De två kulturerna

Om den civila och militära sektorns försök att styra varandra under fyra sekler

Rapporter av Klaus Richard Böhme, Bo Huldt, Carl-Einar Stålvant samt Kent Zetterberg

SOU
1996:130

Bilagor med underlagsmaterial till UTFÖR:s slutbetänkande SOU 1996:123

A: 126 KB
Occ SOU
1996:130
9

Statens offentliga utredningar
1996:130
Försvarsdepartementet

De två kulturerna

Rapporter av Klaus Richard Böhme,
Bo Huldt, Carl-Einar Stålvant samt
Kent Zetterberg

Bilagor med underlagsmaterial till
UTFÖR:s slutbetänkande SOU 1996:123

Betänkande av Utredningen för utvärdering av
försvarets ledning och struktur
Stockholm 1996

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

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Fax: 08-20 50 21
Telefon: 08-690 91 90

Svara på remiss. Hur och Varför. Statsrådsberedningen, 1993.
- En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren kan beställas hos:
Regeringskansliets förvaltningskontor
Distributionscentralen
103 33 Stockholm
Fax: 08–405 10 10
Telefon: 08–405 10 25

gotab Stockholm 1996

ISBN 91-38-20371-5
ISSN 0375-250X

Innehåll

Förord 1

Klaus Richard Böhme, Bo Huldt, Kent Zetterberg
De två kulturerna – politisk styrning och försvarets ledning i ett historiskt perspektiv 7

Carl-Einar Stålvant
LEMO i den politiska styrkedjan 115

Bilaga 1 205
Bilaga 2 211

Förord

Genom beslut den 12 januari 1995 bemyndigade regeringen chefen för Försvarsdepartementet, Thage G Peterson, att tillkalla en särskild utredare för att genomföra en uppföljning och utvärdering av genomförda och pågående strukturförändringar inom Försvarsdepartementets verksamhetsområde. Som särskild utredare tillkallades generaldirektör Lars Jeding. Utredningen har tagit namnet Utvärderingen av försvarets ledning och struktur (UTFÖR). I bilaga 1 anges i korthet utredningens uppdrag och medverkande samt publicerade och planerade betänkanden. Direktiven återfinns i bilaga 2.

Detta betänkande återger underlagsmaterial som har använts i första hand vid utformningen av slutbetänkandet *Iakttagelser och förslag efter omstruktureringen av försvarets ledning och stöd* (SOU 1996:123) samt delbetänkandet *Vem styr försvaret?* (SOU 1996:98). Här framförs därför inga nya förslag eller värderingar från utredaren. Materialet har dock bedömts ha ett stort allmänt intresse varför det ges ut i SOU-serien. Det bör understrykas att det är respektive författare som själva står för rapporternas värderingar och förslag.

De två kulturerna av professor Bo Huldt, Utrikespolitiska institutet, samt docenterna Klaus Richard Böhme och Kent Zetterberg, båda vid Militärhögskolan, beskriver styrningen av krigsmakten, såväl innehållsligt som ekonomiskt, som ett historiskt förlopp över fyra sekler.

LEMO i den politiska styrkedjan av statsvetaren Carl-Einar Stålvant, knuten till Centre for Natural Resources and Environment Research vid Stockholms Universitet, använder 1990-talets LEMO-

utredning som en fallstudie. Han studerar i första hand den organisatoriska utformningen som ett styrmedel, via utredningsväsendet. Stålvant behandlar också för hur näringslivets synsätt påverkat styrningen av försvaret.

Styrning som historiskt och aktuellt problem

De två rapporterna har mycket gemensamt, vilket först skall kommenteras något. De behandlar relationerna mellan den civila och den militära sektorn. Att det är den civila som är styrande är i Sverige självklart idag, men det har inte varit lika självklart tidigare. Och även idag, trots allmän acceptans bland såväl militärer som civila av denna princip, är det ingen lätt uppgift för statsmakterna att utöva styrningen på ett meningsfullt och sakkunnigt sätt. Detta bottnar i kommunikationsproblem. Stormaktstiden illustrerar svårigheter på grund av det geografiska avståndet. När det tog månader för meddelanden att nå fram var styrning en vansklig sak. Det var rimligt att ge befälhavaren på platsen ett betydande handlingsutrymme. Följderna av att inte göra det framgår av det pommerska kriget 1757–1762. Visa av tidigare erfarenheter krävde befälhavarna detaljerade instruktioner från Stockhkolm, vilket gav fienden hela initiativet och omöjliggjorde svenska framgångar.

Dagens kommunikationsproblem är i första hand mentala och bottnar i skillnader i synsätt och kunskaper, vilket skapar kommunikationsproblem. Den starka politiska laddningen mellan civil och militär sektor kan även försvåra kommunikation, även om denna laddning inte är lika stark som efter det misslyckade ryska kriget på 1740-talet som ledde till befälhavarens, Charles Emil Lewen-

haupts, avrättning. Under det andra världskriget var det hårda tag mellan försvaret och en av näringslivets rationaliseringsexperter, direktören Ragnar Blomquist, som ville avsätta fyra höga militära förvaltningschefer.

