sekreterare, FK 88 sekretariat

Totalt har arbetsgruppen genomfört 9 sammanträden. Underlag har inhämtats dels genom expertföredragningar, dels genom särskilt formulerade uppdrag till myndigheter och organisationer. I arbetets slutskede har arbetsgruppen också kunnat ta del av det militära och civila försvarets programplaner inför 1991 års försvarsbeslut.

I enlighet med givna direktiv har arbetsgruppen koncentrerat arbetet till att granska sjukvårdens försörjningsbehov under kriser och i krig samt att överväga lämpliga åtgärder inklusive finansieringen av dessa. Emellertid fann arbetsgruppen redan på ett tidigt stadium av arbetet det nödvändigt, på grund av de beroendeförhållanden som finns mellan de olika delarna i sjukvårdssystemet, att vidga arbetsuppgifterna och sträva efter en helhetssyn på totalförsvarets sjukvård. Arbetsgruppen har därför - om än översiktligt - behandlat även andra delar av sjukvården i kris och krig, bl.a sjuktransporter med helikoptrar, där problem finns i planeringen av den fortsatta utvecklingen.

Föreliggande rapport gör dock inte anspråk på fullständighet i behandlingen av totalförsvarets hälso- och sjukvård. Ett antal avgränsningar har varit nödvändiga. Sålunda har inte hälsovården särskilt granskats och belysts. Arbetsgruppen har inte heller behandlat åtgärder inom hälso- och sjukvården med anledning av A-, B- eller C-stridsmedel, utan förutsätter att detta övervägs i annat sammanhang.

## 1.5 Arbetsgruppens rapport - uppläggning och innehåll

Arbetsgruppens strävan till helhetssyn återspeglas i uppläggningen av denna rapport. Utöver bakgrunden, som tecknats i föregående avsnitt, ges i kapitel 2 en översiktlig beskrivning av principer och planeringsproblem inom totalförsvarets sjukvård. Bl.a. beskrivs här sambanden mellan olika kris- och krigsfall

och de påfrestningar och behov som uppstår inom sjukvården, liksom grundläggande medicinska principer för omhändertagande, transporter och kirurgisk behandling av krigsskadade.

I kapitel 3 lämnas en beskrivning av de behandlingsprinciper som utvecklats för krigsskadade samt hur dessa tillämpas i utbildning och planering för bl.a. försörjningsbehov. Vidare redovisas socialstyrelsens genomförda, pågående och planerade arbete inom projektet vårdprinciper i kris och krig för den fredsmässiga sjukvården. Vissa bedömningar görs om möjligheterna att utifrån vårdprinciperna begränsa den fredsmässiga förbrukningen av läkemedel och sjukvårdsartiklar. Arbetsgruppen lämnar sin syn på betydelsen av att vårdprinciperna utvecklas och tillämpas.

Kapitel 4 belyser översiktligt samhällets sjukvårdsresurser - i form av lokaler, utrustning och personal - och deras kapacitet i krig. Efter 1987 års försvarsbeslut påbörjat utvecklingsarbete avseende personalförsörjning och sjukvårdens säkerhet i form av bl.a. teknisk försörjning redovisas, liksom de civo-visa inventeringarna av fredssjukvårdens resurser för krigssituationen. Arbetsgruppen kommenterar också vissa programplanefrågor rörande sjukvårdens ledning och samband samt finansieringen av sjukvårdshuvudmännens beredskapskostnader för administration, utbildning och övning.

Behov av och resurser för sjuktransporter i krig behandlas i kapitel 5. Framställningen koncentreras till sjuktransporter med helikoptrar, där det enligt arbetsgruppens uppfattning återstår ett antal problem som nu kräver lösningar.

De viktiga frågorna om sjukvårdens försörjning med läkemedel och förbrukningsartiklar behandlas relativt utförligt i kapitel 6. Utifrån en beskrivning av sjukvårdens försörjning i fred redovisas vidtagna beredskapsåtgärder i nuläget. Planerade åtgärder till följd av 1987 års försvarsbeslut och utredningen om sjukvårdens försörjningsberedskap redovisas. Utifrån ett allmänt resonemang om planeringsförutsättningar och målsättningar för totalförsvarets uthållighet redovisar arbetsgruppen möjliga alternativ och sina förslag till förbättringar av försörjningsuthålligheten vad avser läkemedel och förbrukningsmateriel.

Arbetsgruppen lämnar avslutningsvis i kapitel 7 sin sammanfattande syn på beredskapsläge, planeringsläge och behov av åtgärder inom totalförsvarets sjukvård.



## 2. Sjukvården i kris och krig - allmänna principer och planeringsproblem

### 2.1 Sjukvårdsbehov och påfrestningar vid olika kris- och krigsskeden

Den svenska hälso- och sjukvården har en hög kvalitet och betydande resurser. Den kommer dock i krig att utsättas för stora påfrestningar. De förändringar i verksamheten som då blir nödvändiga betingas av ett stort antal skadade, oftast med i fred ovanliga skadetyper, samt förändrad geografisk fördelning av sjukvårdsbelastningen med stora variationer över tiden. Förbrukningen av vissa läkemedel och förbrukningsartiklar ökar under krig mycket kraftigt, samtidigt som möjligheterna till import, inhemsk produktion och distribution allvarligt kan försvåras. Stödfunktioner, liksom sjukvårdsverksamheten i sig, kan direkt eller indirekt påverkas av stridshandlingar.

Säkerhetspolitiskt betingade försörjningskriser under s.k. förkris-, neutralitets- och efterkrigsskeden kan uppstå vare sig Sverige blir indraget i krigshandlingarna eller ej. Under sådana skeden måste den fredsmässiga sjukvårdens behov kunna tillgodoses på en acceptabel nivå. Sjukvårdens betydelse för alla länders försvarsförmåga gör att vi måste räkna med att den internationella efterfrågan på vissa läkemedel och sjukvårdsmateriel ökar mycket kraftigt i situationer med allmän upprustning och att därför stora svårigheter kan uppstå att tillgodose våra importbehov av färdigvaror och insatsvaror. Därutöver är sjukvården, liksom många andra samhällssektorer, under försörjningskriser beroende av samhällets allmänna stödfunktioner, t.ex. försörjning med el, värme, reservdelar och service, samt distribution av livsmedel m.m.

Allmänt kan konstateras att det i huvudsak är försörjningen med läkemedel och förbrukningsmateriel som är gränssättande för hälso- och sjukvårdens uthållighet under såväl krig som kris.



## 2.2 Skadeutfall i krig

Det antal skadade som kan förväntas i samband med krigshandlingar har studerats av berörda centrala myndigheter sedan början av 1970-talet. Resultaten visar att antalet varierar starkt över tiden och att antalet nytillkommande skadade, som behöver primär kirurgisk operation, under långa tider kan uppgå till omkring 4 000 per dygn.

Fördelning av dödsfall och skadefall mellan den militära och civila sektorn har varierat starkt mellan olika krig. I länder som utsatts för omfattande flygbekämpning av befolkningscentra, liksom i länder med inbördes- eller gerillakrig, har förlusterna bland civilbefolkningen varit stora. Den militära sektorn har å andra sidan varit hårdast drabbad i länder vilkas stridskrafter inte nedkämpats före krigsslutet.

## 2.3 Fredssjukvårdens omställning till krig

Hälso- och sjukvården är en totalförsvarsfunktion.

Socialstyrelsen är funktionsansvarig myndighet för den civila hälso- och sjukvården, medan överbefälhavaren och försvarets sjukvårdsstyrelse har ansvar för ledning av den militära hälso- och sjukvården. Den militära sjukvårdsorganisationen är ett komplement till den civila och är dimensionerad för en del av de totala militära behoven. En stor del av militära patienters behov av behandling och vård förutses alltså bli tillgodosedda inom den civila sjukvården. Såväl den civila som den militära sjukvården skall kunna utnyttjas för civila liksom för militära patienter.

Ansvar för huvuddelen av den kvalificerade hälso- och sjukvården i krig ligger hos den civila hälso- och sjukvårdsorganisationen, som har ansvar för

- första hjälp på civil skadeplats,
- primär kirurgi och därmed sammanhängande vård för civila skadade och för den del av militära skadade som inte opereras på militära sjukhus,

- sekundär kirurgi och reoperationer samt definitiv behandling och därmed sammanhängande vård för samtliga skadade,
- primärvård för civilbefolkning och vissa militära förband,
- i krig kvarstående fredsmässigt sjukvårdsbehov för civilbefolkningen och för vissa militära patienter med en bedömd vårdtid om mer än cirka 7 dygn, samt
- rehabilitering av skadade.

Den civila hälso- och sjukvården måste därutöver

- tillgodose huvuddelen av sjukvårdsbehoven för militära patienter vid beredskaphöjning intill dess den militära sjukvårdsorganisationen kan verka,
- tillgodose försvarsmaktens behov av blodförsörjning för transfusionsändamål, och
- samverka med försvarsmakten inom ramen för en samordnad ledning med hjälp av effektiva sambandsmedel.

Krig - liksom katastrof i fred - medför från sjukvårdssynpunkt en stor risk för obalans mellan tillgångar och behov. En sådan obalans kan förebyggas genom omfördelning och ökat utnyttjande av tillgängliga resurser. En hårdare prioritering av patienterna än under vanliga förhållanden blir också nödvändig.

En i kriser och krig väsentlig princip är att ingen skadad eller sjuk får belasta en kvalitativt högre sjukvårdsnivå än vad som motiveras av vederbörandes medicinska tillstånd.

Ambitionsnivån bör vara en basal vårdstandard, som innebär bl.a. att samtliga patienter som så erfordrar skall kunna opereras och att patienterna skall få ett medicinskt acceptabelt omhändertagande. Målet är härvid att behandlingsresultaten skall kunna hållas på fredstida nivå för det stora flertalet patienter, trots att den allmänna vårdstandarden inte kan vara densamma som i fred. Den fredsmässiga sjukvården måste vidkännas samma förändringar och omprioriteringar som är nödvändiga vid behandling av krigsskadade.

Hälso- och sjukvården måste ha hög flexibilitet och anpassningsförmåga för att kunna förebygga och möta lokal och regional överbelastning. Resurser måste kunna omfördelas och tillföras särskilt utsatta områden.

Den krigsorganiserade sjukvården bör vara organiserad så att hälften av landets totala kirurgiska operations- och anestesikapacitet samt vårdresurser för genomsnittligt 3 dygns vårdtid - innefattande personal och förnödenheter och med utnyttjande av lämpliga lokaler - kan koncentreras till aktuella invasionsområden och där snabbt beredas möjlighet att verka. Inom hela landet bör vidare akut kirurgisk och medicinsk korttidsvård, inklusive sekundär kirurgi av krigsskador, samt nödvändig verksamhet inom långvård, psykiatri m.m. kunna bedrivas.

Sjukvårdens inriktning utgår från folkrättens regler. En direkt bekämpning av civilbefolkningen bedöms osannolik. Anläggningar och personal som befinner sig i närheten av viktiga totalförsvarsmål kan dock komma att drabbas. Sjukhus och andra lokaler avsedda att utnyttjas för sjukvård i krig måste därför ha säkerställd teknisk försörjning med el, vatten och värme m.m., men också behoven av fysiskt skydd måste beaktas.

## 2.4 Grundläggande principer för krigssjukvården

Behoven av resurser för behandling av krigsskadade, jämte behoven för akut sjukvård av fredsmässig karaktär, är styrande för hälso- och sjukvårdens organisation i krig.

Krigsskadorna orsakas vid konventionellt krig i första hand av penetrerande projektiler, huvudsakligen splitter, samt av stöt- och tryckvågor samt bränder.

Resurser för kvalificerad hjälp behöver finnas i tillräcklig omfattning och med hänsyn till tidskraven så geografiskt spridda att de skadade kan få hjälp inom ett fåtal minuter.

De i krig dominerande skadorna kräver i regel att varje skadad - efter första hjälp och transport till sjukhus - måste genomgå två på varandra följande kirurgiska operationer: primär respektive sekundär kirurgi.

Syftet med det första kirurgiska ingreppet är främst att avlägsna död och skadad vävnad innan infektion hunnit spridas, stilla blödning, vid behov återställa blodcirkulationen samt stabilisera frakturer. Operationssåret lämnas i de flesta fall öppet för att ytterligare minska infektionsrisken. Den första operationen skapar goda läkningsbetingelser om den utförs inom 6 timmar efter skadan. För en mindre del av patienterna måste operation ske inom två timmar.



Omkring 5 dygn efter det primära kirurgiska ingreppet måste i regel en sekundär kirurgisk operation utföras. Ett tvåstegsförfarande av denna typ innebär väsentligt minskad infektionsrisk utan att läkningstiden förlängs. Däremot förutsätter det två operationstillfällen varvid den andra operationen kan förläggas till ett annat sjukhus, eventuellt i en annan del av landet, vilket oftast är nödvändigt för att friställa resurser vid de sjukhus som ligger nära krigsskådeplatserna.

Sekundär kirurgisk operation kan vid mycket svår överbelastning underlåtas, med förlängd vårdtid och ökad förnödenhetsförbrukning som följd. Detta leder till fördröjd läkning med deformiteter som i viss utsträckning kan korrigeras genom senare rekonstruktiva ingrepp.

Krigskirurgiska erfarenheter från senare tid har visat att goda resultat kan uppnås med förhållandevis begränsade materiella resurser. För primär kirurgi krävs - förutom möjligheter att flexibelt utnyttja kvalificerad personal - kirurgiska standardinstrument, relativt enkla resurser för narkos och bedövning, basala kringresurser (t.ex. enklare laboratorie-, röntgen- och sterilresurser), vårdutrustning och erforderliga förnödenheter. Dessa resurser skall kunna utnyttjas i lämpliga lokaler, även tillfälliga, för kirurgisk behandling och vård.

För att tidsgränsen för primär kirurgisk operation skall kunna hållas krävs tillgång till snabba och skonsamma akuttransporter. I syfte att undvika överbeläggning och minska belastningen på den kirurgiska funktionen vid sjukhus nära stridsområden bör patienterna så snart som möjligt förflyttas till andra sjukhus, helst belägna inom andra civilområden. Härför behövs fjärrsjuktransporter med anslutande omlastningstransporter.

Vid allvarliga kriser liksom i krig krävs åtgärder som i högre grad än i fred samordnar hela landets sjukvård. Detta ställer krav på samverkan över gränserna mellan landstings-/försvarsområden och civil-/militärområden samt mellan civil och militär sjukvård. Personal, materiella resurser och patienter måste i krig snabbt kunna förflyttas mellan olika delar av landet.

En samordnad och samgrupperad ledning av sjukvården krävs på såväl central (socialstyrelse/överbefälhavare/försvarets sjukvårdsstyrelse) som högre regional (CB/MB) och lägre regional (landsting/länsstyrelse/försvarsområde) nivå. Landstingskommunal hälso- och sjukvårdsledning på distriktsnivå behöver dessutom samverka med primärkommunal ledning och med militära förbandschefer.

Enligt 20 § hälso- och sjukvårdslagen (HSL 1982:763) får regeringen meddela särskilda föreskrifter om hälso- och sjukvården i krig, vid krigsfara m.m. Det kan röra sig om t.ex. ransoneering av förbrukningsmateriel samt av läkemedel och blod, intagningsrestriktioner eller vårdtidsgränser. Socialstyrelsen förbereder i fred underlag för sådana åtgärder.

Socialstyrelsen leder i krig centralt under regeringen den civila hälso- och sjukvården. Socialstyrelsen får därvid med hänsyn till behovet inom en särskild del av riket eller inom en viss verksamhetsgren av den civila hälso- och sjukvården i krig besluta om utnyttjande av vårdplatser och förflyttning av personal, patienter och förnödenheter samt i övrigt bestämma om sjukvårdsresursernas utnyttjande. Motsvarande befogenhet tillkommer inom varje civilområde civilbefälhavaren.

En effektiv ledning på alla nivåer ställer krav på en entydig ansvars- och uppgiftsfördelning samt erforderliga befogenheter. Vidare krävs sambandsresurser, rapporteringsrutiner samt utbildning och övning.

### 3. Utveckling av vårdprinciper för kris och krig

#### 3.1 Målsättning för totalförsvarets sjukvård

Socialstyrelsen har i sin programplan för åren 1991/92-1995/96 formulerat följande mål för hälso- och sjukvård i krig:

"Målet för hälso- och sjukvården i krig är att ge varje skadad eller sjuk en medicinskt acceptabel behandling och vård.

Ambitionen skall vara att hålla de medicinska behandlingsresultaten på fredstida nivå för det stora flertalet patienter, trots att den allmänna vårdstandarden inte kan vara densamma som i fred.

Kapaciteten skall vara tillräcklig för att tillgodose de krigsskadade patienternas behandlingsbehov jämte sådan fredsmässig sjukvård som inte kan anstå.

Uthålligheten skall medge en verksamhet under de av statmakterna fastställda förutsättningarna."

En i kriser och krig väsentlig princip är vidare att ingen skadad eller sjuk får belasta en kvalitativt högre sjukvårdsnivå än vad som motiveras av patientens medicinska tillstånd.

#### 3.2 Nuläge

Inom socialstyrelsen drivs sedan flera år ett projekt benämnt Vårdprinciper i kriser och krig (VIK) med syfte att inom olika verksamhetsområden ange resursbesparande principer för den medicinska styrningen av sjukvården i kris och krig. Härigenom skapas en grund för planering, organisation, utbildning samt för anskaffning av och hushållning med förnödenheter.



En utgångspunkt för studierna har varit att akuta sjukdomar och skador av fredsmässig karaktär måste behandlas även under kris-skeden och i krig. Däremot kan icke-akut korttidsjukvård ofta anstå till en senare tidpunkt.

Hitills genomförda studier (Sluten kroppssjukvård i krig; SoS redovisar 1986:3) visar att det under vissa förutsättningar torde vara möjligt att minska antalet vårddygn inom somatisk korttidsvård för icke-opererande specialiteter med omkring 75 %, för opererande specialiteter med omkring 65 %, samt att antalet operationer kan minskas med omkring 35 % under några månader, utan att de medicinska behandlingsresultaten försämras nämnvärt för det stora flertalet patienter.

Denna minskning kan åstadkommas genom

- utskrivning och överflyttning av inneliggande patienter till andra sjukvårdsanläggningar (annan vårdnivå) eller utskrivning till hemmet,
- striktare intagningsprioritering till sluten akut somatisk korttidsjukvård, samt
- reduktion av operationsverksamheten genom att icke-akuta operationer uppskjuts.

Vid en allvarlig kris eller i krig kan en ännu mer långtgående minskning genomföras. Det torde under dessa förhållanden också vara möjligt att minska sortimentet av förbrukningsföremål och åtgången av sådana i jämförelse med situationen i fred.

Den "fredsmässiga" verksamheten inom primärvården kan minskas med omkring 60 %, medan ett patienttillskott uppkommer främst av patienter som i förtid utskrivits från sjukhus (Allmänmedicinen inom primärvården i kris och krig, SoS rapport 1990:18).

Verksamheten inom långvård, psykiatri m.m. kommer också att behöva förändras. Svåra yttre förhållanden kan kräva tidig utrymning och övergång till kollektivt boende. Lägre utrymme-standard med överbeläggning, liksom lägre personaltäthet, kan bli nödvändig.

### 3.3 Fortsatt arbete inom projektet vårdprinciper i kris och krig

Övergripande slutsatser kan, som framgår av föregående avsnitt, redan nu dras beträffande möjligheterna till neddragning av verksamheten och till minskad förnödenhetsförbrukning i kris och krig.

De fortsatta studierna inom VIK-projektet syftar främst till att skapa en grund för planering och utbildning inom olika verksamhetsområden.

VIK-projektet omfattar för närvarande följande delprojekt, av vilka huvuddelen beräknas kunna publiceras under budgetåret 1990/91:

- Grunder för krigsplanläggning av civil hälso- och sjukvård
- Behandling av krigsskadade
- Brännskadevård i kris och krig
- Hälso- och sjukvård för barn i kris och krig
- Njursjukvård i kris och krig
- Blodförsörjning i krig
- Intensivvård i kris och krig
- Tandvård i kris och krig
- Infektionssjukvård och mikrobiologiska laboratorier i kris och krig
- Kliniskt kemiska laboratorier i kris och krig
- Äldre sjukvårdstekniska metoder i kris och krig
- Neurokirurgi i kris och krig
- Hemsjukvård i kris och krig

### 3.4 Vårdprinciper och resursförbrukning

En minskning av den fredsmässiga sjukvårdsverksamheten kan i kris och krig åstadkommas dels genom att vården inom slutna kroppssjukvård skjuts upp till ett senare tillfälle, dels genom att vårdtiderna kortas. Kortade vårdtider svarar beträffande icke-opererande verksamheter för ca 1/3 av reduktionen och beträffande opererande verksamheter för ca hälften, medan uppskjuten vård svarar för resten av minskningen. De patienter som vårdas kortare tid än i fred inom slutna vård kan komma att belastas primärvården i ökad utsträckning. I socialstyrelsens underlag uppskattas att ca 1/3 av patienterna vid opererande och

1/4 av patienterna vid icke-opererande kliniker kommer att belasta primärvården med genomsnittligt 2 besök var. Det motsvarar ca 10 % av antalet läkarbesök per tidsenhet inom primärvården i fred.

Åtgången av förbrukningsmateriel i den kvarvarande fredsmässiga sjukvården minskar enligt socialstyrelsens underlag i relation till den minskade sjukvårdsverksamheten enligt ovan. Kostnaderna för förbrukningsartiklar bör genom tillämpning av vårdprinciperna således kunna minskas med 50 %. Det totala behovet av förbrukningsmateriel utgör under kris och krig värdemässigt ca hälften av fredsbehovet för samma tidsperiod.

Beträffande läkemedelsbehovet för den kvarvarande fredsmässiga sjukvården under kris och krig kvarstår detta, enligt socialstyrelsens bedömningar, till stor del även om omfattningen av sluten och öppen vård minskas. Vissa läkemedelsgrupper, t.ex. vitaminer och hostmediciner, kan dock utgå ur sortimentet utan att befolkningens hälsotillstånd försämrats påtagligt. Denna del av sortimentet motsvarar värdemässigt ca 15 % av apoteksförsljningen i fred.

### 3.5 Arbetsgruppens syn på vårdprinciper och resursförbrukning under kris och krig

**Arbetsgruppen** har tagit del av de principer som utarbetats av försvarets sjukvårdsstyrelse och socialstyrelsen för behandling och vård av krigsskadade och övriga sjuka och skadade under kris och krig.

**Arbetsgruppen** bedömer att ett förhållandevis gott underlag föreligger vad avser principer för behandling av krigsskadade patienter med åtföljande normer för förbrukning av läkemedel och sjukvårdsmateriel för dessa patientkategorier. Behandlingsprinciperna för krigsskadade är internationellt prövade i krigs- och katastrofmiljö. Principerna ligger till grund för den utbildning och övning som bedrivs inom svensk krigskirurgi.

Beträffande vårdprinciper för den kvarvarande fredsmässiga sjukvården har socialstyrelsen påbörjat ett angeläget arbete. Resultaten tyder på att väsentliga reduktioner kan ske av vårdinsatser och resursförbrukning utan att behandlingsresultaten påtagligt försämrats. De möjliga reduktionernas storlek är dock av förklarliga skäl osäkra. Vårdprincipernas tillämpning förutsätter också väsentliga förändringar i fredstida arbetsrutiner och ansvarsförhållanden.



**Arbetsgruppen** bedömer det som mycket angeläget att arbetet med vårdprinciper för kris och krig fullföljs. Möjligheterna att begränsa resursförbrukningen, särskilt vad avser läkemedel, bör därvid ytterligare studeras. Vårdprinciperna bör omsättas i allmänna råd, och författningsmässiga frågor i övrigt regleras inför kris- och krigsskeden. Det är vidare angeläget att principerna förankras bland fredssjukvårdens personal och tillämpas vid beredskapsutbildning och -övning. Det senare bör också kunna höja sjukvårdsberedskapen inför större fredstida katastrofsituationer.



## 4. Sjukvårdsresurser i krig

### 4.1 Allmänt

Sjukvården i krig måste med nödvändighet bygga på fredssjukvårdens resurser. Kompletterande åtgärder - avseende lokaler, utrustning och utbildning m.m. - kan i viss mån förstärka men huvudsakligen anpassa sjukvårdsverksamheten till krigets behov och särskilda krav. Det är därför nödvändigt att samhällets samlade sjukvårdsresurser, inte minst sjukvårdspersonalen, tillvaratas och utnyttjas på effektivast möjliga sätt i totalförsvarets sjukvård.

Totalförsvarets sjukvård organiseras i en militär och en civil del. Den civila krigssjukvården kommer att hantera huvuddelen av sjukvårdsbehovet i krig. Vid tillfällen då landets försvarsresurser måste kraftsamlas till vissa områden kommer kraven att öka på resurser för främst kirurgisk sjukvård. Detta kräver i sin tur att personal och förnödenheter kan tillföras drabbade områden, att patienterna kan effektivt fördelas på tillgänglig primär kirurgisk kapacitet samt att primärt behandlade patienter kan evakueras till andra områden.

Ett effektivt utnyttjande av sjukvårdsresurserna förutsätter också att sjukvårdens stödfunktioner, främst den tekniska försörjningen med el, vatten och värme, fungerar även under största förhållanden. Vidare ställer krigssituationen - jämfört med fredsförhållandena - väsentligt högre och annorlunda krav på ledningen med samordning och samverkan både inom och mellan olika landstings- och sjukvårdsregioner och mellan den civila och militära sjukvården.

### 4.2 Civo-visa inventeringar av fredssjukvårdens resurser

Utredningen om sjukvårdens försörjningsberedskap (SFB - se även avsnitt 6.3) startade 1988, med stöd av civilbefälhavarna och



sjukvårdshuvudmännen, en inventering av fredssjukvårdens resurser för krig. De preliminära resultaten antyder att tillgängliga fredsresurser, i form av lokaler, varaktigt utrustning och vårdplatser, är väsentligt större än vad som förutsatts i tidigare beredskapsplanering; och att möjligheter till viss omfördelning av fredsutrustning mellan sjukhus tycks finnas. Utredningen bedömer preliminärt att det, med undantag för civo ÖN och Gotland, finns förutsättningar att med ett effektivt utnyttjande av tillgängliga fredsresurser lösa planerade krigsuppgifter. Enligt utredningen bör socialstyrelsen överväga en omfördelning av beredskapslagrad utrustning.

En vidgad och fördjupad inventering har sedan 1989 påbörjats genom civilbefälhavarnas försorg. Den fortsatta inventeringen omfattar flertalet av sjukvårdens funktioner och genomförs i ett antal steg. Huvudsyftena med inventeringen är att skapa ett gemensamt underlag om sjukvårdens maximala kapacitet i krig samt att genom analyser av underlaget utarbeta planerings- och krigsuppgifter till civilområdena och sjukvårdshuvudmännen. Ett viktigt delsyfte är också att ge de deltagande i inventeringen bättre inblick i och underlag för egen katastrof- och beredskapsplanering. Inventeringsarbetet beräknas i sin helhet vara slutfört under 1991/92.

Socialstyrelsen har under programplaneperioden 91/92-95/96 inte avdelat några nya medel för anskaffning av varaktigt utrustning. Viss kompletterande anskaffning för operationsannex kan dock ske med nu reserverade medel. De närmare behoven kan avgöras först när inventeringsarbetet har slutförts. Enligt socialstyrelsen bör då också beslutas om ansvaret för den kompletterande utrustning som för närvarande beredskapslagras av socialstyrelsen.

I likhet med utredningen om sjukvårdens försörjningsberedskap vill **arbetsgruppen** understryka betydelsen av det fortsatta inventeringsarbetet. Det bör kunna möjliggöra en total bedömning av sjukvårdens samlade resurser och hur de effektivt kan utnyttjas i krigssituationer. Arbetet bedöms också bidra till en vitalisering av beredskapsarbetet inom sjukvården på regional och landstingskommunal nivå.

Socialstyrelsen anmäler i sin programplan att operationsannexen i nuvarande organisation av beredskapssjukhus inte är operativa, till följd av anskaffningsstopp sedan 1983. Detta är självfallet otillfredsställande, men måste för närvarande accepteras i avvaktan på den översyn som inventeringsarbetet föranleder. Vid en sådan översyn bör, enligt **arbetsgruppens** uppfattning,

också beaktas de förändringar i försvarsmaktens utformning och operativa principer som kan bli följden av 1991 års försvarsbeslut.

### 4.3 Personalförsörjning

De samlade personaltillgångarna inom fredssjukvården har i olika sammanhang bedömts räcka till även för behoven under ett konventionellt krig med stor omfattning och intensitet - under förutsättning att personalen kan fördelas och utnyttjas effektivt inom totalförsvarets sjukvård.

I 1987 års försvarsbeslut påtalas allvarliga brister i systemet för registrering och krigsplacering av sjukvårdspersonal. 1984 års försvarskommitté ansåg att individuell krigsplacering bör ske av all den hälso- och sjukvårdspersonal som erfordras i krig. Härvid bör sjukvårdshuvudmännen och försvarsmakten svara för krigsplaceringen inom militära och civila sjukvårdsenheter. Vidare bör ett heltäckande register inrättas för främst vissa nyckelgrupper av hälso- och sjukvårdspersonal.

Socialstyrelsen har i samverkan med sjukvårdshuvudmännen och militära myndigheter utvecklat ett nytt personalförsörjningsregister, det s.k. Integer-systemet, som beräknas tas i drift under budgetåret 1990/91. I ett särskilt uppdrag inom programplaneringen redovisar socialstyrelsen vidtagna och planerade åtgärder för att förbättra systemet för uttagning och krigsplacering av hälso- och sjukvårdspersonal inom totalförsvaret.

**Arbetsgruppen** vill understryka personalförsörjningsarbetets betydelse och hyser förhoppningen att nuvarande brister i systemet för en effektiv personalförsörjning inom totalförsvarets hälso- och sjukvård skall vara avhjälpta inom de närmsta åren.

I 1987 års försvarsbeslut föreslogs en vidgning av utbildnings- och övningsplikten i fred till att gälla all hälso- och sjukvårdspersonal med tjänsteplikt och en lagändring med denna innebörd genomfördes samma år. CFL-utredningen (SOU 1989:42) har sedermera föreslagit att tjänsteplikten för hälso- och sjukvårdspersonal m.m. skall inrymmas i en allmän civilplikt. Detta förslag bereds för närvarande inom regeringskansliet.

Utbildningsverksamheten inom totalförsvarets hälso- och sjukvård gavs hög prioritet i 1982 och 1987 års försvarsbeslut. Underlaget i myndigheternas programplanering avseende total-

försvarets sjukvård ger, enligt **arbetsgruppens** bedömning, uttryck för en sådan prioritering.

#### 4.4 Sjukvårdens säkerhet

Sjukvårdsverksamheten är sårbar för störningar i den tekniska försörjningen. Det gäller i såväl fred som krig. I 1987 års försvarsbeslut framhålls att åtgärder för att säkerställa den tekniska försörjningen med bl.a. el och vatten är angelägna och bör prioriteras före fysiskt skydd för sjukvården. Åtgärderna bör enligt beslutet finansieras genom ett delat kostnadsansvar mellan landstingen och staten varvid staten bör ansvara för krigsbehovets kostnader.

De nu genomförda regionala mål- och riskanalyserna, tillsammans med påbörjade kommunala analyser av den kommunaltekniska försörjningens sårbarhet, bör ge ett värdefullt underlag för prioritering av säkerhetshöjande åtgärder inom sjukvården.

