

# Säkerhets- politik



# och försvars- planering

Lennart Grape/Bengt-Christer Ysander

STUDIER OCH DEBATT





Säkerhetspolitik  
och försvarsplanering



# Säkerhetspolitik och försvarsplanering

Av

LENNART GRAPE

och

BENGT-CHRISTER YSANDER



Studieförbundet Näringsliv och Samhälle

# Studier och debatt

utges av Studieförbundet Näringsliv och Samhälle  
Sköldungagatan 2 · Stockholm Ö · Telefon 08/23 25 20 · Postgiro 35 62 60  
Nr 2 1967 · 15:e årg.

Tryckt hos Bohusläningens AB, Uddevalla 1967

## SNS — STUDIEFÖRBUNDET NÄRINGSLIV OCH SAMHÄLLE

är en ideell sammanslutning av enskilda personer inom svenskt näringsliv, fristående från politiska partier och intresseorganisationer. Genom vetenskaplig forskning, konferenser samt studier och debatt i lokala grupper vill SNS sprida kunskap om ekonomiska och sociala förhållanden, stimulera till positiva insatser i arbets- och samhällsliv och till individuella ställningstaganden i den allmänna debatten.

# Innehåll

FÖRORD	7
INLEDNING	9
1 SÄKERHETSPOLITISKA UTGÅNGSPUNKTER	12
Försvarsplanering och försvarsdebatt	12
Samordnad säkerhetspolitik	15
Nya planeringsmetoder	21
Samordnad samhällsplanering	28
Försvarsorganisationens omvandling	29
2 DET INTERNATIONELLA SÄKERHETSSYSTEMET	33
Internationell politik och nationell säkerhet	33
Militärteknisk utveckling	37
Strategisk utveckling	40
Militärtekniskt framtidsperspektiv	44
Politisk utveckling	46
3 SVENSK SÄKERHET	50
Svensk utrikespolitik	51
Svensk försvarspolitik	54
Ekonomiska och sociala restriktioner	61
4 PLANERINGSPROBLEMET	65
Problemformulering	65
Definition av konfliktfall, aggressionsfall och angreppsfall	70
Urval av konfliktfall, aggressionsfall och angreppsfall	72
Studier av resursfördelning	80
Val av försvarssammansättning	86
Osäkerhet, flexibilitet och adaptivitet	92

5	OFFENTLIG RESURSFÖRDELNING	97
	Den statliga förvaltningsprocessen	97
	Ändamålsuppdelning — försvarsprogram	103
	Programplanering och prestationsplanering	107
	Decentraliseringsprinciper	111
	Fördelningsmått, kostnader och intäkter	113
	Planer och beslut	116
6	FÖRSVARETS PLANERING	122
	Planeringens villkor	122
	Försvarets budgetering	126
	Adaptiv långsiktplanering	132
7	FÖRSVARET OCH SAMHÄLLSPLANERINGEN	136
	Försvarets kostnader	137
	Försvarets andel av samhällsresurserna	142
	Försvaret och stabiliseringspolitiken	148
	Försvaret och lokaliseringspolitiken	151
	Försvaret och näringspolitiken	156
8	FÖRSVARSPLANERING OCH FÖRSVARSGRANSNING	165
	Säkerhetspolitisk samordning	167
	Politiska beslut och långsiktig försvarsplanering	169
	Försvarsbeslut, försvarsanslag och planeringsram	172
	Planeringens centrala ledningsorganisation	176
	Studier och planering	179
	Forskning och utveckling	185
	Försvarsplanering och försvarsopinion	189
	SAMMANFATTANDE FÖRSLAG	191
	Appendix A. NY ATOMDOKTRIN av Jan Prawitz	196
	Appendix B. MODELLER FÖR OFFENTLIG RESURSFÖRDELNING	220
	Appendix C. BALANSPLANERING OCH STRUKTURPLANERING	228

# Förord

Försvaret kan sägas vara landets största koncern. Det är också den svenska industrins viktigaste kund. Vad som händer med och inom försvaret är även ur ekonomisk synvinkel av betydande intresse för såväl allmänheten som näringslivet.

Denna bok ger en analys av försvarets långsiktiga planeringsproblem utifrån en säkerhetspolitisk helhetssyn. Analysen utmynnar i en rad förslag till såväl principiella som konkreta lösningar av de organisatoriska problem, som hör samman med en rationell långsiktsplanering.

Boken är inte att betrakta som något inlägg i den aktuella debatten om hur mycket Sveriges försvar skall kosta de närmaste åren. Den har dock en stark aktualitet genom sin kritiska men konstruktiva granskning av de beslutsmekanismer, genom vilka omfattning och inriktning av Sveriges försvar bestäms.

Skilda åsikter råder i fråga om hur omfattande statens aktiviteter bör vara. På en punkt existerar dock enighet: vad staten faktiskt ombesörjer bör den sköta så effektivt som möjligt. En genomtänkt långsiktsplanering är därvid oundgänglig. När det gäller den offentliga sektorns långsiktiga planering, har försvaret onekligen gått i tåten. Föreliggande bok är även att se som en studie i långsiktsplanering för offentliga aktiviteter överhuvud. Den är i viss mening en pendang till SNS tidigare utgivna bok om företagens långsiktiga planering. Jag är övertygad om att denna bok bör vara av stort intresse för näringslivets planerare.

Boken är författad av kansliråden vid försvarsdepartementet Lennart Grape och Bengt-Christer Ysander. För att bruka deras egen terminologi är boken i mycket resultatet av en iterativ pro-

## FÖRORD

cess. Manuskripten har vandrat fram och tillbaka mellan författarna så att det i efterhand är mycket svårt att identifiera de individuella bidragen. De teser, som presenteras i boken, utgör därför i hög grad resultatet av ett lagarbete. Som idégivare i arbetslaget har även forskningschefen vid försvarets forskningsanstalt Rolf Björnerstedt och kanslirådet vid försvarsdepartementet Ingemar Ståhl medverkat. Tankegångarna har också delvis dokumenterats tidigare i gemensamma rapporter från försvarets forskningsanstalt. Särskilt gäller detta FOA P rapport C-8171-11 om allmänna principer för planering och stridsekonomisk värdering.

Författarna har också kunnat utnyttja sina erfarenheter från arbetet inom försvarsdepartementets planerings- och budgetsekreteriat, vars chef departementsrådet Alf Resare och övriga medlemmar bidragit med råd och intresse.

Ingen framställning om svensk säkerhetspolitik vore fullständig utan en analys av kärnvapenproblemen. Under rubriken "Ny atomdoktrin" har 1. forskningsingenjören vid försvarets forskningsanstalt Jan Prawitz behandlat den svenska kärnvapenpolitiken (Appendix A).

SNS ber att å egna och författarnas vägnar få tacka alla dem som på olika sätt medverkat vid tillkomsten av denna bok.

Stockholm i december 1967

*Göran Albinsson*  
Verkst. direktör i SNS

# Inledning

Denna bok diskuterar varför Sverige behöver ett försvar samt hur landets försvar och vår säkerhetspolitik lämpligen bör utformas. Boken presenterar förslag om hur försvarets mål bör formuleras, hur planeringsproblemen bör lösas och hur planeringen bör organiseras.

Det finns många olika sätt att disponera en bok om försvarspolitik. En väg är att punkt för punkt kritiskt granska nuvarande organisation och gällande förfaranden och ge motiverade förslag till förbättringar. Denna bok följer en annan väg. Den ger en systematisk översikt av planeringsfrågorna och föreslår hur dessa bör lösas. Först i sista kapitlet sammanfattas de organisatoriska förändringar som krävs för att genomföra förslagen. Det kan därför finnas anledning att redan inledningsvis antyda hur försvarsproblemens formulering och lösning i boken skiljer sig från deras behandling i dagens organisation.

Vi har under det senaste året haft en för svenska förhållanden ovanligt intensiv försvarsdebatt, som nyligen tagit ny fart i samband med att ÖB:s utredningsresultat redovisades för den pågående försvarsutredningen. Den offentliga diskussionen har aktualiserat en rad centrala frågor, som denna bok söker besvara.

Mot vem eller mot vad skall Sverige försvara sig? Vilka försvarsambitioner är rimliga med hänsyn till landets begränsade resurser och hur skall dessa försvarsmål formuleras i termer av säkerhetspolitisk utveckling i världen eller potentiella angreppshot? Vem skall göra denna grundläggande politiska bedömning, ÖB eller Kungl. Maj:t och riksdag, och hur skall den göras?

I denna bok hävdas bl.a., att Sveriges försvar inte bör inriktas

mot att möta alla de typer av framtida angrepp som militärt och tekniskt bedöms som möjliga. De grundläggande besluten rörande försvarets dimensionering måste i högre grad än hittills grundas på en analys och bedömning av lönsamheten av skilda angrepp mot oss med hänsyn till en möjlig framtida motståndares olika intressen och engagemang. Urvalet av de angreppsfall, som skall styra utformningen av försvaret, bör göras — och göras kontinuerligt — av de politiska instanserna. Detta kräver en helt annan form av försvarspolitisk ledning än vad hittillsvarande system med periodiskt återkommande dialoger mellan ÖB och parlamentariska försvarskommittéer kan ge. Det ledningssystem som rekommenderas i boken innebär bl.a. att Kungl. Maj:t genom studie- och planeringsdirektiv anger utgångspunkterna för den löpande militära planeringen. Eftersom våra försvarsresurser aldrig kan ge oss skydd mot alla typer av framtida hot måste samtidigt försvarspolitiken i större utsträckning än hittills samordnas med säkerhetspolitiska ansträngningar inom bl.a. utrikespolitiken. I boken diskuteras olika åtgärder som på central nivå kan vidtagas i detta syfte. Bl.a. föreslås tillsättandet av en "samordningsminister" med egna administrativa resurser inom försvarsdepartementet och inrättandet av ett "säkerhetspolitiskt råd" med teknisk och industriell expertis.

En stor del av de pågående försvarsdiskussionerna gäller frågorna om hur mycket försvar och vilken typ av försvar Sverige får vid olika kostnadsramar. Nuvarande organisationsformer och budgeteringssystem inom försvaret gör det svårt även för de direkt ansvariga instanserna att formulera frågor och tolka svar utifrån försvarets mål. Försvarsdebatten har också gällt den långsiktiga militära planeringens inriktning och villkor och möjligheterna att avväga försvarets aktuella styrka mot försvarsbehov i en avlägsen framtid.

I denna bok presenteras en form av s.k. programplanering och programbudgetering för försvaret. Dessa förslag syftar att avlasta riksdag och Kungl. Maj:t från en stor del av den administrativa detaljregleringen och att göra det möjligt för dem att i stället inrikta sitt arbete på den långsiktiga avvägningen mellan olika mål för försvaret. Förslagen innefattar också långtgående reformer av den nu-

varande militära organisationen. Nuvarande försvarsgrensstaber ersättes bl.a. av en rad olika programstaber inbyggda i försvarsstaben. Försvarsgrensstabernas administrativa uppgifter gällande produktionen av förband övertas av ett gemensamt utbildningsverk. Det planeringssystem som skisseras i boken torde i sina huvuddrag även kunna tjäna som mönster för administrativt reformarbete inom statens civila verksamhetsområden. För den långsiktiga militära planeringen innebär rekommendationerna i boken att man i planeringen arbetar med alternativa framtida försvarssammansättningar för att i möjligaste mån undvika låsningar ifråga om långsiktig utgiftsnivå eller försvarssammansättning.

Förändrade försvarsutgifter kan innebära väsentliga variationer i orderingång och kanhända även sysselsättning både för försvarets egna anläggningar och för dess industrileverantörer. Det är därför naturligt att försvarets samband med arbetsmarknad och näringsliv ofta betonas i försvarsdebatten.

Bokens diskussion av dessa samhällsekonomiska aspekter på försvaret leder bl.a. fram till krav på en klarare redovisning av totalförsvarets direkta och indirekta resurskrav. Förslag presenteras även gällande bättre former för försvarets samordning med olika sysselsättningspolitiska åtgärder, med lokaliseringspolitiken och med den allmänna forsknings- och näringspolitiken.

En diskussion av svensk försvarspolitik måste utnyttja de redovisade erfarenheterna från supermakterna och från andra länder i Europa. Sveriges säkerhetspolitiska frågeställningar och planeringsproblem är emellertid delvis egenartade. Sveriges neutrala position och begränsade roll i förhållande till de dominerande maktblocken gör det speciellt viktigt att självständigt utarbeta försvarsdoktriner och säkerhetspolitiska bedömningar. Sverige måste självt välja och bedöma vilka typer av konflikter landet kan och bör skydda sig emot. Även ifråga om formerna för försvarsplanering och för ledning av offentlig verksamhet över huvudtaget, skiljer sig Sveriges planeringsinriktning från förhållandena inom de normgivande stormakterna.

# 1 Säkerhetspolitiska utgångspunkter

## Försvarsplanering och försvarsdebatt

Under många år har det rått relativ enighet om riktlinjerna för svensk säkerhetspolitik. Riksdagens beslut i försvarsfrågor har fattats i samförstånd mellan de stora partierna och utan att i nämnvärd grad engagera den politiska debatten. Även de utrikespolitiska problemen har oftast behandlats i parlamentarisk sämja. Denna borgfred i riksdagshuset har synts avspegla och befästa en viss brist på engagemang i säkerhetspolitiska frågor inom den offentliga debatten.

Frågan om svenska kärnvapen utgör dock ett undantag i fråga om politisk enighet. Kärnvapendebattens främsta kännetecken var och är emellertid inte skiljaktigheterna mellan partierna utan den splittrade opinionen inom partileden. För svensk säkerhetspolitik förlorade dock kärnvapenfrågan mycket av sin betydelse i och med att riksdagen valt att följa handlingsfrihetslinjen.<sup>1</sup>

En av de grundläggande slutsatserna i denna bok är att framtida handlingsfrihet är väsentlig i samband med frågor om svensk och internationell säkerhet. De långsiktiga planeringsbesluten måste vara flexibla nog att hålla olika handlingsalternativ öppna. Handlingslinjen kan därigenom successivt anpassas till utvecklingen och ibland även påverka denna. Den svenska handlingsfrihetslinjen i kärnvapenfrågan ger exempel på båda möjligheterna.

Mycket tyder på att de internationella frågorna och därmed även säkerhetspolitiken under de närmaste åren i allt större utsträckning kommer att engagera den offentliga debatten och måhända

<sup>1</sup> Se Appendix A: Ny atomdoktrin.

även framtinga alltmer genomtänkta och välmotiverade politiska ställningstaganden. Ökade kunskaper, förbättrad nyhetsförmedling och en tilltagande känsla av solidaritet med u-ländernas folk har gett underlag för denna utveckling. Sveriges deltagande med styrkor i FN:s fredsbevarande aktioner liksom landets medverkan i det internationella arbetet för nedrustning och stabilisering har otvivelaktigt bidragit till ett ökat allmänt intresse för de internationella säkerhetsproblemen. Diskussionen kring en svensk EEC-anslutning aktualiserar en långsiktig bedömning av allianssystemen och dessas relationer till skilda organisationer för ekonomisk och politisk integration liksom en förnyad bedömning av den svenska neutralitetspolitikens innebörd och konsekvenser. En omprövning av försvarspolitikens långsiktiga inriktning, som ansetts nödvändig bl.a. av statsfinansiella skäl, inleddes genom 1965 års försvarsutrednings arbete.

För att den säkerhetspolitiska debatten skall bli realistisk och fruktbar är det viktigt att den kan grundas på en rättvisande uppfattning om de verkliga beslutssituationerna i svensk säkerhetspolitisk planering och de möjliga konsekvenserna av olika alternativa handlingslinjer. Den offentliga debatt, som hittills förts, synes ofta ha saknat ett sådant underlag. Diskussionerna kring säkerhetspolitikens inriktning i Sverige har sällan förts i tillräckligt preciserade termer för att möjliggöra välgrundade slutsatser om konsekvenserna för försvarsorganisationens utformning eller för landets möjligheter att göra insatser vid skilda internationella förhandlingar. Olika förslag till materielanskaffning eller andra investeringar inom försvaret har sällan kunnat relateras till en klart uttalad säkerhetspolitisk motivering. En mycket stor del av försvarsdiskussionen har kretsat kring de politiska försvarsöverenskommelserna och förts i termer av planeringsramar och basbeloppssiffror, vilkas konkreta innebörd och motivering i termer av säkerhetspolitiska ambitioner och behov av försvareffekt har varit svåra att tyda.

Behovet av ett samordnat och systematiskt sätt att diskutera och planera de säkerhetspolitiska åtgärderna har under efterkrigstiden

blivit alltmer påtagligt bl.a. av det skälet, att vapensystemen successivt blivit inte bara mera förödande i sina verkningar utan också allt dyrare och mera tidskrävande att anskaffa.

Olika analysförfaranden och planeringsmetoder har därvid prövats. Under femtio- och sextioalet har i såväl Sverige som andra länder skilda former för långsiktsplanering inom försvaret successivt utvecklats och börjat tillämpas praktiskt. Detta utvecklingsarbete har inlett en omvälvning i fråga om försvarsorganisationens arbetsformer och metoder, vilken mycket litet uppmärksammats i debatten. De planeringsansatser och administrativa förfaranden, som utvecklats inom försvaret, har också ett vidare intresse, då liknande planeringsproblem aktualiseras inom alla samhällssektorer.

Vi skall med utgångspunkt i bl.a. dessa nya planeringsansatser söka ge en någorlunda systematisk framställning av den svenska försvarsplaneringens långsiktiga problem och alternativ. Utifrån en diskussion av försvarspolitikens mål och ledningsuppgifter skisseras en försvarspolitisk inriktning och ett planeringsförfarande, som på många punkter innebär en ganska radikal omläggning i förhållande till dagens situation. Bl.a. föreslås en relativt omfattande omorganisation på central nivå inom försvaret. Tonvikten i boken har emellertid lagts vid de principiella utgångspunkter och planeringsmetoder, som författarna anser bör gälla, oavsett hur den svenska försvarsplaneringen i detalj organiseras.

Bokens uppläggning kan åskådliggöras med följande rubriker:

1. *Samordnad säkerhetspolitik* eller möjligheten att utifrån en gemensam bedömning av de internationella säkerhetsproblemen motivera inriktningen av de svenska säkerhetspolitiska åtgärderna och bl.a. ange kriterier för Sveriges val av försvarssammansättning diskuteras i kap. 2—4 ("Det internationella säkerhetssystemet", "Svensk säkerhet" och "Planeringsproblemet").

2. *Nya planeringsmetoder*, avseende försvarets långsiktiga utveckling och de planerings-, budgeterings- och beslutssystem, som behövs för att utnyttja dessa metoder, presenteras i kap. 5—6 ("Offentlig resursfördelning" och "Försvarets planering").

3. *Samordnad samhällsplanering*, dvs. försvarets samordning med skilda samhällsambitioner och civila verksamhetsgrenar, samt möjligheterna att här formulera meningsfulla avvägningskriterier och kostnadsfördelningsprinciper, diskuteras utifrån de nya planeringsansatserna i kap. 7 ("Försvaret och samhällsplaneringen").

4. *Försvarsorganisationens omvandling* som en nödvändig konsekvens både av kraven på en politiskt mera samordnad säkerhetspolitik och av de nya planeringsmetodernas införande tas upp i det avslutande kap. 8 ("Försvarsplanering och försvarsorganisation").

Avslutningsvis ges också en sammanfattning av de organisationsförslag som framförts i olika kapitel.

Som en bakgrund till den senare, mera systematiska och detaljerade diskussionen skall först några problem inom dessa fyra områden i korthet presenteras.

## Samordnad säkerhetspolitik

### *Säkerhetspolitik*

*Strategiska* studier och forskning har tidigare främst framstått som militära angelägenheter, särskilt inom den del av världen, som brukar kallas Väst. Intresset för dessa frågor syns ha varit begränsat jämfört med de insatser, som gjorts inom *taktikens* område. Anledningen härtill kan ha varit att de strategiska problemen sällan betraktats som svåra eller kritiska. De har oftast kunnat lösas med hjälp av ett antal strategiska grundprinciper eller regler, vilka ofta ansetts vara tidlösa och oberoende av förändringar i övrigt.

Den strategiska debatt, som tog fart i mitten på femtiotalet i Väst, medförde en väsentlig vidgning av strategibegreppet. Ny-tänkandet hade sin grund i de bedömda konsekvenserna av en ohämmad användning av kärnvapen i en konflikt. Politiker och strateger insåg, att strävan att uppnå politiska mål inte var värd risken av ett krig, där dessa vapen utnyttjas i stor skala. Målet för det nationella strategiska tänkandet måste därför vara att hindra

uppkomsten av alla slags militära konflikter eller åtminstone sådana, som kan tänkas utvecklas till ett okontrollerbart kärnvapenkrig. Detta innebar särskilt för de stora nationerna en helt ny inriktning av det strategiska tänkandet. Strategins främsta mål var ej längre seger i militära konflikter; det centrala blev att förebygga sådana konflikter.

Studier och forskning för att utforma dylika strategier har följaktligen blivit nationella — och internationella — angelägenheter av vikt. Nyttänkandet har inneburit en bredare tvärvetenskaplig ansats på problemen. Avskräckningsbegreppet, förhandlingstekniken i konfliktsituationer, stabiliseringssträvandena ifråga om den internationella miljön och vapensystemval utgör exempel på problemområden vid studier av nationella strategier. Redan av dessa exempel framgår, att det är fråga om en integrerad studie- och forskningsverksamhet, som måste innefatta representanter från praktiskt taget alla vetenskapliga discipliner.

I Sverige har termen *säkerhetspolitik* börjat användas för att antyda den nämnda utvidgningen av strategibegreppet men en viss tveksamhet torde råda om vad som skall inrymmas i begreppet. Olika ansatser till definitioner har gjorts. I denna bok förutsätts, att säkerhetspolitiken omfattar *alla åtgärder på det nationella och internationella planet, vilka kan vidtas i syfte att dels förebygga konflikter, som kan medföra risk för användning av väpnat hot eller militära sanktionsmedel mot Sverige, dels kontrollera och avveckla sådana konflikter, om de trots alla ansträngningar skulle uppstå.*

Några konsekvenser av vår tolkning av säkerhetspolitikens innehåll bör understrykas. Om säkerhet skulle jämföras med nationell handlingsfrihet, kommer olika former av internationell integration och internationella överenskommelser att stå i ett motsatsförhållande till säkerhetskraven. En stor del av aktiviteten inom den internationella politiken syftar ju till att genom olika former av samverkan skapa primära säkerhetsgarantier, varvid de enskilda nationerna frivilligt måste göra avkall på den nationella handlingsfriheten i vissa avseenden. Det existerar följaktligen ett självklart

samband mellan nationell säkerhetspolitik och internationell politik. Även för en säkerhetspolitik med snävt nationell inriktning bör åtgärder på det internationella planet spela en central roll. Freds- och konfliktstudier bör kunna ingå som led i underlagsarbetet för säkerhetspolitiken enligt denna allmänna tolkning.

Vår avgränsning av begreppet säkerhetspolitik understryker, att det inte så mycket rör sig om vissa speciella typer av politiska åtgärder som om *en grundläggande aspekt på nästan all politisk verksamhet*. Kravet på säkerhetspolitisk samordning är tvingande. För Sveriges del är det t.ex. inte bara de stora handelspolitiska frågorna kring EEC-anslutning och GATT-avtal eller u-landshjälpens storlek och utformning, som kan få betydelsefulla säkerhetspolitiska konsekvenser. En förläggning till Sverige av CERN:s gigant-accelerator med tillhörande internationella forskarbesättning eller de nyligen fastslagna riktlinjerna för den framtida jordbrukspolitiken kan påverka det säkerhetspolitiska manöverutrymmet i framtiden i lika hög grad som många delbeslut rörande försvaret. *Försvarspolitik* i traditionell mening är således endast *ett* instrument för säkerhetspolitiken.



### *Samordnad säkerhetspolitik*

Det existerar inom säkerhetspolitiken en hel serie skilda planeringsinstanser ovanför och bredvid varandra; det militära försvaret har sina försvarsgrenar, var och en med flera samverkande vapensystem; inom civilförsvaret måste förebyggande och skadeavhjälpande åtgärder byggas upp till en helhet. Det finns krav på samordning mellan det militära försvaret, civilförsvaret och det ekonomiska försvaret liksom mellan totalförsvaret, utrikespolitiken och handelspolitiken etc. Säkerhetspolitiken som helhet måste även avvägas mot andra nationella önskemål och — sist men inte minst — anpassas till den internationella politiken. Alla dessa planeringsinstanser är beroende av varandra. En ändrad planeringsinriktning hos en instans kan medföra svårbedömbara konsekvenser för andra instanser.

## SÄKERHETSPOLITISKA UTGÅNGSPUNKTER

Man måste vid planeringen inom en instans ta hänsyn till följdverkningarna inom andra; planeringen måste vara samordnad. Detta innebär inte, att allt måste ske samtidigt och i ett enda sammanhang, men det betyder, att man bl.a. måste skapa organisatoriska betingelser för att underlätta samråd och samverkan.

Genom en samordnad säkerhetspolitik går det att från enhetliga utgångspunkter avgränsa skilda typer av konfliktsituationer och försvarsuppgifter samt välja och utforma medel för att lösa dessa uppgifter. Vi måste bl.a. bestämma de typer av framtida konflikter, som det är rimligt att försöka förebygga eller möta genom militärt försvar, och vilka konflikter, som huvudsakligen måste klaras genom förhandlingar.

För en bestämning av Sveriges försvarsuppgifter måste således i ett första steg en överblick skapas av de konflikttyper, som kan tänkas vara aktuella under de närmaste decennierna. Man får inte nöja sig med att förutsäga den mest sannolika internationella utvecklingen. De säkerhetspolitiska studierna bör i stället inriktas mot en inventering av alternativa framtida konfliktsituationer. I nästa steg gäller det att bedöma vilka konsekvenser dessa olika alternativ medför för Sveriges del. Man kan därvid mycket grovt skilja på landets möjligheter att *påverka*, respektive *anpassa* sig till den internationella utvecklingen. Genom handels- och utrikespolitik, via FN-aktioner och nedrustningsförhandlingar m.m. har Sverige vissa om också begränsade möjligheter att påverka den internationella utvecklingen och därmed även sin egen situation. Landets förhandlingsmöjligheter sträcker sig här från allmänt fredsfrämjande — goodwillskapande — aktioner av typ u-landshjälp och FN-bataljoner till konkreta försök att omforma den strategiska situationen. Exempel på detta är att arbeta för internationell kontroll i syfte att förebygga överraskande angrepp, förslag om internationell reglering av Östersjö-inloppen eller olika former av nordisk samverkan.

Trots Sveriges och andra nationers ansträngningar i denna riktning kan konflikter uppstå, som bl.a. medför risk för militära påfrestningar och som kan resultera i ett angrepp. Genom anpass-

ningsåtgärder av olika slag kan Sverige redan i dag försöka motverka att bli indraget i framtida konflikter och, för den händelse detta skulle misslyckas, minska skadeverkningarna. Åtgärderna kan avse att hävda landets neutralitet eller att bygga upp en politisk förhandlingsberedskap men gäller framför allt invasionsförsvaret.

Sveriges möjligheter att påverka utvecklingen och att anpassa sig till den är givetvis ömsesidigt beroende. Ett beslut om anskaffning av kärnvapen skulle, enligt mångas åsikt, kunna påverka de svenska handlingsmöjligheterna i det internationella arbetet på rustningsbegränsning i negativ riktning. Det är också uppenbart, att t.ex. ett avtal om internationell kontroll i syfte att förebygga överraskande angrepp skulle medföra delvis mildrade krav på landets försvar.

Nästa steg i ett samordnat planeringsförfarande blir att precisera och studera uppgifter för varje enskilt led i det säkerhetspolitiska programmet. För försvarsplaneringens del innebär detta att välja ut och studera relevanta *angreppsfall*.<sup>1</sup> Det gäller därvid att göra ett urval, som bedöms rimligt och troligt med hänsyn till de bedömda utvecklingsmöjligheterna inom den internationella miljön och som står i överensstämmelse med Sveriges säkerhetspolitiska ambitioner. Genom olika successiva studier testas sedan effektiviteten av alternativa försvarsutformningar mot de på detta sätt utvalda angreppsfallen. Förfarandet får här en iterativ<sup>2</sup> karak-

<sup>1</sup> Som senare kommer att framgå avses med angreppsfall alla de olika aktioner en nation kan vidta för att vinna eller hindra andra nationer från att uppnå politiska fördelar gentemot Sverige. Militärt kan termen angreppsfall avse en rad situationer från oavsiktlig neutralitetskränkning till invasion av Sverige.

<sup>2</sup> Att "iterera" betyder att upprepa. Inom datamaskintekniken talar man om ett sökförfarande som "iterativt", när maskinen genom upprepade försök eller approximationer eller kretslopp söker finna eller närma sig det sökta värdet. Här och i den fortsatta framställningen betecknar vi i analogi härmed ett beslutsförfarande som iterativt, när det innefattar planmässiga försök att genom upprepade test eller organisationskontakter successivt närma sig det sökta värdet.

## SÄKERHETSPOLITISKA UTGÅNGSPUNKTER

tär. Målet bör vara att finna en försvarssammansättning, som i samtliga studerade fall gör ett angrepp olönsamt för en angripare.

Omfattningen av Sveriges försvarsuppgifter kan bestämmas och avvägas först efter det att studierna givit underlag för bedömning av olika försvarsåtgärders effektivitet. Säkerhetspolitiska förändringar och inte minst den vapentekniska utvecklingen gör dessutom en kontinuerlig omprövning av försvarets långsiktiga mål och medel nödvändig.

### *Samordning inom försvaret*

Inom det militära försvaret har samordningskravet i första hand hittills gällt en sammanjämkning av försvarsgrenarnas planeringsmål och organisatoriska resurser utifrån de gemensamma försvarsuppgifterna. Den successiva förstärkningen av överbefälhavarens och försvarsstabens möjligheter att leda arbetet inom försvarsorganisationens olika delar, som ägt rum bl.a. i samband med att fastare former för långsiktsplanering införts, har utan tvivel bidragit till en förbättrad samordning. Samtidigt har en rad stödfunktioner sammanförts till en för försvarsgrenarna gemensam organisation. Så är t.ex. fallet med forskningen (försvarets forskningsanstalt), sjukvårdens centrala ledning (försvarets sjukvårdsstyrelse), den högre officersutbildningen (militärhögskolan), den centrala intendenturtjänsten (försvarets intendenturverk) m.fl. Ett nytt steg i denna riktning planeras genom införandet av en enda gemensam materieförvaltning (försvarets materielverk).

Viss uppmärksamhet har också under efterkrigstiden ägnats samordningen inom totalförsvaret. För information m.m. i frågor, som rör totalförsvarets olika delar samt skilda delaspekter ifråga om arbetsmarknaden, sjukvården, kommunikationerna, energiförsörjningen m.m. har *totalförsvarsrådet* tillkommit. Inom försvarsdepartementet har organiserats en samordningsavdelning för samordning av de operativa<sup>1</sup> planerna inom totalförsvaret. Genom civil-

<sup>1</sup> Med "operativ" planering avses planläggningen av hur de vid en viss tidpunkt existerande försvarsresurserna skall utnyttjas i händelse av krig eller krigsfara.

försvarets överförande år 1967 från inrikesdepartementet till försvarsdepartementet har också bättre möjligheter skapats för samordning. Det är dock tveksamt, om resultaten av dessa ansträngningar ännu kan betecknas som tillfredsställande. Fortfarande finns i många fall en påtaglig brist på gemensamma utgångspunkter och värderingsgrunder.

Försöken att skapa underlag och arbetsformer för en samordnad säkerhetspolitik, där Sveriges totalförsvarsansträngningar bl.a. avvägs mot skilda möjligheter och aktiviteter inom den internationella politiken, är i dag knappt påbörjade. Som exempel på strävanden i denna riktning kan man peka på de säkerhetspolitiska studier, som under senare år försöksvis bedrivits vid Utrikespolitiska institutet. Vissa organisatoriska förutsättningar för en förbättrad central ledning av säkerhetspolitiken har också skapats genom tillkomsten av ett särskilt planerings- och budgetsekretariat vid försvarsdepartementet.

## Nya planeringsmetoder<sup>1</sup>

### *Utvecklingen utomlands*

Tidigare kritiserades ofta försvaret för brist på flexibelt tänkande och förutseende. Efter kriget har försvarsorganisationen i många länder kommit att framstå som en förebild ifråga om nya planeringsmetoder och administrativa förfaranden. Anledningen till denna utveckling är till stor del att söka i den tidigare antydda tvärvetenskapliga ansatsen på försvarsproblemen, som den snabba tek-

<sup>1</sup> En introduktion till de nya planeringsmetoderna inom försvaret i Förenta staterna ger bl.a. följande arbeten:

Hitch, C. J. — McKean, R. N.: *The Economics of Defence in the Nuclear Age*, 1960.

Quade, E. S. ed.: *Analysis for Military Decisions*, 1964.

Novick, D. ed.: *Program Budgeting; Program Analysis and the Federal Budget*, 1965.

Enke, S. ed.: *Defense Management*, 1967.

Information rörande planeringsutvecklingen inom det svenska försvaret ges

niska utvecklingen under och efter andra världskriget framkallade. Redan under kriget började man utnyttja vetenskapsmän för strategiska och taktiska lönsamhetskalkyler rörande bästa bruk av tillgängliga militära resurser. Under den sammanfattande benämningen *operationsanalys* analyserade, med hjälp av matematiska och statistiska metoder, t.ex. engelsmännen bästa utnyttjande av den nytillkomna radarn inom luftförsvaret och amerikanarna valet av mål för det strategiska bombflyget.

Nytänkandet inom strategi och försvarsplanering ledde emellertid under femtio- och sextioalet till än viktigare praktiska resultat. De planeringsmetoder, som härvid börjat tillämpas, har man successivt velat anpassa till de utomordentligt komplicerade beslutsproblem, som möter, när det årligen skall satsas miljardbelopp på att realisera osäkra tekniska möjligheter i vapensystem för användning i hypotetiska framtida konfliktsituationer i en värld, vars politiska förutsättningar man endast i ringa grad kan förutsäga.

Särskilt i USA har civila krafter i hög grad medverkat vid utvecklingen av såväl strategiskt tänkande som planeringsmetoder. Det är också påfallande, hur man i den strategiska planeringen kunnat tillgodogöra sig grundläggande begrepp och metoder från den ekonomiska analysen. En stor del av utvecklingsarbetet har gjorts inom vetenskapliga institutioner, vid fristående organisationer som Rand Corporation och Institute for Defense Analyses (IDA) och av forskare vid skilda universitet. Bland de amerikanare, som under denna tid gjort sig kända för sina arbeten rörande strategi och försvarsplanering, har majoriteten en ekonomisk utbildning och grundinriktning.

Försöken att analysera strategiska problem med ekonomiska

bl.a. i en rad publikationer från försvarets forskningsanstalt t.ex.:

Grape, L. — Schwartz, B. — Tidner, G.: *Principer för vapenvärdering och stridsekonomiska beräkningar*, FOA P rapport A 110.

Fehrm, M. — Jennergren, C. G. — Grape, L. — Ståhl, I. — Ysander, B.-C.: *Långtidsplanering av vårt lands försvar*, FOA P rapport A 143.

Ståhl, I. — Ysander, B.-C.: *Allmänna principer för planering och stridsekonomisk värdering*, FOA P rapport C-8171-11.

Gripstad, B. ed.: *Operationsanalys*, nr 8 i serien "FOA orienterar Om", 1967.

analysmetoder sammanhänger med ekonomernas vana att utnyttja formaliserade metoder på samhällsvetenskapliga data och på det faktum, att både militärstrateger och ekonomer i viss mån sysslar med likartade beslutsproblem. Ekonomerna — som samhällstekniker — sysslar i väsentlig grad med att på bästa sätt utnyttja knappa resurser för att nå skilda samhällsmål. För att kunna jämföra "lönsamheten" i vid mening av olika projekt eller handlingslinjer utnyttjas någon form av kostnads-intäktsanalys. Fördelarna eller "intäkterna" av ett visst projekt vägs mot nackdelarna i form av den "alternativkostnad", som består i att man genom att binda resurserna i det studerade projektet avstår fördelarna av bästa tillgängliga alternativa projekt. Om resurserna kan köpas i öppna marknaden, kommer alternativkostnaden att enkelt bestämmas av vad de kostar att köpa i pengar räknat. Ett annat karakteristiskt inslag i de flesta typer av ekonomisk analys utgör den marginella jämförelsen. Det räcker i många fall att inrikta uppmärksamheten på de marginella skillnaderna mellan två handlingslinjer eller den marginella tilltänkta förändringen i förhållande till nuläget och försöka utvärdera den marginella nyttan och kostnaden av denna förändring.

Vid val av vapensystem och vapeninsatser kan problemen ofta liksom vid ekonomisk analys formuleras som försök att effektivt utnyttja knappa resurser för att nå bestämda mål eller fylla bestämda militära behov. För att kunna jämföra olika alternativ används då kostnads-intäktsanalys eller kostnads-effektanalys som denna form av kalkyl vanligen kallas inom försvaret. Att tillämpa dessa analyser på försvarsproblem bjuder dock speciella svårigheter, bl.a. då det gäller att på ett enkelt och jämförbart sätt mäta vapensystemens effekt. Man tvingas därför ofta att göra jämförelsen så, att två vapensystem, som bägge utformats för att tillfredsställande fylla en viss uppgift, jämförs ifråga om sina beräknade resurskostnader. Om jämförelsen verkligen omfattar de totala systemkostnaderna, inkluderande såväl materiel- som organisationskostnader över systemens hela operativa livslängd, gör analysen det möjligt att utvälja det lönsammare alternativet. Även vid analyser av försvaret

är det oftast fråga om successiva och begränsade förändringar. Man kan ju knappast skifta innehåll i krigsförbanden för ofta. Detta innebär då att analyserna kan koncentreras till att bestämma den marginella nyttan av möjliga sådana förändringar.

En väsentlig del av försvarsplaneringen gäller mycket långsiktiga investeringar i t.ex. krigsförband, som det tar lång tid att organisera och som skall vara operativt användbara i många fall i flera decennier. Det finns en rad faktorer, som gör det nödvändigt att i sådana fall använda särskilda metoder för lönsamhetskalkyler. Några av dessa faktorer är: den avlägsna planhorisonten, som medför stor osäkerhet; de mycket speciella kriterierna på försvarseffekt; kraven på samordning med andra säkerhetspolitiska aktiviteter; det likviditetsmässiga beroendet av relativt kortsiktiga politiska beslut; de speciella offentliga beslutsförhållanden, som avspeglas i gällande budgetpraxis.

En betydelsefull roll vid genomförandet av militära kostnads-effektanalyser har ända sedan andra världskriget spelats av den tidigare omnämnda operationsanalysen, som efter kriget i allt större utsträckning även fått civil tillämpning. Vare sig uppgiften gäller en rationellare lagerhållning, ett förbättrat system för innerstadstrafik eller bättre principer för personalurval syftar arbetet i allmän mening till optimal användning av givna organisationer eller resurser.

Bland de operationsanalytiska metoderna har i militära sammanhang den s.k. *spelteorin* tilldragit sig en särskild uppmärksamhet. Den utvecklades ursprungligen som en formaliserad och starkt förenklad teoretisk modell för poker av den tyske matematikern von Neumann. Efter kriget fick spelteorin genom medverkan av ekonomen Morgenstern en vidgad ekonomisk och beteendevetenskaplig tolkning. Den har senare vidareutvecklats och kommit att få viss betydelse för statistisk beslutsteori. Den används också vid analys av olika konkurrens- och konfliktsituationer. Dess praktiska betydelse för strategisk planering är emellertid begränsad och torde främst bestå i en ständig och nyttig påminnelse om att liknande förutsättningar kan gälla vid verkliga konflikter som i spelsitua-

tioner. Även motståndarna har alternativ; de kan vara skickliga och listiga, de kan bluffa och de kan vinna.

De operationsanalytiska metoderna kan utnyttjas för att söka lösa kortsiktiga resursfördelningsproblem utifrån givna data och kriterier. Tyvärr är inte alla försvarets planeringsproblem så väldefinierade, att operationsanalysen kan utnyttjas som en generell metod för kostnads-effektanalyser. Organisationens egen struktur, dess resurser och målinriktning förändras successivt liksom den tekniska och politiska miljö, som organisationen skall verka i eller påverka. Detta medför, att utgångsvärden och kriterier för planeringen successivt förändras och att avvägningar och beslut på hög nivå sällan kan grundas på rent kvantitativa kalkyler. Detta medför osäkerhet och behov av kontinuerlig information. Det gäller därför att utforma ett besluts- och planeringsförfarande, som säkerställer en tillräcklig anpassningsförmåga i skilda lägen och på olika nivåer inom organisationen. Som en sammanfattande benämning på den aktivitet, som bedrivs i syfte att skapa lämpliga besluts- och planeringsförfaranden, används ofta termen *systemanalys*.<sup>1</sup>

Ett uppmärksammat inslag i ansträngningarna att tillämpa systemanalys har varit de nya metoder för central styrning, värdering och kontroll av militära planer, som under namn av *programbudgetering* infördes i USA år 1961 av den tillträdande försvarsministern Robert S. McNamara. Sedan budgetårsskiftet 1967 har programbudgetering införts även för de civila sektorerna i USA:s federala förvaltning. Detta administrativa förfarande, som fortfarande befinner sig under utveckling, har givit impulser till motsvarande försök i andra länder, bl.a. i Sverige.

### *Utvecklingen i Sverige*

Även i Sverige har det militära försvaret varit föregångare, då det gällt att införa nya planeringsprinciper. Den egentliga plane-

<sup>1</sup> En diskussion av systemanalytiska problem innehåller bl.a. Ståhl, I. — Ysander, B.-C.: *Systemanalys och långtidsplanering*, FOA P rapport C 122, 1964.

ringsutvecklingen inleddes kring femtiotalets mitt, när operationsanalysen började användas i den militära studieverksamheten. Härigenom blev det möjligt att få ett säkrare underlag beträffande vad olika möjliga tekniska prestanda kunde innebära i form av operativ användbarhet. I teoretiska och tillämpade studier kunde t.ex. betydelsen av ökade flyghastigheter, snabbare eldgivning, tjockare pansar etc. analyseras i ett samarbete mellan militär och vetenskaplig expertis.

Ett nytt stort steg togs under femtiotalets senare hälft, då inom krigsmakten en särskild organisation för långsiktplanering etablerades och fasta rutiner infördes för en rullande sjuårsplanering. Härigenom aktualiserades frågorna om hur försvarets långsiktiga uppgifter skulle definieras och vilka planeringsmetoder, som krävdes för att ta nödig hänsyn till osäkerheten i framtidsbedömningen. Sveriges planeringsproblem är också delvis särpräglade och kan inte lösas enbart med ledning av erfarenheterna från stormakternas försvarsplanering. Som neutral småstat spelar Sverige en liten roll i den internationella politiken. Landets försvarsresurser är också starkt begränsade i förhållande till stormakternas, vilket framtvingar inte bara en noggrann utan framför allt en mycket långsiktig planering särskilt ifråga om dyrbara vapensystem. En växande roll i denna planering spelas av den s.k. *alternativplaneringen*, som utgör en princip för utformning av bästa försvarssammansättning.

Vid alternativplanering söks en utformning av försvaret, som ger god effekt i de olika angreppsfall, som bedömts relevanta. Vanligen framstår försvarseffekten som god i vissa fall och dålig i andra. Försök görs då att konstruera nya försvarsutformningar, som ger ett jämnare resultat. Man uppoffrar därvid effekt i några fall för att uppnå bättre resultat i andra.

Under hela femtiotalet fördes i Sverige en diskussion om olika tänkbara angreppsfall, deras relativa sannolikhet och deras roll för försvarets uppbyggnad. I den tidens ÖB-planer lades tonvikten vid möjligheten av ett begränsat krig mot Sverige. Representanter för utrikesdepartementet hävdade häremot, att risken för sådana angreppsfall hade överbetonats. Detta dilemma löstes genom al-

ternativplanering, varvid man strävade efter att utforma försvaret så, att det ger god effekt för såväl de typer av angreppsfall, som prioriterades såväl av ÖB som av utrikesdepartementet.

Alternativplaneringen medförde krav på större klarhet än tidigare om hur försvarseffekter skall mätas. Det uppstod en diskussion om kriterier för försvarets storlek och utformning; en diskussion, som även innefattade frågan om formuleringen av mål. Den formulering, varom man enades, lyder:

Krigsmakten skall ha sådan styrka, sammansättning och beredskap att anfall mot Sverige fordrar så stora resurser och tar så lång tid att de fördelar, som står att vinna med anfallet, rimligen icke kan bedömas värda insatserna.<sup>1</sup>

Som mått på försvarseffekt valdes alltså angriparens kostnad för att genomföra ett angrepp. En praktisk konsekvens härav blir att det svenska försvaret måste ses som en helhet, ett system av samverkande komponenter. I början av sextiotalet började därför systemanalytiska tankegångar att få praktisk aktualitet.

Även de följande stegen har gått i denna riktning. Att beräkna angriparens kostnader är ju inte enbart en fråga om svensk bedömning av hans kvantitativa insatser och förluster. Det väsentliga är att bedöma angriparens *egen* uppskattning av kostnaderna, mätta med resursernas alternativa användning, samt vad *denne* tror om den politiska belastning ett angrepp kan medföra. För att få grepp på dessa komplicerade mätproblem krävs en analys av den aktuella internationella situationen vid varje angreppsfall.

År 1962 påbörjades därför den tidigare omnämnda säkerhetspolitiska studieverksamheten vid Utrikespolitiska institutet. Målet för denna var inte att lösa några försvarsproblem utan att ge tillfälle till diskussion, utbildning och så småningom forskning och utredningar inom området. Exempel på problem, som behandlats, är utvecklingen av strategiska doktriner hos stormakterna, frågan om konfliktfall i Norden och svenska kärnvapenproblem.

<sup>1</sup> Kbr. den 4 juni 1964 rörande målsättning för krigsmakten.

## Samordnad samhällsplanering

Försvaret intar en viss särställning i förhållande till det civila samhället. Sverige har dock undgått en sådan allvarlig motsatsställning mellan militärt och civilt liv, som för många andra stater utgjort och utgör ett stort problem. Härtill har bidragit den allmänna värnplikten, försvarets klart markerade defensiva inriktning och en lång, obruten fredsperiod. Den svenska försvarsplaneringen arbetar dock relativt avskild från övriga samhällsaktiviteter. Först under de senaste åren har möjligheter till en vidgad samordning börjat skönjas. Det är också uppenbart, att de successivt ökade kraven på långsiktig planering såväl inom säkerhetspolitiken som inom civila verksamhetsområden måste framtvinga ökade krav på samordnad planering. Betydelsen av en sådan samordning understryks redan av den avgränsning av säkerhetspolitiken, som vi tidigare presenterat och som inrymmer aspekter på en rad ytterst skiftande civila verksamheter.

Försvarsplaneringens betydelse för den civila samhällsutvecklingen markeras av att statsbudgetens utgifter för totalförsvaret uppskattningsvis tar i anspråk omkring fem procent av bruttonationalprodukten. Totalförsvaret svarar för nära en sjättedel av statsbudgetens totala utgifter och bortåt hälften av de direkta statliga investeringsutgifterna.

Omkring 6 % av landets totala antal förvärvsarbetande beräknas direkt eller indirekt vara sysselsatta för försvarets räkning. Variationer i t.ex. värnpliktsuttag eller beställningsverksamhet kan därför ge stora utslag på arbetsmarknaden, vilket understryker vikten av att arbetsmarknadspolitiska aspekter beaktas vid försvarsplaneringen. Även för samhällets långsiktiga lokaliseringspolitik kan försvaret spela en icke oviktig roll både genom sin resursförbrukning och sin sysselsättningskapande effekt. Å andra sidan kan t.ex. vissa typer av beredskapsarbeten och omskolningsprogram ha väsentliga effekter för försvaret.

Svårare att kalkylera men därför inte mindre viktiga är försvarsplaneringens konsekvenser för näringspolitiken. Inriktningen av

svensk verkstadsindustri har i hög grad påverkats av försvarsbeställningar, gällande avancerade vapensystem. Likaså utgör försvarsbehoven en viktig delmotivering för det jordbruksprogram, som våren 1967 presenterades riksdagen.

Ett sätt att framställa — och även praktiskt försöka lösa — samordningsfrågorna är att formulera dem i termer av kostnadskalkylering. Ett mycket väsentligt problem i detta sammanhang gäller behovet att skatta resursernas värde i alternativa användningar. Detta kan illustreras utifrån dagens försvarsplanering. Försvarets ”fria” tillgång till värnpliktiga kan leda till ett mindre effektivt utnyttjande av den värnpliktiga arbetskraften än vad som skulle vara fallet, om värnplikten var starkare differentierad och om värnpliktig personal betalades mera marknadsmässiga löner. På motsvarande sätt kan en undervärdering av försvarets fastighetsbestånd och fastighetsutnyttjande försena anpassningen till den civila lokalplaneringens önskemål. Hur man skall uppskatta alternativkostnaderna i dessa fall är givetvis beroende på hur pass omfattande omplaneringar man anser det meningsfullt att överväga. Vid en eventuell modifiering av värnpliktssystemet bör tydligen alternativkostnaden för varje värnpliktig mätas utifrån vederbörandes civila användning. Ett försök till uppskattning av försvarets alternativkostnader leder, som vi i ett senare sammanhang skall redovisa, till uppjusteringar av försvarskostnaderna i förhållande till den statsfinansiella redovisningen.

## Försvarsorganisationens omvandling

De nya planeringsprinciper och administrativa förfaranden, som nu fortlöpande införs inom försvaret i olika västländer, har aktualiserat kraven på organisatorisk samordning av försvarets olika aktiviteter. Syftet har inte bara varit att reducera ”försvarsgrenstänkandet” och dettas negativa konsekvenser, t.ex. i form av samtidig utveckling av likartade vapensystem eller andra kostnadskrävande dubbleringar. Det har också gällt att åstadkomma en bättre central

målinriktning av planeringen och en teknisk och kommersiell specialisering i försvarets förvaltning.

Man kan i den militära försvarsorganisationen urskilja tre olika slag av uppgifter. Den *långsiktiga planeringen* skall inrikta och leda det militära försvarets utveckling på längre sikt. Verkställandet av dessa planer kallas *styrkeproduktion* och avser uppbyggnad och vidmakthållande av olika förband genom utbildning och genom anskaffning och underhåll av materiel. *Operativ planläggning och ledning* slutligen gäller de existerande försvarsresursernas utnyttjande i händelse av krig eller krigsfara. Den funktionella samordning, som börjat genomföras i många länder, har i första hand avsett styrkeproduktionen men har också berört de båda slagen av planeringsuppgifter. En av de mest diskuterade frågorna har gällt hur man skall kunna få en bättre central ledning av den långsiktiga militära planeringen utan att härigenom framtvinga en mindre önskvärd centralisering och byråkratisering även av styrkeproduktionen hos olika verkställande organ.

I de flesta länder går en allt större andel av försvarets resurser till utveckling, anskaffning och underhåll av tekniskt avancerade vapensystem. Detta har medfört, att en allt större del av dessa uppgifter blivit av gemensam karaktär för olika försvarsgrenar och försvarsfunktioner. Utvecklingen i många länder syns därför gå mot gemensamma och relativt fristående förvaltningar och forskningsorganisationer. De militära planerings- och ledningsorganen, som således avlastas de mera "civila" uppgifterna, kan då uppträda som köpare eller beställare hos de nämnda förvaltnings- och forskningsorganen.

Ifråga om långsiktspaneringen är det främst de ökade kraven och de nya metoderna för planeringens ledning, uppföljning och kontroll, som är vägledande vid den organisatoriska anpassningen. En successiv omvandling av tidigare försvarsgrensuppdelade stabs- och planeringsorgan till programstaber för krigsorganisatoriskt avgränsade aktiviteter med ansvar för såväl planering, budgetering som medelskontroll inom sitt verksamhetsområde har i vissa länder betraktats som ett rationaliseringssteg. I allmänhet har dessa

strävanden samtidigt medfört förstärkta planerings- och ledningsresurser i central instans, dvs. i högkvarter och/eller försvarsdepartement.

Förslagen till lösningar av samordningsproblemen mellan långsiktig planering, styrkeproduktion samt operativ planläggning och ledning har pendlat från en förstärkning av högsta militärledning eller försvarsdepartement som huvudinstans för planeringsansvaret till en relativt fullständig integration av politiska och militära planeringsorgan. Några länder har ansett det motiverat att gå långt i riktning mot en fullständig central integration av samtliga funktioner.

Den organisationsomvandling, som i samband med bl.a. införande av programbudgetering under de senaste åren börjat genomföras i bl.a. USA, Kanada och Norge, har tilldragit sig ett särskilt intresse.

I USA<sup>1</sup> har arbetet med programbudgetering, som till en början i huvudsak sågs som ett instrument för planering och kontroll på central nivå, successivt aktualiserat behovet av en allmän översyn av försvarsorganisationens ansvarsförhållanden. Utvecklingen under de senaste åren kan sägas ha inneburit försök att successivt omforma de militära stabsorganen i riktning mot en uppdelning på programansvariga myndigheter. Man önskar härigenom skapa en mera funktionell militär samtalspartner i planeringsdialogen med det kraftigt förstärkta försvarsdepartementet.

Kanada har sedan 1964 försökt att samtidigt och parallellt genomföra en programbudgetreform och en motsvarande nyorganisation inom försvaret. Där genomförs nu en fullständig integration av det militära försvaret, innebärande bl.a. att försvarsgrenarna avskaffas. Under det utbyggda högkvarteret, som ingår i försvarsdepartementet, sorterar, såväl i fråga om planering som i operativt hänseende, programansvariga myndigheter för bl.a. rörliga styrkor, luftförsvaret, sjöstridskrafter, flygtransport, utbildning resp. materiel.

<sup>1</sup> Jfr bl.a. Grosse, R. N. — Proschan, A.: *"The Annual Cycle: Planning — Programming — Budgeting"* i samlingsverket Defence Management (ed. S. Enke), 1967.

## SÄKERHETSPOLITISKA UTGÅNGSPUNKTER

Det *norska* försvaret aktualiserade organisationsfrågorna redan innan arbetet med en programbudgetering igångsatts. Forsknings- och byggnadsverksamheterna är sedan länge samordnade och har tillgodosetts genom för försvaret gemensamma funktioner. Man siktar nu på en fortsatt samordning av övriga förvaltningsgrenar. Det operativa ansvaret åvilar redan tidigare "forsvarssjefen". Försvarsgrenarna kommer att bibehållas men befrias från förvaltningsansvar och inriktas huvudsakligen mot styrkeproduktion innefattande personalredovisning. Förvarsstaben, som förstärks, och försvarsgrensstaberna integreras till "Forsvarets överkommando" och sammanförs lokalmässigt med Forsvarsdepartementet. Vissa av dessa förändringar genomförs under 1968, men de huvudsakliga organisationsförändringarna sker under 1970, då avsedda nybyggnader blir färdiga.

Nya planeringsprinciper och administrativa förfaringssätt inom det *svenska* försvaret kan redan under de närmaste åren komma att aktualisera en fortsatt samordning och omorganisation även av stabsorganen liksom en omprövning av formerna för dialogen mellan militära myndigheter och politiska instanser. Bl.a. som följd av de rekommenderade formerna för programplanering föreslås i denna bok relativt omfattande förändringar av centrala staber och förvaltningar inom det militära försvaret. Samtidigt diskuteras förbättrade former för Kungl. Maj:t och riksdag att inrikta den militära långsiktplaneringen.

## 2 Det internationella säkerhetssystemet

### Internationell politik och nationell säkerhet

De viktigaste aktörerna i den internationella politiken är nationer, internationella organisationer m.m. Såsom det främsta överstatliga organet talar FN i det gemensamma, internationella intressets namn. I praktiken är dock FN:s handlingsmöjligheter mycket begränsade inte minst vad gäller säkerhetspolitiska frågor. I dagens läge och troligen under lång tid framöver domineras därför den internationella politiken av de nationella initiativen. Hur påverkas då en nations politik av de internationella förhållandena och omvänt? I vilken omfattning kan omgivningen påverkas, och när är en anpassning rimligast? Några allmängiltiga svar på dessa frågor kan naturligtvis inte lämnas. Preciserade svar kan endast erhållas på konkreta delfrågor, av vilka några tas upp i det följande. Nedan ges först några allmänna synpunkter på möjligheterna att analysera samspelet internationell politik — nationell säkerhet.

Karaktären av det samband, som existerar mellan internationell politik och en nations syn på sina säkerhetsproblem, kan variera inom vida gränser. För de två supermakterna USA och Sovjet är det ofta fråga om en direkt växelverkan. En liten stat som Sverige kan oftast inte utöva något nämnvärt inflytande på den internationella miljön, medan dennas inverkan på Sverige är dominerande i fråga om säkerhetspolitiken. Vare sig man vill göra en analys av denna växelverkan mellan supermakterna eller av den internationella miljöns inflytande på små nationers säkerhetsproblem, måste man gå ut från detaljerade beskrivningar av tillståndet i det internationella systemet.

Med Sverige som exempel kan vi ställa t.ex. följande frågor: Hur kan principen "alliansfrihet i fred syftande till neutralitet i krig" tjäna som utgångspunkt för försvarsplanering? Hur mycket av samhällsresurserna skall avdelas för att genomföra denna politik? Hur skall resurserna fördelas mellan säkerhetspolitikens olika komponenter? Vilka uppgifter bör tilldelas krigsmakten, civilt försvaret, ekonomiskt och psykologiskt försvar? När sådana frågor skall besvaras, måste det ske mot bakgrund av den internationella politikens olika utvecklingsmöjligheter. Svaren måste hänföras till bestämda, framtida tillstånd i det internationella systemet, där Sverige vidare gör klart för sig vad landet vill åstadkomma, mot eller med vem, var och när, samt med vilka medel.