I äldre tiders statsledning rådde det vanligtvis en stark gemenskap, för att inte säga identitet, mellan den högsta civila och militära ledningen. Detta förändrades dock i och med demokratiseringsprocessen. Representationsreformen 1865 skapade en stark motkraft mot rikets militärledning i form av lantmannapartiet. Därmed grundlades stridslinjen: politikernas ekonomiska intresse ställt mot militärernas professionella krav. Den civila sidan är häpen över de stora kostnaderna, den militära lika häpen över de civilas brist på insikt i att de militära kvaliteterna har sitt pris. Problemen att hitta bra styrmedel illustreras av rapporterna. Ramar eller objektstyrning (med därmed följande priskompensationskrav), generella principer eller detaljerad redovisning, blint förtroende eller misstänksam kontroll – alla metoder tycks ha prövats och visat sina begränsningar.

Att utforma styrningsmetoder som klarar dessa problem verkar, mot bakgrund av de historiska problemen, vara en svår uppgift. De senaste decenniernas användande av näringslivets produktionsstyrningsfilosofi är ett sådant överbryggningsförsök. Också den metoden har problem. Varken politiker eller militärer är vana vid näringslivets produktionsstyrning, och det är lätt att falla tillbaka i förvaltningstraditionen (politikerna) och de militära traditionerna (militärerna).

De båda rapporterna beskriver äldre och nyare tiders styrning, dvs. hur det har varit. Hur det skulle kunna bli i en framtid skisseras i de båda ovannämnda betänkandena från UTFÖR. Rappor-

terna har även haft mer specifika användningar i utredningsarbetet, vilket kort kommenteras nedan.

Förtroendeklyftan

De två kulturerna anger redan i rubriken ett förslag till förklaring av kommunikationsproblemen. Militären hade i gamla tider en stark särställning, även om denna mildrades både av indelningsverket, som ju knöt soldater och officerare till jordbrukssamhället, och av den allmänna värnplikten. Den delen av kommunikationsproblemet som beror på mentalitetsskilllnader mellan sektorerna kanske t.o.m. är i växande. Idag är den militära apparaten i hög grad komplex och teknisk, vilket kan förstärka de tendenser till inkapsling som livstidsrekrytering och kåranda dessutom ger goda förutsättningar för. De stora kraven på omstruktureringar, flexibilitet, offentlig redovisning och debatt verkar i motsatt riktning, dvs. mot högre grad av öppenhet.

Om den politiska sidan ska kunna motivera höga militära kostnader, måste de i dagens debattklimat kunna förklara dem i offentlig debatt. Detta kräver att det råder både förtroende (mellan sektorerna) och insikt på båda sidor om den andra sidans förhållanden. Det är viktigt att den militära sektorn eftersträvar en så hög grad av integrering i det civila samhället att inkapsling undviks. Jag har fört fram dessa frågor, och ett par förslag i denna riktning, bland annat om ökande civila inslag i utbildningen av högre officerare, i mitt slutbetänkande (SOU 1996:123).

LEMO:s metod

LEMO i den politiska styrkedjan behandlar LEMO–reformens metod, hur den avvek respektive inte avvek från generell statlig metodik. En sammanfattning av slutsatserna ges dels i slutbetänkandet, dels i ett annat av UTFÖR:s delbetänkanden, nämligen *Det stora och snabba greppet* (SOU 1996:132), som beskriver LEMO-reformens förlopp i några olika avseenden.

En sammanfattning av Stålvants iakttagelser är att det är ovanligt att en statlig ensamutredare, dvs. generaldirektören Gunnar Nordbeck, får en så omfattande uppgift och även ett mandat att leda själva förändringsarbete inom fria ramar. Det på många sätt imponerande resultatet av denna metodik men också vilka konsekvenser metodiken fick för resultatets inriktning har kommenterats i mitt slutbetänkande.

Stockholm den 3 oktober 1996

Lars Jeding

/Arne Granholm

DE TVÅ KULTURERNA – politisk styrning och försvarets ledning i ett historiskt perspektiv

av Klaus Richard Böhme, Bo Huldt och Kent Zetterberg

Inledning

Denna studie har tillkommit i syfte att ge en historisk bakgrund till debatten om försvarets framtida ledning och politiska styrning. Avsnitten om stormaktstiden och frihetstiden samt om flygvapnet och Bodens fästning har skrivits av docent Klaus Richard Böhme samt övriga avsnitt (främst 1800- och 1900-talen) av docent Kent Zetterberg, båda verksamma vid militärhistoriska avdelningen vid Militärhögskolans strategiska institution. Professor Bo Huldt, Utrikespolitiska Institutet, har skrivit en gemensam avslutning.

Politikernas och militärers kommunikationsproblem

Stormaktstiden

Sveriges uppgång till europeisk stormakt möjliggjordes av en medveten militär kraftansträngning och underlättades av grannarnas tillfälliga svaghet. Stormaktställningen förlorades, när Sveriges grannar, i synnerhet Ryssland och Preussen enligt svenskt mönster mobiliserat sina större resurser i kampen mot Sverige.