Socialstyrelsen har i programplanen redovisat förslag till åtgärder med ovan angiven inriktning. Bl.a. föreslås insatser för att bättre tillvarata sjukvårdens folkrättsliga skydd. Totalt föreslås 30 milj.kr. avdelas årligen för säkerhetshöjande åtgärder inom den civila sjukvården. **Arbetsgruppen** har inget att erinra mot den föreslagna planeringen.

#### 4.5 Ledning och samband

Ett effektivt utnyttjande av totalförsvarets sjukvårds- och sjuktransportresurser förutsätter en väl fungerande ledning med säkra och samordnade sambandssystem. Utveckling och utbyggnad har påbörjats av samordnade sambandssystem för freds- och krigsutnyttjande inom sjukvården och sjuktransporterna. En samordning eftersträvas även med sambandsutbyggnaden för den militära sjukvården samt för räddningstjänst och andra totalförsvarsfunktioner, där teknikutvecklingens möjligheter till ökad samordning kan tillvaratas.

Socialstyrelsen har i programplaneringen avdelat resurser för en utbyggnad av krigssambandet under 90-talet i takt med att sjukvårdens fredssamband förnyas.



#### 4.6 Finansiering av sjukvårdshuvudmännens beredskapskostnader för administration m.m.

I arbetsgruppens arbete har omvitnats att sjukvårdshuvudmännens medverkan i beredskapsarbetet har ökat i väsentlig omfattning under senare år. Detta ligger i linje med 1982 och 1987 års försvarsbesluts intentioner. Klara förbättringar i samverkan mellan socialstyrelsen, civilbefälhavarna, försvarsmakten och sjukvårdshuvudmännen kan också konstateras. De förslag som presenterats om utvecklingen av totalförsvarets sjukvård förutsätter i många avseenden en ökad medverkan från sjukvårdshuvudmännen.

1984 års försvarskommitté uppdrog åt dåvarande generaldirektör Gunnar Petri att utforma förslag till finansieringsprinciper inom den civila delen av totalförsvaret. Petri lämnade i september 1986 en rapport med förslag till sådana principer, till vilka riksdagen anslöt sig i samband med försvarsbeslutet 1987. Bl.a. anges i dessa principer att de beredskapsåtgärder som avser fredstida störningar i normalfallet bör bekostas av de organ - bl.a. kommuner och landsting - som har ansvaret för den fredstida verksamheten. Kostnadsansvaret vad gäller beredskapen mot kriser och krig bör delas mellan staten och den som har ansvar för den aktuella verksamheten i fred. Den som skall upprätthålla en verksamhet under kriser och i krig bör själv svara för de administrativa kostnaderna, dvs. kostnader för planerings-, utbildnings- och övningsverksamhet. Petri föreslog emellertid 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. Försvarsbeslutet 1987 anslöt sig till förslaget att staten tills vidare bör svara för finansieringen av kommunernas administrativa kostnader.

Enligt regeringens anvisningar för programplaneringen har socialstyrelsen i planeringen utgått från nu gällande finansieringsprinciper, dvs. de som lades fast i 1987 års försvarsbeslut. Nuvarande resurser, 26 milj.kr. per år, har därför även framgent avdelats för sjukvårdshuvudmännens kostnader för planläggning, utbildning och övning.

**Arbetsgruppen** anser att det inte nu finns skäl att ändra finansieringsprincipernas tillämpning. Berörda parter har starkt understrukt statsbidragens betydelse för sjukvårdshuvudmännens medverkan i beredskapsarbetet. Nuvarande ekonomiska situation medger inte, enligt landstingsförbundet, att sjukvårdshuvudmännen kan åta sig nya uppgifter med utökat kostnadsansvar. Vidare bör den nyligen tillsatta utredningen (Dir. 1990:20) om statsbidragen och kommunernas finansiering, som skall vara slutförd i oktober 1991, avvaktas innan förändringar genomförs i bidragssystemet för det civila försvaret.

**Arbetsgruppen** anser således att det även i 1991 års försvarsbeslut bör slås fast att staten tills vidare bör svara för kommunernas kostnader för planläggning, utbildning och övning. **Arbetsgruppen** utgår ifrån att bidragssystemet - inklusive frågorna om priskompensation av de nominella bidragen med hänsyn till den allmänna prisutvecklingen - kommer att prövas i den nämnda utredningen om statsbidragen och kommunernas finanser.

## 5. Sjuktransporter i krig

### 5.1 Markbundna akut- och omfördelningstransporter

Resurser för markbundna sjuktransporter finns inom det militära försvaret, den krigsorganiserade räddningstjänsten samt den civila krigssjukvården.

ÖB har inom programplaneringen redovisat ett särskilt studieuppdrag om sjuktransportkapaciteten och planeringen för sjuktransporter. Av redovisningen framgår vissa brister i de militära akuttransportresurserna, främst i ÖN. Viss anskaffning av terränggående och vägbundna akuttransportresurser har därför inplanerats.

Det civila försvarets akuttransportresurser består av de fredstida ambulansresurserna samt ett relativt stort antal inmönstrade och omställda fordon för ambulanstransporter inom krigsräddningstjänsten. Även resurserna i form av sjukvårdsenhet 86, som vid beredskap ställs till sjukvårdshuvudmännens förfogande, kan utnyttjas för akuttransporter.

Resurser för omfördelnings- och omlastningstransporter finns planlagda både militärt och civilt. Totalt bedöms tillräckliga resurser finnas tillgängliga inom landet, men uttagningsunderlaget för bussar i milo/civo ÖN är otillräckligt. En utredning pågår hur fordonsunderskottet i ÖN skall lösas. Arbetet pågår också med att teckna avtal med olika busstrafikföretag och trafikhuvudmän om bussar till bl.a. sjukvårdsenhet 86.

**Arbetsgruppen** bedömer att resurserna för markbundna akut- och omfördelningstransporter, efter föreslagna kompletteringar, kommer att vara tillfredsställande. Som ÖB framhåller i sin redovisning är fungerande ledningssystem inom sjukvården en nödvändig förutsättning för att sjuktransportresurserna skall kunna utnyttjas effektivt. Planerade åtgärder för ett samordnat



lednings- och sambandssystem för bl.a. sjuktransporter inom det militära och civila försvaret är därför angelägna (jmf. avsnitt 4.5).

## 5.2 Helikoptrar för sjuktransporter

ÖB har i studieuppdraget om sjuktransporter redovisat behoven av helikoptrar för militära sjuktransporter under krig. Helikoptrar är oundgängliga för att kunna fördela belastningen av krigsskadade på ledig sjukvårdskapacitet inom större områden och inom medicinskt acceptabla tidsgränser. I vissa fall är helikoptrar också nödvändiga för svårt skadade som kräver operation inom två timmar, samt vid sjuktransporter i ogynnsam terräng och i samband med avskurna förband eller förbindelseavbrott.

Även för sjuktransporter till specialistvård och för snabb omfördelning av operationslag och utrustning m.m. är helikoptrar av stort värde. Behoven av helikoptrar för sjuktransporter är särskilt uttalade i milo/civo ÖN.

Behoven av helikoptrar för sjuktransporter har av ÖB bedömts till 50 medeltunga helikoptrar med plats för minst tre bärar; under förutsättning av endast en invasionsriktning varvid Norrlandsproblemen är dimensionerande. Av 120-talet befintliga militära helikoptrar är det bara 16 medeltunga helikoptrar inom armén som har sjuktransporter som huvuduppgift. De övriga kan endast i mycket begränsad utsträckning omställas och utnyttjas för sjuktransporter i krig. Det gäller särskilt under de skeden då sjuktransportbehovet är som störst.

ÖB har inte inplanerat någon nyanskaffning av sjuktransporthelikoptrar under programplaneperioden. Arméns 16 medeltunga helikoptrar behöver omsättas vid sekelskiftet och den föreslagna planeringen innebär en ersättning och utökning av antalet till 24 helikoptrar i de ekonomiska nivåerna 2-10 samt till 36 i ÖB högsta nivå, dvs. nivå 1. I planeringen föreslås en anskaffning i närtid av viss sambands- och mörkerutrustning för att i viss mån vidga befintliga helikoptrars användbarhet för sjuktransporter.

Transportrådet har nyligen utrett behovet av regional flygtrafik och därvid bl.a. inventerat tillgångarna på helikoptrar i det civila samhället. Totalt finns inom landet 170 helikoptrar av varierande storlek och typer. Enligt militär terminologi kan 9 av dessa klassas som medeltunga medan övriga utgör lätta

helikoptrar. Förutom dessa 9 medeltunga helikoptrar, bedöms 20 av de lätta helikoptrarna kunna utnyttjas för sjuktransporter av enstaka patienter med begränsade möjligheter till vård under transport. Av de civila helikoptrarna utnyttjas i dagsläget 15 av de nämnda för ambulanstransporter i fred.

ÖB aviserar att en översyn kommer att genomföras under programplaneprioden, i samverkan med Transportrådet och Luftfartsverket, för att belysa möjligheterna att bättre utnyttja civila helikopterresurser för bl.a. sjuktransporter i krig. En rad problem måste studeras och lösas, rörande bl.a. konkurrerande behov inom totalförsvaret, flygledning, utbildning och utnyttjande av förare och tekniker, reservdelar och bärpassning.

Frågan om helikoptrar för sjuktransporter gavs stor uppmärksamhet i 1987 års försvarsbeslut. I beslutet angavs följande. En ökning av sjuktransportkapaciteten med helikoptrar bör ske för att tillgodose behovet i krig och därvid ske på ett sådant sätt att även behovet i fred tillgodoses. Sjuktransporter med helikoptrar bör 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 helikoptrar kunna ske samlat inom ramen för totalförsvaret.

Vissa statliga medel bör avdelas för att förbättra sjuktransportkapaciteten med helikoptrar såväl i fred som i krig under förutsättning att sjukvårdshuvudmännen är beredda att medverka i motsvarande utsträckning. Enligt försvarsbeslutet bör vidare sjukvårdshuvudmännen ges ett större ansvar för de civila sjuktransporterna. Rikspolisstyrelsens uppgifter beträffande luftburna sjuktransporter bör således föras över till sjukvårdshuvudmännen.

I augusti 1987 tillsatte socialministern en departemental arbetsgrupp med uppgift att klargöra förutsättningarna för att förverkliga intentionerna i försvarsbeslutet vad avser helikoptrar för sjuktransporter. Arbetsgruppens resultat redovisades i februari 1988 (Ds 1988:9).

Enligt den nämnda arbetsgruppens bedömning borde en organisation för luftburna sjuktransporter byggas upp successivt och utvecklas med utgångspunkt i de behov och särskilda förhållanden som föreligger i olika delar av landet och grundas på det varierande intresse som de olika sjukvårdshuvudmännen visat. Arbetsgruppen utgick från att sjukvården liksom hittills skall



kunna använda polisens, försvarsmaktens och de privata företagens helikoptrar och flygplan lämpade för ändamålet samt befintliga serviceresurser för dessa.

I prop. 1989/90:100, bil.7 aviserar socialministern en ändring i hälso- och sjukvårdslagen med syfte att ge sjukvårdshuvudmännen ett fullständigt huvudansvar för sjuktransporter, och anger att sjukvårdshuvudmännens utvidgade ansvar för sjuktransporter är en utgångspunkt för att frågan om att öka tillgången på helikoptrar för sjuktransporter skall kunna lösas. Föredragande ministern betonar också att de resurser som idag används för detta ändamål hos t.ex. polisen, försvarsmakten och de privata helikopterföretagen naturligtvis bör utnyttjas även i fortsättningen. För att få till stånd ett system med helikoptrar för sjuktransporter enligt 1987 års försvarsbeslut har för statsen del beräknats ett engångsbelopp på högst 75 milj.kr. Socialministern anmäler också att han den 13 december 1989 tillkallat en särskild förhandlingsdelegation med uppgift att bl.a. träffa erforderliga avtal i fråga om helikoptrar för sjuktransporter.

Den tillkallade förhandlingsdelegationens ordförande, f.d. landshövdingen Carl Persson, har i augusti 1990 givit en orientering om delegationens arbete till arbetsgruppen för sjukvården i kris och krig. Kontakterna med sjukvårdshuvudmännen har visat på skiftande intresse och behov. Som princip accepteras ett samlat ansvar för sjuktransporter, men landstingen anser sig inte kunna åta sig dessa nya uppgifter med mindre än att kostnaderna täcks på annat sätt. Utrymme för investeringar i en helikopterorganisation finns inte hos berörda landsting, vilket förutsätts i direktiven för delegationens arbete. Sjukvårdshuvudmännen anser att dessa förutsättningar måste ändras.

Behov av helikoptrar för bl.a. sjuktransporter finns främst i skärgårds- och glesbygdsområden. Delegationen avser att pröva möjligheterna till samordnat utnyttjande; dels mellan flera landsting, dels för skilda behov inom t.ex. sjukvården, räddningstjänsten och polisen. Basen för verksamheten måste breddas för att helikoptrarna skall kunna utnyttjas effektivt och kostnaderna begränsas.

**Arbetsgruppen** kan konstatera att helikopterkapaciteten för sjuktransporter i krig är helt otillfredsställande och att osäkerheterna alltjämt är stora beträffande hur helikopterfrågorna



skall lösas i såväl fred som krig. Frågorna kan indelas i tre, av varandra beroende, frågeställningar; nämligen

- ansvar, former, organisation och finansiering av sjuktransporter med helikoptrar i fred;
- möjligheter och krav på förberedelser för att utnyttja de, sannolikt växande, civila helikoptertillgångarna i samhället för sjuktransporter i krig; samt
- försvarsmaktens tillgångar och planering av helikopterresurser, lämpade för sjuktransporter.

Beträffande den första punkten anser **arbetsgruppen** att det i det fortsatta arbetet bör sökas former för ett samordnat utnyttjande av helikoptrar för skilda behov inom sjukvården, räddningstjänsten och polisverksamheten m.m. Finansieringsfrågorna måste ytterligare övervägas. De ur totalförsvarsramen preliminärt avdelade 75 milj.kr. bör avse sådana investeringar som medför ökat antal helikoptrar med lämplig kapacitet och övriga egenskaper för sjuktransporter i krig.

Enligt **arbetsgruppens** uppfattning är det nödvändigt att samhällets samlade resurser för sjuktransporter med helikopter utnyttjas effektivt, såväl i fred som i krig. I det fortsatta arbetet bör därför prövas möjligheterna att i ett fredstida samordnat system utnyttja - och eventuellt utöka - försvarsmaktens helikopterresurser. Förutom effektivitetsvinster i fred kan detta också ge en höjd kompetens och beredskap inom den militära sjuktransportorganisationen.

Möjligheterna att för sjuktransporter i krig utnyttja civila helikoptrar, som i fred utnyttjas för andra ändamål, måste självfallet tas till vara. Den av ÖB aviserade översynen med detta syfte bör enligt **arbetsgruppen** ges hög prioritet.

Behoven av militära helikoptrar för sjuktransporter blir beroende av den framtida organisationen för fredstida sjuktransporter med helikoptrar samt vilka civila helikoptrar i övrigt som kan utnyttjas för sjuktransporter i krig. Den nu planerade utvecklingen av militära sjuktransporthelikoptrar är dock otillfredsställande, sett till de bedömda behoven inom krigs- sjukvården. Enligt **arbetsgruppens** uppfattning bör ske en tidigareläggning och utökning av försvarsmaktens nyansskaffning av helikoptrar för sjuktransporter, bl.a. mot bakgrund av möjligheterna att på intäktsbasis utnyttja militära helikoptrar för sjuktransporter i fred.

De 75 milj.kr. som av staten preliminärt avdelats för investeringar i en helikopterorganisation för sjuktransporter i fred skall enligt beslut finansieras inom socialstyrelsens beredskapsanslag. **Arbetsgruppen** kan konstatera att ett utfall av dessa medel kommer att försvåra och försena uppbyggnaden av beredskapslagren av läkemedel och förbrukningsartiklar för krigsskadade m.m. mot de mål som anges i planeringen, om inte funktionen genom omprioriteringar tillförs andra medel.

### 5.3 Resurser för fjärrtransporter

För fjärrsjuktransporter ut ur främst milo/civo ÖN, i syfte att utjämna sjukvårdsbelastningen inom landet efter genomförd primärkirurgi, finns planlagda i form av av flyg, tåg och fartyg. Kombinationen av dessa resurser motverkar den sårbarhet som finns i de enskilda transportssystemen, främst tåg- och fartygstransporterna.

**Arbetsgruppen** bedömer att ovan nämnda planerade åtgärder vad avser fjärrsjuktransporter är tillfredsställande. Åtgärder måste dock vidtas för att trygga flygets reservdelsförsörjning samt servicebehovet vid flygplatserna.

## 6. Sjukvårdens försörjning med läkemedel och förbrukningsmateriel

### 6.1 Sjukvårdens försörjning i fred

#### Läkemedelsförsörjning

Den totala försäljningen av läkemedel i Sverige uppgick år 1989 till drygt 9 miljarder kr. Drygt 100 miljoner förpackningar distribueras varje år genom apoteken, fördelade på ca 2 800 olika läkemedel. Av apotekens totala försäljning svarar receptförskrivna läkemedel för 6,7 miljarder, den slutna sjukvårdens inköp för ca 1,8 miljarder, receptfria läkemedel för 0,8 miljarder samt s.k. kostnadsfria förbrukningsartiklar för 0,6 miljarder kr. per år.

Försäljningen av läkemedel sker genom Apoteksbolagets ca 800 apotek. Sjukvårdshuvudmännen har ingen läkemedelslagring i egen regi utan baserar sin försörjning på sjukhusapoteken inom den slutna vården samt på främst receptförskrivning inom den öppna sjukvården.

Distributionen av läkemedel sker via två grossistföretag: ADA som ägs av Apoteksbolaget och har en marknadsandel om ca 75 %, samt KD som ägs av ett antal utländska företag.

Läkemedelsförsörjningen baseras till ca 40 % på svenska läkemedel, medan resterande 60 % utgörs av importerade utländska läkemedel. Branschen karakteriseras av en stark och ökande specialisering och internationalisering. I stort sett alla svenska läkemedel är beroende av utländska insatsvaror (råvaror och substanser), varför utlandsberoendet är högt. Den svenska tillverkningen har emellertid en hög produktionskapacitet, som speglas av att ca 90 % av tillverkningen exporteras.

Produktions- och importföretagen i Sverige är samlade i två branschorganisationer, LIF och RUFU. Lagerhållningen sker dels



genom företagen själva, dels genom att vissa företag anlitar ADA och KD för sina fabrikant- eller importlager.

Den genomsnittliga lagerhållningen i olika led har tidigare bedömts motsvara följande volymer, uttryckt i antal veckors och månaders fredsförsäljning:

- apoteken	3 veckor
- partihandel(ADA,KD)	3 veckor
- importlager	2 månader
- fabrikantlager	2 månader.

Teoretiskt skulle de samlade lagertillgångarna motsvara en försörjningsuthållighet om 3,5 månaders fredsförbrukning. Reservationer mot dessa värden måste framhållas av flera skäl. Genomförda och pågående rationaliseringar i lagerhållning och distribution bedöms successivt minska lagervolymer. Lagernivåerna varierar för enskilda läkemedel kraftigt över tiden. För vissa frekventa läkemedel kan också de genomsnittliga lagernivåerna vara väsentligt lägre än genomsnittet i övrigt.

En särskild del av läkemedelsförsörjningen utgörs av infusionslösningar. Redan i fred är åtgången stor vad avser volym och vikt. Lagerhållningen är därför begränsad och kan uppskattas att totalt uppgå till i genomsnitt ca 2 veckors förbrukning i fredssjukvården. Sedan Pharmacias tillverkning upphörde under 1989 är försörjningen med infusionsvätskor helt beroende av import.

### Försörjning med förbrukningsmateriel

Sjukvårdshuvudmännen förbrukar i fred sjukvårdsspecifik materiel för ca 1,9 miljarder kr. årligen. Materielen fördelar sig över ett sortiment med storleksordningen 2 500 olika artiklar.

2/3 av förbrukningen kan bedömas passera landstingens förråd i form av centraldepåer eller sjukhusvisa centralförråd. Restande tredjedel av materielen levereras direkt från leverantör till kliniker m.m. Direktleveranserna gäller främst speciella artikelslag som suturer, röntgenfilm, vätskor och vissa sterila artiklar.

Omkring hälften av fredsförbrukningen utgörs av svensktillverkade artiklar. Av den inhemska produktionen är ca 50 % beroende av importerade råvaror. Den svenska tillverkningskapaciteten

medger därutöver en export med ungefärligen samma värde som importen av förbrukningsartiklar. Importberoendet är totalt vad avser ett antal av de allra viktigaste artikelslagen.

Tillgångarna i den kommersiella lagerhållningen av förbrukningsartiklar är svårare att överblicka än vad som gäller för läkemedel. Landstingsförbundet administrerar en databas över förbrukningsstatistik och lagertillgångar för flertalet landsting. ÖCB utvecklar ett register över företag och leverantörer med försäljningsvolymerna och produktions-/importförhållanden för prioriterade artikeltyper. De genomsnittliga lagertillgångarna bedöms motsvara ca 3 veckors förbrukning i landstingens lager - för de 2/3 av förbrukningen som passerar de gemensamma förråden - samt storleksordningen 3 - 8 veckors förbrukning i producent- och leverantörsleden.

Den fredstida lagerhållningen motsvarar således totalt en teoretisk och genomsnittlig uthållighet om storleksordningen 1-2 månaders fredsförbrukning. I likhet med vad som gäller för läkemedlen måste dock starka reservationer göras för variationerna i lagernivåer mellan olika materieltyper och över tiden. Vissa frekventa och utrymmeskrävande artiklar har exempelvis lägre lagernivåer än genomsnittet för övriga. Om tillförseln genom import respektive produktion skulle upphöra, kommer försörjningsstörningar för vissa varutyper att uppstå redan efter några veckor.

S.k. kostnadsfria förbrukningsartiklar distribueras från apoteken till patienterna, bl.a. stomi-patienter och diabetiker. Den årliga förbrukningen uppgår till ca 600 milj.kr. Genomsnittlig lagerhållning i fred kan bedömas motsvara ca 4 veckors fredsförbrukning.

## 6.2 Vidtagna beredskapsåtgärder

Försörjningsberedskapen planeras i samverkan mellan den militära och civila sjukvården. Försvarsmakten har anskaffat och lagervården har förbrukningsmateriel motsvarande försörjningsbehoven under de inledande skedena av ett krig inom den militära sjukvårdsorganisationen. Den civila sjukvården, som står för huvuddelen av sjukvårdsarbetet även under krig, har för närvarande stora obalanser i försörjningsberedskapen, vilken dock är under uppbyggnad.

Samtliga svenska läkemedelstillverkare är uttagna som K-företag. Med flertalet tillverkare finns avtal om produktionsför-



beredelser. Vidare svarar staten genom ÖCB för substanslagring för tillverkning av vissa läkemedel som behövs under ett neutralitetsskede. I vissa fall har avtal träffats med utländska tillverkare om substanslagring och licenstillverkning av utländska läkemedel i Sverige vid svåra försörjningskriser.

En omfattande planläggning för distributionen av läkemedel under beredskap och krig har genomförts. Fabrikant- och importlager är planerade för spridning från fredstida distributörer, som är lokaliserade till sårbara storstadsområden, till apotek och regionvisa lagercentraler i Apoteksbolagets regi. Denna undanförsel omfattar stora volymer och kan bedömas ta minst 1 månad att genomföra efter beslut. För varje apotek finns verksamheten planlagd. Planläggningen underlättas av det begränsade antal aktörer och försörjningskanaler som existerar inom den fredstida läkemedelsförsörjningen.

Efter 1987 års försvarsbeslut har uppbyggnaden av beredskapslager av läkemedel för tillkommande krigsskadade påbörjats. Planeringen har utgått från att någon kris- eller krigsproduktion inte är möjlig för detta ändamål, med hänsyn till risken för angrepp med kort militär förvarning, varför hela det tillkommande behovet för krigsskadade bör tillgodoseas med färdiga läkemedel i lager. Behoven har preciserats till 36 olika läkemedel, och i den tidigare planeringen inriktats på en anskaffning som inom en 10-årsperiod leder till att behoven, motsvarande några månaders krig, är tillgodosedda. För närvarande är lagren av läkemedel värdemässigt uppbyggda till ca 30 % av de angivna behoven för de krigsskadade, och av de särskilt avdelade resurserna om 500 milj.kr. i 1987 års försvarsbeslut har hittills ianspråktagits 170 milj.kr. för detta ändamål. Det bör i detta sammanhang noteras att den utförsäljning av statliga fredskrislager, som skulle finansiera sjukvårdens ökade försörjningsuthållighet, i verkligheten visat sig uppgå till ca 420 milj.kr och inte 500 milj.kr. som förutsattes i 1987 års försvarsbeslut.

Beredskapsplaneringen av försörjningen med sjukvårdsartiklar av förbrukningskaraktär är mindre väl utvecklad, bl.a. som en följd av det stora antalet producenter och leverantörer. Viktigare tillverkare och leverantörer är uttagna och planlagda som K-företag, men avtal om produktionsförberedelser är sällsynta. Beredskapslagring av nödvändiga insatsvaror sker endast i form av generell lagring av vissa plastråvaror m.m.

Som en följd av 1982 års försvarsbeslut anskaffades med statliga medel, totalt ca 108 milj.kr., vissa särskilt viktiga för-



brukningsartiklar, t. ex. katetrar, operationshandskar, knivblad, sprutor, och avtal träffades med respektive landsting om överlagring och omsättning av dessa volymer. Åtgärderna har resulterat i en punktvis och mycket begränsad förstärkning av utställigheten.

Den uppbyggnad av beredskapslager med förbrukningsmateriel för främst krigsskadade som angavs i 1987 års försvarsbeslut har försenats bl.a. beroende på att grundläggande underlag om nödvändiga artiklar och behovsvolymer inte var framtaget. Detta underlagsarbete har nu slutförts - se nästkommande avsnitt - och förutsättningar föreligger nu för anskaffning och uppbyggnad av beredskapslagren. Arbetet med det senare har påbörjats.

### 6.3 Utredningen om sjukvårdens försörjningsberedskap (SFB)

Som en följd av 1987 års försvarsbeslut tillsattes i december 1987 en utredning, med generaldirektör S. Åke Lindgren som utredningsman, för att bereda frågor om sjukvårdens försörjningsberedskap. Utredningens resultat skulle "utgöra underlag för beslut om att förstärka resurserna för den civila hälso- och sjukvården i krig vad avser lokaler, utrustning och förbrukningsmateriel inom den ekonomiska ram som enligt 1987 års försvarsbeslut avdelats för funktionen hälso- och sjukvård". Utredningsarbetet har till regeringen redovisats i etapper och slutrapport lämnades i juni 1990.

Arbetet med förbrukningsartiklar har tidsmässigt prioriterats inom utredningen. Ett första steg i arbetet har varit att ta fram förslag till sortiment av nödvändiga förbrukningsartiklar för hela den civila sjukvården under kris och krig. Ett sådant sortiment, omfattande ett par hundra artiklar med preliminära behovsuppgifter, har framtagits i samverkan med berörda sjukvårdsintressenter. Mot bakgrund av 1987 års försvarsbesluts prioritering av försörjningsuthålligheten för krigsskadade, har vidare förslag lämnats till ett urval av ovannämnda sortiment, omfattande ett 90-tal artiklar som är oundgängliga för behandling och vård av krigsskadade. Med hänsyn till tillgänglig ekonomisk ram, samt behoven av att utjämna obalanserna mellan olika delar av sjukvårdsverksamheten, rekommenderar utredningen att detta begränsade sortiment upphandlas med förtur.

Utredningens delrapporter har resulterat i ett antal regeringsbeslut. Den 26 januari 1989 uppdrogs åt ÖCB att, efter samråd med socialstyrelsen och landstingsförbundet, svara för upphandling och långtidslagring av viss sjukvårdsmateriel av förbrukningskaraktär. Regeringen bemyndigade, genom beslut den 21 december 1989, ÖCB att på uppdrag av socialstyrelsen träffa avtal om omsättningslagring av förbrukningsartiklar. Slutligen har regeringen genom beslut den 15 februari 1990 fastställt riktlinjer för upphandlingen av sjukvårdsmateriel av förbrukningsmateriel.

De fattade besluten innebär sammantaget att 270 milj.kr. nu är in-tecknade för kommande anskaffning av sjukvårdsmateriel. ÖCB bedömer att anskaffningen kan fullföljas inom ca 2 år. Under år 1992 bör en uppbyggnad av förbrukningsmateriel för krigsskadade således vara genomförd. Den av SFB-utredningen planerade uppbyggnaden av lagren bedömdes motsvara den krigskirurgiska förbrukningen under 1-2 månaders krig. I likhet med vad som gäller för läkemedel har planeringsförutsättningen varit angrepp med kort militär förvarning, varför hela behoven tillgodoses genom lagring av färdigvaror.

I SFB-utredningen redovisas även vissa frågor som kräver fortsatt arbete av berörda myndigheter. Det gäller bl.a. kompletterande arbete vad avser sortimentet av vissa kostnadsfria förbrukningsartiklar och förbrukningsartiklar för laboratorieverksamhet. Socialstyrelsen har sedermera, i samverkan med övriga myndigheter, utarbetat sådant underlag och planerat in dessa behov i sin programplan.

#### 6.4 Mål för uthålligheten under kriser och krig

I 1987 års försvarsbeslut fastställdes gemensamma planeringsförutsättningar för uthålligheten inom totalförsvaret. Dessa innebar bl.a. att man definierade ett s.k. förkrigsskede, med en varaktighet upp till ett år under vilket det sker en gradvis minskning av utrikeshandeln; ett skede med krig i vår nära omvärld om några månader, där Sverige kan stå neutralt alternativt dras in tidigt eller senare, och för vilket planeringen bör utgå från att utrikeshandeln är helt avbruten; samt ett efterkrigsskede där utrikeshandeln gradvis kan återgå till acceptabel nivå inom något år. Regeringen har i föreskrifter för totalförsvarets planläggning (december 1987) preciserat planeringsförutsättningarna bl.a. angående krigs- och neutralitets-skedenas varaktighet.



1988 års försvarskommitté har i sitt delbetänkande (Ds 1990:5) angett att de ovan nämnda planeringsförutsättningarna bör vara utgångspunkter för planeringen av en balanserad uthållighet inom totalförsvaret, inför slutligt ställningstagande i försvarsbeslutet 1991. Betydelsen av handlingsberedskap för att möta variationer i krisers längd och karaktär framhålls dock särskilt. Vid valet av beredskapsåtgärder bör därför förberedelser för inhemsk produktion även fortsättningsvis föredras före beredskapslagring av färdigvaror, där detta är möjligt med hänsyn till krigets krav och kan ske till begränsade merkostnader.

Av myndigheternas perspektivstudieunderlag har framgått att försörjningsberedskapen är ojämn inom totalförsvarets olika delar och att det inte är möjligt att med nuvarande ekonomiska ramar nå uthållighetsmålen enligt 1987 års försvarsbeslut. Som inriktning för programplaneringen inför 1991 års försvarsbeslut har angetts att prioriteringar bör utgå från betydelsen av uppgifterna vid inledningen av ett angrepp mot Sverige. Inriktningen har preciserats i regeringens kompletterande anvisningar avseende beredskap och uthållighet i anslutning till programplaneringen (Fö 1990-03-08). I kort sammanfattning innebär dessa anvisningar att planeringen skall ske med följande prioriteringar:

- I första hand skall säkerställas försvarsförmågan under inledningskedet, uttryckt som  $x$  månader, av ett krig i Sverige. För denna period skall en hög och snabbt tillgänglig försörjningssäkerhet för totalförsvarets väsentliga funktioner skapas.
- I andra hand skall skapas en rimlig säkerhet för ett neutralitetsskede om  $y$  månader (inklusive  $x$ ). Under en sådan neutralitetsperiod skall vårt totalförsvars beredskap kunna upprätthållas samt samhällets funktion och individens väsentligaste försörjning tryggas. Försörjningen av förnödenheter för denna period ( $y-x$ ) bör för sådana varor som kan framställas inom landet efter en rimligt kort omställningsperiod så långt möjligt bygga på en sådan inhemsk produktion.
- I tredje hand skall resursbehoven beaktas för längre krigskeden upp till  $y$  månader. För perioden utöver  $x$  månader kan accepteras en lägre säkerhet i försörjning och övrig uthållighet.

