

# 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 yttlig 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 bedömning 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