FINANSDEPARTEMENTET

En effektiv försvarspolitik?

– Fredsvinst, beredskap och återtagning

Rapport till

ESO

Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi

Ds 1994:138

FINANSDEPARTEMENTET

EN EFFEKTIV FÖRSVARSPOLITIK?

– Fredsvinst, beredskap och återtagning

Rapport till expertgruppen för studier i offentlig ekonomi

Av Carl Johan Dahlman

Ds 1994:138

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes, Offentliga Publikationer, på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningskontor

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Fax: 08-20 50 21
Telefon: 08-690 90 90

REGERINGSKANSLIETS
OFFSETCENTRAL
Stockholm 1994

ISBN 91-38-13851-4
ISSN 0284-6012

Förord

Det svenska försvaret utsätts nu för starka krav på förändring, av två olika skäl. För det första har den internationella hotbilden mot Sverige radikalt ändrat karaktär i och med Sovjetväldets sammanbrott. För det andra medför underskottet i statsfinanserna att försvarsutgifterna — liksom andra utgifter — utsätts för en hårdare kameral granskning. Redan i den nya socialdemokratiska regeringens första ekonomisk-politiska proposition, hösten 1994, slogs fast att säkerhetspolitiken i vid mening skulle få vidkännas utgiftsnedskärningar under de närmaste åren.

I detta läge är det av stor vikt att kritiskt och spänstigt granska såväl försvars- och säkerhetspolitiken i sig som dess beslutsunderlag och beslutsprocess. ESO har därför sjösatt två större projekt i detta syfte.

* Ph.D. *Carl Johan Dahlman*, RAND Corporation, med ett förflutet som biträdande statssekreterare vid det amerikanska försvarsdepartementet (under Bush-regeringen), har ombetts ge en utomstående betraktares syn på effektiviteten i säkerhetspolitiken och på beslutsformerna i försvarspolitiken. Den rapporten kan sägas behandla *effektiviteten* i försvarspolitiken, dvs. att försvaret ägnar sig åt "rätt saker" och med ändamålsenliga resurser och verktyg.

* Chefekonomen *Richard Murray*, Statskontoret, fortsätter sin granskning av produktiviteten i den offentliga sektorn genom att också granska kostnadsutvecklingen i försvaret. Den rapporten behandlar *produktiviteten* i försvarspolitiken, dvs. att försvaret, givet att dess uppgifter och ramar är rimliga, också gör "saker på rätt sätt", dvs. att det fullgör sin uppgift med så låga kostnader som möjligt.

* Rapporterna ges ut var och en för sig (under vintern 1994/95) och kommer förhoppningsvis att ge upphov till mycket debatt. ESO förbereder därför också ett större *seminarium* om effektivitet och produktivitet i försvaret, att ordnas under våren 1995. Där

kommer ett antal uppsatser och inlägg att presenteras, delvis med utgångspunkt från de båda större rapporterna.

Denna rapport är den första i serien, skriven av Carl Johan Dahlman. Till projektet har varit knuten en referensgrupp, bestående av Anders E. Borg, riksdagen, Björn Hagelin, Uppsala universitet, Lars Hultkranz, Umeå universitet, Krister L:son Lagersvärd, f.d. arméstabschef och chef för Försvarshögskolan, Marja Lemne, ESO, Richard Murray, Statskontoret, Göran Schubert, ESO, och Ingemar Ståhl, Lunds universitet. I gruppen har också Finansdepartementet varit representerat. Författaren står dock – som vanligt i ESO-sammanhang – själv för analys och slutsatser.

Dahlmans rapport är en rapp och mycket provokativ granskning av den svenska försvarspolitiken, dess utformning, principer och beslutsformer. Granskningen sker utifrån ett amerikanskt perspektiv, ofta med drastiska formuleringar, och med det uttalade syftet att ställa den svenska politiken i nytt – och för många obekant – ljus. Detta kan göra det motiverat att här i förordet för den i ämnet mindre bevandrade läsaren något kommentera delar av den bild Dahlman målar upp och en del av de slutsatser han drar.

Carl Johan Dahlman hävdar bestämt att det nuvarande planeringssystemet inom det svenska försvaret inte förmått anpassa sig till ändrade villkor. När den internationella hotbilden ändrades – då hotet skärptes på grund av stormakternas upprustning – under det tidiga 1980-talet hängde inte Sverige med. Inte förrän vid 1987 års försvarsbeslut fick svenska politiker klart för sig hur illa det svenska försvaret var rustat att möta det yttre hotet. När detta hot bara några år senare plötsligt föll bort – genom Sovjetunionens kollaps – förmådde det svenska försvarets planering inte heller denna gång anpassa verksamheten efter de nya förutsättningarna. Den nya regeringen styrdes i allt för hög grad av gamla hotbilder. Därför lever vi, enligt Dahlmans uppfattning, i dag med ett onödigt stort och dyrt försvar.

Planeringen är med andra ord stelbent och förmår inte anpassa sig efter den föränderliga hotbilden på ett tillräckligt flexibelt sätt. I bland är försvaret för stort — ibland för litet. Detta syns bl.a. i försvarsutgifternas i förhållande till hotbildens svängningar mycket statiska utveckling.

I själva verket, hävdar Dahlman med polemisk skärpa, styrs den svenska försvarspolitiken i allt för liten grad av hotbild och effektivitet. I allt för hög grad styrs den av helt andra hänsyn, nämligen (det politiska) målet att upprätthålla den allmänna värnplikten, stödet till den svenska försvarsindustrin samt stödet till den svenska regionalpolitiken. Det har medfört att försvaret fått en märklig inriktning; nämligen att just den personella storlek som motiveras av värnplikten, den utrustning som motiveras av den svenska försvarsindustrins produktionsförmåga och den lokalisering som motiveras av diverse regionala intressen relativt politiska styrka har bedömts som den mest optimala – *oavsett* hur den internationella hotbilden har varierat. I själva verket tyder mycket på att den officiellt angivna hotbilden har varit det som fått anpassa sig till den försvarsvolym och -struktur som givits av andra, politiska förutsättningar. Dahlmans egen slutsats är att "det svenska försvaret, av politikerna, inte har tillåtits att bli så effektivt som det skulle ha kunnat vara".

Hur bör försvarspolitiken då organiseras i stället? Författaren föreslår här en långt gående omläggning av försvarsplaneringen. Syftet är att uppnå en mycket högre grad av flexibilitet. Metoden är att söka utnyttja ett system med vad Dahlman kallar "optioner". Tanken är att försvarspolitikerna – efter att ha värderat de olika hoten mot Sverige – bör lägga de svenska försvarsinsatserna på "rätt" nivå. Denna nivå avgörs av hotets art i dag, möjligheten att möta detta hot via samarbete eller allianser, en uppfattning om hur snabbt hotnivån kan skärpas, en klar och tydlig deklarerad ståndpunkt om hur snabbt resurser och slagstyrka skall byggas upp vid en sådan eventuell skärpning av hotet, men i övrigt en så kostnadseffektiv försvarsmakt som möjligt.

I fredstid och vid en låg hotnivå – såsom i dag – betyder detta en liten "hård kärna", med hög kvalitet och med en standard som är tillräcklig för att bevara standarden på chefer och på den mest högkvalificerade materielen. Om den framtida hotbilden kraftigt skulle förändras — t.ex. vid en politisk omvälvning i Ryssland – skall planer ligga färdiga för hur försvarsmakten tillräckligt snabbt skall kunna byggas upp till en nivå som förslår att möta det nya hotet. Utbildning av befäl och av soldater måste snabbt kunna expandera, utifrån en bibehållen kader av högt kvalificerade, stamanställda officerare. Här kan också olika typer av optionskontrakt med vapensystemtillverkare användas, enligt vilka det svenska försvaret har rätt att snabbt få tillgång

till olika typer av material vid olika hotbilder. Uppgiften är med andra ord att rätt värdera dagens hotbild, risken för att denna snabbt förändras samt den återtagningstid som så erfordras för att bygga upp försvaret till rätt styrka igen.

Dahlman spänner i sin rapport upp debattfältet rejält för vilka konkreta alternativ Sverige bör överväga i detta och framtida lägen. Utifrån sitt amerikanska perspektiv räds han sålunda inte att föra upp ett antal möjliga vägar som för många försvarsintresserade svenskar antagligen ter sig utomordentligt hädiska. I hans rapport samsas således ett litet, professionellt yrkesförsvar med ett NATO-medlemskap och med att lägga JAS på is – helt enkelt eftersom lösningen att köpa plan utifrån och vila under NATO:s paraply är en betydligt mer kostnadseffektiv väg än den traditionella att möta den låga hotnivå som han tror kommer bestå under överskådlig tid.

Detta är inte platsen att diskutera realismen i dessa konkreta förslag. Det mest väsentliga, enligt ESO:s uppfattning, i Dahlmans rapport är grundtanken – att ett system med en liten, vass fredorganisation, försvarsoptioner och snabbt återtagande av slagstyrka utgör ett beaktansvärt alternativ till dagens värnpliktsarmé, styrd av försvarsbeslut med dess fleråriga ramar och ofta ganska stela budgetförutsättningar. Det är denna grundtanke vi vill föra fram till debatt.

Likväl bör det understrykas att också denna grundtanke tål att diskuteras ordentligt. Det går att resa en rad olika invändningar och frågetecken också kring själva principerna i "optionsförsvaret". Några av dem är dessa:

* Carl-Johan Dahlman bygger mycket av sin kritik mot dagens försvarsplanering på att försvarsbudgeten inte varierat med hotbilden. Men det är inte självklart att de årliga variationerna i försvarsbudgeten spelar särskilt stor roll i förhållande till det "försvarskapital" som byggts upp under decennier och som kanske är viktigare för att bestämma den totala försvarskapaciteten.

* Dahlmans värdering av den svenska försvarspolitiken riskerar att missa väsentliga aspekter, eftersom han i så hög grad utgår från de olika försvarsbesluten, så som de återges i regeringens propositioner. Men dessa texter återspeglar inte alltid de överväganden

och de interna debatter och kompromisser som faktiskt föregått själva försvarsbesluten.

* Just det som Dahlman så hårt kritiserar – värnpliktsarmén och neutralitetspolitiken – kan mot denna speciella svenska politiska bakgrund ha varit nödvändiga ingredienser för att över huvud taget vinna stöd i den allmänna opinionen för ett försvar värt namnet.

* På samma sätt kan man identifiera ett antal fördelar med att försvaret i så hög grad använt svensk materiel. En är att den varit anpassad till svenska förhållanden och att utvecklingen av densamma därför kan ha givit speciella tekniska och konkurrensmässiga fördelar. En annan är att sysselsättningseffekter m.m. kan ha bidragit till att ge försvaret en politisk legitimitet som det kanske annars inte skulle ha haft. Man skall kanske heller inte förkasta tanken att den överdimensionerade försvarsindustrin är en speciell form av "option", nämligen en reservkapacitet som kan tas i bruk vid ett krigshot.

* Optionsstrategin i den dahlmanska tappningen förutsätter att de politiker som fattar besluten är rationella, att de långsiktiga reglerna för hur och när återtagningen skall ske verkligen ligger fast och att det finns tydliga institutionella ramar för sådana beslut. Men är detta realistiskt i en värld med snabba opinionskast, statsfinansiella problem, ständiga omorganisationer och osäker politisk kompetens?

* Hur skall man klara att i förväg fastställa återtagningsperiodens längd under olika förhållanden och att skilja verkliga krigshot och varningssignaler från brus?

* Hur realistiskt är det egentligen att tro att det skall vara möjligt att under återtagningsprocessen snabbt utbilda – såväl i strid som i materielhantering – det stora antal förbandschefer som krävs för lyckosam krigföring?

* Och hur sannolikt är det att just det svenska försvaret vid en skärpning av hotbilden kommer att få möjlighet att utnyttja sina optioner och snabbt få fram den nya materielen — i ett läge då kanske en rad länder önskar detsamma och då allt fler av dem förlitar sig på utländska tillverkare?

Modellen med ett "litet och vasst" fredsförsvar som snabbt rustas upp till optimal nivå vid krigshot är således intellektuellt attraktiv, men stöter samtidigt på en rad invändningar, såväl av teoretisk som praktisk natur.

Icke desto mindre anser vi på ESO det vara väsentligt att den svenska försvarsdebatten både breddas och fördjupas. Såväl den nya internationella världskartan som de svenska statsfinansiella problemen gör det nödvändigt att skärskåda försvaret på ett sätt som inte gjorts på flera generationer. Det är i detta sammanhang Carl Johan Dahlmans rapport kan utgöra en katalysator och en uppfordran att göra diskussionen vidare och mer ifrågasättande än vad som varit brukligt. Vi från ESO kommer att följa upp denna rapport med fler inlägg och hoppas på en frisk debatt.

Stockholm i december 1994

Klas Eklund
Ordförande för ESO

Innehåll

1	**Några utgångspunkter för studien**	13
1.1	Effektivitetsbegreppet	14
1.2	Det yttre krigshotet	16
1.3	Politiskt effektiva försvarsutgifter	19
1.4	Studiens teser	20
2	**Försvarets utveckling**	29
2.1	Målen för det svenska försvaret	29
2.2	1982 års försvarsbeslut	35
2.3	Verkligheten kommer ifatt	43
2.4	Än sen då?	51
2.5	Ny regering och ett nytt försvarsbeslut 1992	54
2.6	Avslutande kommentarer	61
3	**Analys och värdering**	63
3.1	Mål och medel för försvaret	63
3.2	Effektiva försvarsutgifter under en längre fredsperiod	75
3.3	Element i den minsta möjliga fredsorganisationen	79
3.4	Yrkessoldater eller värnpliktiga?	86
3.5	Vapensystem och reala optioner	101

4 Flexibel försvarsplanering 105
4.1 Planering av återtagande 105
4.2 Den politiska debatten 115
4.3 De långsiktiga faktorerna 117
4.4 De nya försvarsfrågorna 120
4.5 Neutralitetspolitiken 122
4.6 Den hårda kärnan i fredsorganisationen 126
4.7 Nästa steg 129

Referenser 133

Abstract 135

Förteckning över ESO:s tidigare publicerade rapporter 139

"Det kan synas som en självklarhet att försvarets utformning skall styras av den säkerhetspolitiska bedömningen av hotbilden. Men under min tid som försvarsminister har jag mött en påfallande liten förståelse för detta. I stället är det alltför ofta antingen regionalpolitiska hänsyn eller inrikespolitisk taktik som får styra åsikterna om försvaret."

Anders Björck
i förordet till Sveriges säkerhetspolitiska vägval,
Ann-Sofie Nilsson (red.), Folk och Försvar, Borås 1994

1 Några utgångspunkter för studien

Svensk försvarspolitik står i dagens läge inför nya möjligheter till följd av fyra viktiga faktorer. Tre av dessa är uppenbara: en ny regering, en mycket ansträngd ekonomisk situation i landet och en under de senaste åren fullständigt förändrad säkerhetspolitisk situation. Dessa tre faktorer pekar alla i samma riktning. Socialdemokraterna har utlovat besparingar inom denna sektor, och ekonomin måste ges långsiktiga tillväxtförutsättningar. Detta leder till krav på minskat underskott i statsbudgeten. Hotet om ett stormaktskrig i Europa som skulle kunna förorsaka ett angrepp på Sverige har vidare försvunnit för överskådlig framtid. Dessa faktorer, tycker man, skulle i sig själva vara tillräckliga för att skapa ett starkt tryck för väsentliga förändringar av svensk försvarspolitik och kommer oundvikligen att leda till lägre försvarsutgifter under de kommande åren. Men ökade besparingar kan inte vara den enda målsättningen för en ny försvarspolitik. Det finns andra, för landets säkerhet på lång sikt viktigare mål, som också måste beaktas.

Den fjärde faktorn är inte lika uppenbar, men minst lika viktig som de övriga tre sammantagna. Även om de tre faktorerna ovan inte funnits så vore det önskvärt – t.o.m. nödvändigt – att lägga om det nuvarande systemet för planering och budgetering av svenskt försvar. Anledningen är att det politiska beslutssystem som funnits under de senaste årtiondena för att dra upp riktlinjerna för inriktningen av försvaret inte längre fungerar särskilt bra. Det nuvarande planeringssystemet har visat sig oförmöget att anpassa sig till förändrade villkor även i ett läge när dessa förändrats på ett genomgripande sätt. Som kommer att beläggas i det följande framstår detta helt klart redan efter en ytlig genomgång av svensk försvarsplanering under 1980-talet. Dagens försvarsdebatt utgår från en serie antaganden som har fast historisk förankring i den omedelbara efterkrigstiden men som i dag inte längre är relevanta. Problemet är att försvarsplaneringen inte hängt med i

svängarna under de gångna femton åren; varför den måste göras om från grunden.

De tre första faktorerna utgör tillsammans därför endast den chock som är nödvändig för att de starka krafter skall sättas i rörelse som måste mobiliseras för att lösa de fundamentala problemen i den svenska försvarsplaneringsmodellen. Den nya svenska regeringen står nu inför både en stark utmaning och helt nya möjligheter. Ju bättre de nya beslutsfattarna kan organisera försvarsplanering och budgetering, desto större nedskärningar blir möjliga utan att äventyra de långsiktiga målsättningarna. Den här studien utgör ett försök att analysera dessa frågor. Syftet är att diskutera de faktorer som borde vara avgörande för försvarets storlek och allmänna inriktning vad beträffar värnplikt och materielanskaffning. I korthet kan utgångspunkten sägas vara att målsättningen för svensk försvarspolitik borde vara att fastställa de mest effektiva försvarsutgifter som är möjliga; en målsättning som inte prioriterats särskilt högt. Detta visar sig vara en i grunden politisk fråga som är svår att lösa i praktiken men som måste tänkas igenom och som i princip kan klaras av.

1.1 Effektivitetsbegreppet

Vad avses med effektivitet i försvarsutgifterna? En enkel tolkning kan börja med att skilja på *yttre och inre effektivitet. Yttre effektivitet* uppnås när de totala försvarsutgifterna är tillräckliga och fördelningen av resurserna mellan försvarsgrenarna är optimal för att bemöta det yttre hotet mot landets säkerhet till rimlig kostnad i statsbudgeten, *inre effektivitet* har man när de totala försvarsresurserna fördelas och utnyttjas på ett effektivt sätt mellan olika aktiviteter inom försvaret. Med en sådan definition vore det helt klart möjligt att ha yttre effektivitet utan att ha inre, som t.ex. i en situation där tillräckligt med medel har anslagits till försvaret, men där de som har ansvar för den dagliga produktionen inom försvaret, dvs. framför allt den militära ledningen, inte har förmåga, kunskap eller erfarenhet att använda de ekonomiska resurserna på ett effektivt sätt. Det är också möjligt att ha inre effektivitet utan att ha yttre. Detta skulle kunna inträffa t.ex. i en situation där alltför små resurser totalt sett har anslagits till försvaret men de

militära ledarna är så kompetenta att de lyckas göra det bästa av en omöjlig situation. De kan då producera ett försvar som är effektivt i den meningen att det visserligen är för litet för att kunna lösa sina uppgifter i krig men som ändå genomförs på bästa möjliga sätt inom ramen för tilldelade medel. Det är naturligtvis också möjligt att ha den värsta av alla världar: *både* yttre och inre ineffektivitet. Detta skulle kunna inträffa i en situation när man har anslagit för stora (eller för små) resurser till försvaret i relation till hotet och sedan finner att dessa medel satts i händerna på administratörer som inte lyckas lösa sina uppgifter på ett tillfredställande sätt; en cynisk observatör skulle kanske säga att detta är det enda realistiska fallet. Teoretiskt vore det möjligt med ytterligare en kombination, dvs. både yttre och inre effektivitet. Det är nog också ganska otroligt att endera av de första två fallen skulle gälla offentlig verksamhet – det finns nog inte ett enda statligt verk som inte skulle kunna förbättra både den yttre och den inre effektiviteten. Det går inte att enbart ha absoluta referensramar för effektivitet i offentligt finansierade verksamheter. Man får ofta nöja sig med att försöka finna förbättrade metoder som har effekt i rätt riktning på marginalen.

Den här studien behandlar vissa aspekter som är relevanta för en bedömning av den yttre effektiviteten, dvs. hur man skall kunna göra en relativt grov bedömning av huruvida svenskt försvar har tilldelats tillräckliga ekonomiska resurser. En första förutsättning för att en sådan bedömning skall kunna göras är att det går att fastställa den målsättning, till vilken försvarsmedlen skall kunna relateras. Endast om det finns en sådan klar målsättning för försvarsutgifterna kan man dra några slutsatser om effektiviteten i medelstilldelningen. Det är inte möjligt att med existerande analytiska metoder ge ett entydigt svar på frågan om vad som är den "rätta" nivån på försvarsutgifterna. I alla försvarssammanhang krävs det en avvägning av olika riskelement.

Försvar är dyrt, både i fråga om materiel och personal, och det är inte möjligt att kontinuerligt ha ett så stort försvar att landet kan försvaras mot varje tänkbart angrepp i varje del av landet och mot varje angripare med minsta möjliga förluster i döda och sårade. Ett sådant försvar skulle kräva att landet ständigt stod på krigsfot, och kostnaderna i sänkt ekonomisk tillväxt och levnadsstandard vore då totalt orimliga – speciellt med hänsyn till att det inte finns och sedan andra världskriget inte funnits något omedelbart krigshot mot Sverige. Det

innebär att man alltid måste acceptera vissa risker beträffande faran för överfall och de förluster som då blir oundvikliga. Hur stora risker? Det går inte att kvantifiera dem ens i den största analytiska modell som skulle kunna programmeras i en superdator. I stället återges i denna rapport den bedöming som gjorts i regeringens propositioner och som bygger på den bedömning militära experter och politiska beslutsfattare gjort. Den "rätta" nivån på försvarsutgifterna blir därför ytterst en fråga om en politisk bedömning av den information en expertanalys kan lägga fram.

Man kan då fråga sig om det hittillsvarande svenska politiska beslutssystemet har lyckats med uppgiften att göra en rimlig bedömning av den information som framlagts så att ett effektivt försvar har kunnat både kostnadsberäknas och finansieras. Detta är en av de centrala frågorna som diskuteras nedan. Av flera anledningar visar det sig att det går att besvara *en* effektivitetsfråga ganska klart: Sverige har framställt ett mycket ineffektivt försvar under de senaste årtiondena. Detta leder omedelbart till nästa fråga: varför har det blivit så och vad kan man göra åt det? Det är dessa stora frågor som behandlas i det följande.

Även om det skulle kunna bevisas att försvarsutgifterna totalt sett är ineffektiva så har man ändå rätt att förvänta sig att försvarets ledning borde anstränga sig att använda skattemedel på bästa sätt. En annan pågående ESO-studie kommer att behandla vissa aspekter i fråga om den inre effektiviteten i försvaret, varför dessa inte behandlas närmare här.

1.2 Det yttre krigshotet

Som påpekats beror försvarsutgifternas effektivitet ytterst på den politiska riskavvägning som gjorts mellan tilldelade resurser och önskad säkerhet. Går det att göra en analytisk bedömning av ett sådant subjektivt bestämt effektivitetsmål? Det finns ganska klara uttalanden, bl.a. i regeringspropositionerna, om vad regeringen själv anser både om målsättningen för försvaret och om dess förmåga att lösa sina uppgifter. Regeringen är inte en objektiv bedömare av effektiviteten i försvaret; i stället är den en både ansvarig och inblandad part. Det vore

önskvärt att ha tillgång till interna utvärderingar som genomförts av försvarsmakten – men i den mån dessa finns är de sekretessbelagda och har således inte varit tillgängliga för författaren av denna rapport. Även om denna typ av underlag skulle kunna utnyttjas som källmaterial skulle det i bästa fall endast ge en teknisk-militär bedömning av försvarets förmåga utan att behandla de politiska faktorer som också är av betydelse för försvarets effektivitet. Därför får det i denna rapport tyvärr vara tillräckligt att hänvisa till respektive regerings egen beskrivning av läget i försvaret. Den historieskrivning som ges i propositionerna är av intresse och har ett värde så till vida att den är de politiska beslutsfattarnas egen bedömning. Andra får i andra sammanhang göra en mera ingående bedömning av trovärdigheten i den framställning som ges i propositionerna – en utomstående bedömare får nöja sig med att anta att orden återger sanningen, även om det inte är troligt att den ger en exakt bild.

Mycket grovt skulle man kunna säga att det svenska försvaret har varit utomordentligt effektivt i att uppnå sitt främsta mål. Som redan antytts ovan är det försvarets förmåga att motstå ett hot mot landets säkerhet, speciellt men inte endast att avvärja en landsättning av väpnade styrkor i varje del av landet. Svenskt territorium har inte blivit angripet sedan Finland förlorades, alltså har försvaret varit utomordentligt effektivt i att avskräcka varje angripare.

I vidare bemärkelse är försvaret endast ett av medlen inom det mer omfattande begreppet säkerhetspolitik. Sveriges oberoende liksom landets förmåga att uppfylla de nationella målen utan ovälkommet utländskt inflytande baseras på en kombination av utrikespolitik och försvarspolitik. Den senare kan anses stödja den förra även i fred och krigshandlingar blir nödvändiga bara när utrikespolitiken har misslyckats med att avvärja väpnade fientligheter. Att det svenska folket har lyckats hålla sig utanför krig under mer än ett och tre kvarts sekel kan bero på en kombination av framgångsrik säkerhetspolitik och gynnat geografiskt läge, som gjort det kostsamt och relativt gagnlöst att försöka ta landet med våld; det vore svårt att tro att det är det svenska försvarets styrka som under alla åren ensamt lyckats bevara landets oberoende. Sverige är ett litet land som befunnit sig i närheten av militära stormakter under olika perioder under 1900-talet och skulle inte ha kunnat slå tillbaka ett kraftfullt angrepp. Det var inte försvaret som höll dem borta, det var nog snarare det att Sverige vare sig låg för

mycket i vägen (som Polen gjorde under andra världskriget) eller erbjöd väsentliga fördelar vid en ockupation (som Danmark och Norge gjorde i samma krig).

Avsikten med dessa elementära observationer är bara att påminna läsaren om det avgörande dilemmat i svensk försvarspolitik. Detta är att även den största insats som landet är mäktigt – med liten befolkning i förhållande till landets yta – inte kan förmodas vara tillräcklig för att avvärja ett angrepp från en stormakt i vårt grannskap, om nu denna stormakt bestämde sig för att erövra landet till varje pris. Det största möjliga tänkbara hotet är så överväldigande att det inte vore trovärdigt att påstå att landet skulle kunna bygga upp ett så kraftfullt försvar att dess oberoende vore garanterat mot varje fiende. Därför börjar alla analyser av det verkliga hotet med ett antagande om hur stort ett realistiskt hot är, snarare än det maximalt möjliga. Tanken bakom detta är att man utgår ifrån att Sverige är så litet och så relativt ointressant att ingen stormakt skulle vilja sätta in så stora styrkor att seger vore säker mot varje tänkbart svenskt försvar. Fram till slutet av det kalla kriget, dvs. till det sovjetiska väldets sammanbrott, utgick svensk försvarsplanering från antagandet att landet skulle bli angripet endast i samband med en stormaktskonflikt i Centraleuropa. Därför skulle en krigförande stormakt som är fullt upptagen på en mer central krigsskådeplats endast kunna avsätta begränsade styrkor av något lägre kvalitet än första rangens för att uppnå sina mål. Svenskt försvar skulle då endast behöva vara så stort att det kunde avvärja ett hot från en mindre styrka som avdelats till ett flankangrepp i samband med ett mera omfattande krig. Det blir sedan en mycket viktig bedömning hur stor en invasionsstyrka som kan avdelas mot Sverige skulle kunna vara, vilken stridsmässig kvalitet den skulle kunna ha samt hur lång tid det skulle ta att samla ihop den och hur den skulle kunna skeppas över till Sverige. Dessa avvägningar är självfallet både svåra och viktiga.

Just på grund av att dessa överväganden är svåra, dvs. de beror på en serie antaganden om riskerna för olika hypotetiska krigsfall och hotbilder, skulle man ju kunna misstänka – eftersom det värsta hot Sverige skulle *kunna* antas bli utsatt för är så överväldigande att inget tänkbart svenskt försvar vore tillräckligt för att bemöta det – att svenska försvarsplanerare i stället alltid har antagit ett hot av just sådan storlek att svenskt försvar skulle verka möjligt och realistiskt. Kan

man inte anpassa försvaret till det största hotet man kan föreställa sig så kanske man i stället tvingas anpassa hotet till det största försvar man skulle vilja ha eller har råd med. Frågan är om detta rätt provokativa sätt att karaktärisera den svenska analysen av hotbilden är en överdrift eller inte – längre fram i denna rapport framförs argumentet att det faktiskt är möjligt att det inte alls är en överdrift. Det går inte att entydigt besvara den frågan utan närmare kunskap om de krigsfall som ÖB presenterar för regeringen och riksdagens försvarsutskott. Eftersom dessa hypotetiska krigsfall är belagda med sekretess är det svårt att säga hur realistiska de skulle bedömas av utomstående experter. Man kan dock finna belägg i offentligt material för att ÖB, i alla fall hitintills, alltid har kunnat lägga fram tänkbara krigsscenarier som visar att nuvarande försvarsresurser är för små – vilket de förmodligen har varit under längre tid, åtminstone om man skall acceptera officiella bedömningar. Trots detta får man ändå det intrycket av offentligt material att de krigsfall som presenteras av militären alltid är tillräckliga för att stödja nuvarande militära insatser eller lite mer, oavsett vad som händer med objektivt iakttagbara förändringar i hotbilden. Vi återkommer till detta i det följande, ty det är ett av de viktigaste problemen.

1.3 Politiskt effektiva försvarsutgifter

De resurser som tilldelas försvaret bestäms inte bara av den analys som presenteras av säkerhetspolitiska och militära experter beträffande den yttre hotbilden. Försvarsutgifterna måste, inom ramen för den totala statsbudgeten, konkurrera om de ekonomiska resurserna med andra offentligt finansierade sektorer. Ju hårdare denna konkurrens är, och ju större andel av landets produktionsresurser som används till att finansiera andra offentliga åtaganden än försvaret, desto större blir risken för att försvaret inte tilldelas de anslag som krävs för att möta det hot landet bedöms vara utsatt för. Detta gäller oavsett vilket parti – eller vilka partier – som för tillfället innehar regeringsmakten; storleken och strukturen på de offentliga utgifterna skapar i sig ett tryck, som inte behöver upphöra när en ny regering tillträder. Några större förändringar är därför inte möjliga på kort sikt.

Därför fastställs hur stora resurser som skall tilldelas försvaret inte bara utifrån de bedömningar som experter på militära och säkerhetspolitiska frågor gjort. Konkurrensen mellan alla lovvärda målsättningar som skall finansieras över statsbudgeten är också utomordentligt viktig, både på kort och lång sikt. Hur skall man då bedöma försvarsutgifternas yttre effektivitet? Om statsmakterna ger försvaret för litet resurser för att det skall kunna hålla så stora styrkor som skulle krävas för att bemöta ett rimligt krigshot, men detta har gjorts helt medvetet och med tillgång till alla fakta och efter avväganden som lett till att andra utgiftsområden prioriterats på försvarets bekostnad; kan man då säga att försvaret är ineffektivt och för litet? Svaret är förstås att försvaret är ineffektivt i relation till de primära uppgifter det borde kunna förväntas lösa i en krigssituation och för vilka vi har brytt oss om att skapa ett försvar alls men att vi trots det har den rätta utgiftsnivån i stort – förutsatt att politikerna har tolkat folkviljan rätt och fördelat statsbudgeten på de olika verksamhetsområden som valmanskåren önskar. Ett militärt ineffektivt försvar är kanske allt skattebetalarna är villiga att betala för.

Den senare frågan är alldeles för omfattande att kunna behandlas inom ramen för denna studie. Den intressanta frågan gäller inte huruvida ett försvar som är för litet i relation till sina krigsuppgifter ändå skulle kunna sägas vara rätt dimensionerat ur politisk snarare än militär synpunkt. Detta skulle kräva en mycket mer ingående studie av hur stora politiska beslut fattas och hur de relateras till medborgarnas värderingar och åsikter än vad som kan åstadkommas här. En hypotes för de fortsatta resonemangen är därför att såväl de svenska väljarna som de politiska beslutsfattarna förväntar sig mera av försvaret än en icke krigsduglig organisation.

1.4 Studiens teser

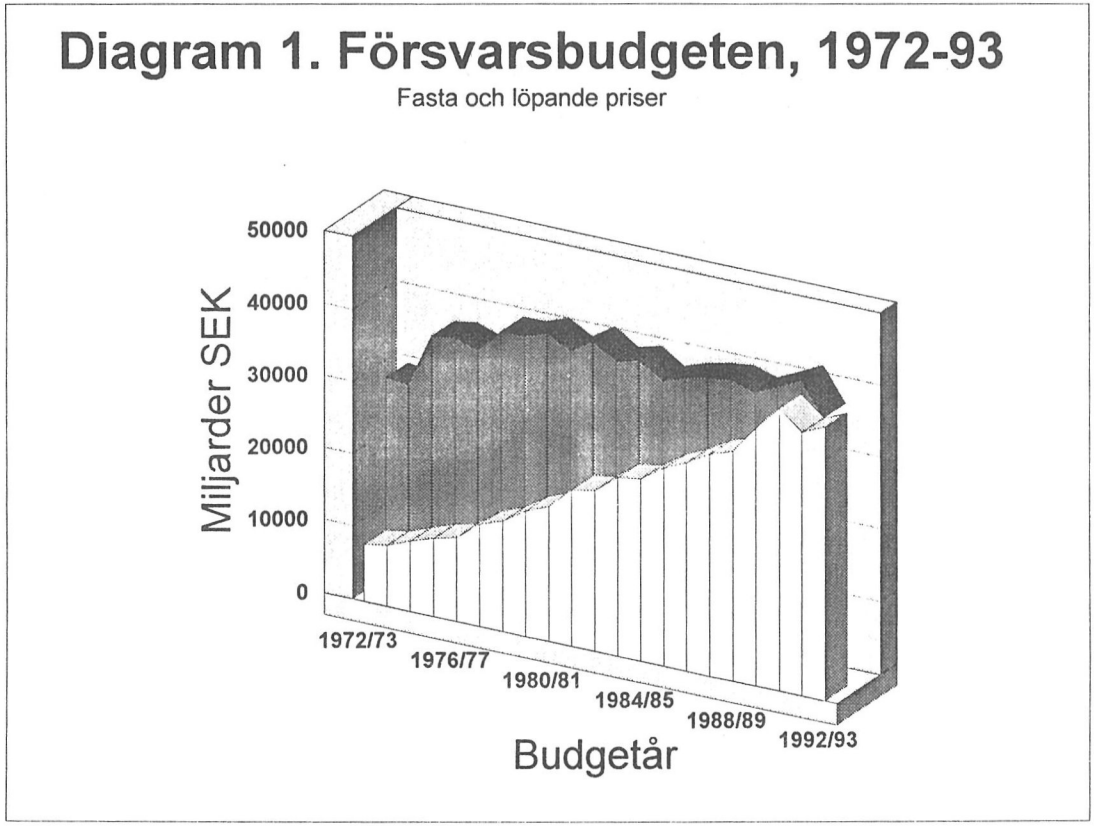
Utan att ha tillgång till sekretessbelagt material som beskriver målsättningarna för försvarsgrenarna i krig, deras mobiliseringsplaner och krigsuppgifter, sannolika hot och alternativa sätt att bemöta dem är det omöjligt att i detalj studera försvarsutgifternas yttre effektivitet. Även om det vore önskvärt att kunna behandla frågan mera i detalj, är det

trots allt möjligt att relativt grovt bedöma effektiviteten. Den här rapporten redovisar i stället hur svenska beslutsfattare – framför allt i regeringens propositioner – har bedömt hotbilden och försvarets behov från och med förberedelserna inför 1982 års försvarsbeslut fram till i dag. Detta är en viktig och mycket intressant period, eftersom den började då spänningsläget i Centraleuropa ökade både snabbt och kraftigt; en period som vanligtvis har kommit att kallas det andra kalla kriget. Under denna period ökade båda stormaktsblocken försvarsutgifterna med enorma belopp.[1] Detta ledde till att större militära styrkor stirrade varandra i vitögat över järnridån samtidigt som vapen och övrig utrustning blev alltmer effektiva tack vare den allt snabbare militärteknologiska utvecklingen. Det andra kalla kriget övergick i en plötslig och oväntad varm fred i och med Sovjetunionens sönderfall 1989. Sedan dess har ett antal nya självständiga stater uppstått, med andra och nya hot mot freden, inom det forna sovjetiska imperiet. För Sveriges del innebär detta att det krigsfall som legat till grund för all försvarsplanering under efterkrigstiden nu har försvunnit, förhoppningsvis för evigt, men under alla omständigheter för överskådlig framtid: att ett stormaktskrig på den europeiska kontinenten skulle leda till ett angrepp på Sverige.

Det är intressant att se hur litet och hur långsamt svensk försvarsplanering reagerade under denna tumaltartade period på alla de mycket drastiska och dramatiska förändringar som skett i Sveriges omedelbara omvärld. *Diagram 1* illustrerar försvarsbudgeten i fasta och löpande priser mellan 1972 och 1993. I löpande priser ökade anslagen i stort sett i takt med inflationen fr.o.m. 1978/79 års budget. Försvarsutgifterna förändrades från år till år beroende på det statsfinansiella läget och därtill kom vissa störningar, som t.ex. ubåtskränkningarna av svenskt vatten. *Diagram 2* visar hur försvarsutgifterna förändrats i relation till BNP. Det framgår tydligt att försvaret sedan början på 1980-talet har tilldelats allt mindre av landets ekonomiska resurser – i grova drag har försvarsutgifterna sjunkit från ca 3,5 till ca 2,5 procent. Av *diagram 3* framgår slutligen, att försvarets andel av den statliga budgeten också har sjunkit, från drygt 12 till knappt 8 procent,

[1] Se t.ex. The Military Balance, International Institute for Strategic Studies, olika årgångar.

dvs. en minskning med drygt en tredjedel. Det är alldeles klart att det svenska försvaret under 1980-talet inte tilldelades några väsentliga medel i takt med det ökade krigshotet i världen.



[2] Källa till diagrammen: Svensk Försvarsstatistik, Försvarsdepartementet, olika årgångar. Denna källa använder KPI som deflator. Uppgifter för de senaste åren fanns inte tillgängliga när diagrammet gjordes, men de förändrar inte bilden nämnvärt.

Diagram 2. Försvarsutgifternas andel av BNP

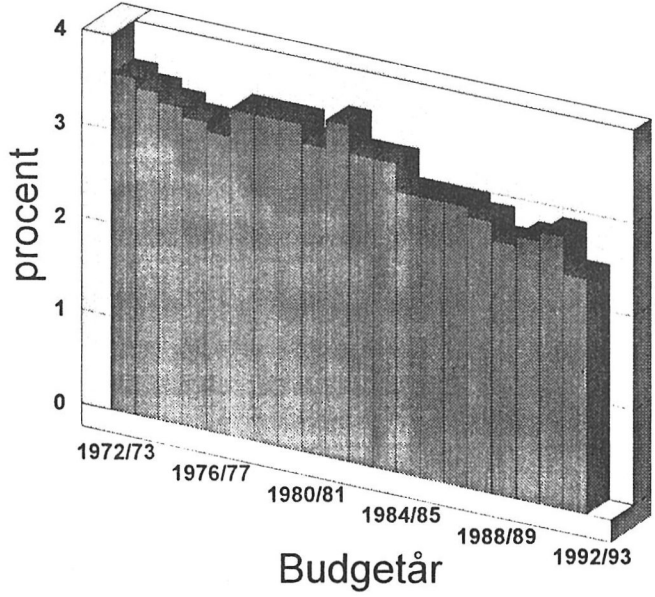
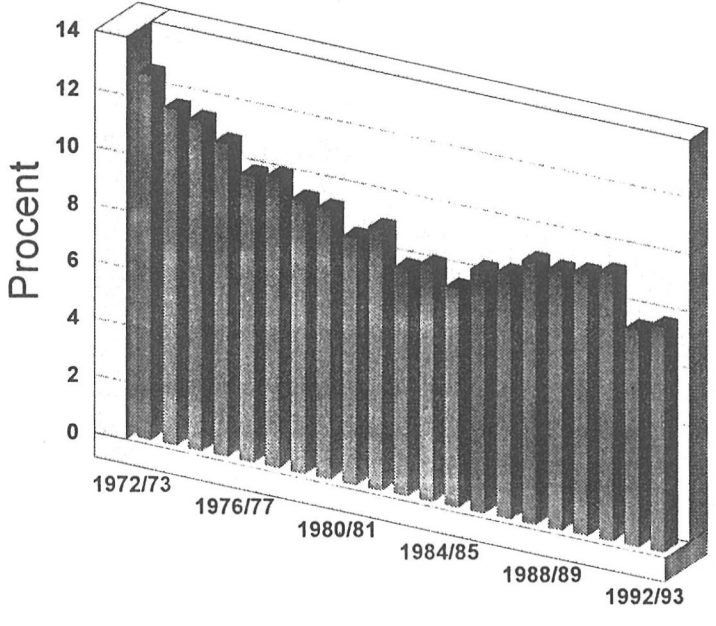


Diagram 3. Försvarsutgifternas budgetandel



Det var inte förrän efter Sovjetunionens sammanbrott – och det traditionella europeiska krigshotet hade försvunnit – som svenska politiker gav ökade resurser till försvaret räknat i reala termer. Mot bakgrund av att den offentligt uttalade målsättningen för det svenska försvaret alltid varit att en av neutralitetspolitikens grundstenar är kravet på ett starkt försvar, är det svårt att inte dra slutsatsen att dessa ökningar av försvarsutgifterna kom för sent. Eftersom de kom först när stormaktsrelationerna förändrats så radikalt måste man också ställa frågan om den ökade tilldelningen var för liten – eller kanske för stor! – med tanke på de långsiktiga bristerna som fanns men också mot bakgrund av den nya och mycket förändrade hotbilden.