Som ett planeringsalternativ skall konsekvenserna belysas om varaktigheten  $y$  månader ersätts med  $z$  månader. Preciseringar av



x, y och z anges i hemlig bilaga till anvisningarna.

Totalförsvarsmyndigheterna har i programplaneringen belyst konsekvenser och lämnat förslag på olika ekonomiska nivåer med ovan angivna inriktning som grund. Det framgår klart av underlaget att långtgående prioriteringar i försörjningssäkerheten blir nödvändiga på främst lägre ekonomiska nivåer. Viktiga frågor för försvarskommittén blir inför försvarsbeslutet att överväga framtida tänkbara krisers och krigs varaktighet och karaktär samt utifrån dessa ange mål för försörjningssäkerheten och uthålligheten inom totalförsvaret. Betydelsefulla delfrågor gäller våra möjligheter till utrikeshandel under krisskeden samt möjligheterna till politisk och militär förvarning inför ett angreppshot, som grund för våra möjligheter till kompletterande åtgärder av återtagningskaraktär, t.ex. produktionsomställningar, lagerupbyggnad och spridning av lagertillgångar.

Kommitténs överväganden och ställningstaganden i dessa frågor föreligger ej när detta arbete slutförs. Samtidigt måste konstateras att frågorna har avgörande betydelse för utformningen av sjukvårdens beredskap och uthållighet. Även andra frågor som eventuella förändringar i hotbilderna för olika invasionsriktningar samt försvarsmaktens framtida utformning och operativa principer får konsekvenser för krigssjukvårdens utformning och försörjningsbehov. Mot denna bakgrund har arbetsgruppens arbete med sjukvårdsfrågorna inriktats på att belysa vissa övergripande sammanhang mellan förutsättningar och sjukvårdsbehov, samt redovisa principer och förslag som är flexibla och kan anpassas till alternativa målsättningar för bl.a. uthålligheten. I försvarskommitténs fortsatta arbete måste sjukvårdens beredskap och uthållighet avvägas och balanseras mot övriga åtgärder inom totalförsvaret.

Några allmänna kommentarer kring sjukvårdens försörjningsberedskap, mål för uthålligheten samt inriktning med prioriteringar enligt ovan redovisas i det följande.

De åtgärder som vidtagits och inplanerats, inom ramen för de särskilt avdelade resurserna i 1987 års försvarsbeslut, kommer att väsentligt öka sjukvårdens uthållighet i krig. Inom några år kommer för de tillkommande krigsskadade att i beredskapslager finnas förbrukningsmateriel för x månaders krig. Lagertillgångarna av läkemedel kommer vid denna tidpunkt att uppgå till ca hälften av motsvarande behov. Socialstyrelsen har i programplanen föreslagit åtgärder i syfte att läkemedelsförsörjningen skall nå samma uthållighet under perioden 91/92-95/96.

Grunderna för planeringen av de militära och civila krigsskadades försörjningsbehov utgår från tidigare genomförda operativa studier inom försvarsmakten (jmf. avsnitt 2.2). En stor del av försörjningsbehoven är hänförliga till den första krigsmånaden.

Som tidigare redovisats finns en lagerhållning av läkemedel och förbrukningsartiklar som i genomsnitt motsvarar 1-2 månaders fredsförbrukning i sjukvården, även om bristsituationer kan uppstå på vissa varor efter en kortare tid. Sammantaget kan dock konstateras att fredssamhällets resurser tillsammans med nu beslutade och planerade beredskapsåtgärder väl kommer att tillgodose behoven enligt förstahandsprioriteringen ovan, dvs. att säkra sjukvårdens försörjningsuthållighet under inledningskedet av ett krig, utom vad avser infusionslösningar.

Planeringen för beredskapslagringen har utgått från att angrepp sker med kort förvarning och att tid för återtagningsåtgärder inte erhålls. Försvarskommittén kommer inför försvarsbeslutet att överväga dessa frågor. Om övervägandena leder till ändrade planeringsförutsättningar kan detta få konsekvenser för lageruppbyggnaden. Bl.a. kan det övervägas om lagringsbehoven av färdiga läkemedel och förbrukningsartiklar för krigsskadade kan reduceras i de delar där vi har erforderlig inhemsk produktionskapacitet, och där lagringen till del kan ersättas med produktionsförberedelser, inklusive lagring av insatsvaror, och forcerad krisproduktion under ett förvarningsskede. Vissa medel för lagring av insatsvaror måste i så fall avdelas. Möjligheterna till sådana reduktioner blir beroende av vilken längd på och grad av förvarning inför ett angrepp som skall förutsättas i planeringen. Enligt **arbetsgruppens** mening bör viktigare importerade läkemedel och förbrukningsartiklar, som redan tidigt under en försörjningskris kan bli svåråtkomliga på den internationella marknaden, prioriteras vid den pågående uppbyggnaden av beredskapslagren.

Ett neutralitetsskede ger, i jämförelse med krigsskedets stora svårigheter att upprätthålla produktion, goda förutsättningar att utnyttja inhemsk produktionsapparat, förutsatt att tillgång finns på nödvändiga insatsvaror. Förberedda produktionsomställningar kan i viss grad vidga den inhemska tillverkningens sortiment. Möjligheterna till utrikeshandel kan bli starkt begränsade under ett neutralitetsskede med krig i vår omvärld; men de kan inte heller uteslutas, varför beredskap bör finnas för att utnyttja dessa möjligheter. Sveriges produktionskapacitet och relativt stora export inom läkemedels- och förbrukningsmaterielområdena är i detta sammanhang en styrka. Ett uttryck för detta är det krishandelsavtal som upprättats mellan Sverige och



Norge, vilket bl.a. omfattar produkter för sjukvårdens försörjning.

Sjukvårdens försörjningsbehov under ett neutralitetsskede hänförs sig till den fortsatta fredssjukvård som då bedrivs. Den normala lagerhållningen i fred av läkemedel och förbrukningsmateriel motsvarar, som tidigare nämnts, 1-2 månaders fredsförbrukning. Ändrade vårdprinciper i kombination med reglering och ransonering (jmf. avsnitt 3.4 och 6.9) bedöms kunna öka denna uthållighet, främst vad avser förbrukningsmateriel. Härtill kommer möjligheterna till inhemska produktion och eventuell import. Vid utdragna försörjningskriser, med krig i vår omvärld och där de militära hoten mot Sverige i senare faser avvecklas, kan också beredskapslagren för krigsskadade patienter ianspråk tas; även om dessa innehåller ett smalt sortiment av produkter i förhållande till sjukvårdens totala behov.

Sammanfattningsvis är det **arbetsgruppens** uppfattning

- att vidtagna och planerade åtgärder väl tillgodoser förstahandsprioriteringen att säkra sjukvårdens försörjningssäkerhet och -uthållighet för inledningsskedet av ett krig;
- att ytterligare insatser bör göras vad avser produktionsförberedelser och lagring av råvaror och insatsvaror för inhemska läkemedels- och förbrukningsmaterielindustri i syfte att öka uthålligheten och möjligheterna till utrikeshandel under förkris- och neutralitetsskeden; samt
- att särskilda åtgärder bör vidtas så att lagren av viktigare importerade läkemedel och förbrukningsartiklar för fredssjukvården inte understiger en för krissituationer minsta, kritiska nivå.

Ovan nämnda punkter utvecklas i de följande avsnitten. Hur långt de uthållighetsförstärkande åtgärderna skall drivas blir beroende av de övergripande målsättningar för totalförsvarets uthållighet som kommer att anges i 1991 års försvarsbeslut. Sjukvårdens säkerhet och uthållighet måste här avvägas och balanseras mot övriga delar av totalförsvaret. **Arbetsgruppen** vill dock i det sammanhanget framhålla sjukvårdens avgörande betydelse för totalförsvarets förmåga och trovärdighet; ett förhållande som motiverar en hög grad av säkerhet och uthållighet inom funktionen.



## 6.5 Åtgärder för att förbättra läkemedelsförsörjningen

**Arbetsgruppen** anser att den påbörjade uppbyggnaden av beredskapslager av läkemedel för krigsskadade, omfattande 36 olika läkemedel, bör fullföljas i sina huvuddrag. Av inköpstekniska skäl har anskaffningen hittills koncentrerats till ett begränsat antal läkemedel, varför uthålligheten för närvarande är ojämn. Socialstyrelsen bör i sin planering sträva efter att läkemedelsförsörjningen snarast kommer i balans, dels inom det angivna sortimentet, dels med utbyggnaden av försörjningsberedskapen för förbrukningsartiklar. Vidare bör det i den fortsatta planeringen närmare övervägas - mot bakgrund av kommande ställningstaganden om bl.a. förvarningsmöjligheter och återtagning i 1991 års försvarsbeslut - om lagringsbehoven kan reduceras för de läkemedel som kan produceras inom landet. Detta kan i så fall frigöra resurser för andra angelägna åtgärder, även om en del av dessa resurser måste avdelas för beredskapslagring av råvaror och substanser.

Beredskapsplaneringen för produktion och distribution av läkemedel är enligt **arbetsgruppens** bedömning förhållandevis god. Det är angeläget att denna fullföljs och kompletteras med åtgärder, främst med beredskapslagring av insatsvaror, så att behoven kan tillgodoses vad avser dels produktion av inhemska läkemedel för krigsskadade, dels produktion för fredssjukvårdens behov under krisskeden samt som stöd för en fortsatt utrikeshandel under sådana skeden. Lagernivåerna bör bestämmas med hänsyn till de övergripande mål för totalförsvarets uthållighet som kommer att framgå av FB 91.

Inom ramen för arbetsgruppens arbete har socialstyrelsen tagit fram ett preliminärt underlag avseende nödvändigt läkemedels-sortiment för den fortsatta fredssjukvården under kris och krig. Det totala sortimentet i fred omfattar ca 2 800 olika läkemedel, innehållande ca 800 verkamma substanser. Vissa läkemedelsgrupper kan enligt socialstyrelsen utgå under kris och krig utan att befolkningens hälsotillstånd påtagligt försämrans. Detta begränsade sortiment motsvarar värdemässigt ca 85 % av den totala fredsbrukningen. Av det senare sortimentet är ca 30-40 % läkemedel som kan tillverkas inom landet. Kapitalvärdet, dvs. investeringskostnaderna för motsvarande lager, av en månads fredsbrukning kan bedömas uppgå till ca 560 milj.kr.

för hela fredssortimentet; till ca 480 milj.kr. för krissortimentet; samt till ca 300 milj.kr. för den importerade delen av krissortimentet.

**Arbetsgruppen** har övervägt principer och alternativa möjligheter för en ökad lagring av viktiga läkemedel, i syfte att öka den fortsatta fredssjukvårdens uthållighet i försörjningskriser och i krig. Som grundläggande princip bör enligt **arbetsgruppen** gälla att en ökad lagring så långt möjligt knyter an till den fredstida sjukvårdens behov och de kanaler och rutiner som gäller för läkemedelsförsörjningen i fred. Lösningar bör därför i första hand sökas i den fredstida lagerhållning som sker hos tillverkare, importörer och leverantörer, där befintliga resurser för lagring, transporter och administration kan utnyttjas och naturliga vägar för omsättning kan tillämpas.

Apoteksbolaget har på uppdrag av socialstyrelsen studerat möjligheterna att överlagra läkemedel i sin organisation. Som exempel har valts en överlagring av hela fredssortimentet av läkemedel motsvarande en månads fredsförsäljning. Vid dessa volymer bedömer Apoteksbolaget det inte möjligt att klara lagerhållningen med befintliga lokaler, varför nya lokaler, utökad administration och transportapparat erfordras. Under dessa förutsättningar har Apoteksbolaget beräknat merkostnaderna för varje månads överlagring till ca 135 milj.kr. per år, fördelade på delposterna:

- kapitalkostnader (18% på 500 milj.kr.)	90
- lagerkostnader	4-8
- transporter	25
- omsättningskostnader	12
- administration	2-4

Med de ovan redovisade, möjliga begränsningarna av fredssortimentet skulle med samma förutsättningar de årliga merkostnaderna kunna reduceras till ca 115 milj.kr. för krissortimentet, samt till ca 75 milj.kr. om endast importerade läkemedel av detta överlagrades. Vid en stark prioritering enligt det senare fallet bör befintliga lokaler och övriga resurser kunna utnyttjas i högre grad, varför kostnaderna bör kunna reduceras ytterligare.

Branschorganisationerna LIF och RUFU har av arbetsgruppen ombetts att översiktligt utreda möjligheterna att upprätthålla en lägsta lagernivå på producerade och importerade läkemedel, motsvarande 1 respektive 2 månaders fredsförsäljning inom Sverige.



I sitt svar anger branschorganisationerna att det inte funnits förutsättningar att på kort tid göra sådana beräkningar. De normala frestida lagren torde enligt branschorganisationerna uppgå till ca 2,5 månaders fredsförsäljning för flertalet utländska företag, medan de svenska företagens lagerhållning för den svenska marknaden är kortare. I ett alternativ med särskild lagring för en extra månads fredsförbrukning utöver de normala lagren anges kostnader som är i samma storleksordning som de som angivits av Apoteksbolaget. Enligt branschorganisationernas uppfattning är den mest ändamålsenliga lösningen att staten träffar avtal med vissa företag om utökad lagerhållning för vissa mycket viktiga produkter mot skäligen ersättning.

Socialstyrelsen har tidigare redovisat möjligheten av en lagstiftad lagringsskyldighet på läkemedelsområdet. En sådan skyldighet skulle kunna riktas mot antingen producent- och importleden eller grosshandeln - eller en kombination av dessa båda. Av konkurrensskäl m.m. bör en sådan lagringsskyldighet omfatta hela det frestida sortimentet av läkemedel. **Arbetsgruppen** anser att lagringsskyldighet kan vara en framkomlig väg att höja försörjningssäkerheten, men konstaterar samtidigt att en sådan lösning medför relativt höga samhällskostnader som främst återfaller på den statliga sjukförsäkringen och på sjukvårdshuvudmännen.

**Arbetsgruppens** bedömning är att det finns betydande resurser i fredssamhället i form av kommersiella läkemedelslager samt inhemsk produktionskapacitet. Beredskapsproblemen vad avser den fortsatta fredssjukvårdens försörjning under kris och krig utgörs främst av de svackor i lagerhållningen som tidvis uppträder för vissa viktiga importerade läkemedel. Dynamiken och omfattningen i läkemedelslagringen gör det svårt att för närvarande överblicka aktuella lagervolymer i landet och få en samlad bild av försörjningsuthållighet och sårbarheter.

Det nybildade Läkemedelsverket har för arbetsgruppen redovisat möjligheterna att vidareutveckla läkemedelsinformationssystemet till att omfatta uppgifter av betydelse för beredskapen. Möjligheterna är goda att komplettera systemet med uppgifter om lagertillgångar och förbrukning, som månadsvis kan revideras med datorstött rapportering från tillverkare, importörer och grossister. Systemet medger också att uthålligheten kan värderas för olika läkemedel och för grupper av läkemedel med likartade egenskaper. Ett sålunda utvecklat system ger underlag för att successivt följa upp uthålligheten och påvisa bristområden där särskilda insatser kan behöva göras för att höja uthållig-



heten. Läkemedelsverket bedömer att ett dylikt system kan vara utvecklat och i drift inom något eller några år.

**Arbetsgruppen** anser att åtgärder i första hand bör vidtas för att skapa en överblick och uppföljning av den fredstida lagerhållningen av läkemedel. Socialstyrelsen bör, t.ex. genom uppdrag till Läkemedelsverket, tillse att en sådan överblick och uppföljning kommer till stånd. Vissa särskilda resurser kan behöva avdelas för riktade åtgärder i form av avtal med berörda företag om minsta lagernivå för viktiga importerade läkemedel där den normala lagernivån är otillräcklig. Med hänsyn till de uppgifter om fredstida lagerhållning som redovisats ovan bör behoven av sådana resurser i ett första steg kunna rymmas inom storleksordningen 5 milj.kr. per år. Riktade åtgärder av detta slag innebär i praktiken en höjning av fredstida säkerhetslager av berörda produkter, vilket också innebär en reducerad sårbarhet för störningar i försörjningen redan i fred.

De föreslagna åtgärderna med utbyggnad av beredskapslagren för krigsskadade, planläggning och lagring för inhemsk produktion, samt uppföljning av och riktade insatser i den kommersiella lagringen ger enligt **arbetsgruppens** uppfattning en sammantaget god uthållighet för läkemedelsförsörjningen i kris och krig. Ambitionerna i lagringen bör bestämmas utifrån målen för uthållighet i FB 91. När erfarenheter efter hand erhålls från uppföljningen av den fredstida lagringen bör dessa följas upp och behoven av riktade insatser närmare prövas, bl.a. i nästkommande försvarsbeslut. **Arbetsgruppen** bedömer att de föreslagna åtgärderna ger den handlingsfrihet och möjligheter att anpassa ambitionerna till framtida förändringar i den säkerhetspolitiska utvecklingen som FK 88 efterlyser i sitt säkerhetspolitiska betänkande.

Försörjningen med infusionsvätskor har inte berörts i detta avsnitt utan redovisas separat i avsnitt 6.8.

## 6.6 Åtgärder för att förbättra försörjningen med förbrukningsmateriel

Försörjningen med förbrukningsartiklar har stora likheter med läkemedelsförsörjningen. Många behandlingar inom sjukvården kräver en samordnad tillförsel av såväl materiel som läkemedel. Några olikheter bör dock framhållas. Försörjningen med materiel är inte reglerad och kanaliserad på samma entydiga sätt som läkemedelsförsörjningen. Det finns ett stort antal producenter,

importörer och leverantörer av förbrukningsartiklar. Emellertid är förbrukningen av sjukvårdsmateriel i fred koncentrerad till sjukvårdshuvudmännen som avnämare, och dessa har en egen lagerrättning av förbrukningsmateriel.

Enligt **arbetsgruppens** uppfattning bör - på motsvarande sätt som för läkemedel - den av staten nu påbörjade uppbyggnaden av beredskapslager med förbrukningsmateriel för krigsskadade fullföljas i stort enligt planerade principer. Det bör dock även för förbrukningsartiklar i den fortsatta planeringen prövas om lagernivåerna kan reduceras för produkter för vilka erforderlig tillverkningskapacitet finns inom Sverige eller kan åstadkommas med produktionsomställningar, under förutsättning att erforderlig förvarning kan påräknas inför hot om militärt angrepp.

**Arbetsgruppen** bedömer att beredskapsplaneringen för produktion och distribution av sjukvårdsmateriel måste utvecklas. Genom att ett krissortiment nu har bestämts finns förutsättningar för en väl avvägd produktionsplanering. Denna sektor har strategisk betydelse för försörjningen av den fortsatta fredssjukvårdens behov, kompletterande behov för krigsskadade samt som stöd för vår utrikeshandel under krislägen. Bl.a. måste beredskapslagring ske av viktiga importerade råvaror, där lagernivåerna bör anpassas till målsättningarna för uthålligheten i FB 91.

Socialstyrelsen har med utgångspunkt i SFB-utredningens underlag preliminärt bedömt vilka begränsningar som kan göras i fredssortimentet av förbrukningsmateriel mot bakgrund av ändrade vårdprinciper inom den fortsatta fredssjukvården under kris och krig. Ca 165 artikelslag bedöms vara nödvändiga inom ett sådant krissortiment. Kapitalvärdet (investeringskostnaderna) av en månads fredsförbrukning av krissortimentet kan uppskattas till ca 80 milj.kr. (inklusive röntgenfilm och materiel för laboratorieverksamhet).

ÖCB har bedömt att ca 50 % av krissortimentets artikelslag kan tillverkas inom landet med tillräcklig kapacitet, om förberedelser för detta genomförs och erforderlig förvarningstid om minst 6 månader kan påräknas för omställningar och krisproduktion före eventuella krigshandlingar. Värdemässigt motsvarar importandelen av krissortimentet ca 40 %. Kapitalvärdet för den importerade andelen av krissortimentet kan sålunda uppskattas till ca 32 milj.kr. per månads fredsförbrukning. Förutom en begränsning av fredssortimentet ger en tillämpning av vårdprinciper i kris och krig enligt avsnitt 3.4 också en halvering av förbrukningstakten jämfört med fredsmässiga förhållanden. Vissa



kostnader tillkommer för beredskapslagring av importerade insatsvaror.

De fredstida lagertillgångarna motsvarar teoretiskt och värdemässigt en genomsnittlig uthållighet om 1-2 månader i fredssjukvården. Uthållighetsproblemen utgörs främst av de låga lagervolymer som tidvis uppträder för viktiga importerade förbrukningsartiklar. **Arbetsgruppen** har övervägt principer och alternativa vägar att balansera och höja uthålligheten i den fortsatta fredssjukvårdens försörjning under kriser och krig.

Ett diskuterat alternativ har varit att vidga de statligt anskaffade beredskapslagren för krigsskadade till att omfatta även förbrukningsartiklar för den fortsatta fredssjukvårdens behov. Beredskapslagren för krigsskadade består för närvarande av både genom ÖCB långtidslagrad materiel och artiklar som omsätts i fredssjukvården, bl.a. genom avtal om lagring och omsättning med sjukvårdshuvudmän. Dessa lager kommer att omfatta ett relativt smalt sortiment, 100-talet artiklar, med ofta mycket stora volymer i förhållande till fredssjukvårdens behov, varför omsättning bara delvis är möjlig och långtidslagring måste tillgripas i övrigt. Långtidslagring med senare kassation är ett alternativ som i vissa fall även kan ha ekonomiska fördelar. Vid lageruppbyggnaden av materielen för krigsskadade eftersträvas en standardisering dels med hänsyn till krigets krav och de enhetliga vårdprinciperna för krigsskadade, dels för att uppnå gynnsamma villkor vid anskaffningen.

Lagring för fredssjukvårdens uthållighet kan och bör bygga på det normala förbrukningssortimentet, varför en ökad lagring för berörda artiklar innebär en ökad omsättningstid i lager om veckor till ett fåtal månader, vilket inte begränsar möjligheterna till omsättning. Detta förutsätter att lagrade varor motsvarar de som efterfrågas i sjukvården och kan förändras i takt med ändrad förbrukning och val av artiklar inom fredssjukvården. En statligt styrd lagring har inte förutsättningar till flexibilitet i artikelurval och anpassningsförmåga till faktiska förändringar i fredssortimentet. **Arbetsgruppen** vill därför inte rekommendera alternativet med en vidgad statlig beredskapslagring.

Lämpligare alternativ är en överlagring hos avnämarna, dvs. sjukvårdshuvudmännen, eller hos producenter, importörer och leverantörer. Samtliga dessa har en lagerhållning i fred, anpassad till sjukvårdens efterfrågan. Lageranpassning sker också successivt till förändringar i behovsbilden.



Mångfalden i producent-, import- och leverantörsleden för sjukvårdsmateriel innebär att ett alternativ med överlagring i dessa led skulle medföra problem med överblick, uppföljning och tillsyn. Möjligheterna att utveckla ett informationssystem motsvarande det inom läkemedelsförsörjningen föreligger inte inom överskådlig tid. Den relativt komplicerade leverantörsbilden gör det olämpligt att tillgripa lagringsskyldighet eller generella lagringsavtal för förbrukningsartiklar i import- och leverantörsleden. En utökning av direktinköpen från utlandet riskerar också att urholka en sådan lösning för uthålligheten.

Alternativet med konsumtionsnära överlagring hos sjukvårdshuvudmännen har flera uppenbara fördelar. Lagringen blir spridd och mindre sårbar om den sker hos användarna. Den kan med automatik anpassas till fredssjukvårdens förbrukning, vad gäller såväl produktval som förbrukningsvolym. Överlagringen kan bygga på befintliga resurser i form av lager, transporter och administration. Verksamheten blir den samma som för närvarande, frånsett att buffertlagren får större volymer, och omsättning torde då vara möjlig. Ansvaret för lagringen åvilar den som har genomförandansvaret för sjukvården i såväl fred som kris och krig.

Överlagringen bör ske genom tillämpning av minsta lagernivå, dvs. i form av säkerhetslager för att täcka ett preciserat antal månaders förbrukning för fredsmässig sjukvård. Detta kan regleras genom en lagfäst lagringsskyldighet eller genom avtal mellan staten och sjukvårdshuvudmännen. En lagringsskyldighet bör omfatta hela fredssortimentet av förbrukningsartiklar för att inte konkurrensneutraliteten skall rubbas. Det leder till en relativt omfattande lagring med troliga investeringsbehov i nya lagerlokaler m.m. Generell lagringsskyldighet medför således relativt sett höga kostnader som skulle drabba fredssjukvårdens redan hårt belastade ekonomi.

Behoven av överlagring för kris och krig är främst hänförliga till de delar av ett krissortiment som inte kan produceras inom landet. Investeringskostnaden för ett sådant begränsat lagringsprogram uppgår, som angivits ovan, till ca 32 milj.kr. för varje månads uthållighet, uttryckt som fredsförbrukning. **Arbetsgruppen** förordar en sådan prioritering och begränsning av lagringen.

Finansieringen av fredssjukvårdens försörjning under kris och krig har varit en besvärande fråga som hämmat beredskapsarbetet alltsedan 1987 års försvarsbeslut. **Arbetsgruppen** ser det därför som mycket angeläget att principerna för finansieringen klaras

ut och ges en tillfredsställande lösning; som grund för en bättre beredskap.

Ovan redovisade förslag om en begränsning av sjukvårdshuvudmännens överlagring till viktigare, importberoende sjukvårdsartiklar medför, enligt **arbetsgruppens** uppfattning, att en lagringskyldighet är mindre lämplig. De kapitalkostnader som överlagringen medför bör av konkurrensskäl ersättas i särskild ordning. En tillämpning av "Petris principer" skulle i detta sammanhang kunna vara att staten ger riktade bidrag till sjukvårdshuvudmännen motsvarande kapitalkostnaderna för investeringen i utökade lagervolymer, medan de sjukvårdsansvariga svarar för drift och administration. Ett generellt avtal bör eftersträvas för samtliga sjukvårdshuvudmän, där ersättningen motsvarande kapitalkostnaderna utgår med schablonbelopp. De årliga statliga bidragen för detta ändamål bör enligt ovan angivna beräkningar totalt uppgå till högst 5 milj.kr. för varje månads överlagring.

Särskilda problem är förknippade med den tredjedel av förbrukningen som inte passerar genom landstingens centraldepåer och sjukhusvisa centralförråd. Den förbrukning i fred, som inte finns i landstingens databas, måste ägnas särskild uppmärksamhet vid utformningen av överlagringen.

**Arbetsgruppens** förslag innebär således att den fortsatta freds-sjukvårdens uthållighet under kris och krig förstärks genom viss överlagring av förbrukningsartiklar hos sjukvårdshuvudmännen. De artikelslag som behöver överlagras kan begränsas med hänsyn till vad som ej kan tillverkas inom landet samt till ett krissortiment, anpassat till vårdprinciperna för kris och krig. Som grund för avtalen bör socialstyrelsen, med stöd av ÖCB och i samråd med sjukvårdshuvudmännen, ange vilka artikelslag som skall ingå i sjukvårdshuvudmännens överlagring. Nämda centrala myndigheter bör vidare svara för att erforderliga produktionsförberedelser vidtas avseende inhemsk produktion av förbrukningsmateriel.

Den föreslagna överlagringen utgår från fredssjukvårdens behov och sjukvårdshuvudmännen väljer således fabrikat etc. inom ramen för de artikelslag som skall överlagras. Överlagringen föreslås utgå från principen om minsta lagernivå, där volymerna av praktiska skäl bör bestämmas utifrån den fredstida förbrukningen, exempelvis som en minsta lagernivå motsvarande en månads fredsförbrukning för de berörda artikelslagen. De på dessa grunder bestämda säkerhetslagren bör kunna ianspråkta av sjukvårdshuvudmännen efter medgivande av regeringen vid säkerhets-



politiska kriser. Socialstyrelsen bör tillse att överlagringen sker på avtalat sätt.

**Arbetsgruppen** anser att finansieringen av överlagringen bör ske enligt principen delat kostnadsansvar. Staten bör svara för de kapitalkostnader som ökningen av lagren medför, medan sjukvårdshuvudmännen bör ha kostnadsansvaret för drift inklusive lokaler och administration. Landstingsförbundet har i detta sammanhang anmält att sjukvårdshuvudmännen, i rådande ekonomiska situation med bl.a. skattestopp, för närvarande inte kan åta sig nya uppgifter med åtföljande kostnadsökningar. **Arbetsgruppen** anser att det därför bör övervägas att under en övergångsperiod införa ett särskilt statligt bidrag utöver kapitalkostnaderna för drift- och administrationskostnader. Dessa frågor bör regleras i ett generellt avtal mellan staten och sjukvårdshuvudmännen, där ersättning enligt schablonbidrag bör eftersträvas.

**Arbetsgruppen** bedömer att föreslagna åtgärder i form av viss överlagring hos sjukvårdshuvudmännen, produktionsförberedelser för inhemsk produktion samt utbyggnad av beredskapslager för krigsskadade tillsammans ger en tillfredsställande uthållighet i försörjningen med förbrukningsmateriel. De ger också flexibilitet och handlingsfrihet till anpassningar av framtida ambitioner inom området.

## 6.7 Försörjning med s.k. kostnadsfria sjukvårdsartiklar

Apoteken lämnar ut s.k. kostnadsfria förbrukningsartiklar till bl.a. stomi-patienter, diabetiker och patienter med inkontinensbesvär till ett värde av ca 600 milj.kr. per år.

Socialstyrelsen har preliminärt bedömt att ändrade vårdprinciper under kris och krig kan begränsa sortiment och förbrukning till ca 34 % av värdet på fredsförbrukningen. Med bedömningen att värdemässigt ca 37 % av krissortimentet är beroende av utländsk tillverkning, uppgår lagervärdet för varje månads krisförbrukning till storleksordningen 14 milj.kr. per år. De årliga kapitalkostnaderna för varje månads uthållighet i kris och krig kan därför uppskattas till drygt 2 milj.kr.

**Arbetsgruppen** föreslår, i analogi med förslagen avseende läkemedel och övriga förbrukningsartiklar, att staten träffar avtal med Apoteksbolaget om viss överlagring av viktigare, importerade s.k. kostnadsfria artiklar. Vidare bör produktionsförberedelser för inhemsk produktion vidtas.



## 6.8 Försörjning med infusionsvätskor

Vårt numera fullständiga importberoende när det gäller försörjningen med infusionsvätskor kan i nuläget bedömas vara den allvarligaste svagheten inom sjukvården i kris och krig. Detta gäller inte minst i krig, då behoven av infusionsvätskor per månad bedöms öka till ca 20 gånger fredsförbrukningen.

Infusionsvätskor är skrymmande och tunga och medför därför både lagrings- och distributionsproblem. Försörjningen med vätskor bör därför ges andra principiella lösningar än de som diskuteras för läkemedel och förbrukningsartiklar.

