

FÖRSVARETS FRAMTIDA UTFORMNING

Kommentarer till ÖB-utredningen

*Av kommendörkapten T. WULFF, major G. NORRBOHM
och major S. NIHLÉN*

ÖVERBEFÄLHAVARENS svar till Thapperska kommittén beträffande försvarets framtida utformning har avgivits vid en tidpunkt, då det politiska läget ute i världen karakteriseras av ökande spänning. Motsättningarna mellan stormaktsblocken består och fördjupas. Trots ett energiskt arbete bl. a. från de neutrala staternas sida har någon lösning på nedrustningsfrågan ännu inte antagits. Krismolnen hopar sig över ett splittrat Europa och motsättningarna i Tysklandsfrågan är numera så djupgående att utjämning förefaller långt avlägsen. Det kalla kriget fortsätter på alla fronter. Vid den indisk-kinesiska gränsen pågår strider, som kan vara inledningen till större militära operationer med långtgående återverkningar och farvattnen runt Kuba har kommit i händelsernas centrum. Stormakternas försvarsansträngningar växer och även de mindre staterna tvingas att följa med i upprustningen. För Sverige framstår nödvändigheten av att ha ett starkt försvar, som kan ge eftertryck åt den svenska, alliansfria po-

litiken. Det är mot denna utrikespolitiska bakgrund, man måste se den nu framlagda ÖB-utredningen.

Bakgrund till ÖB-utredningen

1958 års beslut om krigsmaktens utveckling inledde en ny epok i svensk försvarspolitik. Tidigare försvarsbeslut hade i detalj fastställt krigs- och fredsorganisation att gälla tills nytt beslut fattades. Möjligheterna att vidmakthålla den så fastställda organisationen blev beroende av årsvisa anslagsbeslut. Någon kännedom om anslagens storlek under kommande år hade man icke. Ett varierande penningvärde bidrog till att öka ovissheten om vilka resurser, som verkligen skulle disponeras. En nyhet med 1958 års beslut var, att statsmakterna fastställde krigsmaktens målsättning och godkände riktlinjer i stort för dess utveckling. I övrigt nöjde man sig med att ange en ekonomisk ram inom vilken myndigheterna i princip hade frihet att söka skapa bästa möjliga krigsmakt. Vid angivandet av den ekono-

miska ramen utgick man från en årsbudget, som årligen ökade med 2,5%. Ökningen avsåg att göra det möjligt att låta vår krigsmakt följa med i den tekniska utvecklingen och sålunda bibehålla sin styrka i förhållande till en presumtiv angripare. Vidare bestämdes att försvarets anslag skulle utgå i ett fast penningvärde och kompensation skulle lämnas för löne- och prisstegringar.

Försvarsbeslutet 1958 gällde t. o. m. budgetåret 1960/61. Det förlängdes genom beslut av vårriksdagen 1961 att gälla ytterligare två år, varvid dock ramen för dessa minskades med sammanlagt 85 mkr. Ett nytt beslut erfordras nu, som avser försvarskostnaderna från 1.7.1963 och framåt. Underlaget till detta beslut skall åstadkommas av 1962 års försvarskommitté under talman Thappers ledning.

Som underlag för kommitténs arbete lämnade överbefälhavaren i januari 1962 ett förslag, ÖB 62. Försvarskommittén begärde sedermera att överbefälhavaren skulle undersöka hur krigsmakten borde utvecklas i tre andra kostnadsalternativ, samtliga lägre än ÖB 62. Överbefälhavarens utredning överlämnades 15 oktober.

En belysning av utredningens innebörd torde kunna inledas med en återblick på 1958 års försvarsbeslut och på erfarenheterna från dess tillämpning. Även till då arbetande kommitté hade lämnats ett

