

FÖRSVARET NU OCH I FRAMTIDEN

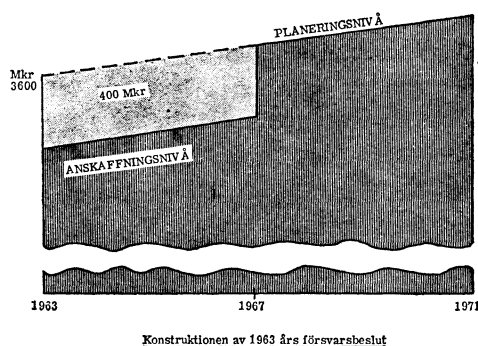
Av kapten *ERIK G. BENGTSSON*



Försvarsfrågans läge belyses i denna artikel av kapten Erik G. Bengtsson, Försvarsstaben. För att kunna åstadkomma ett fullgott försvar krävs en ram nära den högsta av de som presenterats i direktiven till ÖB. Den omständigheten, att partierna gets tillfälle att redovisa olika ramar gör att man kan hoppas på förhandlingar, som leder fram till ett långsiktigt och framsynt försvarsbeslut, menar förf.

delsefulla i direktiven var de ekonomiska ramarna. Sålunda angavs 3 600 och 3 460 mkr som alternativa utgångspunkter för försvarets utformning. Dessa ramar emanerar från tiden för 1963 års försvarsbeslut och är angivna i det pris- och löneläge som då var aktuellt.

”3 600” var planeringsnivå för det senaste försvarsbeslutet. För den fyraårsperiod som detta beslut omfattade skulle emellertid anskaffning ske efter en nivå som var ca 400 mkr lägre — den s. k. anskaffningsnivån.



Konstruktionen av 1963 års försvarsbeslut

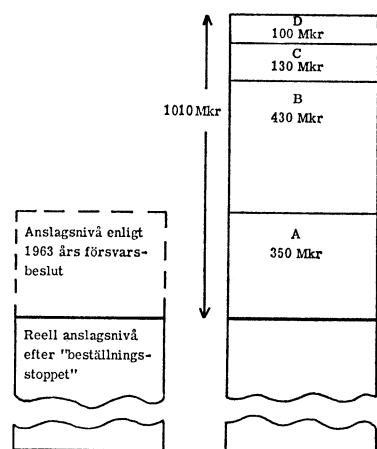
Våren 1965 överlämnades till Kungl. Maj:t överbefälhavarens utredning om det militära försvarets fortsatta utveckling — ÖB 65. Denna utredning genomfördes på grundval av direktiv från statsmakterna, vilket var en nyhet i detta sammanhang. Det mest bety-

I dagens pris- och löneläge motsvarar planeringsnivån ett basbelopp för 1967/68 på 5 150 mkr. Skillnaden mellan detta belopp och ”3 600”, dvs. drygt en och en halv miljard, förorsakas till ca 80 % av

inflationen. Återstoden är den s. k. tekniska utvecklingsprocenten, som enligt försvarsbeslutet är $2\frac{1}{2}\%$ och som bidrar till att det militära försvaret kan bibehålla sin styrka relativt en presumtiv angripare.

ÖB 65, som utgjort ett viktigt underlag för 1965 års försvarsutredning, utarbetades förhållandevis tidigt och framlades inte mindre än två år före den tidpunkt vid vilken riksdagen beräknades behöva på nytt ta ställning till försvarskostnaderna. Eftersom något underlag från försvarsutredningen inte förelåg hösten 1966, måste överbefälhavaren grunda sin framställning om medel för budgetåret 1967/68 på den planeringsnivå som tidigare angivits av statsmakterna. Överbefälhavaren utgick därvid från att denna anvisning var en reell utgångspunkt för planeringen. Detta resulterade i det s. k. "ÖB:s miljardkrav" som på många håll presenterades som en orimlig ökning av försvarskostnaderna. I själva verket är det ingenting annat än ett realiserande av statsmakternas tidigare fattade beslut. Vad "miljardkravet" innehåller framgår av bilden.

Det behov av medel, som överbefälhavaren redovisat för nästa budgetår, och ett fortsatt fullföljande av 1963 års försvarsbeslut skulle göra det möjligt att vidmakthålla och vidareutveckla försvaret efter den långsiktiga planering som funnits sedan 1958.