### *Balansmodeller*

Vid studiet av stabiliseringsproblem i det internationella systemet används ofta s.k. "balansmodeller". Främst är det relationerna mellan Sovjet och USA som forskarna har velat beskriva i termer av en två-nationers balans. Utgångspunkten är att de båda stormakterna vid fullföljandet av sin politik växelvis gör sina politiska drag enligt bestämda spelregler. Ett väsentligt inslag gäller valet att använda eller avstå från att använda de strategiska kärnvapenstyrkorna. Slutläget karakteriseras av de skador länderna åsamkats. Båda nationerna förutsätts också kunna ordna *värdet* av olika tänkbara slutlägen enligt någon preferensskala. *Balans skulle då råda, när båda nationerna föredrar status quo framför alternativa slutlägen.*

En balanssituation förutsätter, att åtminstone en av supermakterna vill ändra situationen till egen fördel men att värderingarna av möjliga konsekvenser medför, att det inte bedöms lönsamt för någon att angripa den andre. Enligt vår bedömning av intentioner, värderingar och kärnvapenresurser hos de båda supermakterna existerar dem emellan en makt- eller terrorbalans i modellens mening.

Om antalet länder i modellen utökas, är det betydligt svårare att ge begreppet balans en klar definition. Ännu har ingen kunnat

klart definiera förutsättningarna för en balans i t.ex. relationerna Sovjet—USA—Kina. Ett exempel på en oklar användning av balansbegreppet är det ofta förekommande talet om en ”nordisk balans”. Det är även i detta fall fråga om en fler-nationers modell, i synnerhet som nordisk säkerhet i väsentlig grad sammanhänger med supermakternas handlande och därför inte kan bedömas isolerad.

Det syns också onödigt att införa ”nordisk balans” för att karakterisera en situation och ett område, där det sedan länge inte existerar några allvarliga interna konflikthanledningar, där nationernas säkerhetspolitik har klart defensiva mål och där man på goda grunder kan anta, att situationen kommer att bestå, om den inte störs utifrån. Ur internationell synpunkt är denna ”stabilitet” värdefull främst eftersom stormakterna inte behöver räkna med några störningar från detta område.

Många anser också, att denna ”stabilitet” stärks av att stormakternas strategiska mål i Norden är begränsade — delvis en följd av den stabila situationen — i förhållande till andra för dem mera primära områden. Ett väl rustat och neutralt Sverige skulle ytterligare stärka ”stabiliteten” i den meningen, att ingen av stormakterna skulle vara beredd att avstå erforderliga militära resurser för att nå relativt begränsade strategiska värden.

Balansmodeller utgör mycket förenklade bilder av verkliga skeden. De har oftast inte någon betydelse som underlag för *politiskt beslutsfattande*. Stormakterna och andra nationer måste såväl för sitt kortsiktiga agerande som för långsiktig planering utgå från långt mer detaljerade beskrivningar av den internationella miljön.

### *En modell av beslutsstruktur*

För studiet av säkerhetspolitiska problem är det ibland otillräckligt att arbeta enbart med modeller, i vilka aktörerna utgörs av nationer. Kunskap om beslutsstrukturen inom nationerna är ibland nödvändig. Den som t.ex. vill utreda möjligheterna att medla i Vietnam-konflikten måste givetvis, när det gäller USA, ta hänsyn

till den politiska makt, som är samlad hos presidenten och kongressen. Men den amerikanska inställningen till ett preciserat förslag kan också påverkas av press, radio och TV, av "pressure groups" som försvarsmakten, negerrörelser etc. Det kan också vara nödvändigt att känna till det inflytande enskilda personer som t.ex. Robert Kennedy och Harrison E. Salisbury kan ha. Särskilt viktigt kan det vara att känna till kommunikationsvägarna mellan olika individer och grupper. En utomstående möjlighet att exempelvis utforma ett medlingsförslag, som kan vara godtagbart för USA, beror på kunskaperna om beslutsstrukturen i den amerikanska utrikespolitiken.

### *En modell för Sverige*

Exemplen belyser hur olikartade problem man kan möta vid ett studium av sambandet internationell politik—nationell säkerhet. För en långsiktsplanering av säkerhetspolitiken kan man, som tidigare framhållits, inte utgå från de förenklade balansmodellerna. Å andra sidan är det inte möjligt att försöka teckna framtida situationer så detaljerat och individualiserat som i Vietnam-exemplet. Det skulle inte vara meningsfullt att t.ex. beskriva den internationella politiken om 10—15 år i termer av enskilda individer etc. I den fortsatta framställningen utgår vi här från att nationerna utgör den internationella politikens enheter. Vi skall nedan kortfattat beskriva en typ av modeller, som kan tjäna som utgångspunkt för en diskussion av det lilla landets säkerhetsproblem.

Låt oss utgå från ett läge med tre nationer som huvudaktörer. Det primära intresset är knutet till möjligheten av en konflikt mellan *en* av stormakterna och det lilla landet. Stormakten måste i sin planläggning ta hänsyn även till en tänkbar, förväntad eller redan pågående konflikt med den andra stormakten.

Syftet är – om Sverige identifierar sig med det lilla landet – att finna en situationsbeskrivning som är så beskaffad, att den möjliggör en diskussion av värdet av olika alternativ för Sveriges säkerhetspolitik. Vi kan först resonera på följande sätt: De båda stormakterna har från svensk synpunkt överväldigande resurser. Det

faktum att de i första hand måste se varandra som huvudmotståndare medför dock, att omfattningen av de militära resurser, som en av stormakterna kan sätta in mot Sverige, måste vägas mot behovet av dessa resurser i en konflikt med den andra stormakten. Stormakternas planering av ett angrepp mot Sverige kan ses som ett problem, gällande resursernas fördelning mellan två krigsteatrar, huvudteatern och den mindre scen, på vilken Sverige kan tänkas agera.

Beskrivningen av den framtida situationen måste vara tillräckligt detaljerad. De avsedda politiska och militära målen för angreppet bör framgå liksom betydelsen av att man når dessa mål i den givna situationen. Lika väsentligt är det att klargöra de restriktioner, som Sverige och de inblandade staterna kan behöva ålägga sig. Restriktionerna bestäms bl.a. av tillgången på militära resurser, hänsyn till möjligheten att den andra stormakten ingriper, reaktioner från andra nationer och Sveriges möjligheter att påverka den andra stormaktens eller andra nationers handlande.

Vi skall i kap. 4 utförligt behandla de krav som måste ställas på beskrivningar av detta slag.

## Militärteknisk utveckling

### *Teknik och stabilitet*

Under tiden efter andra världskriget har den militärtekniska utvecklingen skett utan tidigare motsvarighet och dominerats av kärnvapensystemen. Även andra massförstörelsemedel, biologiska och kemiska, har nått en mycket större effektivitet än tidigare men är dock fortfarande behäftade med vissa operativa brister, främst vad gäller möjligheterna att kontrollera utspridning och verkan. Även beträffande de konventionella vapnen har utvecklingstakten varit snabb. Utvecklingen har medfört, att stabilitetsproblemen trätt i förgrunden som aldrig tidigare. Vapenbärare har tillkommit, som på mindre än en timme kan nå vilken punkt som helst på jordklotet, och effektiviteten av de moderna stridsmedlen har satt alla ti-

digare tidsberäkningar för militära operationer ur spel. Självfallet har denna utveckling fått sina politiska konsekvenser. Dessa har sin grund i möjligheterna till snabba, förödande krig på vilken plats som helst på jorden med begränsade möjligheter till mänsklig kontroll.

Under det första decenniet efter andra världskriget, då de två supermakterna USA och Sovjet var ensamma om de nya vapnen, var samtidigt kunskapen om hur dessa skulle infogas i de nationella försvarsstrategierna föga utvecklade. Det räcker att erinra om Dulles massiva vedergällningsstrategi.<sup>1</sup> Denna utgjorde ett försök att utvidga terrorhotet som politiskt medel till att utgöra ett skydd även för områden utanför USA:s eget territorium. I längden framstod emellertid hotet om massiv vedergällning som orimligt i förhållande till de politiska värden som stod på spel. Särskilt ifråga om lokala konflikter hade detta hot låg trovärdighet.

Det senaste decenniets utveckling visar att supermakterna blivit mer medvetna om stabilitetsproblemen. En tidigare instabilitet hade sin grund i vedergällningssystemens sårbarhet i sin utgångsgruppering och i bristande säkerhetsgarantier mot mänskliga och tekniska misstag. Sårbarheten medförde, att den som angrep först kunde slå ut en avsevärd del av motståndarens vedergällningsstyrka och kanske nå en avgörande fördel. Mot slutet av femtiotalet inleddes en utveckling mot mindre sårbarhet; de interkontinentala vapenbärarna byggdes in i kraftiga betongskydd eller placerades ombord på atomubåtar, som kan vistas i undervattensläge i månader; det strategiska bombflyget, som till del ständigt befinner sig i luften, gavs även ökat skydd på baserna. Sårbarheten minskades också genom ökad utspridning av den del av styrkan, som befinner sig på marken.

<sup>1</sup> Strategin innebar, att USA skulle möta varje aggression från Sovjet — hur liten den än var — med en massiv kärnvapeninsats mot Sovjets befolkningscentra. De möjliga konsekvenserna av denna insats skulle tvinga Sovjet att avstå från aggression. En *trovärdig* USA-strategi gentemot Sovjet innebär, att Sovjet måste vara övertygat om att USA kommer att handla i överensstämmelse med den uttalade strategin i alla relevanta situationer.

Bättre säkerhetsgarantier skapades främst genom en kostsam teknisk utveckling men har också nåtts genom en politisk överenskommelse om en ständigt tillgänglig kommunikationslinje supermakterna emellan. Den "heta linjen" mellan Moskva och Washington etablerades som en återförsäkring mot politiska och tekniska misstag, och sannolikt finns fler informationsvägar att anlita i ett kritiskt läge. Beträffande terrorbalansen kan sägas, att den tekniska utvecklingen fört till ett strategiskt dödläge. De två supermakterna har fått lägga ner enorma kostnader på att skapa avskräckningsstyrkor, som ingendera parten någonsin önskar använda.

### *ABM, civilt försvar och stabilitet*

I dagens läge är det från militärteknisk synpunkt två faktorer, som är av betydelse för en bedömning av balansens framtida stabilitet: *ABM (antibalistiska missiler)* och *civilt försvar*. Sedan några år har i USA och Sovjet pågått en utveckling av ABM, dvs. kärnvapenladdade robotar, avsedda för bekämpning av motståndarens kärnvapen, när dessa redan avskjutits. Resultatet kan bli en fortsatt och kostsam kapprustning för att upprätthålla terrorbalansen. Mot ABM kan nämligen angriparen i sin tur antingen utöka sina anfallsresurser eller tillgripa anti-ABM i form av störande och vilseledande åtgärder. Sedan är det försvararens tur att antingen utöka sin ABM-styrka eller att utveckla anti-anti-ABM osv.

En militärteknisk bedömning av en kapprustning mellan anfallsstyrkor och ABM leder enligt många experter till slutsatsen, att det kommer att vara lättare och billigare att planera ett anfall så, att tillräckligt många vapen når sina mål än att bygga ett försvar, som är effektivt nog att förhindra detta. Ett minimiprogram, syftande till att ge rimligt skydd åt ett dussin städer i USA, har kostnadsberäknats till 15—20 miljarder sv. kr. Sedan flera år torde de båda supermakterna årligen var och en satsa ca 2—3 miljarder sv. kr. i kontinuerligt utvecklingsarbete. Det bör vara ett gemensamt stormaktsintresse att undvika en kapprustning inom ABM-området. Därmed är det inte sagt, att det skulle finnas politiska förutsätt-

ningar för en överenskommelse om att stoppa ABM-utvecklingen. Möjligheterna härtill beror även av parternas insyn i varandras militärutveckling, chansen att kontrollera efterlevnaden av ett avtal, och andra faktorer.

Politiska förhandlingar om ett ABM-avtal syns nu pågå mellan stormakterna, men det är i dag omöjligt att bedöma resultatet. USA har emellertid meddelat, att landet kommer att anskaffa ett minisystem. Den konsekvens och ihärdighet, varmed t.ex. McNamara deklarerar, att systemet endast är avsett att möta ett oöverlagt kinesiskt anfall, tyder på att USA alltjämt vill hålla dörrarna öppna för ett avtal med Sovjet i syfte att förhindra en kapprustning mellan supermakterna. USA har också utvecklat kärnvapen med multipla stridsdelar, vilka kan spridas över stora ytor. Detta kan också tydas så att man föredrar en satsning på anfallsteknikens utveckling framför att väsentligt bygga ut ABM-systemet. Det bör också framhållas, att Sovjets intresse för ett ABM-system inte behöver tolkas som ett medvetet försök att starta en kapprustning med USA utan kan vara ett utslag av dess traditionella prioritering av defensiva vapensystem. Man kan inte heller bortse från att Sovjets satsning kan vara motiverad av kärnvapenhot från andra nationer än USA.

Terrorbalansen — som den beskrevs i föregående avsnitt — bygger på att befolkningscentra utgör de primära målen för ett angrepp. Det finns i dag förespråkare både i Sovjet och USA för att skapa en balans, utgående från rent militära målval. Även i en sådan strategi måste skyddet av civilbefolkningen få sin plats, men detta skulle då främst bli en uppgift för civilförsvar och/eller ABM. De nya rustningar, som förändringen skulle kräva, medför att balans skapas på en högre kostnadsnivå.

## Strategisk utveckling

### *Massiv vedergällning*

Av stor vikt har likaså varit ett nytänkande inom det strategiska området. Stormakterna fann, att man i sitt strategiska handlande

måste säkerställa en handlingsfrihet, som är vida större än den som en ensidig satsning på vedergällningsvapen tillät. Om nu inte militära konflikter kan avskaffas, kunde de då åtminstone inte ges en längre tidsdimension? Två vägar följdes. Den första bestod i att tona ner massförstörelsevapnens roll för annat syfte än att avhålla från kärnvapenanfall direkt mot supermakternas hemländer och att rehabilitera de konventionella rustningarna. Den andra vägen var utveckling av kärnladdningar med avsevärt reducerad effekt, s.k. taktiska atomvapen. Dessa skulle i en konventionell militär konflikt ge en part, som står inför risken att förlora, ett bättre alternativ än en upptrappning genom insats av de största vapnen.

Det har under årens lopp funnits olika åsikter om de taktiska kärnvapnens plats i supermakternas strategi. Många har hävdat, att en insats av sådana vapen och den upptrappning detta innebär från ett tidigare konventionellt krig inte behöver medföra större risk för ytterligare upptrappning och att kriget under längre tid kan fortsätta som ett begränsat kärnvapenkrig. Andra har ansett, att varje insats av kärnvapen medför en snabb upptrappning till ett allmänt och förödande termonukleärt krig.

Av allt att döma existerar en "politisk tröskel" mot användning av kärnvapen. Efter andra världskrigets två bomber mot Japan har ingen kärnvapenmakt vågat eller velat ta steget över tröskeln, trots att tillfällen inte saknats. Osäkerheten om vart utvecklingen i så fall kunde leda har varit återhållande. Studier har visat, att man kan betvivla de taktiska kärnvapnens värde i konflikter, där båda parter disponerar sådana. Sidoeffekterna på civilbefolkningen av kärnvapeninsatser mot militära mål har varit den mest bidragande faktorn. Många gör gällande, att om tröskeln i framtiden överskrids, om så vore blott en enda gång i en styrkedemonstration, kan man befara, att nednötningen av den går mycket snabbt. Här- emot kan hävdas, att det inte behöver vara en automatik, som sprider bruket av kärnvapen från en krigsskådeplats till en annan. En tidigare kärnvapeninsats i t.ex. Asien ändrar inte de risker, som en upptrappning av ett senare europeiskt krig kan medföra såväl för supermakterna som för andra deltagande nationer.

Försöken att upprätta en strategi för NATO enligt angivna principer har mött svårigheter. Genom att stationera amerikanska taktiska kärnvapen i Europa försökte man göra trovärdigt, att varje angrepp inom detta område skulle mötas av ett kärnvapenförsvär. Nackdelen med denna strategi var, att om den tillämpades, skulle en enorm förstörelse av Europa bli följden. Tankegången kan ses som en avläggare till den tidigare Dulles-strategin, men har liksom denna en begränsad trovärdighet. Vem vill försvara sig till priset av förintelse? Svårigheter har även mött, då det gällt att upprätta ett starkt konventionellt försvar. Att detta i dag fått en rimlig styrka i Europa beror till stor del på Västtysklands bidrag med markstridskrafter.

### *"Flexible response"*

En viktig länk i strategiutvecklingen utgör den s.k. McNamara-strategin eller principen om "flexible response". Den deklarerar bl.a. för USA:s del, att motdrag mot aggression alltid skall anpassas till aggressionens art. USA vill inte längre ge sken av att man i en framtida konflikt kommer att handla automatiskt och i överensstämmelse med i fredstid fastlagda beslutsregler. Motdragen kommer i stället att prövas utifrån de bedömningar och värderingar, som görs i den aktuella situationen.

McNamara-strategin avskaffar den tidigare bristande överensstämmelsen mellan de deklarerade och ofta föga trovärdiga strategierna och vad som kan eller bör vara ansvariga regeringars verkliga handlingsalternativ i en reell konfliktsituation. McNamara-strategin har dock mött invändningar från vissa NATO-medlemmar, som anser att den är för "mjuk" och kommer att öka Sovjets möjligheter till aggression. Det syns också som om Sovjet, som tidigare gjort gällande, att varje militär konflikt mellan supermakterna skulle komma att snabbt utvecklas till ett allmänt termokleärt krig, numera har anlagt ett mer nyanserat synsätt, som är väl förenligt med grundtankarna i McNamara-strategin.

*Kontrollerad upptrappning*

Inom ramen för McNamara-strategin kan man tänka sig, att kärnvapen får spela rollen av "larmklocka" vid en militär konflikt mellan supermakterna. Om dessa disponerar tillräckligt med konventionella stridskrafter för att hindra att någon snabbt kan ställas inför alternativet att underkasta sig eller att trappa upp kriget, kan tid skapas för underhandlingar och fredsslut. I ett läge, där förhandlingar inte kunnat åstadkommas eller inte lett till önskat resultat, kan en av supermakterna sätta in kärnvapen i begränsat antal och mot särskilt utvalda mål. Detta innebär, att riskerna för att man förlorar kontrollen över kriget dramatiskt ökar. *Motivet för en insats kan emellertid vara att framkalla just intryck av att detta håller på att ske.* Den aktiva parten signalerar därmed en vilja att förhandla men på ett sätt, som uppfordrar till snara resultat. Den andra parten måste förstå, att tidrymden för förhandlingar kan bli kort, att han själv delar risken för en fortsatt upptrappning och att hans motdrag måste bestämmas utifrån dessa förutsättningar.

Beslutet om insats måste fattas på högsta politiska nivå. Valet av mål liksom vapentyp för insatsen måste träffas utifrån den speciella effekt man önskar framkalla. Detta har inget gemensamt med taktiskt bruk av kärnvapen på slagfältet. Även i en framtida militär konflikt i Europa direkt mellan supermakterna är det svårt att tänka sig något annat rimligt syfte med en upptrappning av kriget än att skapa en förhandlingsbas.

De tekniska förbättringarna av kärnvapensystemen liksom utvecklingen mot mer nyanserade strategier har bidragit till att vi i dag lever i en känsla av större säkerhet än för ett decennium sedan, trots att Storbritannien och Frankrike anskaffat kärnvapen. Vi är mer ovissa om vad ökade kinesiska kärnvapenresurser och en fortsatt spridning av kärnvapen till andra nationer kan medföra för den internationella säkerheten. Men även om man kunde frysa dagens läge i tekniskt avseende skulle det vara möjligt att utveckla nya och mer sofistikerade strategier.

*Våldets diplomati*

En ofta framförd tanke i dagens debatt är att massförstörelsevapnen gjort krig omöjligt som medel att nå politiska mål. Detta sätt att se problemet är alltför snävt. Visserligen kan man kanske inte längre föra krig genom att överskrida gränser och frånta andra nationer det man önskar vinna. Man kan emellertid få andra nationer att lämna ifrån sig det man önskar enbart genom hot om utplåning el. dyl. Kännedom om kärnvapnens verkningar skulle vara motivering att ge efter. Det är inte längre en fråga om att infoga kärnvapen i en militär strategi, det är snarare fråga om en *våldets diplomati*.<sup>1</sup> I första hand syns en sådan "diplomati" kunna utnyttjas av supermakterna. Den i pressen återgivna uppgiften att USA låtit meddela Kina att ett militärt ingripande från kinesernas sida i Vietnam-konflikten kommer att mötas med en kärnvapeninsats mot militära mål kan utgöra ett exempel på en sådan diplomati samt kärnvapnens särställning då det gäller att göra denna diplomati effektiv.

## Militärtekniskt framtidsperspektiv

Även i framtiden kan plötsliga militärtekniska genombrott ske. För att visa vilka drastiska förändringar, som kan aktualiseras, anknyter vi till diskussionen kring möjligheterna att reglera det fysiska klimatet. Det är naturligtvis fråga om något mer än att "göra regn". Väderlek och klimat beror ytterst av den solenergi jorden mottar. Den energi, som solen avger, kan naturligtvis inte regleras, men det som betyder något för väderfenomen och klimat är inte den del av solenergin, som träffar jorden, utan den del, som stannar kvar i jord, hav, och atmosfär. Forskarna tycks ha vissa förhoppningar om att kunna öka den del av energin, som stannar kvar. Därmed skulle medeltemperaturen kunna höjas eller sänkas. Man skulle kunna göra regn, dimma, vind, smälta ner eller skapa islandskap. Militärt skulle detta kunna möjliggöra klimatkrig.

<sup>1</sup> Se *Thomas C. Schelling; Arms and Influence, 1966*

Snabbheten i den militärtekniska utvecklingen medför, att det är föga meningsfullt att mera i detalj spekulera över varthän den kan leda. Det är dock möjligt och nödvändigt att översiktligt diskutera några av de problem, som den förändrade tekniken skapar. Under efterkrigsperioden har nationer, som vill "hänga med" i utvecklingen, tvingats avsätta mycket stora resurser till försvaret. Samtidigt har många andra offentliga verksamhetsgrenar krävt allt större resurser. Ingenting tyder på att denna trend skall brytas.

Ett kritiskt militärt fördelningsproblem är valet mellan å ena sidan utveckling och anskaffning av avancerade vapen, samt å andra sidan vidmakthållandet av stående förband. Redan tidigare försvårade Frankrikes och Storbritanniens avvägning därvidlag för NATO att skapa en tillräcklig, konventionell styrka. Detta fördelningsproblem är kritiskt även för supermakterna. USA har sålunda inte hittills, trots sin enorma militära styrka, kunnat hålla sådan bredd på sina resurser, som krävs för att föra s.k. "Sub-Limited Wars", dvs. krig av Vietnamtyp, på ett stridsekoniskt rimligt sätt. Även om USA kommer att bättre anpassa sina resurser till denna form av krig, är det långtifrån säkert, att man kraftigt ökar kapaciteten. Det är möjligt, att man i första hand försöker nå avsedda förbättringar genom att revidera principerna för det politiska och strategiska agerandet inför konflikter av detta slag.

Då det gäller vapenutvecklingen är kärnvapenområdet av dominerande intresse. Här kan vi å ena sidan tänka oss en överenskommelse mellan USA och Sovjet att hejda fortsatt kapprustning i form av ABM, civilförsvar, etc. Det förefaller därvid troligt, att ett internationellt avtal utformas så, att supermakternas dominerande ställning bibehålls. Om detta å andra sidan inte visar sig politiskt möjligt, kan kapprustningen fortsätta och då sannolikt på ett sådant sätt, att USA och Sovjet ännu mer vidgar styrkegapet gentemot andra stater. Med hänsyn till de ekonomiska realiteterna skall man inte överdriva möjligheterna för eller rent av viljan hos stater som Storbritannien, Frankrike och Kina att sälla sig till supermakterna i kärnvapenavseende.

De små nationerna kan önska att skaffa kärnvapen bl.a. för att

avhålla andra än supermakterna från angrepp eller för att tillämpa någon form av "våldets diplomati" mot andra småstater som saknar kärnvapen. De tekniska kunskaperna om hur kärnladdningar tillverkas är i dag allmänt spridda. Allt fler länder skaffar också egna reaktorer för att fredligt utnyttja atomenergin. Om denna utbyggnad och handel med klyvbart material inte kontrolleras skulle ett stort antal nationer under de närmaste tjugo åren och med allt kortare varsel kunna bli producenter av kärnvapen.

Det internationella nedrustningsarbetet har därför främst inriktats mot att hindra en sådan utveckling. Supermakternas intresse i denna fråga har markerats av bl.a. deras gemensamma förslag till det icke-spridningsavtal, som framlagts i Genève. Det är också möjligt, att på olika sätt minska småstaternas motiv för en anskaffning. Så kan t.ex. supermakterna ge garantier att komma till hjälp, om en kärnvapenfri nation utsätts för kärnvapenhot. Det är också möjligt, att länder som Indien och Japan redan i dag utan formell garanti känner sig stå under USA:s "kärnvapenparaply". Detta kan ha bidragit till dessa nationers officiellt deklarerade ställningstagande att ej framställa kärnvapen.

Det är främst i fråga om konventionella vapen som de små nationerna fått erfara de ekonomiska följderna av den tekniska utvecklingen. Detta gäller särskilt de nationer, som i likhet med Sverige själva utvecklar tekniskt avancerade vapensystem. Det torde i framtiden i allt mindre grad vara möjligt för dessa länder att följa stormakterna, då det gäller kvalificerad vapenteknik.

## Politisk utveckling

Det existerar i dag ett allmänt erkänt militärtekniskt "gap" mellan USA och Västeuropa. Experterna syns också vara överens om att detta "gap" vidgas. Däremot tycks de vara mindre överens om orsakerna till "gapet". Försvarsminister McNamara behandlade denna fråga i ett tal februari 1967.<sup>1</sup> Han framhöll, att skillnaden

<sup>1</sup> Address by Robert S. McNamara Secretary of Defence before Millsaps College Convocation, Jackson, Mississippi, Friday, February 24, 1967.

inte kan minskas genom etablerandet av mera högteknisk industri i Europa. Den amerikanska överlägsenheten är bl.a. en följd av dels ett bättre utbildningssystem, dels överlägsna kunskaper i administration av komplexa system. Experterna anser också att endast Sovjet kan tävla med USA. Det finns därför anledning att förutsätta att USA och Sovjet under överskådlig tid kommer att vara världens supermakter som innehavare av överlägsna militära resurser. Många oroas över de politiska och ekonomiska konsekvenser denna utveckling kan få på sikt.

Bland övriga industristater är det Japan som i detta sammanhang är av särskilt intresse. Detta land antas komma att närma sig USA:s och Sovjets nivå. Det är också klart att om Japan skulle vilja utöka sina militära resurser, kan landet på jämförelsevis kort tid bygga upp en styrka, även inom kärnvapenområdet, vilken endast skulle överträffas av supermakternas. En sådan utveckling skulle starkt ändra den militärpolitiska bilden i Asien.

Mycket tyder på att de båda supermakterna även i fortsättningen kommer att sträva efter att utjämna politiska motsättningar dem emellan och undvika direkt militär konfrontation. Det politiska handlandet torde därför präglas av att båda parter vid intressemotsättningar klart anger sina positioner i syfte att staka ut vägar för politiken, som underlättar för dem att undvika militära konflikter. Man kan dock inte bortse från att kriser kan inträffa, där supermakterna inte i förväg hunnit signalera sina intentioner. Dessa situationer inrymmer stor osäkerhet, som kan medföra att parterna ömsesidigt feltolkar varandras åtgärder och initierar en utveckling, som kan gå utanför deras kontroll.

Den internationella politiska utvecklingen har medfört, att betydelsen av lokala konflikter utanför Europa ökat. Tidigare har dessa kunnat hållas isolerade. Det bör uppmärksammas, att USA har haft ett försteg framför Sovjet, då det gällt militärt engagemang i dylika konflikter. Det finns emellertid tecken på att Sovjet är i färd med att skapa resurser för att i framtiden, i likhet med USA, kunna ingripa militärt och med stor snabbhet i skilda delar av världen. De båda supermakterna kommer säkert även i framtiden att ha stora

gemensamma intressen av att förebygga och avveckla lokala konflikter, såsom t.ex. Kashmirkrisen 1966. Men det kan också inträffa fall, där de båda parterna har starkt motsatta intressen, och risken för en direkt militär konfrontation mellan USA och Sovjet skulle då öka.

En viktig fråga gäller den militärpolitiska integrationens eller allianssystemens framtid. Av speciellt intresse är givetvis de stora allianserna NATO och Warschawa-pakten. Det står klart, att USA för en avskräckning av angrepp direkt mot hemlandet inte är särskilt beroende av de bidrag, som Storbritannien och Frankrike kan ge. Det finns mycket som talar för att värdet rentav kan vara negativt. (Kuba-konflikten har belyst nödvändigheten av att i en akut kris kunna komma till snabba beslut. Beslutsprocessen inom NATO kan även i framtiden ställa USA i brydsamma situationer i detta avseende.) Från denna synpunkt syns allianssystemen knappast vara av större värde för supermakterna. Om ett termonukleärt krig skulle bryta ut kan knappast heller andra nationer finna att en allianstillhörighet skulle öka överlevnadsmöjligheterna. Värdet för olika nationer att i framtiden tillhöra stormaktsblocken bör då ligga i den avhållande effekt mot aggression på varje nivå som ett allianssystem kan ge.

I dag kan vissa splittringstendenser iakttagas inom maktblocken. Dessa har sin grund i strävanden hos olika nationer i Öst och Väst att göra sig mindre beroende av supermakterna. Dessa strävanden är också förenade med långsiktiga ambitioner till ett vidgat europeiskt samarbete. Tendenserna förstärks också av en viss tveksamhet om värdet för den nationella säkerheten av att tillhöra militära allianser.

USA:s intresse av att bevara NATO kan bäst förklaras utifrån att gemensamma ansträngningar av flera nationer kan avhålla Sovjet från alla former av aggression. USA behöver dels möjlighet att gruppera kärnvapen i Europa, dels tillgång till konventionellt rustade styrkor i Europa. I särskilt hög grad är USA beroende av Västtyskland för det trängande behovet av markstridskrafter.

USA står inför något av ett dilemma i Europa, då dess politiska

ledning är medveten om att Sovjet anser ett framtida hot från Västtyskland vara sitt största säkerhetspolitiska problem i denna del av världen. USA själv syns också allvarligt sträva efter att på sikt successivt förbättra sina relationer till Sovjet. Hur skall dessa olika intressen i längden kunna förenas?

För USA har NATO setts som en möjlighet att både kontrollera den västtyska upprustningen och ge Västtyskland en fullvärdig status inom västvärlden. Om olika europeiska länder allvarligt menar, att Västtyskland på sikt kan utgöra ett konfliktskapande element — och mycket tyder på att denna åsikt inte bara finns i Sovjet — bör det ur denna aspekt vara olämpligt att nu upplösa NATO, såvida detta inte kan ske i samband med en ny och förstärkt form för europeisk integration.

Västtyskland ger numera avkall på strävandena efter en snar återförening till förmån för en politik, som utgår från att denna fråga måste lösas på lång sikt.

De reella alternativen för den politiska utvecklingen under en 10—15-årsperiod inom Västeuropa syns vara *antingen* att den nuvarande situationen i stort består *eller* att en västeuropeisk politiskt integrerad enhet växer fram, som mer eller mindre samarbetar med USA. I båda fallen bevaras i stort den maktpolitiska strukturen inom Europa, dvs. världsdelen domineras av två maktblock, som åtminstone delvis har konträra politiska mål och intressen.

### 3 Svensk säkerhet

Vi särskiljde tidigare de säkerhetspolitiska medel, som avser en anpassning till den internationella miljön, och sådana, som avser att påverka denna miljö. Anpassningsåtgärderna har främst inriktats på att vidmakthålla ett starkt försvar. Sveriges *försvarspolitik* anger principerna för hur detta försvar skall byggas upp och kunna användas. Den svenska *utrikespolitiken* utgör huvudmedlet i försöken att påverka miljön.

I väsentlig grad bestäms utformningen av försvars- och utrikespolitiken av Sveriges strävan efter neutralitet, vilken av tradition har varit det främsta uttrycket för landets fredsvilja. Neutraliteten är ett i folkrätten reglerat tillstånd, en attityd, som en icke krigförande stat bör inta i enlighet med den internationella rättens normer. Den neutrala staten måste iaktta vissa regler gentemot både de krigförande och andra neutrala stater. Reglerna för neutraliteten sammanfattas i *neutralitetsrätten*. Enligt denna skall den neutrala staten tillerkännas *okränkbarhet* från de krigförandes sida mot att den själv garanterar *opartiskhet*. I den svenska diskussionen har neutraliteten kommit att framstå som ett mål i sig självt.

Försvarspolitikens måste till en del styras av de förpliktelser, som neutralitetsrätten föreskriver. Dessa förpliktelser innebär bl.a. skyldighet att, om en krigförande "åsidosätter det svenska territoriets okränkbarhet", skall Sverige hindra detta med alla tillgängliga medel. Försvarspolitikens utformning är central, då det gäller att övertyga andra nationer om Sveriges vilja och förmåga att fullgöra neutralitetens förpliktelser.

## Svensk utrikespolitik

Utrikespolitiken har fått en successivt vidgad användning som säkerhetspolitiskt medel. Det är dock olämpligt att sätta likhetstecken mellan neutralitetspolitiken och svensk säkerhetspolitik. Det ligger en fara i att neutralitetspolitiken inte får ett bestämt och av alla känt innehåll. Vidare får ej samma doktrinära och förpliktande innehåll, som i Sverige givits neutralitetspolitiken, bestämma utformningen av säkerhetspolitikens mål och medel. Effekten på den enligt vår mening nödvändiga säkerhetspolitiska analysen och debatten skulle i så fall bli förödande.

Utrikespolitikens roll har bl.a. varit att utåt skapa tilltro till Sveriges vilja och förmåga att försvara landet och att förbli neutralt i framtida militära konflikter. "Alliansfrihet i fred" har närmast setts som ett nödvändigt *medel* härför. Det har officiellt hävdats, att detaljutformningen av "alliansfriheten" är en rent svensk angelägenhet. De frågor, som aktualiseras av Sveriges deltagande i internationellt samarbete, är främst om landet binder sig militärt och politiskt eller avstår något av självbestämmanderätten till internationella organisationer. Sverige har därvid undvikit åtgärder — t.ex. medlemskap i militära allianser — som uppenbarligen kan tolkas som förberedelser till att delta i eller gynna vissa nationer i eventuella krig. Å andra sidan visar Sveriges anslutning till EFTA, att ekonomiskt samarbete med alliansbundna nationer inte anses minska viljan till "neutralitet i krig". Andra exempel utgör Sveriges deltagande i FN:s militära företag och sanktioner samt i det nordiska samarbetet genom Nordiska rådet. Dessa internationella engagemang bör bl.a. ses som ett led i svensk säkerhetspolitik.

Utrikespolitiken har också i uppgift att beakta den neutralitetsförpliktelse, som opartiskhet mellan parterna i en militär konflikt innebär för Sverige. Praktiskt har detta inneburit förbud att exportera krigsmateriel till krigförande nationer. Statsmakterna har emellertid gått ännu längre genom att inte heller bevilja exportlicenser för försäljning av krigsmateriel till "diktaturländer" eller till stater med instabila inre förhållanden. Denna vidgning av res-

triktionerna har knappast något att göra med Sveriges neutralitetsförpliktelser utan är snarare ett resultat av ett vidgat säkerhetspolitiskt synsätt. Utrikesledningens uttalanden om Vietnam-konflikten är ett annat intressant exempel. Här är det närmast en fråga om ett avsteg från neutralitetsförpliktelserna. Exemplet visar, att statsmakterna inte har en fastlåst attityd till dessa förpliktelser utan är beredda till avsteg, när dessa bedöms tjäna ett vidare syfte.

Under det senaste decenniet är det främst tre internationella frågor, som tilldragit sig betydande svenskt intresse: u-landsproblemen, den ekonomiska integrationen och nedrustningen.

*U-ländernas problem* står i dag i förgrunden för det internationella intresset. Vid sidan av humanitära och ekonomiska motiv har detta intresse även sammanhängt med u-ländernas möjliga betydelse för den internationella säkerheten. Den rådande balansen mellan stormaktsblocken har i och för sig dämpat motiven för en militär konflikt i Europa och gjort en sådan allt mindre trolig. Som tidigare framhållits, måste samtidigt ökad vikt läggas vid möjligheten att konflikter med u-länder som part kan spridas och t.o.m. utlösa krig i Europa mellan stormakterna. Spridningsrisken sammanhänger främst med kolliderande stormaktsintressen i lokala konflikter. Det är därför naturligt att intresset inriktats på möjligheterna att förebygga eller avveckla sådana konflikter innan spridningsriskerna blir akuta. En — och ofta kontroversiell — fråga i detta sammanhang gäller möjligheten att reducera konfliktmotiven genom att med en lämplig utformning av u-landshjälpen söka stabilisera den inrikespolitiska situationen i dessa länder. En annan fråga gäller FN:s framtida kompetens. Är världens nationer villiga att i framtiden ge FN fullmakt och resurser för att tidigt och i stabiliserande syfte kunna ingripa i dessa konflikter? Eller skall detta även i framtiden vara förbehållet supermakterna? De svenska insatserna i detta avseende har varit blygsamma. Det kan dock spåras en viss tendens att Sverige alltmer vill framträda som ”de nya nationernas språkrör”.

Olika former av *ekonomisk och politisk integration* kan betraktas som en väg mot ökad internationell säkerhet. Det är med hänsyn

till Sveriges ofta markerade intresse för att medverka till ökad internationell säkerhet ägnat att förvåna, att de säkerhetspolitiska vinsterna av olika former för ekonomisk integration inte ens diskuteras. I den nu aktuella debatten om en svensk anslutning till EEC är det säkerhetspolitiska inslaget begränsat till en diskussion om hur olika anslutningsformer kan påverka trovärdigheten av den deklarerade viljan till "neutralitet i krig". Den hittills förda debatten syns oss oklar på flera punkter. För det första bör en klar distinktion göras mellan de neutralitetsförpliktelser, som följer av neutralitetsrätten, och de medel, som Sverige valt för att göra viljan att iaktta dessa förpliktelser i ett krig trovärdig för andra nationer. De eventuella fördelarna i form av bl.a. snabbare välståndsutveckling och ökad internationell säkerhet bör mer systematiskt vägas mot nackdelarna i form av förmodad minskad trovärdighet av viljan till "neutralitet i krig", minskad handlingsfrihet i valet av säkerhetspolitiska medel samt minskad nationell handlingsfrihet i andra avseenden, som i utformningen av sociallagstiftning, jordbrukspolitik, näringspolitik etc.

Det område inom de internationella säkerhetssträvandena, där den svenska utrikespolitiken varit mest aktiv, är *nedrustnings- och rustningskontrollfrågorna*. Dessa har hittills dominerats av stormakternas säkerhetsproblem, men på senare tid har risken för en fortsatt spridning av kärnvapen medfört ett större intresse för de små nationernas problem. Det finns även andra skäl till att nedrustningsdiskussionen kan bli mindre stormaktsinriktad än tidigare. Den tidigare skisserade utvecklingen på atomenergiområdet och även småstaternas möjligheter i fråga om kemiska och biologiska stridsmedel utgör alltmer akuta problem av allmänt intresse.

Nedrustningsdiskussionen har många dimensioner: politiska, ekonomiska, strategiska, militärtekniska, etc. Vid det praktiska förhandlingsarbetet är det därför svårt att allsidigt överblicka hela komplexet. Bl.a. från svensk sida har det för att underbygga och avlasta den politiska diskussionen föreslagits, att t.ex. strategiska och tekniska problem borde studeras i särskilda arbetsgrupper. F.n. är dock förhandlingsapparaten otillräcklig för sådana uppgifter.

Vi har tidigare framhållit, att den lilla nationen har små möjligheter att påverka stormakternas handlande. De små nationerna kan emellertid göra betydelsefulla insatser just ifråga om analyser av olika internationella säkerhetsproblem. De skulle härigenom i ökad utsträckning kunna verka som idégivare och bli en nyttig motvikt till stormakternas tidigare dominerande roll inom detta område. Sverige borde för sin del etablera en organisation för utrikespolitisk planering och analys. Denna skulle dels stärka landets roll som idégivare och debattör i fråga om de internationella säkerhetsproblemen, dels täcka det tidigare konstaterade behovet av kvalificerad analys av t.ex. de utrikesekonomiska frågornas säkerhetspolitiska aspekter.

### Svensk försvarspolitik

I detta avsnitt diskuteras följande för försvarspolitiken grundläggande frågor:

1. Neutralitetspolitiken.
2. Försvarspolitikens ambitioner och resurser.
3. Angreppsformer mot Sverige.

#### *Försvaret och neutralitetspolitiken*

*Neutralitetspolitik* i form av "alliansfrihet i fred, syftande till neutralitet i krig" är ett överordnat krav eller en restriktion på försvarspolitiken. För att den svenska neutraliteten skall vinna tilltro måste den stödjas av ett starkt försvar.

Enligt de bedömningar, som gjordes i kap. 2, kommer det politiska och militära läget i Europa att under lång tid framåt präglas av existensen av två maktblock med åtminstone delvis konträra politiska mål. Vid försök att hävda dessa mål kan olika former av konflikter uppstå och militära medel komma till användning. Om endera parten för sina behov söker att disponera svenskt område, medför detta nackdelar för motparten. Redan möjligheten att den

förre överväger att angripa Sverige kan medföra, att den senare ingriper i förebyggande syfte. Sveriges geografiska läge samt försvarets omfattning, utformning och gruppering m.m. kan ge den ena parten större möjligheter än den andra att nå avsedda fördelar. Sveriges försvar måste följaktligen vara så uppbyggt, att ett angrepp inte ter sig lönsamt för någon part. Lönsamheten avser då såväl det direkta värdet av att kunna utnyttja svenskt territorium som det indirekta värdet av att neka den andra parten samma förmån.

I ett krig mellan stormakterna i Europa, vari Sverige inte är inblandat, skall Sverige kunna avvisa företag, som kränker landets neutralitet. En avsiktlig kränkning från en stormakt kan avse att underlätta dennes operationer mot motståndaren. Tilltron till Sveriges försvarspolitik innefattar också Sveriges vilja och förmåga att avvisa sådana avsiktliga neutralitetskränkningar. Förmodad eller visad oförmåga att avvisa dylika företag kan föranleda en stormakt att i självförsvar försöka besätta svenskt område.

Om Sverige skulle deklarera och föra en försvarspolitik, som utgår från att endast vissa delar av landet skall försvaras i händelse av angrepp mot landet, kan det bli mer lönsamt för *en* part än för en annan att vid en konflikt besätta vissa områden. Om en part i en stormaktskonflikt kan skaffa sig strategiska fördelar till ett lågt pris, kan motparten ha anledning att förhindra detta via angrepp över de av Sverige försvarade områdena. En dylik begränsad försvarsambition kan härigenom t.o.m. bli kostsammare än ett mål att hela landet skall kunna försvaras. Den skulle dessutom stå i direkt strid med Sveriges neutralitetsförpliktelser.

Tilltron till "den väpnade neutraliteten" bygger följaktligen på att Sveriges försvarsåtgärder för båda parterna skall framstå som tillräckliga och riktade mot båda sidor. Tilltron kräver också, att båda parter är övertygade om, att Sverige i händelse av konflikt är berett att med vapenmakt fullfölja den deklarerade politiken. Alla delar av försvaret måste därför ha en sådan styrka och sammansättning att en presumtiv angripare inte genom att konstatera brister i svenskt försvar skall förledas att misstro allvaret bakom landets deklarerade politik. I tilltron ligger naturligtvis också en

förvissning om en sådan inrikespolitisk stabilitet i Sverige, att säkerhetspolitikens grunder är fasta.

Ett viktigt led i försvarspolitikerna måste vara att utåt tillräckligt klart och detaljerat klarlägga de försvarspolitiska intentionerna. Det är också viktigt att bevaka hur intentionerna uppfattas samt att vid behov tillrättalägga misstolkningar. I strävandena att skapa tilltro till neutralitetspolitiken måste Sverige dock akta sig för att göra den *alltför* trovärdig. Långtgående deklaringer om neutralitet i framtida krissituationer kan misstros av stormakterna i den mån dessa anser politiken vara irrationell ur svensk synpunkt. Om å andra sidan sådana deklaringer vinner tilltro, kan en stormakt anse sig ha sådan handlingsfrihet i t.ex. Sveriges omgivning, att destabiliserande effekter kan skapas. Detta strider uppenbarligen mot Sveriges intentioner. Som vi senare kommer att närmare utveckla, finns det ingen anledning att i fred binda Sverige vid bestämda handlingsmönster i framtida konfliktsituationer.

### *Försvarspolitikens ambitioner*

Då det gäller *försvarspolitikens ambitioner och resurser* vill vi inledningsvis framhålla, att ingen nation kan uppnå en i någon mening fullständig säkerhet. Försvarspolitikerna måste därför utformas så att risker balanseras mot kostnader för att köpa försvareffekt. Det är en orimlig utgångspunkt för svensk försvarspolitik, att landet skall kunna möta alla de hot, som är tekniskt möjliga. En avgränsning av försvarspolitikens ambitioner är därför nödvändig. Den måste göras av statsledningen, som har ansvaret för försvarspolitikens utformning, och ej på lägre nivå. Ett försök till sådan avgränsning kan ha legat bakom det tidigare återgivna målet för krigsmakten:<sup>1</sup>

Krigsmakten skall därför ha sådan styrka, sammansättning och beredskap att anfall mot Sverige fordrar så stora resurser och tar så lång tid att de fördelar, som står att vinna med anfallet, rimligen icke kan bedömas värda insatserna.

<sup>1</sup> Se sid. 27 och Kbr. den 4 juni 1964 rörande målsättning för krigsmakten.

Vi vill mer precist tolka innebörden av denna formulering så, att svensk försvarsplanering skall utgå från sådana situationer i det internationella systemet, där en stormakts mål och resursinsats för angrepp mot Sverige är begränsade i förhållande till hans globala säkerhetspolitiska mål och totala nationella resurser. Svenskt försvar skall inte utformas för situationer, där en stormakts samlade resurser utan restriktioner insätts mot Sverige. Försvarsplaneringen skall inriktas mot situationer, där i en konflikt angriparens relativa värdering av olika resursslag såsom olika mark-, sjö- och luftstridskrafter bestäms i huvudsak av andra säkerhetspolitiska och strategiska överväganden än hänsynen till insatsen mot Sverige.

Detta synsätt innebär en stark betoning av försvarets krigsavhållande — eller fredsbevarande — förmåga. Svensk planering bör därför inte utgå från att Sverige nödvändigtvis skall vinna ett krig mot en stormakt utan från att angrepp skall bli så kostsamma som möjligt för angriparen. Kostnaderna skall helst framstå som så stora, att han avstår från angrepp. Försvaret utgör därför främst ett förhandlingsinstrument, som skall underlätta att Sverige inte råkar i militära konflikter. Det skall också möjliggöra att landet i en militär konflikt kan skapa tillfällen till förhandlingar och att nå fredsslut på rimligt goda villkor.

Vi tolkar vidare innebörden så, att en presumtiv angripare inte långsiktigt anpassar sina militära resurser med speciell hänsyn till Sverige. Svensk långsiktig planering behöver då inte beakta en medveten motplanering från möjliga angripare.

### *Angreppsformer mot Sverige*

Den tredje grundläggande frågan gäller olika *angreppsformer* mot Sverige. Enligt vår tidigare diskussion skall försvarspolitikerna utformas för att göra det olönsamt för stormaktsblocken att under en kris utnyttja svenskt territorium. Vi beaktar då inte det fall, då svenskt område skulle ha ett egenvärde för parterna.

Liksom ovan bygger våra slutsatser på två antaganden. För det första antas, att värdet bestäms av de fördelar, som en part kan

uppnå i en militär konflikt med den andre och av att förneka denne liknande fördelar. För det andra är ofta dessa fördelar liksom de resurser, som kan avdelas för angrepp mot Sverige, begränsade i förhållande till stormakternas globala säkerhetspolitiska mål och totala resurstillgång. Under dessa förutsättningar kan det vara en rimlig försvarspolitisk ambition att försöka avhålla även en stormakt från *invasion*.

En stormakt skulle i en framtid kunna få en sådan handlingsfrihet i Europa, att angrepp mot små nationer vore möjliga utan inblandning från andra stormakter. Under denna förutsättning vore det mycket svårt för små nationer att med egna maktmedel avhålla stormakter från angrepp. I sådana situationer bör dock en stormakt i stället kunna nå avsedda fördelar med politiska medel, vid behov i förening med hot om militära repressalier. Sveriges säkerhetspolitik måste även utformas för att kunna möta dylika former av aggression. Förhandlingar och förhandlingsskicklighet kan vid alla framtida konflikthot spela en betydelsefull roll men är i situationer av här antydd art av kritisk betydelse, särskilt om Sverige utsätts för hot om en kärnvapeninsats.

Försvarspolitiken måste klargöra, att Sverige i framtida konflikt-situationer inte kommer att handla enligt något på förhand bestämt beslutsschema. Det är statsledningens uppgift att i varje situation klarlägga de alternativa handlingslinjerna och träffa sitt val utifrån de bedömningar och värderingar, som kan göras först i situationen ifråga. Vi kommer senare att mer detaljerat beröra denna problematik och begränsar oss här till en ytterligare kommentar. Hot om en konventionell vapeninsats mot Sverige kan till viss del mötas med en krigsmakt, utformad för försvar mot invasion. Krigsmaktens storlek och utformning betyder troligen föga i en situation, där Sverige hotas med en kärnvapeninsats mot civilbefolkningen. Förhandlarnas skicklighet kan då betyda mer.

Säkerhetspolitikens syfte är, som tidigare nämnts, inte att Sverige skall vinna utan undvika krig. Om landet ändå blir indraget i en väpnad konflikt, måste säkerhetspolitikens främsta uppgift vara att påverka angriparen, så att fred nås på rimliga villkor. Det

kan härvid vara nödvändigt att förhindra, att denne snabbt vinner kontroll över väsentliga svenska tillgångar. Detta innebär, att Sverige måste försöka att styra händelseutvecklingen så, att tid och möjligheter skapas för förhandlingar. Olika komponenter inom det totala försvaret måste även utformas för att en gynnsam förhandlingssituation skall erhållas. Möjligheten att Sverige kan komma i krig skärper, särskilt om kärnvapen används, behovet av åtgärder avsedda att minska skadeverkningarna och säkra en återuppbyggnad vid krigets slut.

### *Försvaret och kärnvapenkriget*

Hur en europeisk kris eller militär konflikt kan inledas och utvecklas kan endast bedömas genom en granskning av stormakternas grundläggande strategiska principer. Den under 1950-talet dominerande tanken om fullständigt överraskande ("out of the blue") massiva kärnvapenanfall mot befolkningscentra har givit vika för mer nyanserade synsätt. Stormakterna har allmänt accepterat tanken, att utvecklingen från intressemotsättningar till en militär konflikt sker över en längre tid, som kan utnyttjas till olika förberedelser. Sverige kan naturligtvis inte bortse från att endera parten väljer att direkt insätta kärnvapen. I ett sådant läge torde det svenska försvarets utformning inte kunna påverka Sveriges möjligheter att stå utanför kriget. Mera troligt syns dock vara, att en konflikt mellan stormaktsblocken inleds med en insats av konventionella stridskrafter och utvecklas i linje med de tidigare angivna strategiska principerna (se s. 43). Det konventionella kriget kan då ge tid för förhandlingar mellan parterna i syfte att avveckla konflikten. Förutsättningen är att båda parter disponerar konventionella stridskrafter i sådan utsträckning, att ingen av dem under tiden hamnar i ett avgörande underläge.

Ett tillräckligt starkt svenskt försvar kan fylla funktionen att inom Nordeuropa medverka till att ingen av parterna i en stormaktskonflikt snabbt kan skaffa sig en avgörande fördel genom att utnyttja skandinaviskt område. Skulle å andra sidan Sverige bli

inblandat i konflikten, kan det svenska försvaret medverka till att den krigsfas, som utkämpas med konventionella vapen, blir tillräckligt lång för att parterna skall komma till förhandlingar och nå resultat. *Det är bl.a. i denna mening som svenskt försvar kan och bör betraktas som ett bidrag till internationell säkerhet.*

En insats i stor skala av kärnladdningar på den europeiska kontinenten skulle medföra så förödande konsekvenser, att det är svårt att tro, att någon medvetet skulle initiera den för att framtvunga förhandlingar. Varje upptrappning av ett stormaktskrig genom insats av kärnvapen kommer att dramatiskt öka riskerna för att kriget "går ur kontroll". I en situation, där förhandlingar inte kunnat åstadkommas eller inte lett till önskat resultat måste som vi tidigare framhållit (se sid. 43) det enda rimliga motivet för en kärnvapeninsats vara att understryka denna risk. Genom en begränsad insats mot speciellt utvalda mål kan den ena parten demonstrera en vilja att förhandla men på ett sätt, som uppfordrar till snara resultat. Den andra parten måste då förstå, att förhandlingar snabbt måste komma igång och att han själv delar ansvaret för en fortsatt upptrappning.

En bedömning från svensk sida av riskerna för en kärnvapeninsats i ett läge, då landet indragits i en militär konflikt mellan stormaktsblocken, bör beakta dessa antaganden om *syftet* med en upptrappning. Det är då svårt att finna rimliga motiv för att en sådan insats skall göras mot Sverige. Skulle Sverige angripas, sedan stormakterna redan insatt taktiska kärnvapen i stor skala, finns inget rimligt motiv att förutsätta att en kärnvapeninsats mot Sverige skulle bli liten. Sådana situationer skapar främst ett överlevnadsproblem för försvaret och samhället i övrigt. Det svenska försvaret bör därför i första hand utformas för att tillgodose de krav, som det konventionella kriget ställer. Det skydd mot konventionella stridsmedel, som därvid byggts upp bör om så behövs kompletteras för att ge rimliga överlevnadsmöjligheter. En konventionellt rustad svensk krigsmakt kan inte utformas för att kunna genomföra ett krig mot en stormakt, som i önskad utsträckning kan använda kärnvapen i angreppet.

Även om USA och Sovjet också i fortsättningen kommer att söka utjämna de politiska motsättningarna, kan kriser uppstå. Det kommer dock att ta tid, tills en militär konflikt uppstår, vilket ger Sverige möjlighet till förberedelser av olika slag. Dessa förberedelser kan avse åtgärder av operativ art såsom beredskapshöjningar eller kompletterande utbildning och materielanskaffning av mer eller mindre tidskrävande art. Inom ramen för Sveriges försvarspolitik bör en beredskapsplanering göras som underlättar åtgärder av detta slag. Ledningen av Sveriges totala försvar bör även utformas för att i tid kunna registrera och reagera på de signaler i den internationella utvecklingen, som kan motivera åtgärder av beskrivet slag.

## Ekonomiska och sociala restriktioner

Vi har tidigare framhållit att en kritisk avvägningsfråga för supermakterna är valet av teknisk nivå och antal stående förband inom en begränsad ekonomisk ram. Även för Sverige är det analoga problemet om värnpliktsystemets kostnader och den tekniskt avancerade materielens omfattning den dominerande avvägningsfrågan.

### *Neutralitet och materielanskaffning*

Försvaret kräver sin del av landets resurser, såsom industriell kapacitet, utländska valutor samt människor. Materielen skall naturligtvis köpas där den kan fås till bästa kombination av prestanda och pris. Neutralitetspolitiken medför dock att Sverige inte i alltför stor utsträckning får göra sig beroende av andra nationer för att hålla ett starkt försvar. Martin Fehrm har uttryckt konsekvenserna härav på följande sätt:<sup>1</sup>

<sup>1</sup> FOA P rapport A 143, 1965 "Långtidsplanering av vårt lands försvar". M. Fehrm m.fl.

Till de direkta kostnaderna för inköp av viss materiel måste läggas eventuella s.k. indirekta kostnader, som kan uppstå genom de politiska konsekvenserna av ett inköp utifrån. Vid inköpstillfället kan dessa definieras så, att "priset" kan fastställas med hänsyn till då rådande förhållanden. Ju längre tid det dröjer mellan köpekontraktets upprättande och slutleverans av materielen, desto större risk föreligger att av utvecklingen betingade förändringar såsom förändringar i leverantörlandets politiska handlande eller dess behov av att utnyttja sina resurser för egna militära insatser, kan föranleda politiska kostnader eller rent av omöjliggöra leverans.

Den svenska försvarsindustrin är väl utvecklad och har i stort kunnat svara mot de krav på utveckling och produktion av mera avancerade vapensystem som den snabba tekniska utvecklingen medfört. De stora kostnaderna för utveckling av modern krigsmateriel medför naturligt nog, att industrin kan tveka att ge sig in på en sådan utan rimlig säkerhet om en efterföljande produktion. Det nuvarande planeringssystemet med materielplaner över flera år och beställningsbemyndiganden har underlättat för industrin att våga ge sig in på avancerad vapenteknisk utveckling. I detta ligger emellertid också en fara. Tidiga bindningar i slutligt val av system eller materiel kan delvis sätta ur spel principen att materiel skall köpas, där bästa kombination av pris och prestanda erhålls. Man kan också ifrågasätta, om det är tekniskt-ekonomiskt rimligt att söka göra landets försvarsansträngningar även långsiktigt oberoende av andra nationer. Detta skulle i första hand vara tillämpligt på kvalificerade vapensystem. En liten nations totala vetenskapliga och tekniska resurser är otillräckliga för att möjliggöra en egen modern vapenutveckling med alla de tekniska komponenter som erfordras. För t.ex. ett modernt stridsflygplan är Sverige redan i dag i sådan utsträckning beroende av utländska leverantörer att hela projektet åtminstone under vissa faser kan råka i fara, om importen skulle strypas.

Satsningen på svensk försvarsindustri är central men också omstridd. Vid en bedömning av frågan måste man beakta värdet av försvarsindustrins alternativa användning för civil tillverkning. Hänsyn måste också tas till de externa effekter, som en avancerad försvarsindustri har för näringslivet i övrigt. Dessutom bör man

klarlägga försvarsindustrins betydelse för politiska engagemang, beredskap, för möjligheterna att genomföra "crash"-program och krigsproduktion samt för möjligheterna att upprätthålla en hög, svensk militärteknisk standard.