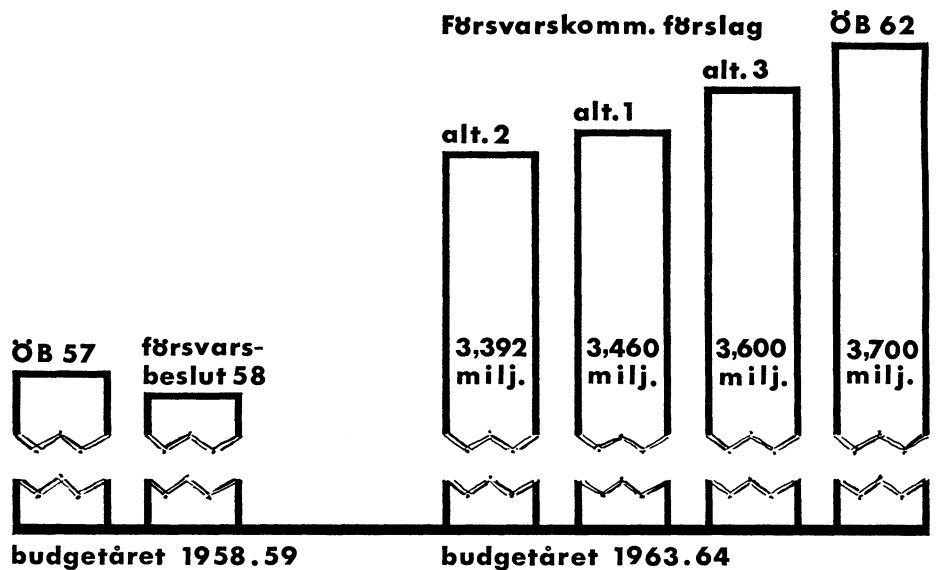
förslag, ÖB 57. Vidare hade utredning av ett antal lägre alternativ inforrats. Beslutet grundades på ett av dessa alternativ med utredningsbeteckningen Adam, vars kostnadsram understeg ÖB 57 med 5%. Man bedömde emellertid att denna lägre ram icke under de närmaste åren skulle framtvunga omfattande reduceringar i krigsorganisationen. Med denna förutsättning fastställdes målsättningen för krigsmakten till att avvärja två samtida, stort upplagda invasionsföretag mot vårt land. Det har nu gått så lång tid att medelbristen slår igenom på krigsorganisationen. Den förutsättning på vilken målsättningen bygger föreligger sålunda inte längre.

Till detta kommer att den militärtekniska utvecklingen under de senaste åren varit oväntat snabb. Bl. a. på kärnladdnings- och robotområdet hade man redan omkring 1960 nått en utvecklingsnivå som bedömts möjligt först ca 5 år senare. Den för planen upptagna anslagsstegringen på 2 1/2% har icke heller visat sig tillräcklig för att hålla krigsmakten i takt med den tekniska utvecklingen.

Denna återblick belyser i vilket läge ÖB 62 framlagts. Den visar att oavsett försvarsbeslutens giltighetstid hade en revidering varit nödvändig.

Försvarets olika kostnadsramar

Försvarskommitténs huvudförslag är kostnadsramen 3 460 milj. för budgetåret 1963/64 med en år-



lig ökning på $2\frac{1}{2}\%$ — den s. k. utvecklingsprocenten. Detta alternativ bör jämföras med av ÖB beräknad kostnad på 3 700 milj. för samma budgetår. Totala kostnaden under sjuårsperioden blir för kommittéalternativet 26 120 milj. vilket innebär en minskning med drygt 9% i förhållande till ÖB 62.

Kommittén har utgått från 1958 års försvarsbeslut och räknat framåt fem år med tillägg av utvecklingsprocenten. Det finns emellertid flera skäl, som talar emot en sådan beräkningsmetod. 1958 års siffror omfattar endast driftbudgeten och här är en uppräknig nödvändig för att också kapitalbudgeten skall kunna inrymmas. Utvecklingen har även visat, att ökade medel måste avses för att förbättra försvarets fastigheter och främst kasernernas standard. Viktigast är

emellertid att 1958 års ram icke har medgivit materielanslag i takt med försvarsgrenarnas materielplaner. Här nämnda förhållanden gör att 1958 års kostnadsram rätteligen borde höjas med 139 milj. kr. och då kommer summan upp i 3 599 milj. dvs. ungefär lika med det högre alternativet som ÖB på kommitténs uppdrag skulle utreda.

När det gäller att bestämma försvarets utformning inom den angivna ramen på 3 460 milj. har man först varit tvungen att pröva krigsmaktens uppgift i stort. Mot bakgrund av en anfallandes resurser har målet i ÖB 62 angivits så, att våra stridskrafter skall kunna avvärja två samtidiga invasionsföretag — varav det ena över sjön och det andra över landgränserna. Med 3 460 milj.-alternativet blir detta icke längre möjligt utan uppgiften

blir i stället att krigsmakten skall kunna avvärja antingen en kustinvasion eller en gränsinvasion. Mot denna operativa bakgrund kommer man sedan fram till en avvägning mellan stridskrafterna och får därigenom fram grunden till budgetplanen.

