

Kostnaderna för försvaret

Det är inte lätt för vanliga tidningsläsare att bilda sig en uppfattning om vad överbefälhavarens utredning om de framtida försvarskostnaderna egentligen innebär. Svensk Tidskrift har anmodat en av de officerare, som inom Försvarsstaben biträtt vid utredningen, att ge en kortfattad redogörelse för de olika kostnadsnivåer, som förekommer i ÖB 71. Kommendörkapten 2 gr Jan Friefeldt, numera vid Militärhögskolan, har skrivit en sådan sammanfattning. Den utmynnar i ett påpekande, som också framhålls i en ledare i detta nummer, att dagens beslut påverkar försvaret långt fram i tiden och att det inte är den mer eller mindre ljusa bild av förhållandena i vår omvärld i dag som bör få avgöra vilket försvar vi skall ha om kanske tio år.

Sedan överbefälhavaren presenterade krigsmaktens nya femårsplaner den 15 september har försvarsdebatten kommit igång igen. Tyvärr har det – som vanligt är man böjd att säga – i första hand blivit en debatt om kostnader. Symtomatiskt är att det första programmet om försvaret i TV hade rubriken: »Måste försvaret kosta så mycket». Som utgångspunkt för diskussionen fastslås att försvarskostnaderna är höga och att de måste sänkas. I bakgrunden ligger väl långtidsutredningen, som visat att vi har några magra år framför oss samtidigt som ambitionerna inom de flesta samhällsområdena är stora. Motiven som framförts för sänkta försvarskostnader är av två slag, dels att vi har ett »överstarkt försvar», dels att en politisk avspänning i Europa kan skönjas. En följd av den uppläggning debatten fått är att den till stor del samlats kring jaktflygplanet Viggens vara eller icke vara. Det är ju ett kostnadskrävande och ett kvalificerat vapensystem.

Vad man önskat redan i debattens inledningsskede är en säkerhetspolitisk diskussion. Vilka säkerhetspolitiska mål vill vi uppnå? Försvaret är ett av medlen att nå dessa mål. Hur bör då försvaret utformas för att bäst motsvara målsättningen? Sedan bör vi ställa frågan vad detta kostar och bedöma det ur samhällsekonomisk och statsfinansiell synpunkt. Så har nu inte skett och dagens försvarsdebatt är som den är, varför jag valt att kommentera de nya femårsplanerna mot denna bakgrund, dvs kostnader, styrka och avspänningstendenser.

Försvarskostnaderna

Först kan man konstatera att försvarskostnaderna sänkts betydligt under den gångna femårsperioden. Under 1960-talets första hälft räknades krigsmaktens anslagsram upp med 2,5 % varje år för att kvaliteten skulle hålla jämna steg med utvecklingen utomlands. Den relativa försvarseffekten kunde därmed bibehållas. 1966 sänktes anslagsramen med 350 miljoner kronor och har därefter endast ökat med 1 % (50 mkr) per år. En betydande sänkning av försvarsutgifterna har således skett under sistlidna femårsperiod med åtföljande reducering av försvarets styrka.

Kungl Maj:t har begärt programplaner på fyra ekonomiska nivåer. Första året (1972/73) ligger de alla på samma anslagsnivå som innevarande år. Därefter ökar nominellt två av nivåerna med 100 resp 50 mkr per år, en är oförändrad och en innebär en minskning med 50 mkr per år. Dessa siffror ger emellertid en skenbar bild av försvarets kostnader. Direktiven förutsätter en ny metod för reglering av pris- och lönestegringar samt för bokföring av de sociala kostnaderna (pensioner m m), vilket gör att stora delar av dessa utgifter i fortsättningen skall ligga inom krigsmaktens ram och inte som hittills utanför. Den högsta nivån (+ 100 mkr/år) kommer under femårsperioden att belasta statsbudgeten med 750 mkr mindre än vad en prolongering av 1968 års försvarsbeslut skulle göra, eller med samma belopp som en horisontell planeringsnivå med hittillsvarande budgetteknik. Till det-

ta kommer att kostnadsökningar utöver inflationen medfört att den reella köpkraften minskat så att alla nivåerna ligger klart under nu gällande planer. Detta är förklaringen till att överbefälhavaren benämnt nivåerna minskningsnivå 1-4.

Överbefälhavaren har dessutom utrett en »egen» nivå som kallas bibehållandenivån. Den utgår från den reducerade operativa styrka krigsmakten har 1972, som en följd av 1968 års försvarsbeslut. Bibehållandenivån innebär en fortsatt sjunkande andel av bruttonationalprodukten (BNP). Försvarsutgifternas andel av BNP har från 1958 till 1968 sjunkit från 4,8 till 3,7 %. Sker jämförelsen med statsutgifterna (med transfereringar från dragna) sjunker försvarets andel ännu mer eftersom statsutgifterna enligt långtidsutredningen bedöms öka mer än BNP. Försvarsutgifternas andel av statsbudgeten (exkl transfereringen) var 1958 19 % och 1968 12 %.