När Sverige under Gustav II Adolf övergick från ett försvars- till anfallskrig var detta möjligt tack vare den mobilisering av rikets resurser som målmedvetet genomfördes av kungen i samverkan med rikskanslern Axel Oxenstierna. Denna mobilisering tog sig uttryck i extra ordinarie skatter och i hårdare utskrivningar. Samtidigt skärptes kontrollen över skatteuppbörden och utskrivningar avsevärt. Det är ingen tillfällighet att Sverige under Gustav II Adolf får det modernaste statliga bokföringssystemet i Europa. Syftet är att skaffa sig en uppfattning om rikets finanser, som till c:a 80 % går till militära utgifter. Den noggranna redovisningen ger dessutom möjligheter att än bättre kontrollera de skattskyldiga och uppbördsmännen. Kontrollsystemet, vad gäller skatteuppbörden och utskrivningarna, är så genomtänkt och strängt, att den nyare forskningen (Sven A Nilsson) talar om att Sverige blev en militärstat, med vilket menas att alla landets resurser mobiliseras för krigföringen.

Parallellt med detta pågår en avsevärd förbättring av den

militära utbildningen, lett av Gustav II Adolf. Den gäller framför allt infanteriet och artilleriet – Sverige är först att utnämna en general för artilleriet (Lennart Torstensson). Däremot är satsningen på kavalleriet på grund av de jämförelsevis svaga svenska hästarna inte möjligt i samma utsträckning. Inte heller mäktar landet med en satsning på flottan, eftersom den kräver speciella kunskaper som det tar tid att bygga upp. Jämfört med sin starkaste motståndare till sjöss, Danmark, är Sverige dessutom i underläge, eftersom de svenska hamnarna blir isfria betydligt senare än de danska. Det är även anledningen till att Sverige två gånger, 1643 och 1657, försöker krossa Danmark genom anfall med arméer söderifrån via Jylland, eftersom man vet att man inte kan besegra den danska flottan. Under kriget 1643–1645 spelade emellertid den svenska flottan en viktig roll. I samverkan med en holländsk eskader slog den år 1644 den danska flottan vid Femern. Denna seger bidrog i hög grad till att Danmark året därpå slöt fred med Sverige. I viss mån avgjordes även kriget 1657–1658 "på vattnet", nämligen genom Karl X Gustavs berömda marsch över isen i Stora Bält.

Eftersom Gustav II Adolf själv beordrar den hårdare skatteuppbörden och den skärpta utskrivningen och eftersom han själv är upphovsman till de militära förbättringarna, har han en mycket god insyn i vad hans åtgärder får för effekt. Så länge kungen leder huvudarmén, kan han bestämma de militära operationerna och se till att de blir genomförda. Vad gäller de andra arméerna, som antingen opererar mot samma fiende eller på helt andra krigsskådeplatser, är han hänvisad till att i stor utsträckning lita på de respektive befälhavarna, som endast kan instrueras inom relativt vida ramar.

Efter Gustav II Adolfs död måste förmyndarregeringen förlita

sig på alla befälhavare, även befälhavaren över huvudarmén. Det visade sig också att dessa var lojala, vilket huvudsakligen berodde på att de var infödda svenska adelsmän. Men även de flesta högre officerarna av utländsk börd höll sig troget till Sverige.

Det fanns många utlänningar i de svenska arméerna. Redan i krigen mot Polen på 1620-talet hade Gustav II Adolf varit tvungen att sätta in utländsk värvad trupp. Dels räckte de svenska förbanden inte till, dels var de länge underlägsna de utländska värvade trupperna, i synnerhet i öppen terräng. Som infanterister värvades till en början framför allt skottar. Mot polackerna behövde Gustav II Adolf vidare inte minst tyskt kavalleri, eftersom det svenska kavalleriet med sina svaga hästar var underlägset det polska rytteriet som däremot hade svårt att hålla fältet mot tungt tyskt kavalleri. Efter att kungen 1630 förlagt huvudarmén till Tyskland, expanderade armén så starkt att det nationalsvenska och -finska trupperna vid Breitenfeld endast utgjorde omkring 15 % av den svenska hären. Problemet med de utländska trupperna var, att de kostade betydligt mera pengar än de svenska och att de, om de inte fick betalt, inte höll disciplin och i värsta fall lät sig köpa över av fienden.

Att underhålla de svenska arméerna, som kämpade på främmande mark, med medel från Sverige var otänkbart. Tvärtom, förde man kriget utomlands för att kunna underhålla trupperna. Slagordet blev: "kriget måste föda sig självt". Därmed avsågs att trupperna skulle underhållas av fiendelandet. Detta var lättare sagt än gjort och helt lyckades det aldrig. Det tog även omkring 15 år av krigföring, innan Gustav II Adolf förstod att detta krävde dels att det hölls disciplin bland soldaterna, dels och framför allt att det skapades uppbördsområden, som skyddades mot fientliga infall och

där det bars upp kontribution i huvudsakligen pengar och i viss utsträckning i spannmål. Eftersom kontributionen användes till att betala soldaterna och därför huvudsakligen spenderades på platsen, lamslogs inte näringslivet, även om det belastades. Självfallet arbetade Sveriges motståndare med samma system, men svenskarna tycks ha varit skickligare på att använda och utnyttja det, vilket av den senaste forskningen anges vara en av orsakerna till den slutliga svenska segern i Tyskland. Men givetvis fick regeringen i Stockholm aldrig veta, vad soldaterna hade plundrat, vilka belopp de olika officerarna fått i mutor för att förskona en stad från plundring, eller vad de i endast tillfälligt kontrollerade områden uppburit för truppernas underhåll.