ÖB har på kommitténs uppdrag undersökt ytterligare två alternativ med kostnadsramarna 3 600 milj. resp. 3 392 milj. I förstnämnda alternativ har utvecklingsprocenten angivits till $2\frac{1}{2}$. Det större alternativet ligger 1 619 milj. under ÖB 62 räknat för 7-årsperioden och prutningen uppgår till 6%. Vid 3 600 milj.-alternativet har krigsmaktens uppgift bestämts till att möta en kust- och en gränsinvasion men att endast kunna avvärja den ena. Beträffande det andra företaget får man nöja sig med att fienden skall fördröjas. Jämföres budgetplanen för 3 600 milj.-alternativet med budgetplanen i ÖB 62, finner man att det endast är 25–30 milj. skillnad inom försvarsgrenarnas anslag för första budgetåret och denna skillnad kan tyckas tämligen obetydlig. Här får man emellertid komma ihåg, att vi inom den militära fredsorganisationen har mycket stora, fasta kostnader för bl. a. löner, förplägnad och beklädning — det är de sista miljonerna i anslagssumman, som främst kan användas för anskaffning av materiel.

Det lägre alternativet på 3 392 milj. ställer sig synnerligen oför-

månligt ur effektivitetssynpunkt, eftersom man i detta alternativ tvingas begränsa krigsmaktens uppgift till att endast fördröja fienden i två olika riktningar. Utvecklingsprocenten har här satts så lågt som 2% och denna kostnadsram ligger 3 572 milj. under ÖB 62 räknat för hela perioden. Minskningen i förhållande till ÖB 62 utgör mera än 12%. Det bör märkas att i samtliga budgetalternativ har särskilda planer uppgjorts för kapitalbudgeten och härigenom undviker man att försvarets investeringsverksamhet blir bortglömd så som skedde 1958.

Vid bedömandet av de olika alternativen får man icke endast se på anslagssumman för ett visst år — basbeloppet — utan minst lika viktigt är att ta hänsyn till utvecklingsprocenten. En budgettram kan konstrueras antingen med tämligen lågt basbelopp och hög utvecklingsprocent eller med omvända proportioner. Vilket som är fördelaktigast beror bl. a. på våra tekniska resurser, dvs. förmågan att tillverka krigsmateriel. Det finns säkerligen flera, som reagerat emot att ÖB anser det möjligt att vidmakthålla och vidareutveckla försvaret inom ramen 3 600 milj. trots att ÖB 62 upp-tar en anslagssumma som ligger 100 milj. högre. Här kommer återigen utvecklingsprocenten med i bilden. Försvarskommitténs förslag var ett basbelopp på 3 600 milj. och en utvecklingsprocent på $2\frac{1}{2}$ %. ÖB anser att krigsmakten

kan svara mot de *begränsade* utgifterna enligt 1958 års riksdagsbeslut om basbeloppet blir 3 600 milj. och samtidigt *utvecklingsprocenten fastställs till 3 1/2 %*. Gjorda utredningar beträffande den tekniska materielens successiva fördyring visar dessutom att denna minst motsvarar 3 1/2 % av årsbudgeten. De olika alternativen definieras genom angivande av basbelopp, dvs. anslagens storlek för budgetåret 63/64, och utvecklingsprocentens storlek så som sammanfattats i nedanstående tablå.

Alternativ	Basbelopp m kr	%	Totalt för perioden 63/64-69/70	
			m kr	
ÖB 62	3 700	3,5	28 790	
Alt II	3 600	2,5	27 171	
Alt I	3 460	2,5	26 120	
Alt III	3 392	2,0	25 218	

Vid ett första påseende förefaller skillnaden mellan basbeloppen relativt liten och man kan förvänas av de stora organisatoriska olikheterna mellan alternativen. Ser man emellertid på den kolumn som redovisar de sammanlagda anslagen under 7-årsperioden är det lättare att förstå, att det här rör sig om alternativ som starkt skiljer sig från varandra.