1966/67
1967/68
ÖB "miljardkrav" bygger på 1963 års försvarsbeslut
A = En återgång till anslagsnivån för 1966/67 enligt 1963 års försvarsbeslut
B = Kompensation för pris- och lönestegringar
C = $2\frac{1}{2}\%$ teknisk utveckling
D = Ett första återtagande av uppskjutna anskaffningar, d v s del av skillnaden mellan planerings- och anskaffningsnivån

Statsmakterna har gång efter annan framhållit betydelsen av en långsiktig och förutseende planering. Endast härigenom säkerställs att resurserna utnyttjas på ett så rationellt sätt som möjligt. Finns inte långsiktigheten är det stor risk för att medel inte alltid satsas på de "rätta" projekten. Det kan nämligen bli så att man ett år beslutar sig för t. ex. ett vapensystem som det sedan visar sig att vi mot bakgrund av nya ekonomiska förutsättningar egentligen inte har råd med. En annan lösning hade kanske valts om ett långsiktigt mål för verksamheten funnits. Eftersom många försvarsprojekt är dyra — i vissa fall miljardbelopp — måste riskerna för felinvesteringar minskas i största möjliga utsträckning.

Detta sker bäst genom en fortsatt långsiktsplanering. I detta avseende kan det således rimligtvis inte finnas någon instans — civil eller militär — som skulle vilja förordna en annan ordning.

Avspänning?

Ger världsläget anledning till en omprövning av vår försvarspolitik? Givetvis finns det skäl att då och då ställa sig den frågan. Beroende på bl. a. bakgrund och intresseinriktning kommer man ofta till vitt skilda uppfattningar beträffande dessa frågor. Utrymmet för spekulationer är stort. Det finns knappast anledning att lägga ytterligare en tolkning av världsbilden till den flora, som på senaste tiden förekommit.

En god utgångspunkt för bedömningar i detta avseende bör vara "Svensk säkerhetspolitik — förutsättningar och inriktning". Denna studie, som utgivits i bokform och utgjort underlag för försvarsutredningens arbete, är grundad på ett mycket omfattande underlag. Det finns därför anledning tro att den sammanfattande bedömning av de världspolitiska framtidsperspektiven, som där redovisas, är den mest genomtänkta som har presenterats i detta land. Vad som avslutningsvis sägs i denna bedömning är följande:

"Det torde inte råda någon tvekan om att statschefer och statsledningar runt om i världen, inte minst i Europa, verkligen anser för-

svarsåtgärder vara nödvändiga för fredens bevarande och nationernas fortbestånd eller, vilket inte kan uteslutas, för egen expansiv maktpolitik.

Ett påtagligt mått på allvaret i dessa bedömningar är de uppoffringar som försvarsutgifterna innebär och som för politiker ur inrikespolitisk synvinkel medför att andra verkligen trängande behov måste eftersättas. Motiven må sedan vara fruktan för främmande aggression, tankar på egen expansion eller hos stormakterna föreställningen att de har skyldighet att fungera som 'poliser' i lokala konflikter.

Inga säkra tendenser till en mera långtgående och långvarig avspänning i världen kan skönjas i dagens läge. Snarare kan motsatsen befaras."

Dessa slutsatser, som för övrigt stämmer väl överens med motsvarande bedömningar i ÖB 65, motiverar inte någon sänkning av vår säkerhetspolitiska ambition.

Regeringspartiets utspel

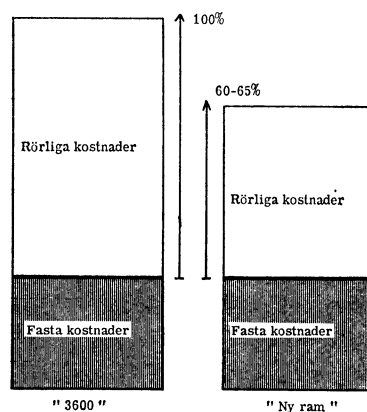
Mot denna bakgrund — behov av långsiktsplanering och fortsatt militärpolitisk spänning i världen — bör alltså höstens "utspe" i försvarsfrågan ses. Regeringspartiet presenterade i oktober genom ordföranden i försvarsutredningen sitt bud. Detta innebar att försvarskostnaderna skulle "frysas" vid nuvarande nivå och den ram som i detta sammanhang nämndes var

4 600 mkr, räknat i dagens pris- och löneläge. Hur ramkonstruktionen skulle vara på sikt framgick inte med tydlighet. Det stod emellertid klart att man i framtiden inte avsåg att räkna med någon teknisk utvecklingsprocent.

De ekonomiska förutsättningarna på lång sikt kan emellertid utläsas ur 1967 års statsverksproposition. Där skisseras att ramen "4 600", som gäller för nästa budgetår även skall vara utgångspunkt för planeringen. Detta innebär att den ekonomiska grunden för det militära försvarets utveckling kommer att förändras högst avsevärt. *Medelstillgången under den närmaste sjuårsperioden — planeringsperioden — kommer att ligga cirka 7 miljarder kronor under planeringsnivån enligt 1963 års försvarsbeslut.* "Avståndet" mellan ramarna är så stort att en fullständig omplanering blir nödvändig.