Den situation Sverige nu befinner sig i är därför följande. För det första har försvarsplaneringen under 1980-talet, och hitintills under 1990-talet, inte ens förändrats i samma riktning som – och än mindre i takt med – hotbilden. Det är uppenbart att det sedan länge föreligger allvarliga brister i hur man i Sverige anpassar försvarsutgifterna till det yttre hotet. För det andra är den nya säkerhetspolitiska situationen så radikalt förändrad att det är omöjligt att undvika att dra slutsatsen att det krävs en allsidig och grundläggande genomgång av alla de förutsättningar som traditionellt legat till grunden för svensk försvarsplanering. Detta inkluderar bl.a. följande faktorer som diskuteras mer i detalj i det följande:

- Den svenska neutralitetspolitiken – som på ett viktigt sätt redan omdefinierats av riksdagens utrikesutskott;

- Den allmänna värnplikten – som redan i praktiken kan sägas ha övergivits genom skapandet av en stor utbildningsreserv;

- Den svenska principen om en stark inhemsk försvarsindustri – som blir allt mindre och allt osjälvständigare ju mer komplicerad teknologin blir och ju färre vapen det svenska försvaret har råd att köpa;

- Den benhårda principen om alliansfrihet i fred – som sedan länge mer än naggats i kanten genom hemliga avtal om stöd till NATO i händelse av kärnvapenkrig;

- Det svenska systemet med femåriga försvarsbeslut – som under de senaste två årtiondena visat sig vara oförmöget att möta ökat hot med ökade försvarsmedel.

Dessa fem faktorer torde utgöra de viktigaste argumenten för en omfattande omläggning av försvarsplaneringen i syfte att åstadkomma högre effektivitet i utgifterna. Men det finns också fler som diskuteras närmare nedan. Mycket på grund av det hittillsvarande planeringssystemet har svenska försvarsutgifter tidigare karaktäriserats av yttre ineffektivitet; skall det finnas en möjlighet till förbättring i framtiden måste därför ett nytt planeringssystem byggas upp efter nya principer.

2 Försvarets utveckling

I detta kapitel beläggs och analyseras de grova dragen i svensk försvarsplanering under de senaste femton åren. Avsikten är att tillhandahålla ett underlag för vidare diskussion av frågan om försvarets effektivitet genom att redovisa de argument som de olika svenska regeringarna presenterat, framför allt i försvars- och budgetpropositioner. Den historik som ges i detta kapitel har kanske också ett visst värde i sig för den som (liksom författaren) inte varit direkt involverad i eller närmare följt svensk försvarspolitik och försvarsdebatt under 1980- och 1990-talen.

Den beskrivning som ges i denna studie är inte avsedd som en akademisk avhandling i historia eller statskunskap – sådana verk har andra ambitioner, krav och bedömningsgrunder. Avsikten i det följande är att undvika att, som utomstående betraktare, tvingas att göra en egen subjektiv bedömning av kvaliteten på det svenska försvaret. Det påpekades i kapitel 1 att det är omöjligt att göra en rent objektiv värdering av försvarsutgifternas effektivitet. Om det av de olika regeringarnas propositioner framgår att de haft en viss målsättning och deras egen utvärdering av vad de åstadkommit sedan visar att de inte uppnått målet så har detta ett större värde än om en utomstående bedömare, hur goda grunder han än må ha, skulle dra samma slutsatser. Dessa offentligt redovisade bedömningar är förvånansvärt klarspråkiga med tanke på hur betydelsefullt ämnesområdet är. Det är därför mycket väsentligt att man försöker förstå, vilken utveckling som har lett fram till den nuvarande situationen i svenskt försvar.

2.1 Målen för det svenska försvaret

Det militära försvaret är den del av säkerhetspolitiken som syftar till att förmå varje tänkbar fiende med avsikt att angripa och inta landet att avhålla sig från att göra detta. I den meningen bygger försvaret,

liksom utrikespolitiken, på Sveriges strävan att fullfölja den säkerhetspolitiska målsättning som enklast kan sammanfattas med frasen neutralitetspolitik, vilket av hävd innebär "alliansfrihet i fred syftande till neutralitet i krig" – en politik som kanske kan hävdas ha rötter tillbaka till 1800-talet. Ett utomordentligt klart uttryck för målet för denna politik formulerades också i regeringens proposition inför 1982 års försvarsbeslut.

> "Vår neutralitetspolitik är inte internationellt garanterad eller traktatbunden. Vi har själva valt den och bestämmer själva dess innehåll. Det är samtidigt av största vikt att omvärlden har förtroende för vår vilja och respekt för vår förmåga att orubbligt hålla fast vid den valda utrikespolitiska linjen. För att denna avsikt skall bli klart förstådd och respekterad krävs att politiken inte görs beroende av tillfälliga faktorer utan förs med konsekvens och fasthet. Tilltron till denna vår vilja och förmåga att i krig och vid andra allvarliga konflikter fullfölja den deklarerade politiken grundläggs redan i fred och påverkas av statsmakternas agerande och ställningstaganden. (...) Vår politik får inte skapa vare sig misstro eller förväntningar hos någon av stormakterna. Allra minst får den ge stormakterna någon grund för misstanken att svenskt territorium kan ställas till en annan makts förfogande och göra utgångspunkt för angrepp. Internationella bindningar, vilka gör det omöjligt för oss att iaktta neutralitet, kan inte accepteras. (...) Förberedelser och överläggningar syftande till militär samverkan med andra stater i krig är helt uteslutna. (...) Den svenska säkerhetspolitiken blir trovärdig och realistisk endast när den byggs upp och genomförs med stöd av ett allsidigt uppbyggt och inriktat totalförsvar." (Prop. 1981/82:102 bil. 1 s. 21)

Det är otvivelaktigt denna syn, som har legat till grund för de tankegångar som under efterkrigstiden hade – och kanske fortfarande har — en stark känslomässig förankring i svensk utrikespolitik. I 1992 års försvarsbeslut används likartade formuleringar, med tillägg av en fras som blev populär under 1980-talet: ingen försvarar Sverige utom Sverige och Sverige försvarar ingen utom Sverige. Det är därför värt att just i detta sammanhang peka på ett par historiska fakta som kan kasta viss skugga på de kategoriska formuleringarna i citatet ovan.

För det första, har det länge varit välkänt att Sverige under andra världskriget lutade litet åt ena sidan i början på kriget och åt den andra mot slutet. Sveriges eftergifter för tyska påtryckningar tog sig kla-

rast uttryck i den s.k. hästskotrafiken, där tyska trupper förflyttades från södra upp till norra Norge på svensk järnväg över svenskt territorium. Mot slutet av kriget tilläts också amerikanarna att ha tillgång till en flygbas i Norrland. Man kan naturligtvis försvara de eftergifter som gjordes i neutralitetspolitiken med att de bidrog till det övergripande målet att hålla Sverige utanför kriget, men det är svårt att se dem som entydiga uttryck för en fast neutralitetspolitik. Innebörden är snarast den att man, åtminstone på officiell nivå, aldrig har betraktat neutraliteten som ett absolut mål – om andra överväganden, t.ex. landets oberoende, tvingas ta överhanden så är man naturligtvis beredd att rucka även på den annars bergfasta neutralitetsprincipen. Denna självklarhet är förstås värd att påminna sig om då och då.

För det andra har Neutralitetspolitikkommissionen (SOU 1993:11) redovisat att ett ganska intimt samarbete mellan vissa NATO-länder – speciellt USA - och den svenska försvarsmakten pågått och hållits hemligt under längre tid. Bl.a. tycks det som om Sverige hade gett vissa garantier till överflygningsrättigheter för allierade plan under ett kärnvapenkrig och gjort förberedelser till att låta dem landa på svensk mark under vissa omständigheter. Återigen finns det nog goda skäl till att försvara sådana åtgärder; dock kan man samtidigt tycka att vetskapen om sådana avvikelser från neutralitetsprincipen borde fått statsmakterna att litet tona ned de högdragna formuleringarna citerade ovan. Det är svårt att se hur Sveriges trovärdighet i världen gynnas av att man garanterar att "förberedelser och överläggningar syftande till militär samverkan med andra stater i krig är helt uteslutna" (ovan) samtidigt som man under längre tid har förberett militärt samarbete med NATO-länder i händelse av krig.

Detta har dock varit den officiella linjen i svensk säkerhetspolitik, oavsett att ryssarna, trots sekretessen, troligtvis vetat lika väl som alla andra intresserade parter vad som pågått. Trots det är det ju ändå viktigt att man ständigt påminner sig om att neutralitetspolitiken inte är ett mål i sig själv utan blott ett medel till en mer fundamental målsättning – nationellt oberoende och handlingsfrihet. Under den senaste borgerliga regeringen ändrades också formuleringen av den svenska neutralitetspolitiken i ett subtilt men ändå väsentligt avseende. Numera talar man om "alliansfrihet i fred med syfte att kunna vara neutral i krig", vilket låter som om neutralitet nu inte längre är en ben-

hård princip utan bara en möjlighet bland andra.[3] Detta måste betraktas som ett framsteg i debatten: det kan inte vara fel att offentligt erkänna vad alla vet, nämligen att neutralitetspolitiken aldrig kan vara ett mål i sig självt utan endast skall betraktas som ett medel för att säkra Sveriges oberoende. Skulle den dag komma då Sveriges oberoende skulle främjas bäst av allianser i fred eller krig kan ingen tveka om att neutralitetspolitikens dagar vore räknade. Man får därför ta uttalanden som citatet ovan med en stor nypa salt och betrakta dem som ett element i en offentlig mytbildning som delas av både befolkning och myndigheter i Sverige. Politik är det möjligas konst, inte en fråga om benhårda principer – och ansvariga svenska politiker visade tydligt under andra världskriget att detta var deras syn på neutraliteten. Det vore märkligt om denna realistiska attityd överhuvud taget hade förändrats i dagens läge.

Samma källa som just citerats har därefter följande att säga om försvarets roll i säkerhetspolitiken.

> " Ett självklart mål för säkerhetspolitiken är att avhålla från militär aggression och möta hot om militär aggression. Om stater eller områden i vår närhet dras in i en väpnad konflikt behöver detta inte oundvikligen leda till att även Sverige angrips. Om någotdera maktblocket väljer att angripa Sverige eller inte beror på hur dess politiska ledning väger fördelarna med att få tillgång till svenskt område mot de med ett angrepp förenade uppoffringarna. Vi utgår från att en ungefärlig maktbalans fortsätter att råda mellan stormaktsblocken, vilket bland annat bidrar till att stormakternas styrkor vid ett eventuellt krig i allt väsentligt binds mot varandra. De resurser som kan disponeras för anfallsföretag mot sekundära mål utan omedelbart strategiskt intresse – som Sverige – är följaktligen begränsade i förhållande till supermakternas övergripande säkerhetspolitiska mål och deras resurser. Om Sverige trots alla ansträngningar att stå utanför ändå blir indraget i ett krig skall alla tillgängliga resurser koncentreras på ett kraftfullt försvar och på en politik som bevarar landets frihet, även om det kommer att innebära svåra påfrestningar och umbäranden för hela befolkningen." (Prop. 1981/82:102 bil. 1 s. 22-23)

[3] Se t.ex. Anders Ferm, "I dimma saktar man farten - och navigerar sakta och försiktigt", s. 31 ff i Ann-Sofie Nilsson (red.) Sveriges säkerhetspolitiska vägval, Folk och Försvar, Borås 1994.

Detta citat innehåller många viktiga ställningstaganden som under lång tid och fram till helt nyligen, varit de centrala för svensk försvarsplanering. Det är kanske värt att diskutera ett par av dem litet närmare eftersom de bör relateras både till försvarspolitiken på 1980-talet och till det nuvarande, radikalt förändrade, säkerhetspolitiska läget.

Det första är att svensk försvarsplanering under det kalla kriget vilade på bedömningen att Sverige i sig inte utgjorde något strategiskt viktigt mål som nödvändigtvis måste angripas i händelse av krig. Svenska beslutsfattare har länge förutsatt att Sverige inte kommer att bli föremål för ett angrepp för sin egen skull, utan därför att det ligger på vägen till andra mål av större strategisk betydelse. Det fanns två olika alternativ: antingen skulle sovjetiska trupper ta vägen genom norra Sverige för att söka nå mål i norra Norge, eller så skulle Öresundsområdet invaderas för att säkerställa att den dåvarande sovjetiska Atlantflottan garanterades tillgång till hamnar och varv i Östersjön. I detta sammanhang antog man också länge att det vore möjligt med en landsättning av trupper i Stockholmsområdet, förmodligen i avsikt att försätta politiska beslutsfattare i en situation där de skulle tvingas tillåta trupptransporter genom Sverige eller överflygningar av svenskt territorium. Men den grundläggande bedömningen har länge varit att Sverige skulle kunna bli föremål för militärt angrepp endast i samband med ett större krig mellan supermakterna i Europa, och att det inte ens i ett sådant läge skulle bli nödvändigt att invadera Sverige.

Det finns ingen anledning att tro att denna analys av de grundläggande förutsättningarna för svenskt försvar i sina väsentliga drag skulle vara felaktig. Sveriges geografiska läge i norra utkanten av Europa, med Östersjön som en effektiv försvarsmur mot varje angripare från öster och som ett hinder för varje angripare av västra Sovjetunionen från skandinaviska halvön, gör att Sverige endast är av miltärstrategiskt intresse genom att det ligger i vägen. Skulle ett stormaktskrig ha brutit ut under 1980-talet eller tidigare är det troligt att ryssarna velat förstöra så mycket som möjligt av NATO:s militära styrkor och baser i Norge, och att sovjetiska styrkor därför skulle velat ha åtminstone möjlighet att utnyttja svenskt luftrum och kanske även kunna transportera markstyrkor genom Sverige. Anledningen till detta skulle vara att det vore nyttigt för sovjetiskt flyg att kunna störa amerikanska flottans operationer i Norska Havet samtidigt som USA nekades tillgång

till flygbaser i Nordnorge. Huruvida ryssarna också skulle ha varit villiga att använda sina knappa resurser – med stort värde på det kontinentala slagfältet – för att upprätta kontroll över infarten till Östersjön är en annan fråga; svaret beror till stor del på hur långvarigt man skulle förvänta sig att ett krig kunde bli. I händelse av ett snabbt krig som antingen slutar med en förhandlad fredssituation eller med upptrappning till kärnvapenkrig vore kontrollen över Öresund knappast värd mycket; möjligen skulle det bli annorlunda under ett längre krigsskede, som skulle kunnat ha inträffat efter en första mycket intensiv fas av ett landkrig i Europa där stormakterna snabbt kom fram till ett oavgjort läge efter enorma förluster av manskap och materiel. I ett sådant läge har man i alla fall i amerikanska strategiska planer haft föreställningen att en kapplöpning för att producera nya vapen och annan krigsmateriel skulle starta, som ett alternativ till kärnvapenkrig. Om denna återuppbyggnadsperiod inför ett nystartat krigsskede drog ut på tiden skulle det kanske varit mycket viktigt för Sovjetunionen att skapa garantier för fri passage genom Öresund, och i så fall skulle antingen regeringen kunnat utsättas för politiska påtryckningar eller Skåne kanske t.o.m. blivit föremål för militära angrepp. Men under några andra omständigheter är det knappast troligt att södra Sverige skulle ha blivit ett krigsmål.

Det är därför rätt troligt att den svenska bedömningen, att den strategiska betydelsen av svenskt område var liten i ett stormaktskrig på kontinenten, i allt väsentligt har varit riktig. Däremot är det inte lika sannolikt att bedömningen av förändringar i krigshotet under 1980-talet var lika välförankrad i verkligheten. Dock måste det framhållas att detta är en central tes i det tidigare citatet från 1982 års försvarspolitiska proposition där det sägs att "en ungefärlig maktbalans fortsätter att råda mellan stormaktsblocken, vilket bl.a. bidrar till att stormakternas styrkor vid ett eventuellt krig i allt väsentligt binds mot varandra".

Denna ståndpunkt måste ändå betraktas som rätt anmärkningsvärd. Just vid den tidpunkt när detta skrevs stod de två supermakterna och i viss utsträckning även medlemmarna i respektive maktblock inför en enorm kapprustning som skulle komma att destabilisera den ena av dessa fullkomligt – både ekonomiskt och politiskt. När spänningen ökade i hela världen och speciellt i Europa, och med USA:s upprustning och början av det andra kalla kriget går det inte längre att hävda

med bibehållen trovärdighet, att faran för krig var kontrollerbar så länge de två maktblocken rustade i ungefär samma takt och i ett läge med öppna kommunikationslinjer. Trots detta gjorde man i Sverige bedömningen att så länge det fanns en viss balans mellan stormakterna så var krigsrisken liten, även om alla parter disponerade mer och allt slagkraftigare vapensystem, fler och bättre utbildade soldater och hade högre beredskap samtidigt som omvärlden kom att karaktäriseras av betydligt ökad politisk spänning även i offentliga uttalanden. Denna bedömning är ytterligt svår att tolka som något annat än ett direkt uttryck för önskemålet att undvika en annars nödvändig ökning av försvarsutgifterna, dvs. man tolkade hotet så att det motiverade den dåvarande utgiftsnivån, men inte mer.

2.2 1982 års försvarsbeslut

Det var således mot bakgrund av en kraftigt ökad spänning i omvärlden som förberedelserna vidtogs inför 1982 års försvarsbeslut. Eftersom utgiftsramarna skulle läggas fast för en femårsperiod var det självfallet avgörande hur man bedömde det dåvarande läget och hur man förutspådde framtiden. Om den säkerhetspolitiska situationen i Sveriges närhet hade den dåvarande försvarsministern följande att anföra:

> "Den militära utvecklingen har också medfört konsekvenser för den säkerhetspolitiska situationen i Norden. Jag delar försvarskommitténs bedömning beträffande det nordiska områdets ökande strategiska betydelse för supermakterna. En orsak härtill är den företagna utbyggnaden av den sovjetiska marinen och av de marina baserna på Kolahalvön liksom den geografiska koncentrationen dit av strategiska kärnvapenubåtar. Mönstret för sovjetiska marinövningar har förskjutits västerut mot Norska havet och Nordatlanten. På NATO-sidan har man bl.a. svarat med att på norsk begäran i Norge förhandslagra tung utrustning för amerikanska marinkårsförband i syfte att underlätta överföring av förstärkningar till Norge i händelse av krig.
>
> Också Östersjön har stor strategisk betydelse, bl.a. som övnings- och basområde för de sovjetiska sjöstridskrafterna. Ett uttryck för den vikt maktblocken tillmäter Östersjöområdet är den övervakning- och övningsverksamhet som kontinuerligt äger rum där, och

som ofta leder till kränkningar av svenskt område. Jag delar kommitténs åsikt att supermakternas ökande militära aktivitet i det nordiska området bör ses som ett led i deras bevakande av sina globala intressen och som en del av den strategiska maktbalansen dem emellan och därför inte kan uppfattas som primärt riktad mot Sverige. Utvecklingen kan dock inte undgå att på olika sätt få återverkningar också för Nordens del. Därmed ställs stora krav på vår egen förmåga att även i fortsättningen upprätthålla respekten för vårt lands territoriella integritet och säkerhetspolitiska linje. Den grova kränkning av svenskt territorialvatten och svenskt militärt skyddsområde som en sovjetisk ubåt för kort tid sedan gjorde sig skyldig till utgör en allvarlig påminnelse härom.

Jag delar försvarskommitténs uppfattning att de bakslag som avspänningspolitiken råkat ut för inte har inneburit en återgång till förhållanden som liknar det kalla kriget under den första efterkrigsperioden. Supermakternas gemensamma intresse att undvika en öppen konfrontation med varandra är så starkt att strävan att begränsa spänningen dem emellan torde komma att även fortsättningsvis utgöra ett viktigt inslag i supermaktsrelationerna. Däremot kan jag inte förutse något återvändande till de höga förväntningar som under 1970-talets första hälft åtminstone på västsidan omgav avspänningsprocessen. Jag delar också helt kommitténs bedömning att förhållandet mellan öst och väst på grund av antalet osäkerhetsfaktorer i framtiden kan komma att mer än tidigare präglas av återkommande växlingar mellan skeden av ökade spänningar och samarbetsförsök." (Prop. 1981/82:102 bil. 1 s. 17-18)

Helt tydligt såg man i Sverige att spänningarna hade ökat avsevärt. Framstegen i den militärtekniska utvecklingen noteras också (prop. 1981/82:102 bil. 2): större flygkrafter skulle kunna sättas in mot Sverige (s. 33), faran av kryssningsrobotar nämns (s. 32) och nödvändigheten av snabbare mobiliseringsförmåga på grund av kortare varsel än tidigare bedöms också som viktig (s. 32). Det nordiska områdets ökade betydelse, både i Norska Havet och i Östersjön, noteras. Men man förmådde inte att 1982 tolka detta som den mer eller mindre permanenta förändring i stormaktsrelationerna vi nu i efterhand vet ägde rum vid denna tid. Den amerikanske presidenten Ronald Reagans tal om "the evil empire" i Sovjetunionen och hans löften om en bestående och kraftfull upprustning av den amerikanska försvarsmakten sågs tydligen inte, i alla fall inte i Sverige, som de klara signaler om ökad konfrontation mellan stormakterna de var avsedda att vara. I Sverige tog man i stället fasta på att kärnvapenarsenalerna skapade en sådan

avskräckande situation att faran för krig kunde betraktas som ringa trots att både den politiska spänningen och den militärtekniska utvecklingen pekade mot ökad risk för krig i Europa. Beträffande den tekniska utvecklingens betydelse för svenskt försvar noterades följande:

> "Vi kan inte avsätta resurser i samma utsträckning som maktblocken och därmed inte genom nyanskaffning av materiel följa med på alla områden. Vi måste, när det befinns lämpligt, modernisera befintlig utrustning och därmed genom en begränsad ekonomisk insats anpassa våra stridskrafter till de förändrade förhållanden som den militärtekniska utvecklingen medför." (Prop. 1981/82:102 bil. 2 s. 34-35)

Argumentet tycks vara att materielanskaffningen skall styras av resurstillgången, inte av hotet. Men hur långt har man verkligen råd att släpa efter? Detta berördes inte. Därför kan man inte undgå frågan om vad som höll på att hända vid denna tidpunkt beträffande den grundläggande synen på Sveriges försvar. Som visats ovan var den viktigaste avsikten med försvarsutgifterna att visa att Sverige var ett land med ett försvar som är tillräckligt starkt för att hålla varje fiende borta och slå honom tillbaka även om han invaderat och intagit vissa delar av det svenska territoriet. Det är svårt att se hur denna viktiga uppgift för försvaret har hanterats när statsmakterna å ena sidan beskriver hur mycket starkare en angripare håller på att bli och å den andra inte tar nästa steg, dvs. att öka försvarsutgifterna och skapa fler högt kvalificerade förband med den bästa utrustning man kan köpa och/eller tillverka. Beträffande den alltmer ökande vikten av pansrade fordon anförde försvarsministern år 1982 följande.

> "Angriparens tillgång på stridsfordon av olika slag och med allt bättre skydd ökar. (...) Jag delar försvarskommitténs uppfattning att förmågan att bekämpa angriparens pansrade fordon är grundläggande för våra möjligheter att genomföra markstriden. Pansarbekämpning utgör ett av stridens viktigaste element och markstridsförbanden måste ha en sådan förmåga. För rörlig strid, främst anfall, är det vidare nödvändigt att delar av pansarvärnssystemet har god rörlighet under pansarskydd." (Prop. 1981/82:102 bil. 2 s. 37)

De system som rekommenderades för inköp var emellertid till övervägande del defensiva: olika slags pansarvärnsvapen och robotar samt lätta stridsfordon. I ett anfall mot en fiende som har intagit en försvarsposition krävs i stället tunga stridsvagnar och tungt artilleri, gärna med understöd från flyg, både attackflygplan och helikoptrar. Men dessa slagkraftiga system är mycket dyra i anskaffning, utbildning och drift, och ansågs väl av den anledningen ligga utanför den budgetram man kände sig tvungen att hålla sig inom. Konsekvensen blev dock oundvikligen ett ökande gap mellan retorik och verklighet. Svenskt försvar kom alltmer att släpa efter i förhållande till stormakternas på grund av bristande och delvis felinriktad materielförnyelse.

Försvarsbeslutet 1982 tog också upp balansgången mellan å ena sidan principen om allmän värnplikt och å andra sidan svårigheten att inom en begränsad budget kunna förse alla förband och värnpliktiga med modern utrustning och kvalificerad utbildning. Den svenska målsättningen var vid denna tidpunkt att ha en krigsorganisation med tillräckligt många förband så att alla som fullgjort den grundläggande värnpliktsutbildningen kunde krigsplaceras. Detta innebar en krigsorganisation på 29 brigader vilka nominellt ansågs kunna slå tillbaka ett anfall mot två olika delar av landet. Kvaliteten på förbanden varierade sedan med försvarsutgifterna; de bästa förbanden gavs bättre utrustning och utbildning, de andra fick nöja sig med vad som fanns. Vad som skedde under 1980-talet var att inte ens de bästa förbanden fick tillräcklig ny materiel för att hänga med i den vapentekniska utvecklingen i utlandet. Den relativa försvarskraften hos det svenska försvaret urholkades därför vid denna tid, framför allt av statsfinansiella skäl. Försvarsbudgeten styrdes inte av någon realistisk tolkning av hotbilden.

Riksdagsvalet hösten 1982 medförde regeringsskifte, och den nytillträdda socialdemokratiska regeringen beslöt fullfölja 1982 års försvarsbeslut men med en något annan inriktning, nämligen den som socialdemokraterna hade förordat i sin partimotion inför riksdagens försvarsbeslut. Försvarsramen minskades därför med 100 miljoner kronor. Dessutom fann den nya regeringen det nödvändigt att öka besparingarna även i försvaret.

"Budget- och ekonomiministern har tidigare denna dag redovisat den statsfinansiella och samhällsekonomiska situationen och bl.a.

anfört att inte någon statlig verksamhet kan undantas från de besparingar och omprioriteringar som måste genomföras för att skapa balans i den svenska ekonomin. Mot denna bakgrund förordar jag en ytterligare begränsning av de ekonomiska resurserna för det militära försvaret till totalt 200 milj. kr. i förhållande till vad överbefälhavaren har räknat med i sin plan. Det är en självklar utgångspunkt att även försvaret, inom ramen för huvudlinjerna i 1982 års försvarsbeslut, skall bidra till en sanering av samhällsekonomin. En stark samhällsekonomi är en förutsättning för att även på sikt kunna upprätthålla ett starkt försvar." (Prop. 1982/83:100 bil. 6 s. 36-37)

Man kan fråga sig hur giltigt detta resonemang verkligen var från generell synpunkt. Det är inte alls självklart att försvaret skall bidra till en sanering av samhällsekonomin. I alla regeringsförslag som behandlar försvaret, såväl de femåriga försvarsbesluten som de årliga budgetpropositionerna, upprepas det att försvarets primära uppgift är att bevara landets oberoende och att försvaret skall vara berett att avvärja angripare i hela landet och från alla tänkbara håll. Denna uppgift har inte något direkt samband med behovet och nödvändigheten av att sanera statsfinanserna om dessa då och då skulle vara trassliga. Försvarsutgifterna är relevanta endast sett i förhållande till uppgiften att skapa en rimlig trygghet mot angrepp och skall därför endast relateras till hotet. Om statsfinanserna är goda men hotet lågt finns det ingen anledning att ha ett starkt försvar; om hotet är omedelbart men finanserna ansträngda måste man självfallet prioritera de aktiviteteter som kan bidra till bevarad säkerhet. Skulle det av en ren tillfällighet inträffa att hotet minskar samtidigt som statsfinanserna är ansträngda kan man förstås minska försvarsutgifterna – men den avgörande faktorn skall naturligtvis vara hotet, inte den ekonomiska situationen.

I budgetpropositionen närmast före detta försvarsbeslut hade man pekat på vissa brister i försvaret som borde åtgärdas. Men den nya regeringen gjorde i stället bedömningen att budgetunderskottet skulle minska bl.a. genom att minska anslagen till försvaret. Resultatet var att försvarsbudgeten som under budgetåret 1981/82 hade ökat med 5,3 procent i reala termer sjönk med samma tal 1982/83[4]. Dessutom

[4] Konsumentprisindex (KPI) har här använts för att översätta nominella utgifter till fasta priser, vilket var praxis i publikationen Försvarsstatistik som tidigare publicerades av Försvarsdepartementet.

gjorde man vissa förändringar i krigsorganisationen för att skapa möjligheter till ännu mer nedskärningar i framtiden, bl.a. genom att skapandet av ytterligare en Norrlandsbrigad sköts på framtiden, inköpet av sex nya minröjningsfartyg senarelades och antalet flygdivisioner minskades från tolv till elva. Grundutbildningen av värnpliktiga utökades "av arbetsmarknadsskäl", dvs. eftersom arbetslösheten var stor så skulle ytterligare värnpliktiga inkallas så att de fick något att göra.

Effekten av dessa beslut blev oundvikligen en urholkning av försvarsförmågan relativt sett i förhållande till både 1982 års försvarsbeslut och stormakternas försvarsförmåga. För det första så fick krigsorganisationen inte de tillskott av modern materiel man tidigare bedömt som nödvändigt med hänsyn till hotbilden och försvarets behov. För det andra tvingades armén utbilda värnpliktiga som från försvarssynpunkt var övertalig och därför var utbildningskostnaderna för dessa en onödig utgift.

Sammanfattningsvis innebar 1982 års försvarsbeslut tidigare planerad materielanskaffning sköts på framtiden genom att ett stort antal värnpliktiga utbildades trots att de från försvarssynpunkt var övertaliga. Om dessa inte hade fullgjort sin värnpliktsutbildning, hade samhället i stället haft betydande kostnader t.ex. genom sociala utgifter, utbildning och arbetslöshetsunderstöd. De minskade försvarsutgifterna bidrog inte bara till statsfinansernas sanering utan också till att vissa försvarsutgifter ökades i stället för att dessa kostnader skulle belastat andra verksamhetsområden – man maskerade sociala utgifter genom att belasta försvaret med dem i stället, vilket förstås gjorde minskningen av försvarsutgifterna än kraftigare realt sett. Försvaret blev plötsligt, åtminstone till viss del, en del av arbetsmarknadspolitiken och värnpliktsutbildningen utnyttjades som beredskapsarbeten. Att dessa åtgärder skulle ha negativa konsekvenser för försvarets effektivitet betraktades inte som avgörande eller kanske ens relevant i sammanhanget. Försvarets urholkning var därför i kvalitativa termer djupare än man skulle bedöma om man endast ser till de minskade utgifterna. Hotbildens utveckling hade självfallet ingenting med dessa beslut att göra.

Försvarsdepartementets bilaga till 1984 års budgetproposition innehöll ett par saker som är värda att notera. Återigen framgår motsättningen mellan den ökade spänningen i världen och den bristande reaktionen i svensk försvarspolitik.

"Tendensen till fördjupad spänning mellan supermakterna har fortsatt att prägla de säkerhetspolitiska perspektiven under det gångna året.(...) Det försämrade förhållandet mellan supermakterna sätter sin prägel på hela det internationella klimatet. (s. 11) (...) Den ökning av den militära aktiviteten i det nordiska området som ägt rum på båda sidor bör ses som ett led i supermakternas bevakande av sina globala intressen och som en del av den strategiska maktbalansen dem emellan, och den bör därför inte uppfattas som primärt riktad mot Sverige. Utvecklingen kan dock inte undgå att på olika sätt få återverkningar också för Nordens del. Vårt land befinner sig inte längre i periferin av stormakternas militärstrategiska intressekonflikter. Ett tecken härpå är att Sveriges territorium under senare år har utsatts för ett antal grova kränkningar av främmande ubåtar.(...) Betydande resurser har anslagits för att påskynda en förstärkning av ubåtsskyddet." (Prop. 1983/84:100 bil. 6 s. 13)

Samma beskrivning upprepades i budgetpropositionen följande år. Men regeringen var uppenbarligen ovillig att diskutera huruvida det förvärrade internationella läget skulle medföra krav på att de svenska försvarsutgifterna borde höjas. Man skulle annars kunna peka på två skäl till att detta vore en rationell reaktion. För det första vore ökade försvarsutgifter vad som skulle behövts för att demonstrera vad landet, när hotet mot freden ökat i omvärlden, inklusive mot Sverige, var berett att vidta för motåtgärder. Detta vore ju också rimligt med tanke på den svenska neutralitetspolitiken, som bygger på ett starkt försvar. För det andra, i en situation när Sovjetunionen direkt prövade den svenska beredskapen och stridsviljan genom upprepade ubåtskränkningar, och till viss del även med kränkningar av luftrummet av stridsflygplan, reagerade svenska politiker – helt rimligt – med att öka resurserna för inköp av system som gav bättre möjligheter att upptäcka och avvärja fortsatta kränkningar.[5] Detta är förstås den minsta tänkbara reaktion man kunde förvänta sig av ett land som värnar sitt oberoende. Men man skulle ju också kunna tänka sig att Sverige reagerade ännu starkare, speciellt mot bakgrund av hur stora bristerna var i försvaret, i synnerhet vad beträffar moderna stridsvagnar.

Detta skulle kunna ha varit en allsidig ökning av försvarsutgifterna,

[5] För en intressant diskussion av dessa frågor se G.H. MacCormick, Stranger Than Fiction, RAND, 1990.

i avsikt att demonstrera för den kränkande parten att fortsatta kränkningar skulle leda till ökad försvarsvilja. Om Sovjetunionens verkliga avsikt med kränkningarna var att testa svensk försvarsvilja så fick de ett klart och tydligt svar: ökad konfrontation genom smygkränkningar av svenskt territorialvatten bemöttes med mer antiubåtsvapen men inte med några trovärdiga ansträngningar att rätta till det generellt sett försummade försvaret. De allt frekventare provokationerna från rysk sida tolkades tydligen inte som en ökning av hotet mot Sverige.

Vid denna tidpunkt var den svenska ekonomin i allmänhet pressad, vilket bl.a. tog sig uttryck i en kraftig devalvering av kronan. Försvaret fick inte tillräcklig priskompensation för de ökade kostnaderna och kom därför att försvagas ytterligare (se t.ex. prop. 1984/85:100 bil. 6 s. 42). Återigen befann sig det svenska försvaret i en situation där man lätt skulle kunnat argumentera för ökade resurser, men där det statsfinansiella läget tog överhanden. Under dessa förhållanden fann man det uppenbarligen politiskt omöjligt att låta en av den offentliga sektorns viktigaste uppgifter, produktionen av ett ordentligt försvar, gå obestraffad.

Vad man saknar i offentliga uttalanden från denna tid är klara signaler till den svenska allmänheten om vilka avvägningar som gjorts, dvs. att försvaret tvingats till viktiga uppoffringar trots att hotbilden borde lett till motsatt beslut. Utländska observatörer av svenskt försvar kunde göra egna analyser och kunde därför säkerligen inse vad som skett. Det är inte lika säkert att den svenska allmänheten hade samma insikt och regeringen gav inte någon hjälp. För en utomstående bedömare är detta otvivelaktigt ett av de mest anmärkningsvärda elementen i svensk försvarspolitik och leder oundvikligen till frågan vad försvarets egentliga funktion är i det svenska samhället. Under denna ytterst kritiska period i mitten av 1980-talet då stormakterna var som hotfullast och ryssarna direkt utmanade svensk försvarsvilja genom upprepade kränkningar blev den svenska reaktionen att man lät ekonomiska faktorer bli styrande för försvarsutgifternas storlek. Det är svårt att förstå sådan försvarspolitik.

2.3 Verkligheten kommer ifatt

Vid tidpunkten för 1987 års försvarsbeslut så gick det inte längre att dölja bristerna i försvaret. Det förvärrade internationella läget samt de ackumulerade bristerna i det svenska försvaret ledde sammantaget till att man tvingades tala mer klarspråk än tidigare. Det allmänna spänningsläget mellan supermakterna, inom Warszawa-pakten, det fortsatta kriget i Afganisthan, de fortsatta kränkningarna av svenskt sjö- och luftrum samt den fortsatt ökande betydelsen av Kolahalvön som militärt operationsområde, samtidigt som de militärteknologiska framstegen fortgick och gjorde stormakternas militära styrkor allt slagkraftigare – allt detta diskuterades återigen i propositionen. Som i tidigare propositioner noterades att den ökade spänningen kunde kontrolleras genom supermakternas återhållsamhet beträffande varje upptrappning som skulle kunna leda till totalt kärnvapenkrig. Man var vid denna tidpunkt dock beredd att peka på de ökade riskerna för Sverige.

> "Det nordeuropeiska och nordatlantiska områdets ökade strategiska betydelse, motsättningarna mellan stormaktsblocken och den militärtekniska utvecklingen har sammantagna lett till att Sveriges läge blivit mera utsatt i samband med kriser och väpnade konflikter i vår omvärld. Denna utveckling har också lett till ökade påfrestningar i fred, främst i form av kränkningar av vårt territorium. (...) Hotbilden har sålunda påverkats av den militärtekniska utvecklingen. Särskilt bör framhållas den ökade räckvidden för taktiskt flyg, den återigen ökade betydelsen av strategiskt flyg, anskaffningen av långräckviddiga kryssningsrobotar, den ökade strategiska och operativa rörligheten och utvecklingen av undervattensteknologi." (Prop. 1986/87:95 s. 25)

Vad som inte påpekades var att stormakterna hade gjort betydelsefulla framsteg också i fråga om markstridskrafternas materiel och utrustning, bl.a. i fråga om bättre pansar, större kaliber på stridsvagnskanonerna, bättre pansarbrytande ammunition med längre räckvidd, bättre nattstridsförmåga, bättre träffbarhet för skotten, bättre skydd för soldaterna, ökad rörlighet, snabbare och bättre informationsbehandling på slagfältet, bättre stridshelikoptrar, bättre robotar och bättre attackflyg mot markmål. Det är märkligt att man i en sådan offentlig redovisning av hotet endast diskuterar möjligheten att förbättrad vapen-

teknologi kan öka sannolikheten för krig, men sedan inte också analyserar vad detta kunde innebära för svenska styrkor om kriget hade kommit. Varje nytt och förbättrat vapensystem i händerna på en fiende innebär naturligtvis att försvararen får en svårare uppgift. De nya vapnen är därför viktiga inte främst genom att de ökar sannolikheten för krig utan därför att de ökar sannolikheten för att en angripare skulle vinna över en, i relativa termer, allt sämre utrustad svensk försvarare. Den ständigt eftersatta materielanskaffningen – speciellt inom armén – skulle ha gjort det mycket svårare att uppnå en av de mest centrala krigsuppgifterna, dvs. att vinna mot en fiende som lyckats inta en försvarsposition på svenskt territorium. Utan ingående militärtekniska jämförelser av stridskapaciteten hos svenska förband med de enheter man kan tänka sig att ryssarna skulle ha kunnat sätta åsido för en invasion av Sverige är det svårt att uttala sig om hur starkt balansen förändrades under 1980-talet. Dock kan man tryggt säga att förlusterna i manskap och materiel på svensk sida skulle ha blivit avsevärt högre om en invasion hade kommit; huruvida armén kunnat lösa sina krigsuppgifter kan inte besvaras utan detaljerad kunskap om ryska krigsplaner vid denna tid.

Inför 1987 års försvarsbeslut började ytterligare en risk för anfall mot Sverige uppmärksammas.