Försvarets styrka

Produktion av nya krigsförband tar lång tid, 5-10 år. Krigsorganisationens styrka är därför till stor del ett resultat av tidigare försvarsbeslut. Av ÖB 71 programplaner framgår att under den gångna femårsperioden har arméns fältförband kvantitativt bibehållits, men kvaliteten och utställigheten har minskat jämfört med utvecklingen i vår omvärld. Marinens krigsorganisation har minskat och ett antal jaktdivisioner har utgått.

Styrkan under den kommande femårsperioden är i allt väsentligt ett resultat av det nu gällande försvarsbeslutet (1968 års). Krigsorganisationens kvantitativa utveckling de närmaste fem åren påverkas ringa av de nya femårsplanerna i positiv riktning. Genom kapitalförstörelse och nedläggning av förband skulle det där emot gå att minska styrkan. Analyser av sådana åtgärder har visat att möjliga besparingar under femårsperioden inte står i rimlig proportion till nedgången i försvarets styrka under 1970-talet. I bibehållandenivån och minskningsnivåerna 1-3 kan flertalet förband bibehållas till 1977. Vissa återverkningar av 1968 års försvarsbeslut hinner emellertid ej åtgärdas under denna korta tid; exempelvis nedgår ubåtarna och attackflyget med en fjärdedel och fregatterna med hälften.

Styrande för de långsiktiga åtgärderna har varit den perspektivplan överbefälhavaren presenterade i våras. Perspektivet är femton år fram i tiden, och i detta har olika tänkbara utvecklingar skisserats som kan leda till ett väpnat angrepp mot vårt land eller en krigssituation under vilken vi är neutrala. Vissa av dessa angreppsfall har av Kungl Maj:t anbefallts vara styrande. Mot bakgrund av de styrande angreppsfallen och vissa andra utgångsvärden, tex verkan under neutralitet, beredskap, skydd, uthållighet och ekonomiska nivåer, har studerats olika tänkbara krigsmaktssammansättningar. Perspektivplanen innehåller därför exempel på alternativa inriktningar av krigsmakten på lång sikt. Det bör observeras att Kungl Maj:t givit

direktiv om de ekonomiska nivåerna i perspektivplanen, vilket i sin tur fått till följd att alla strukturerna totalt sett innebär en mindre krigsorganisation än i dag. Här är en nyhet jämfört med tidigare ÖB-utredningar. Överbefälhavaren har denna gång varit styrd i de långsiktiga målen och har ej som tidigare kunnat föreslå krigsmaktens utveckling på sikt efter egna värderingar. Dessutom har Kungl Maj:t tagit ställning till de styrande angreppsfallen, vilket tidigare ej skett.

De olika nivåerna

I bibehållandenivån kan balans skapas mellan kort- och långsiktiga åtgärder. Planen innebär att handlingsfrihet kommer att finnas mot perspektivplanens alternativ. Den reducerade operativa styrka som finns 1972 kan i stort bibehållas under femårsperioden. Kvalitativa förbättringar vidtages så att förbandens effekt relativt omvärlden kan vidmakthållas. Utbildningen kan bedrivas enligt nuvarande normer. Överbefälhavaren anser att denna nivå skall läggas till grund för krigsmaktens fortsatta utformning. Därför har anslagsframställningarna för 1972/73 ingivits enligt denna nivå. Skulle medelstillelningen efter 1977 ske enligt en prolongerad bibehållandenivå kommer emellertid försvarets styrka på sikt att nedgå.

Minskingsnivå 1 som ligger 2 800 milj kronor under bibehållandenivån under femårsperioden ger såväl en mindre operativ styrka på kort sikt som en lägre grad av handlingsfrihet mot perspektivet. Den senare begränsas mest då

endast den undre hälften av perspektivplanens mål kan nås. De reduceringar i förhållande till bibehållandenivån som slår ut på kort sikt är förkortad grundutbildning av de värnpliktiga inom armén och kustartilleriet, en allmän kvalitetssänkning och en minskad uthållighet. Den gjorda prioriteringen av de kortsiktiga åtgärderna innebär att allmän värnplikt kan bibehållas. Överbefälhavaren anser inte att denna nivå bör läggas till grund för försvarets fortsatta utformning.