Med hänsyn till förbrukningens storlek blir behoven under inledningen av ett krig helt dimensionerande för försörjningen med infusionslösningar. Socialstyrelsen har i programplan 1991/96 föreslagit att tillgången på infusionslösningar säkerställs genom en kombination av åtgärder för bibehållande av fredstida produktionskapacitet, anskaffning av s.k. minifabriker samt lagring. Totalt har ca 160 milj.kr. avdelats i socialstyrelsens programplan för att under de tre första åren tillgodose behoven av infusionslösningar.

Enligt **arbetsgruppens** uppfattning är det, mot bakgrund av de nu rådande allvarliga bristerna, synnerligen angeläget att åtgärder i enlighet med socialstyrelsens förslag snarast genomförs. De totala behoven bör dock ses över och kunna reduceras med hänsyn till de bedömningar av hotbilder, försvarsprinciper och möjligheter till förvarning som blir följden av 1991 års försvarsbeslut. Bl.a. bör ökade förvarningsmöjligheter ge större utrymme för produktion av infusionslösningar mot lager under en s.k. nådatid, och därmed kunna begränsa behoven av produktionskapacitet under krig.

## 6.9 Reglering och ransonering inom sjukvårdens försörjning

Sjukvårdens försörjning med läkemedel och förbrukningsmateriel består av ett mer eller mindre kontinuerligt flöde, sårbart för störningar. Tillverkning sker ofta mot beställning och buffertlagren är förhållandevis små. Detta gäller såväl internatio-

nellt som nationellt. Efterfrågebilden är under fredsförhållanden stabil, men kan tidigt under krisskeden störas av en ökad internationell efterfrågan genom t.ex. lageruppbyggnad. Även nationellt kan försörjningen störas genom ökad oro, spekulation och hamstringstendenser som snabbt kan leda till bristsituationer.

System för reglering och ransonering inom sjukvårdens försörjning med läkemedel och förbrukningsartiklar finns inte utvecklade idag. Socialstyrelsen har redovisat en förstudie som klargör problem och förutsättningar för ett reglerings- och ransoneringssystem inom sjukvården. Sambanden mellan ett sådant system och utvecklade vårdprinciper för kris och krig poängteras.

**Arbetsgruppen** anser det angeläget att socialstyrelsen fullföljer arbetena med vårdprinciper och system för reglering och ransonering inom sjukvårdens försörjning, och att författningsmässiga, organisatoriska och administrativa åtgärder vidtas som förberedelser inför kris- och beredskapslägen.





## 7. Arbetsgruppens sammanfattande bedömningar och förslag

Tidigare försvarsbeslut har framhållit hälso- och sjukvården som en av de svagaste länkarna inom totalförsvaret. De i 1987 års försvarsbeslut framförda kritiska synpunkterna med åtföljande förslag till åtgärder resulterade i ett omfattande utrednings- och planeringsarbete.

**Arbetsgruppen** har granskat sjukvårdens beredskapsläge samt utrednings- och planeringsunderlag. Det kan allmänt konstateras att 1987 års beslut med efterföljande arbeten nu börjar ge påtagliga resultat och förbättringar i sjukvårdens beredskap.

Ett nytt personalförsörjningsregister för sjukvården har utvecklats och tas i drift under innevarande budgetår. Det bedöms inom några år ha eliminerat de brister som funnits och finns i uttagning och krigsplacering av hälso- och sjukvårdspersonal.

De år 1988 påbörjade civo-visa inventeringarna av fredssjukvårdens resurser har påvisat att antalet lokaler och mängden medicinsk utrustning, som är användbara i krig, är väsentligt större än vad som förutsatts i den tidigare planeringen. Behoven av kompletterande åtgärder i en annex-organisation bör således kunna minskas, och befintlig beredskapsutrustning bör omfördelas till prioriterade behovsområden när inventeringarna slutförts år 1992. Vidare bör genomförda regionala mål- och riskanalyser och påbörjade inventeringar av sjukhusens sårbarhet i teknisk försörjning ge ett bättre underlag för prioriteringar och genomförande av säkerhetshöjande åtgärder inom sjukvården. Socialstyrelsen har vidare initierat regionala analyser av sjukvårdens samband i fred och krig och föreslagit ett antal åtgärder för att stärka sjukvårdens ledning och samband.

Mot bakgrund av bl.a. ovannämnda förhållanden bedömer **arbetsgruppen** att goda förutsättningar nu föreligger för en samlad planering av sjukvårdens resurser, där ett effektivt utnyttjande under kris och krig kan realiseras.

Kvarstående problem finns, enligt **arbetsgruppens** mening, främst vad avser helikopterkapacitet för sjuktransporter i krig samt försörjningen med läkemedel och förbrukningsmateriel under kris och krig.

Det råder fortfarande stora osäkerheter om hur behoven av sjuktransporter med helikoptrar skall tillgodoses i såväl fred som krig. Ansvars- och finansieringsfrågor har hittills förhindrat utvecklingen av en effektiv fredstida organisation för sjuktransporter med helikoptrar. **Arbetsgruppen** anser att nuvarande förhandlingsarbete bör vidgas med innebörden att ett mera samlat grepp tas på dessa frågor. Syftet bör vara ett fredstida samordnat system där både civila och militära helikopterresurser utnyttjas effektivt för skilda behov i fred vad avser sjuktransporter, räddningstjänst och polisiär verksamhet m.m. Beredskapsfrågorna måste ges stor vikt vid utformningen av ett sådant system. De inom totalförsvarsramen preliminärt avdelade resurserna för investeringar i en fredstida helikopterorganisation, 75 milj.kr., bör i första hand användas för att tillgodose sådana beredskapsaspekter.

Nu tillgängliga helikopterresurser för sjuktransporter i krig är helt otillräckliga för de bedömda behoven. Någon utökning av de militära helikopterresurserna för ändamålet föreslås inte i överbefälhavarens programplan förrän vid sekelskiftet, och då endast i mycket begränsad utsträckning. Enligt **arbetsgruppens** uppfattning bör en tidigareläggning och utökning av den planerade militära helikopteranskaffningen ske, bl.a. mot bakgrund av möjligheterna att på intäktsbasis medverka i en samordnad organisation för sjuktransporter m.m. i fred. Därutöver bör snarast provas möjligheterna att utnyttja i samhället befintliga civila helikoptrar, vilka nyligen har inventerats, för sjuktransporter i krig.

Sjukvårdens försörjning med läkemedel och förbrukningsmateriel är avgörande för sjukvårdens uthållighet i kris och krig. Tidigare brister på detta område har bedömts vara den främsta orsaken till sjukvårdens låga beredskap.

1987 års försvarsbeslut med de särskilda resurstillskotten till hälso- och sjukvården i krig har resulterat i en successiv lagerupbyggnad av läkemedel för krigsskadade samt under senare tid även en uppbyggnad av beredskapslager med förbrukningsmateriel för krigsskadade. Socialstyrelsen anger i sin programplan att de vidtagna och planerade åtgärderna leder till en uthållighet i försörjningen med läkemedel och förbrukningsmateriel för krigsskadade motsvarande behoven under minst x månaders



krig. Detta förutsätter vissa fortsatta resurstillskott för läkemedel och för åtgärder vad avser försörjningen med infusionslösningar under krig.

**Arbetsgruppen** har i sitt arbete kunnat konstatera att de framräknade behoven för krigsskadade bygger på tidigare genomförda operativa studier inom försvarsmakten, där två samtidiga invasionsriktningar förutsatts. Planeringen för beredskapslagringen har också utgått från att angrepp sker med kort förvarning och att tid för återtagningsåtgärder inte erhålls, varför de angivna behoven i sin helhet måste täckas genom lagring av färdigvaror - även vad avser sådana läkemedel och förbrukningsmateriel där vi har inhemsk produktionskapacitet.

De förändringar i hotbilder samt försvarsmaktens utformning och operativa principer som kommer att uttryckas i 1991 års försvarsbeslut kan leda till förändringar i försörjningsbehoven för krigsskadade. Även en förändrad syn på möjligheterna till politisk och militär förvarning inför ett angrepp får konsekvenser för avvägningen mellan lagringsåtgärder och återtagningsåtgärder, t.ex. förberedd forcerad produktion under ett förkrigsskede. **Arbetsgruppen** bedömer mot denna bakgrund att behoven av beredskapslager av färdigvaror i fredstid i så fall bör kunna reduceras något, för en given uthållighet, särskilt för sådana produkter där det finns en inhemsk produktionskapacitet.

En huvudfråga för **arbetsgruppen** har varit att överväga former för och finansiering av den kvarvarande, fredsmässiga sjukvårdens försörjning med läkemedel och förbrukningsmateriel under kris och krig. Arbetet har visat att det finns betydande tillgångar i fredssamhället av både produktionsmöjligheter och lagerhållning. Problemen hänför sig främst till vissa viktiga läkemedel och förbrukningsartiklar, där vi är helt importberoende och där den fredstida lagerhållningen är otillfredsställande. **Arbetsgruppen** föreslår att ett system utvecklas för uppföljning av den fredstida lagerhållningen av läkemedel, samt att riktade insatser genomförs vid behov - i form av avtal med berörda företag - för att lagernivåerna av viktigare, importerade läkemedel inte skall understiga en lägsta nivå motsvarande fredskonsumtionen under någon månad. Vidare föreslår **arbetsgruppen** att staten träffar ett generellt avtal med sjukvårdshuvudmännen om en överlagring av viktigare, importerade förbrukningsmateriel så att de lägsta lagernivåerna inte skall understiga vad som motsvaras av fredsförbrukningen under någon månad. Åtgärderna bör kombineras med planläggning, och beredskapslagring av stra-



tegiska insatsvaror, för inhemsk produktion av viktigare läkemedel och förbrukningsartiklar.

**Arbetsgruppen** anser vidare att en fortsatt utveckling av vårdprinciper för kris och krig är mycket angelägen samt att socialstyrelsen bör ta fram och förbereda system för reglering och ransonering inom sjukvårdens försörjning under kriser och i krig.

Beträffande finansieringen av överlagringen av sjukvårdsmateriel föreslås att staten lämnar bidrag till landstingen motsvarande kapitalkostnaderna för den ökade lagringen. Under en övergångsperiod bör också övervägas statliga bidrag för landstingens drift- och administrationskostnader för överlagringen. De allmänna principerna för finansieringen enligt Gunnar Petris förslag ligger fast. **Arbetsgruppen** bedömer dock att ett avsteg från principerna - liksom en fortsatt statlig finansiering av sjukvårdshuvudmännens kostnader för planläggning, utbildning och övning - är en nödvändighet för att sjukvårdshuvudmännen i nuvarande ekonomiska situation skall genomföra erforderliga beredskapsåtgärder.

Arbetet inom gruppen har visat att kostnaderna för att skapa en rimlig försörjningsuthållighet, motsvarande några månader, för den fortsatta fredsmässiga sjukvården under kriser och krig kan hållas på en förhållandevis låg nivå. Gjorda bedömningar innebär att kostnaderna för överlagringsåtgärder för läkemedel och förbrukningsmateriel uppgår till storleksordningen 10 milj.kr. årligen, fördelade med ca hälften på vardera läkemedel och förbrukningsmateriel. Kostnader för lagring av importerade insatsvaror tillkommer.

De påbörjade, planerade och föreslagna åtgärderna bedöms sammanlagt ge en balanserad kärna av försörjningsuthållighet för sjukvården i kris och krig. Denna kärna är tillräcklig för att klara behoven för krigsskadade under inledningsskedet av ett krig. Den är också tillräcklig som komplement till fredstida produktionsförmåga och lagerhållning för att tillgodose den kvarvarande, fredsmässiga sjukvårdens försörjning under några månaders krig eller neutralitet med totalt importbortfall. Därutöver utgör kärnan en viktig grund för handlingsfrihet vad avser möjligheterna att under en förvarningsperiod utöka uthålligheten för längre krigs- respektive krisskeden.

Socialstyrelsen har i sin programplan redovisat förslag till inriktning och åtgärder inom funktionen hälso- och sjukvård på 4 olika ekonomiska nivåer. Skillnader i ambitioner mellan ni-

våerna är, förutom åtgärder mot A-, B- eller C-stridsmedel, hänförliga till försörjningsuthålligheten i kris och krig. Valet av ekonomisk nivå blir, enligt **arbetsgruppens** mening, beroende av de övergripande målsättningar för totalförsvarets uthållighet som kommer att avgöras i 1991 års försvarsbeslut. Oberoende av ekonomisk nivå kan en viss omfördelning av planerade resurser inom sjukvården behöva göras som en följd av ändrade planeringsförutsättningar.

**Arbetsgruppens** samlade intryck är att sjukvården i kris och krig, trots vissa kvarstående brister och problem i nuläget, har goda förutsättningar att bringas i balans med det övriga totalförsvaret under den kommande försvarsbeslutsperioden.





Försvarsdepartementet

**NEDRUSTNINGSFÖRÅGOR  
I ETT SÄKERHETSPOLITISKT  
PERSPEKTIV**

Rapport från arbetsgruppen  
för nedrustningsfrågor  
inom 1988 års försvarskommitté

December 1990



## Innehållsförteckning

1	NEDRUSTNINGSFRÅGORNA SOM DEL AV SVENSK NEDRUSTNINGSPOLITIK	163
2	NEDRUSTNINGSFRÅGORNAS UTVECKLING	167
2.1	En tillbakablick	167
2.2	Förhandlingarnas formella mandat	170
2.3	Olika former av överenskommelser och åtgärder	173
2.4	Existerande överenskommelser	174
2.5	Förhandlingsprocessernas politiska och militära förutsättningar	177
2.6	Krigets lagar och särskilt inhumana vapen	181
3	MASSFÖRSTÖRELSEVAPEN OCH VISSA ANDRA VIKTIGA NEDRUSTNINGSFRÅGOR	185
3.1	Kärnvapen	185
3.2	Kemiska och biologiska vapen	190
3.3	Rymdvapen	193
3.4	Vissa marina nedrustningsfrågor	193
4	DEN MILITÄRA UTVECKLINGEN I EUROPA	199
4.1	Vissa reduktioner och förändringar som resultat av ensidiga nationella beslut eller bilaterala överenskommelser	199
4.2	Militära förhandlingar inom ESK-processens ram.	202
5	EUROPEISK SÄKERHET	211
6	AVSLUTNING	221





## 1 Nedrustningsfrågorna som del av svensk säkerhetspolitik

Den aktiva roll som Sverige spelat vid de internationella förhandlingarna om nedrustning efter andra världskriget har sina rötter i 1800-talets humanitära och pacifistiska strömningar. En känd yttring härav var instiftandet av Nobels fredspris vid förra sekelskiftet.

Den nuvarande aktiva framtoningen började synas i mitten av 50-talet, då nedrustningsfrågan hade etablerats i Förenta Nationerna, då vågorna efter förhandlingarna om ett skandinaviskt försvarsförbund hade lagt sig och då Sveriges neutralitetspolitik efter andra världskriget hade lagts fast.

Sveriges roll var redan vid denna tid tvåsidig. Dels kunde Sverige som neutral stat spela en medlande och pådrivande roll i samband med stormakternas förhandlingar om de stora rustningsfrågorna. Dels kunde man verka mera direkt till förmån för ökad nationell säkerhet.

Ett tidigt exempel på sådan politik med två sidor är dåvarande utrikesministern Östen Undéns initiativ 1961 om en öppen kärnvapenfri klubb - Undén-planen. Samtidigt som detta initiativ var avsett som ett försök att dämpa stormakternas pågående utplacering av kärnvapen i Europa var det kopplat till den tidens hetaste försvarspolitiska fråga, nämligen den om Sverige skulle anskaffa egna kärnvapen eller inte.

En konsekvens av denna aktivitet var att Sverige som en av åtta neutrala stater 1962 blev medlem av nedrustningskonferensen i Genève. Alva Myrdal blev vår första förhandlingsledare. Inom denna konferens, 18-nationskonferensen för nedrustning som den då hette, kom Sveriges roll som aktiv nedrustningsförhandlare att institutionaliseras. Men Sverige kom genom sin politiska stabilitet och sin militärtekniska kompetens också att spela en ledande roll i gruppen av neutrala.

Ett exempel på en sådan aktiv insats är förhandlingarna om stopp för kärnvapenprov, där Sverige förutom att lägga fram fullständiga förslag till internationella avtal, också genomförde en betydande forskning om kontroll av sådana avtal, manifesterat bl.a. i den kända seismiska anläggningen i Hagfors.

Under hela 60- och 70-talen präglades Sveriges medverkan av denna aktiva profil som medlare mellan stormaktsblocken och som pådrivare i nedrustningsfrågor. Detta gällde även vår medverkan i den europeiska säkerhets- och samarbetskonferensen (ESK), som inleddes 1973.

Funktionerna som medlare och främjare av egna intressen sammanföll oftast, eftersom avspänning mellan stormaktsblocken också innebar minskad risk för krig som skulle kunna beröra Sverige. Samtidigt förekom - med ett undantag - under 60-talet ingen fråga, som skulle krävt konkreta restriktioner i Sverige.

Undantaget är överenskommelsen om förbud mot spridning av kärnvapen till fler än de fem etablerade kärnvapenmakterna. I slutet av 50-talet och början av 60-talet diskuterades livligt och från många utgångspunkter om Sverige skulle ha egna kärnvapen. Regeringen sköt på beslutet - handlingsfrihetslinjen - varefter teknisk, politisk och doktrinutveckling gjorde kärnvapeninnehavet allt mindre aktuellt. Frågan kunde skrivas av 1968 och Sverige kunde samma år ansluta sig till överenskommelsen om icke-spridning.

Under 70-talet började en ny utveckling att gradvis göra sig gällande. Allt oftare kom frågor upp som krävde konkreta restriktioner även för svenskt försvar och berörande förhållanden i vårt omedelbara närområde. Det var särskilt inom FN:s havsrättskonferens (1974-1982) och inom ESK-processen, främst i och med Stockholmskonferensen, som denna tendens blev tydlig. Det medförde att regeringens ställningstaganden i enskilda nedrustningsfrågor och inför svenska initiativ måste förberedas på annat sätt än förut, med mer arbete för beredande instanser och berörda myndigheter som följd. En ny situation inträdde, där kravet att samordna vår medlande insats med egen intressepolitik blev en del av förhandlingarnas vardag. Detta accentuerades ytterligare från och med 1989 på grund av omvälvningarna på Europas militärpolitiska karta.

Bland annat som en följd av den beskrivna utvecklingen kom de parlamentariska försvarsutredningarna att i växande grad uppmärksamma nedrustningsförhandlingarna som en del av svensk säkerhetspolitik.



Sveriges säkerhetspolitiska målsättning, formulerad i 1968 års försvarsbeslut och därefter fastställd i alla senare försvarsbeslut, föreskriver att vi förutom att värna om vårt oberoende också skall "utåt verka för internationell avspänning och en fredlig utveckling". Vår politik vid de internationella förhandlingarna om nedrustning betecknades i 1977 års försvarsbeslut som ett särskilt element i säkerhetspolitiken vid sidan av utrikes-, försvars-, handels- och biståndspolitiken (prop. 1976/77:74 sid 38). 1978 års försvarskommitté var den första som ägnade ett särskilt kapitel åt nedrustningsfrågan i sitt betänkande (SOU 1978:42).

1984 års försvarskommitté lät göra en särskild studie av hur nedrustningsfrågan "kan samordnas med och förstärka delar av övriga säkerhetspolitiken". Studierapporten "Nedrustningspolitiken - ett element i svensk säkerhetspolitik" publicerades som särskild skrift i augusti 1986.

Direktiven till 1988 års försvarskommitté (dir. 1988:67) säger bl.a. följande.

"De internationella nedrustningsförhandlingarna har i ökande grad kommit att beröra frågor av direkt betydelse för vårt närområde. Denna tendens kan antas bestå. Kommittén bör mot denna bakgrund redovisa sådana prognoser som med rimlig säkerhet kan göras om resultat av framtida stabilitets- och nedrustningsförhandlingar, i synnerhet ESK-processen, liksom de konsekvenser detta enligt kommitténs mening bör få för svensk försvarsplanering. I anslutning till detta bör kommittén överväga vilka åtgärder för rustningskontroll och nedrustning som vid en säkerhetspolitisk helhetsbedömning ter sig särskilt betydelsefulla och angelägna för Sveriges del."

För att bereda dessa frågor har kommittén tillsatt en särskild arbetsgrupp. I arbetsgruppen har ingått planeringschefen i försvarsdepartementet Nils Gunnar Billinger ordförande, ledamöterna av kommittén och riksdagen Sture Ericson, Pär Granstedt och Karin Wegestål, ledamoten av kommittén, politiskt sakkunnige Gunnar Stenarv, översten Per Ahlin försvarsstaben, överingenjör Sven Hellman försvarsdepartementet, översten Bertil Johansson UD, ambassadrådet Lars-Erik Lundin UD, departementsrådet Lars Norberg UD, tom juni 1990, departementsrådet Henrik Salander UD, fr.o.m. juli 1990. Laborator Jan Prawitz, försvarsdepartementet, har varit sekreterare i gruppen.

Under den tid försvarskommittén och dess undergrupper arbetat har den politiska och militära situationen i Europa genomgått en snabb och djup förändring. Vidare har under loppet av 1990 inom ramen för ESK-processen framförhandlats utomordentligt vittgående överenskommelser om nedrustning och förtroende- och säkerhetsskapande åtgärder i Europa. Dessa överenskommelser färdigställdes först dagarna före ESKs stats- och regeringschefsmöte i Paris 19-21 november 1990, och arbetsgruppen har därför ej ännu haft möjlighet att ingående analysera dessa.

Det är arbetsgruppens mening att såväl analys och slutsatser av de förändringar som ägt rum, som de förslag till åtgärder gruppen diskuterat, behöver vidareutvecklas och fördjupas i andra sammanhang, t.ex. inom ramen för nya försvarsberedningar.

## 2 Nedrustningsfrågornas utveckling

### 2.1 En tillbakablick

Nedrustningsförhandlingar och avtal om rustningsbegränsning har förekommit sedan många tusen år tillbaka. Den för dagens diskussion relevanta historien börjar vid andra världskrigets slut, även om vissa äldre avtal fortfarande är i kraft och har betydelse. I den senare kategorin kan nämnas 1899 års förbud mot användning av dum-dum kulor i krig, de 13 Haagkonventionerna från 1907 om krigets lagar och avtalen från 20-talets början om demilitarisering av Spetsbergen och Ålandsöarna.

Grunden för nu pågående förhandlingar lades när andra världskrigets segrarmakter inrättade Förenta Nationerna 1945. Syftet var att skapa en ny världsordning där krig mellan stater inte skulle förekomma. Konflikter och tvister skulle lösas på fredlig väg. Väpnade styrkor skulle anpassas så att deras enda uppgift blev att upprätthålla inre ordning. Nedrustning framstod som det självklara och främsta målet för samarbetet inom den nybildade världsorganisationen.

Men så blev det inte. Snart uppstod de två motstående blocken, senare manifesterade i militärallianserna NATO och Warszawa-pakten. I stället för nedrustning genomfördes betydande upprustning, bl.a. med kärnvapen, trots energiska försök att få internationell kontroll över den nya atomtekniken.

När reguljära förhandlingar om nedrustning kom igång under senare delen av 50-talet kom de att avse dels kärnvapen och dels idén om allmän och fullständig nedrustning.

1962 sammanfördes de olika förhandlingarna till en konferens, 18-nationskonferensen för nedrustning (ENDC), i vilken Sverige blev medlem. Det stod tidigt klart att förslagen om allmän och fullständig nedrustning var en återvändsgränd. Intresset koncentrerades därför helt på kärnvapenfrågor. Under 60-talet kunde två viktiga överenskommelser uppnås: 1963 det partiella provstoppsavtalet och 1968 avtalet om att förhindra kärnvapens spridning till fler stater än de fem som redan hade sådana va-



pen. Under 1970- och 1980-talen har förhandlingarna vid nedrustningskonferensen i Genève resulterat i ett förbud mot biologiska vapen samt ytterligare några få avtal.

Samtidigt med överenskommelsen om att förhindra kärnvapens spridning - som delade världen i två kategorier länder, kärnvapenmakter och övriga stater - förändrades stormakternas kärnvapendoktriner. I Väst övergavs tanken om massiv vedergällning till förmån för ett graderat motstånd (flexible response). I Öst deklarerades senare principen om icke-första användning av kärnvapen.

Avtalen på 60-talet om kärnvapen innebar i praktiken att USA och Sovjetunionen erkändes som jämbördiga på kärnvapenområdet. Samförstånd uppstod därmed om att en stabil strategisk kärnvapenbalans var angelägen. Innebörden av den s.k. terrorbalansen var att även om den ena supermakten utdelade ett "första slag" mot den andra sidan, skulle en tillräckligt stor del av dennas arsenal återstå för att möjliggöra ett förödande andra slag mot angriparen. De förhandlingar som följde syftade till att bevara denna relativt stabila balans och att sätta stopp för sådan teknisk utveckling, t.ex. av antimissiler (det s.k. ABM-avtalet 1972), som kunde rubba den.

Förhandlingarna om kärnvapen fortsatte mellan supermakterna, först om begränsning av upprustningen och på 80-talet om minskning av strategiska kärnvapen. Andra stater lämnades i praktiken utanför denna process. Milstolpar är SALT I-avtalet 1972, SALT II-avtalet 1979 och INF-avtalet 1987.

Under 1970-talet började de många obundna staterna i tredje världen att göra sig mer hörda i nedrustningsfrågan. Tekniska aspekter tillmättes mindre vikt än på 1960-talet, och politiska faktorer blev mer framträdande. Grunden för de obundna var deras majoritet i FN:s generalförsamling. Kritik riktades mot kärnvapenmakterna för att deras åtagande enligt NPT om kärnvapennedrustning lät vänta på sig. Viktiga länder anslöt sig inte till NPT utan blev "tröskelländer". Kända exempel är Israel och Sydafrika. Indien lät spränga en egen kärnladdning i maj 1974 men fullföljde inte sitt laddningsprogram efter detta. Även Pakistan, Argentina och Brasilien, som räknas till kategorin tröskelländer, står utanför NPT.

Den kärnvapenfria zonen i Latinamerika byggdes emellertid upp under 1970-talet och blev erkänd av kärnvapenmakterna under denna tid. 1985 påbörjades etablering av en liknande zon i Södra Stilla Havet.

Åren 1974-82 genomfördes också FNs tredje havsrättskonferens, som ehuru främst avsedd att reglera havens användning i fred även skapade regler för örlogsfartygens uppträdande och för utsträckning och omfattning av kuststaternas jurisdiktion på havet. Överenskommelsen 1982 innebar att stora områden tidigare fritt hav kom att bli kuststaternas territorialhav och ekonomiska zoner. Det fria havet, som tidigare ansetts tillhöra ingen och där man i stort sett kunnat uppträda utan restriktioner, kom nu att anses tillhöra alla varvid hänsyn till andra blev en viktig del av ordningen. Genom den nya havsrätten lades grunden för de diskussioner om marin rustningskontroll, som följde under 1980-talet.

I början av 1970-talet påbörjades också regionala förhandlingar om säkerhet och samarbete i Europa (ESK). Sådana hade föreslagits av Sovjetunionen så tidigt som på 1950-talet som ersättning för det fredsavtal, som aldrig kom till stånd efter andra världskriget. Det var först i och med avspänningen i början av 1970-talet som konferensen kunde inledas. Då hade Sovjetunionen erkänts som en med USA jämbördig supermakt och DDR erkänts som en legitim stat av Väst. Vidare hade Sovjetunionen accepterat att USA och Canada deltog i en förhandling om Europa. De då existerande båda Tyskland hade blivit medlemmar av Förenta Nationerna.

Sovjetunionens främsta syfte med ESK var att få legitimerade de gränser, som blev resultatet av andra världskriget. Som motprestation krävde Väst dels att mänskliga rättigheter i Europa skulle bli en multilateral förhandlingsfråga, och dels att konventionell rustningsbegränsning i Centraleuropa skulle tas upp i en särskild förhandling mellan NATO och Warszawapakten (MBFR).

I MBFR, som avslutades 1989 utan att ha uppnått några reduktioner, deltog 11 stater som har militära styrkor i reduktionsområdet (Polen, Tjeckoslovakien, de båda Tyskland och BeNeLux) plus 8 stater i norra och södra Europa, (Norge, Danmark, Italien, Grekland, Turkiet, Ungern, Rumänien, Bulgarien) som observatörer. Inga neutrala stater fick delta i MBFR-förhandlingarna.

I ESK deltog alla europeiska stater (utom Albanien) plus Canada och USA.

ESKs första milstolpe blev Helsingfordokumentet, som undertecknades vid ett toppmöte i Helsingfors i augusti 1975. De militära bestämmelserna rörde icke-bindande s.k. förtroende-



skapande åtgärder, tillämpade på konventionella styrkor i Europa. Senare utvecklades begreppen och vid Stockholmskonferensen 1984-86 kunde man komma överens om politiskt bindande förtroende- och säkerhetskypande åtgärder (CSBM) avseende militära aktiviteter inom ESKs tillämpningsområde.

Under senare delen av 1980-talet har det skett ett allmänt genombrott i nedrustningsförhandlingarna, som hänger samman med den snabba politiska utvecklingen i Östeuropa. Ett viktigt förhandlingsgenombrott skedde 1986-87, då Sovjetunionen i förhandlingarna om kärnvapen och kemiska vapen ändrade sitt tidigare motstånd mot internationell kontroll på eget territorium.

Beträffande kärnvapen kom man överens om att skrota alla landbaserade medeldistanskärnvapen på land (INF-avtalet) och om att söka uppnå en betydande reduktion av strategiska kärnvapen.

Inom ESK-processen beslöt man 1989 att fortsätta de förhandlingar som börjat vid Stockholmskonferensen, men i två avdelningar. Den ena avser fördjupning och breddning av Stockholmsdokumentets katalog av förtroende- och säkerhetskypande åtgärder (CSBM). Den andra (CFE), där bara de stater (numera 22), som tillhör NATO och Warszawapakten deltar, avser reell konventionell nedrustning i Europa. Samtidigt annonserades omfattande unilaterala nedskärningar och tillbakadraganden. Kärnvapen, kemiska stridsmedel och marina styrkor lämnades utanför CFE-förhandlingen. En viktig milstolpe i dessa förhandlingar blev toppmötet i Paris i november 1990, där tre överenskommelser offentliggjordes på CFE, CSBM och de icke-militära ESK-områdena.

Vid ingången av 90-talet synes de politiska förutsättningarna för substantiell - såväl ensidig som överenskommen - nedrustning vara bättre än någonsin efter 1945, samtidigt som den snabba politiska utvecklingen vänder upp och ned på många hävdvunna begrepp och förutsättningar.

## 2.2 Förhandlingarnas formella mandat

Förhandlingarna om rustningsbegränsning efter andra världskriget hade som uttalade syften haft att bygga upp en rättslig struktur för de militärpolitiska förhållandena, avsedd att reglera mellanstatliga relationer - ytterst syftande till att reducera de militära maktmedlens roll i internationell politik och att frigöra de väldiga militärareslagen för fredliga ändamål.



En grundläggande utgångspunkt är därvid principerna i Förenta Nationernas stadga och i 1969 års Wien-konvention om traktaträtt.