> "Ett militärt angrepp skall kunna mötas varifrån det än kommer. Våra stridskrafter skall kunna utnyttjas med tyngdpunkt i gräns- och kustområdena för att därigenom i det längsta förhindra att angriparen får fast fot på svensk mark. Man kan emellertid inte bortse från risken att en angripare lyckas tränga djupt in i vårt land. Därför måste ett effektivt och uthålligt motstånd kunna föras i organiserade former i varje del av landet, även inom sådana områden som angriparen har tagit. Befolkning och egendom skall skyddas och den livsnödvändiga försörjningen tryggas. Samhällets väsentligaste funktioner skall säkerställas. Försvarsviljan underbyggs genom att befolkningen är förvissad om att det finns en effektiv totalförsvarsplanering för dessa svåra förhållanden. (...) Vår planering skall även fortsättningsvis utgå från att någon form av politisk förvarning erhålls inför en utveckling i vår del av världen som skulle kunna aktualisera ett väpnat angrepp. (...) Trots att möjligheterna att upptäcka mera omfattande militära förberedelser består eller t.o.m. ökar måste därför problemen rörande överraskande angrepp i dess olika aspekter ägnas fortsatt uppmärksamhet i totalförsvarets planering." (s. 28)

Frågan om det strategiska överfallet togs då för första gången upp i svensk försvarsplanering, åtminstone i den offentliga delen. Det är alltid möjligt att detta diskuterats tidigare i sekretessbelagda källor. Ett strategiskt överfall kan sägas ha möjliggjorts, delvis genom den militärtekniska utvecklingen som tillät snabbare och längre transporter av allt tyngre styrkor, men samtidigt är detta en hotbild som inte låter sig specificeras närmare. Det är alltid teoretiskt möjligt att en plötslig luftlandsättning av kvalificerade förband med ganska tung utrustning skulle kunna äga rum var som helst i Sverige. Om man gjorde detta till ett centralt krigsfall, hur stort måste försvaret då vara för att kunna bemöta ett dylikt hot? Skall man låta det värsta tänkbara hotet bli den avgörande faktorn för försvarsutgifternas storlek så är det nödvändigt att komma till rätta med det strategiska överfallet. Territoriella förband kan inte förväntas motstå välutbildade och välutrustade ryska förband. För detta skulle krävas en insats av både jägarförband och tungt infanteri med pansarfordon understödda av attackflyg och artilleri.

Det försvar som krävs för att möta ett strategiskt överfall är därför i viss utsträckning annorlunda än det som skulle behövas för att slå tillbaka en kustinvasion eller ett försök att ta sig igenom övre Norrland. Det viktigaste elementet i försvaret mot ett strategiskt överfall är ett starkt luftförsvar som kan möta en fiende utanför svenskt territorium, vilket kräver jaktflyg och markrobotar mot flyg. För att göra det kostsammare för en fiende att vinna kontroll över något av de tre eller fyra mest tättbefolkade områdena bör dessa ges ett adekvat markförsvar. För att försvara andra områden får man däremot förlita sig på ökad rörlighet och slagkraft hos de förband som måste sättas in för att återta kontrollen över områden, där fienden intagit en försvarsposition. I samtliga dessa fall vore det inte tal om att bekämpa tunga stridsvagnar och tungt och rörligt artilleri, eftersom sådan utrustning är mycket svårare att transportera och luftlandsätta. Därför krävs det ett skickligt och rörligt försvar om man skall kunna möta ilandsatta trupper omedelbart och kraftfullt. Dock kan man klara sig med ett mindre försvar, totalt sett, om man endast behöver koncentrera sig på ett strategiskt överfall. Det är en väsentlig skillnad mellan en kustinvasion, där tunga styrkor kanske skulle kunna landsättas, och ett strategiskt överfall, som endast kan ilandsätta relativt små styrkor, vilka endast har tillgång till lätta stridsvagnar och mindre artilleripjäser. Avsikten med ett

strategiskt överfall vore att skapa en chocksituation, där den politiska motståndsviljan skulle nedsättas och handlingskraften förlamas snarare än att börja ett förödande krig.

Problemet med det strategiska överfallet är dock att de försvarsutgifter som vore nödvändiga för att skapa fullständiga garantier i alla delar av landet blir fullständigt orimliga. Man får därför anta att den sekretessbelagda planeringen endast beaktar de mest sannolika och allvarligaste angreppsalternativen även om den offentliga debatten skulle vara mer fantasifull. Problemet är att sådana krigsfall inte blir föremål för offentlig debatt och att politiska ställningstaganden därför blir ovissa.

Denna nya planeringsfaktor hade kanhända något att göra med de utvärderingar av försvarsmaktens kvalitet som också gjordes, för första gången i klartext, i 1987 års försvarsbeslut:

> "En effektiv och fullgod utbildning är en avgörande faktor för totalförsvarets styrka och en av förutsättningarna för att upprätthålla förtroendet för totalförsvarets förmåga hos landets befolkning liksom i omvärlden. Jag kan konstatera att utbildningsnivån inte är tillfredsställande inom alla delar av totalförsvaret ... (...) Uthålligheten inom vissa delar av totalförsvaret är otillfredsställande, samtidigt som andra delar har givits en mycket hög uthållighet. (s. 36)
>
> Det militära försvaret har ett väl etablerat beredskapssystem som dock bör vidareutvecklas avseende ledningsberedskap, insatsberedskap och mobiliseringsberedskap. (...) Jag anser att det är väsentligt att förmågan att höja handlingsberedskapen inom totalförsvaret vidareutvecklas. (...) Jag anser att ett effektivare system för beredskapshöjning inom totalförsvaret bör utvecklas. (s. 41)
>
> För understöd av militära operationer föreligger inom försvarsmakten behov av förband med helikoptrar för transporter av personal och materiel samt för sjuktransporter. En ökning av sjuktransportkapaciteten med helikoptrar bör ske för att tillgodose behovet i krig. (s. 43)
>
> Ammunitionsröjning är ett eftersatt område i totalförsvaret. (s. 47)
>
> För närvarande uteblir av olika skäl en alltför stor del av personalen från repetitionsutbildningen, vilket är till stor nackdel för bl.a. samträningen. (s. 48)

Antalet grundutbildade är något större än vad som planerats på grund av vissa brister i styrsystemet. Grundutbildningen har genomförts med i vissa delar begränsat utbildningsresultat främst beroende på stora vakanser bland anställd militär personal. Repetitionsutbildningen har begränsats något. (s. 52)

Fredsorganisationsplanen i 1982 års försvarsbeslut omfattade krav på personalminskningar för att ge nödvändiga besparingar till förmån för krigsorganisationen. Under budgetåret 1985/86 underskrider försvarsmakten den planerade ramen med ca 1 600 yrkesofficerare och 470 civila. Bristen på yrkesofficerare tenderar att öka. ... Personalläget är allvarligt och åtgärder måste vidtas för att bryta den negativa utvecklingen. (s. 52)

Försvarsmakten överutnyttjade förra budgetåret utgiftsramen med ca 200 milj. kr. Enligt riksdagens beslut skall därför innevarande budgetårs utgiftsram, inklusive kompensation för pris- och lönestegringar, reduceras med motsvarande belopp. Detta innebär att tillgängliga medel inte är tillräckliga för att fullt ut genomföra planlagd verksamhet detta budgetår. Omfattande omplaneringar har därför visat sig nödvändiga. Regeringen har således beslutat att minska och senarelägga materielanskaffning, nybyggnationer samt begränsa arméns repetitionsutbildning. Även grundutbildningstiden inom armén har förkortats något. (s. 54)

Överbefälhavaren har i programplanen redovisat läget inom försvarsmakten år 1987. Överbefälhavaren bedömer därvid att krigsorganisationens samlade effekt har allvarliga svagheter i förhållande till de styrkor i omvärlden som kan sättas in emot oss. (s. 56)

Erfarenheterna under de senaste försvarsbeslutsperioderna har visat att de planer som har legat till grund för försvarsbesluten har varit behäftade med betydande osäkerheter, främst avseende förhållandet mellan planerad verksamhet och tillgängliga ekonomiska resurser. (s. 56)

Krigsorganisationen måste enligt min mening utvecklas med beaktande av hotutvecklingen och den allt svårare stridsmiljö som främst den militärtekniska utvecklingen medför. Med utgångspunkt i dessa förhållanden och de nuvarande bristerna inom försvarsmakten bör enligt min mening prioritering ges åt dels sådana åtgärder som syftar till att höja krigsorganisationens personella kvalitet och utbildningsnivå, dels åtgärder för utnyttjande av den tekniska utvecklingen för att modernisera och komplettera befintliga och beslutade system i syfte att på så sätt förbättra dess verkan. Härutöver bör en antals-

mässig utökning ske i fråga om vissa särskilt viktiga förband. Den grundläggande principen att försvarsmakten bygger på den allmänna värnplikten bör således enligt min mening kombineras med en hög teknisk nivå för delar av krigsorganisationen. Därav följer att kvaliteten inom krigsorganisationen i framtiden kan behöva differentieras ytterligare med hänsyn till förbandens uppgifter. (s. 56)

Den för närvarande negativa utvecklingen beträffande tillgången på yrkesofficerare måste därför brytas. Även beträffande reservofficerare är tillgången i krigsorganisationen otillräcklig. (s. 57)

Den tekniska och strategiska utvecklingen har, enligt min uppfattning, givit anledning att prioritera luftförsvarets utveckling och dess verkansmöjligheter i olika delar av landet. Jag har funnit det mest angeläget att i detta avseende öka kapaciteten och uthålligheten hos befintliga och kommande flygsystem med moderna vapen och elektroniska motmedel, förbättrad stridsledning och luftbevakning samt utökad baskapacitet. En utökning av antalet flygförband bör övervägas inför 1992 års försvarsbeslut. Luftvärnet, som är en väsentlig del i luftförsvaret, bör utökas främst avseende system med längre räckvidd och allväderskapacitet. (...) (s. 57)

Antalet ubåtar bör öka och ubåtsförbanden bör ges ökad kapacitet. Ytterligare tunga kustrobotförband bör tillföras, kapaciteten för sjöminkrigföring ökas, skärgårdsförsvaret förstärkas samt systemet AJ37 ges förmåga att bära moderna sjömålsrobotar.

Förmågan till övervakning av våra kuster och vårt sjöterritorium bör förstärkas. Ett nytt, mångsidigt användbart ytstridsfartyg bör tas fram.

Ubåtsskyddets kvalitativa utveckling bör påskyndas under den kommande femårsperioden, varvid sådana system bör prioriteras som också har högt värde i invasionsförsvaret.

För arméstridskrafterna bör inriktningen under den närmaste femårsperioden främst vara att höja utbildningsnivån. Stora delar av den materiella förnyelsen måste däremot anstå till 1990-talet. Enligt min mening kommer förnyelsebehovet då att vara stort. (...) (s. 57)

Förbättringar av arméns utbildningssystem fordrar att ekonomiska resurser satsas på detta område redan från periodens början. (s. 57)

Den tekniska utvecklingen ger en angripare ökade möjligheter att med kort förvarning sätta in förband även långt in i vårt land. (...) Våra mest kvalificerade markstridsförband – de operativt rörliga brigaderna med erforderliga understödsförband – måste ha anfallskapacitet för aktuella terrängtyper och snabbt kunna utveckla god

anfallskraft främst i kust- och gränsområden samt mot större luftlandsättningar. I syfte att ge dessa förband en kapacitet som erfordras för att kunna lösa framtida stridsuppgifter bör brigadernas kvalitet och tillgänglighet öka. (s. 63)

För arméstridskrafternas vidkommande anser jag att den personella kvaliteten bör förbättras främst genom effektivare utbildning. (s. 63)

Antalet yrkesofficerare och reservofficerare är för närvarande otillräckligt. ... Bristen på personal – speciellt inom vissa, särskilt utsatta personalkategorier – är därför ett av försvarets stora problem. (...) Utbildningsnivån bör höjas och tillgången på kompetent och rutinerad personal säkerställs. (s. 68)

Tillgången på utbildningsbefäl inom främst armén är på sina håll för närvarande så otillräcklig att många av de avsedda färdigheterna inte kan nås under värnpliktsutbildningen. (s. 72)

Överbefälhavaren har redovisat brister i fråga om b.a. förbandens samträning. (...) Förbandsutbildningen bör därför förbättras varvid metoderna för denna del i utbildningen bör utvecklas. Övningar bör bedrivas så att stridskrafter ur olika försvarsgrenar kan samverka effektivt. (s. 75)

Repetitionsutbildningen har på senare år urholkats. (s. 77)
(Prop. 1986/87:95)

Skillnaden är remarkabel när man jämför regeringens förslag till 1987 års försvarsbeslut med de propositioner som under de föregående åren nästan slentrianmässigt sagt sig fullfölja 1982 års försvarsbeslut trots att försvarsbudgeten var – som man i efterhand framhöll – för liten vilket framgår klart av de skrivningar som här citerats. Det verkar som om någon hade satt väckarklockan på ringning och när signalen verkligen kom så väckte den en regering som under de föregående fem åren vägrat höra vad som pågick.

Redovisningen i propositionen inför 1987 års försvarsbeslut måste därför ses som ett uppvaknande efter lång och djup sömn under 1980-talet. Som också framgår av dessa citat drogs inte några slutsatser för Sveriges del av förändringarna i stormakternas försvarspolitik. I stället koncentrerade man sig på att försöka få kontroll över det besvärliga statsfinansiella läget. Det ökade klarspråket ledde dock inte till någon

snabb förändring i vare sig försvarsutgifterna eller i de många problem som specificerats ovan.

Enligt bedömningen ovan var ju problemen uppenbarligen mycket svåra: dålig utbildning, brist på kvalificerade officerare, dålig kvalitet på utrustningen, bristande beredskap, dålig förmåga att lösa uppgifter, etc. Hur kunde man ha låtit det gå så långt? Det kan inte råda någon tvekan om att ÖB varje år i sin redovisning hade gjort det klart för politikerna hur illa saker och ting stod till. Regering och riksdag hade tillgång till den information de behövde ha för att förstå vad som behövde göras. De försummade – medvetet eller omedvetet – sitt ansvar gentemot landets försvar, men kunde göra det därför att systemet med femåriga försvarsbeslut inte tillåter väsentliga förändringar utom vart femte år. Försvarsbeslutet år 1982 hade förberetts sedan 1978 och 1987 års försvarsbeslut sedan 1984. Eftersom det s.k. andra kalla kriget inte började på allvar förrän 1981-82 – i och med president Ronald Reagans kraftiga ökningar av de amerikanska försvarsutgifterna och nya hårda attityd mot Sovjetunionen som kom till uttryck både i uttalanden och i direkta förhandlingar – så är det klart att det förberedelsearbete som föregick 1982 års försvarsbeslut inte kunnat väga in det väsentligt förändrade klimatet i världen. Resultatet, som vi sett ovan, var att riksdagen inte hängde med i svängarna. Det försvarsbeslut som fattades 1982 byggde på en riktig insikt i vad som pågick. Som resultat av detta kunde den nya regeringen 1982 skära ned ytterligare och sätta försvarsbudgeten på sparlåga med hänvisning till det femåriga försvarsbeslut som även oppositionen hade ansvar för.

Det är svårt att tänka sig att 1982 års försvarsbeslut kunde ha kommit vid en sämre tidpunkt: just när spänningsnivån i världen började öka så väsentligt utan att detta riktigt insågs av riksdagen. Därför beslutade man om en inriktning som byggde på en felaktig tolkning av Sveriges säkerhetspolitiska situation. Därför dröjde det ända till 1987 års försvarsbeslut innan svenska politiker fick helt klart för sig hur illa det stod till med försvaret. Under den föregående femårsperioden fanns det ingen rimlig relation mellan de starka förändringarna i hotbilden och de resurser som tilldelades det svenska försvaret. Hotet fungerade uppenbarligen inte som ett medel för att öka försvarsutgifterna; snarare får man det intrycket att de tre viktigaste drivande krafterna synes ha varit det dåliga och ständigt förvärrade statsfinansiella läget, målsättningen att av bredare sociala skäl kalla in så många värn-

pliktiga som möjligt samt önskemålet att inom vissa gränser stödja svensk försvarsindustri.

2.4 Än sen då?

Den ökade viljan att tala klartext om försvaret ledde inte till några omedelbara förändringar av försvarsbudgeten. Det gjordes inte mycket för att rätta till bristerna året efter 1987 års försvarsbeslut. I stället började regeringen se framåt mot nästa försvarsbeslut. Enligt schemat skulle detta beslut tas 1992, men bristerna var så stora att försvarsministern hade föreslagit att tidigarelägga det ett år, så han såg nu fram emot 1991 års försvarsbeslut. Detta kom dock att tolkas som att situationen var sådan att det inte var rätt tidpunkt att fatta väsentliga beslut. I 1990 års budgetproposition anfördes följande.

> "Överbefälhavaren redovisar i sin plan för budgetåret 1990/91 att utvecklingen under senare år har kännetecknats dels av försämrad krigsduglighet hos många av våra förband, dels av minskad tillgänglighet för viss materiel. Detta har enligt överbefälhavarens uppfattning allvarligt försämrat möjligheterna att nå målen enligt 1987 års försvarsbeslut för försvarsmakten. Delar av anskaffningen av materiel har senarelagts eller utgått. Detta har också medfört konsekvenser för försvarsindustrin. Överbefälhavaren redovisar vidare att det inom alla huvudprogram för närvarande råder obalans mellan uppgifter och resurser. (...)
>
> Ett nytt försvarsbeslut avses fattas år 1991. Det råder därför osäkerhet om planeringsutrymmet efter budgetåret 1990/91. (...) Regeringen bör emellertid inte förutsätta större resurser än vad som nu disponeras och inte nu besluta om ytterligare åtaganden med så långsiktiga konsekvenser att statsmakterna binds till att göra rampå-slag i samband med nästa försvarsbeslut. Det är viktigt att planeringen och verksamheten genomförs så att riksdagen inför detta be-slut har en rimlig grad av handlingsfrihet." (Prop. 1989/90:100 bil. 6 s. 26)

Totalförsvarets militära del hade inte tillräckligt med resurser för att genomföra den verksamhet som riksdagen genom tidigare beslut angett och kunde inte lösa sina uppgifter. Försvarsministern framhöll i ovanstående citat att det fanns brister inom alla områden, dvs. det var inte bara inom armén utan också inom de andra försvarsgrenarna.

Trots detta intog regeringen ståndpunkten att alla beslut om vad som borde göras, om nu något borde göras alls, fick anstå till nästa försvarsbeslut. Regeringen var inte villig att lägga fram några förslag som skulle föregripa kommande försvarsbeslut. Det är svårt att undvika intrycket att det fastlagda systemet med femåriga försvarsbeslut blivit ett system som inte kunde tillåta annat än att alla nuvarande problem sköts på framtiden i avvaktan på ett på förhand fastställt datum.

Den stora klyftan mellan ord och verklighet fanns därför fortfarande kvar. Följande citat från budgetpropositionen året därpå är mycket intressant.

"Det militära försvaret är i många avseenden bra. Den anställda personalen är kunnig. Anda och motivation hos de värnpliktiga är god. Försvarsindustrin har utvecklat och levererat materiel med hög standard. Moderna vapen- och sambandssystem håller hög internationell klass. (...)

Stora delar av armé- och kustartilleriförbanden är begränsat användbara direkt efter mobilisering. Sjö- och flygstridskrafterna har begränsad uthållighet. (...)

För armén har utvecklingen under 1980-talet kännetecknats dels av försämrad krigsduglighet hos en del av förbanden, dels av minskad tillgänglighet för viss materiel. Krigsorganisationen har dessutom endast för ett fåtal av de viktigaste förbanden och systemen kunnat anpassas i takt med hotutvecklingen i omvärlden. För andra förband har skillnaden i både kvalitet och kvantitet ökat i förhållande till tänkbara angripare.

Inställda och avkortade krigsförbandsövningar samt brist på yrkesofficerare i grundorganisationen har ökat behovet av kompletterande utbildning.

Brigadernas materiel uppvisar allvarliga brister rörande t.ex. pansarvärnsammunitionens verkan i fronten på moderna stridsvagnar och vår förmåga att genomföra strid i mörker. Vidare påverkar materielbrister vissa förbands krigsduglighet.

Stridsfordonen är omoderna, vilket innebär begränsad skyddsnivå, eldkraft och rörlighet.

Sammantaget innebär den personella och materiella situationen att huvuddelen av arméförbanden har begränsad förmåga att lösa sina uppgifter direkt efter mobilisering. Förbandens utbildning och materiel måste kompletteras för att förbanden skall bli allsidigt användbara. (...)

Marinens kvalificerade krigsförband bedöms kunna mobilisera inom anbefalld tid och de förband som är rustade i fred bedöms kunna lösa sina huvuduppgifter redan före genomförd mobilisering, men med begränsad uthållighet.

Delar av marinens krigsförband har begränsad krigsduglighet och kräver kompletterande utbildning och underhåll.

Senareläggningar och reduceringar av materielanskaffningen har skett och omsättning av äldre förband har skjutits på framtiden för att öka takten i uppbyggnaden av ubåtsskyddet och för att höja incidentberedskapen. Underhåll har begränsats av samma skäl. Sammantaget har därmed skapats ett växande behov av underhåll av befintliga system och materiell förnyelse.

Flygstridskrafterna har hög beredskap och god initialeffekt.

Personalläget inom vissa funktioner, främst i övre Norrland, begränsar beredskapen. Kompletteringsutbildning måste ske för att öka förbandens uthållighet. Materiella brister finns också främst inom områdena kvalificerade jaktrobotar, vapen för markmålsbekämpning samt fältarbeten och skydd.

Den försenade basutbyggnaden och den otillräckliga repetitionsutbildningen inom basbataljonerna begränsar uthålligheten."
(Prop. 1990/91:102 bil. 1 s. 45-46)

Citatet inleds med en bedömning att försvaret är i många avseenden bra, men fortsätter sedan direkt med en lång lista på brister som måste betraktas som rätt väsentliga. Speciellt armén hade svårigheter både beträffande materiel och personal. De problem som förelåg på materielsidan kunde inte ha rättats till snabbt. Det tar flera år att anskaffa pansarvärnsrobotar i tillräcklig mängd; om brister även förelåg vad beträffar stridsvagnar hade det tagit ytterligare flera år att skaffa det som vore önskvärt. Problemet är inte bara att det skulle tagit tid; det hade också krävts stora utgifter som också finansieras via statsbudgeten. Det framgår inte hur lång tid som skulle krävts eller hur stora resurstillskott som hade varit nödvändiga. Otvivelaktigt hade de varit betydande.

2.5 Ny regering och ett nytt försvarsbeslut 1992

Omvärlden hade nu förändrats och det verkade inte som om den nya ryska demokratin skulle falla omedelbart. Bristerna i försvaret kvarstod. Den nya borgerliga regering som tillträdde hösten 1991 valde att föreslå förändringar i försvaret i samband med 1992 års budgetproposition och i förslaget om ny värnpliktslag. Det kan vara värt att ta upp ett par saker i den sistnämnda först.

Fram t.o.m. slutet på det andra kalla kriget hade en klar praxis etablerats. Denna innebar, att så många värnpliktiga som möjligt skulle kallas in, utbildas och krigsplaceras. Som framgått av flera av citaten ovan så hände det att avsatta resurser inte alltid tillät att alla inkallades, vilket medförde att vissa kunde få vänta upp till tre år innan de kallades in. Det har också framgått av den tidigare redovisningen hur man vid åtminstone ett tillfälle beordrade ÖB att kalla in 2 500 värnpliktiga av arbetsmarknadsskäl, dvs. för att – i klartext – använda militärutbildning som beredskapsarbete för många som annars skulle varit sysslolösa. Detta medförde att försvarsanslagen – i stället för anslagen till försäkrings- och/eller statliga utbildningsmedel – fick finansiera dessa "beredskapsarbeten".

Den nya principen som lades fram i den nya värnpliktslagen (prop. 1991/92:101) var inrättandet av en s.k. *utbildningsreserv*. Detta innebar att alla värnpliktiga skulle klassificeras, liksom förut, i vissa kategorier efter individuella kvalifikationer och lämplighet för olika placeringar i det militära. De som sedan inte kom att bli uttagna och inkallade till utbildning omedelbart, skulle i stället placeras i utbildningsreserven. De som placerats i denna kan i framtiden, efter särskilt regeringsbeslut, komma att kallas in vid en senare tidpunkt, om det säkerhetspolitiska läget skulle förändras och det skulle bli nödvändigt att skapa nya förband. Inrättandet av en utbildningsreserv gav statsmakterna ett flexibelt instrument att använda under en tid då man förväntade sig att fredliga förhållanden kommer att råda och då man kan skära ned på försvarsutgifterna utan att ge upp ambitionen att kunna återta den största möjliga försvarsstyrka som landet förmår. Detta är helt naturligt ett förnuftigt steg att ta om man skall försöka bevara principen om allmän värnplikt samtidigt som man inte kan kalla in alla vapenföra män, som är skyldiga att göra värnplikt. Trots detta kan

utbildningsreserven medföra vissa speciella problem på längre sikt; dessa tas upp till diskussion i nästa kapitel.

Genom förslagen i den borgerliga regeringens första budgetproposition initierades också vissa väsentliga förändringar rörande försvarsmakten jämfört med de förslag som lagts fram av den socialdemokratiska regeringen under 1980-talet. De nya förslagen motiverades dels av den nya säkerhetspolitiska situationen i världen, dels av regeringens nya lösningar på de problem som rådde i alla delar av försvaret, särskilt inom armén. Beträffande det nya säkerhetspolitiska läget efter det kalla krigets slut så var man ju nu tvungen att tänka igenom varifrån ett eventuellt hot mot Sverige skulle kunna komma. Stormaktsblocken stod inte längre och stirrade varandra i vitögat vid Fulda-gapet på gränsen mellan Öst- och Västtyskland, Warszawa-pakten var i upplösning, Baltikum hade frigjorts, Oberoende Staters Samvälde hade bildats och ett kuppförsök hade slagits ned i Ryssland i augusti 1991. USA hade redan flyttat tillbaka betydande delar av trupperna i Tyskland och NATO:s framtida roll höll på att bli alltmer oklar. Hur långt in i östra Europa den nya gränsen för västeuropeiska intressen skulle gå var något som det var för tidigt att tala om. Hotet om ett europeiskt stormaktskrig hade försvunnit, dvs. risken för att Sverige skulle dras in i ett krig på kontinenten, och därmed hade grunden för tidigare försvarsplanering förändrats.

Ryssland hade vid denna tidpunkt inte längre tillgång till militära resurser i Östtyskland och Polen, och inte heller samma rörelsefrihet och kontroll som tidigare i de baltiska staterna. Därmed hade de mist inte blott hamnar och varv, de hade också förlorat stora bitar av de väsentligaste delarna i en invasionsstyrka – marininfanteri och transportfartyg. Endast i St. Petersburg och Kaliningrad når Ryssland numera fram till Östersjön. Även om de av någon anledning skulle vilja angripa Sverige så har de inte längre någon som helst realistisk möjlighet att ta sig över Östersjön med en tillräckligt stor invasionsstyrka. I och för sig kan man ju egentligen fråga sig om de nu någonsin verkligen haft någon sådan möjlighet alls eftersom det inte finns uppgifter om att de haft tillräckligt med fartyg för att transportera tung materiel över Östersjön i sådan kvantitet att det kunnat ilandsättas större truppkoncentrationer inom rimlig tid. Det finns uppgifter att Sovjetunionen hade byggt vissa nya fartyg i avsikt att skapa sådan kapacitet, men det fanns inte tillräckligt många för att de skulle ha utgjort ett realistiskt

hot mot Sverige. Fr.o.m. 1991 är det inte möjligt att ens upprätthålla fiktionen om en möjlig invasion under överskådlig framtid som en relevant hotbild för vilken Sverige skall planera sitt försvar. Ett stormaktskrig är nu inte längre troligt och Rysslands försvarsmakt är så försvagad att den inte längre kan betraktas som en risk för Sverige.

Men gamla vanor dör långsamt. Så här såg man på hotbildens roll i svensk försvarspolitik mot slutet av 1991.

> "Den säkerhetspolitiska utvecklingen och krigsriskerna i det nordiska området förblir i hög grad avhängiga av det allmänna säkerhetspolitiska klimatet i och i anslutning till Europa, och speciellt av stormaktsrelationerna. Den samlade utvecklingen i Europa ... är gynnsam även för Sveriges säkerhet, även om de omfattande militära förändringarna hittills koncentrerats till Centraleuropa [och inte inkluderar det norra militärområdet i Ryssland]. Riskerna för ett stormaktskrig ter sig än mindre än under de senaste årtiondena. Under alla förhållanden förutsätter en sådan storkonflikt en avgörande försämring av de internationella relationerna, i förhållande till det nuvarande samarbetsklimatet. För det svenska försvarets långsiktiga utveckling måste emellertid utgångspunkten vara att vi skall kunna gardera oss även för mindre troliga men för vår säkerhet potentiellt hotande utvecklingsalternativ. (...)
>
> Totalförsvarets planering skall sålunda även fortsättningsvis utgå från att ett militärt angrepp mot Sverige eller andra svåra säkerhetspolitiska påfrestningar skulle utgöra ett led i en större konflikt mellan stormakter. (...) Svenskt område bedöms därvid ha strategiskt intresse främst som genväg vid flygoperationer, som genomgångsområde, som basområde främst för flygstridskrafter, och för framskjuten luftbevakning." (Prop. 1991/92:102 s. 36)

Detta är som förut: den traditionella hotbilden i svensk försvarspolitik har inte förändrats det minsta. Sverige betraktades fortfarande som ett sekundärt mål i samband med ett stormaktskrig, trots att den ena stormakten hade upphört att existera och höll på att falla samman både politiskt och ekonomiskt samtidigt som de militära styrkorna befann sig i upplösningstillstånd. Citatet är klargörande i den mån att det avser den långsiktiga hotbilden. Vad som saknas är en diskussion om hur lång tid det kan ta för ryssarna att utgöra en verklig fara igen. Nödvändigheten av en sådan diskussion stärks av två uttalanden beträffande försvarsmaktens uppgifter som skulle kunna sägas representera ett nytt tänkesätt i svensk försvarspolitik.

"Försvarsmakten skall också – inom ramen för tillgängliga personella och materiella resurser – ha en beredskap för att snabbt kunna komplettera utbildningen och den materiella tillgängligheten så att den samlade försvarsförmågan förstärks. (...)
Försvarsmakten skall vidare, om stormakternas säkerhetspolitiska och militära handlingsmöjligheter i vårt närområde långsiktigt tillväxer, successivt kunna öka sin samlade styrka." (Prop. 1991/92:101 s. 39)

De bedömningar av det svenska försvaret som redovisats från tidigare propositioner hade innehållit vissa medgivanden om att somliga enheter skulle behöva viss utbildning efter en mobilisering innan de kunde sättas in i ett krigsläge; en tidsperiod som hade uppskattats till några veckor. De två meningar som ovan citerats från propositionen är skrivna i ett skede där nödvändigheten av hög beredskap mot ett snabbt angrepp i början av ett stormaktskrig ansågs föreligga, så det är möjligt att de avser just en sådan treveckors kompletterande utbildning för förband som inte fått tillräcklig samträning. Men två faktorer talar för en annan tolkning. För det första så hade det svenska försvaret vid den här tidpunkten just inrättat en utbildningsreserv. För det andra så påpekades i samma proposition också (se föregående citat) att det kommer att ta Ryssland en viss tid att bygga upp sådan styrka att de kan betraktas som en ny krigsfara. Mot denna bakgrund vore det mer rimligt att tolka de två meningarna i det sista citatet som ett uttryck för att man nu har vunnit en ny frihet i försvarsplaneringen – förvarningstiden har blivit längre. Dock sades ingenting om hur lång denna ledtid skulle kunna vara och inte heller något om hur den tiden skulle kunna utnyttjas på bästa sätt.

Trots denna brist på insikt är det naturligtvis mycket klokt att svensk försvarsplanering nu direkt måste kunna sägas bygga på en återtagningsplanering, dvs. det finns hos ÖB och i Försvarsdepartementet förhoppningsvis detaljerade men sekretessbelagda planer på hur den militära kapaciteten skall omställas från den lägre nivån under fredstid till maximal. Detta är ett nytt inslag i försvarsplaneringen som i framtiden oundvikligen kommer att bli centralt för svensk försvarsdebatt. Detta är redan fallet i andra länder. Den detaljerade återtagningsplaneringen kan i viss utsträckning fortfarande behöva vara hemlig, men den säkerhetspolitiska bedömningen av hur lång tid man har på sig för att bygga upp försvaret till högsta kapacitet och kostnaderna

för detta bör i den nya säkerhetspolitiska situationen bli föremål för offentlig debatt. Numera, när förhållandet mellan stormakterna präglas av avspänning, är det viktigt att få en klar uppfattning om hur snabbt spänningen kan öka igen.

I övrigt framgick av propositionen att de vid det här laget välkända bristerna i fråga om uthållighet och kvalitet fanns kvar. Av relevans för den just förda diskussionen om förvarningstid är att regeringen i början av 1992 gjorde bedömningen att de operativa bristerna i försvaret hade minskat i betydelse, eftersom det politiska och militära sönderfallet inom det forna Sovjetunionen hade gått så långt. Sverige hade därför längre tid för att åtgärda bristerna. Trots detta ansåg det föredragande statsrådet att det var dags att påbörja anskaffningen av ny materiel – i synnerhet i fråga om fordon för armén.

I propositionen lades också vissa förslag till betydande organisatoriska förändringar i försvaret fram. Bland de viktigaste var att ÖB skulle bli chef för en ny myndighet, Försvarsmakten, och att cheferna för armén, marinen och flygvapnet skulle vara underställda ÖB. Arméns organisation förändrades så att det nu endast finns tre militärområden och fördelningsstaberna är nu uppsatta som kaderorganisationer. Den materiella moderniseringen började i denna proposition till viss del finansieras genom att freds- och krigsorganisationerna drogs ned, men de mest betydelsefulla förändringarna härvidlag fick anstå till nästa år.

I budgetpropositionen året därpå hade man detta att säga om det yttre hotet och återtagningsplaneringen:

> "Slutet på det kalla kriget och utvecklingen mot en säkerhetsordning i Europa grundad på dialog, samarbete och gemenskap har bidragit till att öka Sveriges säkerhet.
>
> Avgörande för Sveriges säkerhets- och försvarspolitik är dock att situationen alltjämt präglas av ett stort mått av osäkerhet när det gäller utvecklingen av ett antal säkerhetspolitiskt betydelsefulla förhållanden. Den tidigare hotbilden har ersatts av ett nytt riskmönster med instabilitet och svårförutsägbarhet i stora delar av Öst- och Centraleuropa. Bedömningen kvarstår att den fortsatta utvecklingen i det tidigare Sovjetunionen, och därvid främst Ryssland, för oss kommer att utgöra den största säkerhetspolitiska osäkerhetsfaktorn under överskådlig framtid. (...)
>
> Totalförsvaret skall sålunda ha en betryggande förmåga att motstå ett s.k. strategiskt överfall, dvs. ett angrepp som med kvantitativt begränsade styrkor av hög kvalitet och med endast kort militär för-

varning riktas mot vitala funktioner inom Sveriges nationella ledningssystem och inom totalförsvaret.

Kraven i övrigt på totalförsvarets förmåga att möta väpnat angrepp över kust alternativt landgräns, enligt den ambition som 1992 års försvarsbeslut anger, behöver fullt ut tillgodoses först efter något års komplettering av utrustning och utbildning. Efter en högst ettårig återtagningsperiod skall alla väsentliga delar av totalförsvaret kunna utnyttjas med full effekt omedelbart efter mobilisering. Planläggningen för en sådan forcerad återtagning får förutsätta att genomförandet sker utan direkta ekonomiska restriktioner. Återtagningen skall vidare kunna ske även jämsides med en uppväxande internationell kris som begränsar möjligheterna till import av strategiska varor." (Prop. 1992/93:100 bil. 5 s.12-13)

Två mycket intressanta uttalanden görs i detta citat. Det första är att det inte längre är något tal om att det värsta hot Sverige måste förbereda sig för är ett stormaktskrig på kontinenten som i sin förlängning skulle komma att dra in även Sverige i denna konflikt. Nu gjorde man klart att Sveriges säkerhetspolitiska situation kraftigt hade förbättrats. I stället betonade man två andra faktorer. Det ena är det osäkra läget i de nya staterna i det forna Sovjetunionen. Implicit i detta ingår risken för att både de nationalistiska och reaktionära krafterna i Ryssland kan komma till makten med målet att återupprätta det forna sovjetiska imperiet och fortsatta spänningar skapade av olika minoriteters strävan efter nationellt oberoende. Det andra är det strategiska överfallet. Detta är nu det hotfall som skall definiera försvarets storlek och beredskap. Man får intrycket att faran för ett sådant angrepp föreligger överallt i landet och att det skulle kunna komma när som helst och ifrån oväntat håll. Det framgår dock inte av propositionen varför faran för ett dylikt överfall skulle vara så stor att det även nu måste utgöra det viktigaste hotscenariet. Det framgår inte heller vilket samband som finns mellan ett stormaktskrig i Europa och det strategiska överfallet. Det är en sak att betrakta det strategiska överfallet som ett alternativ till en invasion i samband med ett större krig, men en helt annan om man betraktar ett strategiskt överfall som möjligt eller kanske t.o.m. troligt även om något krig inte skulle pågå i Sveriges närhet.

Det andra intressanta påståendet i citatet är det explicita medgivandet att planeringen avser en ettårig återtagningsperiod. Detta samtidigt som man inrättade en utbildningsreserv som oundvikligen kommer att bli ganska stor under de kommande åren. Det finns dock ingen dis-

kussion i propositionen vare sig om relevansen av en ettårig återtagningsperiod eller relationerna mellan återtagningsperioden och utbildningsreservens storlek. Det påpekades ovan hur den socialdemokratiska regeringen i mitten på 1980-talet finansierade eller "gömde" kostnader för arbetsmarknadspolitiska åtgärder i försvarsbudgeten genom att kalla in värnpliktiga som inte behövdes av försvarspolitiska skäl. Detta finansierades bl.a. genom att viss materielanskaffning sköts på framtiden. Den borgerliga regeringen kan sägas ha gjort tvärtom. Fr.o.m. 1992 var avsikten att betala för en snabbare modernisering av förbandens materiel genom besparingar i form av minskad utbildning av värnpliktiga. Vad båda regeringarna hade gemensamt var att de inte relaterade sådana viktiga politiska beslut till hotet. Det finns ingenting i 1992 års budgetproposition som beskriver under vilka omständigheter man kan tänka sig att börja utbilda dem som placerats i utbildningsreserven, varifrån resurserna till detta skulle komma, hur lång tid det skulle kunna ta eller vilken maximal krigsorganisation man skulle kunna tänka sig. Det sistnämnda är förstås en viktig fråga, eftersom den nya krigsorganisationen hade minskats till 16 brigader, vilka med en åttaårig omsättningsperiod aldrig kommer att kunna absorbera hela årskullar. Detta innebär att krigsorganisationen antingen måste bli större under en mobilisering eller att utbildningsreserven aldrig någonsin riskerar att bli inkallad.

En ettårig återtagningsperiod förefaller under alla omständigheter orimlig av två skäl. Det finns inte någon som helst möjlighet för det nya Ryssland att skapa en sådan hotfull internationell situation – inte ens under värsta tänkbara scenarier – att Sverige skulle kunna hotas av ett storanfall inom en sådan kort tid som ett år. Det andra skälet är att det inte finns några möjligheter att återta en så stor krigsorganisation att alla som placerats i utbildningsreserven skulle kunna kallas in och utbildas – Sverige har inte tillgång till de resurser i manskap, övningsfält, kaserner och materiel som skulle krävas för en sådan massiv insats. Om man verkligen planerar för att i en framtida mobilisering använda sig av utbildningsreserven måste man bara av det skälet i praktiken planera för en flerårig återtagningsperiod.

En annan intressant och viktig fråga togs heller inte upp till diskussion av den regering som i många avseenden förändrat försvarspolitiken jämfört med 1980-talet. Den borgerliga regeringen som avgick efter valet i september 1994 hade beslutat köpa in tunga stridsvagnar,

bepansrade personaltransportfordon och lastbilar från Tyskland.[6] Kostnaderna för dessa inköp kommer påtagligt att belasta försvarsbudgeten under kommande år. Om de pansrade fordonen skall fördelas på brigaderna innebär detta dessutom att driftskostnaderna för pansarförbanden kommer att bli höga i framtiden. Hur stor räkningen blir för de ökade personal-, underhålls- och driftskostnaderna under kommande år för dessa fordon kan inte beräknas just nu – men troligtvis kommer kostnaderna att bli betydande. Troligtvis skulle en socialdemokratisk regering inte ha tagit initiativet till anskaffandet av den nya och kostsamma materielen – men de befinner sig nu i en situation där de antingen tvingas acceptera den stora räkning den borgerliga regeringen lämnat efter sig eller också bli utsatt för stark politisk kritik för att de inte fullföljer tidigare åtaganden.

2.6 Avslutande kommentarer

Det väsentligaste budskapet i detta kapitel är att det finns stora problem med den hittillsvarande svenska planeringsmodellen med femåriga försvarsbeslut. Denna byggdes upp under efterkrigstiden när man förutsåg en ganska lugn utveckling av Sveriges säkerhetspolitiska situation. Verkligheten har kommit att bli mycket annorlunda under de senaste 15 åren, och man har inte lyckats att förändra försvarspolitiken och försvaret i samma takt. Det är också uppenbart att försvarsbesluten inte kunnat binda upp regering och riksdag. Vare sig 1982 eller 1987 års försvarsbeslut genomfördes som planerats. Det svenska försvaret står därför för närvarande inför besvärliga problem i flera dimensioner som måste lösas för att kunna utnyttja de möjligheter till besparingar som uppstått till följd av den nya och förändrande säkerhetspolitiska situationen.