Att dessa ingrepp i försvarsplaneringen kommer att medföra stora reduceringar i den nu uppbyggda krigsorganisationen står utom allt tvivel. Hur stora konsekvenserna blir kan man få en uppfattning om genom att studera kostnadsfördelningen för försvaret under ett budgetår. Budgeten består av fasta och rörliga kostnader. De förstnämnda utgörs av avlöningar, sjukvård, bränsle, renhållning, telefon, tvätt, mathållning och dylikt, och är svåra att påverka inom given fredsorganisation. De rörliga kostnaderna, som gäller materiel-

anskaffning, underhåll, övningar m. m., kan anses representera årskostnaden för en successiv omsättning av en viss krigsorganisation. Av figuren framgår kostnadsfördelningen för nästa budgetår enligt årets statsverksproposition och motsvarande om 1963 års försvarsbeslut fullföljs. Som framgår blir skillnaden i rörliga kostnader ca 35—40 %. Stridskrafterna kommer alltså, ekonomiskt sett, att i stort behöva minskas med motsvarande procenttal.



Kostnadsfördelningen på driftbudgeten 1967/68
De rörliga kostnaderna kan i stort anses representera årskostnaden för en viss krigsorganisation. Om den "nya ramen" skall gälla på sikt måste organisationen (antalet förband) minska med 35 - 40% i förhållande till nuvarande planering (ram "3600")

Att detta inte innebär någon "frysning" av nuvarande läge utan en minskning av organisation och effekt är därmed klart. De strategiska och operativa konsekvenserna blir utomordentligt stora.

Oppositionens motbud

Reaktionen hos oppositionspartiernas representanter i försvarsutred-

ningen blev efter socialdemokraternas "utspel" ett utredningsuppdrag till de militära experterna. Detta gick ut på att undersöka en försvarslösning som hade anknytning till planeringsnivån enligt 1963 års försvarsbeslut. Genom en sådan linje skulle man kunna upprätthålla förtroendet för vår säkerhetspolitik och bidra till en fortsatt balans i Norden. Oppositionen framhöll också betydelsen av långsiktspåläggning och att ett fyraårigt försvarsbeslut borde eftersträvas.

Med hänsyn till det ansträngda statsfinansiella läget var oppositionen beredd att undersöka olika möjligheter till besparingar under de två närmaste åren. Även om anskaffning av organisationsbestämmande materiel i huvudsak borde fullföljas skulle dock vissa senareläggningar kunna ske. Vidare borde undersökas om repetitionsövningar kunde förskjutas. Oppositionens förslag innebar alltså en strävan att bibehålla det försvar som alla de demokratiska partierna varit med om att gemensamt bygga upp under en följd av år.

Som tidigare redovisats blev socialdemokraternas utspel grunden för det förslag som nu ligger på riksdagens bord. Motiveringen uppger vara att utredningen inte i tid hade kunnat lägga fram något samlat förslag. Att planmässigheten i utredningens snart tvååriga arbete lämnar mycket övrigt att önska är uppenbart.

Det är alltså inte den samlade

demokratin som står bakom fjärde huvudtiteln i årets statsverksproposition. Den enighet om försvarspolitik som varit rådande under lång tid är bruten. Att denna enighet betytt oerhört mycket för vår säkerhetspolitik är allmänt erkänt. Den har i hög grad bidragit till att skapa förtroende för vår alliansfrihetslinje.

Även om oenighet råder för närvarande är det väl därmed inte sagt att detta förhållande skall behöva "frysas". Politikerna har i detta sammanhang ett stort ansvar.

Försvarsindustrin drabbas

Hur det än blir med försvaret på lång sikt är det nu en realitet att åtstramningen under nästa budgetår blir påtaglig.

Försvaret skall aldrig motiveras utifrån sysselsättningssynpunkt, och de problem som i samband med en minskning av försvarsanslagen blir aktuella på arbetsmarknaden är inte ett militärt problem. Här skall bara konstateras, att eftersom utrymmet för t. ex. nybeställning av materiel nästa år blir praktiskt taget obefintligt, måste återverkningarna inom vår högt kvalificerade försvarsindustri bli stora. Det förhållandet att normalt 80 % av materielanslagen stannar inom landet gör att flera tusen kvalificerade arbetare och tjänstemän kommer att drabbas.

Drastiska tvära ingrepp i vilken samhällsfunktion som helst med-

för irrationella lösningar. Detta gäller i lika hög grad försvarets krigsorganisation som arbetsmarknaden. Det går helt enkelt inte att åstadkomma alltför snabba ändringar. En planmässig omställningsperiod är nödvändig.

Inför försvarsutredningens fortsatta arbete har överbefälhavaren nu fått ett nytt utredningsuppdrag, som skall vara genomfört 25/9 1967.