De stora nationerna söker med långa serier kompensera utvecklingskostnaderna för moderna vapensystem. Inom stormaktsblocken kan detta i viss utsträckning ske, så att olika utvecklings- och tillverkningsobjekt fördelas mellan skilda länder. Exporten till länder utanför maktblocken är också av stor betydelse. För Sveriges del är exportmöjligheterna begränsade. Standardiseringssträvandena inom maktblocken medför, att Sverige har svårt att komma in på stormakternas marknader med sin för svenska förhållanden delvis skraddarsydd materiel. Neutralitetspolitiken medför också, som tidigare nämnts, en stark restriktion för våra exportmöjligheter. Statsmakterna tillåter inte försäljning av krigsmateriel till politiskt instabila länder eller till nationer i konflikt. Som en följd härav får Sverige oftast bära hela utvecklingskostnaden och ta nackdelen av korta serier. Detta är så mycket allvarligare som kostnaderna för utveckling och produktion många gånger är svåra att tidigt förutse. Underskattningar är regel, vilket vid det svenska systemet med fasta utgiftsramar medför ytterligare senare strypningar av seriernas storlek. Om man härtill lägger det krav, som statsmakterna — fullt motiverat — lägger på planeringen, att den skall kunna anpassas till förändrade anslagsramar, förstår man att satsningen på avancerad vapenutveckling är en kritisk fråga för svenskt försvar och svensk industri.

### *Värnpliktssystemet, en social restriktion*

Krigsorganisationens behov av människor täcks i första hand genom den allmänna värnplikten. Denna utgör en ur effektivitetssynpunkt onödig restriktion på planeringen. Restriktionen syns främst motiverad av rättvisekrav och som ett uttryck för medborgarnas engagemang i svenskt försvar. Värnpliktssystemet drar i sin nuvarande utformning dryga fasta kostnader och begränsar därmed

möjligheterna till önskvärda försvarsinvesteringar. Frågan om värnpliktsystemets kostnader och försvarets tekniska nivå inom en begränsad resursram är väsentliga avvägningsproblem för långsiktspaneringen. Vilka kommer de framtida kostnaderna för värnpliktsystemet att bli, om man tar hänsyn till en standardhöjning för de värnpliktiga i takt med samhällsutvecklingen i övrigt? Vad kan värnplikten komma att kosta samhället med hänsyn till den framtida efterfrågan av arbetskraft och med beaktande av åldersfördelningen i samhället? Detta är frågor, som dagens planerare måste ta sig an.

Det är långt ifrån klart hur avvägningen mellan värnpliktskostnader och teknisk nivå skall göras. Inom försvaret kan man liksom inom näringslivet ersätta människor med maskiner. Så kan man t.ex. minska behovet av infanteriförband genom att införa en transportorganisation, som snabbt kan förflytta förband från inaktuella områden till direkt hotade. Ifråga om vissa komplicerade vapensystem syns möjligheterna att växla människor med teknik mera osäker. Kunskaperna om sårbarhet och funktionssäkerhet hos framtida avancerade vapensystem är begränsade. Detta sammanhänger bl.a. med att elektronisk materiel i stor utsträckning ingår i sådana system, och att en systematisk störning av dessa komponenter kan minska effekten väsentligt. Försvarets möjligheter att ersätta människor med "maskiner" begränsas av den restriktion, som värnpliktsystemet utgör. Vi skall återkomma till denna fråga i kap. 6—7.

## 4 Planeringsproblemet

### Problemformulering

Den fortsatta framställningen i denna bok kommer att ägnas utformningen av planeringsförfarandet inom försvaret. Försvarsplaneringen har flera uppgifter. Den skall bl.a. underlätta en bedömning av försvarets behov av resurser för att klara försvarspolitikens krav. Planeringen skall vidare finna den lämpligaste resursfördelningen mellan de olika funktioner, som försvaret måste innehålla för att kunna lösa ålagda uppgifter. Dessa funktioner är bl.a. följande.

1. Förvarning samt ledning och kontroll.
2. Angreppsskydd.
3. Befolkningsskydd.
4. Försörjning och överlevnad.
5. Beredskap för FN-tjänst.
6. Forskning och utveckling.
7. Psykologisk försvarsberedskap.

I syfte att göra den kommande framställningen hanterbar skall vi begränsa oss till en enda funktion, nämligen angreppsskyddet och då närmast skyddet mot invasion, som främst är en uppgift för krigsmakten. Det som sägs om planeringsförfarandet för denna funktion torde dock utan alltför stora svårigheter kunna överföras till andra försvarsfunktioner. Resonemangen kan därtill i många fall överföras till andra områden för offentlig planering.

## PLANERINGSPROBLEMET

### *Långsiktspanering, osäkerhet och ramvillkor*

Försvarsplaneringen utgör en kontinuerligt löpande process. I dagens planeringsförfarande markeras denna rullande planering främst av de återkommande ÖB-utredningarna, som utmynnar i förslag till krigsmaktens långsiktiga inriktning inom olika angivna kostnadsramar. Förslagen bearbetas av särskilt tillsatta parlamentariska kommittéer, vilka sedan rekommenderar statsmakterna beslut ifråga om kostnadsram för och inriktning i stort av krigsmakten under en viss tidsperiod. Planeringens rullande karaktär markeras också av de årliga revideringar av tidigare planer, som görs i anslutning till de årliga anslagsäskandena.

I syfte att underlätta förståelsen för vissa grundläggande problem skall vi till en början ge en medvetet förenklad bild av planeringen sådan den sker i dag. Vi utgår därvid från den plan med olika delplaner, som ÖB vid en viss tidpunkt insänder till en parlamentarisk kommitté, och intresserar oss främst för dessa delplaners och det bakomliggande planeringsarbetets tidshorisonter.

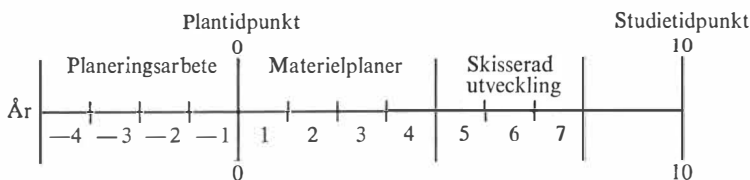


Fig. 1. Planeringens tidshorisonter.

I fig. 1 markerar 0 tidpunkten för överlämnandet av planen till kommittén. Planen utgörs av dels materielplaner för de första åren — i fig. 1 angivet till 4 år — efter riksdagens godkännande (vanligen ett år efter planens insändande), dels mindre preciserade planer för krigsmaktens utveckling under åren 5—7. Dessa planer utgör resultat av ett planeringsarbete, som bedrivits alltsedan föregående ÖB-utredning inlämnades. De betalningsmedel, som ÖB föreslår för materielanskaffning enligt materielplanerna, erfordras dock till mycket stor del för att betala leveranser, som beslutats redan under den föregående beslutsperioden. Materielplanerna är

alltså hårt intecknade och lämnar litet utrymme för nya anskaffningar. *Långsiktspaneringen* inriktas mot den tidsperiod, då planeringen är mindre bunden, dvs. då de flesta kostnader är rörliga. De långsiktiga planerna gäller därför krigsmaktens utveckling från år 4 och framåt. En långsiktig planering torde behöva sträcka sig 10—15 år framåt i tiden.

Det viktigaste underlaget för planerna erhålls från studier och analyser av de olika framtida försvarssammansättningar, som är möjliga vid olika stora försvarsanslag. Dessa studier måste hänföras till en bestämd framtida tidpunkt. Det är två huvudskäl till detta. För det första måste studierna utgå från ganska detaljerade beskrivningar av egna och en presumtiv angripares militära resurser bl.a. avseende omfattning, art och prestanda. Den möjliga utvecklingen i dessa avseenden är beroende på längden av den tidsperiod som betraktas. För det andra måste studierna också utgå från beskrivningar av den militärpolitiska situationen, vilken i stor utsträckning bestämmer en presumtiv angripares handlingsmöjligheter. Den möjliga militärpolitiska utvecklingen måste också bedömas utifrån ett bestämt tidsperspektiv. I och för sig är det naturligtvis önskvärt, att studierna kunde avse flera olika framtida tidpunkter. Varje enskild studie av hela det svenska försvaret kräver dock ett sådant uppbåd av tid och mänskliga resurser att detta önskemål inte kan tillgodoses annat än vid analys av något särskilt betydelsefullt och kostnadskrävande vapensystem. Den tidpunkt, till vilken studierna hänförs, kallas *studietidpunkten*. I den nuvarande svenska försvarspaneringen ligger denna vanligen 10 år framåt i tiden. *Plantidpunkten*, punkten 0 i fig. 1, är den tidpunkt, då planeringsunderlaget vid en stor rullning av tidigare planer omsätts i beslut och nya planer. Vid nästa ÖB-utredning kommer följaktligen såväl plan- som studietidpunkten att skjutas fram 4 år i tiden.

Ett grundläggande problem uppstår genom att planeringsbesluten är knutna till en bestämd framtida tidpunkt, studietidpunkten. Självfallet är olika antaganden om den militär-politiska situationen, om angripares militära resurser etc. vid studietidpunkten behäftade med stor osäkerhet. Planeringsbesluten måste därför utformas

för att säkerställa tillräckliga valmöjligheter även om utvecklingen i dessa avseenden skulle avvika från den antagna. Termen *extern osäkerhet* kommer att användas för den ovisshet, som gäller den politiska, tekniska och ekonomiska utvecklingen såväl i Sverige som utomlands. Ändrade förutsättningar för försvarsplaneringen kan också bli en följd av att de politiska bedömningsgrunderna för den svenska säkerhets- och försvarspolitikens utformning kan omprövas. Termen *intern osäkerhet* kommer att användas för den ovisshet, som gäller de framtida politiska bedömningsgrunderna. Om den svenska försvarsledningen i dag skulle vara tvungen att definitivt och i detalj binda handlandet ända fram till studiepunkten, skulle planeringssituationen verkligen vara kritisk. Vi kommer senare att visa, att sådana bindningar inte behöver göras. Som redan antytts måste planeringen inriktas mot att skapa framtida handlingsfrihet.

Försvarsplaneringen måste alltid beakta en rad restriktioner. Sålunda är tillgången på pengar, materiel och personal begränsad. Det föreligger alltså olika resursrestriktioner. Som en sammanfattande term för dessa och andra restriktioner, som kommer att behandlas senare, kommer vi att använda ”*egna ramvillkor*”.

### *Angriparens kostnader och ramvillkor*

I huvudsak är planeringsproblemen exempel på *resursfördelningsproblem*. En central fråga därvid är hur försvarets effekt, dess krigsavhållande förmåga, skall mätas. Redan det tidigare (på sid. 27) återgivna målet för krigsmakten ger utgångspunkt för en diskussion av detta problem. De svenska försvarsplanerarna måste sätta sig i den presumtive angriparens ställe och söka rekonstruera den lönsamhetsbedömning denne kan väntas göra före ett angrepp mot Sverige. Den första fasen i en sådan bedömning är att fastställa de politiska målen för angreppet och att uppskatta värdet av att nå dessa mål. Den andra fasen avser att klarlägga vilka uppoffringar som kan komma att krävas för att nå målen. I uppoffringar innefattas då alla de nackdelar angreppet kan medföra på kort och lång

sikt. Härför används termen *angriparens kostnader*. Dessa kostnader måste bestämmas utifrån alla de återhållande faktorer — inkluderande det svenska försvaret — som en angripare har att beakta i en lönsamhetskalkyl och är därför starkt beroende på den militärpolitiska situationen vid tidpunkten ifråga. Andra exempel på sådana återhållande faktorer är angreppets möjliga politiska belastning, möjligheterna att andra nationer ingriper etc. De hänsyn angriparen kan behöva ta till dessa faktorer medför att han måste ålägga sig vissa restriktioner vid angreppet. Exempel på sådana restriktioner är att angreppet skall kunna genomföras på viss tid, att kärnvapen inte får användas, att vissa angreppsriktningar inte är tillåtna etc.

Då det gäller de direkta kostnaderna för insatsen av militära resurser måste dessa, som tidigare framhållits, grundas på resursernas alternativa utnyttjande i situationen ifråga. Även dessa är därför beroende på den militärpolitiska situationen.

Studierna av angriparens planering av ett angrepp får inte enbart gälla hans lönsamhetsbedömning utan måste också avse analys av hans resursfördelning inför angreppet. Enligt de förutsättningar vi tidigare angav för Sveriges försvarspolitik gäller detta främst angriparens kortsiktiga dispositioner av befintliga militära resurser vid tidpunkten ifråga. I diskussionen ovan framhölls också att angriparen kan behöva ålägga sig vissa andra restriktioner vid angrepp. Vi kommer att använda termen "*angriparens ramvillkor*" som en sammanfattande benämning på hans tillgång på resurser och andra restriktioner vid ett angrepp. Skillnaden i innebörd mellan egna och angriparens ramvillkor bör uppmärksammas. De egna ramvillkoren hänförs till plantidpunkten och gäller för försvarets framtida utformning. Angriparens ramvillkor hänförs till studietidpunkten och gäller hans operativa utnyttjande av då befintliga militära resurser.

## Definition av konfliktfall, aggressionsfall och angreppsfall

Vi har flera gånger tidigare framhållit, att underlag i form av miljöbeskrivningar behövs för att besvara en rad frågor av betydelse i planeringen. Vilka länder kan komma att anfalla Sverige? När? Var? Med vilka medel? Vilka kan de politiska målen vara för ett angrepp? Hur värdefulla är de för angriparen? Kommer andra nationer att ingripa? Vilka hänsyn kan en angripare ta till denna möjlighet? Hur lång förvarning kan Sverige få? Svaren på dessa och många liknande frågor kan ges först efter analyser.

I det följande skall vi söka karakterisera och systematisera de skilda typer av analyser och miljöbeskrivningar, som erfordras i planeringen. Låt oss göra detta genom att antyda de olika faser i den internationella utvecklingen fram till och med ett angrepp mot Sverige, vilka det är av intresse att analysera.

Den första av dessa faser gäller den internationella politiska utveckling, som leder fram till en kris som medför, att krigsriskerna i Europa blir akuta. Analysen avser att klarlägga olika alternativa fortsatta utvecklingar, som kan leda till ett angrepp mot Sverige. Vi kommer att använda termen *konfliktfall* för den sammanfattande beskrivningen av dels den militärpolitiska situationen och dess uppkomst, dels de skilda fortsatta utvecklingar, som kan leda till angrepp mot Sverige. En beskrivning av den politiska utvecklingen från dagsläget fram till den aktuella tidpunkten kan lämna svar på frågor bl.a. om när ett angrepp kan ske och om den förvarning (år eller månader) Sverige kan få för att kunna genomföra förberedda förstärkningar av försvaret. En beskrivning av krisens uppkomst kan användas för att diskutera olika möjligheter till militära konflikter och vilka länder, som kan ha starka motiv att angripa Sverige. En analys av den fortsatta utveckling, som kan leda till ett sådant angrepp, ger möjlighet att bedöma den förvarning (veckor eller dagar) som Sverige kan få och som kan utnyttjas för anpassning av den operativa planläggningen etc. För dessa analyser och andra, som vi senare skall beröra, erfordras också en precise-

ring av dels de viktigaste politiska aktörerna och relationerna mellan dessa, dels de militära resursernas omfattning, art och geografiska fördelning.

Den andra fasen gäller den detaljerade militärpolitiska utveckling, som leder till ett angrepp mot Sverige. Analysen avser att klarlägga en presumtiv angriparens politiska mål för angreppet och hans ramvillkor. Termen *aggressionsfall* kommer att användas för den sammanfattande beskrivningen av dels en preciserad militärpolitisk utveckling, som från en politisk kris i Europa leder till ett angrepp mot Sverige, dels angriparens politiska mål och ramvillkor. Beskrivningarna behövs främst för att kunna rekonstruera en angriparens lönsamhetsbedömning före ett angrepp och skall bl.a. ge svar på frågor om möjliga resursinsatser och andra restriktioner för angreppet.

Den tredje och sista fasen gäller angreppets utförande. Analysen avser att klarlägga, vilka militära mål en angripare kan uppställa för angreppet och hur resurserna skall utnyttjas för att nå dessa mål mot bakgrund av en bestämd nivå på och sammansättning av det svenska försvaret. Vi skall använda termen *angreppsfall* som en sammanfattande beskrivning av angriparens militära planer vid ett angrepp mot Sverige. Dessa beskrivningar behövs främst för att analysera effekten av olika svenska försvarssammansättningar, avsedda att avhålla en angripare från angrepp. De studier, som idag bedrivs inom krigsmakten, utelämnar de båda första faserna. Detta medför en uppenbar risk för att försvarsplaneringen grundas på angreppsfall, som inte kan motiveras av rimliga politiska utvecklingar eller som ter sig oförenliga med de lönsamhetsbedömningar en angripare kan göra före ett angrepp.

Naturligtvis är den gjorda uppdelningen i faser starkt schematisk. Det kan med historiska exempel visas, att de olika faserna ibland delvis sammanfallit. Lönsamhetskalkyler har stundom gjorts långt innan något motiv funnits för angrepp. Vi är emellertid här främst ute efter metoder för analys av försvarets framtida utformning och är därför närmast intresserade av att vi inte utelämnar väsentliga moment i utvecklingen och i en presumtiv angriparens

kalkyler. Det är oftast likgiltigt för en sådan analys, om de olika momenten delvis sammanfaller eller kommer i en annan ordning. Anledningen till att vi här separerar de olika faserna eller fallen har också att göra med rent praktiska frågor rörande analysarbetets organisation. Analyserna kan med hänsyn till kompetensförhållandena inom försvarsorganisationen behöva förläggas till olika myndigheter, och vi har funnit, att den gjorda uppdelningen också är lämplig med hänsyn till analysarbetets organisation.

Exemplifieringen ovan är gjord med hänsyn till krigsmaktens uppgifter i samband med invasion. I vidare mening avses dock med angreppsfall alla de olika aktioner, som en nation kan vidta för att vinna egna eller hindra andra nationer från att uppnå politiska fördelar av Sverige. Angreppsfall kan också avse en sekvens av sådana aktioner från politiska krav, politiska krav i förening med hot och styrkedemonstration till militär invasion.

Analyserna av utvecklingen från konfliktfall via aggressionsfall till angreppsfall har iterativ karaktär. Detta sammanhänger med att angreppsfallen inte kan beskrivas förrän efter vissa förstudier. Resultaten av dessa kan i sin tur medföra justeringar av de tidigare fastlagda aggressionsfallen, avseende angriparens politiska mål och ramvillkor. Arbetet måste ledas från central nivå och omfattar i stor utsträckning en samordning av analyser, som med hänsyn till kompetensförhållandena måste bedrivas på skilda håll inom försvarsorganisationen. Kungl. Maj:t har nyligen (kbr 3/11 1967) uppdragit åt ÖB att bedriva studier rörande beskrivning och urval av angreppsfall som bör ligga till grund för krigsmaktens framtida utformning.

## Urval av konfliktfall, aggressionsfall och angreppsfall

### *Prövningsförfaranden*

Det går att göra så många olika bedömningar om den framtida politiska, tekniska och ekonomiska utvecklingen, att det inte finns någon gräns för det antal konfliktfall, aggressionsfall och angreppsfall, som i princip kan konstrueras. Av rent praktiska skäl (brist på tid

och mänskliga resurser för planering) är det nödvändigt att utgå från ett litet antal fall, som bedöms särskilt relevanta för svensk försvarspolitik. Vad menas då med relevant, och vilka principer för gallring kan användas vid ett urval?

Låt oss göra tankeexperimentet, att vi som planerare har tillgång till en "bank" av utarbetade konfliktfall med tillhörande aggressions- och angreppsfall. Först skall vi antyda några allmänna regler för ett gallringsförfarande för att senare exemplifiera hur dessa regler kan tillämpas på konkreta fall.

En första gallringsmöjlighet ger *trolighetsprövningar* av främst de olika antagna utvecklingar i politiskt, tekniskt och ekonomiskt avseende, på vilka konfliktfallen grundas. Dessa prövningar måste i stor utsträckning göras av experter inom nämnda områden.

Den andra utgångspunkten är att urvalet skall ske så att försvaret inriktas i överensstämmelse med intentionerna i den fastlagda försvarspolitik. Denna innebär, att vi t.ex. vid planering av krigsmaktens framtida utformning skall säkerställa ett sådant urval, att krigsmakten verkligen utgör det primära medlet för svensk säkerhetspolitik i situationen ifråga. Det är här fråga om *relevansprövning* främst av aggressionsfallen.

För det tredje måste planeringen grundas på fall, som starkt kan påverka resursfördelningen inom försvaret. Man bör inte ödsla tid på att studera samtliga fall, som i stort medför samma krav på försvaret. I detta fall gäller det närmast en *diskriminansprövning* av olika angreppsfall.

En fjärde och sista utgångspunkt gäller att tilltro angriparen en viss rationalitet eller konsistens i sina kalkyler och sitt beteende. Det måste kunna göras troligt, att de antagna politiska målen för ett angrepp, omfattningen av insatta resurser och deras utnyttjande under angreppet, angreppets strategiska uppläggning etc. utgör fullt rimliga resultat av en objektiv planering av angriparen. Denna *rationalitetsprövning* gäller i första hand aggressions- och angreppsfallen.

Det bör framhållas, att de olika prövningarna aldrig kan ge resultat, som kan sägas vara exakta. Den primära avsikten med pröv-

ningarna är närmast att kunna gallra ut fall som *uppenbarligen* strider redan mot milda krav på rationalitet, trolighet etc., och detta är betydelsefullt nog. En annan viktig aspekt på prövningsförfarandet är att intresset koncentreras till frågor, som i avgörande grad bestämmer förutsättningarna för svensk försvarsplanering. De brister, som vi i inledningskapitlet konstaterade ifråga om svensk försvarsdebatt, gäller just undvikandet av de centrala frågorna om vilka politiska utvecklingar och hot, som rimligen bör tas till utgångspunkt för försvarsplaneringen.

### *Rationalitet*

Det berättigade i ett rationalitetsantagande har många gånger diskuterats. Det är därför av intresse att beröra hur möjligheten av en "irrationell" angripare bör påverka den egna planeringen. Ett drastiskt exempel är möjligheterna till "vansinnesdåd". Det kan i framtiden finnas beslutsfattare med extrema värderingar. Dessa skulle i krissituationer kunna utgöra ett starkt hot mot den internationella säkerheten. Det svenska försvaret kan knappast i väsentlig mån dimensioneras med tanke på möjliga "vansinnesdåd". Däremot kan Sverige med olika medel försöka medverka till en politisk stabilisering, som minskar riskerna för sådana "extremistiska" aggressioner.

Det finns en annan typ av "irrationell", som en angripare aldrig kan undvika i sitt handlande. Den beror på att han oftast måste handla utifrån ofullständig information. Även om en stormakt strävar efter rationella beslut, kan t.ex. bristen på information i en kris eller osäkerheten om innebörden av motpartens drag leda till felslut. Hur än de svenska planerna i dag söker simulera informationsnivån hos en presumtiv angripare i en avlägsen framtid, är det en tämligen meningslös ambition att söka förutsäga, vilka de "verkliga" besluten kan bli. Sverige kan genom att utåt ge korrekt information om försvaret bidra till att minska möjligheten till felslut, som kan ha sin grund i en underskattning av dess styrka. Trots detta gäller det att vara på sin vakt mot sådana slutsatser av studierna,

som har en *absolut* innebörd. Utifrån dessa synpunkter kan man rimligen aldrig göra gällande, att en presumtiv angripare med säkerhet kommer att anfälla Sverige i en given situation eller att svenskt försvar i samma situation inte har tillräcklig krigsavhållande effekt.

Även de svenska planerarna kan göra sig skyldiga till "irrationalitet" bl.a. i sina antaganden om angriparens kalkyler och beteende. En begränsning i rationalitetsantagandet ligger i det faktum, att det är svenska planerare som utför angriparens kalkyler och planering inför ett angrepp. Det kan därvid vara frestande att medvetet eller omedvetet tillrättalägga angriparens värderingar och beteende dvs. förutsätta ett inoptimalt förfarande kanske i syfte att nå på förhand önskade resultat. Amerikanerna har träffande karakteriserat vissa försvarsgrensstrider i USA som en strid om "the most preferred aggression". De olika försvarsgrenarna söker därvid argumentera för krigsfall, där den egna försvarsgrenens uppgifter framstår som dominerande. En anpassning till dessa uppgifter kräver ökade resurser för försvarsgrenen ifråga.

### *Exempel*

Låt oss nu övergå till att exemplifiera användningen av de olika prövningsförfarandena. Självfallet kan det endast bli fråga om stickprov och schablonbeskrivningar.

Vi skall först belysa gallringsförfarandet ifråga om *konfliktfallen*. Ur "avdelningen för konfliktfall" i vår "bank" plockar vi ut ett fall, där Västtyskland anges som en möjlig angripare av Sverige 1975. Konstruktören av konfliktfallet har här ansträngt sin fantasi för att finna en trolig bakomliggande utveckling. Så förutsätts, att Sovjet helt är engagerat i Asien, där en militär konflikt med Kina sedan ett par år varit överhängande nära. USA har lämnat Europa för gott och är helt upptaget av problemen i Asien och Sydamerika, där upprepade revolutioner sker. NATO har "sprucit" liksom EEC. Frankrike och Storbritannien har på grund av långvarig ekonomisk kris sedan länge bantat sina försvarsstyrkor.

Förutom dessa yttre förändringar antar konstruktören, att en inrikespolitisk nyorientering har skett i Västtyskland, vilken medfört, att "revanschtankarna" vuxit sig starka. En kraftig upprustning har genomförts och pågår fortfarande. Kärnvapen av egen tillverkning förutsätts ingå i arsenalen. Den politiska krisen i Europa har tillspetsats, sedan Västtyskland efter en kupp genomdrivit en återförening med Östtyskland. Europa är spänt inför nästa drag.

Vad skall man nu säga om troligheten i den skisserade utvecklingen? Utan att vara experter på något område och utan att gå in på trolighetsprövningar av varje enskilt antagande kan vi väl uttala dubier om att allt detta skulle kunna ske intill 1975. Vi liksom de flesta läsare torde nog gallra bort detta fall redan efter en summarisk trolighetsprövning av helhetsbilden. Men vilket blir resultatet, om vi i stället flyttar fram tidpunkten till 1980? En annan fråga är, om vi verkligen behöver förutsätta så många ting för att skapa en trolig framtida situation, där Västtyskland kan utgöra ett hot mot den europeiska säkerheten? Vi skall inte försöka besvara dessa frågor här. Det kan vara en nyttig fantasiträning för läsaren att söka konstruera åtminstone *en* trolig politisk utveckling, som gör detta konfliktfall intressant för svensk långsiktig försvarsplanering.

Vi övergår nu till att belysa prövningsförfarandet på *aggressionsfallen*. Här gäller det bl.a. att pröva, i vad mån ett aggressionsfall står i överensstämmelse med eller strider mot de utgångsförutsättningar i försvarspolitikerna, som gäller antagandet att angriparens politiska mål och resursinsats vid angrepp mot Sverige bör vara begränsade i förhållande till hans globala säkerhetspolitiska mål och nationella resurser. Vi väljer ur vår "bank" ett aggressionsfall, som utgår från att Sovjet angriper Sverige. Förutsättningen är därvid, att den militär-politiska utvecklingen lett till en situation, där angriparen har en sådan handlingsfrihet i Europa, att angrepp mot små nationer är möjliga utan inblandning från andra nationer. Detta skulle innebära, att angriparen åtminstone i princip utan större restriktioner kan sätta in alla sina resurser i angreppet. I en sådan situation kan inte krigsmakten vara det primära svenska säkerhetspolitiska medlet. Vi gallrar därför bort detta fall utifrån en rele-

vansprövning. Detta innebär givetvis inte, att situationer liknande den beskrivna inte skulle kunna inträffa. Sverige måste dock söka lösa en sådan konflikt genom förhandlingar.

Vi väljer ut ytterligare ett aggressionsfall och tar ett, som utgår från att Västmakterna angriper norra Sverige. Utgångsläget är att ett krig pågår mellan Öst och Väst och att endast konventionella stridsmedel utnyttjas. Som ett led i Västs militära operationer planeras besättande av Murmansk-området efter uppmarsch genom norra Sverige. Enligt tidsberäkningarna måste angreppet snabbt leda till målet. Ett starkt svenskt motstånd skall därför nedkämpas med kärnvapen. Ett sådant steg ter sig tvivelaktigt vid en rationalitetsprövning. Risken av en allmän upptrappning av kriget måste bli överhängande och knappast värd de fördelar, som en kärnva-peninsats mot Sverige skulle kunna ge. Vi har också svårt att föreställa oss, att en första användning av kärnvapen på slagfältet skulle ske i samband med ett stormaktsangrepp mot Sverige.

Ifråga om *angreppsfallen* bör man särskilt ägna intresset åt en rationalitetsprövning av den strategiska uppläggningsplanen av ett angrepp. Vi drar ur "banken" två angreppsfall. Det första utgår från att Sovjet genom en invasion över Östersjön angriper östra Mellansverige. Detta sker samtidigt som Sovjet och Västmakterna är i krig med varandra; ett krig, som är begränsat i den meningen att "taktiska kärnvapen" används. Sovjets angrepp mot Sverige förutsätter, att landet samlar stora invasionsstyrkor och ett omfattande invasionstonnage i hamnar och utanför kusten och sedan styr mot den svenska kusten inom räckhåll för huvudmotståndarens kärnvapenbärande flyg och fjärrvapen. Utifrån en rationalitetsprövning gallrar vi bort detta angreppsfall.

Det andra fallet utgör en variant av det förra. Kriget mellan Öst och Väst förs dock endast med konventionella stridsmedel, och risken att kärnvapen kommer till användning bedöms som ringa. De båda styrkorna har hamnat i ett låst läge, där ingendera parten väntas kunna göra större framsteg. I denna situation avser Sovjet att anfälla Sverige genom invasion över Östersjön mot östra Mellansverige. Avsikten är att fortsätta angreppet och ta södra delarna

av landet för att därifrån falla huvudmotståndaren i ryggen. Även i detta fall torde angriparen räkna med att invasionsstyrkorna och invasionstonnaget kommer att bekämpas av huvudmotståndarens flyg och fjärrvapen såväl under ilastningen som under en stor del av överfarten. Huvudmotståndaren kan, åtminstone under ilastningsskedet, tro att förberedelserna avser en flankoperation mot honom själv. Även Sverige bör räkna med detta i sin planering. För Sveriges del är frågan, vilken minimiinsats som under dessa förutsättningar skulle fordras för att avhålla angriparen från detta angrepp.

Vi har tidigare framhållit, att den totala krigsavhållande effekten bestäms dels av de kostnader försvaret kan åsamka angriparen vid ett angrepp, dels av andra kostnader, som är en följd av de restriktioner han kan ålägga sig på grund av möjligheterna av att andra nationer ingriper etc. När försvaret skall utformas för att möta flera olika angreppsfall, bör detta göras även under hänsynstagande till de kostnader, som andra nationer kan åsamka angriparen i de olika angreppsfallen.

### *"Våldets diplomati" mot Sverige*

Det krävs en viss försiktighet vid tillämpandet av de olika prövningsförfarandena. Ett exempel kan ges i anslutning till den form av angrepp, som vi tidigare kallat "våldets diplomati". Exemplet är också valt för att belysa dels hur ett förhandlingsmoment kan komma in i analysen av ett angreppsfall, dels problem i samband med utformningen av andra funktioner inom totalförsvaret såsom civilförsvar och psykologiskt försvar.

Vi utgår från att en stormakt kräver att få disponera vissa hamnar på svenska västkusten. Några motiv härför har dock inte angetts. Svenska regeringen avvisar kravet. Detta förnyas, och stormakten hotar med att utplåna Stockholm, Göteborg och Malmö, om Sverige inte inom 12 timmar ger med sig. Vi antar också, att stormakten i den aktuella situationen har sådan handlingsfrihet, att ett iscensättande av det uttalade hotet inte ter sig helt orimligt

med hänsyn till möjliga internationella återverkningar. Många skulle kanske vid en granskning av detta angreppsfall betrakta risken för att hotet verkställs med en smula skepsis. Även om inte syftet med stormaktens krav är känt, kan det te sig orimligt, att värdet av att disponera hamnarna skulle uppväga belastningen av att döda miljoner människor.

Det föreligger dock en principiell skillnad mellan de tidigare exemplen, som ju konstruerats med krigsmakten i åtanke, och det senaste. I detta fall beskrivs nämligen en förhandlingssituation, där en stormakt genom en kombination av förhandlingsbud och påtryckningar försöker pressa Sverige till eftergifter. Det behöver emellertid *inte* vara stormaktens intention att verkställa hotet *på den uttalade nivån*, om förhandlingsbudet avslås. Låt oss exemplifiera detta genom att ange en möjlig utveckling av förhandlingarna.

Regeringen avslår åter kravet utifrån bedömningen, att hotet inte var allvarligt menat. Stormakten, som är skicklig i denna form av diplomati och antas inte särskilt bunden av prestigeskäl, väljer att i nästa drag sätta in två kärnladdningar, en mot vardera Stockholm och Göteborg, vilka får explodera på mycket stor höjd, så att endast blygsamma materiella skador uppstår. Avsikten är att utöva press mot befolkningen i syfte att skapa en reaktion mot den "oansvariga" regeringen. Därefter upprepar stormakten såväl krav som hot. Regeringen avvisar än en gång kravet. Under följande natt sätter stormakten in en medelstor kärnladdning mot Stockholm och Malmö på en hög explosionshöjd. Fönsterrutor blåses ur, och andra begränsade materiella skador uppstår. En klar avsikt att begränsa verkan mot befolkningen förmärks. Syftet är alltjämt detsamma, att skapa en folkopinion mot regeringen, som skall pressas till eftergifter. Nästa morgon förnyas åter krav och hot, och svar begärs inom 3 timmar. Regeringens svar blir åter nej. I sitt följande drag utplånar stormakten en mindre stad i Mellansverige. Kravet förnyas, etc.

Det är naturligtvis möjligt att konstruera en rad utvecklingsalternativ i en förhandling av denna typ. Avsikten här är dock inte att avgöra, hur länge regeringen kan eller bör stå fast. Som tidigare

framhölls, föreligger det andra avsikter med exemplifieringen. För det första vill vi peka på risken av en för hård rationalitetsprövning av konflikter av detta slag. Många skulle kanske vara benägna att gallra ut detta fall efter en prövning av enbart krav och primärhot. För det andra vill vi påtala behovet av att ansvariga politiska instanser redan i fred övas i beslutssituationer av beskrivet slag. I den konkreta situationen är det lättare att under stark tidspress fatta "riktiga" beslut, om de ansvariga fått vänja sig att analysera även "extrema" situationer. Ett tredje ändamål har varit att belysa angrepp mot Sverige, där andra försvarsfunktioner än krigsmakten träder i förgrunden, samt att peka på några centrala och svåra avvägningsfrågor i detta sammanhang.

Om förhandlingsprocessen ovan utgör ett realistiskt exempel, är det uppenbarligen långt ifrån säkert att våra storstäder i första hand skulle kunna utgöra primära mål för en kärnvapeninsats. Vi finner det rimligt att förutsätta, att en stormakt i en situation som den beskrivna söker nå sitt mål genom att anstifta minsta — och inte största — möjliga skada i Sverige. Detta kan bl.a. påverka civilförsvarets och främst räddningstjänstens organisation. Låt oss också ställa några frågor som kan uppfordra till nyttig eftertanke. Skall Sverige satsa ännu större resurser på civilförsvaret i syfte att stötta upp regeringen, så att denna står fast i förhandlingssituationer av beskrivet slag? Hur skall vi mäta värdet av dessa ytterligare resurser? Vilka förberedelser skall det psykologiska försvaret vidta i fred för att i likartade situationer kunna vara statsledningen till största nytta? Skulle Sveriges förhandlingssituation väsentligt kunna förbättras om landet hade ett kärnvapensystem med möjlighet att verka mot mål inom stormaktens eget territorium?

## Studier av resursfördelning

Redan genom ett ytligt prövningsförfarande av det slag vi beskrev i föregående avsnitt kan det vara möjligt att välja ut ett mindre antal konflikfall, aggressionsfall och angreppsfall av särskilt intresse

för försvarsplaneringen. En fortsatt prövning av dessa fall, liksom den nödvändiga preciseringen, kan dock, som vi tidigare framhållit, endast göras i samband med och efter vissa förstudier. Dessa studier avser dels angriparens resursfördelning inför ett angrepp, dels effekten av olika utformningar av det svenska försvaret. I det praktiska arbetet kan dessa båda studiesyften ofta förenas i en och samma studie. Det ömsesidiga beroendet mellan dessa studier medför att arbetet får en iterativ inriktning. Men det är också vanligt och fördelaktigt att speciella studier görs av angriparens planering av angreppet och att resultaten används som ingångsvärden i studier, där utformningen av det svenska försvaret är det främsta målet.

Såväl i Sverige som utomlands har stora ansträngningar gjorts för att arbeta fram lämplig studieteknik för dessa syften. De flesta länder kan i dag rutinmässigt utnyttja t.ex. avancerade dubbelsidiga krigsspel för analys av omfattande militära operationer eller matematiska beskrivningar av mer begränsade stridsförlopp för studium av något enskilt vapensystem. Dubbelsidiga krigsspel innebär att de svenska studieorganen analyserar såväl angriparens som de egna styrkornas möjliga utnyttjande. Vi skall dock inte här närmare gå in på dessa tekniska studiefrågor.

### *Angriparens resursfördelning*

Vi skall i stället övergå till att belysa hur problemet att nå en optimal resursfördelning kan angripas i det praktiska studiearbetet. I det följande presenteras i grova drag ett förfarande, som bygger på att resursfördelningsproblemen kan beskrivas som en iterativ process, som påminner om budgetsystemet inom offentlig förvaltning. De centrala planeringsinstanserna försöker därvid att genom successiva analyser och omfördelning av resurserna närma sig en resursfördelning som är optimal i den meningen att det marginella effektutbytet<sup>1</sup> av olika resursslag blir lika i alla deloperationer och

<sup>1</sup> Med det marginella effektutbytet förstås det totala effekttillskott som en ytterligare insatt resursenhet, t.ex. en stridsvagn eller ett attackflygplan ger. Vid en optimal resursfördelning är detta totala effekttillskott lika oavsett i vilken deloperation resursenheten satts in.

användningsområden. Vi skall först belysa användningen av ett sådant förfarande vid studier av angrিপarens resursfördelning och antyder därefter, hur samma teknik kan användas i studier av det egna försvaret. Det bör kanske åter framhållas, att studierna av angrিপarens resursfördelning också innefattar hans lönsamhetskalkyl. De successiva resultaten av resursfördelningsstudierna medför, att vi fortlöpande kan förbättra och precisera de ursprungliga beskrivningarna av främst aggressions- och angreppsfallen. Detta innebär, att studierna ger tillfälle till en fortsatt användning av de prövningsförfaranden, som beskrevs i föregående avsnitt men på ett mindre schablonartat sätt. Resultaten av dessa prövningar kan föranleda en fortsatt utgallring av fall, som bedöms mindre intressanta för försvarsplaneringen.

Då det gäller att analysera angrিপarens planering av angreppet måste de egna studieorganen, som nämnts, söka att simulera angrิปarens beslutsprocess. Vi skall här antyda ett möjligt förfarande vid en sådan simulering. Härvid förutsätts, att vi kan utgå från ett bestämt konflikfall, dvs. från en beskrivning av den internationella miljön i en krissituation, då ett angrepp mot Sverige kan vara aktuellt. Naturligtvis måste den följande framställningen bli starkt hypotetisk och förenklad.

Låt oss utgå från att angrิปarens politiska och militära ledning har fastställt de politiska och militära målen för angreppet, och diskussionen gäller hur stora resurser av skilda slag som kan avdelas. På grundval av den militärpolitiska situationen bedöms behovet av stridskrafter inom olika krigsskådeplatser (områden). Uppskattningarna av möjlig resursinsats mot Sverige grundas på det relativa värdet av att nå de uppställda målen för angreppet och de erforderliga stridskrafternas "avkastning" i alternativa uppgifter. En precis angivelse av resursbehovet är inte möjlig, utan preliminärt fastställs en övre gräns, som under inga förhållanden får överskridas, och en undre gräns, som ledningen helst såg tillräcklig med hänsyn till risken att han blir för svag inom andra och viktigare områden. Diskussionen övergår sedan till vilka restriktioner i övrigt som kan vara nödvändiga. Eftersom kärnvapen inte använts

tidigare och strävan är att undvika kärnvapenkrig, bestäms att inga sådana vapen får användas. Hänsynen till den internationella situationen bl.a. avseende andra nationers möjligheter att ingripa och resursernas senare användning medför ett krav på att angreppet helst skall kunna genomföras på 20 dygn och under inga omständigheter får ta längre tid än 30 dygn, etc.

Nästa centrala fråga är vilka eller vilket ramvillkor, som främst skall styra planeringen. Angreppets utformning kan bero på om angriparen för att nå målen skall t.ex. minimera tiden, den totala resursinsatsen eller förlusterna under angreppet. Dessa bedömningar, som då i väsentlig grad bestäms av den militärpolitiska situationen, antas i exemplet leda till att planeringen skall avse att minimera tiden för angreppets genomförande.

Utifrån dessa utgångspunkter börjar nu angriparen — eller simulerar de egna studieorganen — en detaljplanering av angreppet. Chefen för företaget gör upp de strategiska och taktiska huvudragen. Underlydande chefer delges de militära målen för angreppet, plan för operationens avsedda förlopp och beordras att genomföra operationen på 20 dygn. Chefen för företaget vill först undersöka om angreppet kan genomföras med en resursinsats som svarar mot miniminivån. Han fördelar dessa resurser på de skilda deloperationerna. Underlydande chefer beordras att efter studien inkomma med önskemål om ytterligare resurser, uppgift på resurser som kan avstås samt om byte av resursslåg.

Gången av planeringen kan t.ex. bli den följande. Efter en första studieomgång — den första iterationen — bedöms, att angreppet inte kan genomföras på 20 dygn. De olika cheferna inkommer med önskemål i formen ”Jag måste få disponera ett artilleriregemente till”, ”Jag vill byta två infanteridivisioner mot ett pansarregemente”, ”Jag vill byta ett pansarregemente mot en infanteridivision”,<sup>1</sup> etc. Angreppsföretagets chef tillfredsställer först önskemålen så långt detta är möjligt inom minimiramen. Utifrån studieresultaten kan han också öka den totala resursinsatsen så att angreppet skall

<sup>1</sup> Dessa krav är (medvetet eller omedvetet) uttryck för en bedömning av det marginella effektutbytet av skilda resursslåg.

kunna lyckas inom föreskriven tid. En ny studie görs. Om angreppet fortfarande inte bedöms kunna lyckas, upprepas förfarandet till dess målet antas kunna bli uppfyllt, givetvis utan att överskrida den givna övre resursgränsen.

Om angreppet inte bedöms kunna genomföras på 20 dygn, görs en omplanering från den föresatsen, att resursfördelningen skall optimeras för t.ex. en tid på 25 dygn, varefter det beskrivna förfarandet upprepas. Det kan även visa sig, att angreppet inte kan genomföras på 25 eller ens på 30 dygn. Chefen för företaget anmäler denna slutsats till de politiska instanserna, som då avgör, om restriktionerna skall lättas, t.ex. att mera resurser skall sättas in, att angreppet får ta längre tid etc. eller om angrepps företaget skall skrinläggas.

### *Den egna resursfördelningen*

Som vi tidigare framhöll kan ett liknande förfarande som det beskrivna i viss utsträckning även utnyttjas för den egna försvarsplaneringen. Särskilt gäller detta analyser av olika försvarssammansättningar. I den långsiktiga planeringen tillkommer olika problem, som sammanhänger med att materielanskaffningen sker successivt och att planeringen måste kunna anpassas till de ändrade förutsättningar, som händelseutvecklingen kan medföra. Vi skall här nöja oss med att antyda, hur analysförfarandet kan tillämpas på den egna planeringen, då vi bortser från dessa tidspekter. Det kan dock finnas anledning att först något mera beröra avsikten med analyserna.

Vi har tidigare framhållit, att långsichtsplaneringens dilemma är osäkerheten om de framtida miljöer, i vilka svenskt försvar skall kunna verka, om en presumtiv angriparens framtida militära resurser, om hans handlingsmöjligheter och handlande vid ett angrepp, etc. En möjlig väg ur detta dilemma ger systematisk analys av hur alternativa framtida miljöer och angreppsformer kan och bör påverka försvarets omfattning och sammansättning. En sådan analysverksamhet har mycket gemensamt med den experimentella forsk-

ningen, sådan denna bedrivs inom naturvetenskaperna. Självfallet är försvarsproblemen speciella i den meningen att verkliga experiment oftast är omöjliga att genomföra utan måste inskränkas till simulering av hypotetiska skeenden. Det tidigare omnämnda arbetet på studieteknikens utveckling har i väsentlig grad avsett att skapa så långt möjligt objektiva mätmetoder för sådana "experiment". Den militära experimentverksamheten planläggs för att skapa de nödvändiga kunskaperna med minsta uppbåd av resurser. Stort intresse ägnas därför åt att begränsa verksamhetens omfattning genom en systematisk variation av alla väsentliga miljöfaktorer samt av egna och en presumtiv angripares handlingsvariabler. Uppdelningen på konfliktfall, aggressionsfall och angreppsfall och de beskrivna prövningarna av dessa är ett led i denna systematisering. Utifrån de vunna kunskaperna har ansvariga myndigheter att med utgångspunkt i disponibla resurser avgöra vilka möjliga variationer försvarsplaneringen främst skall beakta.

Vi skall nu exemplifiera det tidigare skisserade analysförfarandet på frågan om hur starkt det svenska försvaret bör vara och hur det skall vara sammansatt vid studietidpunkten. Exemplifieringen gäller *en* studie eller *ett* experiment. Det är därvid nödvändigt att utgå från vissa antaganden om eller värden på miljöfaktorer och angriparens handlingsvariabler. Den önskade variationen åstadkommes genom att andra antaganden görs för övriga experiment i serien. Vi skall här betrakta den tidigare beskrivna studien av angriparens planering som första delen av en noggrann analys av det egna försvaret i samma angreppsfall. Förstudiens resultat i form av angriparens militära mål, hans resursinsats, hans restriktioner i övrigt samt hans strategiska och taktiska förfarande i angreppet får därför utgöra ingångsvärden i den nya studien. Eftersom dessa förutsättningar bl.a. utgick från att angriparen vill minimera tiden för att nå de militära målen, skall vi maximera denna tid. Detta är en logisk konsekvens av våra antaganden om angriparen och den egna strävan att skapa krigsavhållande effekt genom att maximera angriparens uppoffringar för att nå sitt mål med ett angrepp. Ifråga om angriparens resursinsats utgår vi från de maximala re-

## PLANERINGSPROBLEMET

surser som förstudien visat att han kan avstå från. En annan utgångspunkt är att den egna budgetramen är tillräckligt stor för att Sverige skall kunna bygga upp ett försvar, som är tillräckligt krigs-avhållande för detta angreppsfall.

Chefen för det svenska försvaret studerar först principerna för försvarets förande. Han fastställer preliminärt de militära resurser av skilda slag, som bedöms erforderliga för olika deloperationer. Förfarandet blir sedan analogt med det tidigare, men bytet av resurslag får också ske genom nyproduktion. Sverige har ju vid plantidpunkten 10 år på sig att genomföra en sådan. Angriparen får naturligtvis successiv information om sådana förändringar i den svenska försvarssammansättningen, som han i verkligheten skulle kunnat skaffa och som kan medföra anpassning av hans strategiska och taktiska förfaranden.

Det egna alternativ, som till lägsta kostnad medför att angreppet kan bedömas olönsamt för angriparen, kallar vi för ett *normalalternativ*. Det svenska försvaret är alltså därvid så starkt, att det har erforderlig krigsavhållande effekt i angreppsfallet ifråga.

Studieproblemen är naturligtvis i verkligheten långt mer komplicerade än vad denna framställning givit intryck av. Vi skall i den fortsatta framställningen belysa hur problemen undan för undan blir allt mindre tillgängliga för exakt analys då hänsyn måste tas till flera angreppsfall, osäkerhet, etc.

## Val av försvarssammansättning

### *Valproblemet vid flera angreppsfall*

Det svenska försvaret måste utformas för att kunna möta mer än ett angreppsfall, om ansvariga politiska instanser skall kunna ha rimlig handlingsfrihet i en framtida konfliktsituation. Denna komplikation medför, att det inte blir möjligt att utifrån någon entydig regel ange den försvarssammansättning, som är optimal i tidigare mening. Vi skall därför nu behandla den komplicerade frågan om

val av försvarssammansättning, då hänsyn måste tas till flera angreppsfall. Exemplifieringen skall begränsas till tre angreppsfall, men detta utgör inte någon inskränkning i giltigheten i det principiella resonemang som förs.

Genom studier av det slag, som beskrevs i föregående avsnitt, har för vart och ett av angreppsfallen bestämts den försvarssammansättning, som ger avsedd krigsavhållande effekt, dvs. normalalternativen. Dessa kan naturligtvis skilja sig med avseende på behovet av resurser. För att i fortsättningen kunna koncentrera inresset på planeringsproblemen skall vi göra ett starkt förenklat antagande. Vi antar då att det är möjligt att sammanfatta resultaten av studierna och lönsamhetsbedömningarna genom att varje svenskt försvarsalternativ i ett visst angreppsfall kan tillordnas *ett* tal som anger graden av måluppfyllelse eller krigsavhållande effekt. Utifrån detta antagande åsätts normalalternativen värdet 1. Studierna har också avsett att för varje angreppsfall bestämma den krigsavhållande effekten även för de två övriga alternativen. Deras effekt bedöms relativt normalalternativens och ges värden mellan 0 och 1. Tabell 1 visar resultatet av en möjlig bedömning. De tre normalalternativen (alternativ 1—3) ger som man rimligen bör vänta väsentligt lägre effekt i de angreppsfall, för vilka de inte speciellt har utformats. Vi skall senare återkomma till försvarsalternativen 4 och 5. Problemet är nu att välja *ett* av normalalternativen som grund för långsichtsplaneringen.

TABELL 1. *Krigsavhållande effekt.*

Alternativ	Angreppsfall		
	I	II	III
1	1	0,5	0,1
2	0	1	0,4
3	0,6	0,2	1
4	0,5	0,6	0,8
5	0,8	0,6	0,7

Beslutsproblemet kompliceras av att ingen vet vilket av de tre angreppsfallen som kan bli aktuellt i en framtid. Osäkerheten här om är *genuin* i den meningen, att vi inte på ett meningsfullt sätt kan gradera eller vikta de enskilda angreppsfallen med hänsyn till deras framtida sannolikhet. Låt oss exemplifiera en möjlighet att komma till rätta med denna form av osäkerhet. Vi ber då först läsaren välja det av alternativen 1—3, som bäst skulle svara mot Sveriges försvarspolitiska ambitioner. Alldeles säkert bereder valet bekymmer, vilket sammanhänger med att konsekvenserna av ett felaktigt val skulle bli synnerligen allvarliga. Valet hade säkert varit lättare för läsaren, om det funnits ett alternativ som givit rimlig god effekt, oavsett vilket angreppsfall som kan bli aktuellt.

### *Flexibilitet och alternativplanering*

Ett sådant *flexibilitetskrav* på försvarets sammansättning kan exemplifieras med alternativen 4—5. Vi kan anta, att dessa alternativ erhållits genom att omforma två av normalalternativen. Om nu läsaren skulle välja mellan alternativ 1—5 utan att ta hänsyn till kostnaderna, blir säkert valet nr 5, som bäst garderar mot alla angreppsfall. (Vi skall nedan återkomma till frågan huruvida försvarssammansättningar, vilkas värden understiger 1, i olika angreppsfall utgör någon gardering alls.) Det är oftast utslutet att något av normalalternativen skulle tillfredsställa flexibilitetskravet. Det blir därför nödvändigt att forma *nya* alternativ, som inte ger maximal effekt i något fall men som ger bättre effekt än normalalternativet i övriga fall. Normalalternativen fyller därvid den funktionen, att de kan tjäna som utgångspunkt för omformning av försvarsalternativen i syfte att finna mera flexibla lösningar. Detta är grundtanken i alternativplaneringen. Denna syftar sålunda till att skapa ett försvar, som täcker eller kan anpassas till ett brett register av framtida angreppsfall. Planeringsförfarandet blir då mera ett försök till "design" av försvaret än en statisk analys av givna försvarsalternativ.

Denna slutsats kan synas enkel för att inte säga trivial men utgör

trots detta något av en revolution i sättet att handskas med osäkerhet i långsiktig planering. I den tidigare försvarsdebatten fanns t.ex. klara inslag av sannolikhetsbedömningar av de olika angreppsfallen. Fortfarande går det att finna formuleringar som "sannolikaste angreppsfall" eller tendenser att i alltför hög grad lita till prognoser om framtiden för inriktning av försvarsplaneringen. Olika negativa erfarenheter från sådana ansatser har dessbättre medfört, att man inom försvaret numera erkänner existensen av osäkerhet och att denna inte kan "trollas bort" genom sannolikhetsbedömningar eller prognoser. Planeringsmetoderna har också anpassats härefter. Där emot kan konstateras, att förslagen till försvarets sammansättning i den offentliga debatten i mycket liten grad diskuteras och motiveras utifrån försvarets och dess olika komponenters samverkan för att ge en balanserad effekt i samtliga för planeringen aktuella angreppsfall.

### *Politiska beslut*

Låt oss nu återgå till den ställda frågan om försvarsalternativ som åsatts värden mindre än 1 ger någon gardering alls. Naturligtvis är det en alltför stark förenkling att anta, att den krigsavhållande effekten av en viss försvarssammansättning antingen är 1 eller 0 i ett givet angreppsfall. Varje mellanliggande värde ger givetvis en viss gardering. Den centrala frågan är om de ansvariga beslutsfattarna bedömer garderingen otillräcklig och vad det kostar att öka försvarseffekten. Skulle de finna, att alternativet 5 i exemplet, trots att det ger en jämn effekt, inte fyller kraven på krigsavhållande förmåga, finns två vägar att gå. Antingen måste försvaret ges ökade resurser, så att dess effekt kan höjas i samtliga angreppsfall eller också måste något eller några av angreppsfallen utgå. För samma resurser kan då försvarsalternativet omformas så, att det ger högre effekt i de återstående fallen.

Man kan emellertid inte utesluta möjligheten, att de politiska instanserna skulle välja alternativ 5 trots allt. Låt oss anföra ett par förklaringar till att detta kan vara ett rimligt resultat av en politisk

värdering. Vi vill då först påtala bristen på noggrannhet i siffrorna i tabell 1. I den tidigare framställningen har vi belyst den osäkerhet, som måste vidlåda sådana siffror; ovissheten om framtida miljöer, osäkerheten om en presumtiv angripares framtida resurser, möjligheten att andra nationer ingriper etc. är faktorer som vid bedömningar av försvarets krigsavhållande effekt inte lätt låter sig inbakas i ett enda siffervärde. Variationer nedåt på t.ex. 10—20 % i den krigsavhållande effekten i förhållande till ett maximivärde bör därför inte tolkas som att denna effekt nått en otillåten låg nivå. Vi vill för det andra peka på det förhållandet att i den politiska beslutsprocessen har enskilda individer och olika grupper ofta skilda uppfattningar inte bara om storleken av de resurser, som kan avstås till försvaret, utan även om vilka försvarspolitiska risker som kan accepteras i försvarsplaneringen, om innebörden av olika slags osäkerhet etc. Detta medför, att försvarsbeslut liksom andra viktigare politiska beslut blir kompromisser. Alternativ 5 kan utgöra en sådan kompromisslösning.

\*

Det ställs höga krav på den studieorganisation, som skall kunna tillgodose behoven av analys av alternativa försvarssammansättningar. Alla nya fall kan emellertid inte studeras lika detaljerat. Erfarenheterna från tidigare studier får utnyttjas till marginella jämförelser mellan nya och äldre alternativ och för bedömningar av den krigsavhållande effekten hos nya alternativ.

Dessa marginella jämförelser kan utföras som *känslighetsanalys*. Härvid undersöks hur den relativa effekten vid olika angreppsfall varierar vid förändringar i de skilda alternativens sammansättning. Resultaten av dessa analyser ger vägledning om hur förändringar i sammansättning skall göras för att de nya alternativen bättre skall tillgodose flexibilitetskravet. Ur detta arbete framgår slutligen ett alternativ, som är överlägset de andra och som kan läggas till grund för långsiktsplaneringen.

Tidigare i detta kapitel redogjorde vi för en modell för resursfördelning som kan användas för en rekonstruktion såväl av angripares planering inför ett angrepp som för studier av den egna re-

sursfördelningen vid plantidpunkten. I det senare fallet togs dock ingen hänsyn till kraven på flexibilitet och adaptivitet. Resurserna utgjordes dels av budgetmedel, dels av vissa tillgängliga militära resurser i form av krigsförband. Vi visade också att resursfördelningsproblemet kunde lösas genom ett iterativt planeringsförfarande som ledde till en optimal resursfördelning. Denna karakteriserades av att effekt-kostnadskvoter ifråga om budgetmedel och effekt-resurskvoter för befintliga resurser är lika i alla deloperationer och inom skilda användningsområden.

Frågan är nu om denna skisserade modell kan användas då kravet på flexibilitet skall tillgodoses dvs. då hänsyn måste tas till flera angreppsfall vid resursfördelningen. Det är uppenbart att en enligt alternativplaneringens princip balanserad resursfördelning som ger jämn försvarseffekt i alla aktuella angreppsfall inte uppnås vid lika marginella effektkvoter i skilda angreppsfall. Man kan t.ex. knappast vänta sig att vissa marina enheter skall ge samma marginella effekt vid avvärjande av en sjöinvasion som vid ett angrepp över landgränsen i norr. Inte heller kan armétridskrafter ge samma marginella effekt i en avspärningssituation som marina enheter. Men vi kan trots detta fortfarande utnyttja modellen. Olika marginella kvoter kan istället utnyttjas för att ge indikationer på hur försvarsalternativet skall omformas för att ge en jämnare effekt; vilka resurser som kan omfördelas utan att försvarseffekten sjunker väsentligt i fall där den redan är hög samtidigt som försvarseffekten kan höjas starkt i fall där den är otillräcklig. Förfarandet förutsätter naturligtvis att man kan prioritera olika balanserade försvarssammansättningar relativt varandra. Det kan dock aldrig leda till en exakt riktig lösning av fördelningsproblemet. Den slutliga lösningen är mer resultat av en bedömning än av en matematisk optimering.