Försvarskostnadernas storlek måste också ses i relation till den samhällsekonomiska utvecklingen. Försvarets drift- och kapitalbudget tog 1958/59 och 1959/60 4,7 % av bruttonationalprodukten, men försvarets andel har under senare år

sjunkit till 4,5 %. 1959 års långtidsutredning har bedömt att bruttonationalprodukten under perioden 1961-65 kommer att stiga med 4 % årligen. Jämföres detta med de angivna kostnadsramarna för försvaret under sjuårsperioden, finner man, att det dyraste alternativet ÖB 62 endast kommer att ta 4,4 % av bruttonationalprodukten och försvarets andel av de samlade samhällsresurserna blir sålunda i samtliga alternativ lägre under perioden.

Konsekvenser för vårt försvar

Då det gäller att dra konsekvenser för vårt försvar inom de tre givna kostnadsramarna är det vissa gemensamma utgångspunkter, som kan vara värda att notera. Det militärpolitiska läget i vår omvärld kan förändras snabbt och överraskande — exempel härpå finns i legio. Vår krigsmakt måste snabbt och smidigt kunna svara upp mot dylika förändringar. Försvaret måste byggas upp från grunden — från den lägsta krigsnivån, de enklaste angreppsformerna — och därefter byggas ut för att kunna motstå ytterligare tänkbara angreppsformer med gradvis ökande intensitet och omfattning — till den högsta krigsnivå vi anser oss orka med.

Inom respektive kostnadsram måste man ta hänsyn till nuvarande organisation och planering och söka åstadkomma bästa möjliga avvägning mellan personalorganisation, materielanskaffning, utbild-

ning och byggnadsverksamhet, allt för att nå största möjliga samlade effekt. För att kunna bedöma denna avvägning är det av vikt att bilda sig en uppfattning om en rimlig operativ målsättning inom den givna ramen.

Det råder ett direkt och nära samband mellan målsättning, krigsförband och de ekonomiska resurser, som krävs för att bibehålla och utveckla den nödvändiga krigsorganisationen. I ÖB 62 angavs vissa minimikrav på kvalitet i fråga om vapen, vapensystem och enskilda förband och dessa minimikrav kan inte frångås, utan de nödiga beskrivningarna måste komma att gå ut över antalet förband. Tyvärr har därutöver vissa väsentliga reduceringar måst vidtagas, vilka inverkar menligt på motståndskraft och uthållighet. I det följande redovisas avvikelserna inom olika kostnadsramar jämfört med ÖB 62.

Vid alternativ 3 460 milj. minskas inom *armén* antalet fältbrigader med 10–15%. Anskaffningen av stridsvagnar och artilleri minskas med 35 respektive 30%. Vidare begränsas sambandsmaterielen, utrustningen för underrättelsetjänst m. m. i sådan omfattning att möjligheterna att sätta in större förband för avvärjningsstrider minskas.

Inom *marinen* minskar antalet ubåtar med ca 15% och motortorpedbåtar med ca 25% och endast 40% av det planerade antalet motorkanonbåtar kan byggas.

Den planerade utbyggnaden av våra moderna kustrobotförband måste utsträckas över längre tid än avsett, och under denna tid nedgår även organisationens styrka med ca 40%. Antalet lätta batterier och rörliga spärrkompanier nedgår med 25%, och likaså måste helikopterorganisationen minskas med ca 20%. Ca 40% av skyddstunnlarna kan inte byggas, vilket medför sämre skydd för fartyg och personal.

För *flygvapnets* del blir följderna att antalet jaktdivisioner minskar med 10% på lång sikt. Den föreslagna förbättringen av jaktförsvaret på låg höjd kan inte genomföras, ej heller kan luftvärnsrobotförband avsedda främst för övre Norrland anskaffas. Inga möjligheter förefinns heller att förstärka attackflyget genom att tillföra det nya jetskolplanet SAAB 105 i attackversion, istället måste även attackflyget minskas med 5–10%. Ingen nyanskaffning av transportflygplan blir möjlig. Det totala antalet flygbaser måste beskäras med nära 20% genom minskad utbyggnadstakt. Begränsningarna drabbar även de *gemensamma kostnaderna*, varför t. ex. modernisering och istandsättning av kaserner måste ske i reducerad takt. Förläggnings- och utspisningsstandard blir därigenom inte godtagbar för de värnpliktiga på alla håll. Det blir även nödvändigt att minska anslagen för forskning av olika slag. Antalet fredsförband blir oförändrat i för-

hållande till ÖB 62, men vissa förändringar inom förbanden blir nödvändiga efterhand.