I direktiven för detta uppdrag har först de socialdemokratiska medlemmarna presenterat ett och representanterna för center- och folkpartierna ett utredningsalternativ. Högerpartiet har sedan kommit med ett eget förslag.

Det förstnämnda alternativet har som utgångspunkt ramen "4 600" för 1967/68. Därefter räknas med en återtagning under de därpå följande tre åren av de 350 mkr som "innefrysas" för innevarande budgetår. För de tre återstående åren av planeringsperioden (7 år) skall alternativt 4 730 och 4 600 mkr gälla.

"Mitten-alternativet" innehåller ingen kostnadsram för 1967/68. För de tre därpå följande åren är angivet 4 750, 4 850 resp. 4 950 mkr. Den sistnämnda summan skall också vara grunden för den fortsatta planeringen. I dessa ramar har inräknats återtagning av 350 mkr på samma sätt som ovan.

I "höger-alternativet" anges 4 900 mkr som basbelopp för budgetåret 1967/68. Därefter sker i stort en uppräknings med $2\frac{1}{2}$ % per år för

teknisk utveckling. Härtill kommer de 350 mkr som riksdagen redan anslagit men som tillfälligt innehållits.

Jämfört med planeringsnivån är för sjuårsperioden det socialdemokratiska alternativet ca 7, mittenalternativet ca 6 och högeralternativet ca 2 miljarder lägre.

Gemensamma utgångspunkter för socialdemokraterna och "mitten" är bl. a. att 1964 års målsättning gäller i stort. Vidare skall den allmänna värnpliktens princip bibehållas även om det totala antalet tjänstgöringsdagar för värnpliktiga bör nedbringas. Hänsyn skall också tas till att norra och södra Skandinavien kan bli från storstrategisk synpunkt primära områden varför försvarsåtgärder i dessa riktningar bör ges prioritet. Dessutom återfinns i båda alternativen ett påpekande att luftförsvarets framtida uppgifter bör klarläggas.

Högerpartiets uppdrag ansluter till det förslag som den samlade oppositionen tidigare lagt fram, dvs. en närmare anknytning till planeringsnivån, så att nu genomförd planering i stort kan bibehållas.

Ny försvarsfilosofi

Målet för överbefälhavarens utredning måste bli ett framåtblickande och positivt försvarsprogram som även i fortsättningen ger ett så bra stöd som möjligt åt vår alliansfria utrikespolitik.

Eftersom politikerna tydligen är

beredda att främst av statsfinansiella skäl sänka försvarskostnaderna blir det nödvändigt att undersöka *en ny försvarsfilosofi*. Härvid måste vi för att i framtiden bibehålla en så stor fredsbevarande effekt som möjligt inrikta oss på ett i första hand *segt och uthålligt försvar som dock med största möjliga styrka tas upp vid gränsen och inom aktuella kustområden*. Våra möjligheter att i samband med en aggression *överleva som nation* måste träda i förgrunden. Genom att vi åstadkommer ett så stort "tidsmotstånd" som möjligt måste en presumtiv angripare räkna med att de militärpolitiska förhållandena, efter det att en aggression inletts, kan komma att förändras på ett för honom ogynnsamt sätt.

I uppbyggnaden av detta försvar måste tendenserna i den tekniska utvecklingen tillvaratas. Redan i ÖB 65 framhölls de större möjligheterna att öka försvarets styrka.

Dessa förhållanden bör ytterligare undersökas.

Det ligger väl i de svenska medborgarnas intressen att vi även i framtiden har ett försvar som vi först och främst själva tror på. Därigenom torde omvärlden också kunna få ett visst förtroende för vår vilja att även i fortsättningen ta konsekvenserna av vår alliansfria politik. För att åstadkomma detta försvar torde krävas, trots den nya inriktningen, en ram som ligger nära den högsta av de som presenterats i direktiven till överbefälhavaren. Vi måste t. ex. få rimliga möjligheter att anpassa oss till den tekniska utvecklingens krav.

Bara det förhållandet att de politiska partierna i direktiven har getts möjlighet att redovisa olika ramar bör tyda på att förhandlingar med syfte att komma fram till ett långsiktigt och framsynt försvarsbeslut ligger inom räckhåll.

OM försvaret

Nya och stora krav på vår offervillighet äro säkerligen i en framtid att vänta. Vad som nu begäres är det första och viktigaste. På bristande utredning kunna de försvarsljumba ej längre skylla. Utredningarna ha redan spillt bort alltför mycken tid och av krigstiden borde vi dock ha lärt ett, att det är den sämsta möjliga ekonomi att vänta med att fylla förråden, till dess kriget står inför dörren.

Överste E. Söderhielm i Svensk Tidskrift 1917