I den ovan skisserade beslutssituationen är ingen hänsyn tagen till intern osäkerhet eller till att ny information under tiden fram till studietidpunkten kan leda till omprövning och nyinriktning av försvaret. Planeringsförfarandet måste därför säkerställa tillräcklig handlingsfrihet för att möjliggöra en anpassning av försvarets ut-

veckling till ny information eller till andra ändrade förutsättningar. Det finns också ett *adaptivitetskrav* på planeringen. Innebörden av flexibilitet och adaptivitet exemplifieras i nästa avsnitt.

## Osäkerhet, flexibilitet och adaptivitet

### *Beslutsprogram och beslutsstrategier*

Vi framhöll i föregående avsnitt, att osäkerheten om framtiden måste mötas genom att försvarsplaneringen utformas så, att vissa krav på flexibilitet och adaptivitet kan tillgodoses. Alternativplanering och känslighetsanalys angavs vara två viktiga medel för att möta flexibilitetskravet. Behovet av en successiv anpassning av planeringen efter händelseutvecklingen, dvs. adaptivitetskravet, måste främst tillgodoses genom skärpta krav på löpande information om denna utveckling, snabb informationsbehandling och organisatoriska möjligheter till fortlöpande anpassning av försvarsobjekt och försvarsprogram.

I föregående avsnitt diskuterades planeringsförfarandet utifrån uppgiften att på bästa sätt realisera en viss försvarssammansättning till en bestämd framtida tidpunkt. Främst adaptivitetskravet medför nu, att planeringen i stället måste inriktas mot att ange alternativa utvecklingskedjor av försvaret under en viss period. Deras realiserande görs beroende på händelseutvecklingen. Ett sådant förfarande medför, att försvarsplaneringen sker genom "flerstegsbeslut under osäkerhet". Försvaret i dess helhet liksom varje enskilt utvecklingsobjekt eller program utformas därvid genom en kedja av successiva beslut.

Inom teorin för denna typ av planering skiljs mellan *beslutsprogram* (en obetingad plan) och *beslutsstrategi* (en betingad plan). I ett beslutsprogram anges den följd av beslut, som skall fattas vid olika tidpunkter. Dessa beslut är oberoende av händelseutvecklingen fram till de aktuella tidpunkterna. I en beslutsstrategi finns alternativa beslut i varje beslutspunkt, och beslutsvalet är beroende på den bakomliggande händelseutvecklingen, dvs. utfallet av

osäkra beslutsfaktorer. Strategin ger ibland även de regler, enligt vilka beslut skall fattas i varje beslutspunkt och kallas *då en fullständig beslutsstrategi*.

Mer konkret kan vi tänka oss att försvaret vid en viss tidpunkt beskrivs genom redovisning av krigsorganisationens materiella och personella innehåll, av prestanda hos olika krigsförband, strategiska och taktiska principer, av dess geografiska lokalisering, etc. En fullständig beslutsstrategi för försvarets utveckling under viss tid redovisar på förhand olika beslutspunkter och hur det för varje tänkt utveckling av en presumtiv angripares militära resurser, av den politiska miljön etc. skall förändras i varje beslutspunkt. Givetvis blir en sådan planering av försvaret i dess helhet omöjlig att genomföra. Det blir nödvändigt att begränsa ambitionen till de delar av försvaret, som är mest vitala och där osäkerhetsproblemen är särskilt kritiska.

Flexibilitetskravet innebär, att man konstruerar en beslutsstrategi, som är så "störokänslig" som möjligt. En sådan beslutsstrategi skall ge tillräckligt goda resultat, oavsett vilket av skilda alternativ som kan komma att realiseras och oberoende av utfallen av de osäkra miljöfaktorerna, t.ex. av framtida angreppsfall.

Adaptivitetskravet medför, att beslutsstrategierna utformas på ett sådant sätt, att tidiga bindningar till bestämda alternativ kan undvikas. Genom att inrikta planeringsarbetet på att skapa och bearbeta information och att säkerställa att ny information snabbt kan leda till omformning av alternativ, ökas möjligheterna att nödvändiga beslut kan tas med tillräckligt kunskapsunderlag.

Vi är medvetna om att den hittillsvarande framställningen i flera stycken varit abstrakt och därför svårgenomtränglig. Det kan därför vara lämpligt att genom en exemplifiering konkretisera kraven på flexibilitet och adaptivitet.

### *Exempel på flexibilitet*

Det grundläggande kravet på flexibilitet får konkret innebörd genom att statsmakterna anger de angreppsfall och ramvillkor, som

skall gälla för planeringen. Flexibilitet i total försvarssammansättning kan sedan sökas genom att utforma program eller system med stor allsidig *strategisk* användning. Det kan t.ex. vara aktuellt att pröva proportionen mellan attackflyg och vissa marina enheter för invasionsförsvar. Bland de många faktorer, som påverkar sammansättningen, kan anföras de olika vapensystemens insats- och verkansmöjligheter mot mål i *alla* angivna angreppsfall och behovet av kompletterande insatser i ett enskilt angreppsfall. I andra fall kan en allsidig strategisk användning skapas genom en lämplig proportion av fasta och rörliga enheter. Problemet kan gälla stridsledning av svenskt jaktflyg vid skilda angreppsriktningar mot Sverige. Det kan därvid visa sig fördelaktigt med en viss fördelning mellan fasta och flygburna radarstationer för att vid behov kunna förstärka stridsledningen inom aktuella områden tillräckligt snabbt. I andra fall kan utformningen av ett visst vapensystem göras med tanke på att vidga dess strategiska användning. Problemet kan t.ex. gälla att skapa flygplan för såväl attack- som jaktuppgifter. I detta sökande efter flexibla program och vapensystem kan det bli aktuellt att initiera projektinriktad forskning och teknisk utveckling.

I de flesta fall innebär flexibilitetskravet på programnivå ett sökande efter *taktisk* allsidighet. Ett problem kan t.ex. vara att utforma en fartygstyp för olika attackuppgifter men också för min- och eskorttjänst. I ett annat fall kan behovet exempelvis gälla att utrusta luftvärnsförband med multipla stridsledningmöjligheter för att säkerställa funktion vid olika former av fientlig motverkan eller vid materielhaverier. Det kan också gälla att utrusta pjäser med skilda slag av ammunition för verkan mot starkt artskilda mål, etc.

### *Exempel på adaptivitet*

Adaptivitetskravet nödvändiggör bl.a. en fortlöpande hänsyn till olika slag av teknisk osäkerhet vid planeringen av vapensystem. Osäkerheten om den tekniska utvecklingen kan mötas genom att

vapensystem under projektering eller utveckling utformas för att medge senare modifieringar. Ett problem kan t.ex. vara att utveckla ett spaningsflygplan, som skall vara i operativt bruk under 10—15 år. Under denna tid kan inom så dynamiska områden som spaningsteknik (radar, och infraröd- och fototeknik) och bildöverföring flera tekniska genombrott väntas. Det kan därför vara nödvändigt att i olika avseenden redan från början dimensionera flygplanet och dess prestanda med hänsyn till senare anpassningsbehov. Dessa krav på tillräcklig bredd i forsknings- och utvecklingsverksamheten och på hänsyn i systemutformning till möjliga senare modifieringsbehov torde vara allmänt accepterade. Vi skall därför här särskilt inrikta diskussionen på den beredskapsplanering som kan motiveras av möjligheten till mera omfattande förändringar i försvarsplaneringens utgångspunkter och villkor.

Det är inte möjligt att i kvantitativa mått ange storleken av de förändringar, som kan behöva beaktas, liksom arten av den hänsyn som skall tas. Vi skall här endast exemplifiera vissa förändringar, som kan motivera initiativ till särskilda åtgärder från Kungl. Maj:ts sida.

Förändringar av den politiska miljön behöver inte medföra, att Sveriges grundläggande säkerhetspolitik och försvarsnivå behöver ändras. Andra konfliktfall, aggressionsfall och angreppsfall kan dock aktualiseras. Då de grundläggande angreppsfallen alltid skall utväljas i syfte att forma en krigsmakt, som tillfredsställer vitt skilda krav, är det svårt att förutse de särskilda hänsyn, som tillkomsten av nya angreppsfall skulle medföra för planeringen i dag. En fortlöpande uppföljning av den internationella utvecklingen är en förutsättning för att de svenska planerarna i tid skall kunna anpassa planeringen till aktualiserade, nya angreppsfall.

En större sänkning av försvarsnivån kan leda till allvarliga konsekvenser, om icke vissa beredskapsåtgärder vidtas. En sådan sänkning kan aktualiseras såväl genom förändringar i den utrikespolitiska situationen som av en försämring av den svenska ekonomin. Till arten kan beredskapsåtgärderna för de två fallen skilja sig. Vid en allmän politisk avspänning, ledande till internationella

avtal om begränsad nedrustning, kan det bli fråga om att avskaffa och begränsa omfattningen av olika slags vapensystem. I detta fall styrs den svenska planeringen helt av innehållet i överenskommelsen. Den hänsyn, som i dag kan tas till möjligheten av en sådan situation, kan t.ex. vara att visa en viss försiktighet i fråga om ekonomiskt betydande engagemang. I det andra fallet blir avvägningen mellan vidmakthållande av den befintliga försvarsstocken och långsiktiga investeringar mer kritisk.

En höjning av försvarsnivån torde främst aktualiseras genom en skärpning av den internationella politiska situationen. Akuta kriser med krav på omedelbar höjning av försvarsnivån kan inte mötas med andra medel än med skärpning av den operativa beredskapen. Förberedelser härför ingår i den operativa planeringen och härav betingade krav på vapensystem etc. måste naturligtvis beaktas även i den långsiktiga planeringen. Vid längre förvarningstider blir en beredskapsplanering för att höja försvarsnivån ett av de viktigaste medlen att tillgodose adaptivetskravet. Det kan här bli fråga om mer eller mindre omfattande planer med olika tidsperspektiv — från kortsiktiga planer för kompletterande utbildning eller anskaffning av materiel till mera tidskrävande "crash"-program för produktion av vapensystem.

Möjligheterna av en framtida höjning eller sänkning av försvarsnivån kan påverka såväl prioriteringen av forskning och teknisk utveckling i förhållande till andra aktiviteter inom försvaret som forsknings- och utvecklingsarbetets inriktning.

Bedömning och värdering i berörda frågor är givetvis svår och kan inte göras en gång för alla. Den måste göras successivt utifrån uppskattningar av krigsrisker och behovet av olika beredskapsplaner samt merkostnaderna för en sådan planering.

## 5 Offentlig resursfördelning<sup>1</sup>

Ett genomförande av de intentioner beträffande planeringen inom försvaret, som redovisades i föregående kapitel, kräver en översyn av planeringens organisation och dess olika medel. I särskilt hög grad gäller detta informationsförmedlingen. Den väsentliga informationsbäraren i offentlig planering utgörs av budgetsystemet, varför dettas utformning är av central betydelse. I detta och det följande kapitlet skall vi diskutera försvarets interna budgetering och planering utifrån de utgångspunkter och mål för planeringen, som angavs i kap. 4. En stor del av de organisations- och planeringsproblem, som är aktuella inom försvaret, möter emellertid också i andra delar av den statliga förvaltningen. Det arbete rörande nya budgeteringsprinciper, som bedrivs inom försvaret, sker delvis parallellt med liknande försök inom andra statliga sektorer. Formerna för statens resursfördelning har under senare år diskuterats såväl i olika förvaltningsutredningar som i den offentliga debatten. I detta kapitel skall vi belysa försvarets planerings- och organisationsproblem mot bakgrund av sådana gemensamma utvecklingstendenser och problem i den statliga förvaltningen, medan en mera detaljerad diskussion av aktuella förslag och speciella problem rörande försvaret ges i kap. 6.

### Den statliga förvaltningsprocessen

Den statliga förvaltningsprocessen — eller budgetprocessen i vid mening — reglerar formerna för statens resursfördelning. Med

<sup>1</sup> Uppläggningsen i detta kapitel är i stort hämtad från ett arbete, som en av bokens författare tidigare genomfört för statskontorets räkning på uppdrag av avdelningschef Jan Rydén.

## OFFENTLIG RESURSFÖRDELNING

resursfördelning avses då väsentligt mera än fördelningen av pengar via den ordinarie budgetproceduren.

För det första knyts intresset till resursernas användning på alla nivåer innefattande även pengarnas slutliga användning vid de organ, som har att verkställa besluten. Här inkluderas således även frågorna om vilka regler och vilket underlag, som skall utnyttjas för resursernas fördelning inom olika budgettitlar eller delsektioner.

För det andra gäller resursfördelningsproblemen olika samhällssektorer och samhällsändamål. De är alltså inte begränsade till statens egen verksamhet eller tjänsteproduktion. När det t.ex. talas om "försvarsresurser", avses ofta enbart de resurser, som kanaliseras via statsbudgeten till försvaret och inte de likaledes resurskrävande åtaganden i försvarssyfte, som ålagts kommuner, oljeföretag, husbyggare m.fl.

För det tredje kan staten vid resursfördelningen använda inte bara egna resurskrävande aktiviteter utan även transfereringar (penningöverföringar) mellan olika sektorer och subjekt samt regleringsåtgärder, som direkt påverkar den möjliga resursfördelningen inom olika samhällsområden. Jämfört med andra statliga verksamhetsområden har försvaret ovanligt få poster av transfereringskaraktär, såsom familjebidrag m.m.

För det fjärde fördelas genom den statliga förvaltningsprocessen inte bara budgetmedel utan även nyttjanderätten till andra typer av statliga tillgångar exempelvis fastigheter, olika personalkategorier etc. Värnpliktsuttaget och de militära marktillgångarna utgör de kanske viktigaste exemplen inom försvaret.

För det femte inkluderar vi i förvaltningsprocessen alla olika arbetsfaser i resursfördelningen, dvs. studier och utredningar, planering, beslut och verkställighet samt uppföljning och redovisning. En central ambition i de följande förslagen gällande försvaret, liksom i merparten av aktuella förvaltningsutredningar, är just försöken att integrera alla dessa arbetsfaser. Man vill styra verksamheten genom budgetbeslut, göra budgeten till ett centralt instrument för planeringen, som samtidigt skall bygga på utredningsresultat och utnyttja erfarenheter från redovisning och uppföljning.

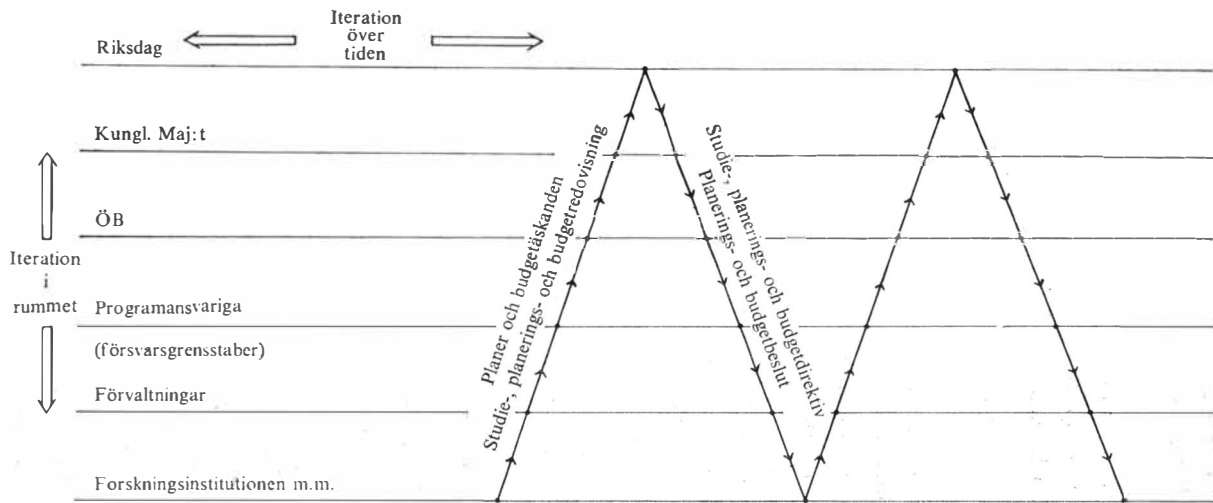


Fig. 1. Schematisk skiss över förvaltningsprocessen inom försvaret.

Fig. 1 åskådliggör schematiskt förvaltningsprocessens fortlöpande karaktär, dess successiva "iteration" eller förlopp i tiden och i rummet.

Betraktas en statlig förvaltningsprocess, t.ex. försvarets, ur detta schematiska perspektiv, kan följande fem grundläggande frågor formuleras och tas som utgångspunkt för en fortsatt diskussion.

1. Vilka är — eller bör vara — förvaltningsprocessens huvudsyften?
2. Hur skall resurser och ansvaret för planering, budgetering, verkställighet och uppföljning fördelas mellan olika ändamål inom varje organisationsnivå?
3. Hur skall motsvarande fördelning göras mellan olika nivåer, dvs. hur decentraliserad bör förvaltningsprocessen vara?
4. Vilka mått skall användas vid fördelning, tilldelning och redovisning av resurser?
5. Hur skall beslut formuleras och på vilket planeringsunderlag skall de grundas?

Dessa frågor och de därmed sammanhängande utvecklingstendenserna i statlig förvaltning sammanfattas schematiskt i fig. 2.

### *Förvaltningsprocessens syfte*

De skiftande syftena bakom den svenska förvaltningsorganisationens utformning avspeglas i utvecklingen av förvaltningens centrala handlingsinstrument — budgetsystemet. I de flesta västländer har statsbudgetens utformning sedan länge huvudsakligen grundats på en offentlig-rättslig doktrin med rötter i engelskt och franskt adertonhundratals och med *administrativ kontroll* — och parlamentarisk kontroll av administrationen — som främsta syfte. Genom 1911 års budgetreform försökte man i Sverige bl.a. konsekvent genomföra och stadfästa denna budgetdoktrin med dess "heliga principer" om budgetens fullständighet, enhetlighet, bruttoredovisning m.m. Förvaltningsorganisationens uppdelning och utformning har också länge präglats av dessa önskemål om enhetligt adminis-

● → Ökad ambition

↓  
Problem

Syfte	Administrativ kontroll	→	Finansiell planering (statsfinansiell, resp. samhälls-ekonomisk)	---	Planering av offentlig verksamhet		
Horisontell ansvarsfördelning eller ändamålsuppdelning	Administrativ uppdelning	→	Uppdelning på vissa ekonomiska förbrukningskategorier	---	Uppdelning på program och prestationer		
Vertikal ansvarsfördelning eller grad av decentralisering	Kvantitetsallokering	→	Ramallokering	---	Budgetallokering	---	Prisallokering
Fördelningsmått	Utbetalning	↔	Utgift	---	Statsfinansiell kostnad och intäkt	---	Samhälls-ekonomisk kostnad och intäkt
Beslutsformer	Ettårig betalningsreglering och planering	↔	Beställningsreglering m.m. delvis grundade på långsiktiga planer	---	Enhetliga dispositionsanslag grundade på alternativa långsiktiga planer		

Heldragen pil = nuläget.

Streckad pil = nya ambitioner.

Fig. 2. Problem och utvecklingstendenser i svensk statlig förvaltning.

trativt ansvar, detaljerad medelskontroll och reglering av personalstater.

1937 års budgetomläggning fullföljde dessa tankar men skapade samtidigt ökade möjligheter för en aktivare budgetpolitik, genom en öppen redovisning av löpande över- och underskott. Denna budgetreform, som på sin tid tilldrog sig stor internationell uppmärksamhet gav uttryck för en ny ambition avseende *finansiell planering*. Denna avsåg en planering av statens interna finanser och ett hänsynstagande till främst budgetens likviditetseffekter på samhällsekonomin i övrigt. Genom den mera konsekvent genomförda uppdelningen på *driftbudget* (statens vinst- och förlusträkning) och *kapitalbudget* (investeringsplaner för statens fonderade förmögenhet) erhöles en bättre överblick av statens likviditet och solvens. Samtidigt gav redovisningen av budgetens över- och underskott en ökad möjlighet att använda den i konjunkturstabiliserande syfte. Det kan med viss rätt sägas, att denna budgetkonstruktion avspeglar en syn på den statliga sektorn som ett företag bland andra i marknadshushållet. Det ekonomiska intresset inriktas därför främst på "statsföretagets" interna vinst- och förlustutveckling m.m. och på de kortsiktiga likviditetsmässiga återverkningarna på övriga marknadsenheter.

1937 års budgetreform initierade en rad organisatoriska förändringar inom den statliga förvaltningen framför allt etablerandet av de mera "affärsmässigt" drivna *kapitalfonderna*, t.ex. affärsverksfonderna (Statens järnvägar etc.) och försvarets fastighetsfond. Reformen bidrog också till ett ökat intresse för att utnyttja kommersiella rutiner och företagsformer inom den offentliga sektorn.

En viktig utgångspunkt för de pågående diskussionerna kring förvaltningsorganisatoriska problem är önskemålet att i ökad utsträckning utforma förvaltningsprocessen som ett instrument för samhällets resursfördelning och för att verkställa olika planeringsbeslut. Den statliga verksamhetens starkt ökade omfattning och behovet av mera långsiktig planering har understrukit nödvändigheten att kunna använda förvaltningsprocessen för vidgade syften.

Det gäller bl.a. att kunna identifiera och formulera de centrala avvägningsfrågorna, att skapa bättre underlag för avvägningsbesluten och att säkerställa ett effektivt verkställande av planeringsbesluten. En omläggning i denna riktning måste påverka de fyra övriga aspekterna på förvaltningsprocessen, som upptogs i fig. 2. Vi skall i fortsättningen i tur och ordning diskutera ändamålsuppdelning, decentralisering, fördelningsmått och beslutsformer inom offentlig förvaltning med exempel från försvaret.

## Ändamålsuppdelning — försvarsprogram

Olika huvudsyften kräver olika typer av ändamålsuppdelning i anslag och förvaltningsorganisation. Vi skall först teckna vissa utvecklingstendenser, gällande hela statsförvaltningen, för att därefter exemplifiera problemen med avseende på försvaret.

Så länge huvudsyftet gällde administrativ kontroll utformades statsförvaltningens organisation och budget främst för att underlätta reglering, redovisning och revision av utgifter och andra administrativa åtaganden. Det fanns då anledning att i budgetbehandlingen särskilja anslagen efter deras finansieringsform, efter administrativt ansvarig enhet och efter objekttyp eller kostnadsslag såsom skilda löne- och sakanslag. Den hierarkiska uppbyggnaden av förvaltningsorganisationen bestämdes i hög grad av förvaltningsrättsliga traditioner och av behovet av enhetligt revisionsansvar. Budgetens uppdelning på löne- och sakanslag kom i många fall att motivera en motsvarande organisatorisk uppdelning inom skilda myndigheter på sakenheter och personalenheter.

De nya ambitionerna avseende finansiell planering, som gjorde sig gällande från mitten av trettioalet, motiverade successivt en rad nya uppdelningar i budget och förvaltningsorganisation. Ifråga om anslagen genomfördes en klarare särredovisning av driftsutgifter och investeringsutgifter. En s.k. realekonomisk redovisning av statens konsumtions-, investerings- och finansiella utgifter infördes samtidigt som budgetens uppgifter gällande de verkliga årliga net-

toutgifterna förbättrades. I den statliga förvaltningsorganisationen markerades de nya intentionerna inte bara genom kapitalfondernas nyorganisation utan även genom en ökad tendens att internt inom myndigheter och departement särskilja dels olika investeringsuppgifter, dels också uppgifter gällande finansiella omfördelningar, bidragsgivning etc. Det tilltagande intresset för finansiell och företagsekonomisk planering inom den offentliga sektorn visade sig också genom försök till ökad teknisk och kommersiell specialisering och samordning ifråga om myndigheternas interna organisation samt vidgad användning av organisationsformer och planeringsrutiner hämtade från det privata näringslivet.

En vidareutveckling av förvaltningsprocessen i syfte att främst underlätta planeringen av offentlig verksamhet medför krav på en väsentligt ändrad ändamålsuppdelning av budget och organisation.

Såväl budgetens anslagsuppdelning som ansvarsfördelningen inom och mellan myndigheter bör då avspegla de avvägningsfrågor och konkurrerande verksamhetsmål, som är relevanta och viktiga för de politiska beslutsfattarna. Vi skall använda termen *program* som en sammanfattande beteckning för alla aktiviteter och all verksamhet, som initieras och motiveras utifrån ett visst offentligt mål. Målen och programmen skall således direkt kunna relateras till för statsmakterna relevanta avvägningsfrågor och skall — om också i mycket allmän form — kunna anges kvantitativt och kvalitativt. För att en programuppdelning på central nivå verkligen skall underlätta beslutsfattandet måste måluppfyllelsen också kunna kontrolleras. Det skall vidare vara möjligt att avgränsa de nödvändiga eller insätta resurserna till bestämda program och att etablera myndigheter eller organisationsenheter, som ansvarar för varje enskilt program.

Det finns anledning att redan här bemöta några vanliga invändningar eller missförstånd kring förslagen till programuppdelade aktiviteter inom offentlig planering.

Försöken att ange program för den statliga verksamheten skall inte förväxlas med de teoretiska spekulationerna gällande möjligheterna att utifrån relativt allmänna mål för denna verksamhet och

generella välfärds-kriterier åstadkomma en optimal resursfördelning inom samhället. Ambitionen är närmast att med utgångspunkt i den förda politiken och den politiska debatten rekonstruera relevanta målavvågningar och den ändamålsinriktning av politiken, som syns mest angelägen. Det är också fråga om att säkerställa att analys och utredningar, planering samt beslut och uppföljning sker i samma termer. Den enskilde medborgaren, riksdagsledamoten etc. skall härigenom lättare kunna se vilka resursfördelningsalternativ som finns, vartill de marginella resurserna kan användas och vilket utbyte de kan ge.

En central och ofta debatterad fråga gäller möjligheten att utvärdera och jämföra resultaten inom olika statliga program och verksamhetsgrenar. Frågorna formuleras här ofta med utgångspunkt från den kanske något vilseledande analogin mellan svenska staten och ett enskilt företag, som med hjälp av givna marknadspriser har vissa möjligheter att genomföra lönsamhetskalkyler för olika delar av företaget eller dess produktsortiment. Det finns uppenbart ingen möjlighet att totalt "automatisera" eller "kommersialisera" den statliga verksamheten. Man kan emellertid peka på olika möjliga vägar eller ansatser för att åstadkomma en bättre statlig översiktsplanering och samordning.

En första tänkbar väg är ökad användning av marknadsprissättning och snävt ekonomisk lönsamhetskalkylering inom den offentliga sektorn. I de enklaste fallen kan det vara fråga om omläggning av driften av statens tekniska eller ekonomiska serviceorgan till rent kommersiell basis. Statsförvaltningen har under efterkrigstiden upplevt en fortgående utveckling i denna riktning. Inom försvaret har en sådan omvandling redan skett av en stor del av den "interna" materiellproduktionen, t.ex. försvarets fabriksverk och Karlskronavarvet. Diskussioner har förts om liknande omläggningar av vissa verkstads- och forskningsorgan. Försvarets vidgade användning av fristående tekniska och ekonomiska konsultorgan utgör ett annat exempel på denna utveckling. Med en likartad motivering har från många håll också påyrkats en ökad användning av avgifter inom den offentliga sektorn. Det har bl.a. gällt ökat utnyttjande av avgiftsbeläggning och marginalkostnadsprissättning inom kommunikationer och sjukvård. — I många fall kan en snävt ekonomisk lönsamhetskalkyl ge väsentligt, ibland tillräckligt underlag för beslut även inom t.ex. den socialpolitiska sektorn. Under de senaste åren har bl.a. långsiktiga lönsamhetskalkyler alltmera kommit till användning för att visa den ekonomiska lönsamheten av olika åtgärder inom arbetsvård och sjukvård. Med successivt förbättrad metodik torde denna

## OFFENTLIG RESURSFÖRDELNING

typ av kostnads-intäktskalkyler kunna få en alltmera vidgad användning.

Ett annat och hittills mindre diskuterat sätt utgör användningen av skilda slag av intern prissättning inom den offentliga sektorn. — För att åstadkomma en rättvisande värdering av olika inte marknadsförda, kollektiva tillgångar och deras utnyttjande kan t.ex. olika typer av kapitalfondskonstruktioner användas. I syfte att underlätta en förbättrad hushållning av olika slag av försvarsmateriel och av värnpliktig personal kan det vara möjligt att reglera och debitera deras användning över olika materiel-, respektive personalfonder. — Ett icke oväsentligt samordningsinstrument, som vi uppmärksammade i inledningskapitlet, utgör "sidobetalningar" mellan programmen. För försvaret kunde det t.ex. bli fråga om att genom vissa anslagsöverföringar till AMS påverka inriktningen av norrländska beredskapsarbeten. För finansdepartementet kan det gälla att genom motsvarande betalningsåtaganden modifiera försvarsanskaffningens konsekvenser för forskningspolitiken eller industriutvecklingen i viss önskad riktning. Förutsättningen för en ökad meningsfull användning av sådana transfereringar är bl.a. en klarare uppdelning av programansvar på departementsnivå, ökad samberedning av större projekt och en omläggning av statsregleringen i riktning mot mindre detaljföreskrifter och ökat utrymme för samhällsekonomiska motiveringar.

Den tredje och kanske viktigaste vägen att få till stånd en förbättrad samordning och översiktsplanering inom den statliga sektorn bygger på det förhållandet, att en god resursfördelning inte alltid förutsätter tillgång till några gemensamma och jämförbara måttal. Det avgörande är inte om man omedelbart kan jämföra de skilda effekterna eller programdelarna enligt en gemensam värdenorm utan om planeringssystemet är sådant att det möjliggör att direkt beräkna vad man på marginalen kan åstadkomma för en viss kostnad vid alternativa fördelningar av resurserna. Ambitionen är att presentera de marginella beslutsproblemen så klart som möjligt. Tonvikten kommer att ligga på en klar uppdelning av programansvar och en fullständig redovisning av kostnader och effekter på central nivå.

För att dessa intentioner skall kunna realiseras måste programuppdelningen inte bara utnyttjas i statsbudgetens titeluppdelning och i myndigheternas petitaplaner utan den måste också avspeglas i planeringsorganisationen på central nivå. Detta är nödvändigt bl.a. av det triviala skälet, att en organisatorisk uppdelning i allmänhet utgör förutsättningen för en kalkylmässig uppdelning av kostnader och prestationer. Man önskar också stimulera organisatorisk konkurrens mellan olika program eller ändamål. Situationen

i svensk statsförvaltning i dag torde kunna karakteriseras så att medvetna försök görs av olika myndigheter att presentera långsiktiga planer i termer av ändamål eller program. Den löpande förvaltningsorganisationen har däremot ännu inte berörts i nämnvärd utsträckning av dessa ambitioner.

Inom försvaret ter det sig naturligt att sammanföra aktiviteter med krigsorganisatoriskt likartade mål eller uppgifter till program. I det förslag till programuppdelning, som utarbetats inom försvarsdepartementet och som närmare skall presenteras i nästa kapitel, utgör "taktiskt rörliga förband", "lokalförsvarsförband" och "kust- och sjöförsvar" exempel på sådana program. På sikt bör en sådan budgetuppdelning följas av en uppdelning på programansvariga staber, som med ÖB som samordnande instans övertar nuvarande försvarsgrensstabers ansvar för långsiktplanering och petitaarbete.

## Programplanering och prestationsplanering

En uppdelning av budgetanslag i programtermer och en organisation av statsförvaltningens centrala planeringsorgan utifrån programansvar kan inte genomföras förrän den centrala programplaneringen samordnats med olika verkställande organ. I en förenklad organisationskiss kan två olika nivåer och uppgifter urskiljas.

1. De centrala planeringsorganen eller programansvariga myndigheterna styr resursanvändningen (verksamhetens inriktning i stort) genom sin *programplanering*.
2. Verkställande organ eller förvaltningsansvariga myndigheter ansvarar för resurstillgången (verksamhetens genomförande) genom sin *prestations (uppdrags)-planering*.

Vi kan här nöja oss med att illustrera denna uppdelning utifrån försvarsorganisationen.

De *centrala planeringsorganen* utgörs av den centrala politiska förvaltningen, försvarsstab och de skilda programansvariga staberna, vilka kan ingå i — eller i framtiden ersätta — försvars-

grensstaberna. Dessa organs uppgift i *programplaneringen* skall bl.a. vara att avgöra *vad* som skall göras och *varför* det skall göras och att i överensstämmelse med dessa intentioner fördela budgetmedel och andra ramtillgångar mellan olika ändamål eller program. För att praktiskt kunna realisera intentionerna måste programmen brytas ned i skilda funktionellt homogena delprogram, som gör det möjligt att konkret och precist omsätta intentionerna i preciserade uppdrag eller prestationer för olika verkställande organ. Preciseringsringen måste vara tillräcklig för att dessa organ själva skall kunna avgöra hur, var och när ett uppdrag bäst skall genomföras men avser också att ge underlag för olika kontroller. Ett uppdrag kan t.ex. gälla huvudprogrammet "taktiskt rörliga förband" och inom detta olika deluppdrag gällande en nydaning av pansarbrigaderna. Ett uppdrag till materielverket kan avse anskaffande av en ny stridsvagn, som fyller vissa angivna krav. Ett uppdrag åt en regementschef kan avse grundutbildning av ett antal pansarbataljoner utrustade med denna nya stridsvagn.

De *verkställande organen* kan uppdelas på bl.a. huvudförvaltningar och lokala verkställande organ. Vid en långt driven uppdelning på huvudförvaltningar kan t.ex. följande förvaltningsområden avgränsas:

- Materielverk (inkl. förrådshållning, verkstäder och underhåll).
- Utbildningsverk.
- Anläggnings- och byggnadsverk.
- Forskningsverk.

Under rubriken "utbildningsverk" är t.ex. försvarsgrenarnas nuvarande ansvar för utbildning och förbandsproduktion sammanfört till en gemensam myndighet. Genom uppdelningen på programansvariga myndigheter och verkställande organ kan budgetprocessen uppdelas på en "köparsida" — de centrala planeringsorganen — och en "säljarsida" — de verkställande organen. Vad man köper och säljer är specificerade uppdrag eller prestationer.

De verkställande organen skall genom sin *prestationsplanering* således bestämma *hur*, *var* och *när* ett uppdrag skall genomföras.

Det förutsätts då, att uppdraget är så preciserat, att myndigheten enbart utifrån bedömningar inom sitt eget kompetensområde kan välja lämpligaste väg att fullfölja uppdraget. Materielverket kan i vårt exempel överväga att antingen köpa en stridsvagn utomlands eller låta t.ex. Bofors utveckla och tillverka den. Regementschefen, som vi förutsätter ha den ökade handlingsfrihet, vartill den pågående försöksverksamheten under försvarskostnadsutredningens ledning syftar, ställs också inför olika avvägningsproblem. Dessa kan gälla användning av egna, centrala eller civila verkstadsresurser; utbildningens tidsfördelning; användning av värnpliktig eller fast anställd personal för underhållsuppgifter etc.

Inom ramen för primäruppdragen kan de skilda huvudförvaltningarna i sin tur lägga ut sekundäruppdrag på olika verkställande organ, industrier och även på andra huvudförvaltningar. Dessa nya uppdrag får då preciseras och avgränsas så, att mottagarna kan fullgöra uppdragen utifrån sin egen kompetens. Man kan här tänka sig en fortsatt uppdelning på alltmer begränsade och specialiserade uppdrag, som sprids vidare till olika industrier. Då uppdragen blivit så väl-specificerade, att det är möjligt att organisatoriskt sammanföra aktiviteter, som är tekniskt likartade eller som framställer likartade varor och tjänster blir det mer fråga om en produktionsplanering i vanlig mening. Möjligheterna att utnyttja normala "kommersiella" planeringsmetoder, rationaliseringskriterier och effektmätningar är väsentligt större i detta led.

De centrala planeringsorganens "programbudgetering" kommer att motsvaras av en "verkställighetsbudgetering" hos de förvaltningsansvariga myndigheterna, där man sammanställer och samordnar erhållna uppdrag. Medelsramarna för de olika verkställande organen styrs således av programplaneringen.

För det militära försvaret skulle en organisationsuppdelning från dessa utgångspunkter kunna tecknas exempelvis i enlighet med fig. 3.

Uppdelningen på programplanering och prestationsplanering är väsentlig. Programplaneringen arbetar utifrån försvarspolitikens grundläggande mål och inriktning. Den måste ta hänsyn till en rad

## OFFENTLIG RESURSFÖRDELNING

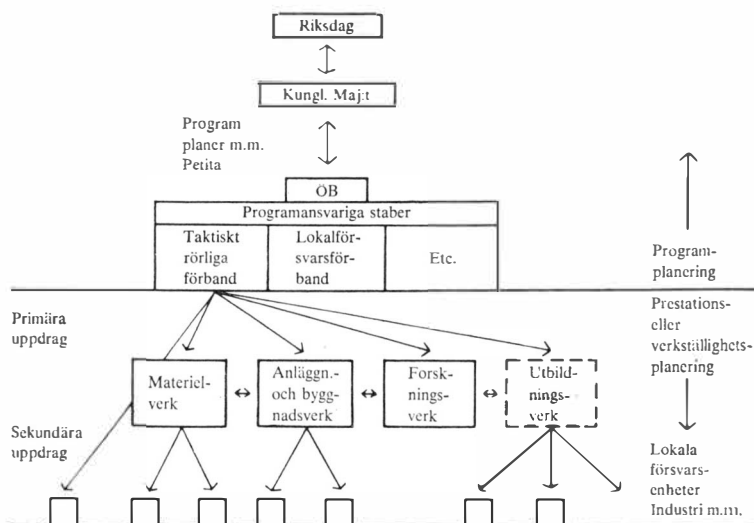


Fig. 3. Resursfördelningen inom det militära försvaret.

samhällsekonomiska faktorer och samverkande offentliga program och kan därför sällan redovisa fullständiga kostnader eller exakta prestationer. Dess uppgift är att fördela befintliga resurser på bästa sätt mellan olika mer eller mindre långsiktiga ändamål. Prestationsplaneringen arbetar med mera avgränsade och specificerade uppdrag. Den behöver inte i samma utsträckning ta hänsyn till externa faktorer, varför mera exakta kostnadskalkyler och prestationsmätningar är möjliga. Dess uppgift är framför allt att genomföra givna uppdrag till så låga kostnader som möjligt.

Programplanering och prestationsplanering representerar två steg i en total lönsamhetsbedömning av statlig verksamhet. Genom programplanering åstadkoms en avvägning mellan olika program och programkomponenter, som är *optimal*, dvs. ger bästa möjliga totala resursutnyttjande. Genom prestationsplanering på verkställande nivå skall olika typer av uppdrag lösas *effektivt* eller till så låg kostnad som möjligt. En optimal och effektiv resursfördelning har uppenbarligen nära samband. En optimal program-sammansättning måste förutsätta ett effektivt resursutnyttjande;

programplaneringen måste utgå från prestationsplaneringens resultat och erfarenheter. Uppdelningen är också relativ och beroende på från vilken nivå som resursfördelningsproblemen betraktas. Prestationsplaneringen syftar oftast till att genom olika typer av rationaliseringsåtgärder nedbringa kostnaderna för olika uppdrag. Intresset har hittills främst ägnats prestationsplaneringen och rationaliseringsaspekterna på verksamheten. Detta har också medfört att det ofta varit lättare att motivera och få gehör för rationaliseringsåtgärder, som leder till besparingar vid oförändrad ambitionsnivå än omläggningar som innebär förbättrad avvägning och ökade ambitioner vid oförändrad kostnadsnivå.

Medan mycket redan gjorts för att effektivisera prestationsplaneringen inom statsförvaltningen har programplaneringens minst lika viktiga organisationsfrågor inte uppmärksamats i tillräckligt hög grad.

## Decentraliseringsprinciper

Om riksdagen, Kungl. Maj:t och centrala myndigheter skall kunna koncentrera sin bedömning till de centrala avvägningarna i programtermer, måste de uppenbart avstå från en stor del av sin nuvarande detaljreglerande verksamhet. Den eftersträvade möjligheten att väga totala kostnader mot totala prestationer hos verkställande organ blir också mindre meningsfull om en central detaljreglering av olika resursers användning ändå bibehålls.

En väsentlig ambition i den förvaltningsorganisatoriska utvecklingen har därför gällt strävan efter ökad decentralisering.

Som antydde i fig. 2 (sid. 101) kan man urskilja olika former för offentlig resursfördelning, vilka markerar en successivt ökad grad av decentralisering.<sup>1</sup>

Den hittills kanske vanligaste formen av statlig resursfördelning utgör olika typer av *kvantitetsallokering*, där den centrala

<sup>1</sup> I Appendix B: "Modeller för offentlig resursfördelning" diskuteras mer utförligt olika metoder för decentraliserad planering.

myndigheten ger detaljerade produktionsorder eller tjänsteinstruktioner samt bestämmer hur olika slag av resurser, personal och materiel skall utnyttjas i varje särskilt fall. Inom den militära sektorn torde f.n. kvantitetsallokeringen vara det dominerande mönstret för en rad väsentliga resursfördelningsbeslut gällande fredsorganisationen. En regementschef erhåller i allmänhet såväl bestämda produktionsuppgifter avseende utbildning, mobilisering etc. som specificerade resurser. Möjligheterna till byte eller växling av resurslag (substitution) är begränsade och t.o.m. produktionstekniken är till stora delar centralt fastställd. På grundval av erfarenheter gällande det marginella utbytet av olika resurser vid olika slag av tjänsteproduktion kan den centrala myndigheten i nästa allokeringsvarv eller budgetperiod genomföra omfördelningar, syftande till att göra den marginella produktiviteten för varje resurslag lika i skilda användningar. Det nuvarande svenska budgetsystemet är till stor del utformat för att tjäna som instrument för denna typ av allokering.

Ett begränsat steg i riktning mot decentralisering innebär en övergång till *ramallokering*, där underställda myndigheter tilldelas olika specifika resurser men själva får till stor del bestämma hur dessa bäst skall kombineras för att lösa en angiven uppgift. De tilldelade resurserna kan emellertid inte sinsemellan bytas eller växlas. Den successiva omfördelningen från central nivå får därför också kalkyleras och genomföras för varje enskilt resurslag. Universitetsväsendets allokeringmetoder anknyter i dag till denna beskrivning av ramallokering.

Om alla resurser, alla personal-, fastighets- och maskintillgångar m.m. omräknas i kronor och ören, kan ytterligare ett steg tas i decentraliserande riktning genom övergång till *budgetallokering*. Detta innebär, att den underordnade myndigheten får ett klumpanslag för utförande av visst givet uppdrag, och själv får bestämma över vilka resurser, som skall användas. Redovisning och omfördelning på central nivå får då ske i termer av marginella kostnads-intäktskvoter, varvid man försöker åstadkomma en sådan fördelning av budgetresurserna, att de marginella anslagsmedlen kan bedömas

bli lika bra utnyttjade i alla olika användningar. En vidareutveckling av budget- och förvaltningssystemet i riktning mot ökad grad av budgetallokering synes vara gemensam för en stor del av de förvaltningsorganisatoriska strävandena under senare år. Försvarskostnadsutredningen bedriver f.n. en försöksverksamhet, som bl.a. innebär, att man ger vissa regementschefer ett fåtal större klumpanslag, för att täcka beräknade driftkostnader för olika givna uppdrag. I försvarsdepartementets förslag till programbudgetering ingår också decentralisering genom budgetallokering i program- och uppdragstermer som ett centralt moment. Det i kap. 4 återgivna exemplet om en angripares resursfördelning inför ett angrepp mot Sverige bygger på en kombination av ram- och budgetallokering.

I vissa fall kan det finnas anledning att gå ytterligare ett steg i riktning mot decentralisering genom att tillämpa en form av *prisallokering*. En prisallokering förutsätter att de offentliga prestationerna på något sätt kan prissättas eller avgiftsbeläggas, så att den underordnade myndigheten självständigt kan dimensionera sin verksamhet utifrån vanliga kommersiella vinst- och förlustkalkyler. Vi har redan i det föregående erinrat om den ”bolagsbildning” som under senare år ägt rum ifråga om bl.a. försvarets verkstadsresurser.

## Fördelningsmått, kostnader och intäkter

Avgörande för all resursfördelning framför allt i ett decentraliserat system, är valet av fördelningsmått. Vilket kriterium skall användas för fördelningen — eller hur skall en viss fördelning anges? Hur skall prestationer eller intäkter mätas mot kostnader?

Det hittillsvarande förvaltnings- och budgetsystemet har inte i nämnvärd grad utformats för att underlätta denna typ av prestations- och kostnads-mätning.

Statsbudgeten (och riksbokföringen) har i huvudsak byggt på en kassaprinzip, dvs. registrerat *inbetalningar och utbetalningar* vid olika administrativt uppdelade kassor och därutöver i vissa fall

kompletterats med en dispositionsbokföring utvisande gjorda betalningsåtaganden, dvs. *inkomster och utgifter*. Något system för prestationsmätning eller för redovisning av programeffekter har inte funnits.

Det första steget mot ett bättre fördelningsmått innebär övergång till en *statsfinansiell kostnads-intäktsredovisning*. Detta innebär att för varje program eller uppdrag, redovisas i största möjliga utsträckning alla kostnads-intäktskonsekvenser för staten av ett beslut eller en verksamhet under ett budgetår. Det gäller alltså inte bara att fördela kostnaderna över åren utan framförallt att samla upp alla indirekta kostnadskonsekvenser inom andra berörda delar av statsförvaltningen.

Det kan gälla kostnader för exempelvis pensionsåtaganden för nyanställd personal som belastar civilhuvudtiteln eller kostnader för tjänstepostbefordran som träffar postverket. Svårare att kalkylera kan vara t.ex. inbesparade statsmedel för omskolning eller andra arbetsmarknadspolitiska åtgärder som hade aktualiserats om inte en viss försvarspolitisk investering hade skett. Det är svårt att ange några enkla regler för hur långt ambitionerna skall utsträckas i fråga om denna typ av kostnads-intäktskonsekvenser för andra utomstående program och myndigheter. Det är uppenbart att man här aldrig kan hoppas att kunna klara alla samordningsproblem på central nivå med hjälp av mer eller mindre "automatiska" kostnads-intäktsrutiner. Vad man kan eftersträva är att den successiva omvandlingen av hela statsförvaltningen styrs i en riktning som underlättar hänsynstagande till detta slag av "externa effekter".

En annan typ av fråga gäller i vilken mån man inte bara skall kalkylera med totala statsfinansiella kostnader i planeringen utan även genom organisatoriska omläggningar genomföra interna debiteringar mellan olika myndigheter.

Ett annat viktigt avvägningsproblem gäller hur långt man bör gå i fråga om särkostnadsredovisning på olika kostnadsbärande uppdrag eller program. Praktiska skäl syns här tala för att även i framtiden åtminstone gemensamma administrationskostnader och övriga samkostnader täcks med hjälp av enhetliga grundanslag.

Överhuvudtaget är det fortfarande osäkert hur mycket av intern prisättning och debitering som rimligen kan avkrävas olika myndigheter. I vissa fall kan en fullständig särkostnadsredovisning inom verkställande organ te sig som mindre lönsam då de uppgifter om kostnaderna för marginella förändringar av verksamhetsvolymen inom ett speciellt område som behövs

för den centrala planeringen lättare kan inhämtas genom särskilt genomförda engångskalkyler eller hämtas från verkställighetsorganens skattningar i alternativa budgetäskanden.

För att vägleda resursfördelningen behövs förutom kalkylering och redovisning av kostnader även en skattning och mätning av prestationer i samband med olika uppdrag. Prestationsmått kan på olika organisationsnivåer inom försvaret utgöras av exempelvis tekniska specifikationer på beställd materiel, bedömningar av utbildningsstandard eller normal arbetsmätning i en verkstad. Arbete med formulering och försök avseende sådana prestationsmätningar pågår f.n. inom försvarskostnadsutredningen.

Ytterligare en högre ambitionsgrad innebär införandet i programplaneringen av en *samhällsekonomisk kostnads-intäktsberäkning*. Detta betyder, att man inte bara intresserar sig för de statsfinansiella effekterna av en viss verksamhet eller en viss åtgärd utan även söker uppskatta konsekvenserna i kronor och ören för den totala samhällsekonomin och berörda kommuner, företag och enskilda. Det kan exempelvis ifråga om försvaret gälla att utvärdera den samhällsekonomiska kostnaden eller det civila alternativutnyttjandevärdet av militära fastigheter eller av värnpliktig personal under utbildning. En annan typ av problem avser skattningen av de kostnadskonsekvenser som olika slag av försvarsmotiverade föreskrifter och förordningar medför för exempelvis civilförsvarsansvariga kommuner, oljelagrande företag eller enskilda byggherrar med skyddsrumsförpliktelser. Denna typ av kostnads-intäktsberäkningar är endast aktuell på programplaneringsnivå medan motsvarande hänsyn inom prestationsplaneringen får initieras centralt genom utformningen av och föreskrifter för utlagda uppdrag. Samhällsekonomiska kostnads-intäktsberäkningar kan sällan göra anspråk vare sig på fullständighet eller precision. I ännu högre grad än ifråga om statsfinansiella kostnadsberäkningar gäller därför att man ofta tvingas inskränka sig till att kalkylera de marginella konsekvenserna vid alternativa verksamhetsnivåer. Vi återkommer med vissa räkneexempel på samhällsekonomiska kostnads-kalkyler för försvaret i kap. 7.

## Planer och beslut

En grundläggande fråga, som påverkar utformningen av riksdagsbesluten återstår, nämligen typen och omfattningen av riksdagens anslag och planeringsunderlag.

Som regel för svensk statsförvaltning gäller, att statens utgifter och inkomster kan budgeteras och beslutas endast för ett år i taget. Detta var också fullt tillräckligt i äldre tider, då statsbudgeten huvudsakligast avsåg finansiering av en administrativ verksamhet med relativt begränsad ekonomisk betydelse. I och med att staten allt mera vidgat sin verksamhet till att omfatta praktiskt taget alla områden inom samhällsekonomin och tar i anspråk en väsentlig del av den samlade nationalinkomsten måste också medelsbehoven planeras för flera år framåt. Det är visserligen sant, att det föreligger konstitutionella hinder för riksdagen att genom sina beslut binda en följande riksdag. Nu är det emellertid redan de facto så, att riksstaten i hög grad är bunden av långsiktiga planer. Genom lagar om sociala bidrag och understöd, om hälso- och sjukvård, genom fastställda anställningsvillkor för statsanställd personal, genom kontraktsbundna anskaffningar och anläggningsarbeten etc. är riksdagen redan i dag bunden vid långsiktiga betalningsförpliktelser och ofrånkomliga utgifter. Men riksdagen kan besluta att ändra en gång beslutade mål för en verksamhet, upphäva en fastställd lag, avveckla en viss verksamhet osv. Utrymmet och möjligheten för abrupta förskjutningar i den förda och fastställda politiken torde emellertid i realiteten vara starkt begränsade. En annan invändning mot långsichtsplanering och flerårsbeslut i statsbudgeten sammanhänger med svårigheterna att överblicka det finansiella utrymmet för olika åtgärder i framtiden resp. önskvärdheten av att bibehålla största möjliga flexibilitet. Det självklara faktum, att det är omöjligt och inte heller önskvärt att definitivt fastlägga riksstaten för flera budgetår utgör dock knappast något bärkraftigt motargument mot en långtgående långsichtsplanering. Kravet på flexibilitet i stadsbudgeten förstärker snarast argumentet för en långsiktig planering, som emellertid bör få formen av en villkorlig eller

alternativ planering. Handlingsfrihet är inte detsamma som brist på planering. Det krävs som vi tidigare understrukit en långsiktig planering just för att kunna åstadkomma snabba och rationella anpassningar. I vissa fall har riksdagen redan formellt övergått till att anvisa anslag för utbetalningar som verkställs under ett eller flera följande budgetår.

Sedan länge sker detta genom *reservationsanslag* vid materielbeställningar. Denna form av anslag är speciellt avsedd att användas i en situation där ett bestämt medelsbehov för flera budgetår i framtiden förutses samtidigt som väsentliga variationer i den årliga belastningen kan väntas utan att det är möjligt att på förhand kunna fixera delbeloppen. En speciell form av reservationsanslag infördes 1942 i form av de s.k. kvotanslagen. Dessa innebär, att riksdagen bemyndigade Kungl. Maj:t att för en viss femårsperiod besluta om anskaffning av materiel upptill ett av riksdagen fastställt maxibelopp samt att 1/5 av detta belopp anvisades i form av reservationsanslag för vart och ett av de under femårsperioden ingående budgetåren. Anslagen kunde vidare överskridas under något eller några av de budgetår planerna omfattade under förutsättning att överskridandena täcktes genom besparing under övriga budgetår. Nackdelen med metoden bestod främst däri att den endast kunde tillämpas under en fixerad tidsperiod. Det visade sig så småningom lämpligare att övergå till rullande flerårsplaner med årligen fastställda anskaffningsbemyndiganden.

Inom vissa speciella områden grundas riksdagens budgetbeslut redan i dag på en långsiktig sakplanering, ehuru medelsanvisningarna fortfarande formellt avser endast ett budgetår. Det största och viktigaste området utgörs de militära anskaffningarna, för vilka det s.k. *bemyndigandesystemet* tillämpas. Ett annat exempel utgör större vägarbeten. Riksdagen beslutar här med utgångspunkt från en vägplan, som omfattar fem budgetår. Medelsanvisningen är dock begränsad till ett budgetår. Eftersom vägarbetena till mycket stor del genomförs under sommarhalvåret och höstmånaderna, kommer emellertid anslaget i budgetårsskiftet i allmänhet att uppvisa en behållning, som motsvarar ett halvt, i några fall t.o.m. ett helt års behov.

Ett annat exempel utgör byggnads- och anläggningsarbeten. Riksdagens beslut grundar sig här på vissa förelagda ritningar och kostnadskalkyler vars godkännande utgör ett bemyndigande att igångsätta och kontraktera vissa arbeten. Medelsanvisningen avser återigen endast en del av totalkostnaden, dock i allmänhet något mer än ett års behov. De ytterligare medel, som erfordras för slutförande av arbetet, anvisas senare av riksdagen.

*Bemyndigandesystemet*

Den betydelsefullaste formen för långsiktiga beslut i stadsbudgeten är *bemyndigandesystemet*, som från en blygsam början 1945 utvecklades under senare delen av 1950-talet till att idag omfatta praktiskt taget all anskaffning av tygmateriel inom försvaret och en stor del av kommunikationsverkens anskaffning. Beställningsbemyndiganden har tillkommit för att underlätta en långsiktig beställningsverksamhet och ger myndigheterna rätt att ikläda sig betalningsåtagande i samband med att beställningar läggs ut. Då dessa åtaganden senare skall infrias anvisar riksdagen i vanlig ordning erforderliga betalningsanslag. Bemyndigandeförfarandet ger riksdagen således en möjlighet att kringgå den konstitutionella begränsning som den ettåriga statsregleringen innebär.

Bemyndigandesystemet såsom det tillämpats inom försvaret har också haft vissa ogyvnnsamma verkningar.

De långsiktiga kostnadsramar, som fastställs genom de fleråriga försvarsbesluten gäller betalningsmedel. Bemyndigandesystemet innebär emellertid, att de årliga utgiftsramar, som riksdagen anvisar för materielanskaffning delvis utgör ett godkännande i efterhand av redan beslutade åtaganden. Då beställningsbemyndigandena ofta inte blir utsatta för samma detaljerade sakprövning i riksdagen som betalningsanslagen och inte heller på samma sätt som dessa konkurrerar med alternativa önskemål kan man med en viss rätt tala om en urholkning av riksdagens beslutanderätt. Vidden av dessa åtaganden kan illustreras med att bemyndigandeskulden den 30 juni 1967 utgjorde omkring 3,1 miljarder kronor, dvs. motsvarade de sammanlagda utgifterna för materielanskaffning under nästan två budgetår.

Enligt rekommendationerna i denna bok önskar vi ge försvarsbesluten en klarare innebörd, inrikta besluten mot de centrala frågorna om försvarets struktur på längre sikt, öka beslutsfattarnas reella val- och handlingsfrihet och motverka långsiktiga bindningar. Detta kräver att tonvikten i riksdagens behandling av anslagsfrågorna läggs vid den långsiktiga anskaffningsverksamheten. En möjlighet att bättre tillgodose dessa krav samtidigt som försvars-

planeringen får ske som en del i den löpande statsregleringen kan vara att avskaffa bemyndigandesystemet och efter amerikanskt mönster utbyta beställningsbemyndigandena mot motsvarande reservationer med särskilda dispositionsanvisningar.

De reserverade betalningsmedlen skulle då inte motsvara de totala kostnaderna enligt långsiktsplanerna utan endast de direkta betalningsåtaganden som följer av beslutade beställningar. Omläggningen kan tänkas ske genom att riksdagen anvisar endast en typ av anslag för varje program. Riksdagen måste emellertid även i fortsättningen ha möjlighet att kontrollera den statsfinansiella belastningen under ett givet budgetår. Detta kan ske genom att riksdagen utöver de enhetliga programanslagen anger totala ettåriga ramar för nettoutgifterna inom olika delar av statsförvaltningen. För att förbättra möjligheterna till optimal fördelning över åren av utgifterna kunde samtidigt nuvarande investeringsanslag ersättas av summariska ramar för totala lånemedel eller investeringsbemyndiganden inom varje verksamhetsområde. Detta system skulle då innebära att skilda programansvariga myndigheter finge s. a. s. rätt till "fri avskrivning" och därmed ökade möjligheter att själva göra avvägningar mellan investerings- och driftsutgifter.