En annan anledning var större militär skicklighet, demonstrerad av Johan Banér, Lennart Torstensson och Hans-Christoph von Königsmarck. Den sistnämnde var en av de tyskfödda mot Sverige lojala utlänningarna. Han opererade skickligt och djärvt inom ramen för de vidsträckta order han erhöll från Banér och Torstensson och slutligen på egen hand, eftersom han efter Torstenssons död inte riktigt ville underordna sig den nye svenske överbefälhavaren Carl Gustav Wrangel. Königsmarcks överraskande kupp mot Prags lillsida sommaren 1648 bidrog i hög grad till den för Sverige gynnsamma freden i Osnabrück senare detta år.

Å andra sidan visar just hans ovilja att underordna sig Wrangel, vilka problem som kunde uppstå för regeringen i Stockholm, vad gällde att kontrollera de olika befälhavarna. Ett sätt att skärpa denna kontroll var att kungen (regeringen) förbehöll sig rätten att utnämna alla officerare. Denna linje drevs mycket hårt av Oxenstierna, som i egenskap av ledare för en förmyndarregering i ännu högre grad än kungen måste kunna lita på befälhavarnas lojalitet.

Att befälhavare måste ges ganska fria händer berodde också på de dåtida kommunikationerna. Även om det svenska postväsendet byggdes ut kraftigt under denna tid och från sin huvudstation i Hamburg kunde operera på ett av samtiden uppskattat snabbt sätt, tog det i allmänhet omkring fjorton dagar innan brev från Hamburg nådde Stockholm och vice versa. Men det kunde ta betydligt längre tid, i synnerhet om adressaten befann sig långt från Hamburg. T.ex. utfärdades befälet för Torstensson att gå mot Danmark den 25 maj 1643, men det nådde honom först den 23 september, således efter fyra månader. Även om Torstensson omedelbart lydde orden, kom han för sent till Jylland för att med hjälp av den holländska flottan kunna landstiga på Själland. Holländarna hade redan vänt hem.

Under Karl X Gustav upprepades scenariot från Gustav II Adolfs dagar. Kungen kunde själv leda upprustningen och anfallet mot Polen och senare mot Danmark. Han kunde då dels se vad trupperna gick för, dels bestämma hur han med hänsyn till det militära och det politiska läget, t.ex. vad gällde holländarnas och Brandenburgs hållning, skulle operera.

Under förmyndarregeringen 1660–1672 var Sverige i viss mån i samma läge som efter Gustav II Adolfs död, dock med den skillnaden att man ganska snart lyckades avsluta de pågående krigen och sedan sökte hålla sig utanför krigiska förvecklingar. När Sverige 1674 till följd av ett två år tidigare med Frankrike ingånget förbund, som skulle säkra freden, drogs in i ett krig mot Brandenburg, Danmark, Holland, Spanien, Österrike och hertigarna av Lüneburg måste befälhavarna i Tyskland igen ges rätt stor handlingsfrihet. Skillnaden mot trettioåriga kriget var att svenskarna denna gång måste utrymma Tyskland. I Sverige förde Karl XI, som nyss blivit myndig, befälet över huvudstyrkorna, med vilka han

1676 besegrade den danska invasionsarmén vid Lund.

Erfarenheterna från detta krig, efter vilket Sverige endast tack vare fransk hjälp fick tillbaka sina tyska besittningar, ledde till att Karl XI införde enväldet och företog genomgripande militära reformer. Nu skapades den s.k. indelta armén, som kom att bestå till 1901. Tanken var att den skulle vara mycket vältränad och att den snabbt kunde mobiliseras för att slå tillbaka en angripare. Däremot skulle den inte föras utanför det egentliga Sverige. Provinserna skulle försvaras av där stationerade värvade trupper baserade på starka fästningar och i övrigt säkras politiskt genom samarbete med västmakterna. Vidare förstärktes flottan, vars huvudbas förlades till det nyanlagda Karlskrona, varifrån den kunde gå till sjöss ungefär samtidigt som den danska. För första gången i Sveriges historia gjordes det även upp mobiliserings- och uppmarschplaner. När Sverige år 1700 anfölls av den dansk-rysk--sachsiska (polska) koalitionen, visade det sig att dessa planer höll. Den enväldige Karl XII kunde kontrollera uppmarschen och se att den av honom ledda huvudarmén till en början var överlägsen alla motståndare. Det gällde nu även det svenska kavalleriet. Men eftersom Karl XII förde armén utomlands och slutligen mot undergång och eftersom han i sin säkerhetspolitik endast ville agera militärt och inte politiskt, gick Sveriges stormaktsställning nu förlorad direkt. I annat fall hade det troligen varit en mera utdragen process, efter att Brandenburg sedan 1648 och Ryssland efter nederlaget vid Narva år 1700 lärt sig av Sverige, såväl militärt som organisatoriskt, och därmed kunde mobilisera större resurser än Sverige.