Vid sidan härav har olika förhandlingskonferenser särskilda mandat för sitt arbete. En grundläggande roll har den s.k. McCloy-Zorin-överenskommelsen från 1961 om mandatet för nedrustningskonferensen i Genève spelat. Dessa principer var främst avsedda att styra en förhandling om allmän och fullständig nedrustning och några av dem är därför föråldrade. Men där återfinns exempelvis principen att nedrustningsåtgärder skall vara balanserade så att ingen stat eller grupp av stater favoriseras och att ingen stats säkerhet skall minska. Vidare föreskrevs att alla nedrustningsåtgärder skulle åtföljas av effektiv kontroll. Dessa principer styrde i stort sett förhandlingarna fram till 1978.

Vid FNs generalförsamlings första specialsession om nedrustning 1978 skapades ett nytt system för de globalt inriktade nedrustningsförhandlingarna. Dock ärvdes grundläggande principer från 1961. De nya principerna återfinns i specialsessionens slutdokument (paras 25-42). Bl.a. sägs att **alla** stater har rätt att medverka på jämställd bas i nedrustningsförhandlingar som direkt berör deras säkerhet. Varje stat har rätt till säkerhet och ingen stat eller grupp av stater skall genom överenskomna nedrustningsåtgärder få några fördelar framför andra. Balans skall råda mellan kärnvapenmaktens och icke-kärnvapenmaktens åtaganden. Nedrustning skall åtföljas av rimlig kontroll. Kärnvapenfria zoner skall skapas genom frivillig överenskommelse mellan zon-staterna. Universell anslutning till multilaterala avtal skall eftersträvas. FN-stadgans grundläggande principer om fredlig lösning av konflikter, respekt för internationell rätt, staternas territoriella integritet och politiska oberoende m.m. understrykes.

Specialsessionens slutdokument föreskrev också en struktur för förhandlingarna. Huvudorgan för politisk diskussion av nedrustningsfrågor skall vara FNs generalförsamling, enkannerligen dess första politiska kommitté, som efter 1978 enbart skall ägna sig åt nedrustnings- och säkerhetsfrågor. Samtidigt skall alla avtal om nedrustning träda i kraft och bli bindande för enskilda stater på det sätt som föreskrivs i traktaträtten. Generalförsamlingen skall också inrätta ett underorgan, FNs nedrustningskommission, till vilket kan hänföras särskilda frågor för diskussion och utarbetande av rekommendationer. Realförhandlingar om nedrustning skall genomföras i nedrustningskonferensen i Genève, där ett begränsat antal (f.n. 40) stater del-

tar och där beslut skall fattas med konsensus. Konferensen skapar själv sin dagordning men skall beakta generalförsamlingens rekommendationer. Utöver konferensens medlemmar kan ytterligare stater inbjudas att delta som observatörer med yttrande- och förslagsrätt.

1978 års slutdokument gäller fortfarande i det FN-relaterade förhandlingsarbetet, sedan något nytt inte antagits vid de senare specialsessionerna 1982 och 1988.

Konferensen om säkerhet och samarbete i Europa (ESK) genomfördes åren 1973-75. Dess mandat utformades vid en förberedande multilateral överläggning mellan ESK-staterna. Man beslöt att ESKs arbete skulle delas upp på tre så kallade korgar, varav den första bl a skulle avse säkerhetsfrågor. Inom denna korg skulle man förhandla om förtroendeskapande åtgärder (CBM) såsom förhandsanmälan av större militära manövrar och utbyte av observatörer vid sådana manövrar. De 35 deltagande staterna - 33 europeiska stater (alla utom Albanien och Andorra) plus Canada och USA - skulle delta som likaberättigade och suveräna stater. Blockbildningen i Europa slog inte igenom i den formella proceduren men har i praktiken spelat stor roll. Beslut skulle fattas med konsensus.

Detta mandat har gällt vid ESKs uppföljningsmöten, som ägde rum i Belgrad 1977-78, i Madrid 1980-83 och i Wien 1986-89. Nästa uppföljningsmöte skall hållas i Helsingfors med början 1992. Dessutom har en serie specialinriktade expertmöten hållits i en rad ämnen.

Inför den särskilda konferens om förtroende- och säkerhetsskapande åtgärder och nedrustning i Europa som kom att äga rum i Stockholm åren 1984-86, utarbetades ett särskilt mandat vid uppföljningsmötet i Madrid. På grundval av lika rättigheter, ömsesidighet och lika respekt för alla deltagande ESK-staters säkerhetsintressen, skall framförhandlas ett antal förtroende- och säkerhetsskapande åtgärder avsedda att tillämpas i Europa från Ural till Atlanten samt i angränsande havsområden och luftrum. Överenskomna åtgärder skall vara av militär betydelse, politiskt bindande och vara möjliga att verifiera. Tillämpningen i det angränsande havsområdet och luftrummet skall bara avse militära aktiviteter, som både påverkar säkerheten i Europa, och som är en del av sådana aktiviteter på land som skall för-  
anmälas. Det förutses att mandatet kan komma att vidgas inför kommande uppföljningsmöte.



Detta mandat är också grund för de CSBM-förhandlingar i Wien, som började 1989. ESKs uppföljningsmöte i Wien bekräftade också de mandat för CFE-förhandlingen om nedrustning i Europa mellan de då 23 NATO- och Warszawapaktsländerna, som dessa separat förhandlat om.

Enligt detta skulle man söka uppnå överenskommelser, som etablerar en "stabil och säker balans" beträffande konventionella styrkor på lägre nivåer och som eliminerar möjligheterna att sätta igång överraskande anfall och storoffensiver. Förhandlingarna skall avse de deltagande staternas territorier i Europa från Atlanten till Ural (ATTU-zonen). Marina styrkor och kemiska stridsmedel skall inte behandlas och inte heller kärnvapen, ehuru v. enbärare som kan användas både för kärnladdning och konventionell laddning täcks av mandatet.

I och med upplösningstendenserna inom Warszawapakten har mandatets balansbegrepp kommit i ett annat läge. CFE-förhandlingen har i stället kommit att bli ett av flera led i det mycket snabba omskapandet av Europas militärpolitiska karta.

Vidare bör nämnas att en ämbetsmannakommitté rörande en kärnvapenfri zon i Norden, som tillsattes 1987, har fått uppgiften att undersöka förutsättningarna för en sådan zon, som ett led i strävandena att åstadkomma avspänning och nedrustning i Europa med utgångspunkt i de nordiska ländernas alliansförpliktelser respektive neutralitetspolitik. Kommittén har av de nordiska utrikesministrarna, vid deras möte i Molde i september 1990, fått i uppdrag att slutföra sin rapport så snart som möjligt under 1991.

### 2.3 Olika former av överenskommelser och åtgärder

Den formella dräkt, som överenskommelser om nedrustning och rustningskontroll ges, varierar från fall till fall. Huvudfallet är att en traktat ingås och denna träder i kraft efter vederbörlig ratificering i enlighet med föreskrifterna i traktaträtten. Giltighetstiden kan vara begränsad eller obegränsad. De flesta viktigare avtal har formaliserats på detta sätt. Exempel finns på bilaterala avtal mellan USA och Sovjetunionen, som utformats som traktater, t.ex. SALT II från 1979, som aldrig formellt trätt i kraft men ändå efterlevts i relevanta delar, vilket står i överensstämmelse med Wien-konventionen om traktaträtt (Art 18).



I regel träder en traktat i kraft sedan ett visst antal stater ratificerat den. Traktaten kan därefter bli bindande för ytterligare stater, då de ansluter sig. Problem kan uppstå, då viktiga stater *inte* ansluter sig till ett avtal, vars syfte är att skapa en universell regim. Detta är fallet t.ex. med avtalet om förhindrande av kärnvapnens spridning, som ett antal s.k. tröskelstater står utanför. Ett annat exempel är att vissa latinamerikanska stater inte ingår i den kärnvapenfria zonen där.

Konferensen om säkerhet och samarbete i Europa (ESK) ledde 1975 fram till ett slutdokument, som var en deklaration med "frivilliga" åtaganden, som trädde i kraft omedelbart. Stockholmsdokumentet 1986 liksom Wien-dokumentet 1990 om förtroende- och säkerhetskäpande åtgärder innehöll åtaganden som skall anses vara "politiskt" och inte juridiskt bindande. Härigenom kunde överenskommelsen träda ikraft inom några månader för alla ESK-staterna och lämnade ingen möjlighet för en stat att stå utanför genom att senare inte ratificera.

Det finns också exempel på hur konkreta rustningsbegränsningsåtgärder vidtagits genom ömsesidiga exempel utan formell överenskommelse. En sådan "överenskommelse" om begränsning av tillverkningen av klyvbart material för kärnvapen annonserades 1964 genom samtida pressuttalanden av Lyndon Johnson och Nikita Chrustjov. USAs, Sovjets och Storbritanniens uttalanden 1973-74 om mini-kärnvapnens status är ett annat exempel.

Under de senaste åren har unilaterala åtgärder fått stor betydelse. Staterna vidtar nedskärningar, omflytningar eller andra restriktioner beträffande vapen och militära förband utan förhandlingar med andra stater. Åtgärderna utformas helt av den stat, som vidtar dem. Direktkontroll blir aldrig aktuell. Genom att sådana åtgärder offentliggörs som nedrustning, skapas en viss subtil förpliktelse gentemot omvärlden att de skall genomföras.

Det finns sålunda en hel arsenal av möjligheter att utforma överenskommelser, beroende på omständigheterna i den enskilda frågan.

## 2.4 Existerande överenskommelser

Avtal inom nedrustningsområdet eller med bestämmelser av rustningskontrollkaraktär till vilka Sverige anslutit sig.

Avtal	Överenskom- melse nådd	Trätt i kraft	Sverige anslutet
Antarktisavtalet	1959	1961	1984
Partiella provstopps- avtalet	1963	1963	1963
Yttre rymdavtalet	1967	1967	1967
Icke-spridningsavtalet	1968	1970	1970
Havsbottnavtalet	1971	1972	1972
B-konventionen	1972	1975	1976
Miljökrigskonven- tionen	1977	1978	1984
Inhuma-vapen konven- tionen 1980	1983	1982	1982

Bland avtal, som Sverige inte är part till kan nämnas

Kärnvapenfri zon i Latinamerika	1967	1968	
Kärnvapenfri zon i Södra Stilla Havet	1985	1986	
CFE-avtalet	1990		

Inom ESK-området har flera överenskommelser ingåtts, som dock inte är juridiskt bindande traktater utan politiskt bindande dokument. Sverige är part till dessa dokument.

ESKs Slutakt	1975	1975	
Stockholmsdokumentet	1986	1987	
Wiendokumentet	1990	1991	
Paris-stadgan	1990	1990	

Bland äldre avtal, som Sverige biträtt, och som fortfarande är i kraft kan noteras

Paris-deklarationen ang sjörätt	1856	1856	1856
Neutral zon omkring gränsen till Norge, befästningars nedläggande mm (bilateralt)	1905	1905	1905
Spetsbergstraktaten	1920	1925	1924
Ålandskonventionen	1921	1922	1922
Genève-protokollet mot gaskrig	1925	1928	1930

Sverige har även biträtt flera äldre avtal inom gruppen "krigets lagar", bl.a. S:t Petersburgsdeklarationen 1868, Haagdeklarationen 1899, Haagkonventionerna III-VII, IX, XIII från 1907. Efter andra världskriget har Sverige anslutit sig till 1949 års Genèvekonventioner om humanitet i krig och till de båda tilläggsprotokoll, som överenskomts 1977.

Under efterkrigstiden har ingåtts en rad bilaterala avtal mellan USA och Sovjetunionen på kärnvapenområdet eller med anknytning till massförstörelsevapen. Bland dessa märks

Heta-Linjen-överenskommelsen 1963, reviderad 1971 och 1984

Olycksåtgärdsavtalet 1971

Incidentavtalet 1972 med tilläggsprotokoll 1973

ABM-avtalet 1972, med tilläggsprotokoll 1974

SALT I-avtalet 1972

Avtalet om förhindrande av kärnvapenkrig 1973

Tröskelprovstoppsavtalet 1974

Avtalet om fredliga kärnexplosioner 1976

SALT I-avtalet 1979 (trädde formellt aldrig i kraft)



Riskreduceringscentraler mot kärnvapenkrig 1987

INF-avtalet 1987

Missilnotifieringsavtalet 1988

Avtalet om farliga militära aktiviteter 1989

Kemiska vapenavtalet 1990

Vid sidan härav har Sovjetunionen ingått Heta Linjen-avtal med Frankrike och Storbritannien. Sovjetunionen har vidare ingått bilaterala incidentavtal med Storbritannien, Tyskland, Frankrike, Canada, Italien, Norge, Nederländerna och Spanien.

## 2.5 Förhandlingsprocessernas politiska och militära förutsättningar

Vid bedömningen av nedrustningsförhandlingarnas förlopp måste deras politiska och militära utgångspunkter noga analyseras.

Från svensk sida har det traditionellt ansetts önskvärt att inte inleda förhandlingar i frågor där det bedömts omöjligt att få till stånd realförhandlingar. Därvid har möjligheten att förhandlingar utnyttjas för andra syften än att nå en uppgörelse ofta varit av betydelse. Det finns många exempel på förslag vars syfte varit politisk opinionsbildning snarare än att vara underlag för en konkret förhandling.

Den svenska regeringen har emellertid inte avstått från att lägga fram förslag där någon eller flera tilltänkta förhandlingsparter varit negativt inställda till en realförhandling, där regeringen samtidigt varit övertygad om att en förhandling borde komma till stånd med hänsyn till att resultaten bedömts önskvärda. Kravet på omedelbar acceptans har alltså inte alltid ansetts böra ställas högt, även om Sverige t.ex. i FN:s generalförsamling regel strävat efter att inte lägga fram resolutionsförslag som inte bedömts vinna stor anslutning.

Sverige har på flera viktiga områden gjort en betydande satsning på tekniskt underlag i avsikt att säkerställa att överenskomna åtgärder skall vara verifierbara och praktiskt genomförbara.

I samband med Stockholmskonferensen och de därefter följande Wienförhandlingarna rörande förtroende- och säkerhetsskapande

åtgärder i Europa har Sverige gjort betydande ansträngningar för att förhandlingsförslagen skall leda till ökad militär stabilitet.

I ett antal studieprojekt (de s.k. Europaprojekten) har effekten av olika tänkbara förhandlingsförslag analyserats. Sådana analyser kommer fortlöpande att behövas i samband med CSBM-förhandlingarna i Wien och inför det svenska deltagandet i de europeiska nedrustningsförhandlingarna efter 1992.

I Stockholmskonferensen utgjorde förslagen till militära restriktionsåtgärder exempel på Sveriges aktiva roll; förslag som nu återkommit i CFE-förhandlingen i Wien.

Dit hörde t.ex. förslag om att reducera militärbudgetar; förslag som för att vara verkningsfulla inte kunde avgränsas till det i Madrid fastlagda tillämpningsområdet (i huvudsak Europa med kringliggande havsområden) samtidigt som Förenta Staterna, Sovjetunionen (med dess asiatiska del), Canada och Turkiet deltog som förhandlingsparter.

Ett antal förslag har också förekommit, vilka vid ett första påseende svarat mot bl.a. svensk politik, men som varit så utformade att de inte passat in i en given förhandlingsituation; i regel i så måtto att de inte varit förenliga med mandatet för den givna förhandlingen.

Också här hade Sverige under Stockholmkonferensen svårigheter med en rad förslag som antingen tycktes ogenomtänkt formulerade eller där förslagsställarna inte ville precisera hur förslaget skulle kunna förhandlas i sak.

Från förslagsställarnas sida har man inte sällan motiverat en sådan vaghet med argumentet att man varit beredd att låta motparten påverka förhandlingsuppläggningsen, att man inte ensam ville diktera förhandlingen.

### Är förhandlingarna resultatinriktade?

Det finns en omfattande vetenskaplig litteratur som beskriver hur förhandlingar förs i syfte dels att nå resultat, dels i syfte att nå effekter vid sidan av själva förhandlingen. I det senare fallet talar man ofta om att förhandlingarna är processorienterade.

Typiskt för en processorienterad förhandling är att den tenderar att dra ut på tiden, att den ena eller andra förhandlings-



parten ser ett värde i att förhandlingar pågår utan att för den skull resultat uppnås.

Det bör understrykas att detta i sig inte alltid är en negativ företeelse. Ofta kan förhandlingar och samtal mellan olika länder ha ett värde i sig; för att skapa eller befästa politisk avspänning, och för att skapa större klarhet om motsidans avsikter genom en fördjupad dialog. Redan åstadkommande av ett gemensamt förhandlingsunderlag kan således ha ett värde.

### **Olika motiv och perspektiv hos parter i en förhandling**

En part kan ha ett demokratiskt samhällssystem, en därmed sammanhängande öppenhet i militära frågor och en inrikespolitisk opinion som är engagerad i aktuella frågor, medan en annan kan representera ett slutet samhälle utan fri opinionsbildning där förekomsten av militär öppenhet står tillbaka i förhållande till statlig opinionsbildning och propaganda.

Tänkbara effekter av sådana skillnader är att den ena förhandlingsparten av inrikespolitiska skäl tvingas göra ensidiga eftergifter medan den andra förhandlingsparten inte upplever ett sådant tryck. Slutna samhällen har vidare större möjligheter att dolt bedriva verksamheter som inte utan vidare blir kända för de öppna samhällenas opinion. Till detta hör att lättare kunna ändra sin militära kapacitetsprofil på ett sådant sätt att den avsedda effekten av en förhandlingsöverenskommelse går om intet.

Det är parentetiskt ofta i sådana sammanhang som begreppet rustningskontroll i svensk terminologi tenderat att få en negativ betydelse. Alva Myrdal talade om "spelet om nedrustningen", präglad av erfarenheter från en tid då nedrustningsförhandlingar ofta tenderade att reglera och därmed legitimeras rustning snarare än nedrustning.

Inte sällan kunde man i samband med de bilaterala kärnvapenförhandlingarna före INF-avtalet se tendenser till att förhandlingar ledde till prestigelåsningar och blockering av försök till unilaterala besparingar i försvarsbudgetarna.

I samband med INF-förhandlingarna motiverades ibland den s.k. nolllösningen med behovet att säkerställa politiskt stöd för en utplacering av Pershing II och kryssningsrobotarna på NATO-sidan. Förslaget blev dock senare grund för den slutliga överenskommelsen.



MBFR-förhandlingarna i Wien är ett viktigt exempel på när parterna ofta argumenterade för att förhandlingarna borde fortsätta utan uppgörelse, i syfte att kunna vidmakthålla omfattande styrkor i Europa. Det är att notera att mot denna bakgrund båda sidor i förhandlingen ofta valde att inte karakterisera dessa förhandlingar som ett misslyckande. Samtidigt har de långdragna MBFR-förhandlingarna (1973-1989) haft stor betydelse som förberedelse för CFE.

En ytterligare faktor av betydelse i detta sammanhang är frågan om unilateral nedrustning. I de flesta länder finns det ett starkt motstånd mot att karakterisera militära besparingar som nedrustning. Det bör noteras att för många alliansbundna parter kräver allianssolidariteten att unilateral nedrustning inte får företas. (Jämför t.ex. debatten om "burden-sharing" inom NATO.) Inte desto mindre finns det - särskilt på senare tid - också gott om exempel på omstruktureringar i försvarsbudgetarna i Europa som de facto kan ses som nedrustningsåtgärder, i varje fall i kvantitativ och/eller budgetär mening. Introduktion av sådana omstruktureringsprocesser i förhandlings-sammanhang kan innebära att nedrustningsprocessen tenderar att bromsas upp snarare än att accelereras.

Inför en sådan avvägning kan man vänta sig inrikespolitisk diskussion, inklusive en diskussion mellan politiska och militära företrädare, i allt fler länder allteftersom en alleuropeisk nedrustningsförhandling rycker närmare. Från militär sida kan man i vissa länder notera en önskan att inkludera budgetärt ut-satta delar av det egna försvaret i nedrustningsförhandlingar i syfte att få något utbyte mot befarade inskränkningar. I andra länder kan man finna en motsatt attityd; den inrikespolitiska bilden i ett land kommer därför sällan att vara entydig.

Det bör noteras att kravet på alliansvisa förhandlingar, som tills vidare blockerat svenskt deltagande i europeiska nedrustningsförhandlingar, kan ha påverkats av externa faktorer, såsom önskemål att stärka sammanhållningen inom den egna alliansen.

En analys av skillnaderna i förhandlingsförutsättningar mellan parterna i en förhandling kan ge viktiga uppslag i analysen av hur förhandlingar kan utnyttjas för att nå syften utanför själva förhandlingen.

Det finns skäl att understryka att det vid karakteriseringen ovan av öppna och slutna samhällen inte finns absoluta skillnader mellan stater. Även i demokratier finns ofta militära processer som inte är tillgängliga för allmänheten. Inte desto

mindre finns det också från den här ovan diskuterade synvinkeln mycket starka skäl att välkomna det faktum att demokrati fr.o.m. Paris-dokumentet i november 1990 erkänts som en gemensam grundval för samtliga ESK-stater.

## 2.6. Krigets lagar och särskilt inhumana vapen

I nedrustningsförhandlingarnas periferi har frågan om förbud eller restriktioner i användningen av särskilt inhumana vapen spelat en viss roll. Till skillnad från nedrustningsprocessen (med dess strävan efter fysisk eliminering av vissa vapenkategorier) äsyftas här "krigets lagar", eller den internationella humanitära rätten i väpnade konflikter, där strävan är att få till stånd användningsrestriktioner eller användningsförbud för vapen som inte är förbjudna att tillverka eller lagra men som anses särskilt inhumana. Ett folkrättsligt användningsförbud riskerar dock att bli överspelat i praktiken om en stat bryter mot det (repressalieanvändning är tillåten), medan ett fungerande produktions- och lagringsförbud står för en garanti mot varje användning. Humanitär rätt som metod kan därmed sägas ha en lägre ambitionsnivå än nedrustningsförhandlingar. Det bör emellertid noteras att humanitärättsliga förhandlingsresultat ifråga om vapenanvändning mycket väl kan positivt påverka strävandena efter nedrustning. Historien visar flera exempel på en dylik fruktbar koppling mellan de två förhandlingsområdena.

År 1899 hölls den första fredskonferensen i Haag, som torde vara mest känd för sitt förbud mot användning av dum-dum-kulan. Sedan 1899 har denna typ av ammunition inte distribuerats för användning i internationella konflikter; inte heller har den tillverkats eller lagrats för reguljära styrkors räkning. Den humanitära regleringen ledde till ensidig nedrustning och till en informell multilateral regim för icke-tillverkning.

År 1925 antogs det s.k. Genève-protokollet som i absoluta ordalag förbjuder användningen av kemiska och biologiska vapen. Protokollet har dock försvagats genom talrika reservationer, enligt vilka en part anser sig bunden endast så länge motparten respekterar förbudet. Denna rätt till "andra användning" gjorde att produktionen av BC-vapen inte upphörde; vapnen lagrades och förbudsplacerades i avskräckningssyfte.

Inom ramen för nedrustningskonferensen i Genève har försök gjorts att följa upp användningsförbuden från 1925 med förbud mot tillverkning och lagring av B- och C-vapen. 1972 kunde B-vapenkonventionen undertecknas. Genèveprotokollets existens och



det faktum att dess förbud efter 1945 fått karaktär av allmän folkrätt (generellt bindande sedvana) underlättade förhandlingarna om ett heltäckande förbud mot biologiska stridsmedel.

Genèveprotokollets användningsförbud spelar också en stor roll i de nu pågående förhandlingarna om en C-vapenkonvention, tänkt att åstadkomma en utfasning och fysisk eliminering av samtliga kemiska stridsmedel.

Sedan 1925 års reglering av två kategorier av massförstörelsevapen har det inte tillkommit något totalt användningsförbud rörande någon existerande vapenkategori. Däremot antog en FN-konferens 1980, på det konventionella vapenområdet, tre protokoll med förbud mot eller begränsningar i användningen av vissa vapen som ansågs särskilt inhumana eller särskilt urskilningslösa i sina effekter. Det första protokollet förbjuder vapen med splitter som ej syns på röntgen, det andra reglerar användningen av landminor och förbjuder vissa försätvapen, och det tredje reglerar användningen av brandvapen.

Från nedrustningssynpunkt är det endast absoluta (undantagslösa) användningsförbud som är av omedelbart intresse, eftersom det är dessa humanitärrettsligt förbjudna vapenkategorier som i första hand kan bli föremål för unilaterala nedrustning eller multilaterala nedrustningssträvanden. En naturlig effekt av absoluta användningsförbud borde vara att man söker säkra dessas efterlevnad genom motsvarande produktionsförbud. Mot den bakgrunden är den år 1981 undertecknade FN-konventionen om vissa konventionella vapen med sina tre vidhängande protokoll av begränsat intresse.

Ett förslag rör sjöminor. Ett annat förslag avser förbud mot anti-personell laser, utvecklad för att göra människor blinda (eller för att blända motståndare med en ofrånkomlig risk för permanent blindhet). Beträffande dessa anti-personella vapen rör det sig om ett absolut användningsförbud som har en klar potential också på rustningskontrollområdet. Ett tredje förslag rör en skärpning av 1981 års brandvapenprotokoll. I stället för användningsrestriktioner som legitimerar napalm och vit fosfor skulle man åstadkomma ett absolut användningsförbud.

Sverige verkar för att få till stånd nya tilläggsprotokoll avseende restriktioner för användning av ytterligare vapenkategorier. Dessa frågor bevakas och drivs i Sverige av den år 1972 inrättade Folkrättsdelegationen, som är ett rådgivande organ åt utrikesledningen.



Det bör uppmärksammas att vare sig dumtum-kuleförbudet, Genève-protokollet eller FNs vapenkonvention åtföljs av regler om klagomålsprocedur eller undersökningsförfarande. Verifikations-spörsmål har aldrig spelat en framträdande roll inom ramen för krigets lagar. Avtalen är också till stor del "självkontrollerande". Om ett visst vapen används i strid med folkrättsliga förbud märks detta på slagfältet. Avslöjandet av folkrättsbrott kommer att ges stor uppmärksamhet i massmedia. Den "sanktion" som kan inträda är därmed kopplad till den politiska kostnad som uppstår för en lagbrytande stat när denna avslöjas.

Det har ansetts att man i det fortsatta förhandlingsarbetet bör sträva efter att även låta humanitära regleringar innehålla bestämmelser om efterlevnad och kontroll. Därmed skulle den rättsliga regimen ifråga kunna stärkas. När FNs vapenkonvention antogs 1980 föreslogs i sista stund en verifikationsprocedur. Förslaget hann inte åtgärdas, men kan komma att aktualiseras vid multilateral översyn av konventionen.

Efter diskussionen om "gult regn" och användning av mykotoxiner i Sydostasien i början av 80-talet och rapporterna om kemvapen-användning i Iran/Irak-kriget antog FN:s generalförsamling 1982 en resolution som försökte åtgärda bristen på verifikations- och undersökningsmekanismer i Genève-protokollet. Resolutionen 37/98 D (1982) anmodar generalsekretären att med bistånd av kvalificerade experter utföra brådskande undersökningar av misstänkta överträdelser. Mekanismen har i stort sett varit ineffektiv till följd av politiska motsättningar i FN, men kan numera tänkas bli återupplivad.

Den humanitära rätten reglerar förutom stridsmedel, även **stridsmetoder** som är ägnade att förorsaka "överflödigt skada eller onödigt lidande". Med överflödiga skador avses bl.a. vapeneffekter som i hög grad drabbar civilbefolkningen (urskillningslösa effekter).

Så kallad radiologisk krigföring är som stridsmetod folkrättsligt hårt reglerad. 1977 års första tilläggsprotokoll till Genève-konventionerna skyddar den radioaktiva riskkälla som finns redan i fred och som blir särskilt markant i krig - kärnkraftsanläggningarna. Artikel 56 i tilläggsprotokoll I förbjuder väpnade attacker mot kärnkraftverk såvida inte kraftverkets strömleveranser bedöms utgöra ett "omfattande och direkt stöd åt militära operationer".

Inom nedrustningskonferensen i Genève har man sedan länge även diskuterat ett förbud mot radiologiska **stridsmedel**. Det råder dock utbrett tvivel om att radiologiska vapen (i meningen transportabla behållare/missiler för utspridande av radioaktiva ämnen) är tekniskt möjliga. Sverige har därför lagt fram ett kompletterande förslag anpassat till ett realistiskt krigsscenario. Detta avser förbud mot konventionella bombanfall och andra attacker riktade mot kärnkraftverk, uppberedningsanläggningar och nukleära avfallslager. Sådana attacker skulle kunna resultera i en avsevärd utspridning av radioaktivt material över stora områden. Förslaget om attackförbud eller anläggningsskydd innebär att förhandlingsmaterien i denna del inte längre rör nedrustning eller rustningskontroll, utan faller inom området krigets lagar (förbud mot radiologisk krigföring som stridsmetod).

### 3 Massförstörelsevapen och vissa andra viktiga nedrustningsfrågor

#### 3.1 Kärnvapen

Mot bakgrund av ovan redovisade avtal och förhandlingar som pågår kan man förutse att de närmaste årens diskussion om kärnvapen kommer att röra följande kategorier av frågor.

1. Icke-spridningsregimen
2. Den centrala strategiska balansen
3. Medeldistanskärnvapen
4. Taktiska och andra kärnvapen på land
5. Kärnvapen till sjöss.

När man 1968 nådde överenskommelse om avtalet beträffande icke-spridning av kärnvapen (NPT) Non-Proliferation Treaty erkändes samtidigt som kärnvapenmakter de stater, som före den 1 januari 1967 "tillverkat och fått ett kärnvapen eller annan kärnladdning att explodera"; dvs Frankrike, Kina, Sovjetunionen, Storbritannien och USA. Alla andra stater är enligt avtalet definitionsmässigt icke-kärnvapenmakter. Indien genomförde en kärnexplosion i maj 1974, enligt egen uppgift för fredliga ändamål, men räknas inte som kärnvapenmakt.

För Europas del betydde överenskommelsen att flera betydande stater som Västtyskland och Italien förblev icke-kärnvapenstater och att någon gemensam västeuropeisk kärnvapenstyrka under fransk ledning inte skapades.

Inom allianserna NATO och Warszawapakten fick rätten till eld-tillstånd beträffande kärnvapen inte delegeras från den kärnvapenmakt, som hade vapnen till "någon som helst mottagare". Den enda tillgång till kärnvapen, som kärnvapenmakternas allierade fick, var att medverka i krigsplanläggning avseende dessa



(jfr. NATOs Nuclear Planning Group). De fick dock i vissa fall veto-rätt mot användning av kärnvapen uppställda på deras eget territorium (double-key).

Efter 1968 har kärnvapenspridning inte varit en aktuell fråga i Europa. I stället har intresset fokuserats på ett antal utomeuropeiska s.k. tröskelstater, dvs stater som dels inte har anslutit sig till NPT och dels har utvecklat egen kärnteknisk kompetens, skulle komma att tillverka egna kärnladdningar. Viktigare tröskelstater är Indien, Israel, Pakistan, Sydafrika, Argentina och Brasilien.

Varje stat som ansluter sig till NPT, förbinder sig att ingå ett kontrollavtal (safeguardsavtal) med Internationella Atomenergiorganet, IAEA, beträffande samtliga kärntekniska anläggningar under dess kontroll. IAEAs safeguardssystem har hittills inte kunnat visa att klyvbart material för fredligt ändamål har avletts för militär användning. Vidare har en omfattande internationell exportkontroll upprättats på det kärntekniska området för att förhindra att material och utrustning används för vapenändamål. I detta sammanhang är den s.k. Zanggergruppens fortlöpande arbete, liksom Londonriktlinjerna viktiga. Zanggergruppen tar bl.a. ställning till vilka produkter som bör bli föremål för exportkontroll, medan Londonriktlinjerna har upprättats genom överenskommelse mellan de främsta exportörsländerna.