[6] Resonemanget i detta stycke bygger på argument som under arbetet med studien framförts av Ingemar Ståhl.

3 Analys och värdering

3.1 Mål och medel för försvaret

I kapitel 2 har regeringens syn på svensk försvarspolitik under de senaste 15 åren presenterats i grova drag. Nästa steg är att bedöma hur framgångsrik denna politik har varit. För detta krävs först och främst att en väldefinierad målsättning har fastställts för försvaret. Det är endast om det finns ett klart målinriktat syfte med en viss politik som man i efterhand kan bedöma huruvida dessa mål har uppnåtts, trots att försvaret har en klarare uppgift än kanske något annat statligt verksamhetsområde.

Det är alltid svårt att bestämma vad målsättningen är för offentliga verksamheter. Skälen till detta är många. Det viktigaste är nog att en offentligt finansierad verksamhet många gånger har flera målsättningar, varav somliga ofta inte är klart formulerade och öppet debatterade av politiker och andra – mycket pågår under ytan. Det förekommer dessutom att vissa klart uttalade målsättningar kan stå i konflikt med andra kanske outtalade mål för samma aktivitet, eller att målsättningen för en aktivitet kan utgöra hinder för klart uttalade mål för en annan verksamhet. Det är därför ofta inte tillräckligt att bedöma offentlig politik endast med hänsyn till de målsättningar som är klart och öppet formulerade och uttalade – även om dessa naturligtvis är viktiga är de otillräckliga för att förstå hur den offentliga aktiviteten utformats och fungerar. Dessa faktorer är relevanta för varje bedömning av den svenska försvarspolitiken.

Det är kanske lättast att börja med en faktor som aldrig riktigt framhålls i försvarssammanhang. Det gäller frågan om de totala resurser som tilldelas försvaret ligger på sådan nivå att målsättningarna, vilka de nu än kan vara, kan uppnås på ett kostnadsmässigt rimligt sätt. Det är uppenbart att detta inte är en fråga som har haft någon direkt relevans i den försvarspolitiska debatten i Sverige under den tid som belysts i kapitel 2. Det finns ingenting i den offentliga debatten som direkt handlar om vilken totalnivå för försvarsutgifterna som vore den

ekonomiskt optimala. Diskussionen har kommit att koncentreras mer på den inre ekonomiska effektiviteten i försvaret, bl.a. kompensationssystem för inflation, styrsystem för olika utgifter på driftssidan, löneläget för anställda och värnpliktiga, etc. Men det saknas en diskussion om huruvida ca 38 miljarder kronor till försvaret, räknat i fast penningvärde, är en effektiv utgiftsnivå eller inte; det närmaste man kan komma en sådan diskussion är väl i samband med förslag att skära ned på försvarets utgifter därför att andra offentliga aktiviteter betraktas som viktigare. Den debatt som då följer rör sig dock huvudsakligen om marginella omprioriteringar. En ingående diskussion om effektiviteten av den totala utgiftsnivån i förhållande till en klart definierad målsättning är det däremot sällan frågan om.

Frågan är svår, bl.a. därför att man skulle tvingas klart definiera de övergripande målen för försvarspolitiken för att kunna göra en rimlig bedömning av resursnivåns effektivitet. Detta har man inte lyckats med inom försvaret. Anledningen framgår klart i de offentliga dokument som redovisats i kapitel 2. Även om försvarets existens i första hand kan förklaras av nödvändigheten av att försvara landet mot angripare och stödja utrikespolitiken inom den bredare säkerhetspolitiken så har denna fundamentala målsättning ingenting att göra med hur försvarsutgifterna varierar över åren och är kanske inte ens avgörande för en sådan grundläggande fråga som fördelningen av försvarets resurser mellan försvarsgrenarna. Det är också uppenbart av det material som redovisats i kapitel 2, att detta inte har haft något att göra med hur hotet utifrån har förändrats över tiden. Därför måste dessa faktorer, liksom många andra som gäller försvarsutgifter, förklaras med att det också finns andra målsättningar med försvaret än att på bästa sätt förbereda landet för ett anfall. Den svenska försvarspolitiken har åtminstone *tre andra viktiga mål* som har föga eller ingenting att göra med hur effektivt försvaret är.

Det första är målsättningen att upprätthålla den allmänna värnplikten. Man behöver bara läsa budgetpropositionerna för att klart se att de svenska försvarsutgifternas storlek till stor del varit beroende av att politikerna bedömt det som nödvändigt att så många som möjligt kallas in till värnpliktstjänstgöring. I propositionerna påpekas ständigt hur viktigt det är att eventuella fiender klart förstår att alla svenskar starkt stöder den grundläggande principen med allmän värnplikt och att för-

svaret sålunda har folklig förankring och att hela det svenska folket i händelse av krig är fullt berett till en total insats.

Den allmänna värnplikten har därför ofta varit avgörande för såväl de årliga variationerna i de totala försvarsutgifterna som fördelningen av resurserna mellan försvarsgrenarna. Vare sig marinen eller flygvapnet har möjlighet, med de dyra vapensystem de använder, att ta in och utbilda särskilt många värnpliktiga. Det har därför blivit arméns stora politiska uppgift i Sverige att ta in och utbilda majoriteten av de värnpliktiga eftersom de inte får plats i marinen eller flyget. Då alla utbildade värnpliktiga skall krigsplaceras – om de inte krigsplaceras måste man fråga sig varför de utbildats alls – så har detta tvingat fram en stor krigsorganisation. Fram till för några år sedan omfattade den 29 armébrigader. Sedan hade man inte råd att utrusta alla dessa förband med modern materiel, så de blev förband av lägre kvalitet som i bästa fall kunde användas i lokalförsvaret. Den viktiga principen om allmän värnplikt kom därför att leda till ett försvar som i många avseenden var för stort men samtidigt militärt ineffektivt – men målet att alla vapenföra män skall inkallas, utbildas och krigsplaceras uppnåddes. Huruvida försvarsutgifterna låg på en optimal nivå i förhållande till målet att försvara Sverige mot angrepp var därför helt enkelt inte en relevant fråga.

Den andra målsättningen har länge varit att stödja svensk försvarsindustri. I den offentliga debatten framförs oftast två argument för varför det är viktigt att köpa svenskt försvarsmateriel, såvitt möjligt. Det ena är att svensktillverkade vapen på ett bättre sätt än importerade kan anpassas till svenska förhållanden och svensk militär taktik – ett argument som inte kan anses hålla generellt eftersom man importerar alltmer materiel från utlandet och samtidigt har viss framgång i att sälja svensktillverkade system utomlands. Uppenbarligen betyder inte de unika svenska kraven på materielsidan särskilt mycket. Det andra skälet som ofta framhålls som stöd för svensk vapenindustri är att det är viktigt att ha en inhemsk produktionskapacitet i händelse av avspärrning under kris eller krig. Detta har sitt ursprung i erfarenheterna från det andra världskrigets dagar och är ett exempel på en tankegång som okritiskt accepteras år efter år, men som blir alltmer irrelevant med hänsyn till den enormt ökade slagkraften på stormakternas vapensystem. Ett tredje världskrig skulle inte kunna fortsätta under någon längre tid. Slagkraften hos moderna vapensystem är numera så för-

ödande att ena eller båda sidorna skulle lida så stora förluster att ett intensivt krigsskede inte skulle kunna fortsätta mer än högst några månader.

Men tron på ett långvarigt krig har trots detta haft starkt stöd i politiken. Följaktligen har svensk militär fått bättre tillgång till sådan materiel som tillverkas i Sverige än den som måste importeras. Svenska ubåtar och jaktflygplan köps i den utsträckning som är nödvändig för att hålla två viktiga industrier vid liv; däremot har svenska pansarsoldater inte fått tillgång till moderna stridsvagnar förrän helt nyligen – beroende på att det inte längre finns en svensk industri som kan producera effektiva tunga stridsvagnar till rimligt pris. Det svenska försvaret har också uppenbara brister vad gäller helikoptrar, både för trupptransport och attack. Hade det funnits en svensk tillverkare av helikoptrar är det väl rätt troligt att armén hade haft fler och bättre helikoptrar. Nu är det tydligt att det sedan länge blivit allt dyrare att utveckla teknologiskt moderna vapensystem, och man kan läsa i propositionerna om hur nödvändigt det kommer att bli att prioritera mellan olika vapenanskaffningar i framtiden för att stödja relevanta delar av försvarsindustrin, medan andra försvinner från marknaden. Samtidigt har svensk industri i allmänhet, inkl. försvarsindustrin, blivit alltmer beroende av utländska producenter vad beträffar ny teknologi och delkomponenter. Det är tydligt att importberoendet på materielsidan bara kommer att öka. Till följd av detta försvinner delvis betydelsen av en inhemsk försvarsindustri. I den mån detta kommer att leda till mer ekonomiska inköp från andra länder och därför medverka till att tillgången på tekniskt avancerade system ökar för svenskt försvar blir resultatet ändå ökad ekonomisk och militär effektivitet i försvarsutgifterna.

Den tredje viktiga målsättningen för svensk försvarspolitik, i alla fall för många riksdagsmän, har varit att stödja regionalpolitiken. Både regementen och försvarsindustrier har stark lokal anknytning och stort stöd från både väljare och folkvalda. Riksdagens försvarsutskott är till stor del fyllt med representanter från orter med försvarsekonomiska intressen. Detta är ju i och för sig inte märkvärdigt alls – Jordbruksutskottet är exempelvis fullt av bönder; det är så det fungerar i alla demokratier. Men det är klart att resultatet av denna praxis är att försvarsutgifterna ofta påverkas, åtminstone på marginalen, av lokalpolitiska snarare än bredare och effektivitetsmässiga argument.

Dessa är välkända och ganska ytliga observationer som upprepas här endast för att illustrera att försvarspolitiken i alla länder, Sverige är vare sig unikt eller kanske ens bland de värsta i sammanhanget, har andra mål än att försvara landet på det ekonomiskt mest effektiva sättet. Detta innebär att det alltid finns utrymme för effektivitetsförbättringar eftersom försvarsutgifterna inte ens kan förväntas vara effektiva. Det enda som skulle krävas är att andra intressen tvingades ge efter så att den ekonomiska effektiviteten kan prioriteras högre – vilket ofta inte är politiskt realistiskt.

Implikationen av detta resonemang är att politikerna inte har tillåtit att det svenska försvaret blivit så effektivt som det skulle ha kunnat vara. Statsmakterna har insisterat på att allmän värnplikt skall innebära att så många som möjligt inkallas och att näringspolitiken kräver svenska vapensystem så långt möjligt, dvs. även om det inte varit kostnadsmässigt motiverat. Man skulle därför lugnt kunna påstå att yttre ekonomisk effektivitet i försvarsutgifterna, dvs. den största försvarskapacitet man skulle kunna producera inom givna budgetramar, inte har varit ett uttryckligt mål för den svenska försvarspolitiken. Dock har man tills helt nyligen uppnått målsättningarna beträffande

den allmänna värnplikten och industripolitiken – men till priset av en allt lägre effektivitet.[7]

Man får därför värdera effektiviteten i utgiftsnivån på ett något grövre sätt. Det viktigaste skälet till de många och långa citaten i kapitel 2 har varit att låta Sveriges regeringar under åren själva besvara frågan om försvarets effektivitet. Svaret var entydigt. Fr.o.m. 1987 års budgetproposition framgick det i klartext varje år hur eftersatt försvaret blivit och vilka bristerna var, i ordalag som inte ändrades nämnvärt under den borgerliga regeringen. Regeringens egen betygsättning var därför att man sade sig vara ansvarig för att ha producerat ett ineffektivt försvar, fullt av hål i alla sammanhang – vad beträffar personal, materiel, utbildning, beredskap och uthållighet. De direkt ansvariga politikerna i åtminstone två olika regeringar har framhållit att bristerna var mycket stora. Detta synes räcka för att man skall kunna dra slutsatsen att försvaret är ineffektivt. Skälen är två. För det första är det i regel omöjligt att regeringen i det svenska parlamentariska systemet kan förväntas bli motsagd av riksdagen i en sådan central fråga som försvarets effektivitet – implicit får man därför förmoda att riksdagen är införstådd med bedömningen. För det andra måste ju

[7] En jämförelse med USA kanske vore intressant: författarens egen bedömning är att i vissa avseenden är situationen där bättre än i Sverige, men i andra är den mycket sämre. I stort kan man säga att ekonomiska effektivitetsargument spelar en mycket mer prominent roll i den allmänna debatten i USA om försvaret. En anledning är att försvarsutgifterna i USA är enorma mätt i absoluta termer – för närvarande ligger de på ca 1 750 000 000 000 SEK eller ca 116 procent av den svenska bruttonationalprodukten 1994 – och därför utsätts för noggrann granskning av ekonomer inom och utom den offentliga sektorn. Speciellt materielanskaffningen utsätts för mycket noggranna kostnadsanalyser, men även andra poster i budgeten granskas i detalj, som t.ex. löneläget för de anställda, kostnaderna för baser och förläggningar, träningsintensiteten och dess driftskostnader, etc. Men all denna analys kan inte avvärja ännu starkare politiska faktorer; vissa vapensystem köps fast man vet att de inte är kostnadsmässigt effektiva, baser hålls öppna av politiska skäl, materielanskaffningen tvingas gå igenom fullkomligt fantastiska byråkratiska procedurer som ökar kostnaderna med tiotals miljarder dollar varje år, och vissa delar av den amerikanska försvarsbudgeten existerar endast av politiska skäl, som t.ex. en väldig militär hälsovårdssektor (ca 16 miljarder dollar per år) och en överdimensionerad och långsam underhållskapacitet av materielen. Den intensiva ekonomiska analysen av försvarskostnaderna i USA är mycket viktig på marginalen, men kan sällan besegra starka politiska argument. Ofta är analysen endast nyttig därför att den kan framlägga ett mätbart pris på politikernas ekonomiska vanvett, som t.ex. de alldeles otroliga kostnaderna som drivs av byråkratin i materielanskaffningen. Jämfört med USA har nog Sverige ganska små problem med effektiviteten i försvarsutgifterna trots att amerikanarna producerar mängder med ekonomiska studier av hur man kan uppnå förbättringar.

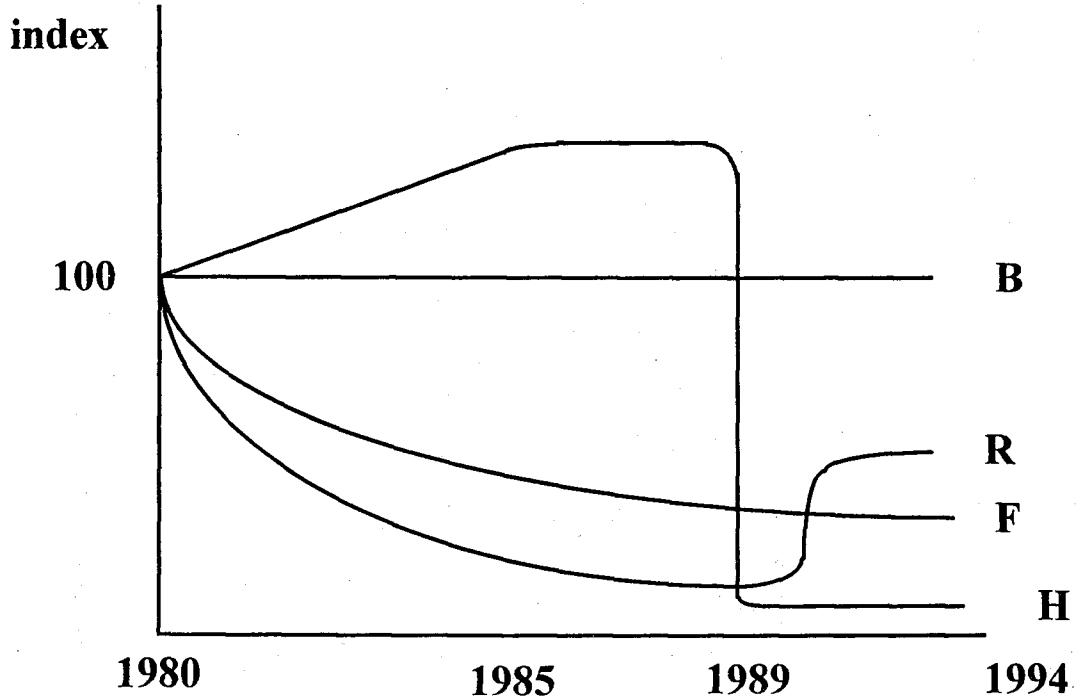
den svenska regeringen förväntas hålla skenet uppe gentemot utländska observatörer och vill väl inte gärna erkänna att man snubblat så dramatiskt beträffande en av de allra viktigaste grundpelarna i neutralitetspolitiken. Det var väl därför det tog så många år innan man erkände hur dålig situationen var. Av den anledningen är det inte troligt att regeringen skulle överdriva problemen, snarare tvärtom.

Man kan ju fråga sig hur ineffektivt försvaret verkligen var. En känd försvarsdebattör har uppskattat materielbristen till ca 100 miljarder kronor.[8] Detta motsvarar ungefär nuvarande försvarsutgifter under 2,5 år. Utgifterna för materielanskaffning ligger på ca 14 miljarder kronor, vilket innebär att det skulle ta 7,5 år bara för att ersätta de existerande bristerna, plus vad det skulle kosta att hålla jämna steg med den fortgående teknologiska utvecklingen. Detta måste väl ändå karaktäriseras som rätt väsentliga brister, även om det inte är alldeles klart vilken referensram Hugemark har använt i sin bedömning. Svårigheten är att det inte är möjligt att göra en riktigt objektiv bedömning av bristerna. I försvarsfrågor måste man alltid göra avvägningar mellan olika risker, vilket innebär att det knappast vore rimligt att utrusta alla förband med de bästa och dyraste vapensystemen. Marginalkostnaden för materielen skulle knappast stå i någon rimlig proportion till värdet av den ökade försvarsförmågan. Man får därför ta Hugemarks bedömning som en värdering gjord av en insatt debattör, men knappast som den enda rimliga värdering som skulle kunna göras. Det är möjligt att bristerna är antingen större eller mindre; endast full insikt i de krigsfall man planerat för och hur väsentliga riskelement har vägts mot varandra kan ge svar på frågan om hur stora de verkligen är.

Men den viktigaste bristen är dock en annan. Den är att regering och riksdag från början av 1980-talet fram till nu har agerat både för svagt och för sent. Den sammanfattande bedömningen av försvarspolitiken under denna tid skulle kunna vara den, att regering och riksdag konsekvent har anpassat utgifterna till förändringar i hotbilden alldeles för sent i relation till hur kraven förändrats. *Diagram 4* illustrerar varför denna bedömning är berättigad.

[8] Se Bo Hugemark, "Skall Sverige ha ett starkt försvar?", s. 75 ff i Nilsson op.cit.

Diagram 4. Svensk försvarspolitik under 15 år



Den vertikala axeln har ett index där läget 1980 är satt som utgångspunkt för fyra variabler som kan mätas endast imaginärt. Den första, H, är ett mått på det hot som Sverige utsatts för under denna period; den andra, B, är Sveriges totala försvarsbudget i realt penningvärde; den tredje, F, är stridskapaciteten hos det svenska försvaret mätt i absoluta tal, dvs. slagkraften hos förband och vapensystem; den fjärde, R, mäter stridskapaciteten i relativa tal, dvs. jämfört med den växande förmågan hos en möjlig angripare. Man skulle kanske kunna få ett grovt mått på hotbilden genom att ställa samman olika mått på storleken och kvaliteten på NATO:s och Warszawapaktens militära styrkor, men ett sådant mått skulle ändå missa de politiska spänningarna. Hur den svenska stridskapaciteten skulle mätas är förstås en fråga man skulle kunna lägga ned mycket tid på – de bästa källorna vore nog svenska militärer och kanske också professionella analytiker i stormakternas underrättelsetjänster. Här får det dock räcka med att hänvisa till den redovisning som ges i kapitel 2 av försvars- och budgetpropositionerna. Dessa visar hur hotbilden förändrats år från år och hur stridsförmågan har förändrats.

Den hotbild som beskrivs i propositionerna ser i grova drag ut som den linje som har betecknats H i diagrammet. Eftersom Sverige antogs kunna bli utsatt för ett militärt överfall endast om ett stormaktskrig bröt ut på kontinenten så måste hotet mot Sverige i stort följa utvecklingen av spänningsläget mellan Sovjetunionen/Ryssland och USA. Till följd av USA:s ökade försvarsutgifter, allt större militära styrkor, nyare och bättre militära vapensystem, utplaceringen av kryssningsrobotar i Tyskland, hårdare attityd i alla nedrustningsförhandlingarna med Sovjetunionen och stärkandet av ledarskapet i NATO tvingades ryssarna att också öka sina försvarsutgifter. Samtliga observatörer, inklusive de svenska, är eniga om att krigshotet ökade väsentligt under dessa år, som av somliga benämns det andra kalla kriget. Denna period upphörde i och med kommunismens sammanbrott 1989. Hotbilden förändrades genom detta radikalt och omgående, även om det kanske tog en viss tid för vissa att inse detta. Denna bedömning bygger på synen att Sovjetunionens dominerande ställning gentemot sina vassalstater var den största kraften bakom krigshotet. NATO:s relativa styrka ökade väsentligt efter sammanbrottet – men NATO-alliansen hade under hela efterkrigstiden legat efter i rustningshänseende jämfört med Warszawa-paktens medlemmar. Det är kanske möjligt att

man från olika håll fruktade en västerländsk intervention i det nya Rysslands interna affärer, men NATO-länderna påbörjade mycket snabbt efter murens fall en egen nedrustning. Av den anledningen kan man nu se hotbilden såsom den framgår av diagrammet. Det nuvarande hotet ligger otvivelaktigt på en mycket låg nivå för Sverige, oavsett vad som skulle kunna inträffa någon gång i framtiden.

Försvarsutgifterna förändrades under denna internationellt sett mycket intensiva period nästan inte alls (se diagrammen i kapitel 1). De uppgick till ca 38 miljarder kronor om året under hela perioden, räknat i fasta priser, vilket är vad man skulle förvänta sig av en organisation vars främsta uppgift synes ha varit att utbilda alla värnpliktiga, som har ett priskompensationssystem som korrigerar för inflation och som skall hålla industrin och de lokala intressena något så när nöjda. Vissa år gjorde man vissa besparingar, men andra år ökades resurserna ånyo. Men den absoluta stridsförmågan minskade hela tiden under perioden. För att illustrera detta räcker det med att dra en linje som sluttar nedåt under perioden. Den relativa stridsförmågan, dvs. försvarets kapacitet i relation till en invaderande styrka, måste under 1980-talet ha minskat ännu kraftigare än den absoluta, för att sedan höjas väsentligt efter Sovjetunionens sammanbrott, då de styrkor som skulle kunna samlas ihop för ett anfall mot Sverige försämrades såväl kvalitativt som kvantitativt.

Det är uppenbart att det inte finns något samband mellan hotbild och försvarsutgifter. Hotet ökar först dramatiskt, blir kanske horisontellt omkring 1985 när USA lät sina försvarsutgifter bli konstanta i stället för att öka hela tiden och minskar sedan kraftigt 1989. De svenska försvarsutgifterna är tämligen konstanta, utom under de år då försvarssektorn får vidkännas besparingar på samma sätt som andra statliga områden. Eftersom försvarsbudgeten, enligt regeringens bedömning, inte räckte för att underhålla existerande system och utbilda de vapenföra till den nivå man borde, sjönk stridsförmågan under perioden.

Ur ren effektivitetssynpunkt är förstås den linje som illustrerar den relativa försvarsförmågan den viktigaste, samtidigt som den är den svåraste att definiera och mäta. Under de år då spänningen ökade, dvs. när ryssarna och deras allierade besvarade amerikanarnas upprustning med motsvarande åtgärder så långt de förmådde, måste den relativa svenska försvarsförmågan ha minskat mycket kraftigt (se analysen i

kapitel 2). Att den sedan ökade efter Warszawa-paktens sammanbrott (hur mycket kan förstås diskuteras) hade ingenting med svensk försvarspolitik att göra utan berodde på att ryssarnas stridskapacitet försämrades; dels därför att deras egna styrkor av flera skäl förlorade en del av sin egen förmåga, dels därför att ett par paktmedlemmar – Östtyskland och Polen – inte längre kunde utgöra ett reellt hot mot Sverige. Dessutom har ryssarna sedan dess förlorat de militära tillgångarna i de baltiska staterna samt i Ukraina, Beloros, Kazakstan och Moldavien.

Det märkliga med den absoluta stridsförmågan (linjen bemärkt F i diagrammet) är att den tilläts sjunka så kraftigt samtidigt som hotet steg så dramatiskt och när ett land som är stolt över en neutralitetspolitik byggd på starkt försvar borde ha *ökat* utgifterna och därmed förmågan att motstå ett angrepp. Mot denna bakgrund kan man kanske förstå den reaktion som följde i början av 1990-talet, när Sverige som enda land av betydelse för försvarsområdet ökade utgifterna för materielanskaffning. Men det faktum att man gör vad man kan och har råd med för att rätta till bristerna från det föregående årtiondet vid en tidpunkt när hotet praktiskt taget har försvunnit totalt – när de flesta andra länder, speciellt stormakterna, kraftigt minskade sina försvarsutgifter och därmed sin stridskapacitet – fortsätter svensk försvarspolitik i ett läge, som gör det klarare än någonsin att storleken på dessa utgifter inte styrs av variationer i hotet. I detta avseende kan man därför se försvarspolitiken i början på 1990-talet som en fortsättning av den traditionella linjen: försvarsutgifterna skall inte variera med förändringarna i hotet.

I stället tycks man ha anpassat hotbilden till de utgifter man ansåg sig ha råd med. Under 1980-talet pekade man på balansen mellan stormakternas militära förmåga som en förklaring till varför hotet inte växte (se kapitel 2). Som också påvisats i föregående kapitel förändrades hotbildsanalysen efter det kalla krigets slut i den meningen att man inte längre kunde tala om den nuvarande spänningen utan man tvingades i stället peka på faran av ett strategiskt överfall i kombination med den oro som kan ses i det nya Ryssland samt möjligheten av en framtida förnyad stormaktskonflikt. Eftersom försvarsutgifterna ligger på i stort sett samma nivå som tidigare men har omfördelats från per-sonal- och driftskostnader till materielanskaffning för att återställa

stridsförmågan, måste man dra slutsatsen att de nya hotbilderna varierar med den utgiftsnivå man vill ha – inte tvärtom.

Det är svårt att inte dra slutsatsen att oviljan att låta förändringar i hotbilden leda till variationer i försvarsutgifterna måste ha ökat faran för Sveriges del under det andra kalla kriget, samtidigt som trovärdigheten i uttalanden om landets fasta hållning i säkerhetspolitiska frågor försvagades. Hur det svenska försvaret utvecklades i förhållande till den hotbild som skapades av stormakterna måste ha varit uppenbart för alla intresserade observatörer i andra länder. Det är svårt att förstå hur Sveriges regering år efter år kunde hävda att ett starkt försvar utgjorde en garanti för den hävdvunna och fasta neutralitetspolitiken samtidigt som försvaret urholkades när hotet ökade. Hur kan man förklara att Sveriges regering och riksdag lät detta hända? Flera faktorer måste ha samverkat. Sveriges ekonomiska problem började på allvar under 1980-talet, och detta satte förstås en broms på vad man kunde tänka sig göra med försvaret.

Men systemet med femåriga försvarsbeslut bidrog ytterligare till problem. Tidigare bereddes som regel varje försvarsbeslut av en försvarskommitté vilken började sitt arbete flera år innan nästa beslut. Försvarskommittéer tillsattes 1978, 1984 och 1988 för att bereda försvarsbesluten 1982, 1987 och 1992. Detta system skapade avsiktligt en långsam rytm på besluten och gjorde det svårt för politikerna och militärerna att i tid reagera på snabba förändringar i omvärlden.[9]

Det svenska beslutssystemet i försvarsfrågor är inte konstruerat med tanke på att det skulle bli nödvändigt att rätta till stora brister snabbt – poängen med femåriga försvarsbeslut som är förberedda under flera år borde vara att sådana problem inte skall tillåtas uppkomma så att man därigenom kan undvika nödvändigheten av plötsliga omläggning-

[9] Det är inte trovärdigt att påstå, som ibland görs, att avsikten har varit att avpolitisera försvarsfrågorna genom att avföra dem från den dagspolitiska agendan. Anledningen är att oberoende av vilken regering som sitter vid makten, kommer den inte att låta sig bindas av ett beslut som har fattats av en föregående regering. Försvarsbeslut kommer att genomföras såsom planerat endast om majoriteten i riksdagen inte förändras. Dessa beslut kan därför inte betraktas som bindande utan borde ses som en plan från vilken man bestämmer vilka avvikelser som är politiskt möjliga. Effekten är inte alls att försvarsfrågor avpolitiseras. Vill man få djupare förståelse för varför försvarspolitiken i Sverige inte har utgjort en politisk skiljelinje mellan partierna får man söka andra förklaringar. Det borde räcka med att påpeka det kända faktum att båda de stora blocka inom sig har både varma försvarsvänner och idealistiska pacifister. Om försvaret skulle göras till en politisk fråga skulle blocken bli ännu svårare att hålla samman.

ar av politiken så mycket som möjligt. Det framhölls i försvarsbeslutet 1982 att försvarsutgifterna inte skall variera med hotbilden (se citatet i början av kapitel 2). En sådan politik är riktig endast om man är villig att under en längre period finansiera ett försvar som är så starkt att man kan bemöta det värsta tänkbara krigshotet. Men om man under vissa ekonomiskt sett besvärliga perioder finner det omöjligt att avsätta stora resurser till försvaret, är det oundvikligt att man hamnar i sådana besvärliga situationer som svenskt försvar befann sig i under 1980-talet och som nu på nytt kan vara på väg att uppstå under 1990-talet. Femåriga försvarsbeslut fungerar väl endast under förutsättningen – som också varit uppfylld under stora delar av efterkrigstiden – att den internationella hotbilden inte genomgår plötsliga och genomgripande förändringar. När sådana inträffar stämmer inte systemet överens med verkligheten längre.

3.2 Effektiva försvarsutgifter under en längre fredsperiod

Det är inte möjligt att få effektivitet i försvarsutgifterna utan att först bestämma målinriktningen och sedan utforma ett beslutssystem som kan fungera som ett stöd för denna målsättning. Dock är det just denna utmaning svensk försvarspolitik nu står inför, både därför att det traditionella systemet har visat sig ha stora brister och därför att det säkerhetspolitiska läget har förändrats så radikalt. I princip är det inte svårt att ställa upp normer för vad försvarspolitiken borde eftersträva. I det följande presenteras de stora dragen i ett system där ett effektivt försvar kombineras med en stram budgetpolitik. Utgångspunkterna för ett effektivt försvar måste vara de följande.

- *På lång sikt, dvs. efter en rimlig återtagningsperiod, måste det vara möjligt att skapa det starkaste försvar landet förmår, både vad i fråga om personella och materiella resurser.*

Detta innebär att om det skall vara någon egentlig mening med ett försvar så måste det finnas genomförbara planer för hur man skall nå total mobilisering efter en realistisk uppbyggnadsperiod. Ett försvar

som inte bygger på en vilja till total uppoffring brister i trovärdighet. Men detta kräver inte att man ständigt är beredd i alla avseenden. Implicit ligger i denna princip att det inte finns någon anledning att – som den svenska ambitionen har varit och fortfarande är – att fredsorganisationen skall vara så stor att man i fredstid befinner sig nära den maximala försvarsförmågan under perioder då något påtagligt och omedelbart hot inte föreligger eller ens kan föreligga. Detta leder över till nästa grundprincip.

- *När förvarningstiden förlängs skall försvaret minskas och försvarsutgifterna under en längre fredsperiod skall läggas på sådan nivå att en flerårig återtagningsplan kan återställa den nödvändiga krigsorganisationen.*

Denna princip innebär att man bör ta ut största möjliga fredsvinst från försvaret. Detta är en nödvändig förutsättning för att försvarsutgifterna skall vara ekonomiskt effektiva – ett system som leder till utgifter som inte är direkt motiverade av ett omedelbart hot är detsamma som ett system som slösar med skattemedel. För närvarande är det uppenbart att ett realistiskt hot mot Sverige inte kan uppstå utan en flerårig förvarningstid. Man måste ifrågasätta om det är ekonomiskt sett ansvarigt att fortsätta att producera så många värnpliktsutbildade att sexton armébrigader kan omsättas vart åttonde år, vilket är nuvarande praxis. Eftersom värnpliktiga som blivit utbildade för de bästa förbanden efter åtta år överflyttas till välutbildade, mindre förband så skulle man ju, i princip och med nuvarande utbildningssystem, helt enkelt kunna låta bli att kalla in och utbilda några soldater alls så länge det är sannolikt att Ryssland skulle behöva mer än åtta år för att komma i en position där det föreligger ett realistiskt hot. Det borde i stället räcka med att så många som möjligt placerades i en utbildningsreserv för att vid ett eventuellt senare tillfälle kunna kallas in och genomgå värnpliktsutbildning.

- *Lämna en hård kärna i ett nedbantat försvar under fredstid. Det är nödvändigt att de officerare som skall leda trupper i krig är utbildade på högsta tänkbara nivå även under en längre fredsperiod.*

Anledningen till detta är att dåliga officerare är oerhört dyrbara i krig – erfarenheterna från de länder som varit inblandade i moderna krig är att otillräckligt utbildade officerare förorsakar mer skador och fler dödsfall i sina styrkor och är sämre när det gäller att lösa krigsuppgifterna än mer erfarna och bättre utbildade och tränade officerare.

Den slogan som var politiskt populär under den föregående borgerliga regeringen var att man skulle sträva efter att göra Sveriges försvar mindre men vassare. Principen var att man strävade efter att minska freds- och krigsorganisationerna för att frigöra medel till materielanskaffning. Frågan är varför man inte kan gå ett steg längre. Under en längre fredsperiod, när varje tänkbar fiende saknar förmåga att gå till angrepp och det sålunda inte finns något realistiskt hot, borde inte försvaret då vara så "magert" som möjligt och så vasst som möjligt? De som finns kvar i ett litet fredstida försvar borde ha tillgång till den allra bästa utrustning som finns och ges tillräckliga resurser för att utbilda och samträna soldater och enheter till den högsta möjliga nivå.

Modern krigföring kräver omfattande professionell kompetens. Ett fredstida försvar bör därför vara litet men effektivt och ha tillgång till de bästa vapensystem och utbildningsmetoder som går att uppbringa. Detta innebär inte att man också nödvändigtvis måste upphandla och lagra alla de system som skall finnas i krigsorganisationen. Genom att planera rätt kan man stegvis bygga upp en kraftfull krigsorganisation utan att behöva upphandla all materiel eller utbilda all personal innan man rimligtvis vet att det är nödvändigt.

Dessa är de tre grundläggande principerna för ekonomisk effektivitet i försvarsutgifterna. I fredstid bygger man upp en liten men högkvalificerad kärna. På denna kärna baseras sedan en noggrant utarbetad återtagningsplan. Målet för denna plan skall vara att göra det möjligt och realistiskt att genomföra en total mobilisering av alla tillgängliga resurser i krig inom en tidsram som är förankrad i en bedömning av hur snabbt en angripare kan gå till angrepp.

Diagram 5. Fredsvinst under flexibel försvarsplanering

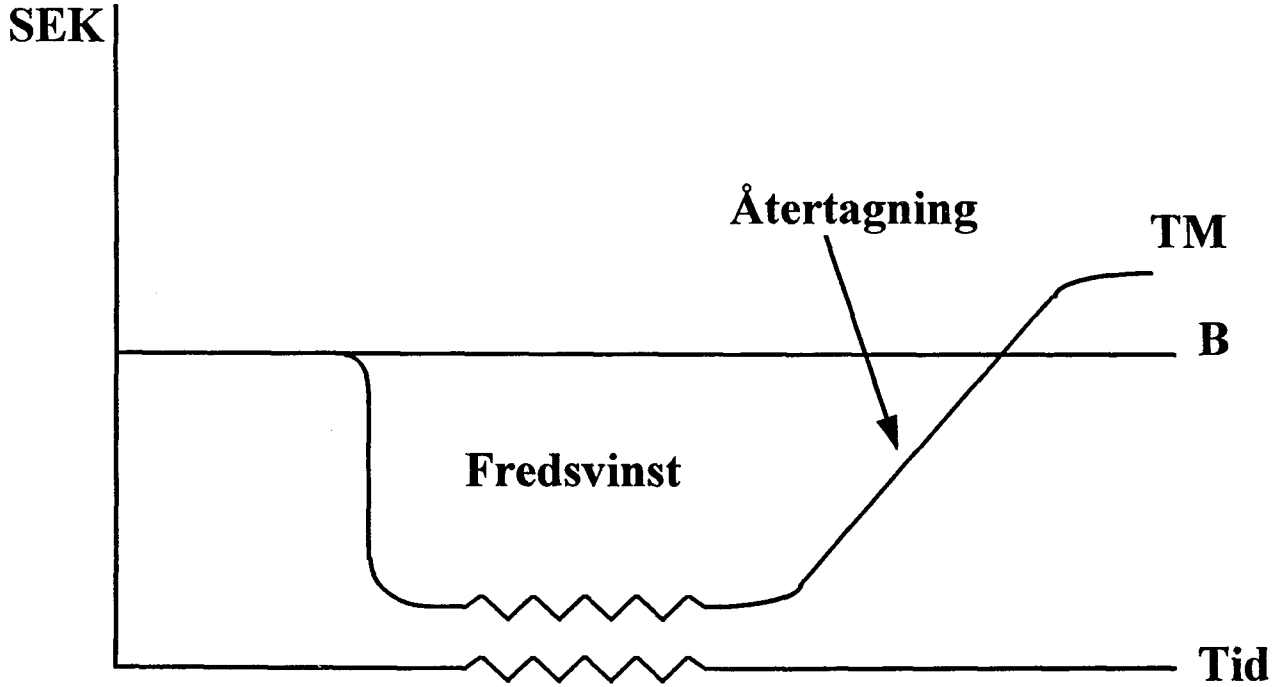


Diagram 5 illustrerar de allmänna principerna i ett sådant alternativt planeringssystem. Linjen kallad B är nivån för de nuvarande svenska försvarsutgifterna, dvs. något mindre 40 miljarder kronor i fasta priser. Linjen kallad TM är vad som skulle krävas vid maximal mobilisering. Ytan kallad *fredsvinst* illustrerar principen att man under en längre fredsperiod kan sänka utgifterna till en miniminivå, och den linje som kallas *återtagning* hur försvarsutgifterna tillåts växa under den period då hotet ökar.

Det vore intressant att veta hur stor fredsvinst som är möjlig, men den går tyvärr inte att beräkna inom ramen för denna rapport. För det första måste man göra en mycket mer detaljerad plan än den som här skisserats i grova drag innan man kan bestämma hur mycket den nuvarande fredsorganisationen kan krympas. För det andra, som framgår av brotten i tidslinjen i diagrammet, så är det omöjligt att i dagens läge veta hur länge en sådan miniminivå kan hållas. För det tredje måste lutningen på den linje som kallas återtagning också analyseras enär denna beror på längden på den tidsperiod som behövs för att stegvis åter bygga upp det till maximal försvarskapacitet.

3.3 Element i den minsta möjliga fredsorganisationen

Målsättningen att nå effektivitet i försvarsutgifterna är i princip enkel, de ovannämnda villkoren verkar inte särskilt krävande. I praktiken är det svårare eftersom det krävs att man gör vissa riskvärderingar och sedan fastställer en plan för freds- respektive krigstid. Det första som måste göras är att definiera "den hårda kärnan" i det nya magra men vassa försvaret. Den fråga som måste besvaras är hur litet försvaret kan vara om det även i fortsättnngen skall vara möjligt med återtagning inom en rimlig tidsperiod. Det finns inget entydigt svar på den frågan. Eftersom den viktigaste funktionen, även för en mycket liten fredsorganisation, är att kunna utgöra den grund från vilken en mera omfattande försvarsorganisation snabbt måste kunna byggas upp, måste följande avvägning göras inledningsvis. Å ena sidan ju *bättre utrustad och utbildad* fredsorganisationen tillåts vara, desto *snabbare* kan den på nytt byggas upp till en maximal och effektiv krigsorgani-

sation. Å andra sidan, ju *mindre* fredsorganisationen är i relation till krigsorganisationen, desto *längre* tid måste återtagningen förväntas ta. Detta kräver att en avvägning görs i fredsorganisationen mellan kvantitet och kvalitet. Dock bör man därvid beakta att kvalitet, speciellt i officerskårens utbildning, tar längre tid att återskapa än ett ökat antal förband. Om målsättningen är att minska återtagningstiden för att därigenom öka den politiska handlingsfriheten är det därför viktigt att inte låta kvaliteten på utbildning och materiel bli eftersatt.