Sammanfattningsvis gäller för stormaktstiden att kungen huvudsakligen kunnat bestämma över den militära utbildningen,

utrustningen och mobiliseringen och att han lett huvudarmén själv. Därmed var frågan om den politiska kontrollen över armén och flottan löst. Kungen visste vad som lagts ned på försvaret och vad stridskrafterna gick för.

Frihetstiden

Genom regimförändringen efter Karl XII:s död föll enväldet och ersattes genom ständernas välde. Inom framför allt adel, det dominerande ståndet, där även de flesta officerarna fanns, hade man svårt att acceptera nederlaget i det nyss avslutade kriget och förlusten av i synnerhet de baltiska provinserna. Till en början förde dock Sverige under ledning av kanslipresidenten Arvid Horn en försiktig politik, inte minst för att landet skulle kunna återhämta sig.

Statsfinansiellt återgick man till Karl XI:s indelningsverk. Den sista av honom fastställda budgeten, den för 1696, blev norm. Detta betydde inte minst att krigsmakten återgick till detta system. Men för att spara pengar eller frigöra dem för andra uppgifter, eftersattes arméns och flottans utrustning, ett antal tjänster hölls vakanta och framför allt sparades på övningarna. Till detta kom en bristfällig officersutbildning. Officerarna tränades inte att samverka i större förband. Dessutom sjönk officerskårens kvalitet, eftersom befordringarna skedde strikt efter anciennitet. Följden blev att krigsmaktens styrka och kvalitet snart låg långt under vad de hade varit år 1700. Detta hindrade emellertid inte uppkomsten av lusten att söka revansch mot i första hand Ryssland. Denna revanschlust fanns inte minst inom adeln och officerskåren.

Där drömde man om att kunna upprepa segrarna från Karl XII:s tid, bl.a. genom att utnyttja en politiskt gynnsam konjunktur, dvs. stödja sig på Frankrike och förlita sig på att Turkiet höll Ryssland militärt sysselsatt. Denna gynnsamma konjunktur syntes aktivisterna, som sammanslutit sig i det så kallade hattpartiet, inträda under slutet av 1730-talet. 1738 tvingade de bort den krigsovillige Horn och hans anhängare inom rådet, där de ersattes med hattarnas kandidater. Strax innan dess hade Sverige ingått ett vänskapsförbund med Frankrike, som i sin tur stödde Turkiet i kriget mot Ryssland, och utlovade finansiellt stöd. Förbundet riktade sig entydigt mot Ryssland. I själva verket gynnade det indirekt Ryssland, i det att det hjälpte Turkiet att sluta fred. Att Turkiet sedan med Sverige avslöt en defensivallians betydde föga, eftersom fördraget inte innehöll några löften om turkisk hjälp till Sverige i fall de råkade i krig med Ryssland.

Trots att de utrikespolitiska konjunkturerna således försämrats och försvarets tillstånd ingalunda förbättrats i takt med den växande svenska aggressiviteten, beslöt 1740/41 års riksdag att anfalla Ryssland. Till överbefälhavare över den i Finland samlade armén utsågs Charles Emil Lewenhaupt, biträdd av H M von Buddenbrock. Lewenhaupt var en av krigsivrarna. Rådet gav honom vidsträckta befogenheter, men inte någon utarbetad krigsplan. I stället hoppades man att Lewenhaupt skulle lyckas återerövra de baltiska provinserna eller åtminstone någon del av dem. Skulle detta visa sig vara omöjligt, skulle ständerna inkallas. Lewenhaupt själv utarbetade heller ingen krigsplan.

Det visade sig snart att de dåliga svenska krigsförberedelserna inte tillät någon aktiv krigföring. Den dåliga underhållstjänsten och de undermåliga kvarteren ledde till att soldaterna massvis dog i

farsoter. Relativt sett drabbades särskilt flottorna. Örlogsflottan förlorade omkring 6 000 man och galärflottan 1 000. Av den till Finland överförda armén på 18 000 man dukade två tredjedelar av manskapet under. Till detta kom förlusterna och deserteringarna vid de finska förbanden.

Under dessa förhållanden övergick initiativet automatiskt till ryssarna som i augusti anföll svenskarna vid Villmanstrand och tvingade dem tillbaka. Visserligen gick Lewenhaupt fram i november, vilket på rysk sida ledde till viss förvirring. Den utnyttjades av Peter den stores dotter, som genom en kupp gjorde sig till kejsarinna. Hon var ingalunda villig att avstå något område till Sverige. När Lewenhaupt insåg detta, ingick han, om inte skriftligt så i praktiken, vapenvila med ryssen. Rådet uppmanade honom nu att gå till anfall, men han beslöt att invänta förstärkningar.

I juni 1742 inledde ryssarna sin offensiv. Svenskarna drog sig tillbaka och i augusti kapitulerade den svenska huvudstyrkan vid Helsingfors. Därefter kunde ryssarna ockupera hela Finland.