IAEAs safeguardssystem liksom de nämnda exportrestriktionerna har verksamt bidragit till att förhindra vidare spridning av kärnvapen och är viktiga komplement till NPT.

På den allra senaste tiden har två Europa-relaterade spridningsfrågor aktualiserats. Den ena gällde om det enade Tyskland skulle kunna bli en kärnvapenmakt på sikt. Såväl Förbundsrepubliken som DDR var emellertid sedan lång tid anslutna till NPT. När DDR uppgick i Förbundsrepubliken bekräftades att den utökade Förbundsrepubliken skulle förbli part till NPT.

Den andra frågan hänger samman med utvecklingen i kärnvapenmakten Sovjetunionen och möjligheten att flera av dess delrepubliker kan bli självständiga stater. Kommer sådana nya stater att kunna ärva kärnvapen av moderlandet och bli kärnvapenmakter? Sovjetunionen har dock tillkännagivit att man vidtagit åtgärder för att kärnvapen inte skall komma utanför centralregeringens kontroll.

NPT kommer 1995 att ha varit i kraft i 25 år och dess vidare framtid skall då avgöras. Enligt avtalstexten skall NPT för-

längas; däremot sägs inte för hur lång tid. Flera u-länder anser att NPT diskriminerar icke-kärnvapen-staterna och vill därför att avtalet skall förlängas för kortast möjliga tid. Sverige, liksom de tre avtalsanslutna kärnvapenstaterna Förenta Staterna, Sovjetunionen och Storbritannien, och de flesta andra industriländer samt många u-länder, önskar att NPT förlängs för en lång eller obegränsad tid.

Den viktigaste frågan på NPT-området under den närmaste tiden är att åstadkomma längsta möjliga förlängning av NPT efter 1995 samt en förstärkning av avtalet genom att söka förmå ytterligare stater att ansluta sig. För närvarande är 141 stater parter till NPT.

Den nuvarande förhandlingsstrukturen för NPT bör bibehållas. Vidare måste IAEAs safeguardssystem tillförsäkras tillräckliga resurser för sin verksamhet. Det är även angeläget att söka förmå nya kärntechniska exportörsländer utanför NPT att tillämpa Londonriktlinjerna eller motsvarande regler för sin export.

Pågående förhandlingar mellan USA och Sovjetunionen om strategiska kärnvapen, **START-förhandlingarna**, tycks kunna leda till en första överenskommelse i början av 1991. Överenskommelsen väntas innebära nästan en halvering av antalet vapenbärare för strategiska kärnvapen, dvs. vapenbärare med längre räckvidd än 5 500 km. En sådan överenskommelse skulle medföra att antalet minskar med ca 50 % för Sovjetunionen och med ca 35 % för USA.

Det är tänkbart, för att inte säga troligt, att den tilltänkta överenskommelsen om någon tid följs av en andra överenskommelse med reduktioner ner till en tredjedel av nuvarande nivåer.

Även om dessa reduktioner kommer att betraktas som historiska, kommer så många kärnvapen att finnas kvar hos både USA och Sovjetunionen, att deras särställning kvarstår. Murmansk-basen kommer rimligen att fortsätta att vara bas för viktiga delar av Sovjets strategiska kärnvapenubåtar. Ett strategiskt intresse kommer därför med all sannolikhet att även i fortsättningen fokuseras på det nordiska området. Sveriges läge kommer knappast att bli mer utsatt än tidigare, men någon återgång till "ett lugnt hörn i världen" kommer heller inte att ske. Möjligheterna för Sverige eller de nordiska länderna gemensamt att direkt påverka START-förhandlingarna är begränsade.

Amerikanska och sovjetiska medeldistanskärnvapen (500-5500 km räckvidd) på land är i det närmaste avskaffade i enlighet med INF-avtalet, som trädde i kraft 1988. Brittiska och franska



motsvarande kärnvapen kommer troligen att finnas kvar länge. Förhandlingar om en begränsning av amerikanska och sovjetiska sjöbaserade kryssningsmissiler med kärnladdning har lett till samförstånd om att vardera sidan får ha högst 880 stycken. Fortsatta förhandlingar skulle kunna minska detta antal. Om dessa kryssningsmissilers antal minskas eller om de avskaffas innebär detta en lättnad för det nordiska området. Möjligheten för de nordiska länderna att själva påverka förhandlingarna i syfte att helt avskaffa de sjöbaserade kryssningsmissilerna torde även i detta fall vara begränsade. En svårighet är för närvarande att skilja mellan sådana kryssningsmissiler, som har kärnladdning och sådana, som inte har det. Restriktionsåtgärder av CSBM-natur skulle möjligen kunna erbjuda en förhandlingsväg.

Det kan förutses att förhandlingar om landbaserade kärnvapen med kortare räckvidd än 500 km (SNF), taktiska kärnvapen m.m. inleds inom kort. Dessa kan förmodas leda till att återstående sovjetiska sådana kärnvapen tas hem till Sovjet, att de brittiska och franska blir kvar i respektive länder, samt att USA behåller vissa kärnvapenutrustade flygstyrkor i Europa, troligen baserade i England, Italien och Turkiet. Man kan också vänta sig att ett betydande antal taktiska kärnvapen på amerikanska och sovjetiska fartyg kommer att tas iland - som följd av förhandlingar eller som följd av ensidiga beslut. Den skisserade utvecklingen kan leda till att brittiska och franska kärnvapnens relativa betydelse ökar något. Doktrinen om "flexible response" väntas förändras så att kärnvapen skjuts i bakgrunden och blir "weapons of last resort". De neutrala nordiska länderna kan inte påräkna mer än marginellt inflytande över utvecklingen på SNF-området. Eftersom kärnvapen ombord på hangarfartyg kan väntas bli kvar i nuvarande omfattning blir de nordiska havsområdena fortfarande relevanta även på SNF-området.

Vissa aspekter på kärnvapen ombord på fartyg har nämnts ovan. En tydlig trend är att frågå tanken att använda kärnvapen mot sjömål. Detta har lett till att t.ex. den amerikanska flottan nyligen tagit iland över 1100 kärnvapen, främst atomsjunkbomber. Merparten av de återstående kärnvapen ombord på fartyg blir alltså på sikt avsedda för mål i land. Det gäller robotar på strategiska ubåtar, kryssningsmissiler med lång räckvidd och flygbomber ombord på hangarfartyg. Dessa återstående kärnvapen innebär att Nordens omgivande havsområden även fortsättningsvis kommer att vara nukleärt trafikerade.

Sverige deltar idag i vissa förhandlingar om kärnvapenfrågor. Beträffande arbetet med **negativa säkerhetsgarantier** (NSA) är för Sverige avgörande att en eventuell överenskommelse inte



kommer att grundläggande strida mot principerna för svensk neutralitet.

Beträffande frågan om **stopp för tillverkning av klyvbart material för kärnvapen** (cutoff) finns möjligheter att en sådan tillverkning i stort kan komma att upphöra av sig själv. Problemet blir då snarare att ta hand om allt klyvbart material, som frigörs då kärnvapen skrotas. Beroende på hur man ser på framtiden för kärnkraften, kan materialet erbjudas den civila kärnkraftsindustrin i olika länder, helst genom IAEAs förmedling. Materialet bör i varje fall tas om hand på sådant sätt att det inte lagras för framtida kärnvapentillverkning.

Frågan om **stopp för kärnvapenprov** har varit aktuell sedan den först föreslogs av Indiens premiärminister Nehru 1954. Förhandlingar mellan kärnvapenmakterna ledde 1963 till att avtal om stopp för kärnvapenprov i atmosfären, yttre rymden och under vatten. Diskussioner om ett fullständigt provstoppsavtal innefattande även prov under jord, har pågått sedan dess. Betydelsen av kärnvapenprov som villkor för en fortsatt utvecklad kärnvapenkapacitet hos de etablerade kärnvapenmakterna har minskat. För att en ny stat skall kunna etablera sig som kärnvapenmakt krävs dock prov. Provstopp skulle även ha stor betydelse för att stärka NPT-regimen liksom för dess allmänna anseende, vilket är särskilt viktigt inför 1995. Sverige har sedan länge aktivt arbetat för ett provstopp, både genom olika avtalsförslag och genom att engagera sig i utveckling av kontrollsystem med seismisk observation och dataanalys.

Skulle en överenskommelse om enhetliga negativa säkerhetsgarantier uppnås samtidigt med ovan skisserade utveckling av kärnvapnen i Europa, så skulle förutsättningarna förbättras för att förverkliga en **kärnvapenfri zon i Norden**.

Ett område, där Sverige har ett intresse och kanske också vissa möjligheter att verka, är regler av **CSBM-typ avseende kärnvapen** i Europa och kringliggande havsområden. Syftet med dessa skulle vara att allmänt stödja NPT-regimen i Europa, att höja tröskeln för att kärnvapen kommer till användning och att minska den prestige som nu förknippas med dessa vapen.

De reduceringar av supermakternas kärnvapeninnehav som kan väntas i de fortsatta START I - förhandlingarna har betydelse på grund av sin allmänna och globala stabiliserande verkan.

På grund av Nordens geografiska läge är frågan om flyg- och fartygsbaserade kryssningsmissiler av särskild betydelse, inte minst på grund av deras dubbla användbarhet för både kärnvapen-

laddningar och konventionella laddningar. Det är därför angeläget att verka för att denna kategori kärnvapen omfattas av nedrustningsförhandlingar med sikte på ett avskaffande av hela vapenkategorierna flyg- och sjöbaserade kryssningsmissiler.

Förhandlingar om kortsräckviddiga kärnvapen - SNF - är angelägna. En europeisk nollösning, i vilken även franska och brittiska kärnvapen inkluderas, vore värdefull. De reduktioner av konventionella styrkor som sker i Europa, genomförandet av NATOs modifierade doktrin om att betrakta kärnvapen som "weapons of last resort" och motsvarande förändringar i Sovjetunionen skapar bättre förutsättningar för ett SNF-avtal och för en "no first use"-doktrin även på västsidan. Det senare bidrar till att minska risken för att en framtida konflikt trappas upp till kärnvapenkrig.

I förlängningen av START, INF och SNF ter sig förhandlingar om reduceringar av taktiska kärnvapen av alla slag - till lands, till sjöss och i luften - angelägna. Dessa vapensystem tillsammans med SNF har direkt betydelse för bedömningar av parternas handlingsmöjligheter. Flera system är också dubbelt användbara, både i en konventionell och en nukleär roll. Om mandatet ges en sådan utformning får Sverige och andra icke-kärnvapenstater tillträde till förhandlingar om kärnvapen i Europa, vilket inte är fallet idag.

INF-avtalet, ett kommande SNF-avtal jämte unilaterala tillbakadraganden av sjöbaserade taktiska kärnvapen kommer att skapa grundläggande nya förutsättningar för kärnvapenfria zon-arrangemang i Europa. Sverige och övriga nordiska länder kunde under gynnsamma betingelser medverka till denna pågående process, som skulle kunna leda till ett kärnvapenfritt Europa, genom att i sitt område - de nordiska länderna - etablera en kärnvapenfri regim eller zon anpassad till de nya förutsättningarna.

### 3.2 Kemiska och biologiska vapen

Avsky mot stridsgaser som medel för att föra krig är gammal. Redan 1899 nåddes överenskommelse om förbud mot projektiler "vars enda syfte var att sprida kvävande och farliga gaser". Efter första världskrigets erfarenheter av gaskrig träffades överenskommelse om 1925 års Genève-protokoll mot användning i krig av stridsgas och biologiska stridsmedel. Detta avtal, som idag har 125 parter, är utgångspunkt för dagens förhandlingar.



Många av parterna till Genève-protokollet har anslutit sig med förbehåll att de bara är bundna av förbudet gentemot andra parter som själva uppfyller förbudet. Protokollet föreskriver således i praktiken ett förbud mot första användning. Icke desto mindre har förbudet i stort sett efterlevts, bl.a. under andra världskriget. Vissa avtalsbrott har förekommit, t.ex. av Italien vid erövringen av Etiopien 1935, av Egypten vid krig i Jemen 1961 och i Iran-Irak-kriget under 80-talet.

Protokollet förbjuder användning, inte tillverkning och lagring. Stora mängder stridsgas har också tillverkats under andra världskriget och senare. För att komma tillrätta med de risker, som förekomsten av tiotusentals ton effektiva stridsgaser på ömse sidor i Öst-Västkonflikten utgjorde, höjdes krav att man borde förbjuda även utveckling, tillverkning och innehav av kemiska och biologiska stridsmedel. USAs användning av tårgas och herbicider i Vietnam-kriget blev signalen till förhandlingar.

Överläggningar om en konvention mot B- och C-vapen började 1968 vid ENDC (Eighteen Nations Disarmament Committee). Till en början behandlades B- och C-vapen gemensamt, men då den ringa förekomsten av B-vapen gjorde att det föreföll lättare att uppnå en överenskommelse på B-vapenområdet, skilde man snart på förhandlingarna.

1972 kunde B-vapenkonventionen antas, medan frågan om kemiska stridsmedel, där problemen med förstöring av enorma lager och kontroll var stora, blev föremål för fortsatta förhandlingar.

Många nya stater kom att ansluta sig till Genève-protokollet och några parter drog tillbaka sina icke-första-användningsförbehåll.

När antalet deltagande stater i CD 1979 utökats till 40, tillsattes en särskild kommitté med mandat att börja utarbete en konvention som fullständigt förbjuder kemiska vapen - en konvention som sträcker sig betydligt längre än Genève-protokollet och som även förbjuder utveckling, tillverkning, anskaffning i övrigt, lagring eller förmedling av kemiska vapen. Dessa förhandlingar har förts långt framåt, i ett intensivt arbete, under 1980-talet. Den större delen av konventionstexten ligger färdig och de återstående problemen är snarare av politisk än teknisk natur.

En bilateral överenskommelse mellan USA och Sovjetunionen om avskaffande av 80 % av deras lager under en period av åtta år har träffats 1990. Ett stort problem synes därmed löst. Dessa



kraftiga reduktioner leder till att Europa de facto är på väg att bli kemvapenfritt. Den potentiella verkan av de återstående arsenalerna, 5000 ton på vardera sidan, skall dock ingalunda underskattas.

På senare år har däremot ett nytt intresse för kemiska vapen dykt upp på andra håll i världen. Exemplet Irak är mest känt. De tekniska och ekonomiska trösklarna för att tillverka kemvapen är mycket lägre än för kärnvapen och många stater kan anses vara tröskelstater för kemvapen, som ibland kallas den fattiges bomb. Frågan om ett totalförbud mot kemiska stridsmedel har av vissa arabstater kopplats till kärnvapenedrustning.

Olika förslag har från tid till annan presenterats om att man i stället för de långdragna förhandlingarna om ett globalt tillämpat förbud mot kemiska vapen skulle söka etablera en kemvapenfri zon i Europa för att lösa huvudfrågan. Även om detta förslag har många förtjänster, har man dock varit ovillig att gå den vägen så länge det finns hopp om en global lösning.

Genèveprotokollet, vars regler numera anses vara sedvanerätt, har skapat en attityd av avsky visavi kemiska stridsmedel. Speciellt är detta fallet i Europa. Att stora lager tillverkats och placerats ut, att det funnits krigsplanläggning, att skyddsutrustning och utbildning i skydd givits till så gott som alla soldater och många civila har varit ett uttryck mindre för planer på första användning än för en beredskap inför möjligt angrepp med kemiska stridsmedel. Ett slutligt undanröjande av kemiska stridsmedel från Europa skulle ändå vara en stor lättnad för planering av både militärt och civilt försvar. Innan en slutlig överenskommelse nåtts och existerande lager verkligen förstörts inom en övergångsperiod omfattande tio år, kommer det att vara nödvändigt att bibehålla skydd, och utbildning för skydd, i länder som Sverige.

Biologiska stridsmedel har nu varit förbjudna sedan 1974. Eftersom ett mellanstatligt avtal bara täcker staternas verksamhet, har biologiska stridsmedel funnits kvar i hotbilden som tänkbart instrument för terrorism. Vidare har på senare tid ett visst intresse noterats även för biologiska stridsmedel i tredje världen, varför översynskonferensen 1991 för nuvarande konvention torde komma att tillmätas stor vikt och bli forum för diskussion av förbättringar och tilläggsåtgärder.

### 3.3 Rymdvapen

Sedan 60-talet har förhandlingar ägt rum i syfte att hindra en kapprustning i rymden. Den första milstolpen var överenskommelsen 1967 om Yttre Rymd-avtalet, med Antarktis-avtalet som förebild. Yttre Rymd-avtalet förbjuder bl.a. stationering av kärnvapen och andra massförstörelsevapen i satellitbana kring jorden och förklarar månen och andra himlakroppar som demilitariserade områden. Konventionell - om detta uttryck kan användas - militär användning av satelliter för t.ex. spaning och kommunikation förbjuds däremot inte. Inte heller sådana ballistiska missiler med kärnladdning, som inte är avsedda att inta satellitbana.

Fortsatta förhandlingar har bedrivits inom nedrustningskonferensen i Genève, vid START-samtalen och i FN:s rymdkommitté. Aktuella frågor har varit bl.a. förbud mot anti-satelliter (ASAT) avsedda att förstöra andra satelliter, utrymmet för rymdbaserat försvar mot strategiska kärnvapenangrepp, begränsning nedåt av den internationella rymden, och vissa förtroendeskapande åtgärder och "trafikregler" i rymden. Resultaten har emellertid, bortsett från smärre överenskommelser, låtit vänta på sig.

Det är realistiskt att invänta START-överenskommelsen innan det går att bedöma utsikterna för framtida överenskommelser om rymdvapen.

### 3.4 Vissa marina nedrustningsfrågor

Som en följd av den tekniska utvecklingen utgör marina stridskrafter en allt mera integrerad del av staternas totala stridskrafter. Att särbehandla marina styrkor vid nedrustningsförhandlingar är därför från strategisk utgångspunkt inte motiverat. Däremot är det motiverat från geografisk och folkrättslig utgångspunkt.

Länder är mycket olika geografiskt vad beträffar kuster, hamnar och tillträde till hav och oceaner. Sovjetunionen är en kontinentalmakt, vars beroende av sjöförbindelser är begränsat och vars tillträde till världshaven är jämförelsevis komplicerat. USA kan inom ramen för NATO strategiskt jämföras med en ö, vars beroende av sjöförbindelser är fundamentalt och vars sjö-



styrkor ständigt rör sig på världshaven. Andra kuststater har i jämförelse härmed begränsade marinstrategiska intressen, vilka dock allmänt ökat på sistone genom att den nya havsrätten givit alla kuststater möjlighet att inrätta ekonomiska zoner ut till 200 nautiska mil från kusten, vilket i sin tur medför krav på kontroll och övervakning.

Den marina dimensionen av det säkerhetspolitiska läget i det nordiska området är geografiskt uppenbar och politiskt komplicerad. Havsområden, som omger Norden, faller i regel utanför de europeiska nedrustningsförhandlingarnas tillämpningsområde. Några globalt syftande förhandlingar avseende marina styrkor och vapen förekommer inte utom beträffande strategiska kärnvapenubåtar.

Det är ur svensk säkerhetspolitisk synpunkt väsentligt att Östersjöns status som öppet hav (*mare liberum*) bibehålles och att överenskommelser inte träffas, som ensidigt inskränker någon stats rätt eller möjlighet till fritt tillträde.

Folkrättsligt är allt landområde (utom Antarktis) underkastat nationalstaternas jurisdiktion medan haven är tillgängliga för alla. Militära styrkor på land är därför åtskilda i fredstid, medan olika staters marina enheter kan blanda sig med varandra till sjöss. Internationella avtal om rustningskontroll avseende det marina området måste beakta detta.

Det kan därför vara motiverat att särskilt behandla marina styrkor vid förhandlingar om rustningskontroll. Det måste emellertid därvid observeras att sådana stridskrafter är en del av staternas totala stridskrafter och att det är stabilitet i helhetsperspektivet som eftersträvas. Någon isolerad marin balans eller paritet finns inte. Staternas geografiska olikheter kan medföra att ett antal marina komponenter måste vara asymmetriska för att hålla den totala militära situationen i balans.

Juridiskt måste vidare avtalen vara i harmoni med den allmänna havsrätten, som kan sägas vara havens grundlag.

Sjöstridskrafterna har många olika uppgifter och förhandlingar om dem bör spegla olikheterna. De strategiska kärnvapnen till sjöss är en kategori för sig. De behandlas i START, som torde leda till en begränsning av antalet strategiska robotar baserade på ubåtar, och möjligen även en begränsning av antalet sådana ubåtar. Vidare har man nått en principöverenskommelse om ett högsta antal kärnvapenladdade kryssningsrobotar för Sovjet och USA.



Såsom tidigare påpekats är frågan om flyg- och fartygsbaserade kryssningsmissiler av särskild betydelse för de nordiska länderna. Det vore från nordisk synpunkt angeläget att söka avskaffa hela denna kategori av vapen.

Palme-kommissionen har i denna fråga presenterat ett långt gående förslag som innebär att alla marina kärnvapen under den strategiska nivån skulle dras bort från alla fartyg, såväl övervattensfartyg som ubåtar, utom från de fartygsklasser som särskilt överenskommits i ett avtal. Förutom den nedrustning som skulle åstadkommas med ett sådant förslag - det skulle kunna röra sig om tusentals sub-strategiska kärnvapen - skulle en sådan överenskommelse i sig vara en väsentlig förtroendeskapande åtgärd på det marina området.

Bortsett från de åtgärder som redovisats ovan är sjöstridskrafter inte föremål för några förhandlingar, förutom vissa förtroendeskapande åtgärder. Av olika skäl, budgetära och tekniska minskar dock antalet högsjögående fartyg.

Även om stormakterna genomförde betydande reduceringar av antalet krigsfartyg så skulle ändå ett tillräckligt antal bli kvar för temporär koncentration utanför en mindre stat för "kanonbåtsdiplomati". Därför har förtroendeskapande åtgärder hög prioritet för mindre stater.

Sverige har sedan länge hävdad att öppenhet måste råda även på det marina området och beträffande kärnvapen till sjöss. Sådan öppenhet är dessutom en förutsättning för rustningskontroll. Särskilt har Sverige sedan länge krävt att det ska gå att skilja mellan fartyg som medför kärnvapen och sådana som inte gör det. Vissa kärnvapenmaktens praxis att vare sig bekräfta eller förneka förekomsten av kärnvapen ombord på fartyg är därvid ett hinder och en föråldrad princip som snarast borde överges.

Redan gällande havsrätt - numera i form av 1982 års havsrättskonvention, som ännu ej trätt i kraft, men som till stora delar betraktas som sedvanerätt och därför tillämpas allmänt - innehåller många bestämmelser av CSBM-karaktär, ofta baserade på en sjöfartradition som är mycket äldre än begreppet förtroendeskapande åtgärder. Vid utarbetandet av de nya reglerna inom havsrätten skapades en balans mellan kuststaters säkerhetsintressen och flaggstaternas intresse av fri navigation.

Exempel på havsrätt-CSBM är reglerna för kuststaternas rätt att inrätta högst 12 nautiska mil breda territorialhav och de speciella reglerna för flaggstaternas "oskadliga" genomfart i

andra länders territorialhav.

Ett exempel på en skräddarsydd marin förtroendeskapande regim är överenskommelsen mellan Argentina och Storbritannien 1990 om föranmälan av marina rörelser i Sydatlanten och en direkt kommunikationslinje mellan respektive militära befälhavare på platsen.

Flera ESK-överenskommelser - Helsingfors-, Stockholms- och Wien-dokumenterna - innehåller bestämmelser om föranmälan och observationsutbyte i samband med amfibieoperationer men lämnar s.k. oberoende marina aktiviteter utanför.

En viktig orsak till att marina stridskrafter lämnats utanför de flesta förhandlingar efter andra världskriget är att den allmänna havsrätten länge var oklar. Efter 1982 är detta inte längre fallet. Sedan 1983 har marinfrågorna diskuterats inom FN och dess nedrustningskommission och bör nu vara sakligt mogna för realförhandlingar.

Politiskt har den främsta marina stormakten USA motsatt sig förhandlingar om marina styrkor, utom beträffande strategiska kärnvapenubåtar. Orsaken är såväl USAs beroende av sjöförbindelser som en eventuell misstanke att Sovjetunionen har jämförelsevis litet att ge vid en öst-väst-förhandling som inkluderar sjöstridskrafter, samt också att USAs sjöstridskrafter inte bara har öst-väst-uppgifter utan har tilldelats en betydande roll i tredje världen.

Lösningen på problemet att sätta in marina styrkor i det nedrustningssammanhang där de hör hemma vore rimligen att utgå ifrån att strategiska och legala assymetrier skall beaktas. Vidare vore det naturligt att dela upp de marina frågorna i strategiska kärnvapenfrågor, andra kärnvapenfrågor, högsjöfrågor, kustfrågor och eventuellt strandpenetration och hänföra de olika delfrågorna till sammanhang där de fruktbart kan behandlas.

Sveriges grundläggande intressen avseende marin rustningskontroll kan sammanfattas på följande sätt: dels att ha en rimlig kustsäkerhet, dvs. en säkerhet mot hot från havet mot kusten, och dels en tillgång för egen del till att utnyttja havens frihet även i händelse av krig mellan andra stater.

Vad gäller kustsäkerheten bör påpekas att en kuststat genom den allmänna navigationsfriheten är åtkomlig för alla andra staters marina styrkor. Samtidigt är en stat som Sverige numera knappast sårbar för klassisk kanonbåtsdiplomati annat än om flott-



styrkan i fråga medför kärnvapen eller marininfanteri.

Två redan vidtagna åtgärder, som främjar Sveriges kustsäkerhet, är utvidgningen 1979 av territorialhavet till 12 nautiska mils bredd och kravet att främmande örlogsfartygs "oskadliga" genomfart i svenskt territorialhav skall förämnas 48 timmar i förväg. Dessa åtgärder vidtogs unilateralt i överensstämmelse med havsrätten.

En åtgärd med samma syfte, som dock kräver internationell överenskommelse, vore att inte längre betrakta passage genom territorialhavet med kärnvapen ombord som oskadlig. Sådan passage skulle då kräva kuststatens tillstånd. Andra åtgärder, som också skulle kräva överenskommelse, vore att införa särskilda CSBMs för sjömilitära aktiviteter, eventuellt genom att efter anpassning till den marina miljön utvidga tillämpningen av redan överenskomna åtgärder avseende landstyrkor. Allmänna skäl talar för att sådana CSBMs bör utarbetas för global tillämpning.

Vad gäller möjligheterna att göra haven tillgängliga för stater, som inte är parter till pågående konflikter, finns en sedan länge etablerad folkrätt. Denna är dock nu, i ljuset av teknisk utveckling och den nya havsrätten, i behov en modernisering. Detta problem är för närvarande föremål för en såväl akademisk som politisk diskussion.

Bland åtgärder i detta syfte som föreslagits av Sverige, är ilandtagning av alla icke-strategiska kärnvapen och ett multilateralt avtal om att förhindra incidenter, samt moderniserade regler för sjöminkrigsföring. Samtliga dessa förslag har utvecklats i svenska memoranda och arbetspapper i FN och CD.





## 4 Den militära utvecklingen i Europa

### 4.1 Vissa reduktioner och förändringar som resultat av ensidiga nationella beslut eller bilaterala överenskommelser

Vid sidan av de militära förhandlingar som behandlas i avsnitt 4.2 har ett antal ensidiga nationella beslut rörande reduktioner av de konventionella stridskrafterna tillkännagivits. Bilaterala överenskommelser som innebär reduktioner eller åtminstone förändringar av stridskrafternas geografiska lokalisering har också träffats under det senaste året. Även om nämnda beslut och överenskommelser inte direkt ingår i de militära förhandlingarna torde de ha förbättrat möjligheterna att nå framsteg i dessa förhandlingar. Detta har skett dels genom det konkreta militära innehållet i besluten respektive överenskommelserna, dels genom att de har befast och bekräftat den säkerhetspolitiska avspänningstendensen. De konkreta åtagandena ingår i de multilaterala åtaganden som gjorts inom de militära ESK-förhandlingarna i Wien och i synnerhet då i CFE-förhandlingen. Därigenom kan de inordnas i ett större mönster av bindande karaktär och bl.a. bli föremål för ingående kontroll och verifikationsarrangemang.

#### Warszawapakten

Den mest uppmärksammade och viktiga händelsen på det unilaterala området torde vara Sovjetunionens ensidiga deklaration hösten 1988 angående betydande militära nedskärningar i Europa och Asien. Dessa tillkännagavs av president Gorbatjov i ett tal inför FN:s generalförsamling den 7 december 1988. Beslutet innebär en total minskning av den sovjetiska krigsmakten med 500 000 man över en tvåårsperiod. Reduktionerna i Östeuropa och i de europeiska delarna av Sovjetunionen omfattar enligt uppgift 10 000 stridsvagnar, 8 500 artilleripjäser av olika slag samt 800 stridsflygplan. Reduktionen av artilleri motsvarar ungefär en fjärdedel av Warszawapaktens totala bestånd.

Till artilleripjäser räknas granatkastare samt möjligen också pansarvärnspjäser/-kanoner samt raketartilleri.

De stridsvagnar som skall utgå skall enligt uppgift skrotas eller göras om för civilt bruk.

Förutom dessa reduceringar har även andra åtgärder aviserats från sovjetisk sida, t.ex. tillbakadragande av trupper från Mongoliet.

Vidare skall:

- Organisationen för motoriserade divisioner och pansardivisioner ändras, där beståndet av stridsvagnar minskas med 40 % resp 20 %, ett stridsvagnsregemente utgår medan pansarvärns-, luftvärns- samt fältarbetsfunktionerna förstärks.
- Antalet militärområden minskas. Under 1989 har Centralasiatiska och Volgas militärområden slagits samman med närliggande milon. Tidigare 16 milon kan i framtiden komma att bli 10-14.

Särskild vikt har tillmätts utfästelsen att dra tillbaka 50 000 man och 5 000 stridsvagnar från dåvarande DDR, Tjeckoslovakier och Ungern. Den sovjetiska stridsvagnstillgången i detta strategiskt viktiga område skulle därmed minska med nära hälften. Det sovjetiska utspelet har därtill följts av en serie utspel med liknande unilaterala åtgärder av de tre berörda länderna i Östeuropa. Enligt nära nog samstämmiga bedömare innebär dessa åtgärder, som nu i stor utsträckning genomförs, att östs militära kapacitet att genomföra ett konventionellt överraskande anfall mot den andra alliansen i Europa reducerats högst väsentligt eller t.o.m. redan har eliminerats. Denna serie av unilaterala åtaganden förstärks av bilaterala åtaganden som innebär att sovjetiska stridskrafter på något eller några års sikt lämnar ungerskt, tjeckoslovakiskt och tyskt territorium. Sannolikheten för att även Polen utryms förefaller också stor.

Storleken av dessa förändringar antyds av nedanstående tabell över sovjetiska stridskrafter stationerade utomlands i Europa före inledningen av ovan beskrivna reduktioner:



	Truppstyrka, antal man	Divisioner	Flygplan
<u>DDR</u>	380 000	19	785
<u>Polen</u>	40 000	2	300
<u>Tjeckoslovakien</u>	70 000	5	105
<u>Ungern</u>	65 000	4	370

Källa: IISS Military Balance 1989-90

Ett annat betydelsefullt avtal på det bilaterala området är de militära delarna av den tysk-sovjetiska överenskommelsen från juli 1990. Det innebär att det enade Tysklands försvarsmakt begränsas till 370 000 man, varav 345 000 man i armé och flygförband. I siffran ingår den f.d. östtyska försvarsmakten. Begränsningen avser stående tyska förband och 370 000 man i sådana förband är alltså en betydande militär styrka. Jämfört med den hittills rådande situationen kommer den framtida tyska försvarsmakten att motsvara ca 75 % av den västtyska. Den möjliga mobiliseringsstyrkan blir sannolikt avsevärt större, siffran 950 000 man har nämnts från tyskt håll. Den siffran kan i sin tur jämföras med de gamla totalsiffrorna för de mobiliserade öst- och västtyska försvarsmakterna på drygt 1.8 miljoner man.