Vinsten med att skapa den bästa möjliga fredsorganisationen är därför främst tidsmässig. Ju högre kvalitet försvaret håller i fredstid, desto kortare blir återtagningstiden. Detta skapar ett större politiskt handlingsutrymme eftersom man kan vänta längre med beslut om en dyrbar mobilisering. Vore man villig att börja återtagningen tidigare, kanske när varningssignalerna från möjliga fiender är svaga och osäkra, kan man sänka kvaliteteten litet mer. I ekonomiska termer betyder detta att man måste väga högre försvarsutgifter under en fredsperiod mot den större politiska frihet man skapar och till följd av detta lägre kostnader under ett eventuellt återtagningsskede i framtiden i samband med att hotet ökar. Frestelsen är därför alltid stor att bevara en alltför omfattande fredsorganisation med för mycket personal, speciellt i Sverige där man använder värnpliktiga som inte belastar försvarsbudgeten lika tydligt som materielanskaffningen gör. Faran med en liten fredsorganisation är att man tenderar undvika att modernisera ett litet antal förband till högsta nivå samtidigt som övningsintensiteten sjunker. Priset för detta betalas först den dag då man måste mobilisera igen.

Att åstadkomma högsta möjliga militära förmåga med minsta möjliga försvar är avsikten med "den hårda kärnan". Den militära förmågan eller kapaciteten kan sägas bestå av följande fem grundläggande element: förbandens struktur, vapen och materiel, personalen och dess utbildning, samträningen mellan olika enheter samt uthålligheten. I ett litet men skarpt försvar kan man spara när det gäller storleken på strukturen genom att i fredstid inte producera alla typer av förband. Ökad uthållighet kan endast uppnås genom att ett ökat antal förband etableras under en återtagningsperiod.

Exakt vilka förband som skall finnas kvar och hur de bör vara utrustade och med vilken utbildning, är frågor som skulle kräva en noggrann utredning av försvarsexperter, både civila och militära. Man kan dock lägga fast vissa principer. Försvaret bör koncentreras till de en-

heter som kräver både dyr utrustning och lång utbildningstid, eftersom dessa enheter är de mest krävande att utnyttja effektivt under ett krig. I den svenska armén är detta pansarbrigader och mekaniserade Norrlandsbrigader, vilka bör få tillgång till samma materiel som de bäst utrustade stormaktsförbanden. Således bör de förses med fordon, kanoner, robotar, olika slags ammunition, nattstridskapacitet, personlig skyddsutrustning, signalteknologi och all annan utrustning som kan tänkas vara nyttig och som går att köpa. Dessutom bör försvaret inrätta åtminstone ett par bataljoner med de bästa attackhelikoptrar som finns inklusive avancerade markmålsrobotar för att kunna utbilda militären så att de på ett framtida slagfält kan integrera dessa komplicerade system med rörliga marktrupper på ett effektivt sätt. Enheter med bepansrade fordon, inklusive deras normala understöd i form av artilleri-, ingenjörs-, signal- och trängtrupper, utgör den viktigaste basen i en modern krigsorganisation och de blir effektivast, om de understöds av attackflyg. Utan tillgång till sådana avancerade resurser är det inte troligt att svenska förband i framtiden skulle ha förmåga att besegra en fiende som intagit försvarsställning på svenskt territorium. Dessutom bör man i armén fortsätta att utbilda jägarförband av olika slag för att bevara de specialiserade kunskaper som krävs på detta område.

I marinen måste man bevara förmågan att föra ubåtskrig, identifiera undervattenskränkningar, föra minkrig både offensivt och defensivt och ha förmåga att möta en angripare över Östersjön. Detta kräver en blandning av en förmåga att bevaka kustområden i fred samt fortlöpande få utbildning i att lösa sådana uppgifter som endast krävs i en krigssituation. Detta tycks vara den allmänna inriktningen inom den nuvarande svenska flottan. Det enda som därför skulle behöva fastställas är hur liten flottan kan vara i fredstid, vilket kräver en närmare utredning. Kvarvarande ubåtar och fartyg bör utrustas med bästa möjliga vapensystemen, dvs. torpeder, minor och robotar mot sjö- och luftmål. Men stora delar av kustflottan, som t.ex. flertalet av ubåtarna, behöver vara utrustade eller färdigutbildade för att kunna motstå en invasionsstyrka i fredstid och behöver endast ha till uppgift att bevaka viktiga områden i syfte att upptäcka och bekämpa speciellt ubåtskränkningar. Vad som är nödvändigt är att ett litet antal fartyg med besättningar får bevara högsta möjliga stridsförmåga för att utgöra kärnan från vilken man kan återta en flotta, som kan avvärja en kust-

invasion någon gång i framtiden. Detta skulle kunna innebära att vissa fartyg stoppades i malpåse och merparten av de återstående endast gavs defensiv kapacitet, som t.ex. medel att bekämpa ubåtar i svenska farvatten.

Kustartilleriet har ingen fredsfunktion alls. Frågan är om deras fasta anläggningar ens är värda att ha i beredskap i nuläget när den tekniska utvecklingen går mycket snabbt i fråga om tunga rörliga robotförband. Det vore kanske en bättre organisatorisk lösning att överföra kustartilleriets uppgifter till armén och de fasta kustanläggningarna i så stor utsträckning som möjligt avvecklades och ersattes av rörliga förband med moderna robotar under en återtagningsperiod. De militära kunskaper som behövs för att avlossa robotar mot land-, luft- eller sjömål är identiska och det vore därför naturligt att lägga samman dessa i en och samma försvarsgren. Den historiska samhörigheten mellan flottan och kustartilleriet är inte längre lika relevant som den kanske en gång var.

Flygvapnets fredstida funktion är, i likhet med kustflottans, att avvärja gränskränkningar. Eftersom dessa inte kan förväntas vara särskilt omfattande under långvariga fredsperioder är det inte troligt att storleken på flygvapnets fredsorganisation främst beror på behovet av gränsbevakningen. Den viktigaste restriktionen för flygets storlek i fredstid bestäms i stället av hur lång tid det tar att utbilda flygförare och anskaffa nya krigsflygplan. Utbildningstiden för en högkvalificerad pilot i flygvapnet är flera år och det tar i bästa fall även flera år för produktion och leverans av krigsflygplan från det datum man beställer dem. Eftersom anskaffningstiden för flygplan är lång och den tekniska utvecklingen mycket snabb måste materielsidan analyseras mycket noga, samtidigt som det krävs att den balanseras med de höga driftskostnader som är så avgörande för flygvapnet.

Den här förda diskussionen har endast tagit upp de mest grundläggande frågeställningarna rörande problemet med att rätt kombinera de enheter som blir de närmast ansvariga i krigstid. Därtill är det nödvändigt att analysera storleken och strukturen på de lika viktiga stödjande elementen i både freds- och krigsorganisationen. De två viktigaste kategorierna rör manskap och materiel. Personal måste rekryteras, utrustas, förläggas och utbildas. Förbanden måste utbildas och samövas. Materiel och vapensystem måste inköpas, testas, lagras, distribueras, underhållas och repareras samtidigt som man bör ligga i fas

med den tekniska utvecklingen i allmänhet. Under en längre fredsperiod kan dessa funktioner dimensioneras på en lägre nivå – det är tanken med att maximera den fredsvinst som kan göras – men samtidigt måste man se till att behålla infrastrukturen så att det är möjligt att återigen låta det militära försvaret expandera i takt med återtagningsplanen. Det vore ett allvarligt misstag att låta bristen på kaserner, övningsområden, utbildningsanstalter och verkstäder för underhåll av materielen utgöra en flaskhals som skulle göra återtagningen så långsam att en färdigställd krigsorganisation tar så lång tid att återskapa att det vore för sent med tanke på hotet. Ju mer man kan bevara nödvändiga fasta tillgångar under en fredstida minskning av försvaret, desto snabbare kan återtagningen genomföras – vilket innebär att man kan börja en återtagning senare än annars och att detta då blir en viktig faktor i ökad politisk handlingsfrihet när hotet ökar. Det är därför viktigt att ha väsentlig kapacitet i stödelementen till både freds- och krigsorganisationerna så att återtagningen blir realistisk och kan genomföras så snabbt som möjligt.

Av dessa anledningar kan man förvänta sig att det vore svårt att finna metoder för att genomföra mera omfattande besparingar i fråga om vissa av försvarets fasta kostnader. I den utsträckning det är möjligt att finna alternativa användningsområden för militära tillgångar i den civila sektorn under en fredstid, och under förutsättning att det kan göras på ett sådant sätt att dessa resurser vid behov relativt lätt kan återföras till militär användning, kan vissa fasta kostnader växlas över till andra utgiftsposter inom den offentliga sektorn eller t.o.m. ibland bidra med t.ex. hyresintäkter. Dock visar erfarenheterna från andra länder att det är omöjligt att minska kostnaderna för försvarets infrastruktur i samma takt som militära förband avvecklas när avsikten är att permanent minska försvarskostnaderna. Skall man följa de principer som presenterats här, dvs. att minska försvaret så mycket som möjligt men ändå bevara förmågan att bygga upp det igen inom rimlig tid, så kommer det att bli ännu svårare att hitta några större kostnadsbesparingar bland stödresurserna till freds- respektive krigsorganisationen. Infrastruktur tar lång tid att bygga upp på nytt, eftersom den kräver långsiktiga investeringar i byggnader, installationer och mark. I vissa fall, som t.ex. övningsområden och skjutfält som bebyggs med civila byggnader, kan man realistiskt sett aldrig ersätta förlusten av dem. Det krävs en noggrann avvägning mellan alternativen innan man

offrar sådana tillgångar. I andra fall, t.ex. vad beträffar underhåll av fordon, flygplan och fartyg kan man kanske vidta förberedelser för att öka utnyttjandet av civila installationer och privata tjänster under ett återtagningsskede, men även om detta skulle visa sig vara möjligt i vissa fall krävs det ofta att både specialiserade maskiner anskaffas och nödvändig personal utbildas i tid. Ju längre tid det tar att återskapa dessa förutsättningar för en återtagning, desto större måste den kvarvarande stödstrukturen vara även under en längre fredsperiod – vilket naturligtvis minskar den maximala fredsvinsten.

Innan man kan avgöra vilken infrastruktur som krävs måste man bestämma sig för hur stor krigsorganisationen skall vara. Som diskuterades i kapitel 2 är det ganska klart att arméns storlek i stor utsträckning ofta kommit att styras av outtalade önskemål om allmän värnplikt, försvarsindustri och regionala intressen. Det finns därför ingen anledning att acceptera den nuvarande krigsorganisationen på sexton armébrigader som den bästa eller enda tänkbara. Den bygger till stor del på nuvarande planer för materielanskaffning och den historiskt givna storleken på försvarsutgifterna och skall därför betraktas som en politisk kompromiss som är något suspekt i sina huvuddrag och inte närmare relaterad till storleken och kvaliteten på ett framtida hot. Ju bättre man är villig att utrusta en framtida armé i förhållande till vad som nu planeras, desto mindre kan den göras.

Det är svårt att tro att en fullt modern krigsorganisation som består av sexton brigader verkligen skulle krävas för att försvara Sverige mot ett begränsat angrepp, som företas i syfte att göra det möjligt för den angripande parten att via Sverige ta vägen till Norge.[10] En betydligt mindre krigsorganisation utrustad med moderna vapen vore säkert tillräckligt. Hur stor krigsorganisationen verkligen bör vara i framtiden kan inte avgöras här – detta är en fråga som endast kan besvaras genom klara riskavvägningar utifrån säkerhetspolitiska, försvarstekniska och ekonomiska bedömningar.

[10] Som jämförelse kan nämnas att USA planerar att i ett framtida krig bemöta en styrka av ungefär samma storlek som Iraks i invasionen av Kuwait med mellan 15 och 18 brigader (kombinerat från armén och marinkåren). Källa: Report on the Bottom-Up Review, U.S. Department of Defense, October, 1993, s.19.

Principerna för detta resonemang är att storlek och struktur för den minsta möjliga fredsorganisationen bestäms framför allt av följande fem faktorer.

- Vilka specialiserade krigsfunktioner måste bevaras i fredstid så att man kan bygga upp dem igen under en återtagningsperiod? Kunskaperna och förmågan måste finnas under fredstid så att det endast blir en fråga om att expandera kvantitativt under en återtagningsperiod. Kvaliteten på en mindre fredsorganisation måste bevaras på högsta nivå, annars kommer återtagningsperioden att förlängas i onödan.

- De styrande och begränsande faktorerna i återtagningsplaneringen är den tid det tar att utbilda kvalificerad personal och anskaffa erforderlig materiel. Storleken på den fredstida minimiorganisationen beror därför i stor utsträckning på hur snabbt man kan utbilda tränare/utbildare som i sin tur kan ansvara för att krigsorganisationen kan byggas upp ett tillfredsställande sätt under återtagningsperioden.

- En mycket viktig faktor är hur lång tid återtagningsperioden bedöms vara. Vore den fyra år så kräver det en större fredsorganisation än om den vore åtta år. Både politiska och ekonomiska faktorer har stor betydelse för detta beslut. Ju mer resurser man är villig att sätta åsido för ett snabbt återtagande, desto längre kan man vänta med nödvändiga politiska beslut men kostnaderna blir också större.

- En viss operativ förmåga måste bevaras även i fredstid. I flottans och flygets fall innebär detta beredskap för att upptäcka och besvara kränkningar av farvatten och luftrum; i arméns fall att stå beredd att stödja internationella åtaganden i FN:s tjänst.

- Krigsorganisationens storlek är också viktig. Ju större denna är, desto mindre fredsvinst kan man förvänta sig under en längre fredsperiod. Det är sålunda ytterst viktigt att man inte planerar för en struktur som är större än vad som verkligen realistiskt skulle krävas för att bemöta ett rimligt hot.

Sammantaget innebär detta att neddragningar och besparingar inte kan fördelas proportionellt på de tre försvarsgrenarna. Eftersom arméns huvudsakliga krigsfunktion är att försvara Sverige mot landstigningsstyrkor kan neddragningen i detta fall vara större; å andra sidan måste arméns infrastruktur bevaras så att förutsättningarna finns för en snabb återtagning. Detta innebär att huvuddelen av fredsvinsten måste tas från armén, inte från marinen och flygvapnet. Detta leder i sin tur till att de totala besparingarna procentuellt sett blir mindre än nedskärningen av värnplikten och antalet förband skulle kunna leda en till att förmoda; anledningen är att marin- och flygförband kostar mera än arméförband på grund av att deras krigsfunktioner kräver dyrare vapensystem.

Armén är som nämnts den största konsumenten av värnpliktiga. Eftersom den maximalt uttagbara fredsvinsten i stor utsträckning kommer att definieras av nödvändigheten att bevara en tillräckligt stor fredsorganisation för att kunna utbilda de som i sin tur skall fungera som utbildare för framtida enheter när de behöver tas fram under en återtagning så är det i arméns fall av avgörande vikt att fatta beslut om vad som bör göras med den allmänna värnplikten och värnpliktsutbildningen i fredstid.

3.4 Yrkessoldater eller värnpliktiga?

Detta är något som amerikanska ekonomer har analyserat i detalj under många år. År 1971 beslöt kongressen att avskaffa det amerikanska värnpliktssystemet och i stället införa ett system som kom att kallas All Volunteer Force. Det innebar att samtliga försvarsgrenar i fredstid endast skulle bestå av frivilliga och tvångssystemet för uttag av värnpliktiga inte längre skulle användas i fredstid. Pliktsystemet existerar fortfarande och kan utnyttjas, om så skulle behövas, framför allt i samband med en total mobilisering. Alla artonåringar registreras årligen och, om kongressen så bestämmer, kan de komma att kallas in till plikttjänstgöring. Det har inte varit nödvändigt att utnyttja denna möjlighet under de 20 år som nu gått sedan det frivilliga systemet infördes. Med undantag för vissa speciella problem i slutet på 1970-

talet har det frivilliga systemet fungerat perfekt – mycket bättre än den militära ledningen förutspådde när systemet först infördes.

Alla fem försvarsgrenarna i USA (armén, marinkåren, flottan, kustflottan och flyget) har sedan 1973 gradvis förfinat sina rekryteringsmetoder så att de nu inte har några svårigheter att anställa tillräckligt många. Denna arbetskraft håller t.o.m. en kvalitet som är högre än genomsnittet på den amerikanska civila arbetsmarknaden. Ett ganska komplicerat kompensationssystem har utvecklats som består av flera delar. När en ny rekryt anställs kan han (eller hon) i vissa fall få en anställningsbonus, en viss kontantlön för sitt arbete och fria uniformer och kosttillägg. Han kan också få bostadstillägg, familjetillägg och stipendier för universitetsstudier efter avslutad kontraktsperiod. Trots starkt motstånd från militären mot att införa ett frivilligt system i stället för allmän värnplikt i USA har alla försvarsgrenarna visat att de kunnat anpassa sig mycket bättre än väntat.

Inför denna drastiska förändring tillsattes en utredning i slutet av 1960-talet, den s.k. Gates Commission, som hade till uppgift att förbereda den lag som skulle avskaffa tvångssystemet.[11] Många ekonomer deltog i arbetet, därför att en av de centrala frågeställningarna var huruvida ett system med frivilliga skulle komma att kosta mer än pliktsystemet. Sedan dess har frågan blivit föremål för fortsatt intensiv forskning. Man har i dag fått ett fullständigt svar på frågan – vilket inte är så vanligt i nationalekonomin.

Man måste först och främst klargöra den elementära skillnaden mellan samhällsekonomiska och budgetmässiga kostnader. Ur nationalekonomisk synvinkel är endast de föregående relevanta, men från statsbudgetens synpunkt är det inte betydelselöst att en yrkesarmé kräver högre kontantutlägg även i de fall den är samhällsekonomiskt billigare. Skillnaden mellan dessa två begrepp ligger i det grundläggande begreppet i nationalekonomi: alla ekonomiska aktiviteter har alternativkostnader. Även om de värnpliktiga i ett system med allmän värnplikt inte skulle få en enda krona i ersättning eller bidrag (vilket skulle göra budgetkostnaden för den värnpliktiga arbetskraften i försvaret

[11] Report of the President's Commission on an All-Volunteer Force, U.S. Government Printing Press, 1970; för vidare diskussion, se M. Anderson, Registration and the Draft, Hoover Press publ. 242, 1981; även W. Bowman et al, (ed,), The All-Volunteer Force after a Decade, Pergamon-Brassey's, 1986.

lika med noll) så kvarstår ändå den samhällsekonomiska kostnaden – som består i att den privata produktion i alla ekonomiska sektorer minskar därför att de värnpliktiga inte arbetar i de jobb de skulle ha haft om de inte blivit inkallade.

Ett enkelt mått på den totala samhällsekonomiska kostnaden är den civila genomsnittslönen för män mellan 18 och 20 år, multiplicerad med antalet värnpliktiga. Denna kostnad har ingenting att göra med hur stora bidrag de värnpliktiga får när de gör sin värnplikt, den bestäms snarare av löneläget på den civila arbetsmarknaden och av antalet inkallade värnpliktiga. Självfallet är det den totala samhällsekonomiska kostnaden som bör vara avgörande för valet mellan ett pliktsystem och ett frivilligt system. Kostnaden ökar budgetmässigt sett när värnpliktssystemet slopas och ett system som bygger på frivilliga soldater införs. Anledningen är att man med ett värnpliktssystem inte behöver betala marknadsmässiga löner till dem som är "tvångsanställda" i försvaret, medan det i ett system med frivilliga soldater vore nödvändigt att betala så höga löner att de av egen vilja bestämmer sig för att söka arbete i det militära under några år i stället för att arbeta i ett civilt yrke. Om frågan endast gällde vilket system som kostar mer i för-svarsbudgeten så är svaret mycket enkelt – det frivilliga blir alltid dyrare. Man kan betrakta skillnaden mellan de två lönelägena som en skatt som enbart betalas av värnpliktiga. Om en person skulle kunna tjäna 500 kronor om dagen i ett civilt arbete, men som värnpliktig i stället får en dagspenning på 50 kronor, så är detta ur ekonomisk synvinkel exakt detsamma som en 90 procent inkomstskatt på hans alternativa civila inkomst.

Vad är då svaret beträffande de samhällsekonomiska kostnaderna? Vilket är billigare – ett system med allmän värnplikt (AV) eller ett system med frivilliga soldater (FS)? Som ofta är fallet i nationalekonomiska frågor visar det sig att svaret är att det beror på. I vissa fall är den samhällsekonomiska kostnaden för AV lägre än för FS, i andra fall är det tvärtom. Man kan inse detta intuitivt genom att tänka igenom några enkla fall. Om försvaret under FS vill anställa alla artonåringar i en årskull, dvs. exakt samma antal som skulle kallas in under AV, så är den samhällsekonomiska kostnaden (alternativkostnaden i förlorad produktion) precis densamma. Frågan om vilket system som är samhällsekonomiskt sett billigare är därför relevant endast i sådana lägen då endast en del av varje årskull blir inkallade.

Urvalsprincipen visar sig vara viktig därför att alla som blir soldater har inte samma kvalifikationer eller begåvning. Vissa är duktigare än andra och skulle därför tjäna mer i det civila. Under förutsättning att marknadslönen utgör ett mått på skillnader i individuell förmåga innebär detta att artonåringarna i varje årskull kan beskrivas med en statistisk fördelning som är normal om begåvning är normalfördelad och lönen står i direkt relation till förmågan (om de bästa får en hög lönepremium och de sämsta har svårighet att få anställning förskjuts fördelningen i viss utsträckning i båda riktningarna, dvs. variansen ökar och genomsnittet kan ändras).

Frågan är då om man kan anställa fler soldater under FS som skulle få mindre betalt på marknaden än de som tas ut under AV. Om det är fallet så blir FS billigare än AV. Skulle det däremot visa sig att man måste betala högre löner för att locka tillräckligt många att bli soldater under FS än den genomsnittliga alternativkostnaden för de värnpliktiga under AV så kommer FS att bli dyrare än AV. Detta är det enkla och intuitiva svaret. Det finns förstås också ett mer formellt svaret som är litet besvärligare att ta sig igenom men som ger ytterligare insikt i frågan om vilket system som är billigare och vilka faktorer som är avgörande.[12] Tankegången i resonemanget kan dock framläggas utan matematik men ändå följa etablerad ekonomisk teori för hur individer väljer yrken.

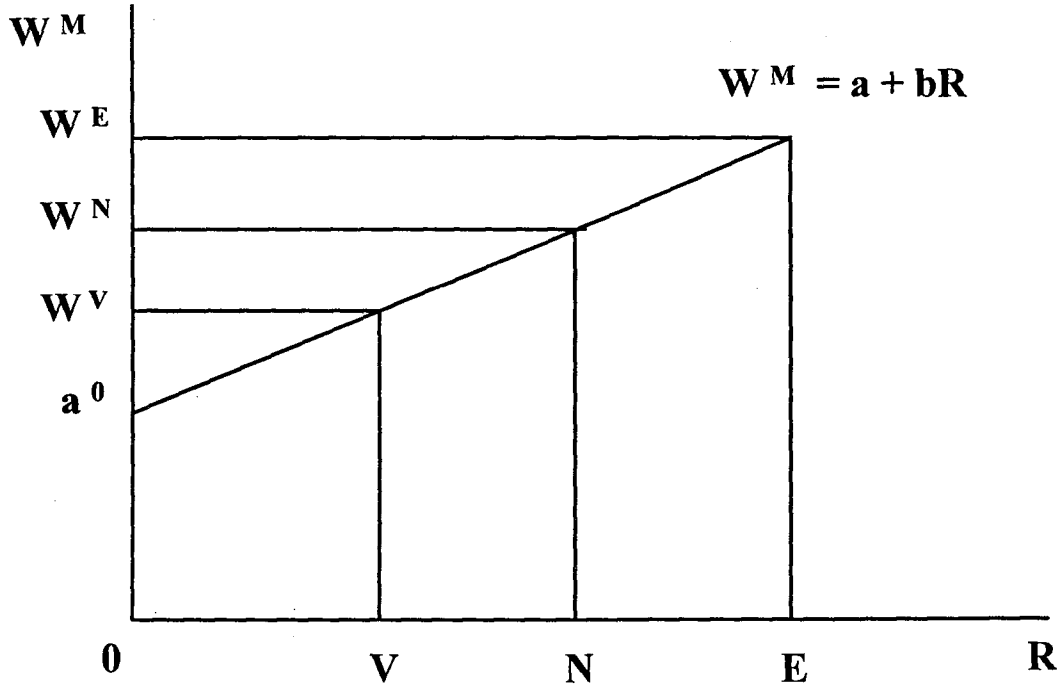
Kompensationen till en anställd i ett yrke – varje sig det är militärt eller civilt – består definitionsmässigt av två komponenter, en monetär (lön i olika former) och en icke-monetär (psykisk tillfredsställelse). Ett militärt yrke är ofta fysiskt ansträngande, ibland riskfyllt och kan innebära fara för livet. Men det ger också vissa fördelar som andra yrken saknar, bl.a. en möjlighet att få utlopp för sådana känslor som patriotism och äventyrslust, och risken för arbetslöshet är också eliminerad under anställningsperioden. Det är också möjligt att en period i uniform kan ge praktiska erfarenheter som resulterar i högre lön senare i det civila. Civila yrken ger också icke-monetär kompensation som varierar beroende på vilket yrke det är fråga om.

[12] De resonemang som framförs här bygger till stor del på den matematiska modell som framläggs av John Warner och Beth Asch i deras opublicerade artikel "The Economics of Military Manpower", RAND, 1994.

Det betyder att en individ frivilligt söker arbete i det militära endast om den monetära löneskillnaden mellan militära och civila yrken är större än skillnaden mellan individens subjektiva preferenser för civila och militära yrken. För de individer som föredrar civila anställningar innebär detta att den militära lönen måste vara högre än den civila för att de frivilligt skall söka anställning i den militära sektorn; för dem som föredrar ett militärt liv framför ett civilt är innebörden att den militära lönen kan vara lägre än den alternativa i det civila. Innebörden är att även om löneläget i det militära skulle sättas lägre än löneläget på den civila arbetsmarknaden skulle ändå vissa frivilligt söka sig till det militära – därför att de föredrar just dessa arbeten.

Det är enklast att anta att skillnaden mellan arbetstagarnas preferenser mellan militära och civila yrken är konstant för alla individer. Detta innebär att man kan rita utbudskurvan för arbetskraft till militära yrken som är en rät linje (se diagram 6).

Diagram 6. Samhällsekonomiska kostnader av militär arbetskraft



Varje punkt på utbudskurvan representerar varje individs alternativkostnad i bästa tillgängliga civila anställning. Detta i sin tur innebär att den totala alternativkostnaden för dem som är anställda i försvarsmakten är den rektangel som i diagrammet representeras av lönen (vertikala axeln) och antalet anställda (horisontella axeln), dvs. lönen multiplicerad med antalet anställda. Som nämnts måste villkoret att summan av den militära monetära och den icke-monetära lönen skall vara högre än den civila vara uppfyllt för att en individ skall acceptera anställning i det militära. Alternativkostnaden för AV kan då härledas på följande sätt. Antag att varje årskull av artonåringar, där man skall ta ut värnpliktiga är av storlek N.

För det första, även i ett värnpliktssystem kommer somliga individer att frivilligt söka sig till militära yrken – t.ex. de som vill bli yrkesmilitärer för hela livet – och dessa har den lägsta alternativkostnaden på den civila arbetsmarknaden. Anledningen är att skillnaden mellan deras subjektiva preferens för civila och militära arbeten är negativ, vilket innebär att de föredrar militära arbeten i sådan hög grad att de är villiga att arbeta i militära yrken fastän lönekompensationen är lägre. I diagrammet illustreras detta av sträckan 0-V som är antalet frivilliga. Deras genomsnittliga alternativkostnad mäts av mittpunkten på sträckan a^0 - W^V.

För det andra, om militären behöver rekrytera hela årskullen E måste man då ta ut E-V individer genom pliktåläggande. Den totala samhällsekonomiska kostnaden för full värnplikt där hela årskullen tas ut är då W^e * E. Den genomsnittliga alternativkostnaden för dem som inkallas till plikttjänst är $(W^E - W^V)/2$, dvs. genomsnittet mellan W^E och W^V.

Som påpekats tidigare är den samhällsekonomiska kostnaden för ett värnpliktssystem där alla inkallas exakt lika stor som kostnaden för ett frivilligt system där lönen måste sättas så högt att alla individer i årskullen frivilligt söker arbeten i försvaret. Antag då i stället att endast en del av årskullen skall kallas in till värnpliktstjänstgöring. Detta illustreras i diagrammet av antalet N på den horisontella axeln, dvs. sträckan N - V representerar det antal individer som måste tas in antingen frivilligt eller genom pliktåläggande. Om de skall anställas frivilligt, enligt samma principer som på den civila arbetsmarknaden, måste man därför betala dem en lön som är lika med W^N. Den genomsnittliga al-

ternativkostnaden för dessa frivilliga är då lika med genomsnittet av sträckan W^V - W^N.

Om samma antal individer måste tas ut till värnpliktstjänstgöring är det viktigt att veta efter vilka principer de tas ut. I det enklaste fallet tar man ut ett slumpmässigt urval av alla de individer som inte frivilligt sökt anställning i försvaret, dvs. man tar ut ett antal lika med sträckan N - V från alla de individer som representeras av sträckan E - N (för enkelhets skull ligger N mitt emellan E och V så att hälften av antalet E - V individer kallas in). Deras genomsnittliga alternativkostnad är då W^N – vilket är *högre* än vad som vore fallet med frivilliga där kostnaden är genomsnittet av sträckan W^V - W^N. Generellt sett är därför det frivilliga systemet billigare. Anledningen är att man i det frivilliga systemet anställer dem som har den *lägsta* alternativkostnaden på den civila marknaden medan man i ett system med allmän värnplikt kallar in ett urval som representerar den *genomsnittliga* alternativkostnaden för *samtliga* på arbetsmarknaden. Ett annat sätt att uttrycka detta är att säga att FS är billigare därför att man tar in dem som är villigast att söka sig till det militära och som därför är villiga att acceptera de låga lönerna där. De som föredrar det civila, eller som skulle kunna tjäna mera i det civila, tvingas under FS inte att avstå från de möjligheterna. Under AV där inte hela årskullen kallas in kommer vissa att bli uttagna som har högre alternativkostnad än vad som vore fallet under FS och den totala samhällsekonomiska kostnaden blir därför högre.

För Sveriges del gjorde det inte någon större skillnad från samhällsekonomisk synpunkt så länge alla i varje årskull blev inkallade. I ett sådant system bör, som visats ovan, skillnaden mellan den lön individen skulle kunnat få i en privat anställning och vad han får i det militära betraktas som en skatt på hans arbetskraft. Men så länge alla vapenföra åläggs samma skatt så får detta inga samhällsekonomiska konsekvenser.

Dock befinner sig Sverige nu i en helt annan situation. Det militära försvaret kommer under överskådlig framtid inte att kunna kalla in och utbilda alla värnpliktiga. Bara av denna anledning vore det därför samhällsekonomiskt sett billigare att övergå till ett frivilligt system med marknadsmässiga löner – om man kunde acceptera en ökning av statsutgifterna, eftersom det skulle kräva en nominell ökning av försvarsbudgeten. Dessutom har den svenska riksdagen förvärrat situa-

tionen ytterligare genom att lägga fast en uttagningsprincip, som gör värnpliktssystemet samhällsekonomiskt *ännu* dyrare än det skulle behöva vara jämfört med ett frivilligt. Den nya värnpliktslagen innehåller följande centrala princip för hur urvalet skall ske av dem som skall utbildas varje år.

> "Målsättningen bör vara att för varje befattning den skall utbildas, som är bäst lämpad för befattningen. Alla värnpliktiga bör därför inskrivningsprövas och efter samma bedömningsgrunder som gäller i dag tas ut till olika befattningar." (Prop. 1991/92:101 s. 7)

Detta innebär att bara de bästa rekryterna kallas in, inte ett genomsnitt av befolkningen. De som tas ut kan förväntas ha de bästa fysiska och intellektuella förutsättningarna och därför också den högsta alternativkostnaden på den civila arbetsmarknaden. I diagram 1 kan detta illustreras av att man tar ut antalet N-V individer genom att *börja* från höger vid E och sedan gå mot vänster i diagrammet till kvoten möts, dvs. man väljer dem med de *högsta* alternativkostnaderna på den civila marknaden. Den genomsnittliga alternativkostnaden i det nuvarande svenska systemet anges av mittpunkten på sträckan W^E - W^N. Konsekvensen är att det svenska systemet är *ännu* dyrare jämfört med det frivilliga systemet än det normala systemet för uttag av värnplik-tiga (ett slumpmässigt och representativt urval).[13]

Dessa argument kan sammanfattas i en enkel tabell.

[13] Med en normal utbudskurva som är icke-linjär och brantare än den förenklade linjära kurvan i diagrammet är det samhällsekonomiska argumentet *mot* det svenska systemet *ännu* starkare.

Tabell 1. Samhällsekonomiska kostnader för olika system för militär arbetskraft. (Varje rad nedan anger den genomsnittliga civila lönen för dem som skall rekryteras som tillägg till antalet V frivlliga i föregående diagram)

1.	Frivillig yrkesarmé	$(W^N - W^V)/2 = W^F$
2.	Allmän värnplikt med slumpmässigt urval	$(W^E - W^V)/2 = W^A$
3.	Allmän värnplikt med svenskt urvalssystem	$(W^E - W^N)/2 = W^S$

Slutsats: $W^F < W^A < W^S$, dvs. det frivilliga systemet är billigast och det nuvarande svenska systemet det dyrast tänkbara.

Även andra faktorer är viktiga. Ytterligare en anledning till att FS är billigare än AV är att utbildningskostnaderna minskar. Anledningen är att de som fortsätter att vara anställda som yrkessoldater under några år efter den grundläggande utbildningen inte behöver vidareutbildas om de inte skall befordras. Värnpliktiga, å andra sidan, är soldater endast under kort tid. En ny årskull måste därför utbildas varje år. Om yrkessoldater stannar i två år halveras utbildningskostnaderna, om de har kontrakt på tre år, så kan man minska med två tredjedelar, etc. jämfört med värnpliktssystemet. Betydande besparingar kan därför göras, bl.a. minskar behovet av utbildare.

Nu är det i och för sig inte helt korrekt att, som ovan, jämföra de två fallen FS och AV och anta att styrkorna behöver vara lika stora i systemen. Av flera skäl är det troligt att man skulle kunna ha en mindre styrka under FS än under AV. Den främsta anledningen är att ingen bör vara intresserad av att producera ett försvar med E antal anställda, som i den förenklade modellen ovan. Snarare är målsättningen att producera ett försvar som har en militär slagkraft av önskvärd storlek. Det är troligt att man skulle behöva en mindre styrka under FS än under AV för att uppnå den önskvärda slagkraften. För det första så skulle man ju under FS ha tillgång till en personalstyrka som genomsnittligt hade högre militär utbildning än under AV. Som påpekats ovan stannar soldaterna i FS-alternativet i flera år och nya värnpliktiga behöver inte utbildas från grunden varje år. Om utbildningen tar åtta månader så skulle FS innebära tillgång till en högre slagkraft under den resterande kontraktsperioden för soldaterna än under AV där de skickas hem så snart de är färdigutbildade.

För det andra kan man förmoda att soldater blir alltmer skickliga ju längre de finns kvar i sina yrken. Detta leder till slutsatsen att två lika stora styrkor FS och AV inte skulle ha samma militära slagkraft – FS vore högre – och att det skulle räcka med en mindre FS styrka för att uppnå samma slagkraft.

För det tredje slutligen, finns det all anledning att anta att frivilliga soldater skulle vara bättre motiverade och ha högre ambitioner än de värnpliktiga. Detta har den amerikanska erfarenheten visat: frivilliga soldater arbetar hårdare och villigare än tvångsanställda värnpliktiga. Om målet är att skapa en viss slagkraft räcker det följaktligen med en mindre styrka under FS än under AV.

Det finns ett ekonomiskt motargument beträffande skatternas effekter på arbetsutbudet, som i vissa fall kan vända upp och ned på slutsatsen att FS alltid är billigare än AV. Argumentet är grundat på ett viktigt resultat i ekonomisk teori beträffande skatternas effekter på arbetsutbudet. När skatterna höjs snedvrids valet mellan arbete och fritid för dem som drabbas av högre skatter – det blir då billigare att ta ledigt. Detta är viktigt i sammanhanget eftersom lönerna till de frivilliga soldaterna under FS måste finansieras genom högre skatteuttag. (FS har som påpekats högre budgetkostnad än AV.) Under vissa extrema förutsättningar kan detta leda till att FS då blir dyrare än AV. Detta skulle vara fallet om utbudselasticiteten för militär arbetskraft vore mycket låg, vilket skulle kräva att de frivilliga soldaterna betalades höga löner och att lönen måste höjas kraftigt ju större antal soldater man vill anställa) och/eller om den negativa skatteeffekten på arbetsutbudet hos skattebetalarna vore mycket hög.

Även under dessa extrema förutsättningar finns fall där FS är billigare än AV. Om den styrka man vill anställa är liten så kan man intuitivt inse att det vore billigare med FS än AV även om utbudselasticiteten är låg och den negativa skatteeffekten är hög, därför att det inte skulle behövas någon särskilt stor höjning av löneläget för att anställa endast ett litet antal frivilliga samtidigt som den totala skattehöjningen inte vore särskilt stor. Om den styrka som behövs är stor är det däremot troligt att den negativa skatteeffekten kan bli större än de samhällsekonomiska vinster som erhålls genom att inte ta ut värnpliktiga med höga alternativkostnader på arbetsmarknaden. Därför är det ganska säkert att det frivilliga systemet är billigare så länge man bara vill anställa en liten styrka.

Det finns ingen anledning att tro att den negativa marginella effekten av höjda skatter för att finansiera löner till frivilliga militärer i Sverige under FS skulle vara så hög att AV blev det billigare alternativet. Anledningen är att skatteläget redan är mycket högt i Sverige och att löneskillnaderna på arbetsmarknaden är små internationellt sett. Därför har detta lett till stora negativa effekter på arbetsutbudet redan nu, varför ytterligare marginaleffekter kan förväntas betyda mindre. Det är också troligt att den lön man måste betala ungdomar i Sverige för att få dem att ta anställning i det militära under några år inte skulle vara särskilt hög, därför att försvarsviljan är hög och ungdomsarbetslösheten stor. Slutsatsen att FS generellt sett är billigare än AV borde därför vara giltig i Sverige – även om man övergick till att ta ut ett representativt urval av varje årskull i stället för endast de bästa, som nu är fallet.

Tyvärr är det sällan även så klara slutsatser som ovan presenterats tas på allvar av politiker. Det råder ingen tvekan om att ett system med frivilliga yrkessoldater skulle bli samhällsekonomiskt billigare för Sverige än det nuvarande haltande värnpliktssystemet. Problemet är att det i nuvarande läge med ett stort underskott i statsbudgeten skulle vara svårt att få igenom förslag som medför nominella utgiftsökningar. Det är också möjligt att man av rent ideologiska skäl föredrar att fortsätta den selektiva beskattning av vissa individer som det nuvarande systemet innebär, även om de samhällsekonomiska kostnaderna skulle minska. Detta trots att denna beskattning är kraftigt progressiv eftersom endast de med den bästa inkomstförmågan på den civila arbetsmarknaden kallas in till värnpliktstjänstgöring. Som påpekats vid upprepade tillfällen i den här studien prioriteras inte målet om hög effektivitet i försvarsutgifterna särskilt högt. Dock är svaret så klart som det någonsin kan bli i nationalekonomin: frivilliga soldater är samhällsekonomiskt billigare än värnpliktiga i nästan vartenda relevant fall man kan tänka sig.

Man bör också fråga sig om den s.k. allmänna värnplikten med nuvarande tillämpning kommer att fungera i längden. Genom att så många hänvisas till utbildningsreserven är värnplikten inte längre allmän. Detta är, trots allt, en alldeles ny princip. Alla är värnpliktiga, men inte alla utbildas. Orättvisan är slående och det är svårt att tro att de värnpliktiga som blir inkallade kommer att acceptera denna situation. Som påpekats ovan kan man betrakta skillnaden mellan dagpen-

ningen till värnpliktiga och marknadslönena i den civila sektorn som en skatt som endast åläggs de som blir inkallade. Så länge alla vapenföra utbildas betalar de alla samma skatt – men om endast vissa kallas in blir skatten selektiv. Detta är fundamentalt orättvist. Orättvisan blir ännu mer markant genom att man, som ovan visats, valt en uttagningsprincip som innebär att endast de bästa individerna kallas in – de med den högsta alternativkostnaden på arbetsmarknaden. Det är kanske förståeligt att militären föredrar denna princip, för då kan de välja ut de allra bästa; de mest intelligenta, de bäst utrustade fysiskt, de med den mest positiva inställningen till försvaret och med bästa anpassningsförmågan till det militära systemet. Bara första klassens soldater kommer att kallas in; resten stoppas i utbildningsreserven.

Den grundläggande principen bakom allmän värnplikt är att det är ett rättvist system där alla vapenföra män kallas in och utbildas. Allmän värnplikt är uteslutande baserad på jämlikhetsprinciper; det finns inga andra hållbara argument för systemet. Somliga skulle kanske anföra att systemet har demokratiska rötter, men detta är inte ett övertygande argument eftersom diktaturer ofta har använt sig av samma system. Den riktigt demokratiska principen vore väl att de som drar nytta av de värnpliktigas insats borde kompensera dem för deras ekonomiska förluster snarare än att beskatta dem selektivt och starkt progressivt.