Ser man, vad detta innebär ur operativ synpunkt, kan konstateras att minskningen i arméförband drabbar den ena av de två sannolika invasionsriktningarna, vilket innebär att antalet fältbrigader i denna riktning minskar med 30%. Vid en sådan reduktion måste man redan från början inrikta striden på att fördröja i stället för att avvärja angreppet. Reduceringen av marinstridskrafterna framtvingar en koncentration till mellersta och norra Östersjön och innebär allvarlig uttunning inom övriga områden. Det marina invasionsförsvaret får minskad kraft och uthållighet. Luftförsvaret måste koncentreras till mera begränsade områden än i ÖB 62 angivna, samtidigt som attackflygets möjligheter att ingripa mot invasion samt att lösa samverkansuppgifter reduceras starkt. De samlade resurserna för ett effektivt invasionsförsvaret försvagas alltså, och försvarets fredsbevarande effekt blir starkt reducerad. *Det blir inte möjligt att upprätthålla den begränsade operativa målsättning som 1958 års försvarsbeslut grundades på.*

Vid *alternativ 3 600 milj.* med 2 1/2% för utveckling blir läget bättre men även i detta alternativ måste stridskrafterna reduceras i förhållande till ÖB 62.

För *arméns* del kommer krigsor-

ganisationen att nära överensstäm- ma med den som eftersträvades enligt 1958 års försvarsbeslut.

I förhållande till ÖB 62 reduceras dock antalet fältbrigader med mer än 5% och på lång sikt med 10%. Antalet stridsvagnar och anskaffningen av artilleri måste minskas med ca 20%. Vissa begränsningar måste även göras på andra områden, bl. a. när det gäller truppfästningar.

För *marinens* del innebär detta alternativ en närmare ekonomisk anknytning till Marinplan 60, men man måste dock göra vissa kvantitativa begränsningar.

Antalet ubåtar måste i förhållande till ÖB 62 minskas med 10–15%, och endast 65% av antalet motor-kanonbåtar kan byggas. Kustrobotförbanden minskas med 30% under planeringsperioden. Skyddsmöjligheterna för fartyg och personal försämras på i huvudsak samma sätt som i tidigare alternativ.

Flygvapnet kommer att i stort utformas i nära anslutning till 1958 års beslut. Jaktflygets kvantitativa minskning blir något mindre än i det förra alternativet och attackflygets modernitet nedgår genom flygplanens ökade livslängder. Detta motverkas dock i någon mån genom att det nya jetskolplanet kan utrustas med beväpning. Totalt minskar jaktförbanden med 5% och ej heller i detta alternativ blir det möjligt anskaffa luftvärnsrobotar för övre Norrlands försvar.

Konsekvenserna ur operativ syn-

punkt blir relativt omfattande. Reduceringen av arméstridskrafter inverkar så, att antalet fältbrigader i den ena invasionsriktningen på lång sikt minskar med 25%. Försvagningen blir så stor, att uppgiften för arméförbanden i denna anfallsriktning måste begränsas till att endast fördröja fiendens framryckning. För marinstridskrafterna kommer tyngdpunkten även i detta alternativ att ligga i mellersta och norra Östersjön, vilket medför otillräckligt skydd på flankerna. Utvecklingen beträffande flygstridskrafterna innebär att luftförsvaret måste koncentreras till mera begränsade områden. Svårigheterna blir påtagliga då det gäller att åstadkomma ett tillfredsställande luftförsvaret inom Norrland.

De totala resurserna i invasionsförsvaret räcker endast till för avvärijande i *en* riktning. I den andra riktningen blir stridskrafterna ur samtliga försvarsgrenar försvagade.