För den övergångstid som överenskommit, dvs. t.o.m. 1994 då de sovjetiska stridskrafterna skall ha lämnat Tyskland, gäller vissa övergångsbestämmelser. I övrigt åläggs inte den tyska försvarsmakten några begränsningar i fråga om konventionell utrustning och organisation m.m. Sådana begränsningar kommer istället att åläggas Tyskland, direkt eller indirekt och inom ramen för NATO, genom CFE-avtalet och i de fortsatta förhandlingarna inom ramen för CFE.

Även inom västalliansen har reduktioner av utländska stridskrafter stationerade i västra Tyskland aviserats. Den amerikanska närvaron behandlas senare i sammanhang med CFE-förhandlingen. Det kan dock vara värt att här notera att man genom redan gjorda överenskommelser kan förutse en nedskärning av de amerikanska stridskrafterna i Europa med ca 100 000 man. De

näst största utländska kontingenterna i västra Tyskland är de franska och brittiska med respektive drygt 50 000 och knappt 70 000 man. Från fransk sida har talats om ett totalt tillbakadragande av den franska styrkan. Genom ett unilateralt brittiskt beslut kan den brittiska styrkan komma att halveras inom de närmaste åren. Belgien och Holland torde ha för avsikt att inom ramen för en CFE-överenskommelse ta hem sina kontingenter i Tyskland. Sannolikt kan man åtminstone delvis se dessa utspel som försök att säkra en ekonomisk utdelning för det egna landet av den säkerhetspolitiska utvecklingen i Europa - den s.k. "peace-dividend".

#### 4.2. Militära förhandlingar inom ESK-processens ram

Redan genom de mandat som överenskoms 1989 efter två års förhandlande fick militärförhandlingarna i Wien en omfattning och ett djup som få hade kunnat förutse bara något år tidigare. Under 15 år hade den föga framgångsrika MBFR-förhandlingen om konventionella styrkor pågått. Den inleddes 1972 och avslutades inte förrän i februari månad 1989. Som bekant uppnåddes inga reduktionsöverenskommelser i MBFR-förhandlingen.

MBFR-förhandlingen utgick från den säkerhetsordning som varit rådande i Europa ända fram till 1989. En betydelsefull komponent i denna ordning var en massiv numerär sovjetisk överlägenhet i fråga om konventionella vapen och stridskrafter. Operativa och strategiska överväganden liksom militära doktriner har under mer än 40 år skapats och utvecklats med den konventionella obalansen som grund. Detta förhållande har i stor utsträckning präglat alla diskussioner och förhandlingar om säkerhetspolitiska frågor under efterkrigstiden.

En verkligt militärt betydelsefull utveckling på förhandlingsområdet skedde först 1986 i och med tillkomsten av Stockholmsdokumentet. Det ambitiösa innehållet och den framgångsrika implementeringen av dokumentets bestämmelser har bidragit till att minska den säkerhetspolitiska spänningen i Europa. Öppenhet i militära frågor, förtroendeskapande åtgärder, samt möjlighet att på platsen kontrollera att gjorda åtaganden förverkligats har underlättat överenskommelser av konkreta begränsnings- och reduktionsåtgärder.



## Militärförhandlingarna i Wien - allmänt om förhandlingsbilden

Militärförhandlingarna som bedrivits i Wien inleddes den 6 mars 1989. De förs i två skilda former. En förhandling berör konventionella styrkor i Europa (Negotiation on Conventional Armed Forces in Europe - CFE-förhandlingen) och en förtroende- och säkerhetsskapande åtgärder (Negotiations on Confidence- and Security-Building Measures - CSBM-förhandlingarna). I CFE-förhandlingen deltar de 22 staterna ur Atlantpakten och Warszawa-pakten. I CSBM-förhandlingen deltar de 34 ESK-staterna, dvs. alla europeiska stater (utom Albanien) samt Förenta Staterna och Kanada. Albanien har nyligen fått status som observatör.

I båda förhandlingarna behandlas de konventionella styrkorna i Europa. CSBM-förhandlingen är främst inriktade på information och kontroll av dessa styrkors aktiviteter, lokalisering m.m., medan CFE-förhandlingen främst berör styrkornas storlek och struktur. Även i den förhandlingen är dock informations- och verifikationsfrågor viktiga element.

### CFE-förhandlingen

Den för CFE-förhandlingen överenskomna målsättningen innebär att parterna på ett enkelt och elegant sätt kunnat undvika MBFR-förhandlingens dilemma genom att inte i egentlig mening förhandla om reduktioner utan om vad som skall få vara kvar. Eftersom förhandlingen inte sker i formell bemärkelse mellan två allianser utan mellan medlemmarna av de två allianserna, definierar man styrketaken som vad medlemmarna av en allians eller grupp av stater sammanlagt får inneha.

Tillämpningsområdet är hela Europa från Atlanten till Ural (ATTU) i vilket inräknas alla deltagande staters territorier i området. Denna avsevärda utvidgning, jämfört med MBFR, torde ha underlättat överenskommelsen eftersom den innebär att de konventionella styrkor som direkt kan påverka läget i Europa också berörs av förhandlingen.

Trots att den aktuella politiska utvecklingen i Europa har medfört en avsevärd försvagning av block- och paktsammanhållningen i öst utnyttjas i det följande de invanda termerna Warszawa-pakten och östblock respektive östgrupp. I praktiken pågår fortfarande ett betydande samarbete i förhandlingssammanhang och åtminstone de tidigt framlagda förslagen har en tydlig blockkaraktär.



Vid ESK:s toppmöte i Paris i november 1990 undertecknades ett första CFE-avtal. Det har av många betecknats som historiens största nedrustningsavtal.

### Styrketak

CFE-förhandlingen har i huvudsak genomförts enligt de riktlinjer som drogs upp redan i mandatet och i de förslag som lades fram i inledningskedet av förhandlingen. Förhandlingen är som nämnts koncentrerad på att bestämma lika numerära styrketak sammanlagt för medlemmarna av respektive allians. Denna eftersträvade balans mellan de båda allianserna avser antalet vapen i vissa för konventionella styrkeförhållanden avgörande kategorier, nämligen stridsvagnar (över 16,5 ton), artilleripjäser (mer än 10 cm kaliber) och pansrade stridsfordon (ACV). Senare under förhandlingarnas gång har stridsflygplan och attackhelikoptrar tillkommit.

På förhandlingsspråk kallas dessa materielslag TLE - Treaty Limited Equipment. Som riktmärke för fastläggande av styrketak har tagits 90 % av det samlade innehavet av vapen i en kategori för den allians som har det lägsta antalet berörda vapen. I nämnda kategorier har Sovjetunionen/Warszawapakten haft mycket stor överlägsenhet. En reduktion till nivån under det nuvarande västliga innehavet innebär därför radikala nedskärningar av Warszawapaktssidans vapeninnehav. Antalet stridsvagnar, som skall förstöras eller på annat sätt elimineras för att uppnå en anpassning av paktens styrkenivå till överenskomna 20 000, uppgår sålunda till mer än 20 000. Som jämförelse kan nämnas att NATO-sidan endast behöver avveckla ca 2 000 stridsvagnar för att anpassa sig till angiven nivå. Reduktioner av i princip samma storlek måste genomföras för att uppnå styrkenivån för artilleri, 20 000 pjäser och pansrade stridsfordon, 30 000. Sovjetunionen har för sin del delvis försökt lösa problemet genom att föra stora materielmängder utanför tillämpningsområdet, dvs. öster om Ural. Tak har också satts för attackhelikoptrar (2 000 per allians) och efter segslitna förhandlingar också för flygstridskrafter (6 800 per allians).

CFE-avtalet innebär en stor minskning av de operativa rörliga konventionella stridskrafterna i Europa. Reduktionen kommer att i synnerhet beröra Sovjetunionen.

### "Sufficiency rule"

Under allmänna styrketak har lagts ett särskilt styrketak för enskild stat (s.k. sufficiency rule). Detta är utformat som en begränsning av hur många vapen i en kategori som en stat högst får ha. Gränsen skulle enligt västs ursprungliga förslag vara högst 30 % av samtliga vapen (inom de två allianserna) i kategorin. Sovjetunionen skulle enligt denna regel exempelvis få inneha högst 12 000 av den egna sidans 20 000 stridsvagnar. Efter hand har en kompromiss uppnåtts som innebär att inom WP får Sovjetunionen ha högst 13 300 stridsvagnar, 13 700 artilleripjäser, 20 000 övriga pansarfordon, 1 500 helikoptrar samt 5 150 stridsflygplan. Detta innebär en höjning procentuellt jämfört med NATO-förslaget. Inom Warszawapakten har interna förhandlingar lett till att Sovjetunionen accepterat att marginellt ytterligare minska sitt innehav av stridsvagnar (13 150) och artilleri (13 175).

### Regionala tak

Olika förslag om ett system av regionala undertak för fördragsreglerade vapen lades fram i förhandlingen. Ett primärt mål är att det i framtiden inte skall bli möjligt att koncentrera tunga vapen i det centrala Europa. Exempelvis skulle enligt det ursprungliga västförslaget ingen sida få stationera mer än 8 000 stridsvagnar vid aktiva förband i det inre reduktionsområdet, dvs Tyskland, Tjeckoslovakien, Polen och Benelux. Efter hand utökades centralområdet med Ungern och stridsvagnsantalet sattes till 7 500.

Nästa reduktionsområde inifrån sett omfattar det inre reduktionsområdet jämte de fyra sovjetiska militärdistrikten (Baltiska, Vitryska, Karpatiska och Kiev) samt Danmark, Storbritannien, Frankrike och Italien. Taket har här satts till 10 300 stridsvagnar vid förband. I det näst yttersta reduktionsområdet som omfattar ovan nämnda områden plus Moskva och Volga - Ural militärdistrikt samt Spanien och Portugal är motsvarande siffror 11 800 vid förband. För de yttre delarna av tillämpningsområdet, dvs. Europas flanker begränsas antalet stridsvagnar till 4 700 för vardera sidan. Vidare får vardera alliansen ha 3 500 stridsvagnar i förråd. Motsvarande strukturering gäller för de båda andra tunga konventionella vapenkategorierna artilleri och pansrade stridsfordon. Vissa särskilda bestämmelser gäller för förrådshållning inom flankområdena och för tillfällig förstärkning av dem.



Frågan om begränsning av flygstridskrafternas storlek introducerades i förhandlingarna vid en något senare tidpunkt och ansågs då vara en västlig eftergift inför ett starkt krav från öst. Det tog emellertid lång tid att uppnå enighet. De mest besvärliga delfrågorna har varit det renodlade jaktflyget, det landbaserade marinflyget och de tunga skolflygplanen. Tak har satts för högsta innehav av flyg som en allians (6 800 flygplan) och ett visst land får ha (5 150 flygplan). Det innefattar då allt flyg utom strategiskt bombflyg och marinflyg med vissa särskilda bestämmelser för skolflygplan. Detta innebär att taket har satts betydligt högre än vad som tidigare förutsetts.

Frågan om beväpnade helikoptrar har inte skapat några större svårigheter. Den löstes i realiteten genom den kompromiss som uppnåddes tidigt 1990. Lösningen innebär att taket på 2 000 helikoptrar för vardera gruppen av stater endast avser de tyngst beväpnade helikoptrarna, de s.k. attackhelikoptrarna. Tak för enskild stat har satts till 1 500. Helikoptrar med lättare beväpning berörs ej av taket.

I samband med Ottawasessionen av "Open Skies" nåddes enighet om de truppstyrkor som USA och Sovjetunionen skall få ha stationerade utomlands i Europa 195 000 man vardera jämte 30 000 man amerikansk trupp utanför centralområdet (väsentligen personal för betjäning av baser etc). Personalfrågan kommer att bli föremål för fortsatt förhandling i CFE.

Den sovjetiska tvekan ifråga om denna lösning är i skenet av utvecklingen i Östeuropa förstaelig, eftersom möjligheterna för stationering av sovjetisk trupp i Europa utanför eget territorium med tiden kommer att bli små och sedan sannolikt helt försvinner. I Londondeklarationen från NATO:s toppmöte i juli 1990 nämns emellertid möjligheten att trupptak i Europa inklusive för det förenade Tysklands stridskrafter som nästa steg i den fortsatta CFE-förhandlingen. Den tysk-sovjetiska överenskommelsen om storlek på de tyska stridskrafterna, 370 000 man i stående förband, skulle då ingå i ett system av trupptak för alla CFE-stater.

Redan vid CFE-förhandlingens början fanns det en gemensam uppfattning om nödvändigheten att komplettera de numeriska begränsningarna med stabiliserande åtgärder och ett omfattande informations- och verifikationssystem. CFE-avtalet innehåller emellertid endast ett fåtal s.k. stabiliserande åtgärder. Här torde ett omfattande arbete återstå antingen inom ramen för den fortsatta CFE-förhandlingen eller som del av CSBM-förhandling-



en. Men kombinationen av ett detaljerat informationssystem med omfattande inspektionsmöjligheter på marken och från luften, är avsett att tillsammans bilda ett solitt verifikationssystem.

Förändringarna inom Warszawa-pakten har inneburit att den ursprungliga förutsättningen för ett CFE-avtal, paritet mellan de två maktblocken, i grunden också har förändrats. Trots detta har parterna kunnat avsluta ett avtal efter de riktlinjer som från början styrte förhandlingen. Sådana övergripande intressen som behov av avspänning och yttre och inre ekonomiskt samarbete har gjort att Sovjetunionen kunnat acceptera de omfattande, militärt betydelsefulla eftergifter man fått göra. Ett CFE-avtal har också varit en förutsättning för att den nya europeiska fredsordningen med dess löften om stabilitet, säkerhet, samarbete och utveckling skulle kunna förverkligas genom beslut vid det nyligen hållna ESK-toppmötet i Paris.

### **Förtroende- och säkerhetsskapande åtgärder jämte vissa kompletterande arrangemang**

Stockholmsdokumentet var ett resultat av den konferens om förtroende- och säkerhetsskapande åtgärder och nedrustning i Europa som ägde rum i Stockholm från januari 1984 till september 1986. Detta slutdokument innehåller förutom åtagandet att avstå från hot om eller bruk av våld bestämmelser som reglerar information, observation och verifikation av militära aktiviteter i Europa. Vissa åtaganden att begränsa aktiviteternas omfattning görs också. Jämfört med stadganden i ESK:s Slutakt från Helsingfors 1975 innebar Stockholmskonferensens resultat avsevärda framsteg i fråga om öppenhet och förutsägbarhet beträffande militär verksamhet.

Resultaten från Stockholm betydde emellertid inte att hela utrymmet för förtroende- och säkerhetsskapande åtgärder skulle vara täckt.

Redan vid Stockholmskonferensens avslutning underströk öststaterna behovet av åtgärder inriktade på flyg- och sjöstridskrafternas verksamhet. Vidare ansåg väststaterna och flera neutrala och alliansfria stater, NN-staterna, däribland Sverige, att CSBM:s inte bara skulle avse militära aktiviteter utan att de borde täcka även stridskrafternas fredstida styrka, gruppering m.m. Flera ESK-stater menade också att de antagna begränsningsåtgärderna visserligen innebar ett genombrott men att de borde förstärkas och utvecklas ytterligare.

CSBM-förhandlingens övergripande mål som de definierades i slutdokumentet från ESKs uppföljningsmöte i Wien är att bygga förtroende och säkerhet och att skapa ökad stabilitet och uppnå framsteg i fråga om nedrustning, i syfte att minska militär konfrontation och förbättra säkerheten för alla.

I praktiken har CSBM-förhandlingen handlat om att fördjupa och utveckla Stockholms-dokumentets regler om förtroende- och säkerhetsskapande åtgärder. Målet uppnås dels genom att nya åtgärder överenskoms, dels genom att redan existerande CSBMs förbättras på grundval av vunna erfarenheter. En överenskommelse om sådana åtgärder är till sin natur avsedd att bli ett permanent och långsiktigt verkande arrangemang mellan staterna i Europa.

Förhandlingen har ägt rum i enlighet med Madridmandatet, dvs. oförändrade villkor beträffande tillämpningsområde inklusive det s k funktionella sambandet avseende aktiviteter med stridskrafter i omgivande havsområden och lufterum samt krav på att överenskommelsen skall vara politiskt bindande och åtgärderna verifierbara och militärt betydelsefulla. CSBM-förhandlingen har sålunda utgått ifrån Stockholms-dokumentets regler om öppenhet i vad avser större militära aktiviteter.

Redan tidigt under CSBM-förhandlingen lade såväl öst som väst och NN-gruppen fram omfattande förslag till nya och förbättrade CSBMs. Förslagen har under förhandlingens gång kompletterats.

En gemensam nämnare för ett antal förslag som lagts fram under senare delen av CSBM-förhandlingen var en förskjutning av den föreslagna åtgärdens mål från att beröra en viss aktuell militär aktivitet till att täcka bredare och mindre väl definierade företeelser liksom mer långsiktiga utvecklingsmöjligheter. Bildandet av permanenta ESK-institutioner samt regelbundna kontakter på hög nivå och förbättrad kommunikation är viktiga beståndsdelar i denna nya typ av förslag.

Den 17 november 1990 kunde de 34 ESK-staterna anta ett nytt CSBM-dokument - Wien-dokumentet 1990 - som överlämnades till mötet i Paris med ESK:s stats- och regeringschefer 19-21 november 1990. Wien-dokumentet innehåller dels ett antal avsnitt som behandlar nya förtroende- och säkerhetsskapande åtgärder, dels har Stockholmsdokumentets bestämmelser med förbättringar och förtydliganden integrerats i texten. Av dokumentet framgår också att CSBM-förhandlingarna kommer att fortsätta i enlighet med Madrid-mandatet och Slutdokumentet från ESK:s uppföljningsmöte i Wien.



Till de nya åtgärderna hör ett åtagande att årligen utbyta information om mark- och flygstriidskrafternas styrka, gruppering mm, planer för introduktion av nya vapensystem samt innehåll i respektive lands försvarsbudget. Information skall utvärderas genom besök vid förband enligt ett kvotsystem. I syfte att öka förtroendet och minska militära risker ingår i överenskommelsen bl.a. en rättighet att ställa frågor och snabbt få svar då ett land anser att dess nationella säkerhet berörs av en ovanlig militär aktivitet i ett annat land. Bilaterala och multilaterala möten kan också påkallas inom ramen för detta system, som också har nära sammanhang med det centrum för förhindranden av konflikter som skall upprättas enligt Parismötets beslut. Bland nya CSBM:s ingår även ett särskilt kommunikationsnät samt en överenskommelse om årliga möten för att utvärdera och diskutera pågående och framtida implementering av överenskomna förtroende- och säkerhetsskapande åtgärder.

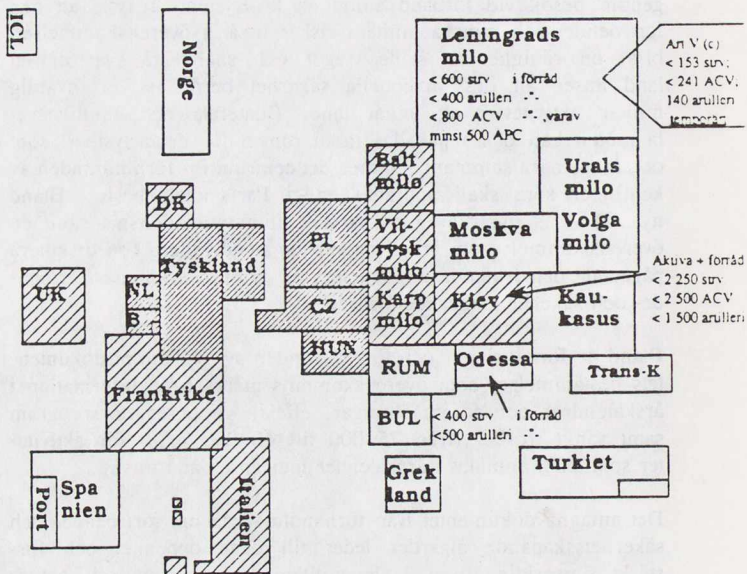
Bland de förbättringar och förtydliganden av Stockholmsdokumentets bestämmelser som överenskommit märks ökad information i årskalendrar och föranmälningar, effektivare observatörsprogram samt sänkt tröskel (från 75 000 till 40 000 man) för aktiviteter som skall anmälas i årskalender mer än ett år i förväg.

Det antagna dokumentet från förhandlingarna om förtroende- och säkerhetsskapande åtgärder leder till ökad öppenhet och förstärkt ömsesidig insyn i de militära strukturerna och aktiviteterna. Det system för riskreduktion samt kontakt- och samarbetsarrangemang som dels ingår i Wien-dokumentet, dels överenskommit i annat sammanhang, förstärker de traditionella åtgärderna. Därigenom erhålls en effekt som borde innebära en avsevärd stabilisering på det militära området.

Inför ESK:s uppföljningsmöte i Helsingfors växer nu en enighet fram att efter detta möte inleda samlade förhandlingar angående nedrustning och förtroende- och säkerhetsskapande åtgärder. En viktig uppgift inför denna förhandling är att förnya det existerande Madridmandatet på sådant sätt att uppnådda resultat och vunna erfarenheter kan utnyttjas i denna utvidgade förhandling. Redan under 1991 torde konsultationer kunna inledas för att underlätta överenskommelse vid Helsingforsmötet.



© TESLA  
CFE-zoner 901217



(För vardera alliansen)

	<b>Strv:</b>	<b>Art:</b>	<b>ACV:</b>
= ATTU	20 000 (3 500 i förråd)	20 000 (3 000 i förråd)	30 000 (2 700 i förråd)
("Tak" för en stat	13 300	13 700	20 000)
"Flankerna"	4 700	6 000	5 900
*	11 800 *	11 000 *	21 400 *
*	10 300 *	9 100 *	19 260 *
*	7 500 *	5 000 *	11 250 *

\* i "Active units"

<b>Hela ATTU:</b>	< 6 800 Combat Aircraft	< 2 000 Attack Helicopters
"Tak" för en stat	< 5 150 -"	< 1 500 -"

Skissen ovan illustrerar hur avtalets s.k. TLE enligt CFE-avtalet har fördelats geografiskt inom Europa från Atlanten till Ural.

## 5 Europeisk säkerhet

I de direktiv regeringen fastställde den 8 december 1988 ges försvarskommittén följande uppdrag:

"Redovisa sådana prognoser som med rimlig säkerhet kan göras om resultat av framtida stabilitets- och nedrustningsförhandlingar, i synnerhet ESK-processen, liksom de konsekvenser detta enligt kommitténs mening bör få för svensk försvarsplanering."

De närmare riktlinjerna för förhandlingar om förtroende- och säkerhetsskapande åtgärder respektive nedrustning inom ramen för ESK-processen (CSBM och CFE-förhandlingarna) fastställdes i januari 1989. De allmänna målen för CFE-förhandlingen är, som tidigare nämnts, att stärka stabilitet och säkerhet i Europa genom upprättandet av en stabil och säker balans pakterna emellan på lägre styrkenivåer. Vidare är syftet med förhandlingen att eliminera förmågan att genomföra överraskande angrepp samt inleda storanfall. Dessa mål har nu i hög grad uppnåtts. Till detta har även starkt bidragit att förhandlingarna och de politiska förändringar som ägt rum i Europa under den tid som förhandlingarna pågått, 1989 och 1990, kommit att verka i samma riktning. Det kan till och med hävdas att den politiska utvecklingen varit snabbare än framstegen vid Wienförhandlingarna. Bland dessa politiska förändringar märks Tysklands enande och det sovjetiska återtagandet från Östeuropa och den därmed sammanhängande upplösningen av Warszawapakten. Warszawapakten kommer sannolikt att formellt upphöra som militärallians inom kort när WTO-staternas politiska konsultativa kommitté har tagit ställning till en begärd rapport i frågan. Det militära samråd i pakten, som alljämt förekommer, är inriktat dels på att praktiskt hantera tillbakadragandet av sovjetiska styrkor, dels på att samråda om förhandlingsfrågor i CFE.

Även de unilaterala förändringar och de bilaterala överenskommelser som träffats (se 4.2.1) har stor betydelse för en bedömning av den säkerhetspolitiska situationen i Europa. De sov-

jetiska stationerade styrkorna håller på att dras bort från Tjeckoslovakien och Ungern och det före detta Östtyskland. Dessutom har Tjeckoslovakien och Ungern förändrat sina nationella försvarsdoktriner. Vid doktrinseminariet i Wien 1990 klargjordes att dessa länders militära styrkor inte avses delta i kollektiva offensiva operationer västerut. Styrkornas framtida uppgifter skall vara begränsade till att försvara nationellt territorium från vilken riktning hotet än må komma. Den polska försvarsmaktens framtida uppgifter har inte uttryckts lika klart, men landets försvarsmakt kommer att få sina uppgifter definierade i entydigt nationella försvarstermer. Även Sovjetunionens militära doktrin håller på att förändras i mer defensiv riktning.

Enligt den överenskommelse som träffats mellan president Gorbatsjov och förbundskansler Kohl skall det sovjetiska tillbakadragandet från Östtyskland vara genomfört före utgången av 1994. Det kommer att följas av tysk trupputfyllnad. Emellertid kommer innan tillbakadragandet genomförts, dvs under de närmaste tre till fyra åren, de tyska styrkorna i området att vara av territorialförsvarstyp och inräknas i den västliga potentialen. Efter det att tillbakadragandet fullbordats kommer reguljära tyska trupper, de som är fullt integrerade i NATO:s kommandostruktur, att kunna stationeras i den tidigare östtyska delen av Tyskland. Icke-tysk trupp skall i fortsättningen inte tillåtas stationeras i detta område.

Förlusten av allierade i militär bemärkelse innebär att Sovjetunionen visavi NATO förlorar ett operationsdjup på 600-800 km i väster och 250-300 km i söder. Det innebär att Sovjetunionen i sin krigsplanering måste räkna med att i händelse av krig med NATO föra striden på eget område och med egna resurser.

Sovjetunionens möjligheter att från framskjutna positioner i Centraleuropa genomföra angrepp med kort förvarning med utnyttjande av motsidans ringa strategiska djup försvinner.

De politiska förändringarna tillsammans med begränsningarna ifråga om tunga konventionella vapen medverkar också kraftigt till att ett överraskande anfall i Centraleuropa, blir svårt att genomföra. Reduceringen av östsidans och då i synnerhet Sovjetunionens stora kvantitativa överlägsenhet innebär en förbättring av säkerheten i Europa. De konventionella nedskärningarna bidrar till att reducera behovet av hög insatsberedskap med i Europa stationerade stridskrafter. Nya rörliga förbandstyper kan dock ställa andra krav på insatsberedskap.

\*\*\*



Med den geopolitiska situation som nu växer fram skapas också nya strategiska och säkerhetspolitiska problem. Sålunda kommer de centraleuropeiska länderna Polen, Tjeckoslovakien och Ungern att försättas i ett läge där de har att leva som grannar med ett militärt starkt Sovjetunionen, även om landet för närvarande genomgår en ekonomisk och politisk svaghetsperiod, och med ett Tyskland vars styrka och betydelse av allt att döma kommer att öka. Detta innebär att man inte kan utsluta att de historiskt välkända problemen för buffertstaterna i centrala och östra Europa kan återuppstå i en ny skepnad.

Den stormakt som nu växer fram i det centrala Europa, det enade Tyskland, kommer att få en tung och betydelsefull roll i varje tänkbar säkerhetspolitiskt struktur i Europa. Vad som händer i spänningsfältet mellan dessa stormakter, Tyskland och Sovjetunionen, kommer i hög grad att påverka villkoren för säkerhet och samarbete i Europa.

Av avgörande betydelse blir det därför att Sovjetunionen inte isoleras från det fredliga samarbetet i Europa. De förhandlingar om militära frågor samt om politiskt, ekonomiskt, kulturellt och annat samarbete som pågått i Wien och annorstädes och vars resultat stadfästas genom Parismötet i november 1990 har utmynnat i åtgärder som syftar till att inkludera Sovjetunionen.

\*\*\*

Systemet med spärrar mot styrkekoncentrationer i Centraleuropa har haft till följd att utrymme skapas för möjliga förstärkningar på flankerna under de övergripande styrketaken. Frågan om konsekvenserna för flankerna har dock efter hand kommit att erkännas som en viktig fråga av de i CFE-förhandlingen deltagande staterna. Den snabba avvecklingen av sovjetiska styrkor i Tjeckoslovakien och Ungern och det sovjetiska uttåget inom blott ett fåtal år från Tyskland har ytterligare aktualiserat problemet.

En viktig fråga är då exempelvis var de sovjetiska resurserna skall placeras i Sovjetunionen, när de dras tillbaka från de övriga Warszawapaktsstaternas territorier.

Militära skäl talar fortfarande för att de sovjetiska styrkor som varit framskjutet stationerade i Östeuropa, när de dras tillbaka, stationeras så långt fram på sovjetiskt territorium som avtalen medger, dvs. i de västliga militärdistrikten. En-

ligt det regionala fördelningssystem som ingår i CFE-avtalet skulle, starka stridskrafter kunna grupperas i de Baltiska, Vitryska och Karpatiska militärdistrikten, liksom i Kievs militärdistrikt. Vissa spärregler mot förstärkning av flankerna har dock utarbetats.

Som exempel kan nämnas att Sovjetunionen med bibehållen organisationsstruktur (samband stridsvagnar och division) skulle kunna ha omkring 50 divisioner, varav 3/4 är stående, inom tillämpningsområdet efter implementeringen av CFE. Om Sovjetunionen maximalt utnyttjar de regionala tak som överenskommit och strävar efter att ha så framskjutna positioner som möjligt kommer ca hälften av dessa divisioner att kunna placeras i de västligaste militärdistrikten. Denna siffra bör jämföras med dagens, dvs. 60 divisioner totalt i Sovjetunionens västra TVD.

Redan vid CFE-förhandlingens början fanns det en gemensam uppfattning om nödvändigheten att komplettera de numeriska pariteterna med s.k. stabiliserande åtgärder och ett omfattande informations- och verifikationsystem. I det antagna CFE-avtalet finns emellertid bara ett fåtal begränsningsregler. Genom att även frågor av denna typ behandlas i CFE-förhandlingen finn ett nära samband med CSBM-förhandlingen.

I analysen av CFE-avtalets säkerhetspolitiska effekter bör hänsyn tas inte bara till den mängd som försvinner utan också till de resurser som kommer att finnas kvar. Sålunda får man utgå ifrån att båda sidorna kommer att förstöra de vapen som är äldst eller till och med obsoleta. Därför kan noteras att inte blott de modernaste vapnen bibehålls, utan att en omfördelning av vapen mellan staterna inom en allians blir möjlig. Detta kan leda till att vissa länder med hittills relativt låg materiell kvalitet kan förbättra denna utan att bryta mot avtalet. Samma förhållande gäller för övrigt inom en krigsmakt, dvs. ingenting hindrar att förband grupperade i lägre prioriterade områden nu ges högre materiell kvalitet.