Ville man vara tillspetsad kunde man kalla det svenska systemet "halvmän värnplikt", eftersom ungefär hälften av de vapenföra kommer att kallas in. Självfallet måste detta ses som ett brott mot just den princip som är den enda stöttepelaren på vilken värnplikten vilar. Vissa kallas in och är tvungna att genomgå mellan åtta och femton månader i grundutbildning samt ytterligare flera månader i repetitionsövningar vid senare tillfällen till utomordentligt låg betalning i det allmännas tjänst; andra kan använda samma tid till fortsatt utbildning eller till att vinna värdefulla erfarenheter på arbetsmarknaden samtidigt som de förtjänar en marknadsmässig lön.

Dock vore det enkelt att konstruera ett annat urvalssystem som skulle göra mycket mindre våld på rättviseprincipen. Detta vore, att enligt en gammal tradition som härstammar från bl.a. grekiska demokratier, dra lott om vilka som skulle bli inkallade. Ett sådant system vore rättvist i den meningen att sannolikheten skulle vara lika stor för alla att

bli inkallade, även om det nu bara är de som "förlorar" i lotteriet som faktiskt blir inkallade. Det nya systemet i svensk värnplikt där endast de mest kvalificerade kallas in fungerar som ett orättvist eller snedvridet lotteri – sannolikheten att bli inkallad är inte densamma för alla värnpliktiga.

Det finns ingen praktisk anledning till varför man inte skulle kunna implementera ett rättvist i stället för ett snedvridet lotterisystem. Innan man införde det frivilliga systemet i USA 1973 använde man just ett sådant system med framgång för att välja ut vilka som skulle bli inkallade. Under större delen av Vietnamkriget kritiserades amerikanska politiker mycket hårt från många håll i landet över hur selektivt urvalet var av dem som blev "drafted", dvs. inkallade. Problemet i USA var det omvända jämfört med det som uppstått nu i Sverige. Det var under 1960-talet i USA lättare att undvika att bli inkallad ju mer kvalificerad man var, bl.a. därför att man kunde få upprepade uppskov genom att studera eller bli frikallad genom att gifta sig. Många artonåringar från fattiga områden hade inte råd med vare sig universitetsstudier eller giftermål, och blev därför inkallade. Därför infördes 1968 ett lotteriförfarande där alla vapenföra män i varje värnpliktsdistrikt slumpartat tilldelades ett nummer. Sedan beslöt kongressen i samråd med försvaret hur många som skulle inkallas, och man räknade ut vilket tal i nummerordningen som skulle ge det rätta antalet soldater. Ett år kunde detta tal vara 98, nästa kanske 115, etc. Alla som i lotteriet tilldelats ett nummer lägre än detta tal, blev då inkallade och utbildades.

Ett sådant system har inte den inbyggda snedvridning som det nya svenska systemet har. Lotteriet är rättvist. Det innebär att de som kallas in utgör ett representativt urval av befolkningen. Mycket av kritiken mot det snedvridna urvalssystemet i USA försvann när lotteriet infördes – den starka kritiken av kriget i Vietnam fortsatte förstås att öka – när det inte längre var så lätt för de mest kvalificerade grupperna i samhället att undvika plikttjänstgöring.

Ett lotterisystem är rättvist därför att det blint väljer ut varje individ utan att se till de personliga egenskaperna. Varje grupp av inkallade kommer då inte att vara de allra bästa som skulle kunna utväljas för varje befattning, men deras intellektuella och fysiska egenskaper är statistiskt fördelade precis som om man hade allmän värnplikt. Det är möjligt att det skulle uppstå vissa brister i ett sådant system. Om

vissa militära kategorier, i ett framtida mindre omfattande försvar, inte kan minska proportionellt så kan en kvalitetsförsämring bli oundviklig med ett lotterisystem. Det är t.ex. möjligt att vissa speciella militära kategorier såsom kustjägare eller kryptotekniker vid FRA inte skulle gå att bemanna med lika kompetent personal som nu. Om man inte kan locka kvalificerade frivilliga till sådana arbeten får man acceptera en viss kvalitetsförsämring.

Ett argument som ibland anförs mot ett system med frivilliga är att det skapas av en kår av yrkessoldater som står utanför det civila samhället. Giltigheten i detta argument beror på vilken typ av system man skapar. Det finns ingen direkt anledning till att de som tar anställning i försvaret nödvändigtvis skulle betrakta sina militära yrken som långsiktiga karriärer; endast vissa yrkeskategorier, speciellt officerare, skulle anställas tills vidare. Meniga, dvs. den överväldigande majoriteten av de anställda, skulle anställas endast för relativt korta tjänstgöringsperioder, kanske inte mer än ett par år. Under denna tid kan de få en mycket god militär utbildning. Somliga kanske väljer att gå vidare och bli fast anställda officerare, men resten slutar och går ut på den civila arbetsmarknaden. Där utgör de en kader av utbildade soldater som kan kallas in i en eventuell krissituation. Eftersom de är utbildade så kan de snabbt genomgå en forcerad slutträning så att de kan utnyttjas som utbildningsbefäl för de nya rekryter som kallas in för utbildning under värnpliktslagen. Eftersom det inte tar mer än femton månader att producera plutons- och kompanibefäl så borde detta system kunna producera armébrigader på femton månader, naturligtvis under förutsättning att det finns tillräckligt många bataljonsbefäl och brigadstaber i fredsorganisationen samt att materiel kan anskaffas och övningsfält finns tillgängliga. Med tillräckliga investeringar i infrastruktur och med yrkesanställd befälspersonal skulle det vara möjligt att skapa förutsättningar att öka från några få brigader i fredstid till det antal som skulle krävas i krigsorganisationen på ett par år. Ett sådant system tillåter att civila och militära kunskaper integreras på ett effektivt sätt och skapar inte en yrkeskår av soldater som skulle kunna känna sig utanför resten av samhället.

3.5 Vapensystem och reala optioner

Materielanskaffningen måste också planeras väl. Det finns två metoder som kan garantera att de vapensystem som är nödvändiga under en återtagning finns tillgängliga: de måste antingen lagras i malpåse under fredstid eller produceras och upphandlas senare. Vilket alternativ som visar sig vara minst kostsamt beror på flera faktorer. Vissa vapensystem tar mycket lång tid att producera. Ett stridsflygplan, t.ex. har en ledtid på ca tre år från order till leverans. Detta innebär att om man vill ha ett plan levererat nästa år så måste det ha beställts för över två år sedan. Om produktionstiden för ett visst vapensystem är längre än den planerade återtagningsperioden är det därför nödvändigt att systemet redan har upphandlats. Av denna anledning är det t.ex. vanligt att krigsfartyg stoppas i malpåse under längre fredsperioder och sedan upprustas innan de kan användas igen. Ofta förses de vid upprustningen med moderniserade vapensystem, samtidigt som t.ex. det elektriska systemet eller drivmotorn byts ut. I nuvarande läge där svenskt försvar redan har upphandlat många system med lång livslängd vore det naturligt att stoppa så många som möjligt av dessa i malpåse.

Vapen som lagras måste underhållas och detta är ofta inte billigt. Man måste därför väga lagrings- och underhållskostnader mot anskaffningskostnader. Dessutom är det troligt att vissa system blir omoderna snabbt, eftersom den tekniska utvecklingen inte går att hejda. Detta kan betyda att det ibland är mer effektivt att skrota eller sälja fullt användbara system och i stället planera för nyanskaffning vid behov. Detta är genomförbart men kräver en detaljerad och besvärlig planering.

Den återtagningsperiod som fastställs kan öppna möjligheter att beställa s.k. optioner från privata industriföretag.[14] Eftersom tanken bakom återtagningsplanen är att ha en rullande plan som varje år skjuts på framtiden. Om det visar sig att man inte behöver påbörja återtagningsprocessen så skall man, om det går att undvika, inte lägga ut

[14] Följande diskussion är en utveckling av en idé som framförts av Ingemar Ståhl i ett opublicerat papper, "Försvaret betraktat som en uppsättning av reala optioner", april 1994.

en leveransorder på de vapensystem som erfordras för återtagning-en. Det är bara om hotet skulle öka som man behöver anskaffa vapensystemet. För att en återtagningsplanering skall vara möjlig måste man betala för att få garantier för att systemet skall produceras och levereras om, men endast om, den svenska regeringen bestämmer sig för att påbörja en militär återtagning. En sådan option, som endast skall tillgripas i händelse av att hotbilden förändras, medför en kostnad för det producerande företaget och därför måste försvaret betala för de garantier man vill ha. Men detta kan i många fall på sikt bli billigare än att köpa och lagra materiel som sedan måste skrotas om det inte används. Det blir mycket billigare, speciellt om kriget aldrig kommer, och det därför aldrig blir nödvändigt att upprusta.

För att ta ett något mera konkret exempel, så har Sverige under det senaste året köpt nya och begagnade stridsvagnar från Tyskland, och även begagnade lastbilar och pansrade infanterivagnar av östtysk och rysk tillverkning. Eftersom det nu råkar finnas många billiga och bra begagnade system på världsmarknaden när nedrustning pågår överallt är det möjligt att detta var kostnadsmässigt sett mycket bra affärer. Beträffande de nya stridsvagnarna är det dock möjligt att en option för framtida produktion och leverans hade varit ett ännu bättre alternativ. I stället för att betala hela produktionskostnaderna nu, hade det kanske varit möjligt att skriva ett kontrakt med tillverkaren om att sluta avtal om rätten att, t.ex. med ett års ledtid, beställa dessa vagnar för leverans under den följande tre- eller fyraårsperioden. Om ett sådant kontrakt kunde skrivas så kan man då jämföra den årliga kostnaden för att ha optionen tillgänglig med vad det skulle kosta att inköpa och underhålla fordonen.

Som redan antytts är sådana optioner inte möjliga för alla slags system. Om produktionstiden från order till leverans är längre än själva återtagningstiden är det omöjligt att använda sig av optionsalternativet. För system med lång livslängd, som troligtvis också är de dyraste, finns det inte några alternativ till upphandling redan i fredstid. Å andra sidan finns det vapensystem och annan krigsmateriel som har kort ekonomisk lagringstid. Vissa slags ammunition genomgår kemiska förändringar som gör att de inte kan lagras under längre tid, somliga vapensystem utvecklas så snabbt tekniskt sett att det är bättre att vänta med inköp så länge som möjligt. Annat åter, t.ex. uniformer och annan personlig utrustning, kan beställas och produceras omgående. Där-

för kommer man relativt snabbt till slutsatsen att det endast är för vissa vapensystem som det vore möjligt att betala för optioner av tillverkning endast vid behov: modellen går inte att tillämpa i fråga om system som har lång eller kort produktionstid och inte heller system som är billiga och enkla att upphandla relativt omgående. Detta innebär att en optionslösning vore tillämplig endast i vissa specialfall.

Vad som trots detta gör optionskontrakten till realistiska alternativ är två viktiga faktorer i dagens läge med den nuvarande internationella säkerhetspolitiska utveckling. Den internationella faktorn är att alla vapenproducerande företag runt om i världen för närvarande tvingas se fram emot en betydligt minskad efterfrågan under lång tid framöver. Efter upprustningen under 1980-talet har stormaktsarméerna överskottsmateriel som nu säljs till priser som ofta ligger under anskaffningskostnaderna. Samtidigt håller man på att avrusta därför att hotbilden har förändrats till det bättre så radikalt och nyanskaffningen av system och materiel har minskat totalt sett och dessutom i många fall skjutits på framtiden. Detta gör att det kommer att finnas betydande överkapacitet i all världens krigsindustri under de närmaste åren. I somliga fall framtvingar detta en ny industripolitik. I USA planerar man t.ex. att under de kommande åren förbättra vissa vapensystem och nyupphandla andra; inte därför att det är direkt nödvändigt av militära skäl utan därför att man anser det nödvändigt att bevara produktionsförmågan i de fall det finns fara för att den försvinner helt. Ett exempel på icke nödvändiga förbättringar är stridsvagnen Abrams där man planerar att modernisera versionerna M1 och M1A1 till version M1A2 till höga kostnader så att industrikapaciteten inte försvinner under de kommande åren. Ett exempel på ny-inköp av system som inte behövs alls är den nya atomdrivna attackubåten Seawolf, som kommer att anskaffas i två exemplar till ett pris av ca 2 miljarder dollar per styck – endast av den anledningen att detta visar sig vara billigare än att inte producera båtarna och i stället hålla produktionskapaciteten och arbetskraftens skicklighet vid liv tills man verkligen behöver och hinner utveckla en ny – mindre och billigare – ubåt om ungefär tio år. Man håller nu i USA på att utreda nödvändigheten av att upphandla spaningshelikoptern Comanche för att hålla företaget Sikorsky vid liv och även hur (och om) man skall bevara förmågan att producera nya bombflyg.

Det mest betydelsefulla i den industripolitik som för närvarande växer fram i USA och andra länder är att man investerar stora resurser i att bevara vissa reala optioner för framtida bruk under en återtagningsperiod. Det är en sådan politik som kan skapa möjligheter för Sverige att bidra till de investeringar som görs för att bevara en framtida produktionskapacitet till låga kostnader. Den andra faktorn som gör det rimligt för Sverige att noggrant undersöka möjligheterna till optioner, är att svenska behov är små sett i förhållande till stormakternas. Franska, engelska, tyska, italienska, amerikanska och t.o.m. ryska vapentillverkare är i dagens läge villiga att överväga olika typer av kontrakt – även med utländska köpare – som för några år sedan inte skulle varit möjliga. När deras överlevnad står på spel gör alla företag det lättare för sina kunder att sluta förmånliga inköpsavtal. Även om Sverige inte kan sägas vara en stor kund vore man säkert välkommen till förhandlingsbordet ändå, och det faktum att svenska order inte är stora skulle göra det lättare för storproducenter att acceptera dem utan att det skulle ha alltför stor negativ inverkan på deras betydelsefullaste kunder. Det är därför inte omöjligt att sådana optionskontrakt skulle kunna skrivas för vissa vapensystem, t.ex. stridsflygplan (speciellt kanske helikoptrar men även jakt- och attackflyg om man skulle finna att detta vore billigare än att fortsätta utvecklingen av JAS 39 Gripen). Andra möjligheter att köpa optioner kan kanske finnas beträffande avancerade och dyrbara robotsystem.

Komplicerade och kanske riskfyllda optionskontrakt är kanske inte möjligt att få till stånd utom i några enstaka lägen. Det är därför troligt att man i framtiden, precis som i det förgångna, kommer att tvingas välja mellan svensk tillverkning och import av de flesta vapensystem som behövs under en återtagning. Skall fredsvinsten bli av rimlig storlek kommer man dock oundvikligen att allt oftare tvingas acceptera importalternativet. Svensk vapenindustri kan i vissa fall konkurrera framgångsrikt på den internationella marknaden men kommer i andra fall att tvingas övergå till civil produktion eller avveckla personalen.

4 Flexibel försvarsplanering

4.1 Planering av återtagande

Diskussionen i det föregående har behandlat vissa allmänna principer av relevans för hur en stor fredsvinst går att förena med säkerhetspolitiska krav. En annan viktig fråga måste också beröras: hur länge dröjer det innan ett realistiskt hot mot Sveriges säkerhet återigen skulle kunna komma? Det svenska försvaret befinner sig i dag i den gynnsamma positionen att det för dagen inte föreligger något realistiskt hot alls. Detta är den nya faktor som möjliggör besparingar och nedskärningar. Det vore naturligtvis det allra bästa om man visste exakt hur lång denna period skulle kunna vara. Detta är en alltför svår fråga att besvara; man får nöja sig med andra metoder som kan garantera att man har tillräcklig tid att reagera. I stället för att planera inför en situation där spänningen åter ökar och som inträffar x eller y år i framtiden kan planeringen koncentreras till att observera de signaler utifrån som otvivelaktigt skulle innebära att en möjlig angripares illsinnade avsikter skulle komma att bli allt lättare att förverkliga. Detta innebär att man får analysera de steg som en fiende måste ta för att förbereda ett angrepp. Sedan kan man låta de olika stegen i återtagningsplanen styras av utvecklingen i det egna säkerhetsområdet på sådant sätt att man garanterar att det finns tillräcklig tid för återtagningen.

Den första avvägning som måste göras är om Sverige, liksom under det kalla krigets dagar, kan komma att bli föremål för angrepp endast i samband med ett stormaktskrig. Eftersom Sverige, som påpekats i det föregående, inte kan bedömas vara ett krigsmål i sig själv förefaller detta fortfarande som den enda sannolika situation där landet skulle dras in i ett krig. Detta innebär att det första man skall beakta är hur snabbt ett nytt kallt krig mellan stormakterna skulle kunna börja och i samband med vilka förändringar i spänningsläget Sverige skulle tvingas påbörja återtagningen.

Den andra avvägningen avser i vilken utsträckning det är nödvändigt att planera för ett strategiskt överfall från fienden och i så fall vilka delar av landet. Men även ett strategiskt överfall måste sättas i samband med rimliga krigsmål för angriparen – vilket leder tillbaka

till en stormaktskonflikt. Efter vad man kan läsa i senare års budgetpropositioner har regeringen bedömt det som otroligt att Sverige skulle bli föremål för ett strategiskt överfall annat än i samband med en stormaktskonflikt. Det finns ingen anledning att ifrågasätta denna bedömning.

Det är lätt att överdriva faran för ett strategiskt överfall. Styrkor med utbildning för luftlandsättning är bland de mest värdefulla och kostsamma förband som ingår i markstridskrafterna. Liksom svenska jägarförband finns de hos stormakterna bara i relativt litet antal och kommer därför endast att sättas in mot de allra viktigaste målen under krig. De transportmedel som krävs, tunga flygplan och helikoptrar, finns tillgängliga endast i begränsad utsträckning och har stort värde på de mest intensiva krigsskådeplatserna under krig. Det är därför svårt att förstå att man i kan Sverige vara övertygad om att dessa förband skulle komma att sättas in mot Sverige – det finns ingen rimlig militär vinst ryssarna skulle kunna förvänta sig av att invadera Sverige som svarar mot kostnaderna för att sända sina elittrupper och mest värdefulla transportflygplan i samband med ett stormaktskrig. Dessa tillgångar skulle sättas in där kriget pågick som våldsammast. För en angripare är Sverige militärt sett intressant endast som ett etappmål för att t.ex. få tillgång till norska baser för att störa amerikanska flottans verksamhet på norra Atlanten och för att bemöta amerikanska bombflyg när ett globalt kärnvapenkrig börjar. Dessa krigsmål är inte värda att offra elitförband för när det finns andra rimliga sätt att uppnå samma resultat.

Slutsatsen borde vara att man skall knyta återtagningsplaneringen, åtminstone till att börja med, till sådana förändringar i det säkerhetspolitiska läge som leder till att spänningar ökar i Europa. I dagens läge vet vi att ryssarna har stora omställningsproblem och be-finner sig i en svår inrikespolitisk situation. Dessa ekonomiska och politiska problem kommer med all sannolikhet att ta åratal att reda ut. Deras inre säkerhetspolitiska situation ger dem också mycket att tänka på. För närvarande är dessa problem koncentrerade till Kaukasus, men detta kommer inte att förbli den enda region som kan förorsaka allvarliga problem. Det är mycket möjligt att den ryska staten, som ju är en förbundsrepublik med många etniska, nationella och regionala folkgrupper, kommer att ha stora problem med sin inre sammanhållning under de närmaste åren. Om ekonomin utvecklas tillfredsställan-

de så kan dessa problem minimeras och skjutas på framtiden; om ekonomin faller samman följer med största sannolikhet omedelbart politisk oro. Under alla omständigheter måste ryska politiker koncentrera sina ansträngningar för att hålla fred och skapa stabilitet inom sina nuvarande gränser innan de på allvar kan börja fundera på en expansiv utrikespolitik som kan leda till ett hot mot västeuropeiska intressen.

Om och när de är redo för sådana åtaganden måste en union återskapas av de stater som nu brutit sig loss från vad som kallades Oberoende Staters Samvälde närmast efter Sovjetunionens sammanbrott. Viktigast bland dessa, av ekonomiska, politiska och militära skäl, är de stora republikerna som både har betydande tillgångar och militära resurser, inklusive kärnvapen. Detta betyder att de primära målen för en rysk nyexpansionism är Ukraina, Kazakstan och Vitryssland. Ryssarna har nu inga militära möjligheter till en framgångsrik invasion av dessa republiker. Det finns en teoretisk möjlighet att dessa stater frivilligt skulle ställa sig under rysk dominans, men det är svårt att betrakta detta som ett realistiskt scenario eftersom de helt nyligen efter lång tid blivit självständiga.

I en sådan situation kan man tänka sig att ryssarna och amerikanerna återigen står med starka militära styrkor på olika sidor av en gräns som kunde liknas den gamla järnridån. Men under dessa omständigheter är det mycket troligare att denna gräns går över de polska stäpperna längs gränsen till Ukraina, eller kanske t.o.m. ännu längre österut, än att den skulle gå längs den polsk-tyska gränsen. Detta innebär att ett krig i Centraleuropa som skulle kunna få återverk-ningar på Sverige måste börja, inte i centrala Tyskland vid gränsen till det forna Tjeckoslovakien såsom fallet hade varit under 1980-talet, utan mycket längre österut, mellan Polen och ett expansivt Ryssland. Detta skulle bli ett ytkrig i en relativt öppen terräng och i ett mindre tätbefolkat område jämfört med centrala Tyskland. Om ett sådant krig verkligen skulle inträffa ställs stora pansarenheter mot varandra. Två faktorer är då av stor vikt för svensk planering: stormaktskriget bryter ut längre österut varvid Sveriges läge därför vore betydligt mindre utsatt, och moderna stridsvagnar har en stor förmåga att förstöra varandra på långt håll. Det sistnämnda är viktigt därför att det är troligt att i ett framtida konventionellt krig så kommer bägge sidor att mycket snabbt hamna i ett läge där de förlorat så mycket av sina respektive styrkor att de antingen måste påbörja en återuppbyggnadsperiod eller ta till

taktiska kärnvapen, med den enorma fara för eskalering till ett totalt interkontinentalt kärnvapenkrig som detta skulle innebära. Kriget skulle få ett snabbt förlopp, pågå endast under kort tid och leda till stor förödelse.

Eftersom Sverige ligger ännu längre från krigets centrum i detta fall än under det kalla krigets dagar så är sannolikheten för ett överfall av två anledningar ännu mindre än i det förflutna. Dels är ju ryssarna, efter Warszawapaktens sammanbrott, försvagade jämfört med västblocket vilket gör det svårare och mer kostsamt att sätta åsido styrkor för att inta ett andra rangens mål som Sverige, dels måste både den östtyska och den polska marinen i Östersjön nu betraktas som aktiva motståndare snarare än som allierade.

Dessutom måste ryssarna, om de vore intresserade av att skapa förutsättningar för en kustinvation av Sverige, tvingas investera i specialiserad utrustning för att framgångsrikt ta sig över Östersjön för att landsätta trupper och utrustning i Sverige. Detta skulle kräva styrkor som är utbildade och utrustade för sådana operationer. Samtidigt måste man bygga nya fartyg för att kunna transportera dessa invasionstrupper och deras tunga utrustning över Östersjön. Den ryska marinen har inte tillräckligt med sådana fartyg nu och det skulle ta åratal att bygga dessa.

Därför kan man dra slutsatsen att den största faran för angrepp i framtiden skulle komma att utgöras av en landattack genom norra Finland mot mål i Norge – och att ryssarna därvid skulle vilja ta vägen genom Sverige. Så länge ryssarna bara vill ha tillgång till Nordnorge, dvs. Nordkap, Hammerfest och Tromsö och kringliggande områden, kan de ta sig dit utan att behöva angripa Sverige. Möjligtvis vore tillgång till järnväg från Luleå till Narvik viktig liksom överflygningsrätter för att nå flygplatser i Norge. I så fall måste man fråga sig om inte dylika mål bäst skulle kunna uppnås på politisk väg snarare än genom militärt angrepp.

Huruvida detta är trovärdiga hotbilder kanske inte spelar så stor roll. De kommer förmodligen att ligga till grund för svensk försvarsplanering för överskådlig framtid. Det viktigaste anledningen till att noggrant tänka igenom sådana politiska och militära möjligheter är att de kan ge klara antydningar om vilka signaler som blir de viktigaste för att man skall tvingas börja en återupprustning av svenskt försvar i tillräckligt god tid för att vara beredd när det krävs. Militära och säker-

hetspolitiska experter måste noggrant tänka igenom den sannolika sekvensen av olika händelser i den kedja som kan leda till ett realistiskt hot mot svenskt territorium.

Vad som bör undvikas är att man i försvarsplaneringen binder sig till en bestämd tidpunkt i framtiden som i dagens läge skulle synas trolig för ett möjligt ryskt anfall mot Sverige. Somliga kanske skulle tro att den tidpunkten kan inträffa tidigast om tre till fem år, andra kan argumentera att det skulle ta åtta till tio år. Men det viktiga med en återtagningsplanering för ett läge i vilket det största och mest avgörande hotet utgörs av en kustinvasion är inte att en bestämd period fastställs som därefter gjuts fast i betong, utan snarare att man binder agerandet till vissa bestämda signaler om ökad upptrappning. Återtagning av militär förmåga som stoppats i malpåse måste ses som ett flexibelt planeringsinstrument med förmåga att både påbörja en återtagning ett år, för att sedan året därpå eller senare återigen återgå till ursprungsläget om de säkerhetspolitiska förhållandena då skulle motivera detta. En återtagningsplan skall ses som ett instrument att genomföra försvarspolitiska optioner som kan utnyttjas under förutbestämda och klart angivna förhållanden som dikteras av händelser i det säkerhetspolitiska området.

De viktigaste elementen i denna syn kan illustreras på följande sätt. Först bestämmer svenska försvarsplanerare, militära såväl som politiska, vilka säkerhetspolitiska scenarier och vilka signaler som pekar mot risker för att en upptrappning av motsättningarna har inletts och som på sikt skulle kunna innebära ett omedelbart hot mot Sveriges säkerhet. Detta skulle kunna vara t.ex. en serie händelser som de följande.

- Zjirinovskij eller någon annan ultranationalist blir vald till rysk president eller en kupp leder till en ny militärdiktatur; dvs. en drastisk politisk förändring inträffar i Ryssland som kan bedömas leda till expansionism och remilitarisering.

- De nya politiska makthavarna i Ryssland gör uttalanden om att återerövra förlorat territorium och börjar det kostsamma och långsamma arbetet att återuppbygga de militära styrkorna. En återtagning av Rysslands militära förmåga till högsta nivå från den nuvarande situationen med förfall av både materiel och utbildning kan förväntas

ta en viss tid, kanske ett par tre år eller så; detta återuppbyggnadsprogram kan observeras och studeras i Sverige.

- En rysk expansionism tar sig uttryck i form av allvarliga politiska eller militära påtryckningar på omliggande territorier. Detta kan återigen förväntas ta viss tid och kan utvecklas i flera olika riktningar som har olika implikationer för hur krig och fred kan tänkas inträffa. Beroende på hur utvecklingen sker kan och bör Sverige reagera på olika sätt.

- Om grannstater införlivas i den ryska republiken kan man nu förvänta sig en expansion in i Baltikum. Om detta skulle ske kan man då observera hur rysk militär bygger nya baser för marina operationer i Östersjön, samt studera om de utbildar marininfanteri (nödvändigt för en kustinvasion) och bygger fartyg för att transportera trupper över hav, speciellt om de bygger tillräckligt stora fartyg för att kunna transportera stridsvagnar och tungt artilleri. Detta är ett avgörande steg: sådana transportfartyg är mycket dyra att bygga och om de verkligen byggs kan de bara ha ett syfte – angrepp mot mål på andra sidan Östersjön.

- Ökad spänning mellan västmakterna, NATO och USA blir nya realiteter. Möjligtvis står återigen stora pansararméer i hög beredskap och bevakar varandras övningar längs en gräns någonstans i Östeuropa.

- Ett krisläge uppstår mellan Ryssland och USA eller mellan Ryssland och NATO.

Som diskuterades i kapitel 2 antog svenska planerare under 1980-talet att man kunde förvänta sig en ettårig period när krisen ökade stegvis. Det finns ingen anledning att anta att en framtida kris skulle vara annorlunda; snarare kan man anta att en krissituation skulle växa fram under flera år.

Detta är det värsta tänkbara strategiska scenariet för Sveriges del. Det är långtifrån säkert, även om de första stegen tas som skulle kunna leda till ett stormaktskrig i Centraleuropa, att mänskligheten därför börjat åka nedför en rutschbana som leder till ett storkrig utan åter-

vändo. Tvärtom är det troligt att man kan förvänta en utveckling som ibland pendlar mellan ökad spänning och avspänning. Detta synes vara den naturliga gången i internationella relationer. Situationer där spänningen i världen ökar är vanliga, krig ytterst sällsynta – speciellt mellan stormakterna.

En återtagningsplanering skall därför vara både exakt och flexibel. De punkter som presenterats ovan pekar på några viktiga signaler som bör följas noggrant av svenska försvarspolitiker. Återtagningsplaneringen måste specificera exakt vilket steg man skall ta just när utvecklingen i Ryssland verkar illavarslande. Hur lång tid man vore villig att låta återtagningen ta är en fråga som kräver riskavväganden på högsta politiska nivå – somliga skulle argumentera för en kortare period, andra en längre. Risker och kostnader måste vägas mot varandra. Som diskuterats ovan är denna återtagningsperiod ett av de väsentligaste elementen som måste preciseras innan man kan bestämma sig för hur mycket försvarsutgifterna kan minskas under en fredsperiod. Ju längre tid man kan vara säker på att ha till sitt förfogande för att genomföra ett fullständig återtagande, desto större fredsvinst kan tas ut.

Från denna miniminivå på försvaret planeras en återtagning som skall vara rimlig. För varje signal som kommer från Ryssland om att ett nytt steg tagits i den upptrappning som kan leda till ett stormaktskrig så reagerar svenska politiker automatiskt i enlighet med den återtagningsplan man har lagt fast. Ponera att den längsta ledtiden i återtagningsplanen avser viss materielanskaffning, t.ex. stridsflygplan. När de politiska vindarna börjar blåsa kalla i Moskva tar ansvarig instans kontakt med flygplanstillverkaren (vare sig denne nu är svensk eller utländsk) och säger att man nu vill utnyttja den option som avtalats tidigare. Man beställer då en leverans av flygplan, en delserie av rimlig storlek. Det skulle då kanske ta några år innan dessa flygplan levereras; under tiden följer man utvecklingen i Ryssland och ser om ytterligare steg är nödvändiga.

För varje förändring i hotbilden måste det därför finnas ett motsvarande steg i en återtagningsplan. Om hotbilden först förvärras men sedan förbättras, inleds en ny fas i återtagningsplanen varefter man återgår till det föregående läget. Först i ett sista steg återinförs allmän värnplikt; de som haft kontraktsanställning tidigare kallas in och det kostsamma arbetet att utbilda större enheter, dvs. speciellt brigader, påbörjas.

Vad som är konstant i denna planering är inte försvarsutgifterna eller försvarets storlek. Den grundläggande tanken bakom optionsplaneringen är att aktiviteten i försvarssektorn varierar med förändringar i hotet. Hotet specificeras som en tidsperiod under vilken faran av ett angrepp stegvis kan växa tills den blir akut. Om denna tidsperiod minskar till följd av mer intensiva aktiviteter i andra länder, så måste svensk beredskap ökas; å andra sidan, om denna tidsperiod ökas, så kan svensk beredskap sänkas och betydande besparingar vara möjliga att genomföra inom försvarssektorn. Det konstanta elementet är därför den precisa och välkända återtagningsplan som gör det möjligt att inom en rimlig och tillräcklig tidsperiod åter bygga upp den maximala styrka som Sverige måste vara beredd att ställa fram i händelse av invasionsfara.

Varje ökning av försvarsutgifterna ses som utnyttjandet av en försvarspolitisk option som man planerat för i detalj. Varje minskning av försvarsutgifterna görs därför på ett sådant sätt att man återskapar denna option, t.ex. genom att man under ett nedskärningsskede investerar i medel för att ankra upp krigsfartyg på ett sådant sätt att kostnaderna blir så små som möjligt för att sätta det i krigsdugligt skick igen. När vissa signaler kommer från utlandet om hur hotet vuxit tas då fartyget fram och utrustas, dvs. den option man hade lagt på plats vid nedskärningen återkallas nu och realiseras som en aktiv tillgång. Skulle sedan en avspänningsperiod ånyo inträffa som motiverar att man stoppar tillbaka fartyget i malpåsen så gör man det på ett sådant sätt att kostnaderna för att återigen ta fram den görs så små som möjligt, dvs. man återskapar en försvarspolitisk option för framtida bruk.

Det är tekniskt komplicerat men principiellt fullt genomförbart att utarbeta en långsiktig plan för att bygga upp förband som lagts ned i syfte att kunna ta ut största möjliga fredsvinst. Därför är problemet främst inte tekniskt. Uppgiften kan delegeras till försvars-makten. De grundläggande principerna ingår redan i svensk försvarsplanering; som redovisades i kapitel 2, har man redan accepterat nödvändigheten av en återtagningsplan, fast man i dagens läge anser att den skall vara ettårig snarare än flerårig. Skillnaden mellan vad som redan existerar och vad som föreslås här är därför endast en fråga om grad; det finns ingen skillnad i substans eller princip. Den något mer avancerade optionsplanering som beskrivs här ligger fullt inom gränserna för det svenska försvaret.

Problemet med återtagning som en optionsplan är snarare politiskt än tekniskt. För att kunna realiseras måste återtagningsplanen, med den stegvisa upptrappning som fastställts i förhållande till vissa på förhand definierade förändringar i hotbilden, accepteras och garanteras av det politiska systemet. Om inte politikerna är villiga att öka respektive minska försvarsutgifterna allt eftersom hotbilden förändras kan inte en optionsplan fungera för det framtida försvaret. Detta är förstås ingenting nytt. Vi har sett hur det svenska systemet under 1980- och 1990-talen inte ens hade ambitionen att relatera försvarsutgifterna till förändringar i hotbilden. Effektivitet i försvarsutgifterna kräver en direkt relation mellan å ena sidan förändringar i hotet, dvs. den tidsperiod man har att göra sig redo för det värsta som kan inträffa, å den andra avsättandet av medel så att återtagningen ligger på rätt nivå i förhållande till hotet.

Den svenska försvarsplaneringen som hittills byggt på konstanta försvarsutgifter och femåriga beslut är inte konsistent med de krav som ställs på försvarspolitiken i framtiden, av samma skäl som den inte var konsistent med de krav som ställdes under de stora förändringarna i det säkerhetspolitiska läget under 1980-talet. Därför byggde man under åratal upp ett försvar som hade stora brister och spenderar i dagens läge resurser på ett försvar som i reala termer är lika stort som det var när hotet var som störst under 1980-talet. Uppenbarligen är det mycket djupgående problem som här föreligger – svenska politikers trovärdighet i försvarsfrågor kan inte vara särskilt hög mot den bakgrunden. Därför måste följande fråga omedelbart ställas: hur kan man lita på politiker som visat sig oförmögna att öka försvarsutgifterna under en kritisk period som 1980-talet eller minska dem när hotet försvunnit som under 1990-talet?

Det enda sanna svaret är att man aldrig kan lita helt på politikers garantier i en demokrati, därför att ett system med demokratiska val innebär att löften som är bindande över längre tidsperioder inte kan ges, men man kan ändå försöka lägga fram de bästa möjliga alternativen. Med den målsättning som klart har definierats i denna studie – maximal fredsvinst som är förenlig med en realistisk återtagning av maximal försvarskraft när hotet så kräver – ger den flexibla optionsplan som beskrivits ovan den största avkastningen. Det som gör denna modell tilltalande för politikerna är att den tillåter största möjliga fredsvinst. Detta skulle i och för sig kunna utgöra just det kritiska ele-

mentet i att få starka politiska garantier för att återtagningsplanens optioner växlas in vid rätt tidpunkt för att tillåta försvaret att växa sig starkt i tid för att möta hotet. Politikerna måste övertyga skeptiska militärer och väljare att de verkligen menar allvar med att låta återtagningsplanen sättas i verket så snart de kanske osäkra signalerna från utlandet kräver det.

Ett nödvändigt steg för att göra den flexibla optionsplanen realistisk är att den är offentlig. Detta innebär att väljarna måste veta och förstå varför varje steg i återtagningsplanen tas just när det skall tas. Detta krävs både för att medborgarna skall förstå och acceptera planen själv och för att de skall kunna se till att politikerna inte backar ur de garantier de givit för att optionsplanen skall sättas i verket när så motiveras av utvecklingen i omvärlden. Den flexibla optionsplanen blir därför det centrala elementet kring vilket man etablerar ett politiskt samförstånd.

Det är därför inte tillräckligt att en återtagningsplan läggs fast i ett femårigt försvarsbeslut över partigränserna. Det krävs att man varje år, i samband med en diskussion av försvarsutgifterna för det kommande budgetåret, når en gemensam överenskommelse om återtagningsplanens stegvisa mekanismer. Den centrala faktorn för försvaret är i detta system inte de årliga utgifterna utan snarare de garantier man är villig att ge för att svenskt försvar skall kunna bli så starkt som möjligt när så krävs. Ett starkt och effektivt försvar kräver inte höga utgifter i fredstid utan ett politiskt samförstånd och politiskt trovärdiga garantier om återtagning. Men detta är ju, som påpekats, sant oavsett vilket system man har för att bestämma försvarsutgifterna och andra försvarsfrågor. Politik är en realitet, och dess styrka och svaghet präglar alla offentliga beslut. Försvaret är därvid inte ett undantag.

Å andra sidan bör försvaret behandlas på en annan politisk nivå än andra utgiftsposter i statsbudgeten eftersom det rör sig om de högsta tänkbara nationella målsättningarna – landets oberoende gentemot utländskt inflytande. Vad som gör försvarets situation unik är att det bara kan produceras i statlig regi. Om försvarspolitiken misslyckas finns det ingen annan mekanism som kan kompensera. Dessutom är försvaret en dyr funktion som kräver stor insats av kapital. Förräntningen på detta kapital är svår att mäta. Kapitalet tenderar också att föråldras och bli omodernt ganska fort, i många fall innan det blivit så nedkört att det inte kan användas längre. Eftersom det är svårt att

mäta förräntningen på kapitalet och det rör sig om massiva investeringar så blir det lätt att skjuta nödvändig materielförnyelse på framtiden – vilket gjordes upprepade gånger under 1980-talet. Det är väl därför som svenska pansarsoldater har tvingats köra 40-åriga stridsvagnar med mycket begränsad stridsduglighet – de går fortfarande att köra och det skulle ha kostat mycket att förnya dem. Sådana misstag kan endast undvikas genom en realistisk återtagningsplan.

4.2 Den politiska debatten

Under valdebatten sommaren 1994 intog försvarsfrågorna, som så många gånger förr, inte någon direkt framträdande plats i den politiska debatten. Försvarspolitiken har traditionellt i Sverige inte varit en fråga som de politiska partierna tagit fasta på för att definiera politiska skillnader som kan vinna stora väljarskaror för det ena eller andra regeringsalternativet. Dock nödvändiggjorde den nuvarande krisartade statsfinansiella situationen att viss uppmärksamhet kom att riktas även mot försvarsutgifterna. Även om dessa minskade under 1980-talet, räknat som andel av såväl nationalinkomsten som av statsbudgeten, är de fortfarande relativt höga sett i ett internationellt perspektiv och det är därför svårt att bortse från dessa utgifter när man letar efter möjligheter att göra besparingar. Det vore kanske trots detta inte orättvist att karaktärisera 1994 års valdebatt beträffande försvaret som både ofokuserad och oartikulerad.

Försvarsministern i den dåvarande borgerliga regeringen, Anders Björck, gjorde vissa försök att vifta röda varningsflaggor beträffande den fara för landets framtida säkerhet som skulle bli en konsekvens av att i dagsläget minska försvarsutgifterna. Han ansåg att hela Sverige inte skulle kunna försvaras vid ett angrepp – Skåne skulle komma att ligga öppet för vilken angripare som helst, antydde han (artikel i Sydsvenska Dagbladet den 17 juli 1994). Han pekade på de brister som hade uppstått i försvaret under tidigare regeringar och påpekade att försvaret måste byggas upp med tanke på det långsiktiga hotet som skulle kunna uppstå mot landets säkerhet under de kommande årtiondena. Anders Björck drog av detta slutsatsen att det skulle vara nöd-

vändigt att bibehålla ett starkt försvar, och att det därför skulle vara omöjligt att sänka försvarsutgifterna.

