

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 våldets 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 krigsscenarioer 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 tumultartade 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.