Sovjetunionen har under tiden för förhandlingarna samlat mängder materiel öster om Ural, dvs. utanför tillämpningsområdet för CFE-avtalet. Det innebär att under åtminstone några år en avsevärd materielreserv har skapats.

Några förbud mot omstrukturering av styrkorna finns inte. Såsom framgår av Londondeklarationen den 6 juli skall NATOs styrkor ges kraftigt ökad rörlighet och flexibilitet inom ramen för en reviderad doktrin. Även på den sovjetiska sidan kan förväntas en omstrukturering inom ramen för befintliga resurser. Det bör också observeras att CFE-förhandlingen hittills berört enbart



vissa kategorier av materiel avsedda för strid i Centraleuropa. Andra vapensystem eller transportmedel har inte alls varit föremål för förhandling.

\*\*\*

De politiska förändringarna i Östeuropa liksom den stabilisering av centralfronten, som när allt vägts samman blir följden av CFE-avtalet, måste tolkas som säkerhetspolitiskt klart gynnsamma för Sverige. I synnerhet som Sverige och dess närområde utgör ett flankområde till Centraleuropa, får en stabilare och säkrare situation i Centraleuropa positiva effekter för Sveriges säkerhet. För framtiden blir det givetvis en viktig fråga om konflikthot för Sveriges del uteslutande är länkade till en storkonflikt som bryter ut i Centraleuropa.

I den totalt sett ljusnande bilden för svensk säkerhet finns det anledning att peka på några faktorer, som berörts ovan. Dels måste man räkna med möjligheten av en förstärkning, inte blott relativt utan i något fall också i absoluta tal, av sovjetiska styrkor inklusive flygförband i sådana för Sverige vitala områden som Leningrads och Baltikums militärdistrikt. Attackflygförband som tidigare varit stationerade i Ungern och Östtyskland har omstationerats till dessa båda militärdistrikt. Dylika omgrupperingar kan bli en följd av politiskt och avtalsmässigt nödvändiggjorda tillbakadraganden från Centraleuropa.

En konsekvens av utvecklingen såväl i väst som öst är en ökad betoning av betydelsen av rörlighet och flexibilitet. Man kan notera, att CFE-förhandlingen ännu inte omfattar de operativt mest rörliga förbanden, såsom luftlandsättnings- och amfibieförbanden. Nya högrörliga förband kan tillkomma. Med rörlighet ökar möjligheten till överraskning. Det har vidare spekulerats om att en strategisk stabilisering på Centralfronten i en kris-situation skulle kunna öka intresset för operationer över flankerna med utnyttjande av attackflyg, kryssningsrobotar, sjö- och luftburna styrkor i operationer syftande till att ta geografiskt begränsade mål. Det nordiska området, i synnerhet dess tillgång till baser och dess säkerhetspolitiskt vitala luftrum, förblir viktigt i relation till sådana strategiskt känsliga områden som Kola-halvön och Norska havet.

\*\*\*

Ett svenskt aktivt deltagande i utformningen av den nya europeiska samarbets- och säkerhetsordningen i Europa är ett säkerhetsintresse av första rang.



I förhandlingarna om konventionell nedrustning har varken Sverige eller övriga alliansfria eller neutrala länder ännu så länge haft möjlighet att delta. Som tidigare framgått berörs Sverige i hög grad av de strukturförändringar som följer av CFE-avtalet. De konventionella styrkornas storlek och struktur påverkar direkt Sveriges militärpolitiska situation. Vi kan eventuellt också bli berörda av de kompletterande arrangemang som blir följden av CFE-avtalet angående bland annat verifikation, information och s.k. stabiliserande åtgärder. Det är därför värdefullt att Sverige, liksom övriga alliansfria och neutrala länder, vilket nu i princip överenskommits vid Paristoppmötet, bereds tillfälle att på likvärdig bas medverka i de nedrustningsförhandlingar som väntas följa efter det att CFE- och CSBM-förhandlingarna avslutats i Wien. En förändring och modernisering av förhandlingsmandatet blir under alla omständigheter nödvändig eftersom Warszawapakten inom en inte alltför avlägsen framtid upphör att utgöra ett fungerande instrument även i förhandlingsssammanhang. Den politiska och militära utvecklingen i Europa gör det sannolikt att en ny förhandling öppnas efter ESKs uppföljningsmöte i Helsingfors 1992.

En betydelsefull princip i nedrustningssammanhang är att överenskommelser om nedrustning och säkerhets- och förtroendeskapande åtgärder (CSBM) inte utformas på ett sådant sätt att de försämrar säkerheten för någon stat. Även om den samlade effekten av ett avtal, antaget i enighet, är positiv får man räkna med att ett sådant avtal kan medföra vissa säkerhetspolitiska kostnader. Sverige, liksom andra icke alliansanslutna länder, måste därför noga analysera och söka minimera eventuella negativa effekter ett förhandlingsutfall kan medföra. Ett sådant exempel är den rätt till inspektion som inryms i Stockholmsdokumentet. I detta fall bedömdes fördelarna större än nackdelarna.

Det är vidare angeläget, från svenska utgångspunkter, att hänsyn tas till den nordiska stabiliteten. De nordiska länderna har valt olika säkerhetspolitiska lösningar. Sverige och Finland för en neutralitetspolitik medan Danmark, Island och Norge är medlemmar i NATO. Detta är ett förhållande som måste beaktas då vissa förslag kan påverka de nordiska länderna på olika sätt. Vidare är det angeläget att vid en bedömning av såväl andra länders som våra egna förslag, syftande till fördjupad stabilitet i Europa, beakta de asymmetriska förhållanden som råder för de båda hittillsvarande huvudaktörerna i de europeiska förhandlingarna, USA och Sovjetunionen. För att nämna ett exempel, som framförallt har relevans på det marina området, kan NATO även efter det att de nu pågående nedskärningarna ge-

nomförts, ha ett behov av att upprätthålla och skydda sina transportvägar över Atlanten i händelse av krig. Det innebär att NATO och Sovjetunionen bedömer förslag inom detta område utifrån olika förutsättningar. Ett annat exempel som berör CFE-förhandlingarna där förslag bedöms utifrån olika förutsättningar är kravet på en tillräcklig luftförsvarsförmåga. För att tillgodose kravet på politisk och militär stabilitet måste hänsyn i nedrustningsförhandlingarna tas till sådana asymmetriska förhållanden.

\*\*\*

Syftet med CFE-förhandlingen har i dess första fas varit att försvåra eller omöjliggöra storanfall samt att öka förvarningstider på sådant sätt att inte heller överraskande angrepp kan genomföras. Detta syfte torde ha nåtts när överenskommelsen genomförts. Det är ändå av stort värde att förhandlingar om konventionella styrkor i Europa nu fortsätter. Man måste dock beakta att begreppet balans förlorat mycket av sin mening i Europa till följd av de politiska förändringarna i Europa. För att bevara och fördjupa stabilitet i Europa torde förtroende- och säkerhetsskapande åtgärder relativt sett bli viktigare än tidigare.

Vid sidan av reduktioner och tillbakadragande i Europa har antalet och storleken av militära manövrar minskat. Vissa förband har fått lägre beredskap. Sammantaget bidrar dessa förändringar till att försvåra storskaliga, överraskande angrepp. En verkningfull åtgärd kan vara att söka avtalsbinda sådana utvecklingstendenser för att försvåra återgång till tidigare mer intensiva militära verksamhetsmönster.

Vidare finns det anledning att överväga exempelvis förslag

- som begränsar andelen av ett lands trupper som vid ett och samma tillfälle befinner sig i fält vid övningar
- som skapar naturliga flaskhalsar, t.ex. begränsningar av transportfordon för stridsvagnar,
- som begränsar personaluppfyllnad i stående förband.

\*\*\*

I fortsatta militära nedrustningsförhandlingar är det ett svenskt intresse att främja en minskning av sådan militär offensiv kapacitet i vårt närområde som skulle kunna utnyttjas vid angrepp mot Sverige. Sådana förändringar skulle verka i

stabiliserande riktning. Det skulle kunna åstadkommas genom minskning av exempelvis:

- 1) luftlandsättningsförband.
- 2) långräckviddigt attackflyg
- 3) amfibieförband
- 4) specialbyggt militärt överskeppningstonnage
- 5) offensiva armétridskrafter

Ur svensk synvinkel vore det exempelvis angeläget att särskilt i norra Europa begränsa modernt utrustade, rörliga och eldkraftiga styrkor och förband som är specialanpassade för strid i nordisk/arktisk terräng - förbandstyper som inte alls eller endast marginellt berörs av generella förslag utarbetade mot bakgrund av förhållanden i Centraleuropa.

Samtidigt är det viktigt att inte etablera särordningar som bidrar till en regionalisering och som kan skapa ett intryck av att Norden inte tillhör den europeiska säkerhetsordningen. En möjlighet att minska denna risk vore att under generella avtal i Europa införa specialbestämmelser anpassade efter särskilda förhållanden i olika regioner.

Det är även ett svenskt intresse att bestämmelser om regionala tak utformas på ett sådant sätt att stora koncentrationer av förband i de nordliga områdena försvåras och/eller kan observeras tidigt.

Flankproblematiken bör även fortsättningsvis uppmärksammas i förhandlingarna.

Även de särskilda problem som det innebär för oss att ha ett försvar grundat på mobiliseringssystem måste beaktas. Både de nordiska länderna och NNA-staterna har i stor utsträckning sådana försvarsstrukturer.

\*\*\*

Försvarsplanering är med nödvändighet en långsiktig process. Det tar i allmänhet många år mellan beslut om materielanskaffning och organisationsförändring och beslutens förverkligande. Insyn i stormakters och militärpakters långsiktiga strukturella förändringar kan ge Sverige det rådrum som kan behövas för att



i förekommande fall vidta åtgärder och förändra de försvarspolitiska prioriteringarna.

För att främja långsiktig eller strategisk stabilitet bör fortsatt ökad öppenhet om militära planer eftersträvas genom att ytterligare utvidga den överenskommelse som nu uppnåtts i Wien. Det kan exempelvis handla om mer långsiktig information om introduktion av vapen och utrustning samt om omstrukturering och omflyttning av förband och om ändrade befälsförhållanden. Även öppenhet i fråga om militärbudgetarnas utgiftsida kan på sikt intressant information om trender och tendenser, vilket kan bidra till strategisk stabilitet.

Långsiktigt inriktad information som ges i multilaterala sammanhang kan även användas för att verifiera uppgifter som har erhållits på annat sätt. Sådan information ger också möjlighet att bedöma trovärdigheten av deklarerade doktriner och doktrinförändringar.

\*\*\*

Förhandlingarna om förtroende- och säkerhetsskapande åtgärder i Wien, CSBM-förhandlingarna har bl.a. avsett öppenhet vad gäller större militära aktiviteter, detaljerad information om de väpnade styrkornas struktur och förbättrad insyn i deras aktiviteter. Från svenska utgångspunkter bör särskilt luftburna inklusive helikopterburna och amfibiska operationsmöjligheter uppmärksammas, eftersom de kan spela en viktig roll i det nordiska området. Detaljinformationen skall vara möjlig att verifiera genom bl.a. inspektionsförfarande. Det system som sålunda skall skapas är avsett att förse staterna med politiskt och militärt tydlig information och därmed förbättrad förvarning, som kan ge god krisstabilitet. Betydelsen av detta för ett mobiliseringsberoende försvar som det svenska är uppenbar. De överenskomna, årliga utvärderingsmötena ger deltagarstaterna möjlighet att diskutera och gemensamt utvärdera genomförandet av gjorda åtaganden. Mötena bör utnyttjas för att ge ökad stadga och konsekvens åt den omfattande serien av CSBMs.

Under intryck av förändringarna i Europa har i CSBM-förhandlingarna lagts förslag som berör krishantering och konfliktförebyggande åtgärder. Dessa bör kunna ses som element i den process som avser skapandet av en europeisk samarbets- och säkerhetsordning. Av särskild betydelse är det förslag om en mekanism för konsultationer mellan medlemsstaterna med anledning av ovanliga militära aktiviteter, som av någon stat upplevs som oroande från säkerhetssynpunkt. Förslaget har antagits och ingår nu i Wien-dokumentet.

Ett förslag om att inrätta ett center för att förhindra konflikter (CPC), för datautbyte, åtgärder för att förebygga konflikter och krishantering med mera håller på att förverkligas. Vidare kommer en struktur av regelbundna politiska toppmöten mellan alla ESK-stater, jämte årliga utrikesministermöten om europeisk säkerhet och samarbete, att vara huvudelementen i ett konsultationssystem ägnat att främja säkerhet och stabilitet.

Genom de institutioner och samsarbetsstrukturer som växer fram ur ESK-processen förverkligas det som under många år stått på ledande europeiska politikernas önskelista, nämligen en europeisk säkerhetspolitisk samsarbetsordning. Denna ordning kan bygga på den säkerhetsstruktur som blir resultatet av CSBM-förhandlingarna och CFE-förhandlingarna och de konsekvensbeslut som kan följa ifråga om strategiska överväganden bl.a. i vad avser kärnvapen användning.

## 6 Avslutning

I 1988 års försvarskommittés betänkande, (SOU 1990:5) Svensk säkerhetspolitik i en föränderlig värld, anføres följande:

"Sveriges säkerhetspolitik syftar ytterst till att bevara vårt lands oberoende. Vårt säkerhetspolitiska mål är att i alla lägen och i former som vi själva väljer trygga en nationell handlingsfrihet.

I strävandena att säkerställa dessa mål utformas Sveriges säkerhetspolitik väsentligen i ett samspel mellan utrikespolitiken och försvarspolitiken.

En fast och konsekvent alliansfri utrikespolitik, som understryker vår beslutsamhet att stå obundna, är grundläggande för den svenska säkerhetspolitiken. Till denna hör också en aktiv internationell politik syftande till **avspänning, internationell nedrustning** och fredlig utveckling liksom till internationell solidaritet och rättvisa."

Utrikesutskottet har i sitt betänkande 1990/91:UU4 uttryckt följande: "Sveriges strävan på nedrustningsområdet är även ett led i vår säkerhetspolitik, som ytterst syftar till att öka vår egen säkerhet."

Sverige har sedan lång tid aktivt deltagit i det internationella säkerhetsskapande arbetet, för att tillvarata våra säkerhetspolitiska intressen och främja en fredlig utveckling. Sveriges deltagande i detta arbete utgår från en syn på säkerhet och samarbete, som betonar det gemensamma intresset för fred och säkerhet.

Det internationella arbetet för avspänning och internationell nedrustning bedrivs i olika sammanhang och i skilda fora. För det första bedrivs multilaterala förhandlingar inom FNs nedrustningskonferens i Genève (CD). För det andra bedrivs ett brett internationellt säkerhetsskapande arbete inom den euro-



peiska säkerhetskonferensens ram (ESK) och för det tredje förhandlar USA och Sovjet direkt. (Även Tyskland och Sovjet har förhandlat om militära styrkor inom ramen för 2 + 4 samtalen.)

I direktiven till 1988 års försvarskommitté ges kommittén följande uppdrag:

"De internationella nedrustningsförhandlingarna har i ökande grad kommit att beröra frågor av direkt betydelse för vårt närområde. Denna tendens kan antas bestå. Kommittén bör mot denna bakgrund redovisa sådana prognoser som med rimlig säkerhet kan göras om resultat av framtida stabilitets- och nedrustningsförhandlingar, i synnerhet ESK-processen, liksom de konsekvenser detta enligt kommitténs mening bör få för svensk försvarsplanering. I anslutning till detta bör kommittén överväga vilka åtgärder för rustningskontroll och nedrustning som vid en säkerhetspolitisk helhetsbedömning ter sig särskilt betydelsefulla och angelägna för Sveriges del."

Sverige har sedan länge en väl definierad politik för deltagandet i CD och i FN-sammanhang. Det har exempelvis uttryckts av utrikesutskottet i betänkandet 1990/1991 UU:4.

När det gäller Europafrågorna har utvecklingen den senaste tiden varit omvälvande och glädjande. Toppmötet i Paris innebar större framsteg inom både CFE-förhandlingarna och CSBM-förhandlingarna än många förväntat sig. Det har bland annat medfört att många av de förslag Sverige drivit i CSBM-förhandlingarna nu genomförts i en första etapp.

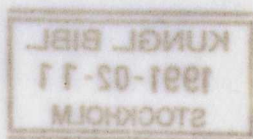
Sverige har under lång tid aktivt verkat för att europeiska nedrustningsförhandlingar inleds inom ESK. I samband med toppmötet i Paris i november 1990 har nu en överenskommelse ingåtts mellan de 34 deltagarstaterna som synes öppna vägen för detta. I Paris-dokumentet heter det:

"Following a period for national preparations, we look forward to a more structured co-operation among all participating States aimed at establishing by 1992, from the conclusion of the Helsinki Follow-up Meeting, new negotiations on disarmament and confidence- and security-building open to all participating States."

Denna utveckling innebär att såväl Sverige som övriga alliansfria och neutrala stater bereds tillfälle att delta i de nedrustningsförhandlingar som väntas inledas efter ESK-mötet i Helsingfors 1992.

Det är angeläget att, innan mandatförhandlingar inleds, noga diskutera och förbereda svenska förslag som är motiverade utifrån en säkerhetspolitisk helhetsbedömning.

Toppmötet i Paris avslutades så sent som den 21 november 1990. Det har därför av tidsskäl inte varit möjligt att inom ramen för denna grupps arbete utarbeta preciserade förslag på angelägna åtgärder för de kommande förhandlingarna.



Das ist ein...  
 ...  
 ...  
 ...  
 ...  
 ...

KUNGL. BIBL.  
 1991-02-11  
 STOCKHOLM



# Statens offentliga utredningar 1990

## Kronologisk förteckning

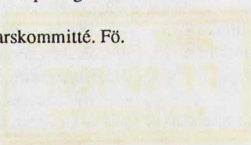
---

1. Företagsförvärv i svenskt näringsliv. I.
2. Överklagningsrätt och ekonomisk behovsprövning inom socialtjänsten. S.
3. En idrottshögskola i Stockholm - struktur, organisation och resurser för en självständig högskola på idrottens område. U.
4. Transportrådet. K.
5. Svensk säkerhetspolitik i en föränderlig värld. Fö.
6. Förbud mot tjänstehandel med Sydafrika m.m. UD.
7. Lagstiftning för reklam i svensk TV. U.
8. Samhällsstöd till underhållsbidragsberättigade barn. Idéskisser och bakgrundsmaterial. S.
9. Kostnader för fastighetsbildning m. m. Bo.
10. Strömgatan 18 - Sveriges statsministerbostad. SB.
11. Vidgad vuxenutbildning för utvecklingsstörda. U.
12. Meddelarrätt. Ju.
13. Översyn av sjölagen 2. Ju.
14. Långtidsutredningen 1990. Fi.
15. Beredskapen mot oljeutsläpp till sjöss. Fö.
16. Storstads trafik 5 - ett samlat underlag. K.
17. Organisation och arbetsformer inom bilateralt utvecklingsbistånd. UD.
18. Lag om folkbokföringsregister m.m. Fi.
19. Handikapp och välfärd? - En lägesrapport. S.
20. Välfärd och segregation i storstadsregionerna. SB.
21. Den elintensiva industrin under kärnkraftsavvecklingen. ME.
22. Den elintensiva industrin under kärnkraftsavvecklingen. Bilagedel. ME.
23. Tomrättsavgäld. Bo.
24. Ny kommunallag. C.
25. Konkurrensen inom livsmedelssektorn. C.
26. Förmånssystemet för värnpliktiga m. fl. Fö.
27. Post & Tele - Affärsverk med regionalt och socialt ansvar. K.
28. Att följa upp kommunal verksamhet - En internationell utblick. C.
29. Tobakslag. S.
30. Översyn av upphovsrättslagstiftningen. Ju.
31. Perspektiv på arbetsförmedlingen. A.
32. Staden. SB.
33. Urban Challenges. SB.
34. Stadsregioner i Europa. SB.
35. Storstädernas ekonomi 1982-1996. SB.
36. Storstadsliv. Rika möjligheter- hårda villkor. SB.
37. Författningsreglering av nya importrutiner m.m. Fi.
38. Översyn av naturvårdslagen m.m. ME.
39. Konstnärens villkor. U.
40. Kärnkraftsavveckling - kompetens och sysselsättning. ME.
41. Tio år med jämställdhetslagen - utvärdering och förslag. C.
42. Internationellt ungdomsutbyte. C.
43. Förenklad statistikreglering; med förslag till lag om den statliga statistikframställningen. C.
44. Demokrati och makt i Sverige. SB.
45. Kapitalavkastningen i bytesbalansen. Fi.
46. Särskild skatt i den finansiella sektorn. Fi.
47. Beskattning av stipendier. Fi.
48. Samhällsstöd till underhållsbidragsberättigade barn, del III. S.
49. Arbete och hälsa. A.
50. Ny folkbokföringslag. Fi.
51. SÄPO Säkerhetspolisens arbetsmetoder, personalkontroll och meddelarfrihet. C.
52. Utbyte av utländska körkort. K.
53. I skuggan av de stora - De mindre partiernas villkor i kommunalpolitiken. C.
54. Arbetslivsforskning - Inriktning, organisation, finansiering. A.
55. Flygplats 2000 - De svenska flygplatserna i framtiden. K.
56. Skatt på lotterier och spel. Fi.
57. Personalutbildning inom totalförsvaret. Fö.
58. Konkurrens i inrikesflyget. C.
59. Sätt värde på miljön! Miljöavgifter och andra ekonomiska styrmedel. M.
60. Skada av vilt. Jo.
61. Skärpt tillsyn - huvuddrag i en reformerad datalag. Ju.
62. Konkurrensen inom bygg/bosektorn. C.
63. Svensk lönestatistik. C.
64. Årlig revision i statsförvaltningen. C.
65. Folkhögskolan i framtidsperspektiv. U.
66. Det fria bildningsarbetet. Debattinlägg om folkbildningen och folkhögskolan i framtiden. U.
67. Återbetalning av mervärdesskatt till utländska företagare. Fi.
68. Vad kostar ett statsbidrag? C.
69. SIPRI 90 - om SIPRIs finansiering och arbetsformer. UD.
70. Lokalt ledd närradio. U.
71. Sekretess för landskapsinformation. Fö.
72. Lokalkontor. C.
73. Transportstöd. K.
74. Skuldsaneringslag. Ju.
75. Utvärdering av försöksverksamheten med treårig yrkesinriktad utbildning i gymnasieskolan. Andra året. U.

# Statens offentliga utredningar 1990

## Kronologisk förteckning

---

76. Allmän pension. S.
  77. Allmän pension. Bilagor. S.
  78. Allmän pension. Expert rapporter. S.
  79. Utlänningsnämnd. A.
  80. Förskola för alla barn 1991 - hur blir det? S.
  81. Vapenfrivärningens effekter. En undersökning av tillståndsärenden 1980 - 1989. Fö.
  82. Vad kostar begravnings - vem betalar? C.
  83. Ny budgetproposition. C.
  84. Språkbyte och språkbevarande. Ju.
  85. Översyn av skatten på dryckesförpackningar. M.
  86. Finansiering av vägar och järnvägar. K.
  87. Den nya centrala jordbruksmyndigheten. Jo.
  88. Nya mål och nya möjligheter. M.
  89. En ny värnpliktslag. Fö.
  90. Pedagogiska meriter i högskolan. U.
  91. Samerätt och samiskt språk. Ju.
  92. Våld och brottsoffer. Ju.
  93. Miljön i Västra Skåne. År 2000 i våra händer. M.
  94. Miljön i Västra Skåne. Diverse underlagsmaterial och sammanställningar. M.
  95. Miljön i Västra Skåne. Underlagsmaterial Mark och vattendrag. M.
  96. Miljön i Västra Skåne. Underlagsmaterial Energi. M.
  97. Miljön i Västra Skåne. Underlagsmaterial Trafik. M.
  98. Rapportering från den öppna vården. Basdata för uppföljning. S.
  99. Statistikbehovet inom livsmedelssektorn - vissa förslag till förändringar på kort sikt. Jo.
  100. Avtalsvillkor eller föreskrifter. En rättslig översyn av postens och televerkets kundvillkor. K.
  101. Försäkringsföreningar. Fi.
  102. Rent till 2000. M.
  103. Turism i Norrbotten - att utveckla affärs- och privatesandet i länet. I.
  104. DI - en högskola i utveckling. U.
  105. Studenten och tvångsanslutningen. Vad händer om obligatoriet försvinner? U.
  106. Prisinformation till konsumenterna. C.
  107. Den kommunala självkostnadsprincipens gränser. C.
  108. 5 Rapporter från 1988 års försvarskommitté. Fö.
- 



# Statens offentliga utredningar 1990

## Systematisk förteckning

---

### Statsrådsberedningen

- Strömgatan 18 - Sveriges statsministerbostad. [10]  
Välfärd och segregation i storstadsregionerna. [20]  
Staden. [32]  
Urban Challenges. [33]  
Stadsregioner i Europa. [34]  
Storstädernas ekonomi 1982-1996. [35]  
Storstadsliv. Rika möjligheter- hårda villkor. [36]  
Demokrati och makt i Sverige. [44]

### Justitiedepartementet

- Meddelarrätt. [12]  
Översyn av sjölagen 2. [13]  
Översyn av upphovsrättslagstiftningen. [30]  
Skärpt tillsyn - huvuddrag i en reformerad datalag. [61]  
Skuldsaneringslag. [74]  
Språkbyte och språkbevarande. [84]  
Samerätt och samiskt språk. [91]  
Våld och brottsoffer. [92]

### Utrikesdepartementet

- Förbud mot tjänstehandel med Sydafrika m.m. [6]  
Organisation och arbetsformer inom bilateralt utvecklingsbistånd. [17]  
SIPRI 90 - om SIPRI:s finansiering och arbetsformer. [69]

### Försvarsdepartementet

- Svensk säkerhetspolitik i en föränderlig värld. [5]  
Beredskapen mot oljeutsläpp till sjöss. [15]  
Förmånssystemet för värnpliktiga m. fl. [26]  
Personalutbildning inom totalförsvaret. [57]  
Sekretess för landskapsinformation. [71]  
Vapenfrivörningens effekter. En undersökning av tillståndsårenden 1980 - 1989. [81]  
En ny värnpliktslag. [89]  
5 Rapporter från 1988 års försvarskommitté. [108]

### Socialdepartementet

- Överklagningsrätt och ekonomisk behovsprövning inom socialtjänsten. [2]  
Samhällsstöd till underhållsbidragsberättigade barn. Idéskisser och bakgrundsmaterial. [8]  
Handikapp och välfärd? - En lägesrapport. [19]  
Tobakslag. [29]  
Samhällsstöd till underhållsbidragsberättigade barn, del III. [48]

- Allmän pension. [76]  
Allmän pension. Bilagor. [77]  
Allmän pension. Expert rapporter. [78]  
Förskola för alla barn 1991 - hur blir det? [80]  
Rapportering från den öppna vården. Basdata för uppföljning. [98]

### Kommunikationsdepartementet

- Transportrådet. [4]  
Storstadstrafik 5 - ett samlat underlag. [16]  
Post & Tele - Affärsverk med regionalt och socialt ansvar. [27]  
Utbyte av utländska körkort. [52]  
Flygplats 2000 - De svenska flygplatserna i framtiden. [55]  
Transportstöd. [73]  
Finansiering av vägar och järnvägar. [86]  
Avtalsvillkor eller föreskrifter. En rättslig översyn av postens och televerkets kundvillkor. [100]

### Finansdepartementet

- Långtidsutredningen 1990. [14]  
Lag om folkbokföringsregister m.m. [18]  
Författningsreglering av nya importrutiner m.m. [37]  
Kapitalavkastningen i bytesbalansen. [45]  
Särskild skatt i den finansiella sektorn. [46]  
Beskattning av stipendier. [47]  
Ny folkbokföringslag. [50]  
Skatt på lotterier och spel. [56]  
Återbetalning av mervärdesskatt till utländska företagare. [67]  
Försäkringsföreningar. [101]

### Utbildningsdepartementet

- En idrottshögskola i Stockholm - struktur, organisation och resurser för en självständig högskola på idrottens område. [3]  
Lagstiftning för reklam i svensk TV. [7]  
Vidgad vuxenutbildning för utvecklingsstörda. [11]  
Konstnärens villkor. [39]  
Folkhögskolan i framtidsperspektiv. [65]  
Det fria bildningsarbetet. Debattinlägg om folkbildningen och folkhögskolan i framtiden. [66]  
Lokalt ledd närradio. [70]



# Statens offentliga utredningar 1990

## Systematisk förteckning

---

Utvärdering av försöksverksamhet enmed treårig yrkesinriktad utbildning i gymnasieskolan. Andra året. [75]  
Pedagogiska meriter i högskolan. [90]  
DI - en högskola i utveckling. [104]  
Studenten och tvångsanslutningen. Vad händer om obligatoriet försvinner? [105]

### Jordbruksdepartementet

Skada av vilt. [60]  
Den nya centrala jordbruksmyndigheten. [87]  
Statistikbehovet inom livsmedelssektorn - vissa förslag till förändringar på kort sikt. [99]

### Arbetsmarknadsdepartementet

Perspektiv på arbetsförmedlingen. [31]  
Arbete och hälsa. [49]  
Arbetslivsforskning - Inriktning, organisation, finansiering. [54]  
Utlänningsnämnd. [79]

### Bostadsdepartementet

Kostnader för fastighetsbildning m. m. [9]  
Tomträttsavgäld. [23]

### Industridepartementet

Företagsförvärv i svenskt näringsliv. [1]  
Turism i Norrbotten - att utveckla affärs- och privatresandet i länet. [103]

### Civildepartementet

Ny kommunallag. [24]  
Konkurrensen inom livsmedelssektorn. [25]  
Att följa upp kommunal verksamhet - En internationell utblick. [28]  
Tio år med jämställdhetslagen - utvärdering och förslag. [41]  
Internationellt ungdomsutbyte. [42]  
Förenklad statistikreglering; med förslag till lag om den statliga statistikframställningen. [43]  
SÄPO Säkerhetspolisens arbetsmetoder, personalkontroll och meddelarfrihet. [51]  
I skuggan av de stora - De mindre partiernas villkor i kommunalpolitiken. [53]

Konkurrens i inrikesflyget. [58]  
Konkurrensen inom bygg/bosektorn. [62]  
Svensk lönestatistik. [63]  
Årlig revision i statsförvaltningen. [64]  
Vad kostar ett statsbidrag? [68]  
Lokalkontor. [72]  
Vad kostar begravingar - vem betalar? [82]  
Ny budgetproposition. [83]  
Prisinformation till konsumenter. [106]  
Den kommunala självkostnadsprincipens gränser. [107]

### Miljö- och energidepartementet

Den elintensiva industrin under kärnkraftsavvecklingen. [21]  
Den elintensiva industrin under kärnkraftsavvecklingen. Bilagedel. [22]  
Översyn av naturvårdslagen m.m. [38]  
Kärnkraftsavveckling - kompetens och sysselsättning. [40]

### Miljödepartementet

Sätt värde på miljön! Miljöavgifter och andra ekonomiska styrmedel. [59]  
Översyn av skatten på dryckesförpackningar. [85]  
Nya mål och nya möjligheter. [88]  
Miljön i Västra Skåne. År 2000 i våra händer. [93]  
Miljön i Västra Skåne. Diverse underlagsmaterial och sammanställningar. [94]  
Miljön i Västra Skåne. Underlagsmaterial Mark och vattendrag. [95]  
Miljön i Västra Skåne. Underlagsmaterial Energi. [96]  
Miljön i Västra Skåne. Underlagsmaterial Trafik. [97]  
Rent till 2000. [102]