Beträffande kostnadsalternativet 3 392 milj. skall här endast sägas, att denna ram är så pass låg, att ÖB anser sig ha skäl förmoda, att man egentligen bort välja helt andra principer för försvarets förande än dem, som anges i ÖB 62 och som legat till grund för studiet av de andra två ramarna. Detta skulle innebära en radikal förändring av den operativa målsättningen och sannolikt även av avväjningen inom krigsmakten, vilket i sin tur skulle kräva avsevärt mera ingående studier och omfattande spel än

vad tiden nu medgett. Alternativet skulle även ställa krav på ett nytt och förändrat politiskt ställningstagande. Det är alltså troligt att man med det lägsta alternativet har passerat den omslagspunkt i fråga om kostnadsnivå, då principerna enligt ÖB 62 ej längre blir stridsekonomiskt försvarbara.

Sammanfattning

Erfarenheten har visat att det är nödvändigt att arbeta på lång sikt för att få rimligt utbyte för de pengar, som avses för försvaret. Krigsmaktens materielplanering omspannar därför 7 år framåt i tiden. De första tre åren är detaljerat planerade och de betalningsmedel, som faller ut under denna tid är i stor utsträckning disponerade för olika inköp. En icke oväsentlig del åtgår emellertid för att betala forsknings- och utvecklingskostnader för materiel, som senare skall anskaffas. De sista fyra åren av materielplanen är endast översiktligt planerade och man bevarar på så sätt en viss handlingsfrihet. Fullständig handlingsfrihet har man emellertid icke, eftersom investering redan skett i forskning och systemutveckling. Det är heller icke något önskemål att uppskjuta beslutfattningen till så sen tidpunkt som möjligt. Ur planeringssynpunkt är det i stället en fördel om besluten kan ske tidigt. För industrin är tidiga beslut en självklar fördel, som även kommer krigsmakten till

godo i form av fördelaktigare ekonomiska avtal.

Principerna för den militära långsiktplaneringen godkändes av statsmakterna i samband med 1958 års försvarsbeslut. Detta kom emellertid icke att gälla mer än 3 år. Nästa beslut, som fattades på grundval av 1960 års försvarskommittés betänkande, avsåg endast en 2-årsperiod. I praktiken har fullständiga förutsättningar för långsiktig planering alltså inte förelagat. Det är att hoppas att statsmakterna denna gång tar steget fullt ut så att nästa försvarsbeslut kommer att gälla under minst 7 år.

Den militärpolitiska utvecklingen har under senaste tiden gått mycket snabbt och detta har medfört ökade risker och ökad osäkerhet för Sveriges del. I detta sammanhang kan särskilt påpekas hur Östersjön och Skandinavien tilldragit sig allt större intresse från stormakternas sida. Inför detta läge är det av största vikt att vi bibehåller det svenska försvarets relativa styrka gentemot omvärlden.

På det militärtekniska området har utvecklingen gått snabbare än vad man bedömde 1958. Här kan man främst peka på utvecklingen av nya stridsmedel, men av minst lika stor vikt är utvecklingen på transportområdet. Genom tillkomsten av nya typer av motorfordon, landstigningsfartyg, transportflyg och helikoptrar ökar en angripares möjligheter att snabbt sätta in om-

fattande anfall mot vårt land. Riskerna för Sveriges del har också ökat genom den fortgående utbyggnaden av nya kommunikationsleder till lands, till sjöss och i luften. Av särskilt intresse är härvid den utbyggnad av vägnätet i kalottområdet, vilken beslutats och påbörjats under senaste tiden.

En översikt av de strategiska och militärtekniska faktorerna visar således att den svenska krigsmakten behöver ökade resurser i förhållande till vad som bedömdes 1958. Resurserna måste också anpassas med hänsyn till krigsmaktens uppgifter. Det kan härvid konstateras att intet av försvarsutredningens tre kostnadsalternativ fyller fordringarna. Alternativet 3 600 milj. med 3 1/2% för teknisk utveckling ger dock möjlighet att bygga en krigsmakt, som svarar mot 1958 års *begränsade* operativa uppgifter.

Endast det av ÖB framlagda förslaget ÖB 62 ger tillräckliga resurser för vår krigsmakt under förutsättning att två samtidiga invasioner skall kunna avvärjas. ÖB 62 är det enda alternativ, som är tillräckligt underbyggt genom en serie av spel, utredningar och operationsanalytiska beräkningar. ÖB 62 får sålunda icke fattas som något militärt överbud i det politiska spelet, utan det är ett av sakkunskapen noggrant beräknat och underbyggt förslag, avsett att möta det nya läge, som kan förutses för vårt land under 1960-talet.