Vid det laget hade Lewenhaupt och Buddenbrok beordrats hem till Sverige. Där ställde riksdagen 1742/43 dem till svars för det förlorade kriget och lät dem avrättas. I Lewenhaupts fall drabbade det en av de som ivrat för kriget trots att han borde ha varit medveten om den svenska krigsmaktens svaghet och de obefintliga krigsförberedelserna.

Nederlaget ledde till förlusten av vissa finska landområden och att den ryskstödde prins Adolf Fredrik valdes till svensk tronföljare.

Nederlaget ledde även så småningom till en försvarspolitisk aktivering och omorientering. Försvaret skulle utformas defensivt och stödja sig på en rad fästningar och på skärgårdsflottan, som

bröts ut ur örlogsflottan. Fästningsbygget drevs av artilleriofficeren Augustin Ehrensvärd. Enligt det av honom uppställda och av riksdagen godkända projektet skulle det anläggas i Finland en fästning vid Lovisa och en vid Helsingfors och i Sverige fästningar vid Slite på Gotland samt vid Landskrona och Kristianstad. För riksdagen framstod programmet snart som för dyrt, varför det aldrig kom att genomföras helt. Endast fästningen utanför Helsingfors, Sveaborg, blev så småningom färdigställd. Vad gällde armén och flottan förbättrades inte deras tillstånd, utan de eftersattes, vad beträffar övningar, utrustning och fulltalighet, i samma stil som före kriget mot Ryssland.

Trots att Sverige nu officiellt slagit in på en defensiv politik och trots att inte ens det för denna politik nödvändiga fästningsprogrammet genomförts, drömde man inom hattpartiet fortfarande om att i ett gynnsamt utrikespolitiskt läge kunna uppträda offensivt och återvinna något av det svenska stormaktsväldet. Denna gång ansågs ett sådant läge ha inträtt när sjuårskriget bröt ut år 1756. I detta krig stod Preussen och Storbritannien-Hannover mot Österrike, Sachsen, Frankrike, Ryssland och en rad tyska furstar. Till den senare alliansen slöt sig Sverige 1757 i hopp om att återvinna de sedan 1675 till Preussen förlorade pommerska områdena.

För det s.k. pommerska kriget 1757–1762 var Sverige än mindre förberett än för det ryska 1741. De svenska trupperna betraktades heller aldrig av Preussen som ett större hot. Dels var de underlägsna vad gällde utrustning, underhåll och ledning. Dels saknade Sverige moderna trupper som jägare och husarer som kunde sättas in för spaning och för ett utnötande småkrig. Men framför allt saknade den pommerska armén beslutsamma chefer. Detta var inte i första hand en fråga om brist på dugande officerare utan en följd

av de politiska förhållandena i Sverige. Under åren 1757 till 1762 hade den pommerska armén inte mindre än fem befälhavare. Samtliga åtog sig motvilligt befälet och alla slutade de på egen begäran. Den förste, Mathias Alexander von Ungern-Sternberg, tillhörande hattarnas motståndare, mösspartiet, och hade redan varit motståndare till det ryska kriget. Att han utsågs till befälhavare i Pommern berodde inte i första hand på att han var högst i grad, utan var framför allt följden av politiska överväganden. Genom att utse honom ville hattarna göra honom medansvarig för sin äventyrliga krigspolitik. Detta var givetvis Ungern-Sternberg medveten om som också kom ihåg hur det hade gått för befälhavarna i det förlorade kriget mot Ryssland. Därför uppträdde han mycket försiktigt och först efter noggranna instruktioner från Stockholm. Därmed kunde preussarna ta initiativet när de önskade. Ungern-Sternbergs efterträdare manövrerade på samma sätt. Rådet i Stockholm var låst. Av rädsla för ständernas reaktion på ett illa förberett och misslyckat krig vågade det inte ge befälhavarna på platsen så fria händer som stormaktstidens arméchefer hade haft. Rädslan inför ständernas reaktion präglade även de utställda instruktionerna som dessutom med nödvändighet byggde på delvis inaktuella informationer om läget vid fronten. Slutligen var rådet tillfreds när Sverige 1762 utan territoriella förluster men med en länge mycket tyngande krigsskuld kunde sluta fred med Preussen. Vapenvilan som föregick fredsslutet hade den siste befälhavaren i Pommern, Augustin Ehrensvärd, ingått utan att underrätta rådet, som emellertid aktade sig att anmärka mot denna självrådighet.

Sammanfattningsvis kan konstateras att den totala politiska kontrollen av krigsmakten under frihetstiden inte ledde till att krigsmaktens styrka upprätthölls, men väl att Sverige störtades i ett

krig det inte var rustat och förberett på. Att politikerna och militärerna delvis var identiska ändrade inget i detta avseende, utan snarare förvärrade tillståndet. De politikerna som även var militärer ville inte på ett ansvarsfullt sätt förbereda de krig de tillstyrkt som politiker, och de kunde som militärer inte uppträda så aktivt som deras politiska aktivism hade krävt.