### *Planer*

Riksdagens beslut och anslagsgivning måste i allt högre grad grundas på långsiktiga planer och överväganden. Ovan har nämnts de rullande flerårsplaner, som utarbetas inom försvaret och vissa kommunikationsverk. Sedan några år utarbetas och presenteras även för statsverksamheten i sin helhet den s. k. långtidsbudgeten, dvs. summariska femårsprognoser över de budgetförskjutningar, som kan väntas följa av i riksdagen gjorda ställningstaganden samt olika myndigheters utgiftsberäkningar "vid oförändrad ambitionsnivå". Syftet anges i den senaste långtidsbudgeten (prop. 1967: 125, bil. 8) på följande sätt:

Långtidsbudgeten anger omfattningen av de finansiella och reala resurser som behövs för att uppställda målsättningar skall kunna uppfyllas och gjor-

## OFFENTLIG RESURSFÖRDELNING

da åtaganden infrias. Detta betecknas i långtidsbudgeten "oförändrad ambitionsnivå". Däremot görs inget försök att förutse effekterna av de reformer och nya beslut som kan komma att aktualiseras under perioden. Avsikten är endast att ange de in-teckningar i resursutrymmet som gjorts till följd av redan fattade beslut.

Långtidsbudgeten är således mera avsedd som ett sätt att kontrollera vad man redan har beslutat än som ett instrument för att styra och samordna framtida beslut.

Kraven på långsiktigt planeringsunderlag kommer väl alltid att te sig olika inom olika delar av statsförvaltningen. Vi skall här avslutningsvis i korthet beskriva de typer av långsiktiga planer som kan behöva utnyttjas för en programstyrning av den militära planeringen.

En sammanfattande redovisning för krigsmaktens planering på lång sikt kan ges av en *perspektivplan* eller *strukturplan*, som bl.a. innehåller en preliminär skiss av eftersträvd framtida försvarssammansättning. För en bestämd tidpunkt, t.ex. 10 år från plantidpunkten, redovisas beräknad krigsorganisation liksom även beräknade förändringar fram till denna tidpunkt. För att åstadkomma bättre handlingsfrihet bör vissa alternativa förutsättningar gällande kostnadsnivåer, krigsmaktsuppgifter och andra planeringsrestriktioner ges i Kungl. Maj:ts anvisningar för perspektivplaner.

Mot bakgrund av detta långsiktiga perspektiv kan sedan de programansvariga myndigheterna arbeta med *programplaner* för en period på ca fem år och förvaltningsmyndigheterna med motsvarande *förvaltningsplaner*. En programplan anger då i första hand resursanvändningen för skilda delprogram och uppdrag. Förvaltningsplanen i sin tur anger bedömd resursefterfrågan till följd av uppdragets genomförande.

Program- och förvaltningsplaner bör kompletteras med särskilda *system-* och *objektplaner*. Med "system" avses då inte enbart ett tekniskt väldefinierat vapensystem utan varje grupp av aktiviteter för vilka ett bestämt mål kan anges. *Systemplanerna* måste täcka systemens totala, beräknade livslängder och kan därigenom gå långt utöver inte bara programplanens utan också perspektivpla-

nens horisont. De skall kunna utnyttjas för en uppföljning på central nivå av skilda projekt. Stridsekonomiska studier torde i allmänhet få knytas till systemplanerna.

*Objektplaner* avses att ligga till grund för förvaltningarnas planering och uppföljning av försvarets resursefterfrågan. Dessa planer syftar till en intern koordinering mellan skilda program som efterfrågar samma resurser — t.ex. en viss personalkategori eller en viss radartyp. Marknadsförhållanden, pris, löne- och produktivitet utveckling och försvarsefterfrågans roll för produktionsinriktningen torde också bäst kunna belysas utifrån objektplanerna.

## 6 Försvarets planering

### Planeringens villkor

Statsmakterna bör ge utgångsvillkoren för försvarets planering i form av mål och ramvillkor. Vi har tidigare relativt utförligt diskuterat, hur en målinriktning av planeringen kan åstadkommas genom urval och beskrivning av för krigsmaktens utformning bestämmande angreppsfall. I det följande skall därför intresset mera ägnas åt en diskussion av ramvillkoren. Dessa är av två principiellt olika slag, av vilka det första ger de resursvillkor, som skall gälla för planeringen, och det andra utgör kompletteringar till målinriktningen. En ytterligare uppdelning kan sedan göras, så att följande fyra grupper av ramvillkor erhålles.

För det *första* tilldelas försvaret budgetramar, som anger utrymmet för inköp av resurser till givna priser. För det *andra* tilldelas försvaret en rad resurser utanför budgetramarna. Det gäller främst redan tidigare förvärvat ”*försvarskapital*” såsom ”färdiga” krigsorganisatoriska resurser, dvs. materiel i mobiliseringsförråd, befästningar, utbildade personalkontingenter m.m. Hit hör också fredsorganisatoriska resurser, olika slag av befintliga resurser under produktion, dvs. materiel under leverans, pågående anläggningsarbeten eller personal under utbildning. Det årliga värnpliktsuttaget ger exempel på en annan typ av resurser, för vilka marknadspriser visserligen kan tänkas men som regleras genom särskilda ramvillkor.

Den *tredje* typen av ramvillkor sammanhänger med försvarsuppgifter vid sidan av anbefallda angreppsfall. Exempel på sådana är krav på neutralitetsvakt, beredskap för FN-tjänst och avspärr-

ning. Andra exempel är allmänna krav på skydd med hänsyn till risken för en kärnvapeninsats mot Sverige eller krav på uthållighet. Ramvillkoren för krigsmakten måste också föreskriva den hänsyn som skall tas till den nödvändiga samverkan med andra delar av totalförsvaret. Det kan t.ex. gälla de krav, som skall ställas på krigsmakten för stöd av civilförsvaret eller samhällets utnyttjande av dess transport- och sjukvårdskapacitet i en katastrofsituation. Den *fjärde* typen av ramvillkor avser skilda politiska, sociala och internationellt betingade restriktioner som avspeglas i försvarsdoktrin, internationella överenskommelser samt säkerhetspolitiska attityder. Exempel på sådana restriktioner kan vara svenskt ställningstagande till anskaffning av kärnvapen, överenskommelser, som binder handlandet ifråga om biologiska och kemiska vapen, en allmän inriktning av försvarspolitikerna att ej anskaffa vapen, som kan betraktas som "offensiva" eller kan utnyttjas för insatser mot en möjlig angripares "värdemål". Till dessa ramvillkor kan också räknas de politiska restriktioner, som kan gälla att upprätthålla viss inhemsk produktion, t.ex. av flygplan.

Innan vi övergår till att diskutera den konkreta utformningen av försvarets budgetering och resursfördelning, finns det anledning att i korthet kommentera några problem, som rör värdering och reglering av vissa resursrestriktioner. Det gäller å ena sidan genom lagar och förordningar avdelade resurser såsom värnpliktig personal och skyddsrum i bostadshus samt å andra sidan befintligt försvarskapital såsom fastigheter och materiel. Vi skall i nästa kapitel återkomma med vissa räkneexempel, som ytterligare belyser dessa frågor.

Då det gäller tillgången på värnpliktig personal ger nuvarande statsfinansiella värnpliktsutgifter dåligt underlag för en bestämning av deras civila alternativutnyttjandevärde, dvs. värdet av den genom värnplikten bortfallna civila produktionen. Önskemålet är naturligtvis att alla nationella resurser skall fördelas på ett sådant sätt *mellan* olika samhällsändamål och *inom* försvarssektorn, att de utnyttjas så effektivt som möjligt. Detta innebär, att det marginella utbytet av olika resurser i princip skall vara detsamma vid såväl

skilda användningar inom försvaret som inom övriga offentliga sektorer och på den öppna marknaden. Samhällsekonomiska värderingar kan aktualiseras, när det finns anledning att göra omfördelningar av resurserna eller att justera nu gällande restriktioner. I båda fallen erfordras i förhållande till dagsläget bättre metoder och underlag för analyserna.

Vi betonade i föregående kapitel, att så länge dessa restriktioner och villkor för planeringen bestäms på central nivå av riksdag och Kungl. Maj:t, är behovet av samhällsekonomiska lönsamhetskalkyler begränsat till denna nivå. I nästa kapitel skall vi exemplifiera en mera begränsad ambition att göra lönsamhetskalkyler. Den avser närmast en ramkostnadskalkyl, där de statsfinansiella budgetanslagen ökas med de marknadsmässigt betingade merkostnaderna för värnpliktiga, skyddsrummbyggnad, etc. Detta vidgade kostnadsunderlag kan statsmakterna utnyttja vid resursfördelningen mellan olika samhällssektorer och vid en omprövning av givna restriktioner. Motivet för en sådan omprövning kan vara att statsmakterna — eller underställda myndigheter — funnit, att en del av värnpliktsuttaget inte inom försvaret är värt sitt civila marknadspris och/eller att avvägningen mellan personal och teknisk nivå är skev ur samhällsekonomisk synpunkt. Vi skall i nästa kapitel se att även den interna resursfördelningen inom försvarssektorn kan underlättas av en kostnadsredovisning av antytt slag.

Ambitionen kan naturligtvis vidgas. I fråga om t.ex. värnpliktsuttaget kan det gälla att även införa en marknadsmässig debitering i den interna försvarsplaneringen. Det är då viktigt att framhålla, att statsmakterna vid en förändring av värnpliktsuttaget inte kan följa *båda* de angivna vägarna. *Antingen* skall restriktionerna omprövas och förändras, så att avsett syfte nås *eller* också skall ett system med marknadsmässig debitering utnyttjas. Vi anser, att en eventuell förändring bör ske via omprövning av restriktionerna. Den mera drastiska — men knappast realistiska — metoden med marknadsmässig debitering och avlöning av värnpliktiga måste i allmänhet också innebära att rekryteringsansvaret decentraliseras till militära myndigheter. Som ett led i ett planeringsexperiment

kan möjligen ett marknadsmässigt internpris för värnpliktig personal debiteras myndigheterna. Därigenom skulle de centrala instanserna få konkreta indikationer på hur många och vilka värnpliktiga som i ett sådant läge bleve utnyttjade. Resultatet från en sådan "försöksverksamhet" kunde sedan utnyttjas för en justering av värnpliktsuttaget.

Det andra slaget av resursrestriktioner gällde befintligt "försvarskapital", dvs. resultatet av tidigare investeringar i fastigheter, materiel och utbildning. Ett väsentligt motiv för en långsiktig planering i programtermer utgör möjligheten till en bättre fördelning av utgifter och resurser över tiden. Olika programansvariga myndigheter bör därför i största möjliga utsträckning ha möjlighet att själva fördela resurserna mellan dels investeringar på olika lång sikt, dels investeringar och driftskostnader. Med bl.a. denna motivering föreslogs i föregående kapitel en övergång till enhetliga programanslag, som emellertid skulle kompletteras bl.a. med en låneram eller maximigräns för investeringsbemyndiganden, gemensam för ett större verksamhetsområde. I stället för en detaljerad kontroll över uppdelningen på drifts- och kapitalutgifter skulle riksdagen således nöja sig med att avgöra det finansiella utrymmet för lånefinansiering.

Om alla försvarsinvesteringar vore "skräddarsydda" för en viss användning och aldrig kunde överföras till annan användning *utom* eller *inom* försvaret, skulle inte heller någon särskild behandling eller reglering av dessa utgifter behövas i den långsiktiga programplaneringen. När sådana omfördelningar är aktuella kan förändringarna behöva redovisas över någon form av kapitalfond för att säkerställa att resurserna utnyttjas på bästa sätt.

Omföring *utom* försvaret eller "försäljning" till andra offentliga sektorer eller till enskilda kan vara särskilt aktuell ifråga om fastigheter dvs. försvarets mark- och byggnadstillgångar. Dessa tillgångar redovisas i dag över försvarets fastighetsfond, som således formellt årligen "säljer" utnyttjanderätten till fastigheterna till olika försvarsgrenar. Dessa ersätter fonden för ränte- och avskrivningskostnader samt underhållskostnader. Liksom ifråga om värnpliktskostnaderna kan även här de bokförda ersättningsbeloppen understiga det samhällsekonomiska eller marknadsmässiga värdet av försva-

## FÖRSVARETS PLANERING

rets fastighetsutnyttjande. Den ökade omföringsrätt mellan drifts- och investeringsutgifter, som vi ovan föreslagit, kan mycket väl förenas med denna typ av fondförvaltning, men kan med nuvarande ersättningsregler väntas leda till ännu större avsteg från en marknadsmässig värdering av alternativutnyttjandet. Det blir därför särskilt viktigt att fråga när och varför en rättvisande samhällsekonomisk värdering behövs. Svaret blir här detsamma som ifråga om värnpliktskostnaderna. Övervägande praktiska skäl talar för att fastighetstillgången förblir centralt reglerad och att ambitioner till förbättringar begränsas till ramkostnadsberäkning av de — i detta fall ytterst svårbedömda — marknadsmässiga merkostnaderna.

Möjligheten till omföringar av kapitalresurser inom försvaret aktualiserar användningen av kapitalfonder och intern debitering av resursutnyttjandet som ett instrument för t.ex. krigsmaktens interna resursfördelning. Detta kan, förutom fastigheter, gälla även olika slag av materiel och utbildad personal. Utgångspunkten för en sådan fondvärdering och fondförvaltning skulle vara de olika resursernas interna marginella utnyttjandevärde inom försvaret nu och i framtiden. Sådana beräkningar är uppenbart svåra att göra om man inte genomför en fullständig decentralisering av försvarsorganisationen, med marknader med en fungerande prismekanism för de olika kapitalföremålen. En mindre ambitiös, men något mera realistisk tanke är att tillämpa en schablonmässig värdering, motsvarande balansvärdena i civila företag, och ta dessa värden till utgångspunkt för en intern debitering. En förutsättning för att detta skall vara meningsfullt och organisatoriskt genomförbart är troligen att förvaltningsansvaret för dessa olika typer av resurser, materiel, byggnader samt personal sammanförs till självständiga huvudförvaltningar enligt tidigare förslag.

## Försvarets budgetering

Kravet på decentraliserad resursfördelning och en ändamålsuppdelad planering gör det nödvändigt att ge organisationsenheter på olika nivåer ansvaret för bestämda delfunktioner med givna mål. Den ökade graden av decentralisering kräver ökade krav på preciserad bestämning av mål och uppgifter för organisationens olika delar. En första presentation av försök i denna riktning har givits i inledningsavsnittet till försvarspropositionen 1967: 110.

Den programindelning för försvaret som återfinns i nämnda proposition upptar följande s.k. *huvudprogram*:

1. Taktiskt rörliga förband.
2. Lokalförsvarfsförband.
3. Kust- och sjöförsvår.
4. Luftförsvår.
5. Attack och spaning.
6. Flygstridskrafternas bas- och underhållstjänst.
7. Gemensamma stödfunktioner.
8. Central och regional ledning.
9. Icke projektbunden forskning.
10. Befälsutbildning.
11. Civilt försvår.

De tio första programmerna innehåll redovisas enligt följande:

”Programmet *taktiskt rörliga förband* omfattar i huvudsak arméns fältförband. Inom programmet har för nästa budgetår räknats in utgifter för att operativt vidmakthålla vissa ledningsförband, ett antal brigader, organiserade som infanteri-, norrlands- och pansarbrigader, samt självständiga artilleri- och luftvärnsförband. Vidare ingår bl.a. luftvärnsrobotförband utrustade med roboten Hawk, ett antal fristående skytte- och pansarbataljoner samt ett större antal förband för understöd, underhåll och samband . . .

Programmet *lokalförsvarfsförband* omfattar i huvudsak arméns lokalförsvarfsförband och hemvärnet. Utöver värnförband m.m. omfattar programmet ett stort antal cykelskyttebataljoner . . .

Till programmet *kust- och sjöförsvår* har förts marinens samtliga krigsförband. Inom ramen för det operativa vidmakthållandet bör det vara möjligt att under nästa budgetår hålla rustade eller kunna mobilisera ett betydande antal fartyg, bl.a. en kryssare, ett femtontal jagare och fregatter, över 30 torped- och motortorpedbåtar, ett tjugotal ubåtar och ett stort antal minsväpår. Inom kustartilleriet bör kunna mobiliseras ett stort antal fasta batterier av skilda typer. Därtill kommer rörliga förband samt lednings-, understöds-, underhålls- och basförband . . .

. . . programmet *luftförsvår* avser ett stort antal jaktdivisioner, luftvärnsrobotdivisioner samt stridsledningsförband. Under året kommer huvuddelen av jaktdivisionerna att bestå av J 35 Draken av olika versioner samt ett mindre antal divisioner J 32 Lansén. Divisioner J 29 Tunnan och J 34 Hunter utgår successivt och ersätts delvis av divisioner med flygplan J 35. Robotdivisionerna är utrustade med roboten Bloodhound. Stridsledningen är utbyggd i ett antal sektorer med luftförsvårcentraler, ett stort antal radarstationer och telekommunikationssystem . . .

## FÖRSVARETS PLANERING

Under programmet *attack och spaning* redovisas . . . flygvapnets attack- och spaningsförband. Under budgetåret kommer attackdivisionerna att vara utrustade med A 32 Lansen. Spaningsförbanden kommer att omfatta divisioner utrustade med S 32 Lansen och S 35 Draken.

Till programmet *flygstridskrafternas bas- och underhållstjänst* har förts utgifter av gemensam karaktär för de två tidigare nämnda flygvapenprogrammen . . .

Under programmet *gemensamma stödfunktioner* har samlats utgifter för bl.a. sjukvård, transport och underhåll. I programmet ingår vidare vissa fredsorganisatoriska servicefunktioner, t.ex. inskrivningsväsendet. Utgifter för FN-tjänst, bidrag till frivilligorganisationer, ersättningar i anledning av kroppsskador har också först till programmet.

Programmet *central och regional ledning* omfattar dels krigsförband och anläggningar ingående i högkvartersorganisationen, dels fredsorganisationen vid centrala och högre regionala staber samt förvaltningar m.m.

Till programmet *icke projektbunden forskning* m.m. har förts alla utgifter för utredningar samt forsknings-, försöks- och utvecklingsverksamhet, som inte direkt har kunnat hänföras till övriga program. Samtliga utgifter för försvarets forskningsanstalt, militärpsykologiska institutet och flygtekniska försöksanstalten har således förts till programmet. Därutöver tillkommer icke projektbundna objekt under materielanslagen.

Till programmet *befälsutbildning* har förts utgifter för utbildning av fast anställda samt officersuttagna värnpliktiga vid vissa skolor.

Den redovisade programindelningen skulle ha kunnat drivas längre i funktionellt avseende. Det är väl främst två skäl, som varit återhållande härvidlag. Det första är att nuvarande redovisningssystem inte tillåter önskad särkostnadsberäkning. Det andra avser strävan att för olika huvudprogram ha programansvariga myndigheter, vilket leder till att indelningen i stort bestäms av dagens utformning av främst stabsorganisationen. Framtiden kan i båda dessa avseenden ge möjligheter till en mera långtgående funktionell indelning av programmen. Det bör också framhållas, att det programbudgetsystem, som tillämpas i USA, f.n. inte är förenat med programansvar enligt de svenska ambitionerna utan är främst ett medel för att ge bättre underlag för beslut inom försvarsdepartementet.

En uppdelning på skilda resursanslag är ett viktigt led i planeringsarbetet. I ett första steg kan budgeten återge en uppdelning på skilda resursslåg såsom anställd personal, materiel, och externt

TABELL 1. *Huvudprogram fördelat efter förbrukning.*

Kostnadsslag Huvudprogram	Personallöner	Materiel och tjänster	Anläggningar, hyror och byggnads- arbeten	Värnpliktiga och deras konsumtion	Summa milj.-kr.
1. Taktiskt rörliga förband	309,3	573,0	220,7	203,2	1 306,2
2. Lokalförsvarförband	53,8	92,3	1,0	13,5	160,6
3. Kust- och sjöförsvaret	181,6	332,7	109,4	53,0	676,7
4. Luftförsvaret	96,8	561,2	13,5	27,8	699,3
5. Attack och spaning	44,5	412,2	—	3,6	460,3
6. Flygstridskrafternas bas- och underhållstjänst	18,8	199,4	84,3	10,2	312,7
7. Gemensamma stödfunktioner	17,4	80,0	63,1	2,2	162,7
8. Central och regional ledning m.m.	270,2	119,9	30,1	4,6	424,8
9. Icke projektbunden forskning m.m.	58,8	75,4	6,8	—	141,0
10. Befälsutbildning	126,7	123,9	2,8	32,0	285,4
Summa	1 177,9	2 570,0	531,7	350,1	4 629,7

TABELL 2. *Huvudprogram fördelat efter användning.*

Huvudkostnadsslag Huvudprogram	Operativt vid- makthållande	Uppsättn. av krigsförband eller individuell utbildning	Anskaffn. av krigsmttrl samt mttrl för freds- organisationen	Uppf. av be- fästr. m.m. samt freds- mäs- siga byggn. o. anlägg.	Forskning, för- sök, utveckling och utredning	Summa milj.-kr.
1. Taktiskt rörliga förband	94,3	695,6	352,6	138,7	25,0	1 306,2
2. Lokalförsvarförband	55,5	41,5	60,6	—	3,0	160,6
3. Kust- och sjöförsvaret	154,0	197,5	214,3	82,9	28,0	676,7
4. Luftförsvaret	215,8	46,8	413,4	13,5	9,8	699,3
5. Attack och spaning	86,6	12,3	118,7	—	242,7	460,3
6. Flygstridskrafternas bas- och underhållstjänst	94,7	22,6	153,4	42,0	—	312,7
7. Gemensamma stöd- funktioner	130,3	6,2	6,1	20,1	—	162,7
8. Central och regional ledning m.m.	340,6	20,6	54,2	9,4	—	424,8
9. Icke projektbunden forskning m.m.	—	—	13,8	3,2	124,0	141,0
10. Befälsutbildning	76,7	130,1	77,0	0,6	1,0	285,4
Summa	1 248,5	1 173,2	1 461,1	310,4	433,5	4 629,7

köpta tjänster, hyror och anläggningar samt värnpliktsavlöning och konsumtion. En sådan redovisning uppdelad på huvudprogram för försvarsbudgeten 1967/68 ges i den citerade propositionen (se tabell 1).

Avvägningsbesluten har också andra dimensioner. Tidpunkten då insatta resurser ger försvarseffekt är också av fundamentalt intresse. Här kan en uppdelning göras på *operativt vidmakthållande* och *investeringar*, dvs. mellan omedelbar förbrukning och långsiktig bindning av resurser. Försvarseffektens avvägning till tiden är av väsentlig betydelse och måste till stor del styras genom centrala beslut.

En uppdelning kan vidare göras på skilda investeringsområden som utbildning, uppsättning av krigsförband, materiel, anläggningar samt utvecklings- och forskningsarbete. I den citerade propositionen ges också en sådan kostnadsslagredovisning för de olika huvudprogrammen (tabell 2).

Av tabellen framgår att endast 27 % av de totala försvarsutgifterna används för operativt vidmakthållande, medan ca 25 % avsätts för utbildning m.m., ca 32 % för materielanskaffning och ca 9 % för forskning och utveckling.

Denna utgiftsuppdelning understryker de årliga försvarsutgifternas begränsade betydelse i förhållande till redan existerande försvarsresurser samt förhållandet att olika typer av försvarsutgifter utmognar i försvarseffekt vid vitt skilda tidpunkter.

Den dominerande betydelsen av redan befintligt "försvarskapital" kan illustreras mot ett räkneexempel. Värdet av försvarets planerade materielanskaffning under innevarande budgetår uppgår till närmare 1 500 milj. kr. även om den projektbundna forskning m.m., som ofta utgör dess nödvändiga förutsättning, frånräknas. Antag att materielstockens värde i dag är 10 gånger dagens materielinvesteringar eller 15 miljarder kr.<sup>1</sup> (dvs. en medelslivslängd

<sup>1</sup> Anskaffningsvärdet av befintlig tygmateriel kan beräknas uppgå till ca 21—22 miljarder kronor, medan motsvarande värde för intendenturmateriel m.m. är ca 2 miljarder och för försvarets fastigheter ca 4½ miljard. Tygmaterielen har ofta mycket långa tekniskt-ekonomiska livslängder. Ca

på 10 år hos materielstocken). Normala civila förräntningskrav (8—9 %) på ett sådant kapitalvärde skulle då vara av samma storleksordning som de totala årliga utgifterna för operativt vidmakthållande. Eftersom en betydande del av materielanskaffningen får antas åtgå för ersättning av föråldrad och försliten materiel visar räkneexemplet också att relativt små förskjutningar i långsiktiga ambitioner kan medföra stora förändringar av de årliga försvarsutgifterna. Liknande kalkyler kan även genomföras för försvarets mark- och anläggningstillgångar och för det kumulerade utbildningsvärdet av krigsorganisationens förband.<sup>2</sup>

Såväl de säkerhetspolitiska som de samhällsekonomiska bedömningarna av försvarsutgifternas storlek och fördelning måste även grundas på dessa olika utgiftsanvändningar. Utgifterna för operativt vidmakthållande kommer i särskilt hög grad att påverkas av de aktuella tendenserna i den säkerhetspolitiska utvecklingen och av konkurrerande civila krav på det samhällsekonomiska utrymmet för offentlig konsumtion. Bedömningen av de mera långsiktiga försvarsinvesteringarna måste i högre grad komma att bestämmas av de skilda typer av framtida angreppsfall, för vilka krigsmakten skall utformas och beror bl.a. på den framtida vapentekniska, strategiska och politiska utvecklingen. Försvarets resursbehov kommer här att framför allt konkurrera med skilda civila investeringsändamål och möjligheterna för en tidsmässig samordning av militär och civil planering bör vara något större än ifråga om operativt vidmakthållande. Försvarets forskning och materiel-

50 % av arméns tygmateriel och ca 85 % av marinens — men endast ca 5 % av flygvapnets — har vid anskaffningen haft beräknade livslängder över 20 år. För intendenturmaterielen är motsvarande procenttal ca 50.

<sup>2</sup> Det kan förtjäna att påpekas att nuvarande nationalbokföringspraxis medtar endast en del av dessa investeringar, nämligen materiel- och fastighetsinvesteringarna, i redovisningen av samhällets årliga bruttoinvesteringar. Ifråga om investeringarnas årliga avkastning medräknas i BNP-kalkylen endast utnyttjandet av försvarets fastighetsbestånd. Denna snäva och delvis godtyckliga behandling av skilda former av den statliga sektorns investeringar och kapitaltjänster kan leda till missvisande resultat i analyser och redovisning av ekonomisk tillväxt.

utveckling binder stora delar av Sveriges begränsade totala forskningsresurser och dessa måste avvägas främst utifrån en bedömning av betydelsen av en fortsatt handlingsfrihet ifråga om framtida materielanskaffningar och behovet av forskning för samhällsutvecklingen i övrigt.

## Adaptiv långsiktsplanering

I kap. 4 exemplifierades vad kraven på flexibilitet och adaptivitet i långsiktsplaneringen kan innebära. Vi påvisade också, hur alternativplanering och användning av känslighetsanalys kan utnyttjas för att tillgodose flexibilitetskravet. Vi skall här skissera en möjlig form för en adaptiv försvarsplanering.

Utgångspunkten är ett grundläggande planeringsdilemma. Å ena sidan kräver den långsiktiga karaktären i såväl det militära utbildningssystemet som i en stor del av materielanskaffningen en långsiktig och kontinuerlig planering. Samtidigt gör osäkerheten ifråga om politisk, strategisk, teknisk och ekonomisk utveckling det angeläget att undvika alltför långsiktiga bindningar och att bevara största möjliga handlingsfrihet.

Problemet kan också i överensstämmelse med diskussionen i kap. 4 uttryckas så, att medan många ekonomiska och planeringstekniska skäl talar för fastläggandet av långsiktiga *beslutsprogram*, syns hänsynen till olika osäkerhetsfaktorer göra det nödvändigt att istället arbeta med *beslutsstrategier*. Tidigare försvarsbeslut och de materielplaner, som uppgjorts med utgångspunkt från dessa, har många gånger av underordnade myndigheter uppfattats som definitiva beslutsprogram. Man kan i denna mening tala om att man sedan 1958 följt en på förhand "programmerad" plan, så att handlingsfriheten vid de olika försvarsbesluten varit påfallande liten.

Handlingsfriheten inför ett beslut om försvarsutgifternas storlek och fördelning under en bestämd period kommer givetvis alltid att vara begränsad med hänsyn till de åtgärder, som vidtagits tidigare.

Värdet av en ökad handlingsfrihet måste vägas mot nackdelar i form av minskat utrymme för beslut om större serieanskaffningar, ökade kostnader för att hålla alternativ öppna etc. Vad som vinnns är framför allt förbättrade möjligheter till anpassning med hänsyn till ändrade säkerhetspolitiska, tekniska och ekonomiska förutsättningar.

Ett sätt att frammana en större långsiktig handlingsfrihet och en breddning av planeringsunderlaget är att Kungl. Maj:t i planeringsdirektiv anger alternativa förutsättningar för perspektivplanernas uppgörande, dvs. för försvarsplaneringens inriktning på lång sikt. Dessa anvisningar skall då avse alternativa förutsättningar bl.a. ifråga om dimensionerande angreppsfall, finansiella ramar och organisationsstruktur. De alternativa förutsättningarna i de båda sista avseendena kan behöva exemplifieras.

För att statsmakterna skall få en bättre belysning av möjliga långsiktiga handlingsalternativ kan de för perspektivplanens utformning ange tre alternativa finansiella restriktioner. Så länge nuvarande form för fyraåriga försvarsöverenskommelser bibehålls, kommer dessa finansiella alternativ att gälla tiden efter löpande försvarsbesluts utgång. De tre alternativen kan lämpligen omfatta en oförändrad, en stigande och en sjunkande anslagsnivå. Det förtjänar kanske att framhållas, att en perspektivplan med sjunkande eller stigande utgiftsram kan vara av väsentligt intresse, oavsett om en sådan utveckling bedöms vara realistisk eller ej. Förfarandet ger ett planeringsunderlag, som lämnar stort utrymme för oförutsedda framtida omfördelningar och nyanskaffningar.

En annan fördel är att myndigheternas förslag till försvarsutformning inom de olika ramarna gör det möjligt att rekonstruera den gjorda marginella värderingen av olika resurser och vapensystem, vilket kan vara av betydelse för de centrala instansernas bedömning.

Dessa finansiella alternativa ramar avser endast de långsiktiga och översiktliga perspektivplanerna. Många skäl nödvändiggör att de relativt kortsiktiga och detaljerade programplanerna hänför sig till en och samma kostnadsnivå. Det bör understrykas att en sådan

oförändrad nivå för materielplaner m.m. endast innebär att den långsiktiga handlingsfriheten bevaras genom att begränsa möjligheterna till finansiella åtaganden gällande framtiden. Det innebär *inte* — såsom myndigheterna ofta uppfattat situationen ifråga om hittillsvarande s.k. ”planeringsnivåer” — att statsmakterna därmed binder sig för en bestämd framtida handlingslinje och kostnadsnivå för försvaret.

För att säkerställa en verklig handlingsfrihet räcker det emellertid inte med att föreskriva olika finansiella långsiktssramar. Dessa kan intecknas utifrån en och samma försvarsstruktur, men med olika fördelning över åren av kostnads- och utgiftsposter. Planeringsdirektiven måste utöver skillnader i mål och försvarsambitioner även ange de strukturförändringar ifråga om organisationen som skall prövas i de olika ramarna.

Möjligheterna till mera omfattande omfördelningar och nya avvägningar är idag starkt begränsade genom olika organisatoriska bindningar, som bl.a. kan försvåra en riktig avvägning i den väsentliga frågan om värnpliktsystemets utformning och val av teknisk nivå inom försvaret. Låt oss exemplifiera detta utifrån rubrikerna ”Värnplikten” och ”Viggen”.

Den allmänna värnplikten anses så väsentlig att den ingår som ett krav i målformuleringen för krigsmakten. Värnpliktslagen torde dock inte utesluta en relativt långtgående differentiering av utbildningstiden.

Nuvarande värnpliktsystem och tillhörande fredsorganisation binder en väsentlig del av försvarsbudgeten. Även dessa statsfinansiella kostnader torde i framtiden automatiskt komma att öka. Motsatsen skulle bl.a. förutsätta att i framtiden reallöneökningar kunde mötas med rationaliseringar. Varje procentenhets årlig reallöneökning för försvarets fast anställda personal skulle då behöva kompenseras genom en personalminskning med ca 500 anställda. Till detta kommer framtida krav i form av såväl förbättrade förmåner och standard för värnpliktiga som skilda uppdämda investerings- och rationaliseringsönskemål inom fredsorganisationen.

Förändringar i krigsorganisationens storlek och struktur som

kan aktualiseras i framtiden torde därför förutsätta vissa förändringar eller förskjutningar i uttaget av värnpliktstid för att inte en försämrad standard av krigsförbandens utrustning skall bli följden. Ett minskat krigsorganisatoriskt utnyttjande av utbildad värnpliktig personal kan också riskeras. Ifråga om vissa specialkategorier såsom s.k. handräckningsvärnpliktiga pågår redan en omprövning. Perspektivplanerna bör redan idag utformas för att ge underlag för en bedömning av möjlig ökad differentiering av värnpliktsutbildningen och de organisatoriska och "lönepolitiska" problem, som detta kan väntas medföra.

Kravet på att uppehålla en kontinuerlig inhemsk tillverkning av flygplan m.m. i nuvarande omfattning utgör en annan väsentlig restriktion för den långsiktiga försvarsplaneringen. Utifrån erfarenheterna av system 37 "Viggen" kan beräknas att en oförändrad anskaffningstakt ifråga om flygplan med tillhörande vapen, basutrustning m.m. tillsammans med bibehållande av härför nödvändiga fredsflottiljer m.m. årligen skulle kosta 1000—1300 mkr. Härtill kommer kostnaderna för flygvapenutbildning, basutbyggnad, stridsledningssystem etc. Det kan uppenbart även vid relativt snabbt ökade utgiftsramar för det militära försvaret vara nödvändigt att pröva och förplanera förändringar i anskaffningstakt och anskaffningsform och/eller ändrad avvägning gentemot luftvärn, respektive "sjöburna attackvapen".

Att skapa adaptivitet i planeringen är inte ett engångsarbete utan en fortlöpande uppgift. Även perspektivplanerna måste fortlöpande omprövas, även om detta i sin helhet kan väntas bli nödvändigt och möjligt endast med vissa års mellanrum.

Vi har här inte diskuterat formerna för de stabiliseringspolitiskt betingade anpassningskraven, som istället tas upp i nästa kapitel.

## 7 Försvaret och samhällsplaneringen

Försvaret konkurrerar med många andra offentliga verksamhetsgrenar om samhällets resurser. Samtidigt påverkar de olika statliga aktiviteterna varandra ömsesidigt. Så har t.ex. åtaganden inom utrikes- och handelspolitik, ifråga om lokalisering och sysselsättning eller forsknings- och näringsinriktning viktiga säkerhetspolitiska konsekvenser. Försvaret å sin sida spelar en betydelsefull roll för bl.a. sysselsättningens variationer och inriktning liksom för industristrukturens långsiktiga utveckling. Med vidgade ambitioner och ökad långsiktighet i den statliga planeringen följer också ökade krav på organisatorisk samordning och enhetliga administrativa förfaranden och planeringsprinciper för statens olika civila och militära verksamhetsgrenar.<sup>1</sup>

Vi vill i detta kapitel diskutera försvaret ur ett allmänt samhälls-ekonomiskt perspektiv. I de två inledande avsnitten redovisas försvarets anspråk på olika slag av samhällsresurser. Tyvärr är statsbudgetens och annan redovisning av försvarets resursförbrukning alltför bristfällig för att vi skall kunna göra mera än att exemplifiera storleksordningar och peka på avvägningsproblem, där en bättre uppskattning av de totala resursanspråken kan vara betydelsefull. I kapitlets senare del diskuteras möjligheterna att åstadkomma ett bättre utnyttjande av samhällsresurserna genom försvarets samverkan med respektive stabiliserings-, lokaliserings- och näringspolitiken.

<sup>1</sup> En diskussion av dessa problem och utvecklingstendenser i samhällsplaneringen i termer av "balansplanering" och "strukturplanering" ges i Appendix C.

Försvarets kostnader<sup>1</sup>

När det i den offentliga debatten talas om "försvarskostnader", avses i allmänhet de statsutgifter för det militära försvaret, som inryms i de fleråriga försvarsbesluten. Dessa utgifter utgick under de tio budgetåren 1958/68 till nedanstående belopp (i milj. kr.).

*Utgifterna för det militära försvaret budgetåren 1958/68*

	58/59	59/60	60/61	61/62	62/63	63/64	64/65	65/66	66/67	67/68
Fasta priser (prisläge maj 1967)	3976	4161	4266	4368	4459	4794	4893	4947	4712	4729
Löpande priser	2820	2985	3104	3264	3513	3915	4284	4619	4700	4959

Sammanställningen avser anslagen inom ramen för det militära försvaret dvs. exkl. flyttning av I 1 och Ing 1 m.m., anslagen till beredskapsstyrkor för FN-tjänst, driftbudgetutgifter vid flygtekniska försöksanstalten och investeringar i försvarets fabriksverk. Beloppen avser reservations- och investeringsanslag samt nettoutgift på övriga anslag. Utgiftsbeloppet för budgetåret 1966/67 har dock här reducerats med 350 milj. kr. av anvisade medel, som enligt riksdagens beslut t.v. inte får disponeras. För budgetåret 1967/68 har samtliga anslag upptagits enligt riksstaten.

Ökningen av de militära försvarsutgifterna under denna period motsvarar en årlig tillväxttakt av 1,9 % i fasta priser och 6,5 % i löpande priser. Som jämförelse kan nämnas att den motsvarande årliga ökningen i löpande priser av statens användning av reala resurser (dvs. utgifter för investering och konsumtion) var 6,6 %.

Vid en uppskattning av de *totala* samhällsresurser, som årligen tas i anspråk för *totalförsvaret*, måste utgifterna för det militära försvaret kompletteras med: statsbudgetens totalförsvarsutgifter utanför den militära ramen; det civila alternativutnyttjandevärdet av vissa tillgångar inom totalförsvaret samt samhällsekonomiska konsekvenser av totalförsvaret utanför statsbudgeten.

<sup>1</sup> Vissa delar av detta och det följande avsnittet går tillbaka på beräkningar m.m., som en av bokens författare ursprungligen redovisat vid försvarets forskningsanstalt.

*Totalförsvarsutgifter*

Eftersom de flesta samhällsfunktioner — sjukvård, livsmedelsförsörjning, teleförbindelser, järnvägar etc. — måste kunna upprätthållas även under krigsförhållanden som förutsättningar för ett effektivt totalförsvaret, återfinns totalförsvarsutgifter inom en rad civila statliga sektorer. I den reviderade finansplanen för innevarande budgetår redovisades följande sammanställning över anslagen till totalförsvaret (prisläge maj 1966 i milj. kr.; prop. 1967: 125, bil. 8, s. 14).

Militärt försvar inom ramen	4600
Civilt försvar	125
Övriga anslag inom försvarsdepartementets ansvarsområde	175
Pensioner m.m. för det militära försvaret <sup>1</sup>	350
Ekonomiskt försvar	145
Övriga försvarsanslag inom andra departements ansvarsområden	70
Summa	5465

Utöver detta belopp tillkommer för priskompensation (se sid. 174) för det militära försvaret ca 360 milj. kr. Detta innebär, att totalförsvarets utgifter för innevarande budgetår utgör drygt 16 % av de totala statsutgifterna. Minskas dessa med transfereringsposter och utlåning, kvarstår konsumtions- och investeringsanslagen, som tillsammans utgör statens anspråk på reala resurser. Försvarsanslagen, som huvudsakligen är av denna karaktär, svarar för ca 36 % av de reala resursanspråken. Andelen av de statliga investeringarna är något högre, ca 45 %.

*Samhällsekonomiska alternativkostnader*

Försvaret liksom andra inte självfinansierade verksamhetsgrenar disponerar vid sidan av anvisade budgetmedel även över andra reala tillgångar sammanhängande med tidigare förvärv eller med statliga författningsföreskrifter. Den statliga redovisningen visar dock inte alltid det värde dessa resurser skulle ha vid ett alternativt

<sup>1</sup> Innefattar även pensionsutbetalningar för försvarets fabriksverk.

utnyttjande exempelvis inom den privata sektorn. Ifråga om försvaret finns det anledning att i detta sammanhang särskilt uppmärksamma kostnaderna för yrkesanställd personal, för värnpliktiga och för fastighetsutnyttjande.

Det bör understrykas, att dessa problem är aktuella även inom andra offentliga verksamhetsområden. Inom t.ex. utbildningsväsendet, som har stor intern tjänsteproduktion, kan de samhällsekonomiska resursanspråken antas betydligt överstiga budgetens utgiftsbelopp. Rättvisande kalkyler av försvarets samhällsekonomiska kostnader kan vara väsentliga för dess interna resursfördelning. Vid val t.ex. mellan alternativa sätt att köpa eller framställa tjänster är det uppenbarligen av vikt att rätt skatta de totala kostnaderna för yrkesanställd personal. Motsvarande gäller vid förändringar ifråga om användning av värnpliktiga och utnyttjande av egna fastigheter. Låt oss illustrera detta genom några räkneexempel.

Lönekostnaderna inom olika statliga verksamhetsområden redovisas f.n. utan hänsyn till värdet av det pensionsåtagande, som varje anställning innebär och som i de flesta fall i sinom tid kommer att belasta civildepartementets budget. Detsamma gäller f.ö. de omedelbara utgifterna för ATP- och sjukförsäkringsavgifter m.m. I statskontorets programbudgetutredning (SOU 1967: 11) har vissa överslagsmässiga beräkningar gjorts, som tyder på att ett påslag om ca 20 % på de statliga lönerna skulle utgöra en rimlig värdering av dessa sociala åtaganden. Med hänsyn till de för militär och civilmilitär personal i regel låga pensionsåldrarna torde för det militära försvaret ett påslag om 30 % vara rimligt. Räknat på personallönerna under försvarshuvudtiteln för budgetåret 1967/68 (1 180 milj. kr. i 1966 års löneläge) skulle ett sådant pålägg medföra en merkostnad på 354 milj. kr., ett belopp som väl stämmer med de tidigare angivna pensionsutgifterna enligt den reviderade finansplanen. Även om värdet av dessa pensionsåtaganden m.m. debiteras det militära försvaret skulle inte den statsfinansiella totalkostnaden för det militära försvaret ändras. Där emot kan andra alternativ att köpa tjänster aktualiseras, om pensionsutgifterna m.m. får belasta försvarshuvudtiteln.

Den samhällsekonomiska kostnaden för värnpliktsutbildningen — liksom för all annan utbildning — utgörs främst av det civila produktionsbortfall, som utbildningen förorsakar. För budgetåret 1967/68 räknar man för de värnpliktiga med sammanlagt 17,4 milj. tjänstgöringsdagar. Detta är mindre än de närmast föregående åren. Minskningen beror på övergången till nytt värnpliktsystem och på en av kostnadsskäl vidtagen tillfällig begränsning av repetitionsutbildningen. Antas att den värnpliktiga personalens genomsnittliga värde i den civila produktionen är 50 kr./dag, skulle den totala samhällsekonomiska värnpliktskostnaden innevarande budgetår utgöra ca 870 milj. kr. I riksstaten för innevarande budgetår anvisades totalt ca 350 milj. kr. till skilda värnpliktsersättningar m.m. Kalkylen tyder således på en årlig samhällsekonomisk merkostnad om ca 520 milj. kr.

Beräkningen av det militära försvarets ersättning till försvarets fastighetsfond för att avskryva och förränta den del av fastighetsbeståndet, som anses ha civilt utnyttjandevärde, grundas på det successivt nedskrivna anskaffningsvärdet. F.n. är hela markinnehavet bokfört till ca 345 milj. kr. medan den del av byggnadsbeståndet, som skulle kunna utnyttjas civilt, är nedskrivet till omkring 625 milj. kr. Detta innebär, att fondens hela tillgångsvärde — ca 970 milj. kr. — svarar mot ca tre anläggningar av den typ, som f.n. uppförs för I 1 och Ing 1. Nuvarande ersättningsbelopp syns således vara lägre än den samhällsekonomiska kostnaden för försvarets fastighetsutnyttjande. Det är emellertid omöjligt att göra en rättvisande skattning av dessa fastighetskostnader utan mera detaljerade utredningar. För att illustrera storleksordningen av problemet kan vi anta att det skulle ta omkring 20 år från ett noll-läge och med nuvarande investeringstakt att bygga ut "kasernbyggnaders delfond" till dess nuvarande nivå. En tillämpning av nu gällande förräntnings- och årsavskrivningskrav på det totala återanskaffningsvärdet skulle då för budgetåret 1967/68 kunna medföra en merkostnad i förhållande till redovisade utgifter om ca 150 milj. kr. Enbart dessa räkneexempel tyder på att de tidigare angivna totalförsvarskostnaderna bör uppräknas med omkring 670

milj. kr. för att en riktigare bild av försvarets samhällsekonomiska kostnader skall erhållas.

*Andra konsekvenskostnader m.m.*

Totalförsvaret liksom en rad andra statliga aktiviteter medför även vissa samhällsekonomiska resursanspråk, som över huvud taget inte avspeglas i statsbudgeten men vars värde det är svårt att beräkna. Det civila samhället åläggs en rad restriktioner av försvarshänsyn. Som exempel kan nämnas skyldigheten att anordna normalskyddsrum vid nyproduktion av bostäder i tätorter. Antag, att denna skyldighet fördyrar bostadsbyggandet med 1 % — vilket troligen innebär en underskattning — och omfattar hälften av bostadsproduktionen under år 1967. Hyresgästerna kommer då att åsamkas en kostnadsökning svarande mot drygt 40 milj. kr. i ökade byggkostnader. Denna post utgör mer än en tredjedel av civilförsvarets anslag för innevarande budgetår. Det är möjligt att den interna resursfördelningen inom civilförsvaret skulle påverkas, om kostnaderna för normalskyddsrum debiterades försvaret. Andra sådana kostnadskrävande restriktioner påverkar utformningen av kraftanläggningar, vägar, oljeföretagens lagring etc.

Även för jordbruks- och lokaliseringspolitikens utformning har åberopats försvarspolitiska hänsyn. Enligt de beräkningar som redovisats av A. Lindbeck och O. Guldbrandsen i boken "Jordbrukspolitikens mål och medel" skulle t.ex. ett extremt importalternativ till Sveriges hittillsvarande jordbrukspolitik kunna medföra överflyttningsvinster, motsvarande en ökning av nationalinkomsten med ca 4 miljarder kr. Önskar man emellertid bibehålla ett beredskapsmotiverat minimiprogram avseende livsmedelsförsörjning, reduceras enligt författarna de potentiella överflyttningsvinsterna med 1—2 miljarder kr.

Mot dessa olika utom-budgetära försvarskostnader får emellertid också vägas försvarets likaledes väsentliga — men svåråtgörbara — bidrag till den civila sektorn. Dessa bidrag omfattar bl.a. kortsiktig medverkan i arbetsmarknadspolitiska åtgärder och lång-

siktiga sysselsättningseffekter av försvarslokalisering. De omfattar vidare allmänna "civila" utbildningseffekter av exempelvis värnpliktsutbildningen. Vidare kan nämnas de bidrag, som lämnas till civil forskning och industriellt utvecklingsarbete, liksom även försvarets medverkan i skilda slag av katastrofberedskap.

## Försvarets andel av samhällsresurserna

Försvarsansträngningarna tar i dag i anspråk en stor del av världens produktiva resurser. Man har beräknat att drygt 20 milj. människor direkt sysselsätts inom försvaret i olika länder. Tas även hänsyn till den arbetskraft, som indirekt arbetar för försvarets räkning genom tillverkning av materiel för försvaret etc. torde man nå ett antal av bortåt 50 milj. personer. Förutom arbetskraft binds även andra produktionsfaktorer, maskiner, byggnader etc. vid försvarsproduktionen. Ett försök i början av 1960-talet att uppskatta de totala försvarsutgifterna i världen gav resultatet ca 650 miljarder kronor eller 8—9 % av de totala inkomsterna i världen. Enligt samma beräkning svarade USA, Sovjetunionen, Storbritannien, Frankrike, Västtyskland, Kina och Kanada för sammanlagt omkring 85 % av världens försvarsutgifter.<sup>1</sup>

Olika typer av mått kan användas för att åskådliggöra försvarssektorns relativa storlek. Vi skall här begränsa oss till att belysa

<sup>1</sup> Jfr *"Economic and Social Consequences of Disarmament"*, U.N. 1962. Sammanställningen har härvid gjorts utifrån gällande officiella växelkurser. En senare beräkning, som för de flesta länder avser år 1964—65 har, med ungefär samma totala slutresultat, genomförts av E. Benoit och H. Lubell i *"The World Burden of National Defence"* i samlingsverket: *"Disarmament and World Economic Interdependence"*, Oslo, 1967. I sistnämnda arbete presenteras även resultaten av försök att dels utnyttja växelkurser, som bättre än de officiella återger valutornas relativa inhemska köpkraft dels genomföra vissa korrigeringar med hänsyn till den civila alternativkostnaden ifråga om värnpliktsutnyttjande och löpande forsknings- och byggnadsutgifter inom försvaret i olika länder. Den första typen av justering leder till en stegring, den andra typen till en sänkning av totala kostnaderna. I bägge fallen rörde det sig om mindre än 15 % förändring.

försvarets krav på samhällsresurserna utifrån dess andel av primära produktionsfaktorer och den totala produktionen.

Antalet tjänster inom totalförsvaret (omräknade i årstjänster) beräknas vid ingången till budgetåret 1967/68 vara inemot 57 000. Antalet värnpliktiga (omräknade i tjänstgöringsår om tolv månader) beräknas under innevarande budgetår till drygt 48 000.

Ett betydande antal människor är också indirekt sysselsatta av försvaret inom industrin etc. Vi har emellertid inga säkra grunder för att beräkna antalet indirekt sysselsatta. Utifrån vissa överslagsmässiga kalkyler kan antalet uppskattas till omkring 100 000, vilket skulle innebära en sammanlagd försvarssysselsättning av ca 205 000 eller ca 6 % av landets totala antal förvärvsarbetande. Som jämförelse kan nämnas, att man i den offentliga debatten i USA brukar ange att var tionde arbetstagare arbetar direkt eller indirekt för försvaret, medan andelen i flera delstater, t.ex. Californien, är väsentligt högre.

### *Input-output-studier*

En av de få tillgängliga utgångspunkterna för beräkning av försvarets indirekta arbetskraftsutnyttjande m.m. utgör 1957 års input-outputundersökning, där vissa särkalkyler och specialredovisningar genomfördes med avseende på försvarets efterfrågan.<sup>1</sup>

Undersökningen av leveranserna till försvaret avser budgetåret 1957/58, men ett avsteg har gjorts beträffande marinen, där uppgifterna till del avser kalenderåret 1957.

Man har bl.a. beräknat hur stor del av den totala produktionskapaciteten och av olika primära produktionsfaktorer, som försvaret direkt och indirekt tog i anspråk under denna period. Följande uppställning ger en sammanfattning av dessa beräkningar (milj. kr.). På raden för "Produktion" sammanfattas således i första kolumnen olika näringssektors direkta leveranser till försvaret och i andra kolumnen värdet av de indirekta leveranser av råvaror,

<sup>1</sup> För en närmare presentation av dessa resultat se B. Höglund: *Försvarets resursförbrukning*, FOA P rapport C 147, 1965.

## FÖRSVARET OCH SAMHÄLLSPLANERINGEN

	Försvarets direkta resursanspråk	Försvarets indirekta resursanspråk	Totalt
Produktion	1 509	1 044	2 553
Import	205	283	488
Arbete	687	738	1 425
Övrigt	209	488	697

halvfabrikat m.m. som härigenom blir nödvändiga. Motsvarande gäller för "Import", "Arbete" och "Övrigt". Under rubriken "Övrigt" innefattas bl.a. vinster, räntor och andra kapitalutgifter samt en viss oredovisad restpost.

Då siffermaterialet mera är av historiskt intresse är det framför allt relationerna, som kan intressera. Vi ser t.ex., att leveranser till försvaret av en viss storlek medförde en total omsättning inom produktionsapparaten, som var 1,7 gånger så stor (2 553 : 1 509). De indirekta importbehoven via försvarets leverantörer var omkring 1,4 gånger så stor som den direkta försvarsimporten (283 : 205). Den indirekta försvarssysselsättningen genom försvarets industribeställningar var t.o.m. något större än den direkta, åtminstone i kronor räknat.

### *Import och export*

Försvarets import kräver sin andel av landets tillgång på utländska valutor. Inte heller ifråga om försvarets direkta och indirekta import finns något tillförlitligt beräkningsunderlag för de senaste åren. Utifrån 1957 års input-outputundersökning kan försvarets totala andel av varuimporten för budgetåret 1957/58 skattas till omkring 4%. De försök, som gjorts till schablonkalkyler av försvarsimportens omfattning under senare år, tyder på en viss ökning av denna andel. Om försvarets importandel är lägre än dess andel av sysselsättningen borde detta innebära att en överföring av resurser från försvarssektorn till civila produktionssektorer genomsnittligt skulle medföra en ökning av den totala importen.

Under senare år har endast 12—15% av de totala industri-

köpen från försvarets förvaltningar gått direkt till utländska leverantörer. Dessa siffror underskattar dock försvarets beroende av import. Så inkluderas inte t.ex. svenska leverantörers egna inköp eller försvarets drivmedelsimport, som förmedlas av inhemska leverantörer. Om vi utgår från den punktundersökning, som gjordes av 1957 års input-outputundersökning, skulle importens andel av försvarets materielanskaffning kunna vara t.o.m. 2—3 gånger större än vad siffrorna ovan anger. Detta innebär bl.a., som tidigare framhållits, att inhemska projekt åtminstone under vissa tider av utvecklingsarbetet kan råka i fara, om importen av olika komponenter stryps.

Försvarsindustrins export tillför å andra sidan landet utländska valutor. Möjligheten till svensk vapenexport begränsas dock, som framgått av diskussionen i kap. 3, genom olika restriktioner gällande kundland. Under de senaste sex åren har den årliga svenska vapenexporten, sammanräknat utifrån officiell handelsstatistik, uppgått till genomsnittligt 140 milj. kr. eller mindre än 1 % av den totala varuexporten.

### *Andel av BNP*

Som ett sammanfattande mått på försvarets andel av samhällets totala produktionsfaktorer brukar man ofta utnyttja kvoten mellan försvarsutgifter och bruttonationalprodukten (BNP) till produktionskostnad.<sup>1</sup> Som mått på försvarets verkliga andel av produktionsfaktorerna under ett visst år torde dock denna kvot vara ytterst otillförlitlig. Redan i det föregående diskuterades några av de problem i samband med beräkning av försvarskostnaderna, som medför att ett sådant mått tenderar att underskatta försvarets resurs-

<sup>1</sup> Att BNP beräknas till produktionskostnad innebär att den först framräknade "BNP till marknadspris" korrigeras med hänsyn till effekten av indirekta skatter, subventioner m.m. Då försvarsanslagen till närmare 85 % inte belastas av indirekta skatter, torde härigenom försvarskostnad och BNP bli mera jämförbara.

## FÖRSVARET OCH SAMHÄLLSPLANERINGEN

andel. Till detta kommer vissa mera tekniska brister i jämförelsen. Under förutsättning att inga sådana organisatoriska förändringar skett, som kan väntas väsentligt påverka tolkningen, torde dock BNP-andelens förändring mellan olika år kunna i viss mån belysa, hur försvarets relativa resursförbrukning utvecklats.

Följande sammanställning visar, hur det militära försvarets andel av BNP har utvecklats under budgetåren 1958/68.

1958/59	4,9 %
1959/60	4,9 %
1960/61	4,7 %
1961/62	4,5 %
1962/63	4,5 %
1963/64	4,6 %
1964/65	4,6 %
1965/66	4,5 %
1966/67	4,3 %
1967/68	4,1 %

I denna sammanställning har räknats med anvisade reservations- och investeringsanslag samt nettoutgift på övriga anslag. Anslagsbeloppet för budgetåret 1966/67 har reducerats med de 350 milj. kr. av anvisade medel, som enligt riksdagens beslut t.v. inte får disponeras. För budgetåret 1967/68 har samtliga anslag upptagits enligt riksstaten och för år 1968 har antagits en volymökning av BNP med 4 %

Utöver de reservationer kring andelsberäkningarna, som redovisades ovan, kan det vara anledning att understryka att denna typ av kapacitetsmått av flera skäl inte kan väntas ge en rättvisande bild av de "överflyttningsvinster", som eventuellt kan realiseras vid en överföring av arbetskraft m.m. från försvarssektorn till civila produktionssektorer.

### *Internationella jämförelser*

Internationella jämförelser av försvarsutgifter och dessas andel av BNP måste tolkas och utnyttjas ytterst försiktigt. Till de svårigheter, som förut nämnts kan tillkomma skiljaktigheter i avgräns-

FÖRSVARET OCH SAMHÄLLSPANERINGEN

ning och definition av begreppen försvarsutgift och BNP samt olikheter mellan länderna ifråga om grundläggande pris- och lönestruktur. Här gäller således i ännu högre grad, att den absoluta storleken av de skattade andelarna är svår att tolka men att den relativa utvecklingen mellan åren likväl antyds genom kvoternas förändring. Vissa uppgifter av detta slag ges i följande sammanställning, som bl.a. syns visa, att Sverige ifråga om relativa försvarsutgifter ligger högre än många andra jämförbara länder. Det är emellertid tvivelaktigt — även bortsett från det statistiska materialets brister — om summariska jämförelser av detta slag är meningsfulla.