Både folkpartiet och socialdemokraterna utlovade däremot under valkampanjen att försvarsutgifterna skulle sänkas. Vilka delar av försvaret det skulle handla om eller hur mycket, var dock frågor som inte kunde besvaras närmare under valkampanjen. Konsekvenserna av minskade försvarsutgifter för den allmänna värnplikten, neutralitetspolitiken och den inhemska försvarsindustrin var man inte beredd att diskutera. Dock framgick det att dessa båda partier ansåg hotbilden radikalt förändrad och statsbudgeten hårt ansträngd, varför den viktigaste frågan handlade om hur mycket försvarsutgifterna kan minskas direkt. Huruvida detta implicerar att andra områden inom försvaret också måste förändras återstår därför att se.

Här finner vi två diametralt motsatta ställningstaganden som otvivelaktigt även kan komma att framföras av andra deltagare i den politiska debatten. Den ena sidan lägger ett mycket långsiktigt perspektiv med slutsatsen att en sänkning av försvarets utgifter är omöjlig i dagens läge utan att Sveriges framtida säkerhet äventyras; den andra lägger ett mycket kortsiktigt krisorienterat perspektiv på det statsfinansiella läget med slutsatsen att en sänkning av försvarsutgifterna är både absolut nödvändig och dessutom möjlig i det förändrade säkerhetspolitiska läget. Finns det möjlighet till en kompromiss mellan dessa två så olika synsätt? Svaret är nej – det går inte att finna någon gemensam grund om diskussionen förs på ett sådant plan att det endast handlar om att skära eller inte skära i försvarsutgifterna. Samförstånd i dessa frågor kan endast uppnås om man är villig att föra diskussionen på ett annat plan och då också behandla de verkligt grundläggande faktorerna i försvarspolitiken.

Det är lätt att hamna på fel spår i denna diskussion. Ett sådant är att låtsas som om det vore nödvändigt att redan i dag ha höga försvarsutgifter därför att det om tio eller tjugo år skulle kunna tänkas vara nödvändigt att ha ett starkt försvar. Självfallet bör man även i fortsättningen planera för värsta tänkbara hotbild. Som framgått av kapitel 2 är det *kanske* möjligt att Sverige skulle kunna utsättas för ett invasionshot någon gång i framtiden. Detta är långt ifrån säkert, men likväl en situation som bör betraktas ha en viss sannolikhet. I så fall bör man ta med den faktorn i den långsiktiga planeringen. Men den logiska konsekvensen av en sådan hotbild är inte alls att Sverige måste stå

berett att möta ett angrepp var som helst i landet i år, nästa år, eller ens under de närmaste fem åren. De som motsätter sig varje besparing under den närmaste framtiden måste förklara varför de anser det nödvändigt för Sverige att redan nu ha ett försvar vars enda uppgift skulle vara att avvärja ett invasionshot som *kanske skulle kunna* uppstå någon gång i framtiden. Detta utan att redovisa hur långt in i framtiden detta skulle kunna inträffa eller vilken förvarningstid som skulle vara trolig. Besparingar är i dagsläget otvivelaktigt både möjliga och önskvärda men det krävs en ingående analys för att man skall kunna fastställa hur stora de kan vara med hänsyn till landets säkerhet etc.

Det vore därför mycket olyckligt om svensk försvarsdebatt nu skulle utgå ifrån ett besparingsmål som satts upp för de närmaste åren och därefter endast diskutera hur man skulle kunna uppnå detta. I stället bör den kommande debatten först och främst koncentreras på försvarets långsiktiga mål, och hur sådana besparingar skall uppnås som är förenliga med dessa mål, och slutligen på hur stora dessa besparingar kan tänkas vara. Om debatten utgår från att besparingar av en viss storlek är nödvändiga inom försvarssektorn för att sanera landets finanser kommer man oundvikligen att göra exakt samma misstag som gjordes under 1980-talet, dvs. försvarsutgifterna kommer inte att stå i rimlig relation till det yttre hotet och kommer därför inte att kunna sägas vara effektiva med hänsyn till de långsiktiga målsättningarna för landets säkerhet. Försvaret kommer att bli antingen för stort eller för litet och förmodligen kommer resurserna också att bli inoptimalt fördelade mellan försvarsgrenarna.

4.3 De långsiktiga faktorerna

Under efterkrigstiden växte ett samförstånd fram över partigränserna om riktlinjerna för och inriktningen av den långsiktiga försvarspolitiken. Dessa var i stora drag följande. Det grundläggande elementet var att majoriteten av svenska politiker och väljarna i allmänhet inte önskade bli indragna i konflikten mellan Öst och Väst. Sverige skulle politiskt sträva efter att hålla sig neutralt mellan stormakterna i ett eventuellt krig och därför stå utanför alla militära allianser i fredstid. Många komplicerade faktorer låg bakom det beslutet. Eftersom Sveri-

ge i grunden är en kapitalistisk marknadsekonomi byggd på demokratiska politiska principer så har det aldrig rått några tvivel om att såväl politikernas som befolkningens sympatier i huvudsak legat på västsidan, vissa kommunistvänliga vänstersocialister undantagna. Denna allmänt positiva attityd till västmakterna har inte förändrats under åren. Vare sig man delade den syn som låg till grund för NATO eller inte, dvs. att Sovjetunionen var det enda verkliga hotet mot Europas demokratier, valde Sverige att dra fördel av den försvarsmur som Östersjön och Öresund utgjorde och fann därför inte skäl att överge neutralitetspolitiken under efterkrigstiden. Men svenska politiker under efterkrigstiden har utan undantag gjort bedömningen att landets geografiska läge gjorde det möjligt att hålla sig utanför ett framtida krig i Europa. Ett önskemål var också att inte förvärra Finlands prekära situation eller dess relationer med Sovjetunionen, men detta kan inte ha varit avgörande. Det geografiska läget var nog viktigare: hade inte Östersjön, Öresund och Skagerak funnits som svenska försvarsmurar mot det övriga Europa hade denna neutralitetspolitik aldrig varit möjlig.

Detta ledde då till nästa naturliga steg: neutralitetspolitiken måste göras trovärdig. Sverige satsade därför på att bygga upp ett starkt försvar som skulle kunna avvärja varje angripare utan att förlita sig på hjälp från andra länder. Som beskrivits i kapitel 2 blev den officiella svenska linjen i försvarspolitiken den att man inte skulle delta i försvarssamarbete under fredstid – inte ens i planeringsarbete i syfte att kunna erhålla hjälp i krig. En faktor som inte beaktades tillräckligt under tiden omedelbart efter andra världskriget var hur Sverige skulle komma under beskydd av USA:s kärnvapenarsenal. Neutralitetspolitikkommissionens rapport från 1994 har påvisat att detta framtvingade vissa sekretessbelagda åtgärder som inte var helt konsistenta med den officiella linjen. Men den svenska regeringen, vare sig den varit socialdemokratisk eller borgerlig, har aldrig övergett principen om att ett starkt svenskt försvar är nödvändigt med hänsyn till neutralitetspolitiken. En viktig följd av detta blev att principen om allmän värnplikt slogs fast. Alla vapenföra män skulle utbildas och krigsplaceras.

Krigsorganisationens storlek bestäms till följd av detta indirekt av årskullarnas storlek. Flygvapnet och marinen har höga fasta kostnader på materielsidan för flygplan och krigsfartyg, varför det ekonomiska utrymmet för att utbilda värnpliktiga blir mindre; armén tar därför emot och utbildar merparten av de värnpliktiga och antalet brigader

bestäms av hur stor denna residual är. Krigsorganisationens storlek för de olika försvarsgrenarna avgörs genom detta indirekt främst av budgeten för materielanskaffning. Hade man råd skulle det nog kunna argumenteras att både flyget och flottan borde vara så stora att varje invasion kunde mötas långt ut till havs – storleken på försvarsbudgeten för respektive försvarsgren avgörs mer av materielanskaffningskostnaderna än av försvarsteknisk analys.

Ett starkt svenskt försvar som skall göra det möjligt att hålla landet utanför ett eventuellt stormaktskrig ansågs inte kunna bero på att krigsmateriel behöver importeras. Nästa viktiga utgångspunkt för försvarspolitiken blev därför att satsa på svensk försvarsindustri så långt som möjligt. Erfarenheterna från andra världskriget tydde på att även ett tredje världskrig skulle pågå under ganska lång tid, varför materielanskaffning och underhåll måste kunna klaras även under en blockad.

Detta ledde sammantaget till att man tycks ha lagt fast följande principer. Så långt möjligt skulle man undvika kortsiktiga variationer i försvarsutgifterna. Neutralitetspolitiken måste göras så trovärdig som möjligt, därför måste försvarskostnaderna permanent ligga på en hög nivå. Beslut om den långsiktiga inriktningen av försvaret skulle fattas vart femte år.

De argument som har lagts fram i de föregående kapitlen har lyft fram fyra betydelsefulla faktorer som har förändrat hela grunden för den traditionella försvarspolitiken. För det första har politikerna under 1980-talet inte hållit vad de lovat. Försvaret hölls inte på en trovärdig nivå ens under upprepade provokationer från Sovjetunionens sida och starkt ökad spänning i världen i stort. När kommunismens bubbla sprack och de totalitära regimerna i Europa kastades på historiens sophög höll Sverige fortfarande fast vid en nu fullständigt föråldrad inriktning av försvarspolitiken och ökade materielanskaffningen trots att hotet försvunnit för överskådlig framtid. Slutsatsen är att den nuvarande försvarsplaneringen är i otakt med verkligheten. Den andra faktorn som framhållits ovan är den ökade ledtid eller förvarningstid i all försvarsplanering som är konsekvensen av Rysslands fortsatta inre osäkerhet under de kommande åren. Den tredje faktorn är att ett stormaktskrig i dagens läge inte kan förväntas bli långvarigt, vilket gör de traditionella argumenten för svensk försvarsindustripolitik mindre relevanta. Den fjärde faktorn är att ett framtida stormaktskrig kommer att äga rum längre österut än vad man traditionellt föreställt sig i

svensk försvarsplanering, vilket innebär att Sveriges läge numera är mycket mindre utsatt än tidigare.

Dessa faktorer talar samtliga för den flexibla planeringsmodellen ovan. Problemet är att en flexibel försvarsplanering där hotet respektive förvarningstiden avgör storleken på de årliga anslagen till försvaret rycker undan grunden för traditionell försvarspolitik. Om man på allvar skall försöka skapa ett så effektivt försvar som möjligt, dvs. ett försvar som tillåter maximal fredsvinst men samtidigt skapar förutsättningar för en återtagning av största möjliga försvarskapacitet inom rimlig tid, ändras förutsättningarna såväl för den allmänna värnplikten som den svenska försvarsindustrien. Den avvägning man tvingas göra är oundvikligen denna: ju mer man kan frångå principerna om allmän värnplikt i fred och behovet av en betydande inhemsk försvarsindustri, desto större besparingar kan göras. Om man överger dessa principer behöver man varken ha kvar nuvarande stora fredsorganisation för att utbilda mängder med värnpliktiga eller köpa onödig materiel för att hålla industrien vid liv. Man kan då i stället tänka igenom hur man skall organisera återtagningen på effektivaste och billigaste sätt. Detta kommer otvivelaktigt att även leda till förnyad diskussion om neutralitetspolitikens utformning och roll. Alla de viktiga faktorerna i efterkrigstidens försvarspolitik blir föremål för omprövning och måste lösas samtidigt – innan det går att bestämma hur stora besparingar som med dessa nya förutsättningar är möjliga att genomföra.

4.4 De nya försvarsfrågorna

Vilken planeringsmodell Sverige än väljer för framtiden kan man tydligt och klart redan se den avgörande svårigheten; att skapa ett politiskt trovärdigt och fungerande system för att fastställa försvarets storlek och utformning i framtiden. Den traditionella strategin att ha så stora försvarsutgifter att varje angripare får klart för sig att Sverige inte kan angripas utom till ett högt pris är inte längre relevant när det inte finns någon fiende och ingen akut stormaktskonflikt.

Det finns säkert de som vill fortsätta att behålla höga försvarsutgifter, trots att de säkerligen skulle hålla med om att de nya längre förvarningstiderna i och för sig skulle möjliggöra betydande besparingar.

De som inte vill genomföra några större besparingar inom försvaret utgår från politiska snarare än försvarsmässiga bedömningar. Deras argument är att det finns en fara i detta. En politik som endast avsätter lite resurser till ett litet försvar under en lång fredsperiod kan eventuellt skapa en irreversibel situation. Det är i alla demokratiska system svårt att göra kraftiga omprioriteringar i statsbudgeten utom i ett krisläge. Problemet är att det tar lång tid att bygga upp ett trovärdigt försvar. Materielanskaffning och utbildning av personal tar många år, varför man måste agera tidigt och beakta signaler om ökad fara från utlandet innan man kan vara helt säker på att en kris är på väg. Väntar man tills krisen kommit så är det för sent och man har förlorat handlingsfriheten. Om försvarsutgifterna dras ned till en miniminivå går det att genomföra stora besparingar, men faran kunde då vara att man inte kan höja utgifterna i tid till en högre nivå. I en sådan situation vore det kanske kostsamt och ineffektivt på kort sikt att fortsätta med höga försvarsutgifter, men detta får ses som ett nödvändigt pris för att man skall kunna vara säker på att inte försätta sig i en sådan katastrofal situation att försvaret inte kan bli tillräckligt starkt om det verkligen behövs. Om detta argument vore riktigt så skulle man kunna säga att den fredsvinst man inte tar ut skall betraktas som en icke välkommen men dock nödvändig försäkringspremie som garanterar att landet bevarar möjligheten att försvara sig i framtiden. En kortsiktig politik skulle vara att ta ut en så stor fredsvinst som möjligt. På grund av att det politiska systemet är långsamt och svårhanterligt kan man på allvar ifrågasätta om det någonsin går att återta ett starkt försvar.

Detta är ett viktigt argument som måste bemötas på ett seriöst sätt av dem som anser att det nu är möjligt att minska försvarsutgifterna ordentligt. Den allmänna principen som gör problemet både intressant och svårt är denna: å ena sidan är det möjligt att ta ut den största möjliga fredsvinsten endast om man är villig att skapa politiska garantier för en trovärdig återtagningsplan som reagerar med höjda försvarsutgifter i tillräckligt god tid; å andra sidan är det i en demokrati omöjligt att skapa sådana garantier om en framtida försvarspolitik som kan sägas hålla från val till val, från regering till regering. De politiker i alla partier som nu vill ta ut största möjliga fredsvinst kommer snart att tvingas inse att de kan få politisk enighet om en sådan politik endast om de är villiga att ge godtagbara garantier om en återtagning i god tid vid behov. Ju starkare garantierna är, desto större besparingar

kan man ta ut. Ju större förtroende väljarna har för sina valda ombud i dessa frågor, desto större besparingar kan utgiftshungriga politiker göra inom försvarssektorn. Dilemmat är förstås ännu svårarare än det normalt skulle vara eftersom samtliga regeringar under 1980-talet visade sig vara dåliga på att upprätthålla de tidigare löften som givits om att hålla försvarsutgifterna på en rimlig nivå i jämförelse med det yttre hotet.

Det växande hotet möttes inte med ett starkare försvar, och när hotet nu har försvunnit har man hittills varit ovillig att ta ut den fredsvinst som borde finnas. Diskussionen i det föregående har varit avsedd att illustrera att det vore möjligt att lägga fast ett tekniskt planeringssystem som bygger på tanken med reala optioner för att kombinera de två målsättningarna – maximal fredsvinst och ett försvar som vid behov är det starkaste man kan producera. Detta leder då till den punkt i diskussionen där vi nu befinner oss; trovärdigheten i det politiska beslutssystemet sätter gränserna för vad som är möjligt när det gäller att genomföra besparingar i försvarsutgifterna. Med ett väl fungerande system skall det vara möjligt att ta ut en stor fredsvinst utan att säkerhetspolitiken äventyras. Ett mindre effektivt system kommer inte kunna vare sig minska utgifterna när det finns möjlighet eller garantera en nödvändig ökning vid behov och kommer då alltid att producera ett försvar som är för svagt i krig och för starkt i fred. Effektiviteten i försvarsutgifterna begränsas ytterst av vad som är politiskt möjligt. Innan man kan börja diskutera i termer av fredsvinst och besparingar måste detta först analyseras och klaras ut: hur åstadkommer man politiska garantier för ett framtida starkt svenskt försvar vid behov? Kan man inte lösa den frågan så kan det vara bättre att för säkerhets skull fortsätta med höga försvarsutgifter hela tiden.

4.5 Neutralitetspolitiken

Hur kan man skapa så effektiva politiska bindningar att man nu kan ta ut en stor fredsvinst utan att äventyra Sveriges oberoende i framtiden? Löften räcker inte; det krävs andra åtgärder. Man kan heller inte förlita sig på att ett ökat tryck från väljarna skulle vara tillräckligt för att under inledningen av en internationell kris, som kan leda till ett

stormaktskrig och eventuellt angrepp mot Sverige, få politikerna att öka försvarsutgifterna. Med fyraåriga valperioder är det inte säkert att trycket blir tillräckligt starkt just när det behövs. Man måste undvika att hamna i en situation där man måste vänta flera år på en mer försvarsvänlig regering. Det måste finnas medel att binda upp även en regering som är mindre försvarsvänlig.

En möjlighet vore kanske att avsätta en del av besparingarna i en fond som kan förränta sig, t.ex. genom investeringar i den privata sektorn, ungefär som AP-fonderna. Vid behov skulle man då kunna realisera dessa medel för att finansiera en snabb återuppbyggnad av försvaret. Detta skulle lösa *ett* av problemen med återtagningsplaneringen: man skulle inte behöva höja skatterna eller öka belåningen. Dock skulle det kanske största problemet kvarstå – en fondlösning skulle inte i sig garantera att politikerna verkligen agerade i tid och beordrade försäljning av fondernas tillgångar för att köpa försvarsmateriel. Det räcker inte att medlen finns, problemet kvarstår att garantera den politiska viljan att använda dem såsom utlovat.

I stället kan man vända ut och in på det traditionella argumentet. Hittills har man betraktat försvarspolitiken som ett medel för att göra neutralitetspolitiken trovärdig skulle man åtminstone hypotetiskt diskutera om det vore möjligt eller lämpligt att ingå en fredsallians med lämpliga länder för att göra den flexibla försvarsplaneringsmodellen trovärdig. Argumentet skulle vara att det vore mycket svårare för politiker att vägra uppfylla löften som skrivits i en internationell traktat än det vore att svika löften till väljarna. Många löften som ges i en valkampanj bryts på något sätt under mandatperioden. Men utrikespolitiska bindningar ställer krav på en annan nivå: Sveriges goda namn står på spel och det är mycket svårare att inte fullfölja löften givna till andra stater än det är att svika väljarna.

Den argumentering som förs här är rent hypotetisk och skall inte tolkas som ett krav på att den svenska neutralitetspolitiken bör överges. Avsikten är endast att påpeka att den situation Sverige nu befinner sig är så radikalt annorlunda än den som ledde till formuleringen av den nuvarande neutralitetspolitiken att det kan vara dags att ta upp frågan på nytt. Från försvarspolitisk synpunkt finns det kanske starka argument för att överge principen om alliansfrihet i fred. Men i detta sammanhang är avsikten endast att påpeka att om Sverige ingick i en bindande överenskommelse med något eller några andra länder om att

vid vissa bestämda signaler från en presumtiv fiende, gemensamt satsa resurser på försvaret, så skulle problemet med politiska garantier om en effektiv återtagningsplan plötsligt bli mycket mindre.

En försvarsallians i fred skulle därför lösa ett väsentligt problem i försvarspolitiken. Dock vore detta förstås bara en av de många och viktiga faktorer som har betydelse i hela det komplex som utrikespolitiken utgör. Den här rapporten gör inga pretentioner på att förstå eller lösa alla de problemen. Detta innebär att, även om man skulle kunna komma överens om att en försvarsallians i fred med vissa länder skulle lösa ett viktigt problem i försvarspolitiken, så måste ändå alla andra faktorer som bestämmer vilken utrikespolitik landet skall ha också noggrant vägas. Därför skall diskussionen här inte tas som något annat än en rent analytisk tankegång runt ett delproblem med neutralitetspolitiken. Innan Sverige bestämmer sig för att ändra riktning i denna viktiga och intrikata fråga måste många andra faktorer som inte behandlas i denna studie också beaktas. Viktigast bland dessa är den ekonomiska integrationen i Europa kopplat till möjligheten att vissa av länderna i det forna östblocket kommer att visa intresse av medlemskap i framtiden, men också Sveriges roll i FN och i relation till andra neutrala länder bör beaktas.

Dock har vissa nya säkerhetspolitiska faktorer framkommit som har förändrat grunden för den traditionella neutralitetspolitiken. Detta är inte bara att Sovjetunionen har fallit samman och att sannolikheten för ett stormaktskrig har reducerats till den lägsta nivån sedan 1945. Stora säkerhetspolitiska förändringar har också inträffat i Sveriges omedelbara grannskap. En sådan är att Finland köpt jaktflygplan från USA av samma slag som används av amerikanska flottan och marinkåren (F/A-18 Hornet) samtidigt som Norge och den amerikanska flottans Atlantkommando har etablerat en speciell och delvis separat ställning inom NATO genom skapandet av det nya NATO-kommandot Atlantic Forces Northwest. Innebörden av detta är att Sveriges närmaste grannar fortfarande ser faran från den ryska koncentrationen av militära styrkor i det nordliga kommandot i Ryssland och att de båda söker sig närmare USA. För Sveriges del borde detta innebära att de vanligaste scenarierna, där krisen uppstår i Centraleuropa och sprider sig norrut mot den skandinaviska halvön, kanske inte längre är helt aktuella. I stället bör man analysera riskerna av ett framtida hot, som är mer koncentrerat till norra Skandinavien, med hänsyn också till det faktum

att ryssarna – även om de intog Baltikum igen – knappast skulle anse det värt de stora investeringar som skulle krävas för att bygga fartyg för att transportera materiel och styrkor över Östersjön för en invasion av Sverige. Därför finns det all anledning till att kritiskt analysera huruvida de gemensamma säkerhetspolitiska intressen Sverige har med Norge och Finland också bör beaktas närmare i den framtida planeringen.

Den enda förutsättning som aldrig kan ifrågasättas är Sveriges behov att i varje läge kunna bevara sin självständighet; frågan skall inte vara om Sverige skall pacificeras utan hur försvarsutgifterna skall användas för att utnyttja alla möjligheter som nu finns till besparingar utan att förlora förmågan att på nytt bygga upp ett starkt försvar när det krävs. Det som skall tas upp till debatt är hur man bäst skall uppnå två fundamentala målsättningar för försvaret. Den första är att åstadkomma maximala besparingar genom neddragningar kombinerat med en välplanerad återtagningsprocess med genomtänkta realistiska optioner. Den andra målsättningen gäller hur man kan skapa trovärdiga politiska garantier för att ett återtagande av Sveriges maximala försvarsstyrka kan förverkligas när det blir nödvändigt. Med denna målsättning kan man då ifrågasätta alla andra element i en stor, ny försvarsöverenskommelse över partigränserna.

För att ta det svåraste först, dvs. hur man skulle kunna skapa starkast möjliga garantier för återtagning. Det är möjligt att det bästa sättet vore genom en multilateral konvention om ömsesidiga garantier med andra länder i händelse av kris eller krig. För närvarande diskuterar man i Sverige möjligheten av medlemskap i VEU, dvs. den framtida militära delen av EU, och även möjligheten av medlemskap i NATO när man nu sedan sommaren 1994 deltar i Partnership for Peace. Detta steg skulle innebära att fokus för försvarspolitiken även i fortsättningen skulle vara konflikter i Centraleuropa. Om svenska säkerhetspolitiska experter gör den bedömningen att detta verkligen är det mest realistiska krigshotet mot Sverige, trots att NATO:s intressen nu förflyttats längre österut, så är VEU/NATO- medlemskap nog det mest lockande alternativet. Men det vore också möjligt att tänka sig att den mest sannolika hotbilden gäller Nordkalotten och att Sverige i det läget har de starkaste gemensamma intressena, inte med de centraleuropeiska länderna, utan med Norge och Finland, och med deras mer eller mindre uttalade allians med USA (vilken i Norges fall är

helt tydlig och i Finlands fall nu måste betraktas som åtminstone implicit). Det vore då möjligt att tänka sig att modifiera alliansfriheten i fred som grundval för ett försvar av *svenska* intressen i Sveriges omedelbara intressesfär (inte för att delta i krig utanför landets närområde). En fredsallians med Norge och Finland med USA:s samarbete skulle kunna begränsas till sådana scenarier som direkt berör svenska intressen och man skulle därvid undgå de eventuella risker för deltagande i ett större krig i Europa som ett medlemskap i VEU eller NATO otvivelaktigt skulle föra med sig. En annan fördel med ett närmare samarbete med Norge och Finland är att detta skulle skapa en rimlig motvikt mot den starka ryska koncentrationen av militära resurser på Kolahalvön och i Murmanskområdet.

Ett närmare försvarssamarbete med de andra nordiska länderna kan ha ett värde i sig, men den viktigaste poängen med en sådan allians ligger i att den skulle kunna komma att utgöra en stark garanti för att svenska politiker både skulle lägga fast – och när så krävs – verkligen implementera en flerårig återtagningsplan för att möta ett ökat hot. De officiella dokument som ratificerade en nordskandinavisk allians med amerikanskt stöd skulle som en explicit komponent kunna inkludera en detaljerad och genomförbar återtagningsplanering för alla de tre skandinaviska länderna. Denna plan skulle vara så detaljerad att den anger de åtaganden varje stat skall uppfylla som svar på varje upptrappning av hotet enligt de principer som beskrivits tidigare i detta kapitel. Avsikten med detta är att skapa en situation där ett land som inte fullföljer sina internationella åtaganden skulle utsättas för tryck från sina allierade. Vad svensk politik vinner i gengäld är att dessa garantier möjliggör större besparingar inom försvarssektorn under en förhoppningsvis mycket lång fredsperiod, dvs. fler reala optioner för effektivitet i försvarsutgifterna blir därvid möjliga.

4.6 Den hårda kärnan i fredsorganisationen

Under dessa förutsättningar kan man sedan minska det svenska försvaret till ett absolut minimum under fredstid, maximera besparingarna för överskådlig framtid och ta ut en betydande fredsvinst för att minska budgetunderskottet i nuvarande ekonomiska krisläge. För att

kunna svara på hur långt man skulle kunna gå, och hur stora besparingar som skulle vara möjlig, krävs en analys av ett slag som inte är möjliga inom ramen för denna studie. En grov gissning skulle vara en fredsorganisation som utgörs av två pansarbrigader, två Norrlandsbrigader (båda med yrkessoldater), ett par flygdivisioner, två eller tre ubåtar, ett tiotal kustfartyg och ett par jägarregementen. Det enda som behövs utöver detta är en kärna av förband som vid behov, som diskuterats ovan, kan utbilda dem som skall utbilda värnpliktiga i den största krigsorganisation som kan produceras i en total mobilisering.

Med en sådan kraftig minskning av fredsorganisationen finns det ingen anledning att fullfölja köpet av JAS 39 Gripen. Man skulle därvid kunna avsluta utvecklingen av tvåsitsversionen; betala JAS-gruppen ett eventuellt skadestånd för kontraktsbrott; förlänga Viggens livslängd och förbättra dess beväpning (vilket redan möjliggjorts genom inköp av AMRAAM, en avancerad jaktrobot); stoppa användbara flygplan i malpåse så att de är tillgängliga vid behov och endast flyga tillräckligt för att hålla ett minimum av flygförares utbildning och skicklighet på acceptabel nivå.

Moderna flygplan kan anskaffas genom fastläggning av optioner hos ett eller flera utländska företag som kan kallas in på några års varsel – eller köp av billiga begagnade plan från utlandet. Om mer krigsflygplan behövs någon gång i framtiden kan man ta fram flygplan ur lagren och utnyttja de tidigare optionerna.

En vidare implikation är att man helt överger den nuvarande traditionella försvarsindustripolitiken som hittills utgjort ett viktigt element i försvarspolitiken. Den svenska försvarsmakten borde upphandla de bästa och billigaste system som finns när de behövs, inklusive men inte nödvändigtvis alltid svenska vapen. Den traditionella industripolitiken kommer att bli allt dyrare när försvaret minskas.

Den allmänna värnplikten bör behållas som grund för att fylla en stor krigsorganisation, men frågan är om det är nödvändigt att ens planera en stor krigsorganisation. Endast en mer detaljerad långsiktig analys av hotbilderna kan ge ett svar på den frågan. Sverige borde undersöka alternativet att anställa fler yrkesmilitärer i fredstid – även i lägre grader. Dessa är i en sådan modell tänkta att stanna t.ex. två år under den neddragning av försvaret som vore möjlig under en lång fredstid. Den allmänna värnplikten kan då återinföras i ett visst läge under återtagningsperioden om så skulle vara nödvändigt. Detta garan-

terar maximala effektivitetsvinster under neddragningsperioden samt bevarar möjligheten att utbilda tillräckligt många under en återtagningsperiod. Dessa yrkessoldater med kortare anställningstid blir kärnan från vilken en större officerskår kan byggas upp.

Nästa steg är att lägga fast en detaljerad återtagningsplanering och offentliggöra de strategiska elementen av planen. Det är, av två olika skäl nödvändigt, att planen så detaljerat som möjligt är offentlig. Det första skälet är att den flexibla försvarsplanering som skisseras här bygger på principen att försvarsutgifterna skall variera med hotet; det är då nödvändigt att varje fiende helt klart ser vilka garantier Sverige ger för att bemöta ökat hot med ökat försvar så att den centrala garantin om att återta det bästa försvar som är möjligt aldrig kan ifrågasättas. Det andra skälet är att den svenska valmanskåren måste veta efter vilken mall eller måttstock som de kan bedöma svenska politikers förmåga att hålla löften om försvarspolitiska åtaganden. Ju mer som är offentligt av återtagningsplanen, desto starkare blir det politiska trycket på regering och riksdag att stå vid sina ord. Ju mer av planen som är sekretessbelagd, ju enklare för politikerna att utlova ett starkt försvar och sedan undvika att möta ökat hot med ökat försvar.

Ytterligare ett element som skulle ge ökad trovärdighet vore att fastställa hur en återtagning skall finansieras. Varje steg i återtagningsprocessen mot en total mobilisering i den här skisserade planeringsmodellen skall offentliggöras. Det skulle därför vara möjligt att varje år redovisa vad en återtagning skulle kosta. Rent budgettekniskt skulle detta innebära att varje ny årlig budget inkluderar planer och medel för att börja en återtagning t.ex. två år senare om hotet dessemellan skulle öka på ett bestämt sätt. Om hotbilden inte förändras, skjuts denna budgetplan ytterligare ett år framåt i nästa budgetplan, så att den alltid ligger två år framöver så länge hotbilden är konstant. Om hotet skulle öka aktiveras planerna automatiskt året därpå utan att nya beslut om resurstilldelning behöver fattas. På detta sätt börjar då en återtagning med de första stegen i en upptrappning som skulle kunna leda till en total mobilisering ett antal år senare. Minskar hotet sedan igen så återgår man till att lägga utgifterna för vidare upptrappning två år framåt i budgeten och vidtar åtgärder för att trappa ned de aktiviteter som påbörjades i förra årets budget. Detta vore ett sätt att via statsbudgeten både skapa vissa politiska garantier för att återtagning verkligen börjar vid behov och att tillkännage för varje möjlig fiende att

Sverige menar allvar med att genomföra återtagningen i god tid för att möta varje hot. Principen är helt enkelt den att man planerar i budgeten för en ökning av försvarsutgifterna under budgetåret efter det nästkommande, men blir glatt överraskad varje år man får tillfälle att än en gång ta ut en ettårig fredsvinst genom att skjuta på utgiftsökningarna ytterligare ett år.

4.7 Nästa steg

Enligt nuvarande planeringssystem skall nästa försvarsbeslut fattas 1997. Redan nu har Försvarsdepartementet uppdragit åt ÖB att ta fram underlag för detta beslut. I detta ingår att göra en analys av olika alternativ för försvarsutgifternas storlek under de kommande åren som skulle innebära både höjningar och sänkningar av försvarsutgifterna. Men den regering som tillträdde hösten 1994 aviserade i regeringsdeklarationen att nästa försvarsbeslut skulle tidigareläggas till 1996. Frågan är dock om man kan vänta så länge som till 1996 med att utreda och ta ställning till vilka centrala frågor som skall ligga till grund för ett effektivt framtida försvar. Den politiska debatt om försvarsutgifternas storlek som började under valkampanjen kommer inte att kunna hållas på sparlåga under de kommande åren. Därför bör man redan nu ta upp till allvarlig diskussion flera centrala frågor, speciellt de följande.

Det första och viktigaste är att svensk säkerhets- och försvarspolitik utvecklar och fastställer en ny och övertygande grund för försvarets långsiktiga planering. Detta kräver att en offentlig utredning tillsätts omgående för att analysera vilken hotutveckling Sverige skall bygga sin återtagningsplanering på. Är kravet på total mobilisering som försvar mot en eventuell kustinvasion ett rimligt mål för en maximal återtagning eller bör man helt enkelt slopa detta mål? Om man skulle bestämma sig för att lämna denna modell som är en rest från andra världskriget kan neddragningen i fred gå ännu längre därför att den nivå man måste bygga upp (t.ex. försvar mot ett strategiskt överfall) då är mycket lägre än om hela landet skulle behöva mobiliseras för att möta en storinvasion. En avgörande fråga som också bör utredas och debatteras offentligt är hur lång ledtid eller förvarningstid som svensk

försvarsplanering skall anta som rimlig i framtiden. Detta är ju trots allt det nya och centrala elementet i Sveriges säkerhetspolitiska diskussion.

Dessutom är det av avgörande betydelse att de normala förberedelserna för 1996 års försvarsbeslut inkluderar en seriös analys av följande fråga: om Sverige nu har längre tid än förut att förbereda sig för ett ryskt angrepp, hur långt kan man då dra ned försvaret och fortfarande ha en långsiktig kapacitet att återta det som läggs ned nu? Hur skulle man kunna bygga upp ett starkt försvar igen på det billigaste, snabbaste och mest effektiva sättet? Vilka vapensystem skulle man kunna köpa snabbt från utlandet? Vilka system är det kostnadsmässigt rimligt att bygga i Sverige? Vilka system måste köpas först och vilka varningssignaler i Ryssland skall vara de avgörande för eventuella beslut om inköp? Hur skall man se till det finns kvar en tillräckligt stor kader av kvalificerad personal som kan utbilda och öva nya styrkor under en återtagningsperiod? Vilka försvarsgrenar skall prioriteras i återtagningen?

I viss utsträckning pågår sådan planering redan nu. Detaljerna runt den nuvarande återtagningsplaneringen är sekretessbelagda, men ÖB, Försvarsmakten, Försvarsdepartementet, regeringen och Försvarsutskottet håller på att analysera hur man skulle kunna återta de förband som lagts ned under de senaste åren. Det verkar dock som om den nuvarande återtagningsplaneringen endast betraktar alternativ som skulle kräva en ettårig återtagning – inte den längre period som nu möjliggjorts genom Sovjetunionens upplösning och Rysslands sönderfall. Därför kan man inte vara säker på att nuvarande planer byggs på relevanta uppskattningar av den varningstid som nu är realistiska. Det är just av den anledningen det är så utomordentligt viktigt att få en offentlig utredning av det krigshot som Sverige rimligtvis skall använda som bas i sin långsiktiga försvarsplanering.

Ytterligare en offentlig utredning borde tillsättas omgående. Den centrala tesen i denna studie är att det nuvarande svenska beslutssystemet med femåriga försvarsbeslut som förbereds under flera år har varit byggt på en grundval som blivit urholkad under de sista tjugo åren. Svensk försvarsplanering har vilat och vilar fortfarande på principen att man skall ha försvarsutgifter som inte förändras särskilt mycket över tiden, utan bara långsamt anpassas till förändringar i hotet. Detta är väl acceptabelt under två förutsättningar: för det första att

man lever i en värld där hotet är relativt konstant; för det andra att man verkligen tillsätter tillräckliga resurser för att skapa ett trovärdigt försvar. Som denna studie försökt visa så är båda dessa förutsättningar inte längre relevanta.

Därför bör en offentlig utredning analysera hur man skall skapa ett bättre och mer effektivt beslutssystem. Denna studie har försökt skissera en annorlunda modell som bygger på att det fasta elementet i försvarsplaneringen skall utgöras av en klart framlagd återtagningsplan som kan ge varierande utgifter under åren men som ändå garanterar, bättre än det nuvarande systemet, att Sverige kan mobilisera de bästa förband landet kan producera i tillräckligt god tid för att möta ett angrepp. Det långsiktiga krigshotet och den ledtid man har till förfogande är styrande faktorer i denna modell. Motiveringen för detta system ligger i att det skulle erbjuda den bästa möjligheten för att uppnå effektivitet i försvarsutgifterna.

Men det är mycket möjligt att denna modell är för radikal för att direkt kunna införlivas i svensk försvarsplanering. Därför bör en offentlig utredning analysera inte bara de brister som uppenbarligen finns i det nuvarande beslutssystemet men också försöka presentera ett alternativt system som kan skapa bättre garantier för att framtida beslut i försvarsfrågor är bättre relaterade till omvärlden och förändringen i denna. Det svenska systemet med femåriga försvarsbeslut klarar inte att hänga med i de vilda svängar som inträffat under de sista femton åren och som mycket sannolikt kan förväntas komma att inträffa igen under de kommande decennierna.

Vilka åtgärder som kommer att vidtas för att förbättra Sveriges klumpiga och långsamma planeringssystem i försvarsfrågor får väl framtiden utvisa. Mycken politisk debatt kommer nog att äga rum innan någon avgörande förändring görs, och det är väl som det skall vara i sådana viktiga frågor. Dock finns det all anledning att utan dröjsmål rätta till det nu alldeles snedvridna värnpliktssystemet utan längre dispyter. Det nuvarande svenska systemet för att kalla in värnpliktiga är både ekonomiskt ineffektivit och socialt orättvist. Det krävs ingen utredning för att dra slutsatsen att det borde avskaffas omgående. Ett system med frivilliga yrkessoldater vore bäst, men det minsta man kan begära är att ett rättvist lotterisystem införs i stället för det nuvarande ojämlika urvalssystemet.

Referenser

Anderson, Martin, Registration and the Draft, Hoover Press publ.242, 1981

Besparingsmål i Försvarsmaktens krigsorganisation, Riksrevisionsverket, 1994-06-16

Björk, Anders, artikel i Sydsvenska Daglbadet den 17 juli 1994

Bowman, William et al. ed., The All-Volunteer Force after a Decade, Pergamon-Brassay's, 1986

Dewar, James A. et al., Assumption-Based Planning, RAND, 1993

Försvarsstatistik, Försvarsdepartementet, olika årgångar

Gates Commission, Report of the President's Commission on an All-Volunteer Force, U.S. Government Printing Press, 1970

Mc Cormick, Gordon H., Stranger than Fiction, Soviet Submarine Operations in Swedish Waters, RAND, 1990, R-3776-AF

Miller, James C., Why the Draft? The Case for a Volunteer Army, Penguin Books, 1986

Nilsson, Ann-Sofie (red.), Sveriges säkerhetspolitiska vägval, Folk och Försvar, Borås 1994

Propositioner, 1981/82:102, 1982/83:100, 1983/84:100, 1986/87:95, 1987/88:100, 1989/90:100, 1990/91:102, 1992/93:100,1991/92:101

Report on the Bottom-Up Review, U.S. Department of Defense, October 1993

SOU 1979:42 Vår säkerhetspolitik

SOU 1985:23 Svensk säkerhetspolitik inför 90-talet

SOU 1991:91 Forskning och utveckling för totalförsvaret

SOU 1992:139 Totalförsvarsplikt

SOU 1994:11 Om kriget kommit...

Ståhl, Ingemar, Försvaret betraktat som en uppsättning av reala optioner privat not, april 1994

Teknik, industri och försvar inför 90-talet, rapport från IVA och Kungl. Krigsvetenskapsakademien, IVA meddelande 231, Stockholm 1981

The Military Balance, International Institute for Strategic Studies, olika årgångar

Warner, John T. och Beth J. Asch, The Economics of Military Manpower, draftpaper, RAND Corp., 1994

Öberg, Ulf C., Om EG-rätten, medlemsstaternas försvarsindustri och nationella säkerhetsintressen, FIND-projektet, FOA Rapport A 10046-1.3

Abstract

For several decades, defense expenditures have occupied a rather low rank in the national political debate in Sweden. There has been a tacit concensus among policy makers and political parties on the basic tenets of Swedish defense which were put in place after World War II. The central goals for Sweden's national security policy have been to stay out of armed conflicts abroad and to make it unprofitable for anyone to invade Swedish territory. This led to neutrality as the major principle in foreign policy, to non-membership in peace-time military alliances, and to general support for the idea that Swedish defense should be as capable as possible.

This study argues that, as a general model for policy making, these principles are no longer applicable and require a reevaluation from the ground up. First, since the disappearance of the USSR and the Warszaw Pact, the threat of a war in Europe has been reduced very significantly and the potential for Sweden being drawn into a conflict now seems more remote than ever. Second, the public finances in Sweden are currently so strained that reductions in defense expenditures have become a necessity. Third, there is a new government in Sweden with a somewhat different outlook on defense than its predecessor, and this will undoubtedly influence developments in both foreign policy and national defense. Fourth, the traditional Swedish practice of presenting a five-year defense plan around which annual budgets are then built no longer fits an environment characterized by rapid changes.