Den politiska kontrollen av militärutgifterna

Frågan har varit ett återkommande tema i svensk historia åtminstone sedan frihetstiden på 1700-talet, då dyra fästningsbyggen och spektakulära krig tärde på riksdagens tålamod. Sverige hade efter stormaktstiden inte längre någon kvalitativt överlägsen krigsmakt i förhållande till omgivningen och övergick i stället till rollen av en medelstor europeisk makt (med Finland och Svenska Pommern i behåll), som fiskade i olika säkerhetspolitiska vatten i kabinettspolitikens Europa. Bo Huldt har träffande beskrivit epoken 1721–92 som "Den oppurtunistiska halvmakten söker revansch", dvs. Sverige följde genom skiftande allianser konjunkturerna och sökte genom revanschkrig mot Ryssland 1741–43 respektive 1788–90 återta förlorad terräng i öster. Genom sjuårskriget 1756–63 sökte man även vinna nya tyska landområden genom att sälla sig till Preussens många fiender. Alla försöken misslyckades dock. Revolutions- och Napoleonkrigen ledde sedan till Pommerns och Finlands förlust, unionen med Norge 1814 och en mer markerad småstatsposition i norr undan Öst- och Centraleuropas affärer.

Styrningen av krigsmakten skedde genom K M:t och ständerna varvid krigsmakten genom sin talrika representation i adelsståndet,

riksrådet, ämbetsverken osv. kom att bli en stark påtryckargrupp som befrämjade de egna intressena i hög grad. En stor del av statsutgifterna gick traditionellt till lant- och sjöförsvaret. Officerskåren kan uppfattas som en relativt homogen revirföreträdare under långa tider men bilden kompliceras av de begynnande politiska partibildningarna (t.ex. frihetstidens hattar, mössor och hovparti) och av divergerande näringsintressen. (Se vidare Gunnar Artéus, Krigsmakten och samhället, Sthlm 1988).

Med tvåkammarriksdagen från 1866 skedde en maktförändring även om kungamakten i samverkan med krigsmakten och utrikesförvaltningen traditionellt behöll ett starkt grepp om säkerhetspolitiken, dess utformning och verkställande. Riksdagen kunde från 1720 genom sin bevillningsmakt sätta ramar för försvarsutgifterna. K M:t och riksdagen beslutade vanligen gemensamt om de finansiellt högst äventyrliga krigsförklaringarna varvid distinktionen mellan anfallskrig och försvarskrig var ett gammalt tvisteämne (Skulle kungen ha rätt att börja krig?).

Sverige förde länge sina kostsamma krig i öster och på kontinenten med stöd av utländska subsidier, främst från landets gamla allierade Frankrike, länge Europas ledande land i många avseenden. Dessutom lät "man kriget föda sig självt", en krigsfinansiell metod som nyttjades av alla nationer i gamla tider. Landets egna ekonomiska resurser, trots en god export av järn, koppar, tjära, trä osv, räckte aldrig särskilt långt, varför allianssystemen var viktiga för landets mer storvulna säkerhetspolitiska planer.

Efter Napoleonkrigen är den tiden ute och den följande tiden fram till den politiska demokratins genombrott, dvs. c:a 1815–1917/–21, kan karaktäriseras som en period av en pådrivande kungamakt, nära lierad med militären (militärledningen), som ser

säkerhetspolitiken som sitt prerogativ och genom utrikes- och försvarspolitiska initiativ söker få stöd i riksdagen. I tvåkammarriksdagen från 1866 kom bönder att dominera vilket ledde till en ökad sparsamhet på alla områden, inkl försvaret. "De snåla bönderna" krävde nedsättningar i det gamla systemet med grundskatter vilket ledde till kompromisser om försvaret på 1880- och 1890-talen. Övningstiden utökades nu till 90 dagar och Sverige var på väg att avskaffa sin gamla indelta armé. Detta skedde genom den allmänna värnpliktens införande 1901, då indelningsverket avskaffades och en differentierad övningstid från 6 månader och uppåt infördes.

Karl XIV Johans nyorientering av säkerhetspolitiken

Under perioden 1809–1850-talet, då först rikets existens stod på spel under Napoleonkrigen, och sedan den svensk-norska unionen gav ett nytt strategiskt och försvarspolitiskt läge, debatterades försvarets inriktning och planerna för krig ("Försvarsplanen") öppet i den svenska debatten. Det skedde både i riksdagen, i offentliga utredningar och i tidningar och tidskrifter. Karl XIV Johan var den drivande kraften bakom de stora försvarspolitiska förändringarna vid denna tid. Han uppfattades allmänt som "fäderneslandets räddare", som lyckades få till stånd en fullständig omorientering i den svenska utrikespolitiken, som gjorde det möjligt för opinionen att godta den smärtsamma förlusten av Finland från 1809 mot en utrikespolitisk vänskap med den gamle huvudfienden, Ryssland, och en framflyttning av Sveriges säkerhetspolitiska positioner i västlig riktning genom unionen med Norge.