*Försvarsutgifternas utveckling i olika länder*

	Genomsnittlig årlig procentuell förändring av försvarsutgifterna		Försvarsutgifter i % av BNP		
	1961—63	1963—67	1958	1963	1965
Sverige	9,6	7,4	5,3	5,3	5,0
<i>Vissa NATO-länder</i>					
USA	5,6	10,4	11,2	9,6	8,3
Storbritannien	3,7	5,3	7,2	6,8	6,6
Frankrike		6,0	6,7	5,5	5,0
Västtyskland	20,8	5,1	3,0	5,3	4,6
Belgien	14,2	12,1	3,6	3,6	3,2
Norge	11,8	9,3	3,8	3,8	4,1
Danmark		7,9	3,0	3,3	3,3
<i>Vissa länder inom östblocket</i>					
Sovjet	1,2	0,2			
Tjeckoslovakien	9,1	2,7			
Polen	10,4	7,1			
<i>Vissa övriga länder</i>					
Schweiz	9,7	6,7	5,3	5,3	5,0
Österrike	11,8	10,7	1,7	1,5	1,5

Uppgifterna om försvarsutgifternas andel av bruttonationalprodukten till faktorpris är hämtade från OECD:s nationalräkenskapsöversikter. Att inga motsvarande uppgifter redovisas för östblockets länder sammanhänger med

## FÖRSVARET OCH SAMHÄLLSPLANERINGEN

att deras nationalräkenskaper och BNP-mått konstruerats från väsentligt andra utgångspunkter än OECD-ländernas. — Procenttalen gällande försvarsutgifternas årliga förändring bygger helt på uppgifter i respektive länders nationalräkenskaper, statistiska årsböcker och budgetdokument. Ifråga om åren 1966—67 avser tabellens uppgifter i allmänhet beviljade försvarsanslag medan för tidigare år procenttalen är beräknade med utgångspunkt från budgetutfallen. För de länder, vilkas budgetår inte överensstämmer med kalenderåren, avser tidsuppgifterna 1961—63 och 1963—67 de budgetår, som påbörjats under de angivna kalenderåren. Det bör observeras att utgifterna beräknats i löpande priser, varför skillnader i prisutveckling kan förklara en del av olikheterna i försvarsutgifternas procentuella stegring. Att procentuppgifterna för Sverige i OECD-statistiken ovan skiljer sig från tidigare redovisade andelsmått i den svenska officiella statistiken sammanhänger bl.a. med att olika avgränsningsprinciper utnyttjats.

Vi har i de två första avsnitten i detta kapitel velat belysa betydelsen av att för vissa interna resursfördelningsproblem inom det militära försvaret och för frågan om samhällsresursernas fördelning mellan olika funktioner inom totalförsvaret utgå från de samhälls-ekonomiska kostnaderna. Låt oss göra tankeexperimentet att vi efter en fullständig och betydligt grundligare genomgång av de samhälls-ekonomiska kostnaderna än den som här redovisats fått en överblick över totalförsvarets och dess olika komponenters förbrukning av och anspråk på samhällsresurser. Redan en sådan fullständig kostnadsredovisning kan ge indikationer om i vilken grad den faktiska resursfördelningen svarar mot den betydelse, som tillmäts de olika komponenterna för genomförandet av den svenska säkerhetspolitiken. Samtidigt möjliggörs härigenom också en kostnadsberäkning av de olika restriktioner, som åläggs försvaret såsom värnplikt, beredskapslagring etc. och kan därmed ge vägledning om och i vilken grad restriktionerna bör lättas.

### Försvaret och stabiliseringspolitiken

Som landets största arbetsgivare, ansvarig för närmare sextiotusen fast anställda och för närmare hälften av all statlig investering, har försvaret möjligheter att medverka även i den kortsiktiga

konjunkturstabiliseringen och sysselsättningspolitiken. Det har visserligen tidigare ofta ansetts föreligga ett motsatsförhållande mellan konjunkturanpassade försvarsutgifter och långsiktig materielplanering. Bakgrunden till denna uppfattning har väl dels varit att samhällsekonomiska och statsfinansiella hänsyn ibland tagit sig uttryck i abrupta anslagsminskningar eller mindre lönsamma stödbeställningar, dels sammanhängt med att försvarets långsiktiga materielplaner varit så hårt låsta att tillfälliga störningar fått ogynnsamma återverkningar på planeringen. I det föregående kapitlet motiverades utifrån interna försvarshänsyn olika förslag, som bl.a. syftade till att underlätta en anpassning av försvarsplanerna till förändrade behov eller förutsättningar. Kravet på stabiliseringspolitisk hänsyn ger ökad vikt åt önskemålen om en planerad anpassning.

Den formella ramen för statliga myndigheters medverkan i de arbetsmarknadspolitiska ansträngningarna för konjunkturutjämning har hittills varit den s.k. ”investeringsreserven av statliga, kommunala och statsunderstödda investeringsobjekt”. Denna reserv, vars sammansättning och utnyttjande föreslås av arbetsmarknadsstyrelsen (AMS), innehåller enligt förslaget för 1967/68 investeringsobjekt till ett sammanlagt värde av ca 1650 milj. kr., varav ca 1000 milj. kr. utgörs av statliga arbeten. Totalförsvaret svarar för närmare en tredjedel av de statliga objekten och för bortåt hälften av de där ingående materielanskaffningarna.

I sitt förslag för år 1967/68 säger sig AMS ha ”haft som allmän riktlinje för förslaget till investeringsreserv att begränsa urvalet av statliga och statsunderstödda arbetsobjekt till sådana aktuella eller eljest angelägna anläggnings- och husbyggnadsarbeten samt anskaffningar av industriprodukter, som bedömts bära komma till utförande i normal turordning under de närmaste åren. Denna urvalsprincip innebär, att arbeten i investeringsreserven inom sådana verksamhetsområden, där långtidsplaner finns upprättade, i regel utvalts inom ramen för dessa”.

Trots dessa strävanden kvarstår svårigheterna att undvika att lågprioriterade objekt via investeringsreserven adderas till den or-

dinarie verksamheten och att säkerställa tillräcklig förplanering och möjlighet till snabb igångsättning. Från olika håll har därför framförts förslag om att ersätta det nuvarande systemet med en mindre tungrodd och ur dessa synpunkter mera effektiv ordning. Härvid eftersträvas framför allt ett system, som gör det möjligt att vid behov kunna tidigarelägga projekt i de ordinarie planerna med någon eller några månader. För försvarssektorn skulle detta innebära att nuvarande årliga uppgifter till investeringsreserven ersätts eller kompletteras med uppgifter om möjliga tidigareläggningar m.m. Ett visst löpande informationsutbyte på lokal nivå ifråga om byggnads- och anläggningsarbeten kan underlättas genom de nyligen etablerade byggarbetsnämnderna. Därutöver eftersträvas en sådan utformning av investeringsplaner och budgetprogram inom försvaret, som möjliggör en smidig anpassning till det rådande samsättningsläget. Det gäller därvid att ange dels vilka arbeten och anskaffningar inom en programplan som kan tidigareläggas, dels vilka merkostnader som en sådan förplanering och eventuell tidigare igångsättning kan medföra.

För att regeringen skall kunna finansiera investeringsreservens arbeten i ett akut arbetslöshetsläge fastställer riksdagen varje år ett särskilt kreditiv eller en beredskapsstat för "ekonomisk kris eller annat nödläge". Av naturliga skäl undviks att i onödan utnyttja denna finansieringsform, och beredskapsstaten har i praktiken inte använts sedan 1953. Under senare år har riksdagen istället beordrat Kungl. Maj:t att "därest arbetsmarknadsläget så påfordrar, inom ramen av ett belopp av 600 milj. kr. meddela beslut om utförande av arbeten, för vilka anslag uppförts på allmän beredskapsstat — — —". I praktiken har ofta de skilda myndigheterna tillräckliga reservationsbehållningar för att själva kunna finansiera de arbetsmarknadspolitiskt önskvärda investeringarna. I den mån det varit aktuellt att aktivera försvarsobjekt i investeringsreserven, såsom 1958—59 och 1962—63, har dessa investeringar bekostats via ordinarie anslag, tilläggsanslag på fjärde huvudtiteln eller AMS-anslag. Fördelningen av kostnader mellan AMS och försvaret ifråga om investeringsreservens objekt, om andra särskilda stödbe-

ställningar eller försvarsinriktade beredskapsarbeten utgör emellertid fortfarande ett viktigt och besvärligt problem. I linje med de allmänna önskemål, som redovisats ovan gäller det att i dessa fall beräkna de merkostnader för försvaret, som bör belasta arbetsmarknadspolitiken och samtidigt skapa en central medelsreserv för att kunna bestrida dessa kostnader.

Det borde inte heller behövas ett arbetslöshetshot för att de statliga åtgärderna skulle samordnas med hänsyn till sysselsättningskonsekvenserna. Med ett smidigare system för budgetering och förplanering borde det vara möjligt att tidsmässigt bättre anpassa de statliga myndigheternas beställningsverksamhet och igångsättning även med hänsyn till brist ifråga om olika arbetskraftskategorier och till inflationsrisker.

## Försvaret och lokaliseringspolitiken

Den interna omflyttningen inom Sverige av människor och företag, vilken ökat i omfattning under de senaste decennierna, har bl.a. lett till en befolkningskoncentration till vissa tätortsområden i södra och mellersta Sverige och en motsvarande uttunning av befolkning och näringsliv i vissa glesbygdsområden, framför allt i norr. Denna utveckling medför också problem för försvaret, som enligt resonemangen i kap. 3, måste avse hela landet. Befolkningskoncentrationen medför i vissa avseenden ökad sårbarhet, samtidigt som möjligheterna att lokalt rekrytera olika typer av försvarsresurser minskar i glesbygderna.

Diskussionen kring försvaret och lokaliseringspolitiken har tidigare främst gällt hänsynen till beredskapskraven. Under senare år har intresset också ägnats åt försvarets möjligheter att förverkliga intentionerna i den långsiktiga samhällslokaliseringen.

Inom försvaret skiljs på olika slag av beredskap. Den främsta uppgiften för försvarets fredsorganisation gäller den *långsiktiga beredskapen*, dvs. arbetet att producera krigsförband och bygga upp kapaciteten inom totalförsvarets olika delar så att det fortlöpande ger önskad krigsavhållande effekt. Denna beredskapsform medför

knappast andra lokaliseringskrav än de som sammanfaller med de civila sektorernas önskemål om effektiva samarbetsformer. *Mobiliseringsberedskapen* innefattar de åtgärder, som krävs för övergång från freds- till krigssamhälle. *Insatsberedskapen* avser att hålla myndigheter och truppförband disponibla för omedelbar insats i en omfattning, som svarar mot det politiska läget. Det är främst mobiliserings- och insatsberedskapen som kan ställa speciella krav på lokaliseringspolitiken.

### *Statlig lokalisering*

Beredskapskrav och lokaliseringspolitik har behandlats av ett flertal statliga utredningar. En av dessa utredningar, som huvudsakligen diskuterade möjligheten till minskad koncentration av statliga myndigheter till Stockholmsområdet, sammanfattade sina synpunkter på följande sätt ("Lokalisering av statlig verksamhet", SOU 1963: 69, sid. 122):

Sammanfattningsvis anser sig lokaliseringsutredningen kunna konstatera, att beredskapskravet är mångskiftande och att det därför icke är möjligt göra gällande, att varje utflyttning från Stockholm främjar beredskapen. Visserligen kan en sådan åtgärd höja insatsberedskapen, men denna vinst motverkas av andra faktorer, så länge utflyttningen är begränsad till ett fåtal myndigheter. Utflyttningen av enstaka organ kan därför måhända t.o.m. minska beredskapen. Om lokaliseringsåtgärderna däremot omfattar alla eller i vart fall den övervägande delen av myndigheter med väsentliga totalförsvarsuppgifter torde vinsterna från beredskapssynpunkt vara odiskutabla. I sådant fall kan åstadkommas en betydande höjning av insatsberedskapen samtidigt som förutsättningarna för långsiktighetsberedskapen icke behöver försämrats. Det blir alltså en avvägningsfråga att bedöma beredskapskravets inverkan på lokaliseringsåtgärderna.

Utredningen berörde däremot inte den internationellt ofta diskuterade frågan om hur en förläggning av viktiga försvarsetablisement till stora befolkningscentra kan påverka utformningen av en angripares målval vid luftangrepp. En följd av en sådan militär lokalisering är att anfall som primärt riktas mot militära mål även kan medföra betydande civila skadeverkningar. Man kan i detta

sammanhang erinra om de liknande tankegångar som under andra världskriget motiverade att axelmakterna förklarade bl.a. Rom som "öppen stad". En mera extrem tankegång, som framför allt diskuterats i USA, gör gällande, att man genom att medvetet sammanföra militära anläggningar och befolkningscentra skulle, åtminstone i vissa konfliktsituationer, kunna avvålla en angripare från att anfalla dessa militära mål. Vi har dock svårt att tro att svenska politiska beslutsfattare medvetet skulle förlägga militära anläggningar till tätorter eller deras närhet med främsta syfte att med civilbefolkningen som gisslan söka förebygga anfall mot dessa anläggningar.

### *Näringslivets lokalisering*

1963 offentliggjordes också resultaten av en utredning om det svenska näringslivets lokalisering ("Aktiv lokaliseringspolitik", SOU 1963: 58). Utredningen tog upp en rad samspelseffekter mellan försvar och lokaliseringspolitik, vilka bäst kan belysas genom några citat ur betänkandet (kap. 7):

Det från försvarssynpunkt främsta kravet på näringslivets lokalisering innebär, att de krigsviktiga produktionsenheterna placeras inom sådana områden och på sådant sätt, att de såvitt möjligt kan arbeta ostörda i händelse av krig. Produktionsenheterna bör därför från denna aspekt lokaliseras så, att de löper minsta risk för förstörelse och att transporterna för den lokaliserade enheten blir så korta och så litet sårbara som möjligt.

— — —

Den koncentration av befolkning och näringsliv till de större tätorterna, som skett under efterkrigstiden, har från försvarssynpunkt inneburit en mycket ogynnsam utveckling. Även med ett mycket aktivt luftförsvar och med långtgående förebyggande civilförsvarsåtgärder i avsikt att minska anfallsverkningarna, syns det inte möjligt att hindra förluster och skadegörelse, som i vissa lägen kan få förödande verkningar.

— — —

Utvecklingen på livsmedelsområdet har inneburit, att den tidigare starka spridningen av livsmedelsindustrin över landet förbyts i en koncentration till större tätorter av ett fåtal stora företag, exempelvis när det gäller kvar-

## FÖRSVARET OCH SAMHÄLLSPLANERINGEN

nar, mejerier, slakterier etc. Dessa förhållanden har medfört ökade risker och svårigheter för livsmedelsförsörjningen under krig.

— — —

En — — — spridning av näringslivets verksamhet inom landet skulle även medföra den gynnsamma konsekvensen, att den fredsmässiga utbyggnaden av telekommunikationerna och elkraftnätet successivt påverkades i riktning mot mindre sårbarhet. — — — utflyttningen från Norrland — — — har lett till att de norrländska krigsförbanden nu står inför rekryteringsproblem av betydande räckvidd. Skulle utflyttningen fortsätta i oförminskad takt måste mot slutet av 1960-talet utöver nuvarande värnpliktiga årligen ett stort antal rekryter från mellersta Sverige fullgöra sin första tjänstgöring vid norrländska förband. En sådan utveckling medför förlängda mobiliseringstider för krigsförbanden och sociala olägenheter för berörd personal. Av här anförda skäl ter sig lokaliseringpolitiska åtgärder, som kan leda till minskad utflyttning från Norrland, ytterligt angelägna från försvarssynpunkt. Motsvarande problemställningar gäller beträffande Gotland.

— — —

Det i det föregående från försvarssynpunkt framförda önskemålet om en samhällsplanering, som medför minskad utflyttning från Norrland, kan i vissa fall komma att strida mot andra operativa önskemål. Då en utbyggnad av näringslivet i Norrland torde förutsätta förbättrade kommunikationer, kan ökat behov av stridskrafter och befästningar för försvar av de nya förbindelserna uppkomma. Avvägningsproblem, som ofta är svärbemästrade, uppstår härigenom.

— — —

Det är — — — betydelsefullt, att samhället inte får en utformning med alltför täta befolkningskoncentrationer, som gör att utrymningsåtgärder m.m. ter sig så omfattande och svår genomförbara, att statsmakternas handlingsfrihet binds. En utveckling mot ökade koncentrationer medför en utveckling mot ökade risker eller krav på *tidigare* beredskapsåtgärder.

Det finns uppenbart inga enkla lösningar på de olika avvägningsproblemen. Samtidigt som försvarets medverkan i den lokala och centrala samhällsplaneringen måste fortsätta och i många fall bör kunna ske i ett tidigare skede, är det också klart att graden av försvarshänsyn får vägas mot de merkostnader de medför. I många fall kan det också vara naturligare och billigare att låta försvaret anpassa sig efter lokaliseringsutvecklingen. Så kan t.ex. ökad beredskapslagring eller förbättrade möjligheter för en senare lagring

motverka en för försvaret ogynnsam utveckling av industrilokalisering och livsmedelsproduktion. Avflyttningen från ur försvarssynpunkt viktiga områden kan också delvis kompenseras genom ökad rörlighet hos krigsförbanden och med en förbättrad transportorganisation.

### *Aktiv försvarslokalisering*

Försvarets möjligheter att aktivt medverka till att de lokaliseringspolitiska målen uppnås har hittills varit obetydliga. Detta sammanhänger dels med att det hittills knappast gjorts några försök att systematiskt och långsiktigt studera konsekvenserna för civil lokal samhällsplanering av alternativa försvarslokaliseringar, dels med oklarheten ifråga om den hittills försöksvis bedrivna lokaliseringspolitikens slutgiltiga verksamhetsmål och organisation. I USA och i flera västeuropeiska länder har man försökt uppskatta försvarets regionala resursanspråk, direkt via lokal verksamhet eller indirekt genom de successiva effekterna av försvarets industribeställningar. Likaså har ett flertal studier gjorts rörande de långsiktiga civila konsekvenserna av alternativ lokalisering av försvarsanläggningar eller av olika inriktning i försvarsbeställningarna. Liknande studier beräknas inom kort bli påbörjade även i Sverige. Resultaten av den lokaliseringspolitiska försöksverksamheten och av en rad pågående detaljutredningar kan väntas ge underlag för förslag till 1969 års riksdag gällande en mer permanent organisation för lokaliseringsfrågorna. Först i samband härmed torde en sådan klarhet om lämpliga lokaliseringskriterier och om möjligheterna till central samordning kunna vinnas att det blir möjligt för försvaret att i sin planering samverka med lokaliseringsplaneringen på regional nivå.

Samordningen av den lokala detaljplaneringen mellan civil och militär verksamhet bör dock oavsett utvecklingen på riksplanet kunna vidareutvecklas och förbättras. Framför allt gäller det här att på ett tidigt stadium inom olika städer och landskommuner kunna sammanjämka konkurrerande långsiktiga markbehov hos

civila och militära myndigheter och att diskutera speciella frågor såsom t.ex. militärt orsakade buller- och säkerhetsproblem för den civila byggnadsplaneringen.

### Försvaret och näringspolitiken

Försvaret är inte bara landets största arbetsgivare utan även dess största industrikund. Det har följaktligen ett mycket stort inflytande på näringsstruktur och forskningspolitik. Detta inflytande kan dels göra sig märkbart via försvarsmotiverade hänsyn i näringspolitiken, dels utövas det direkt via försvarets egna industribeställningar.

#### *Jordbrukspolitiken*

Jordbrukspolitiken ger exempel på det första slaget av inflytande. I den betydelsefulla propositionen till 1967 års vårriksdag "angående riktlinjer för jordbrukspolitiken" (prop. 1967: 95) anför departementschefen bl.a. följande:

Jag anser att en god livsmedelsberedskap är en oundgänglig del av vårt totala försvar och en förutsättning för vår traditionella neutralitetspolitik. Av grundläggande betydelse för denna beredskap är att det i fredstid finns produktionsresurser och lager av livsmedel som i ett avspärrningsläge tryggar folkförsörjningen. Utredningen har klarlagt att nu befintliga produktionsresurser i jordbruket betydligt överstiger vad som krävs för att vid en avspärrningsperiod av tre år trygga livsmedelsberedskapen och att en minskning av produktionsresurserna är möjlig med bibehållen fullgod beredskap. Såsom ett mått på storleken av de produktionsresurser som vid en viss produktionsinriktning erfordras ur beredskapssynpunkt har utredningen angett en lägsta självförsörjningsgrad i fredstid av 80 %. Jag ansluter mig till utredningens bedömning av den nivå för produktionskapaciteten som av beredskapsskäl i dagens läge bör uppehållas.

Vi har tidigare i denna bok velat ange metoder för att på ett systematiskt sätt kunna studera frågan om krigsmaktens resursanspråk och den interna fördelningen av resurserna. Det hade varit

av intresse att utifrån liknande analyser kunna diskutera motiven för de valda utgångsvärdena, tre års avspärrning och 80 % självförsörjning. Det är bristen på sådana analyser inte bara för jordbrukspolitiken utan även för hela det ekonomiska försvarets inriktning som föranledde oss att i kap. 4 peka på behovet av en central styrning av *totalförsvarets* planering grundad på en samlad bedömning av de olika totalförsvarskomponenternas uppgifter i för vår säkerhetspolitik relevanta angreppsfall. Ifråga om jordbrukspolitiken vore det t.ex. av intresse att uppskatta kostnaderna för den marginella självförsörjningsgraden. Utifrån dessa skulle andra alternativ kunna diskuteras för beredskapsplaneringen. Vi kunde t.ex. beräkna den marginella kostnaden för en kapacitetsökning, dvs. för att under viss tid bygga upp en tillfredsställande livsmedelsberedskap. I detta liksom i andra möjliga alternativ kan man också förbereda en kapacitetsökning genom att köpa optioner för snabb import av livsmedel.

#### *Försvarets industrileverantörer*

Försvarets direkta inköp från näringslivet, som under de senaste fem åren uppgått till 2—3 miljarder kronor, utgör exempel på det andra slaget av inflytande. Bara materielkostnaderna svarar för närvarande för ca 50 % av arméns totala årsbudget, medan motsvarande procenttal för marinen och flygvapnet är 60 respektive 80. Här inbegripes då såväl tygmateriel som intendenturmateriel och fortifikationsmateriel.

Det svenska försvaret kan använda en internationellt sett ovanligt stor del av resurserna för tygmaterielanskaffning och materielunderhåll. Anledningen härtill är främst att Sverige inte har några stående styrkor. En mycket stor del av materielen ligger sålunda i mobiliseringsförråd eller utnyttjas endast periodvis inom utbildningsverksamheten. Endast 5 % av arméns tygmateriel och 20 % av marinens kan sägas vara ständigt i bruk. De högre beredskapskraven m.m. medför att motsvarande siffra för flygvapnet är 95 %. Vi kan belysa Sveriges relativt stora satsning på materiel-

## FÖRSVARET OCH SAMHÄLLSPLANERINGEN

anskaffning genom en jämförelse med sex andra västeuropeiska länder.<sup>1</sup>

*Materielkostnader (anskaffningar och underhåll) i procent av totala försvarsutgifter*

	1955—1964
Sverige	53
Storbritannien	43
Frankrike	28
Västtyskland	32
Italien	16
Holland	26
Belgien	12

Mot bakgrund av den svenska ekonomins allmänna utlandsberoende är landet relativt självförsörjande ifråga om försvarets materiel, vilket bl.a. har motiverats av neutralitetspolitiken. Något internationellt samarbete för vapenutveckling har svensk industri inte varit engagerat i, ehuru visst löpande samarbete givetvis existerar då det gäller svensk licenstillverkning t.ex. mellan Saab och Hugh's (USA) och mellan Svenska Flygmotor och Pratt & Whitney (USA).

Graden av potentiellt eller reellt beroende mellan svenska och utländska försvarslieferantörer kan också belysas utifrån ägandeförhållandena. Jämfört med många andra länder i Västeuropa är de utländska ägarintressena i svensk försvarsindustri små. Medan inga sådana intressen finns i flygindustrin eller vapen- och ammunitionsfabrikationen, svarar utländska dotterföretag för en betydande andel av elektronikindustrins försvarslieferanser. Philips Teleindustri och Standard Radio & Telefon AB ägs t.ex. helt av holländska Philips resp. av ITT (USA) medan engelska Marconi svarar för 29 % av aktiestocken i Svenska Radio AB.

Som tidigare nämnts, har man i vissa länder sökt analysera vilka konsekvenser som ett internationellt avtal om en kraftig eller total avrustning skulle få med hänsyn till bortfallet av försvarsbeställ-

<sup>1</sup> Tabblån och sammanställningen (sid. 163) är hämtade från "The European Armaments Base: A Survey, Part I", författad av C. J. E. Harlow och utgiven av The Institute for Strategic Studies, London 1967.

ningar. Liknande undersökningar har i mycket ringa utsträckning gjorts i Sverige. För den svenska försvarsindustrin gäller att företagens produktion är relativt differentierad med konkurrenskraftiga produkter för den civila marknaden. Problemet med ensidigt försvarsinriktade — och försvarsberoende — industrier, ibland exemplifierade med den amerikanska robotindustrin, torde därför åtminstone inte vara större i Sverige än i de flesta andra jämförbara länder.

Det är emellertid inte bara så, att industrin kan bli beroende av försvaret. Även det motsatta beroendeförhållandet kan finnas och ge upphov till problem. Genom ett s.k. garantiavtal har försvaret t.ex. iklätt sig vissa långsiktiga finansiella förpliktelser gentemot Saab. Ett långsiktigt samarbete mellan försvaret och dess industrileverantörer är av väsentlig betydelse men nödvändiggör också en ständig vaksamhet mot riskerna för att statens industriintressen i alltför hög grad kan påverka försvarets interna planering och sammansättning.

Försvarets relationer till sina industrileverantörer, dess möjligheter till insyn i företagen och valet av lämpliga kontraktsformer, har under senare år varit föremål för diskussion och utredning. Ehuru någon inhemsk anbudskonkurrens ofta inte existerar har gjorda utredningar inte givit belägg för att de svenska försvarsleverantörerna skulle ha oskäligt utnyttjat sin monopolsituation. Utformningen av försvarskontrakten har däremot inte alltid givit företagen tillräckliga incitament till kostnadsbesparingar. Staten eftersträvar därför bl.a. bättre standardiserade kostnadsdefinitioner, ökad användning av vinstdelningsklausuler bundna till kostnadsutvecklingen, då maximipris eller fastpris inte kan fastställas, samt specificerade kontraktsvärderingar av avvikelser från prestanda och leveranstid. Dessa strävanden är också förbundna med krav på förbättrade former för insyn och revision.

Det är svårt att uppskatta försvarsbeställningarnas kort- och långsiktiga inverkan på industristruktur och det samhällsekonomiska värdet av förändringar i dessa avseenden. Det är lättare att peka på s.k. "spill-over"-effekter avseende teknisk och administra-

tiv "know-how", som via försvarsindustrin kommer civil produktion till godo. Många hävdar, att den svenska industrins höga tekniska kunnande åtminstone inom vissa områden, t.ex. inom elektronik, regleringsteknik och fordonsteknik samt ifråga om administrativ ledning vid utveckling av avancerade projekt, är en direkt följd av försvarets beställningar. Andra gör gällande, att Sverige långsiktigt inte kan tävla med de stora nationerna ifråga om avancerade tekniska produkter på den internationella marknaden och att därför en bredare svensk satsning på tekniskt avancerad industri kan vara en felinvestering. Den antydda problematiken belyser svårighetsgraden av de problem, som måste tacklas vid en analys av försvarsbeställningarnas betydelse för svenskt näringsliv. En annan intressant och svårbedömbär fråga gäller huruvida tendensen till en spridning av försvarsbeställningar till allt flera industrier på lång sikt är gynnsam för svenskt näringsliv.

Försvaret spelar också en stor roll för landets teknisk-naturvetenskapliga forskning och utveckling. Vi har tidigare haft anledning att peka på några avvägningsproblem i detta sammanhang och skall återkomma till frågan i det avslutande kapitlet. Vi skall här nöja oss med att något kommentera avvägningen inom försvarets forskning och utveckling mellan grundläggande forskning, komponentutveckling och projektbundet utvecklingsarbete. Hur denna avvägning görs sammanhänger väsentligt med försvarspolitikens inriktning. Man kan naturligtvis politiskt göra den bedömningen, att Sverige under lång tid framåt inte löper några risker att råka i krig. Detta skulle då medföra, att planeringen inriktas mot att möjliggöra en framtida snabb uppbyggnad av försvarspotentialen, om det utrikespolitiska läget skulle förändras. Vid en sådan inriktning av försvarspolitikens bör ökad prioritet ges den forskning som kan klarlägga långsiktiga tekniska alternativ och lösningar samt komponentutveckling för att möjliggöra att dessa lösningar kan realiseras tillräckligt snabbt.

*Försvarets materielkostnader*

Tabellen nedan visar, hur försvarets industribeställningar fördelade sig på olika branscher, på enskild och statlig industri etc. under budgetåret 1964/65. Den visar bl.a. metall- och verkstadsindustrins mycket stora dominans bland leverantörerna. Denna industrigren svarade för nästan 60 % av svenska leveranser.

*Försvarets materielkostnader 1964/65 (milj. kr.)<sup>1</sup>*

	Andel i milj. kr.	Andel i procent
Enskild svensk industri	1783	65
Statlig industri	243	9
Utländsk industri	305	11
Lokal anskaffning m.m.	399	15

*Specifikation*

<i>Statlig industri m.m.</i>	243
varav bl.a.:	
Försvarets verkstäder	77
Fortifikationsförvaltning	25
Försvarets fabriksverk	96
Civila myndigheter	34
<i>Enskild svensk industri</i>	1783
varav bl.a.:	
Metall och verkstadsindustri	1235
Livsmedelsindustri	77
Textilindustri	56
Bränsle och drivmedel m.m.	72
Byggnadsindustri	200
Centrala utbetalningar med mindre än 100 000 kr per år och leverantör	78
<i>Utländsk industri</i>	305
<i>Lokal anskaffning, frakter, tullar m.m.</i>	399
<i>Totalt</i>	2730

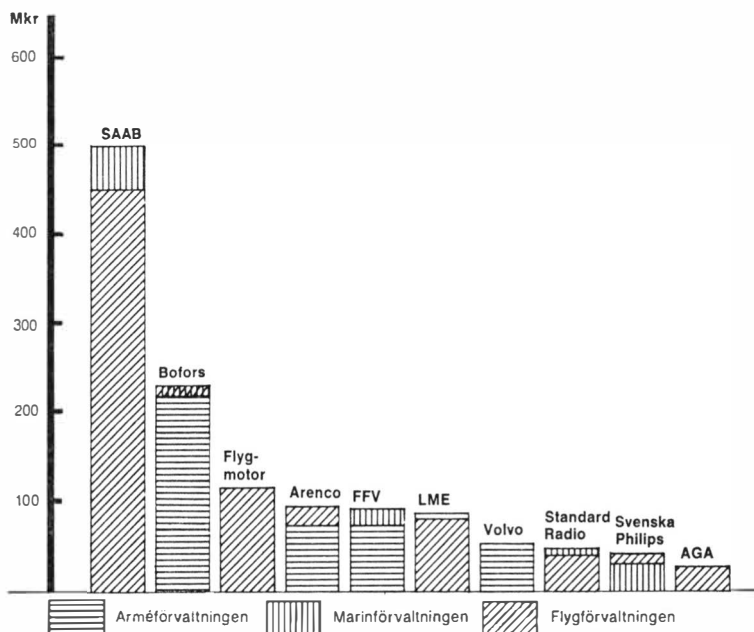
<sup>1</sup> Uppgifterna har hämtats från material, som sammanställts vid försvarets förvaltningsdirektion och som avser utbetalningar gällande anskaffning och underhåll av materiel samt övriga investeringar.

## FÖRSVARET OCH SAMHÄLLSPLANERINGEN

*Försvarets materielkostnader ifråga om svensk metall- och verkstadsindustri (sammanlagt 1423 milj. kr., enskild och statlig) fördelade på olika branscher:*

	Andel i milj. kr.	Andel i procent
Flygplansindustri	540	38
Elektronik och instrument	335	24
Fordon m.m.	90	6
Skeppsvarv	74	5
Övrig	383	27

*Fig. 1. Utbetalningarna till försvarets största inhemska leverantörer (nära 2/3 av de totala årliga materielutbetalningarna) — genomsnitt för budget-åren 1964/65—1965/66.*



*Källa: Försvarets materielverk (Försvarsdepartementet, 1967: 13).*

Under samma år gick omkring 75 % av försvarets beställningar till leverantörer, vilkas årsleveranser översteg 5 milj. kr. Speciellt dominerar de stora utbetalningarna ifråga om metall- och verkstadsindustrin, för vilken motsvarande procenttal är ca 85.

Fig. 1 visar, hur de olika militära förvaltningarnas utbetalningar fördelar sig över de 10 största försvarslevererande industriföretagen.

### *Försvarets tekniska nivå*

En annan väsentlig avvägningsfråga, som vi berörde i kap. 3, gäller val av teknisk nivå. Vi framhöll, att utvecklingskostnaderna stiger mycket snabbt och i takt med projektens tekniska komplexitet. Detta sista förhållande kan exemplifieras med nedanstående "tekniska trappstege", som visar kostnadsökningarna då ambitionerna ifråga om den tekniska nivån växer. Tabellens värden bygger på erfarenheterna framför allt i USA och Storbritannien. Då det av olika skäl ännu inte föreligger data gällande totalkostnaden för vissa av de här aktuella projekten, återges i stället de noterade årskostnaderna. Utvecklingen av dessa vapensystem torde kunna sträcka sig över 3—7 år.

### *Genomsnittlig årlig forsknings- och utvecklingskostnad*

Vapensystem	Milj. kr.
Interkontinental robot med kärnstridsdel	1500—2500
Flygplan med variabel geometri <sup>1</sup>	500— 750
Kärnvapenbärande bombplan (Mach 2)	400— 500
Luftvärnsrobot	250— 300
Jaktrobot	250— 300
VTOL <sup>2</sup> flygplan	200— 250
Stridsvagn	25— 50
Rörlig kanon	5— 10

<sup>1</sup> Det amerikanska s.k. "Swing-wing"-planet med möjlighet till skilda lägen för flygplansvingarna utgör ett exempel på denna konstruktionstyp.

<sup>2</sup> VTOL = Vertical Take-Off and Landing.

Även stora nationer måste numera söka dela på utvecklingskostnaderna, om de vill klättra högt på denna stege. Tabblån kan för svensk del närmast ses som en erinran om betydelsen av att åstadkomma en lämplig avvägning mellan värnpliktssystemets kostnader och val av teknisk nivå inom försvaret.

## 8 Försvarsplanering och försvarsorganisation

Nya principer för försvarsplaneringens inriktning och ledning, såsom de vilka diskuterats i de föregående kapitlen, kan endast genom en successiv omvandling av försvarsorganisationen omsättas i praktiken. Hur detta i detalj bör ske måste klarläggas genom ett fortlöpande utredningsarbete. Vi skall i detta avslutande kapitel inskränka oss till att peka på särskilt angelägna organisationsfrågor och att söka antyda några olika reformvägar.

Försvarsorganisationen kan delvis betraktas som ett hierarkiskt uppbyggt beslutssystem. Medelsanslag och användningsföreskrifter ges från riksdag till regering, från regering eller departement till ÖB, centrala staber och förvaltningar, från dessa till lokala försvarsenheter eller leverantörer, etc. Planerings- och budgetsystemets uppgift är bl.a. att tjäna som informationskanal, styrinstrument och samordningsmedel mellan och inom dessa skilda nivåer. Uttryckt i organisatoriska termer innebär detta, att man eftersträvar en avgränsning av ansvaret för varje enhet i organisationen. Dess arbete skall inriktas på de typer av problem och avvägningsfrågor, som den har kompetens, tillräcklig information och en organisatorisk motivation att lösa på ett för hela försvaret ändamålsenligt sätt.

För att det skall bli möjligt att målinrikta verksamheten på skilda nivåer inom försvarsorganisationen utan att därmed detaljreglera underordnade myndigheter eller inskränka deras initiativrätt krävs successiva organisatoriska förbättringar. Vi har visat, att detta kan ske genom att meddela planeringsföreskrifter, gällande mål och ramvillkor, dels avseende de angreppsfall för vilka försvaret skall utformas, dels ifråga om tillgängliga fria resurser på

olika nivåer. Studie- och budgetdirektiv blir därför de två väsentliga styrinstrumenten för planeringen. Vi angav även vissa utgångspunkter för de centrala studiedirektivens utformning ifråga om bl.a. principer för urval och beskrivning av angreppsfall, flexibilitets- och adaptivitetskrav samt allmän studiemetodik. Vidare presenterades ett programbudgetsystem, som bl.a. innebär en successiv decentralisering eller delegering av budgetansvar.

I detta sammanhang underströks också betydelsen av att avgränsa ansvaret för försvarsorganisationens olika funktionella delar eller organ, så att överensstämmelse nås ifråga om mål och programinnehåll. En möjlig sådan uppdelning av krigsmakten i s.k. huvudprogram beskrevs i kap. 6. Avsikten härmed är att säkerställa dels att olika konkurrerande ändamål blir organisatoriskt företrädda och att därmed de relevanta avvägningsfrågorna automatiskt aktualiseras, dels att den överordnade bedömningen av dessa problem sker utifrån gemensamma mål och ramvillkor.

Ett annat samordningskrav med organisatoriska följdverkningar gäller redovisningen av olika programalternativs konsekvenser, uttryckta i effekter och kostnader. För att underlätta en bättre samordning i tid och rum av skilda program och programdelar bör, enligt vår tidigare diskussion, dessa konsekvenser åtminstone på central nivå redovisas både fullständigare och mera långsiktigt än som sker i dag.

Ett huvudkrav, slutligen, med vittgående konsekvenser för såväl budget- som studiesystem, är behovet av en kontinuerlig och rullande planering, som kan anpassas efter händelseutvecklingen.

Vi skall i det följande ge exempel på organisatoriska eller andra förändringar, som kan motiveras utifrån dessa planeringskrav. Av naturliga skäl kommer därvid huvuddelen av intresset att — i tur och ordning — ägnas programplaneringen på riksdagsnivå, i departement och vid centrala staber.

## Säkerhetspolitisk samordning

Vi har i det föregående upprepade gånger understrukit behovet av en vidgad säkerhetspolitisk syn och samordning. I den mån detta berör studiernas och planeringens organisation på skilda nivåer inom försvaret skall vi också återkomma till detta nedan. Dessa samordningsfrågor faller till stor del utanför ramen för den egentliga försvarsorganisationen. Vi skall dock inledningsvis antyda vissa möjliga organisatoriska förbättringar på departemental nivå.

Försvarsministern ansvarar i dag för den fredstida samordningen inom totalförsvaret. Som tidigare angetts, finns inom försvarsdepartementet en samordningsavdelning som stabsorgan härför. Genom överföringen av civilförsvaret till försvarsdepartementets direkta ansvarsområde har också ökade möjligheter för en budgetär och planeringsmässig samordning skapats. Mycket talar för att man borde fullfölja denna utveckling mot ett enhetligt försvarspolitiskt programansvar genom att även överföra planeringsansvaret för det ekonomiska försvaret från handels- till försvarsdepartementet. Det skulle då bli möjligt att utifrån en centralt ledd totalförvarsplanering och enhetliga planeringsprinciper kunna få en bättre underbyggd diskussion och större kostnadsmässig precisering ifråga om de försvarspolitiskt motiverade avvägningarna inom t.ex. lokaliserings- och jordbrukspolitiken.

F.n. saknas organ för en säkerhetspolitisk samordning i vidare mening, dvs. mellan totalförsvaret och andra för säkerhetspolitiken betydelsefulla områden, t.ex. utrikes- och handelspolitiken. Ansvar för denna samordning åvilar regeringen. Bristen på särskilda säkerhetspolitiska samordningsorgan kan medföra risk för att väsentliga säkerhetspolitiska aspekter på utrikes- eller handelspolitiska problem, som t.ex. EEC-frågan eller frågorna kring nordiskt samarbete, inte blir tillräckligt studerade eller beaktade. Vissa studier av beredskapsplanering, gällande exempelvis möjliga framtida säkerhetspolitiska konstellationer i Europa eller svenska regeringsförhandlingar i vissa möjliga konfliktsituationer, riskerar på motsvarande sätt att falla utanför alla nuvarande departementsupp-

gifter. Av liknande skäl kan Sveriges insatser vid nedrustningsförhandlingarna inte ännu betraktas som en del av ett helt integrerat svenskt program för säkerhetspolitiskt uppträdande.

*”Vidgat försvarsdepartement”*

Hur den säkerhetspolitiska samordningen bör lösas samt frågan om vilket departement som bör åläggas uppgiften kan diskuteras. En närliggande lösning är att vidga försvarsministerns — och försvarsdepartementets — samordnande ansvar. Härigenom kan man samtidigt tillgodose flera andra önskemål utan att någon genomgripande organisatorisk förändring behöver göras. Ett konsultativt statsråd — en ”samordningsminister” — bör i så fall tillkomma för att inom försvarsdepartementet handha samordningsuppgifterna. Det syns också naturligt att detta statsråd också handlägger frågor rörande nedrustning och rustningskontroll m.m.

En särskild planeringsavdelning bör organiseras inom departementet. Denna skall bereda frågor, som rör såväl formuleringen av utgångspunkter och alternativ för svensk säkerhetspolitik som uppföljning av denna politiks konsekvenser för andra offentliga program eller samhällsintentioner. Departementet i övrigt bör organiseras för att bereda ärenden rörande planeringens ledning, uppföljning och kontroll ifråga om totalförsvarets tre huvudprogram krigsmakt, civilförsvaret och ekonomiskt försvar. För att säkerställa att frågor av interdepartementalt intresse får en allsidig belysning måste också en *horisontell* samordning åstadkommas. Detta kan ske genom att under ”samordningsministerns” ledning ha en interdepartemental arbetsgrupp eller kommitté.

Det är möjligt att dessa förslag kan realiseras först på längre sikt. En minimiambition gällande en förbättrad samordning såväl inom totalförsvaret som mellan detta och säkerhetspolitiken kan vara att redan nu organisera en interdepartemental arbetsgrupp. Efter mönster från andra västeuropeiska länder bör man också överväga att tillsätta en rådgivande grupp för säkerhetspolitiken med representanter för vetenskap, teknik, näringsliv, försvar etc.

Att samordningsfrågorna börjar ägnas större intresse markeras av försvarsutredningens initiativ att låta en expertgrupp utreda bl.a. frågan om säkerhetspolitisk samordning. Detta är unikt, eftersom det är första gången man i Sverige gör ett sådant försök till helhetssyn. Oavsett vad denna begränsade satsning kan ge för resultat, tror vi, att det är både nödvändigt och angeläget att skapa mera permanenta administrativa och utredningsmässiga resurser för att successivt nå en bättre samordning.

## Politiska beslut och långsiktig försvarsplanering

Vi skall i det följande diskutera vissa organisatoriska konsekvenser av tidigare framförda planeringsprinciper för olika beslutsnivåer inom försvaret. Innan vi inleder diskussionen av riksdagens och de politiska beslutsfattarnas roll i försvarsplaneringen, kan det vara lämpligt att påminna om hur riksdagens försvarsbeslut i dag reglerar försvaret.

Det nuvarande systemet för planeringen, som i huvudsak infördes genom riksdagsbeslut 1958, vilket senare bekräftades 1961 och 1963, har följande väsentliga huvuddrag.

Med vissa års mellanrum (enligt 1963 års försvarsbeslut 4 år) fattas beslut gällande den totala utgiftsramen för det militära försvarets drifts- och kapitalutgifter för ett antal år framåt samt utgifternas fördelning mellan åren. Vissa riktpunkter anges också för planeringsnivån efter beslutsperioden. Som angavs i kap. 4, grundas försvarsbesluten på rekommendationer av särskilt tillsatta parlamentariska kommittéer. Förfarandet är numera analogt för civilförsvaret. Riksdagen fastställer här en 4-årig utgiftsplan, som dock ej grundas på en rullande planering av det slag som tillämpas för krigsmakten.

Detta system för långsiktplanering, baserat på fleråriga försvarsöverenskommelser, innebar ett stort framsteg i förhållande till tidigare förfarande genom att det skapade bättre förutsättningar för stabilitet och kontinuitet i myndigheternas planering. Erfaren-

heterna under det gångna decenniet visar dock, att systemet behöver förbättras på vissa punkter. Två grundläggande frågor gäller *vad* de politiska försvarsbesluten skall omfatta och *när* de skall tas.

Försvarsbesluten har formulerats i termer av finansiella ramar och olika anslag, som inte omedelbart kunnat tolkas i säkerhetspolitiska ambitioner och behov av försvarseffekt. På grund härav har beslutens innebörd ofta varit svår att genomsåda såväl för de politiska beslutsfattarna själva som för den intresserade allmänheten. En av de stora fördelarna med det planerings- och budgeteringssystem, som vi tidigare beskrivit, är att det möjliggör för riksdag och allmänhet att koncentrera sitt intresse och sin försvarspolitiska bedömning på de relevanta avvägningarna i programtermer. Härvid redovisas effekten och kostnaden på ett sätt, som underlättar en diskussion av centrala försvarsfrågor även bland icke experter. Samtidigt innebär systemet, att riksdagen i motsvarande grad avlastas från ansvaret för administrativa avvägningar och att onödigt detaljinformation filtreras bort genom det decentraliserade budgetförfarandet.

### *Parlamentariska kommittéer*

Systemet med fleråriga försvarsöverenskommelser, träffade inom parlamentariska kommittéer, har vissa påtagliga brister. Erfarenheten syns visa, att förfarandet kan medföra en låsning av de långsiktiga försvarsprogrammen. Anledningen härtill är att försvarsbesluten ofta och felaktigt uppfattas som ett fastläggande i detalj av de presenterade ÖB-planerna. Koncentrationen av myndigheternas planeringsansträngningar till de fleråriga försvarsöverenskommelserna kan också befaras medföra minskat intresse och bristande resurser för successivt löpande omplanering. Politiska kriser och oväntade förändringar t.ex. i fråga om tekniska möjligheter och kostnadsutveckling samt samhällsekonomiska konjunkturen kan därför framtvunga plötsliga och inoptimala planförändringar och senareläggning av objekt och därmed ännu mera förlänga bundenheten i planeringen.

En populär tes inom ekonomisk långsiktsplanering säger, att man skall tänka långsiktigt men handla kortsiktigt. Man bör med andra ord förbereda olika handlingsalternativ, som är så långsiktiga som möjligt, samtidigt som man undviker onödiga bindningar och låsningar. Försvarets planering på central politisk nivå har hittills i viss mån skett tvärtom. Regering och riksdag har accepterat och t.o.m. frammanat långsiktiga bindningar, samtidigt som alltför stor del av det politiska tänkandet ägnats kortsiktiga anpassningsproblem och prövning av betalningskonsekvenser.

De parlamentariska försvarsöverenskommelserna har också ineburit ett kraftigt avsteg från normal förvaltningspraxis. En stor del av de viktigaste avgörandena får karaktären av engångsbeslut, ett fastställande av de rekommendationer, som lämnas av en parlamentarisk utredning och som grundats på ett underlag, som myndigheterna insänder direkt till utredningen. Regering och departement spelar delvis rollen av passiva åskådare. Detta kommer att medföra uppenbara svårigheter, då man nu samtidigt vill skapa en mera kontinuerlig långsiktig planering under försvarsdepartementets direkta ledning (prop. 1965: 65).

Det kan av dessa skäl förefalla lämpligt att infoga försvarsplaneringen i den ordinarie politiska förvaltningsrutinen, där de periodiska försvarsbesluten förbereds genom en normal men förstärkt utskottsbehandling. Möjligheterna för ett sådant steg borde väsentligt öka genom införandet av det tidigare skisserade systemet för planering och budgetering i programtermer. Även med en mera kontinuerlig långsiktsplanering torde omfattande översyner av planeringens mål och ramvillkor samt perspektivplaner inte kunna ske annat än med vissa års mellanrum. Det skulle av många skäl vara värdefullt att vid dessa tillfällen få departementets förslag gällande säkerhetspolitikens mål, medel och resurser samt programavvägningar diskuterade i en särskild parlamentarisk grupp innan propositionen skrivs. Ett sådant förfarande skulle medföra, att även en departementalt ledd kontinuerlig långsiktsplanering kunde förenas med de fördelar i form av allmän politisk enighet i centrala försvarsfrågor, som tidigare utmärkt gällande planeringssystem.

Det återstår emellertid att diskutera den grundläggande frågan om *hur* centrala försvarsbeslut skall formuleras, vilka typer av medelsanvisningar som bör ges och hur medelsanvändningen kan regleras.

## Försvarsbeslut, försvarsanslag och planeringsram

De nya planerings- och budgeteringsprinciperna bör inte bara föranleda vissa organisatoriska förändringar utan även en översyn av konstruktion av försvarsanslag och planeringsram i de politiska försvarsbesluten. De reformer i dessa avseenden, som föreslagits i tidigare kapitel och som diskuteras i det följande bör emellertid vara aktuella även för nuvarande planerings- och budgeterings-system.

En övergång till en ettårig reglering från fleråriga betalnings- och utgiftsbeslut skulle eliminera behovet av *fleråriga utgiftsramar* för försvarsplaneringen. De nödvändiga riktmärkena för myndigheternas långsiktplanering kan skapas enligt följande. Enligt förslag i kap. 6 bör *perspektivplanerna* utformas utifrån tre olika finansiella ramar. Med hänsyn till planeringsarbetets omfattning bör dock en sådan alternativ planering främst gälla särskilt väsentliga och kostnadskrävande investeringsobjekt. Som utgångspunkt för den mera detaljerade och kortsiktiga *programplaneringen* bör en enda *planeringsram* anges. Denna skall kunna modifieras successivt framför allt i samband med översynen av perspektivplanerna. Sambandet mellan denna planeringsram och perspektivplanernas långsiktiga finansiella ramar diskuterades i kap. 6. Hur bör då denna planeringsram utformas och på vad sätt bör den skilja sig från ramkonstruktionen i nuvarande försvarsbeslut?

För det första bör planeringsramen vara gemensam för hela totalförsvaret. Först härigenom blir det, som tidigare framhållits, möjligt att på central nivå söka åstadkomma en optimal resursfördelning mellan totalförsvarets olika program samt att säkerställa ett effektivt resursutnyttjande inom varje program. Vi har tidigare

föreslagit, att centrala resurser och organisatoriska betingelser skapas för att möjliggöra en sådan ledning och samordning av det totala försvaret.

Hänsyn till samhällsekonomiska kostnader kommer också att påverka planeringsramens utformning. Däremot berörs inte myndigheternas interna planering av de krav på mera fullständiga samhällsekonomiska lönsamhetskalkyler på central nivå, som vi tidigare framfört.

### *Investeringsramar*

Statens kapitalfonder, t.ex. försvarets fastighetsfond, är avsedda att skötas självständigt och "affärsmässigt" i förhållande till de "förbrukande" huvudtitlarna på driftbudgeten och endast utnyttja lånededel till "räntabla" investeringar.<sup>1</sup> Kapitalfonderna fungerar således bokföringsmässigt som företag, som självständigt investerar, förräntar och avskriver genom att "sälja" tjänster till driftbudgetens olika förbrukningsområden.<sup>2</sup> Med denna uppbyggnad är det uppenbart ologiskt att låta en förbrukare både betala hela fondinvesteringen och senare successivt avskriva och förränta den icke omedelbart avskrivna delen av investeringen. Denna dubbeldebitering sker emellertid systematiskt i nuvarande försvarsbeslut, där såväl driftkostnader som investeringskostnader ingår i en gemensam ram.

Olika alternativa vägar att undvika dubbeldebitering kan tänkas. Försvarets samtliga investeringar kan grundavskrivas med 100 % såsom i dag sker med befästningar. Alla investeringar betalas då som en engångsutgift på driftbudgeten utan hänsyn till kvarstående samhällsekonomiskt utnyttjandevärde. Man kan, som 1959 års besparingskommitté föreslog, avskaffa fonderna och låta allt vara löpande driftutgifter. Invändningarna är här desamma. En bättre utväg syns vara att belasta den egentliga försvarskostnads-

<sup>1</sup> Den ränta, som här avses, är den räntesats, som gäller löpande statsgäld.

<sup>2</sup> Det bör observeras, att man inom statsförvaltningen utnyttjar en i förväg bestämd avskrivningsplan.

ramen med avskrivningsmedlen inklusive grundavskrivning och därmed sammanhängande räntekostnader. Planeringsramen får då också kompletteras med en uppställning och låneramberäkning avseende de årliga investeringsbemyndiganden som maximalt får utnyttjas.<sup>1</sup>

### *Prisreglering m.m.*

En ofta diskuterad fråga gäller lämpligheten av en planering inom expanderande ramar av det slag som i dag tillämpas. Enligt nuvarande system ökas resursutrymmet varje budgetår under perioden för ett försvarsbeslut med 2½ % för ”teknisk utveckling”. Regleringsförfarandet, som också omfattar en prisreglering, är i sina detaljer komplicerat, men i princip enkelt och kan beskrivas med följande formel:

$$B_i = 1,025 \cdot I_i \cdot B_{i-1}$$

$B_i$  = anslagsramen budgetåret  $i$  till löpande priser.

$I_i$  = procentuell stegring från genomsnittlig försvars-prisindex budgetåret  $i-1$  till genomsnittligt försvars-prisindex år  $i$ .

(Här bortses från eftersläpningen i kapitalbudgetens reglering.)

Den tekniska utvecklingsprocenten har motiverats främst med hänsyn till den tekniska utvecklingstakten ifråga om krigsmateriel inom stormakterna. Enligt 1960 års försvarskommitté torde dock ”procentsatsen i realiteten närmare bestämts med hänsyn till den inhemska samhällsekonomiska utvecklingen”. Enligt de förslag, som framförts i kap. 6, skulle denna kostnadsautomatik ersättas bl.a. av systemet med alternativa perspektivplaner.

Frågan om priskompensation och andra årliga procentuella pålägg är av stor betydelse för det reella försvarskostnadsutrymmet. Det finns två olika utgångspunkter för en reglering av försvarets kostnadsramar med hänsyn till pris- och löneutvecklingen. För-

<sup>1</sup> Dessa rekommendationer överensstämmer således med de förslag, gällande ”låneramen” plus ”fri avskrivningsrätt”, som utifrån mera allmänna utgångspunkter framfördes ovan (jfr sid. 119).

svarsbesluten kan enligt den ena anses gälla omfattningen av den "köpkraft", som under viss tid skall ställas till försvarets förfogande. Det följer av detta synsätt, att försvaret skall försäkras endast mot de risker, som gäller en allmän förändring i kronans interna köpkraft.

Försvarsbesluten kan med ett annat synsätt anses gälla att uppnå ett bestämt mål, en viss nivå på försvarseffekten och därav föranledda utgiftskonsekvenser. Åtagandet skulle då gälla att bibehålla en total "paritet i försvarspotential" i förhållande till en presumtiv angripare. Det ter sig då naturligt att kräva full täckning för alla kostnadsökningar inom försvarssektorn vare sig dessa följer den allmänna pris- och löneutvecklingen eller sammanhänger med utvecklingen av möjliga angripares militära kapacitet. Nackdelen med denna ansats är att utgiftskonsekvenserna är omöjliga att beräkna utifrån det angivna ändamålet.

Konstruktionen av nuvarande försvarsprisindex utgör en kompromiss mellan dessa uppfattningar men med en viss slagsida åt den senare tolkningen. I 1967/68 års försvarsbudget har försök gjorts att frammana ökat intresse för bl.a. personalbesparande rationaliseringar genom att i indexregleringen reducera *löneanslagen* med 2½ % som beräknad produktivetsförbättring.<sup>1</sup>

För att i planeringen undvika en okontrollerad kostnadsautomatik bör endast en snävt definierad prisreglering medges. Ytterligare kompensation kan ges genom att i planeringsramen bygga in en viss central medelsreserv. Syftet med denna skall bl.a. vara att säkra likviditet för oväntade kostnadsstegringar och omdispositioner i

<sup>1</sup> Vid nuvarande storlek på löneanslagen motsvarar detta en årlig reduktion med ca 30 milj. kr., eller mer än genomsnittliga driftskostnaderna för ett regemente. Om denna "besparing" i sin helhet skulle åstadkommas genom personalinskränkningar innebure detta på lång sikt att årligen 1000—1500 försvarsanställda skulle friställas. En sådan ensidig rationaliseringsinriktning är dock inte nödvändig enligt gällande system för indexreglering och vore knappast heller lämplig, då det ur samhällsekonomisk synpunkt är önskvärt inte bara att spara på de direkt försvarsanställda som redovisas på löneanslagen, utan även att kunna frigöra sådan arbetskraft, som exempelvis inom industrin arbetar för försvarets räkning.

planerna, för höjningar av den operativa beredskapen etc. Möjligheten att under löpande budgetår begära ytterligare medel utöver medelsreserven på tilläggsstat för sådana ändamål bör endast få utnyttjas då väsentliga förändringar, t.ex. i säkerhetspolitiskt avseende, inträtt ifråga om förutsättningarna för tidigare regleringsbeslut.

## Planeringens centrala ledningsorganisation

Vi har hittills huvudsakligen diskuterat organisationsfrågor på departementsnivå samt utformningen av riksdagsbeslut och dessas anknytning till de långsiktiga försvarsplanerna. I detta avsnitt skall vi diskutera vilka organisatoriska konsekvenser de föreslagna planeringsprinciperna bör få för försvarsplaneringens centrala ledning.

Vår diskussion av organisationsfrågorna berör de olika arbetsfaser i försvarsplaneringen, som illustreras i nedanstående figur. Dessa faser: ledning, studier, planering och planeringsbeslutens verkställande återfinns på varje nivå inom försvarsorganisationen.

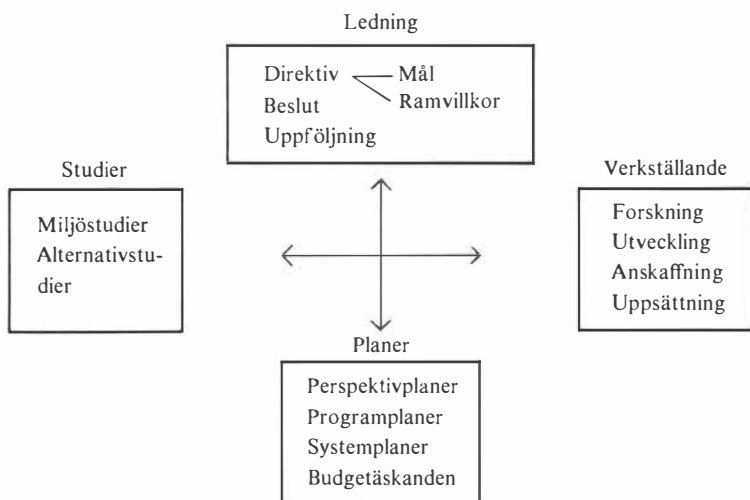


Fig. 1. Planeringens arbetsfaser.