I minskningsnivå 2 (3 300 milj kronor under B-nivån) har det inte gått att nå en balanserad avvägning genom en ytterligare reduktion av såväl kort- som långsiktiga behov. Kraftiga ingrepp i ett fåtal kostnadskrävande funktioner har måst vidtagas. Därvid har övervägts antingen snabb minskning av krigsorganisationen och införande av kategoriklyvning eller att avbryta utvecklingen av jaktflygplanet JA 37 Viggen. Överbefälhavaren har med hänsynstagande till den operativa styrkan under 1970-talet och handlingsfriheten mot 1980-talet samt efter vägning av för- och nackdelar i övrigt varit nödsakad utgå från att jaktflygplan JA 37 Viggen inte utvecklas, trots att grundliga studier visat att detta är ett för svenska förhållanden mycket väl lämpat jaktflygplan. Överbefälhavaren anser att nivån får sådana följder för svensk försvarsindustri att det i förening med den påtagliga försvagningen inom invasionsförsvaret i övrigt torde leda till en ändrad syn utomlands på vår förmåga att hävda neutralitetspolitiken, varför denna nivå inte kan

läggas till grund för försvarets fortsatta utformning.

Minskingsnivå 3 (3 800 milj kronor under B-nivån) har fått samma principiella konstruktion som minskningsnivå 2. Hela nedgången - 1 000 milj kronor från minskningsnivå 1 - har drabbat jaktviggenprogrammet. Detta innebär att inte ens de ekonomiska förutsättningarna att påbörja licenstillverkning inom landet av ett annat jaktflygplan, som föreligger i minskningsnivå M2, finns. Detta kan leda till att vi blir hänvisade till köp från utlandet. En väsentlig del av vår försvarsindustri måste avvecklas, vårt beroende av främmande makt ökar och anskaffningen blir avsevärt dyrare. Vi vet ej om det kommer att finnas något för våra förhållanden lämpligt plan att köpa. På sikt leder denna nivå till att principerna för invasionsförsvarets förande måste omprövas. Inte heller denna nivå kan enligt överbefälhavaren läggas till grund för försvarets fortsatta utformning.

Minskingsnivå 4 leder till snabb nedrustning av det försvar som nu finns. För val av handlingslinje erfordras nya principer för försvarets förande, som måste grundas på statsmakternas inriktning av försvaret, dess roll i säkerhetspolitiken samt på målsättning och uppgifter. Det har därför inte varit möjligt att utarbeta några programplaner på denna nivå.

Strategiska konsekvenser

Eftersom resultatet av femårsplanerna till stor del visar sig efter perioden har sär-

skilt studerats de konsekvenser de utredda nivåerna får i slutet av 70-talet och början av 80-talet. Värderingarna har skett mot de styrande angreppsfallen i B, M1 och M3-nivåerna. Exempel på strategiska slutsatser som därvid framkommit är:

I M1-nivån nedgår tiden för en angripares operation mot Sverige med ca 20 % och i M3-nivån med hälften jämfört med B-nivån. (Angriparens resurser hålls konstant.)

I M1 och M3-nivåerna kan en angripare klara en operation mot Sverige med 30 resp 60 % lägre insatser av arméstridskrafter. Varieras i stället flygstridskrafterna, reduceras angriparens behov något i M1 och med ca 40 % i M3-nivån. (Angriparens tidskrav hålls konstant.)

I B och M1-nivåerna bedöms en angripare behöva genomföra en så långvarig förbekämpning att vår mobilisering hinner genomföras. I M3-nivån däremot gäller icke detta, varför en angripare kan nå målen i Sverige med betydligt mindre upppoffringar än genom ett storanfall. Ett försvar på M3-nivån har sålunda icke samma krigsavhållande effekt som försvaret på nivå B och M1.

Under ett krig då Sverige är naturligt medger ett försvar på B-nivå att kränkningar till lands, till sjöss och i luften kan avvisas och sjöfartsskydd bedrivs med vissa begränsningar. Med ett försvar på M1-nivå är möjligheterna att ingripa mot kränkningar till sjöss betydligt sämre än i

B-nivån och resurserna för sjöfartsskydd ytterst begränsade. På M3-nivån begränsas dessutom möjligheterna att ingripa mot kränkningar i luften. Vår förmåga till neutralitet kan därför ifrågasättas, varför den fredsbevarande effekten nedgår.

Avspänning eller ej

Den militärpolitiska bedömningen i ÖB 71 visar att det finns skäl att förvänta en fortsatt växling mellan spänning och avspänning. Det som nu uppfattats som avspänning kan leda till en verklig avspänning eller plötsligt förbytas i ökade motsättningar. Den politiska avspänningen får varaktig reell betydelse först om den resulterar i konkreta åtgärder inom det militärpolitiska området t ex i form av sänkt rustningsnivå.

Som framgått ovan får femårsplanerna sin avgörande betydelse i slutet av 1970-talet och början av 1980-talet. Det väsentliga är därför att bedöma det militärpolitiska läget då. Det är utomordentligt svårt att göra detta på grundval av dagens växlande politiska vindar. Perspektivplanen har belyst detta. Den har icke kunnat förutsäga någon viss utveckling, endast skisserat alternativa möjliga framtider som vi bör vara rustade att möta.

Nordens strategiska betydelse för supermakterna har enligt ÖB 71 ej förändrats. Säkerheten och stabiliteten i Norden är till stor del beroende av ett bibehållet svenskt försvar.