It is shown in the study that the fundamental principle of a strong defense as a deterrence against an invasion has not really been as binding on defense policies in Sweden as official statements would have one believe. Swedish war planners have made it a basic assumption that Sweden would only be attacked in the context of a major war in Europe. On that basis, the threat of war in Sweden must have increased significantly during the 1980s, as tensions grew between the

alliances led by the two major powers and as military capability increased significantly on both sides. Yet these developments did not lead to increased defense expenditures in Sweden, which throws considerable doubt on the official goals of having a strong defense as a pillar of the policy of neutrality. Likewise, after the breakdown of the Warszaw Pact, Swedish defense expenditures have not declined as the threat has virtually disappeared. Clearly, over the last fifteen years, there has not been any direct connection between changes in the threat of war and the level of defense expenditures in Sweden.

This study argues that, by making such a connection, Swedish policy makers can now create a credible new model for defense planning that will achieve two central objectives: first, support of the continued central goal for Sweden's national security policy, i.e., to stay out of future wars; second, the creation of a significant peace dividend for the foreseeable future. The two conditions that make this feasible now are that any threat against Sweden that might have existed in the past has disappeared – which argues for taking out a sizeable peace dividend – and that it will be several years before that threat can reemerge – which argues for putting in place a reconstitution plan that will allow the rebuilding of as strong a national defense as Sweden can muster in time to meet the reemergent threat.

Unlike past Swedish defense planning, this requires tying annual defense expenditures closely to changes in the perceived threat. The basis for national defense should not be, as in the past, a high current level of defense expenditures, but a realistic multi-year reconstitution plan that is tied to changes in the external threat. The most important requirement in such a model is a credible political commitment to rebuilding defense in response to signals of a growing threat from abroad. This is of course the most important weakness of the past Swedish planning model: it has not proved politically credible since defense expenditures have been so poorly aligned with changes in the threat. The study therefore argues that one way in which Swedish defense policies of the future can be made more credible is for Sweden to become a member of a peacetime defense alliance, e.g., with the other Scandinavian countries or NATO. Also, the study makes a strong argument that the practice of five year defense plans should be discarded as unworkable in a rapidly changing external environment.

A major point of the study is to show that Sweden currently has an extremely inefficient and inequitable version of compulsory military service. Only about half of each eligible cohort is called up, and the selection method used picks the most qualified for each position. Since these recruits are likely to have the best earnings capacity in private jobs, the system maximizes the economic cost of compulsory service. The study shows that an economically more efficient system would be either a volunteer force of professionals or an equitable lottery to pick those who should serve in the military.

Förteckning över ESO:s tidigare publicerade rapporter

Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) är en kommitté (B 1981:03) under Finansdepartementet. Dess huvuduppgift är att bredda och fördjupa underlaget för budgetpolitiska och samhällsekonomiska avgöranden. En särskild uppgift är att belysa frågor om den offentliga sektorns effektivitet och produktivitet. Expertgruppen arbetar främst genom att lämna uppdrag till myndigheter, institutioner och forskare. Rapporterna publiceras i departementsserien eller i annan lämplig form.

I Ds-serien har ESO tidigare utgivit följande rapporter

1982

- Perspektiv på besparingspolitiken (Ds B 1982:3)
- Inkomstfördelningseffekter av livsmedelssubventioner (Ds B 1982:7)
- Perspektiv på budgetunderskottet, del 1. Budgetunderskottens teori och politik. Statens budgetfinansiering och penningpolitiken (Ds B 1982:9)
- Offentliga tjänster på fritids-, idrotts- och kulturområdena (Ds B 1982:10)
- Ökad produktivitet i offentlig sektor – en studie av de allmänna domstolarna (Ds B 1982:11)

1983

- Staten och kommunernas expansion – några olika styrmedel (Ds Fi 1983:3)
- Enhetligt barnstöd? (Ds Fi 1983:6)
- Perspektiv på budgetunderskottet, del 2. Fördelningseffekter av budgetunderskott. Hushållsekonomi och budgetunderskott (Ds Fi 1983:7)
- Minskad produktivitet i offentlig sektor – en studie av patent- och registreringsverket (Ds Fi 1983:18)
- Driver subventioner upp kostnader? – prisbildningseffekter av statligt stöd (Ds Fi 1983:19)
- Administrationskostnader för några transfereringar (Ds Fi 1983:22)
- Generellt statsbidrag till kommuner – modellskisser (Ds Fi 1983:26)
- Produktivitet i privat och offentlig tandvård (Ds Fi 1983:27)
- Perspektiv på budgetunderskottet, del 3. Budgetunderskott, portföljval och tillgångsmarknader. Modellsimuleringar av offentliga besparingar m.m. (Ds Fi 1983:29)
- Fördelningseffekter av kommunal barnomsorg (Ds Fi 1983:30)
- Administrationskostnader för våra skatter (Ds Fi 1983:32)

1984

- Vem utnyttjar den offentliga sektorns tjänster? (Ds Fi 1984:2)
- Perspektiv på budgetunderskottet, del 4. Budgetunderskott, utlandsupplåning och framtida konsumtionsmöjligheter. Budgetunderskott, efterfrågan och inflation (Ds Fi 1984:3)
- Konstitutionella begränsningar i riksdagens finansmakt – behov och tänkbara utformningar (Ds Fi 1984:7)
- Är subventioner effektiva? (Ds Fi 1984:8)
- Marginella expansionsstöd – ekonomiska och administrativa effekter (Ds Fi 1984:12)
- Transfereringar och inkomstskatt samt hushållens materiella standard (Ds Fi 1984:17)
- Parlamentet och statsutgifterna – hur finansmakten utövas i nio länder (Ds Fi 1984:18)

- Återkommande kostnads- och prestationsjämförelser – en metod att främja effektiviteten i offentlig tjänsteproduktion (Ds Fi 1984:19)

1985

- Statsskuldräntorna och ekonomin – effekter på inkomst- och förmögenhetsfördelningen samt på den samlade efterfrågan i samhället (Ds Fi 1985:2)
- Produktions-, kostnads- och produktivitetsutveckling inom offentligt bedriven hälso- och sjukvård 1960–1980 (Ds Fi 1985:3)
- Produktions-, kostnads- och produktivitetsutveckling inom den sociala sektorn 1970–1980 (Ds Fi 1985:4)
- Transfereringar mellan den förvärvsarbetande och den äldre generationen (Ds Fi 1985:5)
- Frivilligorganisationer – alternativ till den offentliga sektorn? (Ds Fi 1985:6)
- Organisationer på gränsen mellan privat och offentlig sektor – förstudie (Ds Fi 1985:7)
- Produktions-, kostnads- och produktivitetsutveckling inom vägsektorn (Ds Fi 1985:9)
- Skatter och arbetsutbud (Ds Fi 1985:10)
- Sociala avgifter – problem och möjligheter inom färdtjänst och hemtjänst (Ds Fi 1985:11)
- Egen regi eller entreprenad i kommunal verksamhet – möjligheter, problem och erfarenheter (Ds Fi 1985:12)

1986

- Produktions-, kostnads- och produktivitetsutveckling inom armén och flygvapnet (Ds Fi 1986:1)
- Samhällsekonomiskt beslutsunderlag – en hjälp att fatta beslut (Ds Fi 1986:2)
- Effektivare sjukvård genom bättre ekonomistyrning (Ds Fi 1986:3)
- Effekter av statsbidrag till kommuner (Ds Fi 1986:7)
- Byråkratiseringstendenser i Sverige (Ds Fi 1986:8)
- Svensk inkomstfördelning i internationell jämförelse (Ds Fi 1986:12)
- Offentliga tjänster – sökarljus mot produktivitet och användare (Ds Fi 1986:13)
- Kostnader och resultat i grundskolan – en jämförelse av kommuner (Ds Fi 1986:14)
- Regleringar och teknisk utveckling (Ds Fi 1986:15)
- Socialbidrag. Bidragsmottagarna: antal och inkomster. Socialbidragen i bidragssystemet (Ds Fi 1986:16)
- Produktions-, kostnads- och produktivitetsutveckling inom den offentligt finansierade utbildningssektorn 1960–1980 (Ds Fi 1986:17)
- Offentliga utgifter och sysselsättning (Ds Fi 1986:29)

1987

- Att leva på avgifter – vad innebär en övergång till avgiftsfinansiering? (Ds Fi 1987:2)
- Vägar ut ur jordbruksprisregleringen – några idéskisser (Ds Fi 1987:4)
- Kvalitetsutvecklingen inom den kommunala äldreomsorgen 1970–1980 (Ds Fi 1987:6)
- Produktkostnader för offentliga tjänster – med tillämpningar på kulturområdet (Ds Fi 1987:10)
- Integrering av sjukvård och sjukförsäkring (Ds Fi 1987:11)

1988

- Kvalitetsutvecklingen inom den kommunala barnomsorgen (Ds 1988:1)
- Från patriark till part – spelregler och lönepolitik för staten som arbetsgivare (Ds 1988:4)
- Produktivitetsutvecklingen i kommunal barnomsorg 1981–1985 (Ds 1988:5)
- Prestationer och belöningar i offentlig förvaltning (Ds 1988:18)
- Subventioner i kritisk belysning (Ds 1988:28)

- Hur stor blev tvåprocentaren? Erfarenheter från en besparingsteknik (Ds 1988:34)
- Effektiv realkapitalanvändning i kommuner och landsting (Ds 1988:51)
- Alternativ i jordbrukspolitiken (Ds 1988:54)
- Kvalitet och kostnader i offentlig tjänsteproduktion (Ds 1988:60)
- Vad kan vi lära av grannen? Det svenska pensionssystemet i nordisk belysning (Ds 1988:68)

1989

- Hur man mäter sjukvård – exempel på kvalitets- och effektivitetsmätning (Ds 1989:4)
- Lönestrukturen och den "dubbla obalansen" – en empirisk studie av löneskillnader mellan privat och offentlig sektor (Ds 1989:8)
- Beställare-utförare – ett alternativ till entreprenad i kommuner (Ds 1989:10)
- Vad ska staten äga? De statliga företagen inför 90–talet (Ds 1989:23)
- Statsbidrag till kommuner: allt på en check eller lite av varje? En jämförelse mellan Norge och Sverige (Ds 1989:26)
- Produktivitetsmätning av folkbibliotekens utlåningsverksamhet (Ds 1989:42)
- Bostadsstödet – alternativ och konsekvenser (Ds 1989:47)
- Kommunal förmögenhetsförvaltning i förändring: citykommunerna Stockholm, Göteborg och Malmö (Ds 1989:56)
- Hur ska vi få råd att bli gamla? (Ds 1989:59)
- Arbetsmarknadsförsäkringar (Ds 1989:68)

1990

- Bostadskarriären som förmögenhetsmaskin (Ds 1990:29)
- Skola? Förskola? Barnskola! (Ds 1990:31)
- Statens dolda kapital. Aktivt ägande: exemplet Vattenfall (Ds 1990:36)
- Sjukvårdskostnader i framtiden – vad betyder åldersfaktorn? (Ds 1990:39)
- Läkemedelsförmånen (Ds 1990:81)

1991

- Målstyrning och resultatuppföljning i offentlig förvaltning (Ds 1991:19)
- Metoder i forskning om produktivitet och effektivitet med tillämpningar på offentlig sektor (Ds 1991:20)
- Vad kostar det? Prislista för statliga tjänster (Ds 1991:26)
- Det framtida pensionssystemet – två alternativ (Ds 1991:27)
- Skogspolitik för ett nytt sekel (Ds 1993:31)
- Prestationsbaserad ersättning i hälso- och sjukvården – vad blir effekterna? (Ds 1991:49)
- Ostyriga projekt – att styra och avstyra stora kommunala satsningar (Ds 1991:50)
- Marginaleffekter och tröskeleffekter – barnfamiljerna och barnomsorgen (Ds 1991:66)
- SJ, Televerket och Posten – bättre som bolag? (Ds 1991:77)

1992

- Skatteförmåner och särregler i inkomst- och mervärdeskatten (Ds 1992:6)
- Frihandeln ett hot mot miljöpolitiken – eller tvärtom? (Ds 1992:12
- Växthuseffekten – slutsatser för jordbruks-, energi- och skattepolitiken (Ds 1992:15)
- Fattigdomsfällor (Ds 1992:25)
- Vad vill vi med socialförsäkringarna? (Ds 1992:26)
- Statliga bidrag – motiv, kostnader, effekter? (Ds 1992:46)
- Hur bra är vi? Den svenska arbetskraftens kompetens i internationell belysning (Ds 1992:83)

- Slutbudsmetoden – ett sätt att lösa tvister på arbetsmarknaden utan konflikt (Ds 1992:88)
- Kommunerna som företagsägare – aktiv koncernledning i kommunal regi (Ds 1992:111)
- Press och ekonomisk politik – tre fallstudier (Ds 1992:124)
- Statsskulden och budgetprocessen (Ds 1992:126)

1993

- Presstödets effekter – en utvärdering (Ds 1993:20)
- Hur välja rätt investeringar i transportinfrastrukturen? (Ds 1993:22)
- Lönar sig förebyggande åtgärder? Exempel från hälso- och sjukvården och trafiken (Ds 1993:37)
- Social Security in Sweden and Other European Countries – Three Essays (Ds 1993:51)
- Idrott åt alla? – Kartläggning och analys av idrottsstödet (Ds 1993:58)

1994

- Att rädda liv – Kostnader och effekter (Ds 1994:14)
- Varför kulturstöd? – Ekonomisk teori och svensk verklighet (Ds 1994:16)
- Kvalitets- och produktivitetsutvecklingen i sjukvården 1960–1992 (Ds 1994:22)
- Kvalitet och produktivitet – Teori och metod för kvalitetsjusterade produktivitetsmått (Ds 1994:23)
- Den offentliga sektorns produktivitetsutveckling 1980–1992 (Ds 1994:24)
- Det offentliga stödet till partierna – Inriktning och omfattning (Ds 1994:31)
- Den svenska insolvensrätten – Några förslag till förbättringar inom konkurshanteringen m.m. (Ds 1994:37)
- Budgetunderskott och statsskuld – Hur farliga är de? (Ds 1994:38)
- Bensinskatteförändringars effekter (Ds 1994:55)
- Skolans kostnader, effektivitet och resultat – En branschstudie (Ds 1994:56)
- Den offentliga sektorns produktivitetsutveckling 1980–1992. Bilagor (Ds 1994:71)
- Valfrihet inom skolan – Konsekvenser för kostnader, resultat och segregation (Ds 1994:72)
- En Social Försäkring (Ds 1994:81)
- Fördelningseffekter av offentliga tjänster (Ds 1994:86)
- Nettokostnader för transfereringar i Sverige och några andra länder (Ds 1994:133)
- Skatter och socialförsäkringar över livscykeln – En simuleringsmodell (Ds 1994:135)

I andra serier utgivna rapporter m.m.
I följande förteckning ingår dock inte de rapporter som publicerats som bilagor till långtidsutredningarna.

Tidigare publicerat

- Besparingar genom avregleringar (RRV, 1982, Dnr 1982:999)
- Vem skall betala jordbrukets rationalisering? (Statskontorets småskrifter 9, 1983)
- Inför omprövningen. Alternativ till dagens socialförsäkringar (Liber Förlag 1983)
- Statsförvaltningen behöver nya organisationsformer – förstudie (RRV, 1984, Dnr 1983:18)
- Kostnader för offentliga tjänster i Norden. KRON-projektet (Statskontoret 1983:18)
- Hur stor är den offentliga sektorn? Johan A. Lybeck (Liber Läromedel, 1984)
- Varför blev de dyrare? Kostnadsutvecklingen för statliga reformer (RRV, 1984. Dnr 1984:334)
- Erfarenheter av stora omorganisationer, styrning – genomförande (Statskontoret 1985:4)
- Erfarenheter av stora omorganisationer, tre fallstudier (Statskontoret 1985:5)
- Statliga tjänsteproduktion – produktivitetsutveckling 1960–80 (Statskontoret 1985:15)
- Långa handläggningstider i offentlig verksamhet (RRV 1985, Dnr 1984:695)
- Kvalitetssäkring – att mäta, värdera och utveckla sjukvårdens kvalitet (Spri-rapport 230, 1987)
- FoU – en resurs för utveckling av offentliga tjänster? En studie av lokalt utvecklingsarbete inom kriminalvård och barnomsorg (Statskontoret 1989:39)
- En "skattereform" för socialförsäkringar? Red. Klas Eklund (Publica, 1993)

1994

- I fädrens spår... "Den svenska infrastrukturens historiska utveckling och framtida utmaningar" Arne Kaijser (Carlssons 1994)
- Social Security in Sweden – How to Reform the System
  Engelsk sammanfattning av En Social Försäkring (Ds 1994:81)

Departementsserien 1994

Kronologisk förteckning

1. Myndigheternas skrivregler – 3:e upplagan. SB/Fi.
2. Utredningar om elmarknadsreformen. N.
3. Förslag till skydd för området Ulriksdal - Haga - Brunnsviken - Djurgården. M.
4. Agenda 2000. – Svensk forskning i ett EG-perspektiv. Rosenbad den 14 december 1993. Rapport Nr. 4. U.
5. Agenda 2000. – Arbetsgrupp under ledning av David Magnusson. "Staten och forskningen" Arbetsgrupp under ledning av Gunnar Engström. "Staten, forskningen och näringslivet" Rapport Nr. 5. U.
6. Agenda 2000. – Scandinavian Institute for Research in Entrepreneurship. I tanke och handling – lära för småföretagare. Rapport Nr. 6. U.
7. Bostadsrätt. Bostadsrättsföreningens och panthavares rätt till betalning, tvångsförsäljning m.m. Ju.
8. Vissa frågor rörande svensk trädgårdsnäring. Jo.
9. Från samhällsguide till medborgarkontor. C.
10. Rättskapacitet och immunitet och privilegier inom Konferensen om säkerhet och samarbete i Europa (ESK). UD.
11. Agenda 2000. – Universiteten och högskolorna i den fortsatta kompetensutvecklingen. Rapport Nr. 7. U.
12. Vissa frågor rörande föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning. S.
13. Lex Britannia. A.
14. Att rädda liv – Kostnader och effekter. Fi.
15. Hur tre blir ett – finansiell samordning mellan socialförsäkring, hälso- och sjukvård och social-tjänst. S.
16. Varför kulturstöd? Ekonomisk teori och svensk verklighet. Fi.
17. Remissammanställning Specialdomstolarna i framtiden (Ds 1993:34). Ju.
18. Agenda 2000. – Lorentz Lyttkens. Kompetens och individualisering. Rapport Nr. 8. U.
19. Agenda 2000. – Ingenjörsvetenskapsakademien. Avd. XII. Hur vi tar Sverige in i informationssamhället nu – till gagn för sysselsättning och tillväxt. Rapport Nr 9. U.
20. Särskilda konkurrensregler för lantbruket. N.
21. Agenda 2000. – Kari Marklund. Sveriges Tekniska Attachéer i USA, Frankrike och Japan. Ny informationsteknologi i undervisningen. Rapport Nr 10. U.
22. Kvalitets- och produktivitetsutvecklingen i sjukvården 1960-1992. Fi.
23. Kvalitet och produktivitet – Teori och metod för kvalitetsjusterade produktivitetsmått. Fi.
24. Den offentliga sektorns produktivitetsutveckling 1980-1992. Fi.
25. Förslag till struktur i systemet för industri-forskning. N.
26. Beskattning av utdelning och fåmansföretag. Fi.
27. Entreprenader på nya spår. K.
28. Förändrad kraftvärmebeskattning + bilagor. Fi.
29. Oskäliga avtalsvillkor m.m. Införlivande med svensk rätt av EG:s direktiv om oskäliga villkor i konsumentavtal. Ju.
30. Agenda 2000. – Stefan Fölster, Åke E Andersson. Utbildningskonton. Rapport Nr 11. U.
31. Det offentliga stödet till partierna – Inriktning och omfattning. Fi.
32. Konkursernas och kreditförlusternas geografi. A.
33. Så fungerar miljöskatter! M.
34. Agenda 2000. – Utbildningsdepartementet. Internationella jämförelser och svenska perspektiv – statistiskt underlag för Agenda 2000. Rapport Nr 12. U.
35. Agenda 2000. – Kunskap och kompetens för nästa århundrade. En första analys. U.
36. Snöskotern i naturen. Snöskotertrafikens effekter på naturmiljön. M.
37. Den svenska insolvensrätten – Några förslag till förbättringar inom konkurshanteringen m.m. Fi.
38. Budgetunderskott och statsskuld – Hur farliga är de? Fi.
39. Remissammanställning – Lokal demokrati i utveckling. C.
40. Statens roll inom vård och omsorg. S.
41. Remissvaren på FOB 90-komissionens förslag. Fi.
42. Konkurrensrättens tillämpning på ekonomiska föreningar – några principiella frågeställningar. N.
43. Lokal och regional förvaltning i Norden. C.
44. Olika typer av fordonskontroll och effekterna av den periodiska kontrollen. K.
45. Självstyrelse och demokrati – forskningens frontlinjer. C.

Departementsserien 1994

Kronologisk förteckning

46. Särskolebarn - om samverkan, dialog och föräldrainflytande. U.
47. Bolagisering av statens maskinprovningar. Jo.
48. Sveriges medlemskap i den Europeiska Unionen. UD.
49. EG-direktiv om upphovsrätt
    - uthyrning och utlåning
    - satellit- och kabelsändningar. Ju.
50. Valfrihetsrevolutionen i praktiken. S.
51. Skyddet för enskilda personers privatliv. En studie. Ju.
52. Småföretagens riskkapitalförsörjning. N.
53. Motiv för offentliga åtaganden. Fi.
54. Remissammanställning över betänkandet SOU 1993:71 Organisationernas bidrag. C.
55. Bensinskatteförändringars effekter. Fi.
56. Skolans kostnader, effektivitet och resultat - En branschstudie. Fi.
57. Den framtida efterfrågan på läkare m.m. S.
58. Links between Development Assistance and Donor Country Exports - the Case of Sweden. (SASDA) UD.
59. Förstärkt bostadsrätt - en enklare modell av ägarlägenheter. Ju.
60. Sveriges medlemskap i den Europeiska Unionen - preliminär svensk avtalstext. UD.
61. 1993 års redovisning av utvecklingen i kommuner och landsting. C.
62. Omräkningsförfarande vid fastighetstaxeringen. Fi.
63. Demokratier kräva dessa partier. Svenska partiers medverkan i biståndet till demokratisk uppbyggnad i u-länder och östra Europa. UD.
64. Diskriminerande reklam. C.
65. Lag om järnvägsplanering. K.
66. Återlämnande av kulturföremål. Ku.
67. Gränssamarbete i utveckling. C.
68. Remissammanställning. Kart- och fastighetsverksamhet i myndighet och bolag. Principbetänkande (SOU 1993:99) av Lantmäteri- och inskrivningsutredningen. M.
69. Sammanställning av remissyttranden över betänkandet (SOU 1994:10) Anslutning till EU - Förslag till övergripande lagstiftning. UD.
70. Gula boken - Handläggningen av ärenden i regeringskansliet. SB.
71. Den offentliga sektorns produktivitetsutveckling 1980-1992. Bilagor. Fi.
72. Valfrihet inom skolan - Konsekvenser för kostnader, resultat och segregation. Fi.
73. Vissa avräkningsfrågor vid personskadeersättning. Ju.
74. EG:s arbetstidsdirektiv. A.
75. Is Swedish Aid Rational? A Critical Study of Swedish Aid Policy in the Period 1968-1993. (SASDA) UD.
76. En radio och TV i allmänhetens tjänst! Ku.
77. Evaluation of Swedish Development Co-operation with Guinea-Bissau. (SASDA) UD.
78. Ändringar i lagstiftningen för kreditinstitut och värdepappersbolag med anledning av nya EG-direktiv, m.m. Fi.
79. Lärarkåren vid universitet och högskolor under 1990-talet. U.
80. Elektronisk dokumenthantering inom skatteförvaltningen. Fi.
81. En Social Försäkring. Fi.
82. Sammanställning av remissyttranden över Pensionsarbetsgruppens betänkande Reformerat Pensionssystem (SOU 1994:20). S.
83. Avbrutna upphandlingar och interna bud. N.
84. Remissyttranden över Biståndsförvaltningsutredningens betänkande Rena roller i biståndet (SOU 1994:19). UD.
85. Barns rätt att komma till tals. Regler för familjerättsliga och sociala mål och ärenden Ju.
86. Fördelningseffekter av offentliga tjänster. Fi.
87. Naturvårdslagen och EU - förslag till lagändringar inför ett svenskt medlemskap. M.
88. Europeiska ekonomiska intressegrupperingar (EEIG). Ju.
89. Rätt att välja skolform. U.
90. Översyn av tjänstehundsförsörjningen. S.
91. Rätten till förtidspension och sjukpenning. S.
92. En ny alkoholpolitisk tillsyns- och tillståndsmyndighet samt förslag till ny alkohollag. S.
93. Handbok i frivilligt arbete. C.
94. Föreningen som entreprenör. C.
95. Tjänstestrukturen för åklagare, m.m. Ju.
96. Konkursgäldenären. Ju.
97. Finska i Sverige - ett inhemskt språk. U.
98. Vi är alla olika. En åtgärdsrapport om jämställdhet i skolan som en pedagogisk fråga och ett kunskapsområde. U.

Departementsserien 1994

Kronologisk förteckning

99. EMAS - ett system för miljöstyrning och miljörevision. M.
100. Den yrkesmässiga trafiken - samordnings- och genomförandefrågor. K.
101. Mot nya rättigheter. C.
102. Lokalt utvecklingsarbete och frivilligt arbete i norden. C.
103. Remissammanställning - Förtroendevaldas ansvar vid domstolstrots och lagtrots. C.
104. Sveriges medlemskap i den Europeiska unionen - remissyttranden över departementspromemorian (Ds 1994:48). UD.
105. Regler och villkor för ny marksänd TV. Ku.
106. SAREC:s svenska u-landsforskning - en utvärdering. UD.
107. Svenska författningar i översättning till främmande språk - en förteckning. SB.
108. Arbetsmarknad och arbetsmarknadspolitik 1993 - vändpunkten passerad. A.
109. Nya former för resegarantier. C.
110. Remissammanställning. Regionberedningens delbetänkande Västsverige och Skåne - regioner i förändring (SOU 1993:97). C.
111. Strategiska vägval för att öka värdet av teknisk-vetenskaplig information - en översyn av Sveriges Tekniska Attachéer. N.
112. Now's the time. An Evaluation of Swedish Development Cooperation with Nicaragua. (SASDA) UD.
113. An Evaluation of Swedish Development Cooperation with Tanzania. (SASDA) UD.
114. An Evaluation of Swedish Development Cooperation with Zambia. (SASDA) UD.
115. The Macroeconomics of Aid: Case studies of four countries. (SASDA) UD.
116. Att analysera omvärlden och framtiden - om idéer, kritik och praktik. C.
117. Utvärdering i offentliga sektorn - problem och lösningar. C.
118. Agenda 2000. - Utbildningskonton - ett alternativt förslag. Rapport Nr 13. U.
119. Agenda 2000. - Högre utbildade i företag. Rapport Nr 14. U.
120. Ändrade regler om ansvarigheten för oljeskador till sjöss. Ju.
121. Sveriges Nationalrapport om klimatförändringar. M.
122. Utblick mot frivillig verksamhet. En samhällsekonomisk förstudie. C.
123. Vi vill vara med och bestämma. C.
124. Ändringar i lagstiftningen om kärnsäkerhet och strålskydd med anledning av anslutningen till den Europeiska atomenergigemenskapen. M.
125. Tillsyn över revisorer. N.
126. Det svenska miljöarbetet i EU. M.
127. De upphovsrättsliga skyddstiderna. Ju.
128. Lotteriinspektionens verksamhet. C.
129. Vissa effektiviseringar på delgivningsområdet. Ju.
130. Kartläggning och utvärdering av jämställdhetsprojekt inom universitet och högskolor. U.
131. Remissammanställning över betänkandet SOU 1994:32 Mycket under samma tak. C.
132. Hållbart bistånd - det svenska biståndet efter UNCED. Volym 1 Huvudrapport. Volym 2 Särskilda studier. UD.
133. Nettokostnader för transfereringar i Sverige och några andra länder. Fi.
134. Sveriges Samarbete med Central- och Östeuropa. (SAU). UD.
135. Skatter och socialförsäkringar över livscykeln - En simuleringsmodell. Fi.
136. Hur täcker den statliga ersättningen kommunens kostnader för flyktingmottagandet? - uppföljning av kommunalt flyktingmottagande för flyktingar mottagna åren 1991-1993 under tiden januari 1991 t.o.m. juni 1994. Ku.
137. Studier av bistånd. Slutrapport från kommittén för analys av utvecklingssamarbete (SAU). UD.
138. En effektiv försvarspolitik? - Fredsvinst, beredskap och återtagning. Fi.

Departementsserien 1994

Systematisk förteckning

Statsrådsberedningen

Myndigheternas skrivregler - 3:e upplagan. [1]
Gula boken - Handläggningen av ärenden i regeringskansliet. [70]
Svenska författningar i översättning till främmande språk - en förteckning. [107]

Justitiedepartementet

Bostadsrätt. Bostadsrättsföreningens och panthavares rätt till betalning, tvångsförsäljning m.m. [7]
Remissammanställning
Specialdomstolarna i framtiden (Ds 1993:34). [17]
Oskäliga avtalsvillkor m.m. Införlivande med svensk rätt av EG:s direktiv om oskäliga villkor i konsumentavtal. [29]
EG-direktiv om upphovsrätt
- uthyrning och utlåning
- satellit- och kabelsändningar. [49]
Skyddet för enskilda personers privatliv. En studie. [51]
Förstärkt bostadsrätt - en enklare modell av ägarlägenheter. [59]
Vissa avräkningsfrågor vid personskadeersättning. [73]
Barns rätt att komma till tals. [85]
Europeiska ekonomiska intressegrupperingar (EEIG). [88]
Tjänstestrukturen för åklagare, m.m. [95]
Konkursgäldenären. [96]
Ändrade regler om ansvarigheten för oljeskador till sjöss. [120]
De upphovsrättsliga skyddstiderna. [127]
Vissa effektiviseringar på delgivningsområdet. [129]

Utrikesdepartementet

Rättskapacitet och immunitet och privilegier inom Konferensen om säkerhet och samarbete i Europa (ESK). [10]
Sveriges medlemskap i den Europeiska Unionen. [48]
Links between Development Assistance and Donor Country Exports - the Case of Sweden. (SASDA) [58]
Sveriges medlemskap i den Europeiska Unionen
- preliminär svensk avtalstext. [60]
Demokrati kräva dessa partier. Svenska partiers medverkan i bistånd till demokratisk uppbyggnad i u-länder och östra Europa. [63]
Sammanställning av remissyttranden över betänkandet (SOU 1994:10) Anslutning till EU
- Förslag till övergripande lagstiftning. [69]
Is Swedish Aid Rational? A Critical Study of Swedish Aid Policy in the Period 1968-1993. (SASDA) [75]
Evaluation of Swedish Development Co-operation with Guinea-Bissau. (SASDA) [77]
Remissyttranden över Biståndsförvaltningsutredningens betänkande Rena roller i biståndet (SOU 1994:19). [84]
Sveriges medlemskap i den Europeiska unionen
- remissyttranden över departementspromemorian (Ds 1994:48). [104]
SAREC:s svenska u-landsforskning
- en utvärdering. [106]
Now's the time. An Evaluation of Swedish Development Cooperation with Nicaragua. (SASDA) [112]
An Evaluation of Swedish Development Cooperation with Tanzania. (SASDA) [113]
An Evaluation of Swedish Development Cooperation with Zambia. (SASDA) [114]
The Macroeconomics of Aid: Case studies of four countries. (SASDA) [115]
Hållbart bistånd
- det svenska biståndet efter UNCED.
Volym 1 Huvudrapport.
Volym 2 Särskilda studier. [132]
Sveriges Samarbete med Central- och Östeuropa. (SAU). [134]
Studier av bistånd. Slutrapport från kommittén för analys av utvecklingssamarbete (SAU). [137]

Socialdepartementet

Vissa frågor rörande föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning. [12]
Hur tre blir ett - finansiell samordning mellan socialförsäkring, hälso- och sjukvård och socialtjänst. [15]
Statens roll inom vård och omsorg. [40]
Valfrihetsrevolutionen i praktiken. [50]
Den framtida efterfrågan på läkare m.m. [57]
Sammanställning av remissyttranden över Pensionsarbetsgruppens betänkande Reformerat Pensionssystem (SOU 1994:20). [82]
Översyn av tjänstehundsförsörjningen. [90]
Rätten till förtidspension och sjukpenning. [91]

Departementsserien 1994

Systematisk förteckning

En ny alkoholpolitisk tillsyns- och tillståndsmyndighet samt förslag till ny alkohollag. [92]

Kommunikationsdepartementet

Entreprenader på nya spår. [27]
Olika typer av fordonskontroll och effekterna av den periodiska kontrollen. [44]
Lag om järnvägsplanering. [65]
Den yrkesmässiga trafiken - samordnings- och genomförandefrågor. [100]

Finansdepartementet

Att rädda liv - Kostnader och effekter. [14]
Varför kulturstöd? Ekonomisk teori och svensk verklighet. [16]
Kvalitets- och produktivitetsutvecklingen i sjukvården 1960-1992. [22]
Kvalitet och produktivitet - Teori och metod för kvalitetsjusterade produktivitetsmått. [23]
Den offentliga sektorns produktivitetsutveckling 1980-1992. [24]
Beskattning av utdelning och fåmansföretag. [26]
Förändrad kraftvärmebeskattning + bilagor. [28]
Det offentliga stödet till partierna - Inriktning och omfattning. [31]
Den svenska insolvensrätten - Några förslag till förbättringar inom konkurshanteringen m.m. [37]
Budgetunderskott och statsskuld - Hur farliga är de? [38]
Remissvaren på FOB 90-komissionens förslag. [41]
Motiv för offentliga åtaganden. [53]
Bensinskatteförändringars effekter. [55]
Skolans kostnader, effektivitet och resultat - En branschstudie. [56]
Omräkningsförfarande vid fastighetstaxeringen. [62]
Den offentliga sektorns produktivitetsutveckling 1980-1992. Bilagor. [71]
Valfrihet inom skolan - Konsekvenser för kostnader, resultat och segregation. [72]
Ändringar i lagstiftningen för kreditinstitut och värdepappersbolag med anledning av nya EG-direktiv, m.m. [78]
Elektronisk dokumenthantering inom skatteförvaltningen. [80]
En Social Försäkring. [81]
Fördelningseffekter av offentliga tjänster. [86]
Nettokostnader för transfereringar i Sverige och några andra länder. [133]
Skatter och socialförsäkringar över livscykeln - En simuleringsmodell. [135]
En effektiv försvarspolitik? - Fredsvinst, beredskap och återtagning. [138]

Utbildningsdepartementet

Agenda 2000. - Svensk forskning i ett EG-perspektiv. Rosenbad den 14 december 1993. Rapport Nr. 4. [4]
Agenda 2000. - Arbetsgrupp under ledning av David Magnusson. "Staten och forskningen" Arbetsgrupp under ledning av Gunnar Engström. "Staten, forskningen och näringslivet" Rapport Nr. 5. [5]
Agenda 2000. - Scandinavian Institute for Research in Entrepreneurship. I tanke och handling - lära för småföretagare. Rapport Nr. 6. [6]
Agenda 2000. - Universiteten och högskolorna i den fortsatta kompetensutvecklingen. Rapport Nr. 7. [11]
Agenda 2000. - Lorentz Lyttkens. "Kompetens och individualisering". Rapport Nr. 8. [18]
Agenda 2000. - Ingenjörsvetenskapsakademien. Avd. XII. "Hur vi tar Sverige in i informationssamhället nu - till gagn för sysselsättning och tillväxt" Rapport Nr 9. [19]
Agenda 2000. - Kari Marklund. Sveriges Tekniska Attachéer i USA, Frankrike och Japan. Ny informationsteknologi i undervisningen. Rapport Nr 10. [21]
Agenda 2000. - Stefan Fölster, Åke E Andersson. Utbildningskonton. Rapport Nr 11. [30]
Agenda 2000. - Utbildningsdepartementet. Internationella jämförelser och svenska perspektiv - statistiskt underlag för Agenda 2000. Rapport Nr 12. [34]
Agenda 2000. - Kunskap och kompetens för nästa århundrade. En första analys. [35]
Särskolebarn - om samverkan, dialog och föräldrainflytande. [46]
Lärarkåren vid universitet och högskolor under 1990-talet. [79]
Rätt att välja skolform. [89]
Finska i Sverige - ett inhemskt språk. [97]
Vi är alla olika. En åtgärdsrapport om jämställdhet i skolan som en pedagogisk fråga och ett kunskapsområde. [98]

Departementsserien 1994

Systematisk förteckning

Agenda 2000. - Utbildningskonton
- ett alternativt förslag. Rapport Nr 13. [118]
Agenda 2000. - Högre utbildade i företag.
Rapport Nr 14. [119]
Kartläggning och utvärdering av jämställdhets-
projekt inom universitet och högskolor. [130]

Jordbruksdepartementet

Vissa frågor rörande svensk trädgårdsnäring. [8]
Bolagisering av statens maskinprovningar. [47]

Arbetsmarknadsdepartementet

Lex Britannia. [13]
Konkursernas och kreditförlusternas geografi. [32]
EG:s arbetstidsdirektiv. [74]
Arbetsmarknad och arbetsmarknadspolitik 1993
- vändpunkten passerad. [108]

Kulturdepartementet

Återlämnande av kulturföremål. [66]
En radio och TV i allmänhetens tjänst! [76]
Regler och villkor för ny marksänd TV. [105]
Hur täcker den statliga ersättningen kommunens
kostnader för flyktingmottagandet?
- uppföljning av kommunalt flyktingmottagande
för flyktingar mottagna åren 1991–1993 under
tiden januari 1991 t.o.m. juni 1994. [136]

Näringsdepartementet

Utredningar om elmarknadsreformen. [2]
Särskilda konkurrensregler för lantbruket. [20]
Förslag till struktur i systemet för industri-
forskning. [25]
Konkurrensrättens tillämpning på ekonomiska
föreningar - några principiella frågeställningar. [42]
Småföretagens riskkapitalförsörjning. [52]
Avbrutna upphandlingar och interna bud. [83]
Strategiska vägval för att öka värdet av
teknisk-vetenskaplig information
- en översyn av Sveriges Tekniska Attachéer. [111]
Tillsyn över revisorer.. [125]

Civildepartementet

Från samhällsguide till medborgarkontor. [9]
Remissammanställning - Lokal demokrati
i utveckling. [39]
Lokal och regional förvaltning i Norden. [43]
Självstyrelse och demokrati - forskningens
frontlinjer. [45]
Remissammanställning över betänkandet
SOU 1993:71 Organisationernas bidrag. [54]
1993 års redovisning av utvecklingen i
kommuner och landsting. [61]
Diskriminerande reklam. [64]
Gränssamarbete i utveckling. [67]
Handbok i frivilligt arbete. [93]
Föreningen som entreprenör. [94]
Mot nya rättigheter. [101]
Lokalt utvecklingsarbete och frivilligt
arbete i norden. [102]
Remissammanställning - Förtroendevaldas ansvar
vid domstolstrots och lagtrots. [103]
Nya former för resegarantier. [109]
Remissammanställning. Regionberedningens
delbetänkande Västsverige och Skåne
- regioner i förändring (SOU 1993:97). [110]
Att analysera omvärlden och framtiden
- om idéer, kritik och praktik. [116]
Utvärdering i offentliga sektorn
- problem och lösningar. [117]
Utblick mot frivillig verksamhet.
En samhällsekonomisk förstudie. [122]
Vi vill vara med och bestämma. [123]
Lotteriinspektionens verksamhet. [128]
Remissammanställning över betänkandet SOU 1994:32
Mycket under samma tak. [131]

Miljö- och naturresursdepartementet

Förslag till skydd för området Ulriksdal - Haga -
Brunnsviken - Djurgården. [3]
Så fungerar miljöskatter! [33]
Snöskotern i naturen. Snöskotertrafikens effekter
på naturmiljön. [36]
Remissammanställning. Kart- och
fastighetsverksamhet i myndighet och bolag.
Principbetänkande (SOU 1993:99) av
Lantmäteri- och inskrivningsutredningen. [68]
Naturvårdslagen och EU - förslag till
lagändringar inför ett svenskt medlemskap. [87]
EMAS - ett system för miljöstyrning och
miljörevision. [99]
Sveriges Nationalrapport om klimatförändringar. [121]
Ändringar i lagstiftningen om kärnsäkerhet och
strålskydd med anledning av anslutningen till den
Europeiska atomenergigemenskapen. [124]
Det svenska miljöarbetet i EU. [126]

FRITZES
Postadress: 106 47 Stockholm
Fax 08-20 50 21, Telefon 08-690 90 90
ISBN 91-38-13851-4
ISSN 0284-6012