I den fortsatta framställningen utgår vi från problemen på central nivå, varvid vi närmast är intresserade av hur den departementala ledningen av de centrala stabernas och förvaltningarnas studier, av upprättande av olika planer och av planernas verkställande skall organiseras. Vi diskuterade tidigare i kap. 5 användningen av olika planer. I detta kapitelns senare avsnitt skall vi beröra försvarsstudiernas organisation samt de verkställande funktioner, forskning och utveckling, som vi tidigare inte berört från organisatoriska utgångspunkter.

De nya planerings- och budgeteringsprinciperna aktualiserar två typer av organisatoriska uppdelningar: mellan programansvar och förvaltningsansvar (programplanering och prestationsplanering) samt mellan långsiktig planering och operativ ledning.

En förutsättning för organisationens utveckling bör vara att planering och budgetering skall ske i programtermer och att detta skall medföra en uppdelning av planeringsansvaret på olika programansvariga myndigheter. Sker inte detta, försvinner många av systemets viktigaste fördelar såsom de ökade möjligheterna till decentralisering, den ökade motivationen till rationaliseringar, stimulerande konkurrens etc. Vi skulle då endast ha kvar de — i sig själv betydelsefulla — vinster, som en förbättrad presentationsform ger för centrala avvägningar.

### *Utländsk förebild*

Om vi tar utvecklingstendenserna utomlands som riktlinje för en omvandling av den centrala ledningsorganisationen inom försvaret, kan en organisatorisk anpassning tänkas ske i två steg.

I det *första* steget övertas planeringsfunktionerna hos nuvarande försvarsgrensstaber av relativt självständiga programansvariga chefer inom ramen för en förstärkt försvarsstab. De programansvariga instanserna ansvarar för styrkeproduktionen inom egna program och förmedlar uppdrag och budgetmedel till skilda förvaltningar. I detta första steg sammanförs ansvaret för långsiktplanering, operativ ledning och styrkeproduktion till en enda militär stab. Så när

som på uppdelningen på programansvariga chefer överensstämmer förslaget med den i Norge beslutade förändringen som kortfattat beskrivs i inledningskapitlet. Vi kan i detta första steg också tänka oss att nuvarande utbildningsfunktioner sammanförs till en gemensam förvaltning, ett försvarets utbildningsverk.

Det *andra* möjliga steget skulle syfta till att säkerställa förbättrade möjligheter till en fortlöpande politisk ledning och insyn i planeringsverksamheten. Förändringen skulle avse att avskilja den operativa ledningen från långsiktsplanering och styrkeproduktion, dvs. från programansvaret. ÖB:s och försvarsstabens ansvar skulle därmed inskränkas till operativ ledning och krigsplanläggning med regionala militärområdesstaber som närmast underställda organ. Programansvaret skulle övertas av en ny central instans, en försvarets centrala planeringsstab, som — utan att direkt ingå i försvarsdepartementet — nära samarbetar med detta. Förslaget kan synas drastiskt men är dock inte så långtgående ifråga om integration som den försvarsreform, vilken f.n. genomförs i Kanada. Givetvis skulle en organisationsförändring av antydd omfattning medföra komplicerade kompetens- samt samordnings- och ansvarsproblem, som det är svårt att klart överblicka utan ett betydande utredningsarbete.

### *Lämplig ambition*

Det är dock klart, att frågan om lämplig organisation måste bedömas utifrån varje enskilt lands förutsättningar, tradition och erfarenheter. I Sverige finns troligen en stark skepsis mot en förändring av sådant slag som markeras av ”steg två” i det skisserade förslaget. Redan myndigheternas och verkens konstitutionellt fastslagna fria ställning gentemot Kungl. Maj:t torde också motivera en sådan skepsis. Tidigare reformer inom krigsmakten tyder också på att en alltför stark splittring av ansvaret för operativ ledning, långsiktsplanering och förbandsproduktion bör undvikas. I den mån en sådan skulle komma till stånd, kompliceras samordningen, och nya resurser måste till för dessa vidgade samordnings-

uppgifter. Det föreslagna "steg ett" markerar snarast behovet av en i förhållande till dagsläget fastare sammanhållning av operativt ledningsansvar och programansvar.

Det synes därför lämpligt att det organisatoriska reformarbetet i Sverige inskränks till att realisera intentionerna i "steg ett". Man bör sålunda avstå från en så drastisk förändring som det från utländska förebilder hämtade "steg två" skulle innebära. Den önskade förbättrade politiska uppföljningen av planeringen kan nås med enklare medel. Redan införandet av en programbudgetering kommer att bjuda bättre möjligheter i detta avseende. Ett annat steg i samma riktning kan vara att åstadkomma en bättre ledning och uppföljning av försvarets studieverksamhet. Vi skall återkomma till denna senare fråga i nästa avsnitt.

Vi kan naturligtvis inte här presentera någon tidsplan för dessa förändringar utan begränsar oss till att ange en möjlig ambitionsstege för successiva reformer.

1. Planeringen och budgeteringen inom krigsmakten övergår till att ske i programtermer. Syftet är framför allt att åstadkomma en förbättrad presentation för avvägningar på central nivå, att möjliggöra viss decentralisering samt att underlätta förståelsen för försvarsbeslutens verkliga innebörd hos riksdag och allmänhet.
2. Programansvar och operativ ledning sammanförs till en enda militär stab, högkvarteret. De långsiktiga planeringsfunktionerna hos nuvarande försvarsgrensstaber uppgår i högkvarteret och försvarsgrenarnas ansvar begränsas till förbandsproduktion.
3. Försvarsgrensstaberna avvecklas och ingår i ett gemensamt utbildningsverk.

## Studier och planering

Alla mera omfattande försvarsplaner måste grundas på kvalificerade och mångsidiga studier. Studieverksamheten är en integre-

rande del av planeringen på alla nivåer. Planeringens målinriktning kommer också till stor del att få ske med studiedirektiv.

Med studier avses i detta sammanhang den verksamhet av olika slag — med undantag för forskning och teknisk utveckling — som bedrivs inom totalförsvaret för att skapa underlag för säkerhetspolitiska ställningstaganden, för försvarets utnyttjande i händelse av en konflikt och för dess framtida utformning. Resultaten från studieverksamheten kommer delvis att styra forskningen och det tekniska utvecklingsarbetet. Ofta är det naturligtvis svårt att göra en skarp gränsdragning mellan studier å ena sidan samt forskning och teknisk utveckling å den andra.

#### *Miljö- och alternativstudier m.m.*

Studierna skall möjliggöra dels urval och beskrivning av de miljöer vari försvaret skall kunna verka — *miljöstudier* — dels en bestämning av för säkerhetspolitiken relevanta utformningar av försvaret och en prövning av dessa alternativ i utvalda miljöer — *alternativstudier*. En stor del av våra föregående diskussioner kring angriparens och den egna planeringen kan sägas ha inneburit försök att ange studiemetodik för miljö- respektive alternativstudier. I bägge fallen presenterades ett successivt approximations- och prövningsförfarande som en möjlig väg att bedriva studierna.

Då det gäller studierna på departementsnivå, skall vi använda termen *säkerhetspolitiska studier* som en sammanfattning för erforderliga miljö- och alternativstudier. Studierna på lägre nivå erfordras dels för att förse Kungl. Maj:t med underlag för de säkerhetspolitiska studierna, dels för myndigheternas uppgörande av skilda planer och program

De säkerhetspolitiska studierna skall enligt vår tidigare angivna tolkning av begreppet säkerhetspolitik avse analys av de olika medel som Sverige kan använda för att på det nationella och internationella planet söka dels förebygga väpnade konflikter, dels kontrollera och avveckla sådana konflikter om de trots alla ansträngningar skulle uppstå. Att följa och analysera den internationella

politiska utvecklingen är en viktig uppgift för dessa studier liksom att klarlägga utvecklingens innebörd för svensk säkerhetspolitik och för totalförsvarets inriktning. Studierna skall också ge underlag för urval och beskrivning av de konflikt- och aggressionsfall, som är av intresse för krigsmaktens framtida utformning. Andra studieuppgifter gäller förhandlingsaspekten på konfliktsituationer och bedömningen av möjliga säkerhetspolitiska konsekvenser av t.ex. handelspolitiska åtaganden. Även nedrustningsfrågor och andra problem av betydelse för svenskt ställningstagande till internationella säkerhetsproblem hör till det säkerhetspolitiska studie-fältet.

*Militärpolitiska* och *militärtekniska* miljöstudier skall tillräckligt preciserat kunna beskriva de konflikt-, aggressions- och angreppsfall, för vilka försvaret och framför allt krigsmakten bör utformas. Andra uppgifter för dessa studier är analys av den strategiska doktrinutvecklingen inom stormakterna och hur denna kan påverkas av den tekniska utvecklingen. Dessa analyser bör utmynna i bedömningar av Skandinavien's framtida strategiska betydelse och en presumtiv angripares möjliga tillvägagångssätt vid angrepp mot Sverige.

### *Studiedirektiv*

De militärpolitiska och militärtekniska studierna bör ledas av ÖB enligt av Kungl. Maj:t utfärdade direktiv. Dessa bör bl.a. ange de typer av angreppsfall, som skall utgöra primära studieobjekt, t.ex.:

Angrepp från öster eller väster mot norra Sverige i samband med en större operation på Nordkalotten.

Angrepp mot södra Sverige i samband med en operation som avser att vinna kontroll över Östersjöutloppen.

Angrepp mot Mellansverige i syfte att vinna kontroll över landets administrativa centra i förening med angrepp mot norra eller södra Sverige.

Direktiven bör vidare och i syfte att underlätta beskrivningen av de olika angreppsfallen omfatta de skilda centrala bedömningar, som skall kunna göras med beskrivningarna som grund. Utifrån diskussionerna i kap. 3 om svensk försvarspolitik och i kap. 4 om formuleringen av planeringsproblemet kan de skilda bedömningsfrågorna sammanfattas enligt följande:

1. Den presumtive angriparens politiska syfte med och militära mål för angreppet.
2. Angriparens möjliga resursinsats, eventuellt angiven genom en övre, respektive undre gräns, med hänsyn till resursernas möjliga alternativa användning inom andra krigsskådeplatser eller områden och värdet av att uppnå det avsedda politiska syftet med angreppet.
3. Angriparens möjliga restriktioner i övrigt sammanhängande med hänsynen till angreppets politiska belastning, möjligheten av att en annan stormakt ingriper, etc. Restriktionerna bör i möjlig utsträckning formuleras i operativa termer såsom tid för angreppets genomförande, krav på överraskning, operationsområden och angreppsriktningar, restriktivt bruk av vissa vapensystem osv.
4. Vilken eller vilka restriktioner, som främst kan påverka angriparens lönsamhetsbedömning.
5. Möjlig förvarning för Sverige. Denna skall avse såväl den längre förvarning, som kan erhållas genom att en successiv skärpning av den internationella situationen föregår angreppet (månader eller år) och som kan utnyttjas för att genomföra skilda typer av förberedda förstärkningar av krigsmakten som den omedelbara förvarning (dagar) som kan erhållas för angrepp i en kris-situation och som kan utnyttjas för att anpassa den operativa planläggningen till rådande situation.

### *Alternativstudier*

Medan miljöstudierna inriktas på att bestämma och beskriva den politiska, tekniska och ekonomiska värld, i vilken försvaret i fram-

tiden kan behöva utnyttjas, avser alternativstudierna att ge underlag för olika planer gällande försvarets framtida utformning. Mot de olika typer av planer, som tidigare diskuterats, bör svara likartade kategorier av studier dvs. perspektivstudier, programstudier och systemstudier.

*Perspektivstudierna* skall finna långsiktiga alternativ för försvarets utformning. Studierna bör därför bl.a. omfatta alternativt möjliga strukturförändringar av krigs- och fredsorganisationen på längre sikt med hänsyn till forskningens och teknikens utveckling samt till önskad anpassning till förändringar inom samhället och samhällsekonomin. Dessa studier bör enligt Kungl. Maj:ts direktiv ledas av ÖB.

*Programstudierna* skall inventera olika vägar att successivt nå den enligt perspektivplanen eftersträfvade utformningen av krigsmakten. Studierna, för vilka de olika programansvariga staberna till del kan väntas ansvara, bör därför bl.a. avse alternativa utformningar av program på kortare och längre sikt.

*Systemstudierna* skall optimera utformning och utvecklingstakt för i programmen ingående enskilda system. Studierna bör därför bl.a. omfatta kostnads-effektanalyser av alternativa utformningar av system, eller av skilda möjligheter att lösa viss uppgift samt uppföljning av vapensystem under utveckling eller anskaffning i vad avser resurskrav, tid och prestanda.

Dessa olika slag av alternativstudier genomförs givetvis till del redan i dag. En viktig förutsättning för det förbättrade planeringsförfarande, som vi har pläderat för, är emellertid att studieverksamheten på alla nivåer ges tillräckliga resurser och att studieresultaten utnyttjas för den löpande planeringen. För att nå den eftersträfvade förbättringen av beslutsunderlaget krävs bl.a. att man löser tre olika organisatoriska samordningsproblem.

### *Studiernas samordning*

För det *första* måste på alla planeringsnivåer miljöstudier och alternativstudier knytas ihop. Så måste t.ex. de olika alternativ till

krigsmaktens utformning på längre sikt som analyseras genom perspektivstudier testas i de angreppsmiljöer som framkommer som resultat av säkerhetspolitiska, militärpolitiska och militärtekniska studier. Dessa måste i sin tur påverkas av det inflytande Sveriges val av försvarsalternativ kan ha på en angriparens lönsamhetskalkyler.

För det *andra* måste en samordning säkerställas mellan skilda nivåer i organisationen. Detta kan till del ske genom olika studiedirektiv. Så kan t.ex. de angreppsmiljöer, som framtagits för studier av krigsmakten i dess helhet, brytas ned till skilda delmiljöer, vilka ges underordnade myndigheter som underlag för program- och systemstudier. Genom en dokumentation och delgivning av utförda studier kan också en samordning underlättas. Slutligen bör åtminstone viktigare studier ske i form av samstudier där personal representerande olika studienivåer deltar.

Studierna skulle vara till liten nytta, om de inte kommer till användning vid planeringen. Det gäller därför — för det *tredje* — att finna en organisationsform för studierna och åstadkomma en tidskoordinering, som säkerställer att resultaten arbetas fram med sådana metoder och levereras (dokumenteras) i en sådan form att de direkt kan användas för argumentation och värdering i samband med planutformning eller val av utvecklings- och anskaffningsalternativ.

Kraven på samordning understryker behovet av en central ledning av studieverksamheten. En inte oväsentlig del av försvarsplaneringen måste därför avse planering av studier, utfärdande av studiedirektiv och upprättande av studieplaner.

Vi har redan argumenterat för skapandet av särskilda resurser på departementsnivå för att bl.a. initiera och inrikta olika studier inom totalförsvaret. En stor del av studieuppgifterna är emellertid av en storlek och art, som skulle kräva större resurser än de som rimligen kan och bör inrymmas inom den centrala förvaltningen. Vissa forskningsuppdrag kan naturligtvis läggas ut på institutioner vid universitet och högskolor. Det är emellertid möjligt, att en stor del av behoven av miljö- och alternativstudier är av den art, att

dessa studier borde sammanföras och utföras inom ett särskilt centralt utredningsinstitut för totalförsvaret. Ett sådant institut bör naturligtvis också ha tillgång till militär expertis och experter från andra komponenter inom det totala försvaret. Institutet bör också ha till uppgift att fortlöpande utveckla en enhetlig planerings- och utredningsmetodik. Med hänsyn till studiernas centrala roll i planeringen kan inrättandet av ett sådant institut vara den bästa lösningen för försvarsorganisationens anpassning till de ökade krav på politisk ledning och uppföljning av verksamheten som diskuteras i föregående avsnitt.

## Forskning och utveckling

### *Splittrad forskning*

Utöver den forskning, som behövs som underlag för den säkerhetspolitiska planeringen, erfordras också ett betydande tekniskt forsknings- och utvecklingsarbete för materielanskaffningen till försvaret. Det gäller inte bara att kunna ställa prognoser beträffande den militärtekniska miljön för framtida vapensystem. Sverige måste också kunna utveckla och tillverka försvarsmateriel inom landet samt uppträda som "kompetent kund" vid köp av försvarsmateriel utifrån.

Till följd av den alliansfria politiken måste Sverige självt kunna klara de problem, som är speciella för landet och försvaret. Det gäller att kunna ta fram sådant teknisk-vetenskapligt underlag för planeringen, som är hemligstämplat i andra länder. Neutralitetspolitiken innebär också restriktioner ifråga om importmöjligheterna. Den ökar betydelsen av politiska hänsyn vid vapenimport och en noggrann vägning av riskerna avseende framtida leveranser och slutpris.

Med dessa reservationer bör, som tidigare framhållits, principen gälla att man försöker köpa materielen, där man kan få bästa möjliga kombination av pris och prestanda. Materielutveckling tar emellertid lång tid och innebär ofta successiva modifikationer. Det-

ta medför, att såväl pris som prestanda är svåra att förutse för komplicerade vapensystem. Värdet av skilda vapenprestanda fastställs genom successiva stridsekonomiska studier och strategiska bedömningar, men är alltid relativt och beroende på övrig samverkande materiel. Nackdelarna av för svenska förhållanden sämre anpassad utländsk materiel är av motsvarande skäl ofta svåra att klart överblicka.

Dessa svårigheter innebär givetvis inte, att Sverige skulle vara tvingat att minska importberoendet. Vi har tvärtom tidigare framfört skäl, som talar för att det i framtiden kan väntas bli både kostsammare och svårare att självständigt inom landet utveckla avancerade vapensystem. Men det torde bli nödvändigt att i framtiden på central nivå ägna dessa frågor och de därmed sammanhängande avvägningarna mellan forskning, komponentutveckling och vapensystemutveckling ökat intresse.

Ansvar för forskningsverksamheten är i dag starkt differentierat. Den teknisk-naturvetenskapliga forskningen har sitt centrum vid försvarets forskningsanstalt (FOA). Flygförvaltningen fördelar forskningsanslag för allmän flygplansforskning och utveckling. På detta sätt finansieras i stor utsträckning flygtekniska försöksanstaltens grundläggande verksamhet, och ges medel för allmän robotforskning, som i huvudsak används för icke tyfbundna arbeten vid FOA och olika industriföretag. Marinförvaltningen svarar för allmän och grundläggande skeppsteknisk forskning, som bedrivs genom statens skeppsprovninganstalt och högskoleinstitutioner. Fortifikationsförvaltningen ansvarar för all fortifikatorisk forskning. Detta sker genom egen forskning och i samverkan med FOA samt genom utlagda uppdrag. För medicinsk och psykologisk forskning gäller särskilda bestämmelser och denna forskning skall ej närmare beröras här.

### *Breddad forskning*

Erfarenheterna visar, att försvarsforskningen måste breddas för att underlaget för olika försvarsbeslut skall vara tillräckligt. Frågan

om den svenska säkerhetspolitikens utformning har i den nya situation, som uppstått bl.a. genom tillkomsten av kärnvapen, vidareutveckling av biologiska och kemiska stridsmedel etc. alltmer blivit en totalförsvarsfråga. Neutralitetspolitikens utformning för denna nya situation, Sveriges agerande för ökad internationell säkerhet, kraven på olika säkerhetspolitiska medel i framtida konfliktsituationer etc. måste grundas på långt vidare kunskaper än rent teknisk-naturvetenskapliga. Dyliga kunskaper måste i stor utsträckning hämtas från utomstående samhällsvetenskapare.

De nya behov av underlag för planeringen som fortlöpande uppkommit har medfört mer eller mindre provisoriska lösningar. Av permanent art är organisationen för operationsanalys (OA), som infördes vid krigsmakten 1958 och som 1965 utsträcktes till att även omfatta civilförsvaret. FOA:s ansvar på forskningssidan går här utanför det rent teknisk-naturvetenskapliga området. Försöksmässigt upptogs också 1962 säkerhetspolitiska studier vid Utrikespolitiska institutet. Genom den 1965 tillsatta försvarskostnadsutredningen påbörjades ett arbete, avsett att leda till bättre ekonomisk avvägning i decentraliserade enheters arbete. Frågan om en bättre ledning och organisation av materielanskaffningen inom krigsmakten har utretts av HIFAB. Utredningar av teknisk-ekonomisk art för vapensystemutveckling har i stor utsträckning lagts på Teleutredningar AB (TUAB), som praktiskt taget helt finansieras med försvarspengar. Härutöver utnyttjas konsulter i stor utsträckning. Denna splittrade verksamhet är till en del följden av den interna försvarsforskningens snäva inriktning.

### *Nyinriktad forskning*

De olika funktioner, som forsknings- och utvecklingsverksamheten bör täcka in, syns vara följande (medicinsk och psykologisk forskning undantagen):

1. Forskning beträffande grundläggande faktorer i den internationella miljön av betydelse för utformningen av svensk säkerhetspolitik.

2. Forskning beträffande ekonomiska problem av betydelse för samhällsekonomiska värderingar av olika totalförvarsutformningar, gällande planeringsmetoder och planeringsorganisation samt kostnads-effektanalyser av investeringsobjekt.
3. Forskning beträffande grundläggande fysikaliska, kemiska och biologiska fenomen av betydelse för ur försvarssynpunkt intressanta komponenter och teknikformer.
4. Forskning och utredningar beträffande principiell uppbyggnad av vapen- och hjälpmedelssystem eller andra för totalförsvaret intressanta objekt av systemkaraktär.
5. Allmän utveckling av komponenter och utrustningar av potentiellt intresse för försvaret.
6. Försöks- och provningsverksamhet främst på försöksvis anskaffad materiel, som kan komma att vara aktuell för anskaffning.
7. Typbundet utvecklingsarbete.

Utgångspunkten för en diskussion om försvarsforskningens framtida organisation bör vara att i större utsträckning än tidigare till FOA centralisera ansvaret för de tre förstnämnda forskningsfunktionerna. Anstalten bör även ges ökade uppgifter ifråga om principiella systemutredningar och allmän komponentutveckling. Man borde även undersöka möjligheterna för FOA att i ökad utsträckning motta forsknings- och utredningsuppdrag från civila beställare.

En sådan breddning av försvarsforskningen med inriktning mot totalförsvarets problem etc. medför, att FOA:s nuvarande lydndsställning måste omprövas. En organisation av FOA i form av ett statligt aktiebolag eller statligt affärsdrivande verk kan övervägas. I syfte att säkerställa ett effektivt utnyttjande av Sveriges knappa forskningsresurser bör ökad uppmärksamhet ägnas åt möjligheterna att även utnyttja forskningsresurser på annat håll, t.ex. vid universitet och högskolor. Det är även angeläget att klargöra i vilken utsträckning det kan vara lämpligt att överföra viss del av kärnforskningen till AB Atomenergi.

Hela frågan om FOA:s ställning och organisation måste disku-

teras mot bakgrund av att anstalten rimligen bör vara programansvarig myndighet för huvudprogrammet "Forskning och utveckling".

## Försvarsplanering och försvarsopinion

De tankar kring en ny organisation för försvarsplaneringen, som här framförts, har bl.a. syftat till att underlätta diskussionen och informationsutbytet mellan dels försvarsorganisationens experter och de politiska instanserna, dels dessa båda parter och allmänheten.

Vårt samhälle blir alltmer komplicerat och det blir allt svårare för enskilda personer att sätta sig in i och förstå underlaget för aktuella beslut. Detta gäller i särskilt hög grad försvaret. En bättre förståelse för försvarsproblemen kan skapas genom att ge en mera detaljerad presentation av säkerhetspolitikens mål och allmänna inriktning, av alternativa möjligheter att välja medel samt genom att redovisa kostnader och försvarseffekter i programtermer. Härigenom kan man väsentligt underlätta för var och en att skaffa sig en övertygad åsikt i aktuella beslutsfrågor. Försvarsorganisationen måste därför innehålla experter, vilkas främsta uppgift är att presentera beslutsproblemen på lämpligt sätt. Andra befattningshavare inom organisationen har till uppgift att föreslå bestämda lösningar ifråga om försvarets utformning. Det planeringssystem vi pläderat för medför också, att dialogen mellan experter och politiska instanser kan koncentreras till de centrala avvägningsfrågorna. Den kan också föras på ett för alla begripligt språk mot bakgrund av ett gemensamt underlag.

Det är emellertid inte tillfyllest med en offentlig dialog mellan experter och försvarspolitiker. Det krävs även inlägg från allmänhetens sida, om försvarsfrågorna skall kunna uppnå en bred demokratisk förankring och det engagemang, som utgör grunden för en upplyst försvarsvilja. Debatten kommer annars att tendera till ett åsiktsutbyte över gemene mans huvuden. Ett av debattens huvud-

syften måste ju vara att finna de uttryck och former, som gör säkerhetsfrågorna till konkreta och fattbara begrepp för var och en. Att tillgodose det syftet är omöjligt utan en aktiv insats av försvarsintresserade, enskilda såväl som medlemmar i olika frivilliga organisationer. Det nya sätt att presentera och diskutera försvarsfrågorna, som vi ovan velat introducera, bör kunna underlätta en vidgad meningsfull försvarsdebatt på saklig grund. I framtiden gäller än mer än hittills att en levande demokrati ställer krav på oss alla. Försvarsfrågan är inte något undantag. Den är — och bör vara — det kanske viktigaste exemplet.

# Sammanfattande förslag

Vi har på olika ställen i denna bok framfört förslag till organisatoriska och andra förändringar i nuvarande planeringssystem. Det kan vara lämpligt att sammanföra de viktigaste av dessa till ett avslutande avsnitt. Några av våra förslag kan genomföras i flera steg, och det kan råda tvekan om hur långt vissa förslag skall realiseras. Tillräcklig kunskap om reformernas lämpliga omfattning måste i flera fall skapas genom detaljutredningar. När vi här sammanfattar förslagen, tar vi fasta på de mest långtgående alternativen, som sålunda lämnas med nämnda reservationer. I fig. 1 och 2 ges översiktliga beskrivningar av den starkt förändrade organisation förslagen medför. Under rubrikerna riksdag, Kungl. Maj:t, högkvarteret m.m. ges mera detaljer över förändringarnas innebörd.

## *Riksdagen*

Förslagen avser främst formerna för försvarsfrågornas behandling i riksdagen, beslutens planeringsunderlag och försvarsanslagens utformning. Rekommendationerna speciellt i sistnämnda avseende gäller även andra statliga verksamhetsområden och torde på lång sikt förutsätta en allmän budgetomläggning:

- Nuvarande system med periodiskt återkommande parlamentariska försvarsöverenskommelser ersätts med en årlig löpande reglering, eventuellt med en förstärkt utskottsbehandling. Särskilda parlamentariska kommittéer kan dock utnyttjas för att delta i den periodiska översynen av försvarets perspektivplaner och dessas alternativa inriktning. I möjligaste mån behandlar riksdagen totalförsvarets frågor i ett sammanhang.

## SAMMANFATTANDE FÖRSLAG

- Den årliga riksdagsbehandlingen inriktas främst på att gälla försvarets och krigsmaktens långsiktiga utformning. Beslutsunderlaget är främst löpande programplaner, vars innebörd tolkas utifrån gällande perspektivplaner. För programplaneringen anges *en* statsfinansiell planeringsram.
- Med en sådan mera långsiktig beslutsinriktning kan detaljvägningen i ökad utsträckning överlämnas åt Kungl. Maj:t och underordnade myndigheter. Detta kan bl.a. tänkas ske genom att:
  - försvarsanslagen rubriceras och beslutas i termer av program;
  - nuvarande uppdelning på beställningsbemyndiganden och betalningsanslag ersätts av enhetliga betalningsanvisningar, som kan avse mer än ett budgetårs behov. Vissa betalningsmedel avsätts i en centralt förvaltd medelsreserv samtidigt som särskilda anvisningar ges rörande maximal nettobelastning av anslagen under budgetåret;
  - nuvarande detaljreglering av investeringsanslagen ersätts med en "låneram" som anger maximala investeringsbemyndiganden för ett större verksamhetsområde, samtidigt som programansvariga myndigheter medges rätt till "fria avskrivningar".

### *Kungl. Maj:t*

De viktigaste förändringarna på Kungl. Maj:ts nivå avser underlagsarbetet gällande utformningen av svensk säkerhets- och försvarspolitik: departemental samordning av säkerhetspolitiken och totalförsvarets planering; ledning och uppföljning av totalförsvarets långsiktplanering, studieverksamhet och krigsförberedelsearbete. De organisatoriska förslagen framgår av fig. 1. Förslag och figur gör här inte anspråk på fullständighet utan avser, liksom i det följande, att markera vissa betydelsefulla förändringar i den föreslagna organisationen.

## FÖRSVARSDEPARTEMENTET

militärt, civilt och ekonomiskt försvar, säkerhetspolitisk samordning

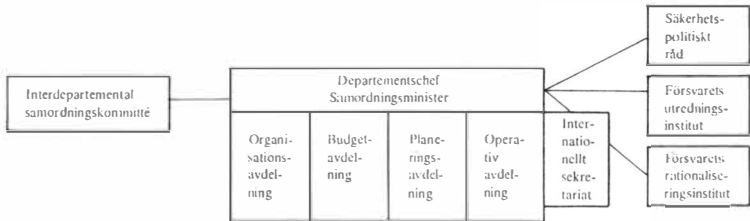


Fig. 1. Organisation inom Kungl. Maj:t.

- Försvarsdepartementets ansvarsområde utökas till att innefatta även ekonomiskt försvar samt säkerhetspolitisk samordning. Med särskild hänsyn till den sistnämnda uppgiften tillsättes såsom konsultativt statsråd en "samordningsminister", som speciellt kommer ha anledning utnyttja resurserna inom departementets planerings- och operativa avdelning. Under hans ledning fungerar även en interdepartemental samordningskommitté.
- Ett säkerhetspolitiskt råd med konsultativa funktioner och med bl.a. industriell och teknisk expertis inrättas.
- Ett försvarets utredningsinstitut skapas för att bistå Kungl. Maj:t och totalförsvarets myndigheter ifråga om bl.a. säkerhetspolitiska studier och totalförsvarsstudier, metodutveckling gällande försvarets långsiktiga planering samt vissa perspektiv-, program- och systemstudier.
- Försvarets rationaliseringsinstitut etableras enligt gällande planer för att leda totalförsvarets interna rationaliseringsverksamhet samt att överse och vidareutveckla budget- och övriga ekonomifunktioner.
- Med hänsyn till försvarsdepartementets utökade samordningsuppgifter och de nya ledningskrav, som programplaneringen medför sker en viss omorganisation av departementet som kommer att innefatta bl.a.:

## SAMMANFATTANDE FÖRSLAG

- en planeringsavdelning, som ansvarar för: utformningen av förslag till utformning av svensk säkerhetspolitik och försvarspolitik; totalförsvarets samordning med samhällsekonomiska krav inom bl.a. stabiliserings-, lokaliserings- och näringspolitiken; direktiv och prövning gällande perspektivstudier och perspektivplaner;
- en budgetavdelning som, med viss organisatorisk programuppdelning, ansvarar för: direktiv och prövning gällande program- och systemstudier samt program- och systemplaner; direktiv och prövning avseende årliga budgetäskanden;
- en organisationsavdelning, som ansvarar för personal- och organisationsfrågor samt vissa interna frågor avseende försvarets fredsorganisation;
- en operativ avdelning, som ansvarar för: bevakning och uppföljning av den säkerhetspolitiska utvecklingen och totalförsvarets krigsförberedelsearbete; vissa planerings- och utbildningsfrågor avseende exempelvis förhandlingsmoment i olika möjliga angreppsfall; operativ samordning;
- ett internationellt sekretariat som ansvarar för samband och informationsutbyte med försvarsrepresentanter för andra länder.

### *Högkvarteret m.m.*

Nuvarande militära stabsorganisation sammanförs till ett högkvarter, varvid försvarsgrensstaberna avvecklas. Högkvarteret leder och samordnar den långsiktiga och den operativa planeringen samt förbandsproduktionen inom krigsmakten. Erforderliga tjänster köps av de till självständiga verk omorganiserade förvaltningarna. De organisatoriska förslagen framgår av fig. 2.

- Högkvarteret organiseras för att under Kungl. Maj:t ansvara för krigsmaktens programplanering. En planeringssektion, uppdelad i programenheter, leder den långsiktiga planerings- och studieverksamheten inom krigsmakten. Uppgifterna för organi-

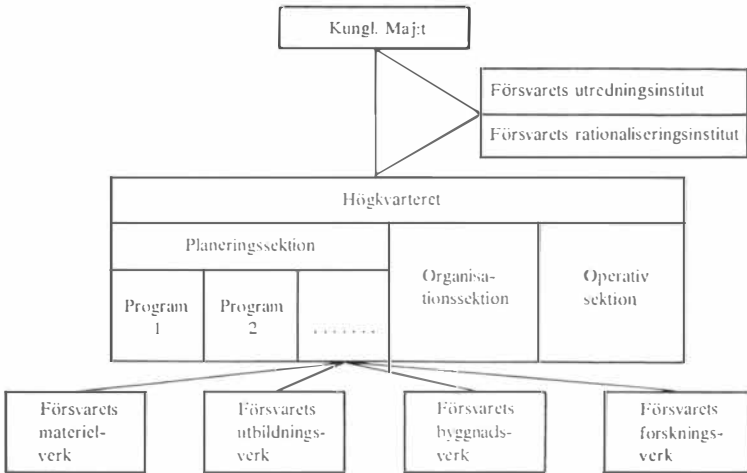


Fig. 2. Organisation av högkvarter m.m.<sup>1</sup>

sationssektionen och den operativa sektionen svarar mot ovan angivna ansvarsområden för motsvarande avdelningar inom försvarsdepartementet.

- Nuvarande förvaltningar m.m. omorganiserar till självständiga verk, som utför betalda uppdrag åt högkvarteret och svarar för krigsmaktens prestationsplanering.

<sup>1</sup> I denna organisation, liksom i boken i övrigt, har militärområdesstaberna utelämnats, då deras uppgifter förutsatts komma att i huvudsak bli begränsade till operativ ledning och planläggning.

# Ny atomdoktrin

Av Jan Prawitz

Den svenska atombomben, en gång planerad att göra Sverige till världens femte kärnvapenmakt, har numera blivit en teoretisk möjlighet utan aktualitet. Den civila atomenergiverksamheten, som skulle kunna utgöra grunden för en egen bombtillverkning, har steg för steg pacificerats utan återvändo. Sverige verkar för spridningsstopp i Genève och kan komma att skriva bort nyttjanderätten till det minimum av handlingsfrihet, som återstår. Sverige har avstått från kärnvapen, och de flesta andra har gjort likadant. Den framtida svenska politiken kan bero på om detta läge ändras. Det går inte att säga nej till svenska kärnvapen och sedan somna in. Vi svenskar måste ständigt hålla oss à jour med atomläget i andra länder och axla ett ansvar för att vår export av atombränslen inte används till bomber utomlands. En aktiv utåtriktad kärnvapenpolitik utan kärnvapen har redan etablerats som efterföljare till handlingsfriheten. På samma sätt bör varje nedrustningsåtgärd, som Sverige i fortsättningen biträder, medföra ett motsvarande aktivt och utåtriktat handlande inom säkerhetspolitiken.

## Handlingsfriheten

Tillverkningen av svenska kärnvapen kräver satsning på två fronter: framställning av kärnsprängämne och konstruktionsforskning. I förra fallet beslöts från början, att en eventuell militär tillverkning skulle sammankopplas med det civila atomprogrammet. Detta möjliggjorde ett av politiska skäl önskvärt flerårigt uppskov med beslut om anskaffning av kärnvapen, tills det civila programmet

hade byggts ut ytterligare, utan att man för den skull förlorade tid, om beslutet skulle bli positivt, eller pengar, om det bleve negativt. Sverige skaffade sig handlingsfrihet.

Andra skäl talade också för en samordning mellan militärt och civilt atomprogram. Att bygga en gasdiffusionsanläggning för framställning av höganrikat uran 235, den ena av de två tänkbara kärnsprängämnenena, var uteslutet på grund av de höga kostnaderna. Motsvarande franska anläggning i Pierrelatte har kostat över fem miljarder francs. Mera realistisk var den andra möjligheten, nämligen plutonium, som bildas i atomreaktorer parallellt med energi-produktionen. Sverige planerade för civilt bruk fyra reaktorer Adam, Eva, R3 och R4, som tillsammans skulle ge flera hundra kilo plutonium per år. För en vanlig atombomb åtgår sju kilo.

Framställning av atomkraft var på den tiden — 1950-talets slut — långt ifrån ekonomiskt lönsam men kunde bli det, om vapenplutonium såldes som biprodukt. Militära beställningar skulle snabba bareda befordra Sveriges atomprogram från kostnadskrävande forskningsprojekt till lönsam industri. Vidare var en inhemsk uranmalmsbrytning och "den svenska linjens" reaktorer med naturligt uran och tungt vatten ur civil synpunkt motiverade av handelspolitiska beredskapsskäl och ur militär synpunkt både tekniskt fördelaktiga och politiskt de enda tänkbara.

Helt inhemsk framställning av plutonium, syftet må vara civilt eller militärt, kräver en egen fullständig bränslecykel: urangruva med anriknings- och raffineringverk, bränsleelementfabrik, tungt vatten-fabrik, reaktor och plutoniumseparationsanläggning. För tillverkning och underhåll av kärnvapen krävs dessutom fabrik för framställning av plutoniummetall, sammansättning av laddningarna och regenerering av plutonium, som "åldrats" efter en tid i bomberna.

Men någon imponerande atomindustri enligt ovanstående modell har inte byggts upp. Sverige har ingen tungt vatten-fabrik, ty import blir billigare. Det plutonium som bildas i en reaktor med importerat tungt vatten är i regel avtalsenligt reserverat för fredliga ändamål och alltså ointressant ur kärnvapensynpunkt. Någon

separationsanläggning har inte heller byggts utan Sverige har i stället gått samman med tolv europeiska stater om en gemensam anläggning, Eurochimic, i Belgien. Plutonium, som lämnar denna, är fördragsenligt reserverat för fredligt bruk och står under kontroll.

Kontrollen består i att en internationell organisation eller ett exportland granskar materialbokföringen och gör inspektioner på platsen för att övertyga sig om att kontrollerat material inte används för andra ändamål, t.ex. militära, än som avsetts.

Först i slutet av 70-talet väntar man att det skall löna sig att bygga en separationsanläggning i Sverige. Mark för en sådan har reserverats i Sannäs på Västkusten. Uranmalmsbrytningen i Ranstad pågår i minskad skala och förslag har framförts att lägga ner driften helt. Det är mycket billigare att importera uran, och beredskapssynpunkten har kommit i ett annat läge, sedan man gått in för att anrika uranet, vilket ändå inte kan göras inom landet. Utvecklingen av kraftreaktorer har tagit längre tid, kostat mer och gått i annan riktning än som förutsågs för tio år sedan. Endast en kraftreaktor (Ågesta) är färdigställd och i drift.

Dessutom har reaktortekniken nu nått därhän, att det är möjligt att framställa atomkraft till konkurrenskraftiga priser utan att sälja vapenplutonium som biprodukt. Det är sådana reaktorer det svenska atomprogrammet i framtiden siktar på. Men dessa är inte av den svenska linjens typ. De drivs med importerat anrikt uran, vilket medför internationell kontroll och utesluter militär användning av bildat plutonium. Att ändra den reaktor i Marviken, som nu är under byggnad, till drift med inhemskt naturligt uran och inhemskt tungt vatten för att möjliggöra framställning av vapenplutonium jämsides med kraftproduktionen är inte lockande. Projektet skulle helt ändra karaktär och kraftproduktionen minska. Det är vidare tveksamt om det överhuvudtaget kommer att gå att anpassa de reaktorer, som står på programmet efter Marviken för framställning av vapenplutonium.

Därtill kommer att plutonium framställt i en ekonomiskt optimerad kraftreaktor knappast har vapenkvalitet. Halten av den

tyngre isotopen Pu 240 blir alltför hög, flera tiotal procent. För vapenbruk föredrar man material som inte har mer än några få procent. Men dilemmat uppstår inte. Det har visat sig, att det blir billigare att framställa vapenplutonium i en särskild militär reaktor. Besparingen blir flera miljoner kronor per bomb.

Utvecklingen har uppenbarligen gått ifrån principen om civil-militär atomsamordning. Utan tvekan är det rätt som sägs i ÖB 65: "De civila atomprogrammen utformas för närvarande utan några hänsyn till eventuella framtida önskemål om att kunna tillverka svenska kärnladdningar". En kärnvapentillverkning nu kräver en helt ny produktionskedja från början till slut. I stället för att närma oss den dag, då ett ställningstagande till svenska kärnladdningar måste ske för att inte tid skall förloras, skjuter vi nu framför oss en konstant forsknings- och tillverkningsperiod, vars längd kan uppskattas till cirka sju år.

Handelsministern sade i ett interpellationssvar den 28 februari 1967, att regeringen avser ställa "allt klyvbart material och alla atomenergianläggningar som finns i Sverige" under kontroll av det internationella atomenergiorganet i Wien, IAEA. Sverige förlorade inte med detta steg alla möjligheter till framställning av vapenplutonium fast det låter så. Den främsta betydelsen av hans uttalande var i stället att i utlandet undanröja varje misstanke att atomsamarbete med ett Sverige, som står högt på listan över potentiella kärnvapenmakter och som envist hävdar handlingsfrihetslinjen, skulle bidra till en svensk atomupprustning.

Deklarationen gällde endast redan befintliga anläggningar. Detta är också naturligt eftersom IAEA enligt sina statuter bara åtar sig att kontrollera bestämda anläggningar och deklarerade enheter. IAEA åtar sig inte att fara land och rike runt för att leta efter odeklarerade objekt. När nya objekt tillkommer i framtiden, kan Sverige anmäla dessa för kontroll eller låta bli; förutsatt givetvis, att kontroll inte avtalats med någon utländsk exportör. Med uranmalm och gruvor befattar sig IAEA-kontrollen inte heller. Uranet anmäls för kontroll allteftersom det produceras men kan också tas undan. Det går alltså fortfarande att bygga upp en

tillverkningskedja för vapenplutonium, baserad på inhemskt uran, utan att säga upp det avtal om kontroll, som skall slutas med IAEA. Ingenting hindrar Ranstad från att vara en civil-militär gruva. Men det är klart att den definition på begreppen "alla anläggningar" och "allt material", som skrivs in i kontrollavtalet med IAEA, kommer att bestämma hur mycket handlingsfrihet, som skall hållas öppen för framtiden.

Även om den praktiska möjligheten för en svensk tillverkning av vapenplutonium urholkats nästan helt, ger dock det svenska uranet, en av västvärldens största fyndigheter, en resthandlingsfrihet, som inte går att avskaffa. Denna rest kommer att finnas kvar latent, så länge uranet inte konsumerats, även om Sverige gör politiska åtaganden att inte skaffa kärnvapen, t.ex. genom att skriva på ett icke-spridningsavtal, och kan utnyttjas, om åtagandet upphör att gälla.

Hade Sverige i stället drivit utvecklingen av det civila atomprogrammet så att producerat plutonium kunnat användas för kärnvapen, hade detta dragit stora extra kostnader, som inte varit civilt motiverade. Att Sverige inte betalat priset kallar docent Rolf Björnerstedt för ett "nej i tysthet" till svenska kärnvapen. Nämda utveckling är knappast överraskande. Uppbyggnad av ett atomkraftprogram är inget billigt företag. Det kan självfallet vara frestande att i ett läge med begränsade anslag välja ett billigare alternativ även om Sverige därmed, på grund av internationella överensstämmelser, åtminstone tillfälligt måste acceptera en minskning av möjligheterna till framtida militär tillverkning. Men å andra sidan kommer det att bli svårt att senare motivera utgifter huvudsakligen avsedda för att återställa en förlorad handlingsfrihet så länge ett beslut om tillverkning av kärnvapen ter sig avlägset och detta även i ett finansiellt gynnsammare läge. Steg, som minskar handlingsfriheten, tenderar därför att bli steg utan återvändo. Det blir historikernas sak att klarlägga vad planer på (eller förhoppningar om) kärnvapentillverkning betytt för beslutet om den svenska linjen och hur politiska och ekonomiska skäl spelade in, när "tysta nej" senare klubbades.

Det bör också i detta sammanhang framhållas att den tidigare positiva militära inställningen till anskaffning av taktiska kärnvapen förutsatte att det civila atomprogrammet kunde utnyttjas i väsentlig utsträckning. Den ändring som inträffat i detta avseende och kostnaderna för ett rent militärt program har påverkat den militära bedömningen av kärnvapens värde inom den begränsade kostnadsramen för försvaret. Den i ÖB 65 framförda synen på svenska kärnvapen innehåller — till skillnad från ÖB 62 — inga krav på kärnvapen utan begränsas till förslag om vissa förberedelser för en *eventuell* framtida tillverkning.

## Skyddsforskning

Forskning och utveckling kommer att vara en nödvändig förberedelse för anskaffning av kärnvapen, så länge atommakterna strängt hemlighåller sina kunskaper om kärnvapentechnologi. En hel rad vetenskapliga problem måste vara lösta, innan det går att konstruera den första provladdningen. Men då Sverige avstod från tillverkning av kärnvapen och nöjde sig med handlingsfrihet, ville statsmakterna inte heller sätta igång ett stort forskningsprogram. Frågan var politiskt kontroversiell, och man visste ju inte heller, om någon tillverkning skulle bli av. Man beslöt att nöja sig med den kunskap om kärnladdningars konstruktion, som skulle bli en biprodukt till forskningen om hur befolkningen skall skyddas mot kärnvapenanfall. Denna senare forskning, som ändå måste bedrivas, består dels av en "ren skyddsdel" för studier av atomvapens verkningar och skyddet mot dessa, dels av en "bombdel" för "studier av faktorer av betydelse för bedömning av kärnladdningars stridstekniska utnyttjande". De sistnämnda studierna är avsedda att ge en överblick över vilka kärnvapen en fiende kan komma att sätta in mot Sverige liksom att bedöma vilken verkan dessa vapen kan ha. Denna forskning ger också kunskap om laddningars konstruktion av betydelse för en eventuell tillverkning av egna kärnvapen.

Ehuru denna kunskap självfallet måste få stora luckor, har Sverige dock haft ett ambitiöst program för bombdelen, vilken hittills kostat omkring 100 miljoner kronor. Moderna laboratorier för kärnfysik och kärnkemi har byggts. För de teoretiska arbetena har en stor datamaskinanläggning (IBM 7090) anskaffats. Viktiga data, som inte finns att tillgå i den öppna litteraturen, har kunnat tas fram.

Forskningen har inte väjt för sådana centrala problem som ”studiet av dynamiska förlopp och energibalans vid divergenta fissions- och fusionskedjereaktioner”, som det hette i en platsannons, eller i klartext: beräkning av atom- och vätebombsexplosioners förlopp. Metoder att drastiskt minska det radioaktiva nedfallet från en kärnexplosion genom tillsatser av olika kemikalier till bombkonstruktionen har upfunnits troligen först i världen. Därtill kommer, att en stor del av de vetenskapliga fakta angående fredlig atomteknik, som publiceras allt rikligare i den öppna litteraturen, är av väsentlig betydelse också för bombtillverkning. Uppgifter om ren kärnvapentechnik läcker också med jämna mellanrum ut från stormakterna.

Vid ett beslut om tillverkning måste man överskrida den gräns för tillåtna forskningsuppgifter, som nu omgärdar skyddsforskningen. Studier måste göras för att utröna vilka operativa och taktiska krav, som skall ställas på den svenska bomben (Sverige skulle inte ha råd med mer än en bombtyp). Konstruktionsarbete och detaljforskning måste utföras för den valda laddningen och den måste anpassas till vapenbäraren.

Förutsättningen för att konstruktionsforskningen snabbt skall komma igång är att man har tillräckligt med laboratorier, utrustning och kvalificerad personal i det ögonblick beslut fattas. Organisationen för skyddsforskningen kan därvid bilda bas för konstruktionsforskningen. Ju mera skyddsforskning, desto bättre beredskap och desto mera handlingsfrihet. Skyddsforskningens omfattning är emellertid begränsad. Överdimensionerad skyddsforskning på sparlåga vore kanske idealet. Beredskapssituationen skapar också ett problem av psykologisk natur: svårigheten att behålla kvali-

ficerad personal, sysselsatt med skyddsforskning i väntan på ett eventuellt beslut om konstruktionsforskning och kärnvapenprov, när ett sådant beslut ter sig allt mera avlägset. FOA:s atomavdelning har också förlorat flera av sina främsta krafter på bombsidan. I USA hade man liknande problem i samband med moratoriet i kärnvapenproven 1958—1961.

Det partiella provstoppsavtalet, som Sverige skrivit på, hindrar provexplosioner i atmosfären. Detta är knappast någon allvarlig begränsning, eftersom det går att göra de prov som behövs under jord. Prov i atmosfären är bara nödvändiga för att studera explosionens verkningar i fält, men eftersom så mycket om detta nu har publicerats, kan sådana prov undvaras. Prov under jord är dock i högsta grad önskvärda för att fastställa explosionsstyrkan hos den laddning, som skall tillverkas. Det skulle knappast vara tillfredsställande att planera militära operationer med en kärnladdning, vars sprängstyrka kan vara många gånger svagare eller starkare än man tänkt sig. Preliminära experiment kan dock göras med kritikalitetsförsök, ett slags kärnvapenprov utan explosion.

När allt klyvbart materiel, som finns i Sverige, inom kort ställs under IAEA-kontroll, så kommer detta också att gälla material, som används inom skyddsforskningen. IAEA-kontroll innebär, att materialet inte får användas på så sätt, att det befrämjar några militära syften. Hur detta skall tolkas bestäms av IAEA:s styrelse. Tendensen hittills har varit att koncentrera intresset på kontroll så att materialet inte används till kärnvapen, och att man inte lagt sig i syftet med forskning, där kontrollerat material används för mätningar och experiment. Man vet dock inte, om denna tendens skulle stå sig, ifall IAEA får ett militärt atomforskningsinstitut under kontroll. Om kritikalitetsförsök blir tillåtna är t.ex. en öppen fråga. Men det är troligt att en internationell organisation som IAEA kommer att föredra det säkra framför det osäkra, om dessa frågor skulle ställas på sin spets.

Man måste därför räkna med att i det ögonblick IAEA börjar kontrollera material, som nu är fritt från villkor beträffande användningen kan vissa inskränkningar bli aktuella för sådana forsk-

ningsobjekt, där klyvbart material används. Även för importerat material, som för närvarande står under bilateral kontroll, kan inskränkningar bli aktuella efter övergång till IAEA-kontroll. I princip kan nämligen en nationell kontrollmyndighet vara mer generös och informell i bedömningen än en internationell organisation. En nationell myndighet skulle också i motsats till IAEA kunna vara intresserad av att köpa sig insyn i den militära atomforskningen genom generös behandling av ur fredlighetssynpunkt tveksamma gränfall. Vidare skulle en nationell myndighet genom selektiv tillståndsgivning kunna försöka styra forskningen.

Däremot tycks det inte som om en svensk anslutning till ett förbud mot kärnvapnens spridning skulle påverka skyddsforskningen, åtminstone som avtalsförslagen nu är skrivna. Med ett sådant avtal följer visserligen IAEA-kontroll, men det får Sverige ändå på eget initiativ. Avtalet förbjuder bara tillverkning av kärnvapen. Både skyddsforskning och konstruktionsforskning utom provexplosioner blir tillåtna, såvida inte IAEA-kontrollen sätter en gräns. Enda svårigheten vore om Sverige av politiska skäl skulle finna det onödigt utmanande gentemot övriga avtalsparter att bibehålla en särskild sekretessbelagd militär atomforskning. IAEA-kontrollen minskar dock momentet av utmaning. Resultaten från skyddsforskning har värde även för fredlig atomteknik. En fastare sammanknytning mellan civil och militär atomforskning borde ytterligare dämpa eventuell irritation utomlands. Hela den svenska atomverksamhetens framtida utformning utreds för närvarande av 1966 års atomenergiutredning.

Sammanfattningsvis kommer även efter införande av IAEA-kontroll och anslutning till icke-spridningsavtal kunskapsunderlaget för en tillverkning av kärnvapen att visserligen ha många luckor men ständigt öka. Även om skyddsforskningen skulle inskränkas eller helt läggas ner, vilket varit på tal av finansiella skäl, skulle kunskapsunderlaget ändå fortsätta att öka på grund av den ständiga strömmen nypublicerad utländsk information. Brist på specialister kan dock minska handlingsfriheten.

## Spridningsstopp

Ovanstående analys leder till slutsatsen att frågan huruvida Sverige skall underteckna ett icke-spridningsavtal eller ej har mycket litet att göra med frågan om svenska kärnvapen, såsom den nu ligger till. Regeringen har upprepade gånger förklarat, att tillverkning av kärnvapen saknar aktualitet. Ett undertecknande ändrar därför inga planer. Den grund som nu finns att utgå ifrån för en eventuell tillverkning, uranfyndighet och atomteknik, kommer att finnas kvar antingen Sverige skriver på eller inte. Om Sverige vill tillverka kärnvapen i framtiden, kan avtalet sägas upp. Tiden från beslut om tillverkning tills den första provexplosionen blir aktuell, är många år, medan avtalets uppsägningstid blott är några månader. Det går dessutom att göra en rad förberedelser, sådana som föreslagits i ÖB 65, utan att säga upp avtalet. Ett undertecknande avskaffar ingen fysisk handlingsfrihet som finns nu. Inte heller som instrument att säga ett definitivt nej till svenska kärnvapen är ett undertecknande meningsfullt. Handlingsfriheten stoppas ju bara i malpåse. Det är bara om Sverige omgående skulle vilja skaffa kärnvapen som det blir tveksamt med en signatur.

Sveriges läge härvidlag är unikt. Bara ett fåtal länder är självförsörjande med både uran och atomteknik. Denna situation har stora fördelar även på det civila atomområdet. Vi har även där en handlingsfrihet: att välja den svenska linjen, om vi inte kan uppnå fördelaktiga leveranser av bränslen.

I själva verket kommer Sverige inom ramen för ett icke-spridningsavtal att ha kvar ett betydande manöverutrymme, som kan användas som instrument i utrikespolitiken eller för att stärka landets beredskap, om det strategiska läget skulle motivera detta. Ett numera inaktuellt och helt teoretiskt exempel får belysa detta:

Ett förslag i debatten om begränsning av kärnvapeninnehav gick ut på att icke-kärnvapenmakterna skulle avstå från att skaffa sig kärnvapen under en begränsad tid. Under denna tid skulle kärnvapenmakterna komma överens om rustningsbegränsande åtgärder för egen del såsom fullständigt provstopp och produktionsstopp för klyvbart material avsett för vapenbruk. Detta

borde i sin tur göra icke-kärnvapenmakterna villiga att permanenta moratoriet med ett avtal om spridningsstopp. Om kärnvapenmakternas överenskommelse däremot ej blev av, skulle icke-kärnvapenmakterna kunna återta sin rätt att skaffa kärnvapen. Hotet om att moratoriet kunde upphöra skulle utgöra en påtryckning på kärnvapenmakterna att överenskomma om sådana åtgärder.

Den omständigheten, att anskaffningsrätten skulle kunna återfås sedan viss tid gått, skulle kunna motivera icke-kärnvapenmakterna att vidta en kategori åtgärder avsedda att stärka den tekniska bakgrunden för den handlingsfrihet som då skulle kunna utnyttjas. Syftet härmed skulle vara tvåfaldigt: dels skulle sådana åtgärder förstärka påtryckningen på kärnvapenmakterna, dels skulle de utgöra en försäkring mot att ha kommit i ett sämre läge om moratoriet tilläts upphöra. Det sista motivet blir viktigare ju längre moratorietider det är frågan om. Sådana åtgärder kan vidtagas utan överenskommelse med någon annan stat.

För Sveriges del skulle man kunna tänka sig ett helt eller delvis förverkligande av förslaget enligt ÖB 65 om "sådana förberedelser, att tiden mellan beslut om tillverkning och leverans av första kärnladdningen nedbringas till ett fåtal år". Om moratoriet tilläts upphöra skulle vi då ha mer handlingsfrihet än vid dess början. En annan åtgärd, som säkert skulle ha stort demonstrationsvärde utåt är ett offentliggörande av var mark reserverats för eventuella framtida kärnvapenprov. Om kärnvapenmakterna gör upp om åtgärder på sin sida och moratoriet övergår i ett icke-spridningsavtal kommer kostnaderna för våra åtgärder ändå att kunna vara motiverade, om de haft betydelse för denna utveckling.

Inrikespolitiskt är åtgärder av ovannämnt slag säkert lika kontroversiella som frågan om svenska kärnvapen i övrigt. Upprustning syftande till nedrustning, vilket det ju är frågan om, utgör givetvis alltid ett dilemma. Per Ahlmarks bok "Den svenska atomvapendebatten" (Aldus Sth 65) redovisar i ett kapitel den offentliga debatten om "internationella förhandlingar om atomvapen". Men denna debatt synes inte ha fördjupat sig i det här föreliggande problemet, nämligen hur Sverige i en situation, där landet förbundet sig att under en viss tid inte tillverka några kärnvapen, skall ställa sig till forskning och vissa förberedelser för en eventuell framtida tillverkning i syfte att förmå atommakterna till sådana överenskommelser att denna tillverkning aldrig blir aktuell.

Man kan tänka sig många liknande exempel.

## Ny atomdoktrin

Sverige har avstått från kärnvapen därför att det politiska och strategiska läget har motiverat detta. Den omständigheten att de allra flesta andra stater också avstått är en starkt bidragande orsak därtill. Kärnvapenmakternas uppträdande har också spelat in, särskilt överenskommelsen om partiellt provstopp, till vilken också Sverige anslutit sig. Grunden för denna politik är att förutsättningarna bibehålls. Det blir i Sveriges intresse dels att hålla sig under rättad om att så är fallet, dels att i den mån det är möjligt bidra till att läget bibehålls eller förbättras. Att Sverige avstår från kärnvapen och stoppar handlingsfriheten i malpåse är ingen isolerad åtgärd utan samband med omvärlden. Ett nej till egna kärnvapen måste också medföra ett nej till andras kärnvapen. I själva verket har Sverige också sagt detta på nedrustningskonferensen och i praktisk politik. Exempel på sådan praktisk politik är krav på uteslutande fredlig användning och kontroll vid export av reaktorer och atombränsle, flygvapnets och FOA:s insamling av radioaktivt stoft från kärnvapenprov, uppsättning av ett seismiskt kors i Värmland och initiativ till en global detekteringsklubb. Men denna nya kärnvapenpolitik, lika fri från egna kärnvapen som handlingsfrihetslinjen, har aldrig sammanfattats och upphöjts till doktrin.

## Uppföljning av atomläget

Att hålla sig à jour med det civila atomläget är ingen svår uppgift, men den får växande omfattning allt eftersom atomkraft blir vanligare. Fackpressens notisavdelningar täcker systematiskt varje förändring i atomkraftprogrammen. Studiebesök och konferenser avlöser varandra. Det förekommer att länder, som exporterar reaktorer och atombränsle, lämnar upplysning om detta till varandra och till IAEA. Men om bevakningen skall ha ett säkerhetspolitiskt värde vid bedömning av hithörande försvars-, utrikes- och handelsfrågor, om atomklubben håller på att få en ny medlem eller vid

säkerhetspolitisk värdering av atombränsleexport, måste den syfta till en systematisk överblick, varför någon instans måste ha ansvaret för verksamheten.

Men export av atombränslen är inte bara en säkerhetspolitisk fråga även om den stora strategiska vikt, som kärnvapnen har, lätt ger säkerhetsfrågorna prioritet. Starka handelspolitiska intressen gör sig självklart också gällande. I själva verket måste målet för säkerhetspolitiken härvidlag vara att upprätta sådana förhållanden att ifrågasvarande export blir en *enbart* ekonomisk fråga. Till dess detta har skett kan det dock inte hjälpas att beslut i berörda exportfrågor måste baseras på både säkerhetspolitiska och handelspolitiska överväganden. Man kan också spekulera i att Sveriges uranexport en gång i framtiden kunde bli så stor, att den i och för sig fick en allmänt strategisk betydelse, som järnhanteringen i olika omgångar hade, och att i ett sådant läge säkerhetssynpunkter på ett högre plan skulle göra sig gällande.

Vilka synpunkter som än kommer att dominera och vem som än kommer att ha ansvaret för politiken, så kommer det att under lång tid finnas ett behov att samordna olika säkerhets- och handels-synpunkter vid de beslut som skall fattas. Men kunskapsunderlaget är ett och detsamma. Ett gemensamt uppföljningsorgan, som tjänar alla inblandade intressenter, vore därför den rationella lösningen. För närvarande finns viss sådan verksamhet vid försvarets forskningsanstalt och vid AB Atomenergi.

## IAEA-kontroll

Det är vanligt att länder, som exporterar reaktorer och atombränsle, tar på sig ett ansvar att inte bidra till någon kärnvapentillverkning utomlands genom att kräva uteslutande fredlig användning och kontroll. Som antytts ovan har även Sverige tagit på sig ett sådant ansvar och det finns enligt mångas mening all anledning att göra detta. Sveriges egna uranfyndigheter är mycket stora, närmare en miljon ton. För närvarande kan Sverige inte framställa

uran till konkurrenskraftiga priser, men detta väntar man skall ändra sig på 70-talet. Om bara en del av denna stora uranmängd användes för kärnvapen utomlands skulle det få en strategisk effekt många gånger större än vad någonsin några svenska kärnvapen skulle kunna få. Det säkerhetspolitiska ansvar vi tar på oss måste vi utöva överallt i världen dit vi exporterar. Även Sverige kan alltså få ett ansvar öster om Suez.

Redan i samarbetsavtalet med Kanada, undertecknat i september 1962, finns en rätt för Sverige att sända inspektörer. Men det räcker inte att Sverige självt är övertygat om, att det som exporteras, uteslutande tjänar fredliga syften. Icke-spridningspolitiken är en världsangelägenhet. Sverige måste också göra troligt utåt att det inte äventyrar andras säkerhet genom sin atomexport. Detta kan ske genom att kontrollfunktionen överlätes på IAEA som har närmare hundra medlemsländer. IAEA har byggt upp en särskild avdelning för att betjäna medlemmarna med kontrollservice och siktar på att täcka hela världens civila atomenergiverksamhet.

Då IAEA:s reviderade kontrollbestämmelser stadfästes på organisationens nionde generalkonferens i Tokyo i september 1965 sade Sveriges representant att "svensk industri offererar nu kärnkraftverk på världsmarknaden och Sveriges regering väntar sig att IAEA:s kontrollsystem skall utgöra en ram för denna aktivitet".

I oktober 1965 yttrade dåvarande ambassadören Alva Myrdal i FN:s generalförsamling att "vi betraktar det som högst önskvärt att alla stater som är parter till bilaterala avtal [på atomområdet] antingen som importörer eller som exportörer av kraftverk och bränsleelement, kräver att sådana avtal underkastas IAEA-kontroll". Hon har senare upprepat denna uppfattning vid ett flertal tillfällen både i generalförsamlingen och på nedrustningskonferensen.

I mars 1966 förklarade handelsminister Lange i riksdagen att "de utländska intressenter, som spekulerat i att få köpa svenska reaktorer, har varit medvetna om att vi uppställt som villkor just kontroll av den internationella atommyndigheten IAEA i Wien".

Dessa principer har tillämpats även vis-à-vis kärnvapenmakter.

Sannolikheten för att exporterat uran och plutonium skall komma till militär användning är ju större i dessa länder än i de atomfria, eftersom de förra har en kärnvapenindustri igång. Inte så att Sverige kan hindra dem från att göra fler kärnvapen. Politiken leder dock till att svensk export inte berör kärnvapenmakternas militära sektor. Om alla exportörer tillämpar denna politik, kan deras vapenprogram fördyras och försvåras. I det nyligen ingångna atomavtalet mellan Sverige och USA förutses vidare, att plutonium, framställt i Sverige med uran av amerikanskt ursprung, skall vara kontrollerat av IAEA, även om det köps tillbaka till USA. Sverige krävde även IAEA-kontroll vid förhandlingar med Frankrike om leverans av ca 50 ton uran per år från Ranstadgruvan, men då fransmännen ej kunde acceptera detta villkor, blev det ingen affär. I fallet Frankrike spelar även det partiella provstoppsavtalet in. Enligt detta är det förbjudet att "försorsaka, uppmuntra eller på något sätt delta i något kärnvapenprov", som täcks av avtalet. Den som exporterar kontrollfritt till Frankrike kan alltså bli anklagad för brott mot provstoppsavtalet, så länge den franska provverksamheten i atmosfären pågår.

En förutsättning för att kontroll skall få full effekt är att alla exportörer kräver samma kontroll. En bränsleproducent som säljer kontrollfritt gör andras kontrollsträvanden delvis meningslösa, eftersom den som avser att göra kärnvapen då skulle kunna köpa nödigt material i alla fall.

Producenterna ställs ibland inför valet att sälja kontrollfritt eller att inte sälja alls. Ett bra exempel på detta är en fransk framställning som köp i Kanada av 50 000 ton uran värt över en halv miljard dollar. Frankrike accepterade inte den kontroll Kanada krävde och det blev ingen affär. De säkerhetspolitiska hänsynen gick före. För att komma ifrån ekonomiskt osunda spekulationer i kontrollfrihet är det angeläget att alla exportörer tillämpar samma kontrollnormer eller iakttar en gemensam *uranmoral*.

## Euratom-problemet

En annan svårighet som kan uppstå är konkurrens mellan olika kontrollsystem. För Sverige är detta högaktuellt eftersom EEC-länderna inte accepterar IAEA-kontroll på sitt territorium utan endast den kontroll, som utövas av dess eget atomorgan Euratom. Detta innebär att Sverige efter att ha accepterat IAEA-kontroll i princip inte skulle kunna exportera bränsle och utrustning till sexstatsmarknaden och att det i praktiken inte skulle bli möjligt för oss att upparbeta bränsle i Eurochimicanläggningen, som kostat Sverige 17 miljoner kronor. Frågan har stor vikt eftersom Europa väntas komma att utgöra halva världsmarknaden på atomområdet.

Grundfrågan i detta problem är i vad mån länder utanför EEC skall godta Euratom-kontroll som en garanti för uteslutande fredlig användning. För det första måste man då konstatera att Euratom-kontrollen enligt stadgan inte i och för sig garanterar fredlig användning utan endast den användning, som förbrukaren uppger. Eftersom kontrollen tekniskt sett är likvärdig med IAEA:s ger detta samma garanti som IAEA-kontroll åt exportören om han krävt fredlig användning, men inte åt omvärlden utanför EEC, såvida inte detta krav görs känt på annat sätt. Om olika exportörer inlägger olika mening i begreppet fredlig användning får man lätt överskådliga förhållanden med bristande förtroende utåt som följd. En annan olägenhet med systemet är att Euratom kan ändra sitt kontrollsystem utan att en exportör utanför de sex kan inverka på detta. Om alla hade lika stort förtroende för Euratom som för IAEA och kontrollen innehållsmässigt vore lika, skulle man kunna tänka sig världen uppdelad i två delar, de sex och resten, kontrollerade av Euratom respektive IAEA. Men så länge t.ex. östblocket ställer sig negativt till Euratom måste en sådan uppdelning te sig otillfredsställande.

Förtroendet utanför EEC för Euratom-kontrollen ökas av dess höga tekniska kvalitet. Detta gör det omöjligt för en av sexstaterna att överträda ett kontrollerat åtagande utan att de övriga märker detta. EEC-länderna anses också ha ett eget intresse av att överva-

ka varandra. Det blir först om sexstaterna skulle få ett gemensamt intresse av att åsidosätta åtaganden om fredlig användning som kontrollen blir illusorisk. Vidare måste det faktum, att USA med sina stora möjligheter till allmän insyn, har gått med på Euratomkontroll av amerikanskt bränsle, stärka förtroendet för Euratomkontroll i omvärldens ögon, så länge USA fortsätter sin nuvarande kärnvapenpolitik mot Frankrike och Västtyskland. Förtroendet minskas däremot av att Frankrike ej deltar i nedrustningskonferensen och inte har undertecknat provstoppsavtalet.

Om Euratom vidhåller sin ståndpunkt i kontrollfrågan kan svensk export till EEC-länderna indelas i tre kategorier ur nedrustningssynpunkt:

1. Leveranser av bränsle till EEC (t.ex. till Eurochemic) för bearbetning för senare utförsel ur EEC. Materialet stannar då bara en tid i området, och mängden material blir begränsad.
2. Leveranser av bränsle av amerikanskt eller brittiskt ursprung till EEC för stadigvarande uppehåll där. Eftersom varje sådan leverans måste godkännas i förväg av USA respektive Storbritannien, som har betydande insyn i Euratoms förhållanden, får vi samma garantier som ursprungsländerna accepterar.
3. Leveranser av bränsle och anläggningar av svenskt ursprung till EEC för stadigvarande uppehåll där. Sverige kan knappast få samma överblick över och inflytande på Euratoms förhållanden, som USA eller Storbritannien. Om detta ändå är acceptabelt eller inte är en politisk fråga.

Handelsministern har i sitt tidigare omnämnda interpellations-svar den 28 februari 1967 angivit riktlinjerna för Sveriges politik:

I princip uppställer vi också som villkor att material och anläggningar som levereras till utlandet skall underkastas IAEA-kontroll. Sexstatsländerna har emellertid som jag redan anfört inte godtagit IAEA-kontroll, och IAEA har ej heller godkänt Euratom-kontrollen som likvärdig med sin egen kontroll. Därför kan det bli nödvändigt att under en övergångstid söka finna särskilda former för kontrollen, så att svensk export till sexstatsmarknaden av bränsleelement och reaktorutrustning för fredligt bruk inte kommer i en sämre situation än motsvarande export från Förenta staterna, Stor-

britannien och Kanada. Dessa länder har i avbidan på en harmonisering av de olika säkerhetssystemen överlåtit kontrollen av sin materiel inom sextatsområdet till Euratom. En provisorisk lösning för att tillgodose våra kommersiella intressen måste emellertid utformas så att harmoniseringen av de olika säkerhetssystemen inte fördröjs.

Alla dessa problem kan synas svåra och komplicerade, men det finns dock ett visst hopp om att man i ett avtal om spridningsstopp skall nå en allmän överenskommelse som formaliserar uranmoralen och reglerar olika kontrollsystems inbördes förhållanden.

Den 31 augusti 1967 lade Sveriges representant, statsrådet Alva Myrdal, fram ett förslag till kontrollartikel för ett icke-spridningsavtal på nedrustningskonferensen i Genève. Sverige föreslog då, att *all* kontroll efter en övergångstid på 3 år skall utföras genom IAEA och att *all* export och import underställs IAEA:s kontroll, oavsett vilka de inblandade länderna är. Förslaget innebär, att civil atomverksamhet givits prioritet framför militär, där olika intressen kommer i konflikt med varandra, och att civil och militär atomverksamhet så långt möjligt hålls isär.

## Leverantörsansvar

Vid en diskussion av kontrollfrågorna bör man ha i minnet, att kontroll bara är ett underrättelsesätt för att upptäcka, om någon överträder åtaganden om fredlig användning. Kontrollen kan inte hindra överträdelse. Det enda IAEA kan göra, om det upptäcks att klyvbart material, som står under kontroll, inte redovisas på avtalat sätt, är att slå larm i FN:s säkerhetsråd. För att minska riskerna för att någon genom en kupp tar i anspråk kontrollerat plutonium för att göra kärnvapen brukar leverantören uppställa en rad villkor vid sidan om kontroll. Till sist är det ju endast den, som har den fysiska makten att leverera eller inte leverera, som kan axla det yttersta ansvaret.

Det viktigaste av dessa är den även av ekonomiska skäl motiverade rätten att köpa tillbaka allt plutonium, som producerats med levererat uran och som kunden inte omgående behöver för

sitt civila atomprogram. Därigenom behöver leverantören inte få något ansvar för överskottslager av plutonium utomlands. För små länder med stora urantillgångar som Sverige kan detta skapa ekonomiska bekymmer. Man har helt enkelt inte råd att köpa tillbaka allt plutonium, som bildas ur det exporterade uranet. Man får försöka att planera sin handel med både uran och plutonium, så att även lagren hemma blir små. Detta kan komma att ställa krav på prispolitiken. Man kan få en "säkerhetspolitisk kostnad".

Andra vanliga leverantörsvillkor är krav att på förhand få godkänna de projekt, som det levererade bränslet skall användas till, de anläggningar, där levererat bränsle efter användning skall upparbetas och bildat plutonium extraheras samt reexport till tredje land. Syftet med dessa villkor är främst att skaffa en möjlighet att bedöma om de projekt man levererar till är rent fredliga och om förhållandena medger effektiv kontroll.

Till sist kan nämnas, att kärnvapenmakterna hittills hemlighållit metoder för framställning av höganrikat uran 235 i avsikt att försvåra för andra stater att själva skaffa sig denna möjlighet, vilket skulle föra dem ett stort steg närmare en eventuell tillverkning av kärnvapen. För Sveriges del kan frågan om sådan sekretess bli aktuell, om vi i framtiden skulle sätta i gång forskning med gascentrifuger eller gasdiffusion. Information om ren kärnvapentechnik måste av samma skäl också hemlighållas.

## Sverige, EEC och kärnvapen

Frågan om Sveriges kärnvapenpolitik aktualiseras ur en annan syn vinkel, om landet skulle vinna inträde i EEC och Euratom. Överstatliga myndigheter skulle då kunna överta en del eller hela det säkerhetspolitiska ansvaret för svenskt uran.

Enligt Euratomstadgans bokstav har Euratoms överstatliga försörjningsbyrå optionsrätt på allt uran, som produceras inom gemenskapen, ensamrätt att ingå avtal om leverans av klyvbart material från länder inom och utom gemenskapen samt äganderätt till

allt anrikat uran och allt plutonium, som finns inom gemenskapen, såvida det inte uttryckligen reserverats för militära ändamål. Byrån är skyldig att om möjligt leverera det material gemenskapens förbrukare beställer och får därvid inte ge någon "en diskriminerande behandling, grundad på den [av förbrukaren] tillämnade användningen av de begärda leveranserna, såvida icke denna användning är olovlig eller befinns strida mot villkor som av leverantörer utanför gemenskapen uppställts för leveransen i fråga". Producenter utanför gemenskapen kan naturligtvis kräva fredlig användning som villkor för leverans. Med *olovlig* menas dels användning, som strider mot gällande lagar, t.ex. strålskyddsbestämmelser och dels mot internationella åtaganden, t.ex. nedrustningsavtal. Formuleringen innebär att Västtyskland, som har av sagt sig rätt att göra kärnvapen, utestängs från försörjning med klyvbart material för vapenändamål, medan Frankrike garanteras sådan försörjning.

Byråns monopolställning tillkom för att säkerställa en rättvis fördelning av klyvbart material i vad man trodde skulle bli en brist-situation. Det blev istället överproduktion av uran på världsmarknaden. Byrån har inte helt utnyttjats enligt stadgans bokstav. Leveranser vid sidan om byrån har börjat bli regel. Förslag har t.o.m. väckts att avskaffa monopolbestämmelserna, åtminstone så länge det råder överproduktion på uran, men det har stannat vid förslag.

På uran och plutonium utan villkor om fredlig användning är det dock inget överutbud. En Euratommedlem, som avser att göra kärnvapen, kan bli hänvisad till fyndigheter inom gemenskapen som enda alternativ. Om Sverige blev medlem av Euratom, skulle landet enligt stadgans bokstav kunna komma i det läget, att den överstatliga försörjningsbyrån tog i anspråk svenskt uran eller plutonium, framställt med hjälp av svenskt uran, för leverans till andra medlemmars vapentillverkning, utan att Sverige kunde säga nej. Om ett avtal uppnås om stopp för kärnvapnens spridning, blir dock byrån förhindrad att leverera för vapenändamål till de icke-kärnvapenmakter, som skriver på.

Sakens strategiska vikt framgår av att Sveriges uranfyndigheter är cirka tio gånger så stora, som de som nu finns på Euratoms ter-

ritorium, och tillräckligt stora för att bygga upp ett kärnvapen av supermaktsklass. EEC-debatten sommaren 1967 frambringade också tanken, att Sverige skulle använda uranets strategiska betydelse som lockbete för att lättare vinna inträde i EEC. Om gemensamma marknaden utestängdes från tillförsel av uran för vapenändamål utifrån, skulle det inte finnas någon möjlighet för ett politiskt förenat Europa eller en politiskt integrerad kärna i ett utvidgat EEC att bli en militär supermakt annat än genom svensk anslutning. Det ser ut som om det icke-spridningsavtal, som nu kan komma att slutas, väl förbjuder enskilda länder att skaffa kärnvapen, medan det är oklart hur framtida federationer, där en kärnvapenmakt ingår, skall behandlas. Oklarheten är tillkommen just för att lämna öppen en möjlighet för ett framtida enat Europa, där Frankrike och kanske England ingår, att bli en militär supermakt.

Att använda uranet som lockbete skulle strida mot den politik Sverige hittills fört, men det skulle förmodligen också vara en dålig politisk affär. Det svenska uranet representerar en potentiell militärmakt, som är så enorm, att mer än enbart inträde i EEC skulle kunna krävas i utbyte.

Antingen Sverige vill kräva uteslutande fredlig användning eller locka med militär sådan, kommer saken upp vid de förhandlingar, som måste föregå ett inträde i EEC. Med tanke på den centrala roll, som atomfrågorna spelade, då England vägrades inträde 1963, får man anta att hela det säkerhetspolitiska atomkomplexet i alla fall kommer upp, om EEC skall utvidgas. Euratoms stadga kommer då säkert att anpassas till den uppgörelse i stort, som då uppnås. Men det inflytande, som Sverige kan ha vid förhandlingarna, skall inte underskattas.

## Provstopp

Frågan om provstopp hänger intimt samman med frågan om spridningsstopp. En av förutsättningarna för Sveriges nuvarande inställning till egna kärnvapen är att det partiella provstoppsavtalet,

till vilket Sverige också anslutit sig, fortsätter att vara i kraft. Det är därför av intresse att känna till om någon brutit mot provstoppsavtalet eller om det hotas indirekt genom att de två kärnvapenmakter, som inte anslutit sig, Frankrike och Kina, utför prov i sådan omfattning, att andra avtalsparter blir allvarligt oroad. Ett väsentligt bidrag till Sveriges kunskap härvidlag erhålls från den insamling och analys av radioaktivt stoft i luft och nederbörd, som utförs av försvarets forskningsanstalt i samarbete med flygvapnet. Denna verksamhet möjliggör en tämligen närgående inblick i vad för slags kärnexplosioner som företas.

Enligt provstoppsavtalet är även sådana underjordsprov förbjudna, som förorsakar radioaktivitet utanför provarlandets gränser. Ett par sådana fall, s.k. tekniska brott mot provstoppsavtalet, har förekommit troligen oavsiktligt på grund av missöden. I ett av dessa fall var svensk radioaktivitetsövervakning först med att ofentliggöra händelsen.

Genom att regelmässigt publicera resultaten från dessa vetenskapliga undersökningar bidrar Sverige även till att andra länder, som har samma intressen, och världsoptionen kan få en bild av vad som inträffar.

När det fullständiga provstoppsavtal, som man nu vill nå överenskommelse om, blir verklighet, kommer Sveriges intresse av kontroll att ytterligare accentueras. Som en förberedelse härför finns långt framskridna planer på att bygga ett s.k. seismiskt kors i Värmland för att registrera sådana seismiska vågor, som utgår från kärnexplosioner under jord. Dessa vågor är de enda indikationer på att ett underjordsprov har ägt rum, som når utanför provarlandets gränser. Men för att göra säkra analyser av registrerade seismiska händelser (de flesta kommer att vara jordbävningar) behövs data från flera observationsplatser runt händelsen. Sverige och de flesta andra länder behöver därför införskaffa sådana data från andra länder. Det blir ett gemensamt internationellt intresse att delta i ett utbyte av seismiska data. Sverige tog i början av 1966 initiativ till att organisera ett sådant utbyte, detekteringsklubben, genom att anordna en konferens i Stockholm i maj samma år.

Genom ett sådant samarbete kan man i första hand uppnå fem huvudsyften:

1. Förbättra data-läget i världen för att höja den seismiska kontrollmetodens kapacitet och därigenom minska behovet av inspektion på platsen i syfte att bereda mark för ett fullständigt provstoppsavtal.
2. Möjliggöra kontinuerlig insyn i kontrollverksamheten för alla ett provstoppsavtals signatärstater genom att göra förstklassiga registreringar av seismiska händelser över hela jorden allmänt tillgängliga.
3. Bereda de stater, som så önskar, möjlighet att påverka kontrollstandarden genom att göra egna registreringar.
4. Möjliggöra för stater, på vilkas territorier jordbävningar i framtiden kommer att inträffa, att med hjälp av data utifrån, söka befria sig från eventuella misstankar att ha brutit ett provstoppsavtal.
5. Stödja vetenskaplig forskning angående detektering och identifiering.

Skandinavien är särskilt välbeläget för ett seismiskt kors. Räckvidden för ett sådant är 10 000 km, dvs. halva jordklotet. Ett seismiskt kors här kommer att täcka Europa, Nord- och Mellanamerika, en remsa av norra Sydamerika, Afrika utom Sydafrika och Asien utom de sydligaste indonesiska öarna. Vårt läge gör våra data speciellt begärliga internationellt. I Norge planerar man att bygga en mycket stor anläggning (superkors) med amerikanska medel. Det kan kanske tyckas vara onödigt att då även bygga ett ordinarie kors i Sverige på grund av de långa räckvidderna. Samma saker skulle ju upptäckas. Ur trovärdighetssynpunkt är det emellertid väsentligt med en dubblering, särskilt som den ena anläggningen satts upp av en av de stater som speciellt skall övervakas. Vetenskapliga skäl talar dessutom för en dubblering. I detta sammanhang bör också påpekas att seismologiska institutionen i Uppsala skaffat sig världsrykte genom att ofta vara först med upptäckta kärnvapenprov.

Det förekommer också ett nordiskt samarbete på detekteringsområdet. Inom ramen för ett sådant finns möjlighet att lämna ett väsentligt bidrag till kontrollverksamheten i världen genom att placera goda seismiska stationer inte bara i Skandinavien utan också på Spetsbergen, på Gröland och på de norska territorierna i Antarktis.

## Slutord

Kärnvapenfrågan är det bästa exemplet på hur nedrustningspolitik och nedrustningsavtal kommer in som element i säkerhetspolitiken. Den visar hur den svenska utrikespolitiken i ett praktiskt fall inriktas mot att påverka miljön. Men den visar också påtagligt den växelverkan som finns mellan utrikespolitik och försvarspolitik. Problemet är generellt, vilket inte skall undanskymmas av bristen på nedrustning. Om man i en framtid får en rikare flora av avtal om rustningsbegränsningar och nedrustning, fås precis samma problemställning på nya områden. Perspektivet måste vidgas från frågorna om egen materialanskaffning och Nordeuropas säkerhet till global överblick och i förekommande fall globalt ansvar.

Det är inte *våra* nedrustningsåtgärder i och för sig som motiverar denna slutsats. Hade Sverige fört en rent fransk atompolitik, tillverkat kärnvapen, utfört provexplosioner, även i atmosfären, och inte biträtt förhandlingarna om spridningsstopp, så hade det ändå varit i Sveriges och världens intresse att andra stater inte skaffade kärnvapen och att andra respekterade provstoppsavtalet. Men det är den allmänna uppslutningen kring nedrustningsåtgärderna som gör de svenska ansträngningarna meningsfulla och verkningsfulla.

## Modeller för offentlig resursfördelning<sup>1</sup>

Av tradition har resursfördelningsbesluten inom den privata sektorn fått en annan utformning än inom den offentliga. I den förstnämnda har man i stort sett förlitat sig på marknader med prisbildning. Inom den offentliga sektorn har man däremot i huvudsak arbetat med administrativa rutiner, ofta utan explicita kalkyler av vinster, intäkter och kostnader. Detta innebär alltså en dualism mellan å ena sidan en sektor med privat äganderätt, vinstmotiv och prissystem och å andra sidan en sektor med offentligt ägande, "samhällsnytta" som ledstjärna och utan priser. Man kan emellertid tala om en ökad insikt under senare år — inte minst som en följd av bl.a. Langes och Liebermans insatser i öststaterna — om att möjligheterna att utnyttja ett prissystem ej omedelbart sammanhänger med privat äganderätt, och att vinstmaximering under vissa förhållanden är ett lämpligt rättesnöre även för offentliga myndigheter. Erfarenheter från storföretag, som accepterat olika slag av intern prissättning, har också understrukit, att prissystemets roll inte är begränsad till marknader av traditionell typ.

Den roll hos prissystemet, som man starkast brukar understryka i diskussioner kring intern prissättning, är informationsförmedlingen. Ett effektivt fungerande prissystem kan ses som ett medel för att inom en komplex organisation förena en långt gående decentralisering och anknytning till naturliga och välkända incitament med ett bibehållande av central koordinering och en begränsad administrativ informationsbehandling. Man har ofta liknat ett fungeran-

<sup>1</sup> Framställningen i detta appendix är i huvudsak hämtad från Ståhl, I. & Ysander, B.-C.: *Allmänna principer för planering och stridsekonomisk värdering*, FOA P rapport C-8171-11.

de prissystem med en billig datamaskin, som under kort tid lyckas lösa simultana optimeringsproblem av en storleksordning och komplexitet, som kanske aldrig kan klaras av konstruerade maskiner.

Vi utgår i det följande från att en offentlig sektor eller organisation — vars arbetsområde kan vara exempelvis försvar, undervisning eller arbetsmarknad — kan beskrivas som ett produktionssystem, vilket med en rad skilda processer (eller aktiviteter) kan producera ett antal olika produkter. För produktionen åtgår resurser, som disponeras i begränsad mängd. Därutöver kan tillkomma planeringsrestriktioner av annan typ. Produktionsresultatet kan varieras och olika produktionskombinationer värderas olika. Det ekonomiska problemet är därvid att nå bästa sammansatta produktionsresultat med hänsyn dels till de begränsningar som produktionstekniken innebär, dels till att produktionsfaktorererna — utgångsresurserna — är begränsade.

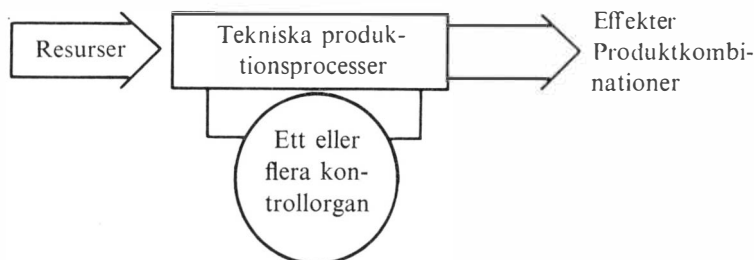


Fig. 1. Principiellt organisationsschema.

Ett optimeringsproblem av detta slag kan diskuteras ur bl.a. följande aspekter:

Hur skall fördelningsproblemet lösas i en viss given situation?

Hur skall olika organisationer och metoder utformas för att lösa en klass av likartade problem?

Det är i huvudsak denna senare aspekt, som skall belysas i det följande. Vi skall därvid visa, hur skilda organisationsformer kan ut-

## MODELLER FÖR OFFENTLIG RESURSFÖRDELNING

nyttjas för att lösa givna allokeringsuppgifter. För att lättare kunna illustrera alternativa möjligheter skall vi göra vissa förenklingar. Vi antar, att det i varje organisation finns ett centralt kontrollorgan samt ett kontrollorgan för varje process eller aktivitet. I försvarsorganisationen t.ex. kan vi identifiera det centrala kontrollorganet med försvarsdepartementet m.m. och de lokala kontrollorganen med skilda underordnade myndigheter. Graden av decentralisering, dvs. arbetsfördelningen mellan centralorgan och övriga kontrollorgan bestäms främst av arten av den information, som förmedlas från centralorganet. I varje organisationsform antas, att den slutliga efterfrågan bestäms av det centrala kontrollorganet. Önskemålen om decentralisering sammanhänger med nödvändigheten av att inskränka informationsbearbetningen på central nivå, med svårigheten att centralt tillgodogöra sig all lokal information i tid samt behovet av att skapa motivation för ett omsorgsfullt planeringsarbete av all personal på olika nivåer. Vissa renodlade organisationsformer skall i det följande ges en mer utförlig presentation (fig. 2).

Som ett extremfall har vi en hårt centraliserad organisation — *central kvantitetsallokering* — i vilken alla fördelningsbeslut fattas av en enda centralinstans. Som ett annat extremfall har vi ett system för *prisallokering*, som nära ansluter till en starkt decentraliserad marknadsmekanism med mycket passiva, centrala styrningsåtgärder. Mellan dessa båda extremfall kan vi placera in ett antal organisationsformer, som främst skiljer sig åt beträffande graden av decentralisering och den informationsmängd, som erfordras för den centrala styrningen.

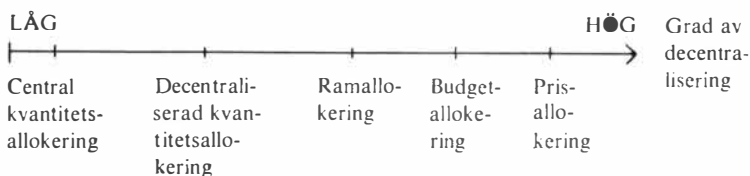


Fig. 2. Grad av decentralisering vid resursfördelning.

*Kvantitetsallokering*

Det kan vara lämpligt att börja diskussionen med den *centrala kvantitetsallokeringen*. Resursfördelningsproblemet — formulerat som ett maximeringsproblem med bivillkor — kan därvid lösas med datamaskin, om all information är centralt samlad och en tillräckligt stor maskin disponeras. Resultatet — i form av en plan för optimal produktion — får sedan av centralorganet meddelas skilda produktionsenheter i form av kvantitativa och definitiva *produktionsorder*. Problem uppstår naturligtvis, om de tekniska produktionsvillkoren ofta förändras eller om de tillgängliga produktionsfaktorernas mängd ständigt fluktuerar. Den nödvändiga informationshanteringen kan bli enorm och utgör då ett resursfördelningsproblem i sig. Man tvingas att göra avvägningar för att bestämma den informationsmängd och de avvikelser från det "sanna" optimumläget, som är lämpliga med hänsyn till att informationsmängden i sig är resurskrävande. Den vanligaste kritiken av sådana helt centraliserade allokeringsystem är att de leder till en omfattande byråkrati och/eller att anpassningen till ändrade tekniska betingelser sker alltför långsamt. Det bör för fullständighetens skull påpekas, att en central kvantitetsallokering av det här beskrivna slaget fungerar helt utan explicita prisdata. Däremot måste den centrala instansen ha komplett information om varje produktionsenhetens tekniska struktur och fullständiga data om tillgången av varje gränssättande resurs.

Den centrala kvantitetsallokeringen kan dock modifieras och utvecklas genom skilda inslag av decentralisering. Ett första steg kan därvid beskrivas som *decentraliserad kvantitetsallokering*. I sina huvuddrag kan denna organisationsform beskrivas på följande sätt. Kontrollorganet delas upp på ett centralt styrorgan och lokala kontrollorgan för varje process eller aktivitet. Initialt tilldelas de lokala kontrollorganen genom produktionsorder specifika produktionsuppgifter och resursmängder av det centrala organet. Denna preliminära tilldelning behöver emellertid icke vara optimal. Varje lokalt kontrollorgan bestämmer sedan marginella substitutionskvoter i sin egen process mellan samtliga produkter och resurser

vid den aktuella resurstilldelningen och produktspecifikationen. Man söker således i tur och ordning fastställa hur mycket mera som skulle kunna produceras av en viss vara eller tjänst genom en isolerad marginell ökning av en viss resursfaktor.

Det centrala kontrollorganet — som alltså ej längre behöver lagra data om produktionstekniken för den individuella processen — erhåller som uppgifter endast preliminära marginella substitutionskvoter från samtliga processer. Dessa substitutionskvoter kan tolkas som relativa priser på produkter och resurser. Normalt kommer emellertid prisuppgifter på en och samma produkt eller resurs att variera mellan skilda processer (dvs. processernas kontrollorgan). Den centrala styrenhetens uppgift är nu att i nästa steg jämka produktionsorder och resurstilldelningar så att prisdifferensen mellan skilda processer utjämnas och så att relativa produktpriser (marginella substitutionskvoter) bringas i överensstämmelse med det centrala styrorganets egna värderingar och önskad (efterfrågad) produktionssammansättning. Enklare uttryckt gäller det att omfördela resurserna så att man dels tillser att resurserna utnyttjas lika effektivt överallt, dels säkerställer, att man får ut just de kvantiteter av olika varor och tjänster, som man anser sig behöva.

Denna iterativa process fortgår sedan, till dess att priset för en och samma produkt eller produktionsfaktor är lika i alla processer. Det därvid uppnådda jämviktsläget överensstämmer med en optimal lösning av det totala resursfördelningsproblemet. Genom att kombinera en viss centraliserad organisationsform med en styrningsprocess kan optimeringen arbeta med en mindre centralt lagrad informationsmängd. "Instyrningen" mot optimum sker genom successiva kvantitetsanpassningar, och all information levereras som marginella substitutionskvoter. Tekniska förändringar etc. kommer att hos det centrala styrorganet noteras som förändrade marginella substitutionskvoter. Visserligen har informationsbehandlingen i systemet minskat starkt jämfört med vad som erfordras vid en omedelbar central lösning — den tekniska produktionsstrukturen för en process behöver endast kännas av respektive lo-

kalt kontrollorgan — men vissa manövreringsproblem återstår. För det första knyter styrningsprocessen inte direkt an till naturliga incitament hos de lokala kontrollorganen. För det andra finns möjligheter att ge "falska priser" — exempelvis för att öka omfattningen av den egna processen utöver optimum.

### *Ramallokering*

Den ovan beskrivna decentraliseringsmetoden förutsätter, att centralorganet explicit bestämmer produktionsorder för lokalorganen, som är knutna till respektive processer. Ett ytterligare steg av decentralisering kan vara att lokalorganet självt får bestämma sin produktsammansättning inom ramen för en rad tilldelade resurser eller planeringsrestriktioner. Dessa resurser (eller planeringsrestriktioner) kan emellertid icke sinsemellan bytas eller växlas. Den typ av allokeringsorganisation skall vi benämna *ramallokering*. I det enklaste fallet uppmanas lokalorganet att maximera produktionen av *en* produkt, medan vissa minimivillkor läggs på övriga delar av produktionen. I mer komplexa fall tilldelas lokalorganet en målfunktion, som anger en vägning mellan skilda produkter. I ytterligare andra fall kan en så hög grad av värdeöverensstämmelse mellan central- och lokalorgan förutsättas, att någon explicit värdefunktion eller målfunktion ej behöver meddelas. Lokalorganen får då själva bestämma optimeringskriterierna.

Styrningen i ett system med ramallokering tillgår i princip så, att lokalorganen till centralorganet meddelar marginella effekt/resurskvoter. Man fastställer alltså vad en marginell ökning av en viss resursfaktor skulle innebära i termer av ökad effekt, dvs. ökat produktionsvärde av den eftersträvade varan eller tjänsten eller av det eftersträvade sortimentet. Tilldelningen av skilda resurser anpassas sedan så, att de marginella effekt/resurskvoterna bringas att överensstämma mellan de skilda lokalorganen. Det så uppnådda jämviktsläget är också ett optimumläge. Den minskning i informationsmängden, som uppkommer, sammanhänger med att entydiga eller accepterade kriterier föreligger på lokal nivå för sam-

manvägning av skilda produkter och att centralorganet kan nöja sig med att mäta ett enda sammanvägt effektmått för varje lokalorgan.

### *Budgetallokering*

Ett ytterligare steg i decentralisering tas vid en *budgetallokering*. Denna tillgår i princip så, att man ger varje lokalorgan eller program en budget, uttryckt i monetära enheter. Inom denna *enda* restriktion skall sedan lokalorganet maximera en specificerad effekt. Lokalorganet tänks därvid fritt få köpa produktionsfaktorer till givna priser men inom den totala kostnadsramen.

Processen styrs nu så, att centralorganet från lokalorganen begär in marginella effekt/kostnadskvoter. Vid optimum skall dessa kvoter vara desamma för samtliga program, om lokalorganen producerar jämförbara effekter. Annars skall kvoterna vara anpassade till den totalsammansättning av effekter organet önskar. Optimum uppnås genom att centralorganet justerar budgettilldelningen successivt, så att medel överförs från organ med låga *marginella* effekt/kostnadskvoter till organ med höga kvoter. Om det studerade systemet är litet i förhållande till totalekonomin, kan detta förfarande vara tillräckligt; det är då möjligt att förutsätta priser i stort sett givna utifrån systemet. Kan denna förutsättning ej upprätthållas, måste någon form av successiv prisjustering tillkomma. Hur en sådan prisjustering tillgår skall beskrivas i det följande.

### *Prisallokering*

Den metod som slutligen skall presenteras är ett system med ren *prisallokering*. I princip verkar ett sådant system efter följande schema:

Centralorganet deklarerar initialt priser på resurser och produkter. Varje lokalorgan — ett för varje process eller processkombination — tillåts och uppmanas maximera en vinst — dvs. intäkter minus kostnader. Uppgiften för ett lokalorgan blir nu att vid givna

(av centralorganet deklarerade priser) försöka finna den processnivå, som garanterar maximal vinst. Optimeringen leder fram till välkända villkor: gränsintäkt blir lika med gränskostnad, och de marginella substitutionskvoterna kommer att svara mot de relativa priserna på produkter och resurser.

Som ett slutresultat av sin optimering meddelar lokalorganet planerad optimal produktion och produktionsfaktoråtgång. De skilda planerna samlas och summeras produkt för produkt i det centrala organet, som sedan justerar priserna nedåt, om det av lokalorganen planerade produktutbudet överstiger den vid initialpriset önskade produktmängden och uppåt, om produktutbudet är för litet. På produktionsfaktorsidan äger en motsvarande justering rum: produktionsfaktorpriserna höjs, om efterfrågan är större än initial tillgång, och sänks, om efterfrågan är för liten. Under vissa villkor kan prisstyrningsprocessen iterativt bringa systemet i ett jämviktsläge, i vilket utbudna och efterfrågade kvantiteter är lika (med undantag för överskottsvaror, som har priset noll). Detta jämviktsläge är också ett optimumläge.

Prisallokeringsprocessen ställer således mycket blygsamma krav på centralorganets informationsbehandling: endast produkt- och produktionsfaktorpriser samt aggregerade kvantitetsdata behöver vara kända. För lokalorganet är beslutsprocessen något mer komplicerad. Här fordras en aktiv optimering samtidigt som en särskild incitamentsstruktur skapats. Den närmaste analogin med ett förfarande av detta slag är dels "perfekta" marknader, dels företag med intern prissättning, kombinerad med vinstdelning eller liknande.

Två moment i de här beskrivna decentraliseringsförfarandena är särskilt värda att uppmärksammas. Dels ingår i samtliga modeller någon form av marginell utvärdering av restriktionerna i form av priser (eller marginella substitutionskvoter). Dels kan samtliga former av allokering och lösningsförfaranden rekonstrueras som en form av förhandlingsspel mellan å ena sidan de olika beslutsfattarna och å andra sidan prismekanismerna eller myndigheterna.

## Balansplanering och strukturplanering<sup>1</sup>

Nedanstående framställning behandlar vissa utvecklingstendenser inom samhällsplaneringen i termer av *balansplanering*, respektive *strukturplanering*. Denna distinktion går tillbaka till en modell av samhällsverksamheten som en fortlöpande resursfördelning i en marknadsstruktur. Trots att det rör sig om en ytterst grov och schematisk uppdelning, tror vi, att den kan vara av pedagogiskt värde, när det gäller att markera vissa typer av nytillkomna problem i samhällsplaneringen.

Med *balansplanering* avser vi alla de åtgärder, som syftar till en balanserad utveckling inom ramen för existerande samhällsstruktur. Restriktionerna ifråga om resurser och teknisk-ekonomiska alternativ antas givna, och vi förutsätter, att efterfrågan på olika marknader, inklusive marknaderna för offentliga tjänster, styrs av de enskilda individernas värderingar. Balansplaneringens uppgift är då att dels tillse att marknaderna fungerar tillfredsställande, så att efterfrågeköer och prisinflation, respektive undersysselsättning och prisfall, kan motverkas, dels att säkerställa, att utbudet av olika varor och tjänster tillväxer i takt med förväntad efterfrågan. De offentliga myndigheterna är således relativt neutrala i fråga om samhällsutvecklingens långsiktiga målinriktning. Detta hindrar inte, att balansplaneringen kan utgöra ett viktigt steg i fullföljandet av skilda sociala mål. Önskemålen om balanserad arbetsmarknad har länge varit huvudsakligen motiverad utifrån

<sup>1</sup> Framställningen i detta appendix återger i huvudsak ett föredrag, hållet av en av bokens författare vid en kurs kring planeringsproblem, anordnad av försvarsdepartementet våren 1966. En delvis parallell diskussion återfinns i två artiklar av I. Ståhl & B.-C. Ysander i Tiden, nr 7—8, 1965.

kravet på en tryggad sysselsättning. Framför allt framstår dock balansplaneringen som ett medel att tillfredsställa generella ekonomiska önskemål om effektivt och optimalt resursutnyttjande på kort sikt i förening med en maximal långsiktig tillväxt och att anpassa offentlig verksamhet och skilda samhällsfunktioner till kortsiktiga och konkret uttryckta önskemål inom olika sektorer.

*Strukturplaneringen* avser att vid behov förändra de struktur-betingelser, som tas för givna vid balansplaneringen, t.ex. samhällslokalisering, utbildning, inkomstfördelning, teknologi och resursbas. De ansträngningar, som i dag görs för att genom region- och tätortsplanering, kommunikationsinvesteringar och långsiktiga bostadsbyggnadsprogram omforma den geografiska bilden av det svenska samhället och därmed också arbetsmarknadens fysiska struktur, utgör inslag i en sådan strukturplanering. Genom forskningspolitik och näringspolitik kan också den svenska industrin omdanas. Förbättrade utbildningsmöjligheter och utbyggnad av sjuk- och hälsovården medför nya livsvillkor för flertalet medborgare. Åtgärderna inom utbildning, massmedia och annan kommunikation påverkar också människornas värderingar, vilket tillsammans med långsiktigheten bidrar att göra planeringsresultaten osäkra och svåra att mäta.

### *Balansplanering*

Inom ramen för en *balansplanering* ryms olika ambitionsnivåer. Man kan begränsa sig till att säkerställa, att samhällets produktionsapparat utnyttjas *effektivt på kort sikt*. Ett mera ambitiöst mål kan vara att *på kort sikt* åstadkomma ett *optimalt resursutnyttjande*. Balansplanering är också aktuell, när det gäller att planera för en "*balanserad expansion*" dvs. för att på *längre sikt* bibehålla balans på olika marknader.

Det är inte länge sedan den ekonomiska politiken inriktades bl.a. på att säkerställa att alla resurser, främst arbetskraften, fullt utnyttjades. Då sysselsättningsproblemen var uppenbara, var också värderingsfrågorna och avvägningsalternativen av mindre in-

tresse. Sedan denna tid har statsmakterna också relativt effektiva metoder att fullfölja de stabiliserings- och sysselsättningspolitiska målen. Vid sidan av dessa problem, som fortfarande dominerar den offentliga debatten, koncentreras planeringsintresset bl.a. på problem rörande *kortsiktigt effektivt resursutnyttjande*. I stor utsträckning har ambitionerna härvid begränsats till rationaliseringsaspekten. Programmets värde eller innehåll ifrågasätts inte. En stor del av de rationaliserings- och organisationsutredningar, som löpande sker inom den statliga sektorn, har denna inriktning, och målet för verksamheten är ofta att genomföra vissa givna rutiner med mindre totala resurser t.ex. genom automatisk databehandling. Under senare år har man dock eftersträvat, att rationaliseringsverksamheten skall kunna ske fortlöpande på decentraliserade nivåer.

Vid ett mera ambitiöst mål skulle balansplaneringen tillgodose kravet på ett *optimalt resursutnyttjande på kort sikt*. I en marknadsekonomi med en fungerande prisbildning och en effektiv konkurrens finns det ett nära samband mellan ekonomisk balans eller jämvikt på olika marknader och ett optimalt resursutnyttjande. Antas att produktionsstrukturen och inkomstfördelningen är givna, kan det visas, att en perfekt konkurrens på alla marknader under vissa allmänna förutsättningar bör leda till ett jämviktstillstånd. Detta är optimalt för konsumenterna i den meningen, att ingen annan fördelning av resurser och varor kan förbättra situationen för den ene utan att försämra det för någon annan. Även om samhällspolitiken skiljer sig från denna modellvärld både i fråga om förutsättningar och mål, har detta allmänna samband mellan marknadsbalans och optimalt resursutnyttjande länge utgjort ett viktigt argument för en marknadshushållning och för en relativt passiv statlig inställning till kortsiktiga resursfördelningsfrågor. Bl.a. har man genom olika konkurrensbefrämjande åtgärder velat skapa förbättrade förutsättningar för den långt drivna decentralisering och automatik i beslutsfattandet, som en fungerande marknadshushållning förutsätter.

Man kan tala om en ideologisk renässans under senare år i Sverige för användning av en fri marknadprisbildning. Detta har väl

delvis att göra med de relativt ogynnsamma erfarenheter man fått av kortsiktiga regleringar. En annan bidragande orsak kan vara, att man funnit att användningen av en fri marknadsprisbildning som kortsiktigt fördelningsinstrument inte behöver utesluta eller motverka en långsiktig offentlig styrning av produktionsstruktur och inkomstfördelning. En decentraliserad marknadsstyrning av de kortsiktiga fördelningsbesluten kan snarare avlasta myndigheterna och skapa ökat utrymme för de långsiktiga problemen.

Som exempel på denna utveckling kan det räcka med att peka på ett par aktuella politiska problem. De två offentliga sektorerna, inom vilka prisregleringar drivits längst, är bostadssektorn och jordbrukssektorn. Dessa syns stå inför omfattande förändringar i riktning mot ökad marknadsfrihet. Ifråga om bostadssektorn har man tidigare velat hålla priserna nere för att gynna konsumenterna inkomstmässigt. Motsatsen har gällt inom jordbrukssektorn. Jordbrukspriserna har hållits uppe för att tillgodose vissa inkomstkrav från jordbrukarhåll. I det första fallet har man fått ett kraftigt efterfrågeöverskott med bostadsköer, låg rörlighet och dålig anpassning inte bara på bostadsmarknaden utan också på arbetsmarknaden som följd. I det andra fallet har resultatet blivit tendenser till överproduktion och utbudsöverskott. I båda fallen har man fått köpa den önskade inkomstfördelningen till priset av ett försämrat resursutnyttjande. Den ökade insikten om att inkomstfördelningsproblemet kan lösas genom direkta transfereringar och skatter gör det möjligt att i ökad utsträckning lita till marknadsmekanismerna för det kortfristiga konsumtions- och produktionsvalet.

De former för programbudgetering, som vi diskuterar i denna bok, innebär bl.a. ökad handlingsfrihet för lokala eller decentraliserade myndigheter och kan i så måtto exemplifiera försöken att ersätta administrativa regleringar av kortsiktiga beslut med viss automatik och marknadsliknande beslutsprocesser.

En väsentlig del av den verksamhet, som hittills inrymmts under beteckningen "offentlig långsiktplanering", utgör ofta en extrapolering av den kortsiktiga balansplaneringen in i ett längre tidsperspektiv. En stor del av denna planering har bestått i försök att

åstadkomma långsiktiga prognoser för olika samhällssektorer, ”efterfrågan på viss arbetskraft 1965—1975”, ”tillgången på produktionskapacitet inom viss industri fram till 1980”, etc. I sådana prognoser tvingas man bl.a. förutsätta, att produktionsstruktur m.m. inte ändras under prognostiden och att aktiviteten inte störs av statliga ingripanden eller genom nya åtaganden. I viss mening innebär detta att man vill ersätta offentlig planering med prognos på offentligt beteende. Den osäkerhet, som vi tidigare framhållit som central för långsiktig planering, döljs ofta i en medelvärdesprognos. Målet för de vanliga utredningarna kring *balanserad expansion* begränsas till att bibehålla långsiktig balans på olika marknader. Tonvikten vid exempelvis de s.k. ekonomiska långtidsutredningarna i Sverige, läggs på vägar och medel för att med bibehållen marknadsbalans genomföra givna program.

Man kan även i den tidigare försvarsplaneringen i Sverige finna inslag av sådan balansplanering. Planeringen begränsades ibland till att fullfölja en befogad omsättning och påfyllnad av materiel och personal inom en existerande förbandsstruktur. Framför allt den snabba och språngvisa utvecklingen inom vapentekniken har dock här tidigare än inom andra sektorer framtingat en mera strukturerad form av programplanering.

### *Strukturplanering*

En övergång från balansplanering till *strukturplanering* innebär bl.a. en höjning av ambitionsnivån i två avseenden. För det första är man intresserad av att studera och värdera konsekvenserna av skilda handlingsalternativ över allt längre perioder. För det andra önskar man jämföra programstrukturer och projektalternativ, som väsentligt skiljer sig från varandra. Detta medför både ökad osäkerhet och ökad valfrihet.

I den tidigare framställningen har vi belyst de problem, som osäkerheten om den framtida utvecklingen skapar för långsiktig försvarsplanering. Vi har också anvisat planeringsmetoder, som kan hjälpa planerarna att komma tillrätta med problemen. Lång-

siktsplaneringens problem och planeringsmetodernas användbarhet kan dock lika väl påvisas utifrån t.ex. långsiktig utbildningspolitik eller arbetsmarknadspolitik. Vi skall här nöja oss med att exemplifiera, hur osäkerhetens inflytande kan reduceras även genom en tillräcklig koordinering av skilda långsiktsprogram.

Vi kan anta, att problemet gäller att planera för ett tunnelbanenät för Storstockholm fram till 1990. Detta är naturligtvis inte bara ett problem om bästa sträckning av de tunnelbanegrenar, som skall kunna byggas ut. Tunnelbaneproblemet kan inte lösas separat, och vid sidan av det större problemet, gällande hela kommunikationsstrukturen inom området. Denna i sin tur måste anpassas till de framtida rikskommunikationerna. Planeringen måste också grundas på uppskattningar av framtida konsumentefterfrågan och om framtida transportteknik. Men vilka förutsättningar skall man utgå från, då det gäller att bedöma den framtida bostadsstrukturen och arbetsplatslokaliseringen *inom* regionen? Hur stor blir den framtida expansionen av storstadsområdet? Hur påverkas bedömningarna av den framtida rikspolitikens inriktning i dessa frågor? Kan teknikerna finna lösningar på kommunikationsproblemen, som bättre kan anpassas till en dynamisk samhällsutveckling än tunnelbanor och motorvägar? Det är naturligtvis en orimlig tanke, att en lokal myndighet skulle ha svaren på alla dessa frågor. Poängen här är att man kan samla in allt det kunnande, de intentioner för framtiden etc., som finns hos alla myndigheter, genom en medveten koordinering av dessas långsiktsplanering. Det blir då åtminstone möjligt att eliminera den osäkerhet om framtiden, som bristen på samordning kan skapa. Utifrån en samordnad offentlig långsiktsplanering skulle det vara möjligt att formulera alternativ, som — i alternativplaneringens mening — bättre kan täcka tillräckligt många utvecklingsriktningar. Genom en bättre samordning och härtill anpassad planeringsorganisation kan också planerna fortlöpande justeras i överensstämmelse med utvecklingen.

Ett annat inslag i strukturplaneringen utgör de ökade valmöjligheterna. Inte minst sammanhänger dessa med de möjligheter som långsiktigt skapas genom forskning och utvecklingsarbeten. Med

risk för en viss överdrift kan man påstå, att stora delar av det framtida konsumtionsvalet bestäms av dagens beslut rörande forsknings- och utvecklingspolitiken. Det kan finnas anledning att fråga i vilken grad dessa möjligheter att skapa framtida valfrihet utnyttjas.

Under det gångna decenniet har de mer koncentrerade insatserna på forsknings- och utvecklingsarbete i Sverige gällt försvaret och atomenergiområdet. Denna forskning har också skapat vissa förutsättningar för en kvalificerad verkstadsindustri. Men samtidigt saknar landet i hög grad en kemisk industri, som i många andra länder väger tungt på forsknings- och utvecklingssidan.

Är de svenska forskningsinsatserna för att skapa nya betingelser för landets naturtillgångar tillräckliga? Det finns säkert liknande frågor gällande forskningsinsatsen inom andra sektorer, där Sverige bör kunna utnyttja sina speciella förutsättningar. Vi kommer då inte förbi frågan om forskningsresursernas fördelning. I dag satsas omkring 400 milj. kr per år på forsknings- och utvecklingsalternativ inom försvaret och 150—200 milj. kr på atomenergiområdet. Hur skulle t.ex. bostäderna se ut och hur skulle levnadsstandarden påverkas, om byggnadsbranschen fick samma resurser? En central uppgift för en offentlig strukturplanering måste vara att utifrån samhällspolitikens mål ange riktlinjer för forskningspolitiken och åstadkomma ett effektivt utnyttjande av de knappa forskningsresurserna.

### *Vem fattar beslut?*

En annan anledning att eftersträva en förbättrad långsiktig offentlig planering, gäller planeringens konsekvenser för samhällets maktfördelning och politiska beslutssystem. Ofta syns de officiella politiska beslutsfattarna vara relativt bundna i sina ställningstaganden genom det urval av alternativ — eller kanske det enda alternativ — som föreläggs dem för beslut.

När t.ex. centrala beslut om framtida tunnelbanebyggen och flygplanutveckling skall fattas, föreligger kanske bara ett enda al-

ternativ som antingen skall antas eller möjligen kunna modifieras i en eller annat detalj. Ofta har utredningsarbetet drivits så långt och så stora kostnader lagts ner på projektet, att det inte längre är möjligt att gå tillbaka till en tidigare fas i beslutsprocessen.

Dessa brister kan ha betydande konsekvenser för maktfördelningen i samhället. Något förenklat uttryckt kan bristen på metoder för styrning och kontroll från samhällets sida leda till att den långsiktiga utvecklingen kommer att styras och påverkas av organ utanför den normala politiska beslutsstrukturen. Det kanske finns anledning att ställa och närmare diskutera frågan: Vem eller vilka styr utvecklingen? Vem fattar i dag de avgörande besluten på olika punkter rörande utformningen av morgondagens samhälle? Eller fattas kanske inga medvetna beslut utan utvecklingen bestäms genom ett stort antal kortsiktiga, anonyma och delvis godtyckliga rutinåtgärder.

I många fall är det inte möjligt att lokalisera de beslutsenheter, som i realiteten styr den långsiktiga utvecklingen. I andra fall kan man konstatera, att många beslut skett på en orimligt låg nivå. Bristen på alternativa projekt leder i många fall fram till en maktstruktur, där konsultföretag, tekniker och enskilda individer får en stark position. I ett demokratiskt samhälle kan denna maktfördelning vara svår att acceptera. Den politiska kontrollen över utredningsapparaten måste därför — oberoende av den sittande regeringens politiska färg — vara viktig, om man vill påverka den framtida utvecklingen.













# Säkerhetspolitik och försvarsplanering

Varför behöver Sverige ett försvar? Hur skall Sveriges försvar bäst utformas? Denna bok presenterar förslag om hur försvarets mål bör formuleras och hur långsiktisplaneringen kan bedrivas. Författare är kansliråden vid försvarsdepartementet Lennart Grape — tidigare major i generalstabskåren — och Bengt-Christer Ysander — docent i nationalekonomi. Båda har tidigare varit knutna till FOA och där sysslat med systemanalys och metoder för långsiktig planering.

I ett Appendix med titeln "Ny atomdoktrin" diskuterar förste forskningsingenjören vid FOA Jan Prawitz — teknisk rådgivare vid svenska delegationen för nedrustningsfrågor i Genève — en svensk handlingslinje i kärnvapenfrågan.

Studieförbundet Näringsliv och Samhälle  
Sköldungagatan 2 • Stockholm Ö