När Karl Johan blev kronprins av Sverige 1810 var det med en viss tvekan eftersom den svenska nationen ute i Europa var känd för sina hetsigheter och nyligen hade skjutit en kung (Gustav III) och senare genom en militär statskupp hade avsatt efterträdaren, sonen Gustav IV Adolf, 1809. Att svenska regenter tidigare hade fallit på slagfältet kunde i europeiskt perspektiv också ses som en anomali och ett kvardröjande drag från ett medeltida furstesystem – eller ett nordiskt, vikingtida kungaideal. Frihetstiden 1720–72 hade dessutom varit ett parlamentariskt experiment då kungamakten till sist reducerades till en namnstämpel. Allt detta kunde ses som uttryck för nationens politiska hetsigheter där det som vi senare gärna förknippar med svensk samhällsutveckling, kontinuitet, ordning och fredliga former, knappast var de mest framträdande dragen i den nationella utvecklingen.

Strategiskt och operativt skedde under Karl Johanstiden 1810 (18)–1844 en övergång till en centralförsvarsdoktrin, byggd på centralfästningen Karlsborg och Göta kanal, men även Stockholms och Gotlands fortsatta befästande. Även Norrlands befästningsfråga diskuterades livligt. Någon konsekvent samordning av planerna för lant- och sjöförsvaret åstadkoms dock inte på lång tid. Allan Larsson ger i sin gradualavhandling "Försvarsfrågan i svensk politik från 1809 till Krimkriget" (Uppsala 1935) följande bild av utvecklingen till 1914 (Aa s 259 f):

Vid Oskar I:s första riksdag förklarades verkligen, att planer för lant- och sjöförsvar samtidigt borde uppgöras, och vid påföljande riksdag meddelades ständerna underdåniga betänkanden av respektive departementschefer angående försvarsgrenarnas ordnande. Men något samarbete mellan de bägge försvarsministrarna har tydligen icke förekommit, och intetdera betänkandet tyder på någon medveten avvägning mellan de olika försvarsgrenarna och deras behov. Utredningen är vidare i bägge fallen synnerligen allmän. I

fråga om armén finnas detaljerade kalkyler endast över övningskostnaderna, och betänkandet är i sina allmänna delar egentligen endast principmotivering för ett övningsprogram. Fästningarna äro helt utelämnade. Sjöförsvarsplanen har snarast karaktären av principuttalande, där kalkyler finnas endast för vad som närmast erfordras samt för besättningsbehovet. En allmän utredning av lantförsvarets olika delar och ett försök till avvägning dem emellan presteras i själva verket först av 1861 års lantförsvarskommitté. Den utgår därvid från lantförsvarets företräde framför sjöförsvaret, men någon utredning av den proportion mellan kostnaderna som därav kan betingas förekommer icke, liksom ej heller något samarbete med den delvis samtidigt arbetande sjöförsvarskommittén, vars arbete var huvudsakligen tekniskt inriktat. Nästa gång försvarsproblemet i dess helhet togs upp, år 1880, tillsattes även två kommittéer, en för lant- och en för sjöförsvaret, men enheten hade denna gång åtminstone principiellt betonats genom föreskriften att kommittéerna gemensamt skulle överlägga om försvaret i dess helhet, ett samarbete som dock ej blev av. Först 1907 års försvarskommitté har i själva verket behandlat försvaret som en enhet, och dess efterföljare, de Staaffska försvarsberedningarna, äro avsedda att behandla frågan i hela dess utsträckning med den principiella enheten iakttagen genom andra försvarsberedningen och den ledning av det hela som förbehålles statsministern. Med 1914 års försvarsordning får Sverige så för första gången en av båda statsmakterna gillad plan för alla rikets försvarsanstalter, 1925 efterföljd av en ny, även behandlad och beslutad som en enhet, och detsamma är förhållandet med den som nu (1935) förberedes – men försvarsgrenarna äro nu tre.

Neutralitetspolitiken grundläggs 1815-1865

Sverige drog sig till stor del undan kontinentens affärer efter Napoleonkrigen, som slutade 1815. Därefter sökte man balansera sin politik i Östersjöområdet mellan Ryssland, Preussen och Storbritannien. Grunden för den framtida svenska neutralitetspolitiken lades nu under Karl XIV Johan och de följande Bernadotteregenterna kom i stort att fullfölja denna alliansfria politik, syftande till neutralitet vid stormaktskonflikter och krig i det svenska närområdet. Enstaka avsteg från den raka kursen företogs dock redan på 1800-talet, främst i skandinavistisk yra (Danmarks krig 1848–50 och 1863–64) eller när tillfälle tycktes yppa sig att med västmakternas hjälp tränga tillbaka Ryssland från Åland och ev Finland (Krimkriget 1853–56). Vid dessa tre tillfällen avstod dock Sverige från att aktivt gå in i krigen. 1848–49 ägnade sig stats- och utrikesledningen åt en fredsbevarande operation med stöd av västmakterna till förmån för Danmark (svenska trupper på Fyn och i Slesvig, den svensk-norska flottan kring de danska vattnen mm). Resultatet blev i stort lyckat och status quo bevarades i det dansk-tyska gränsområdet.

Ny strategi, långsamma fästningsbyggen, arméns förfall

Stormaktstiden och perioden fram till 1815 hade det svenska väldets försvar byggt på ett periferiförsvar, där flottan skulle trygga förbindelserna över havet och armén långsamt mobiliseras för att sättas in i behövliga riktningar (kraftsamling). Vid sidan av den

indelta arméns landskapsregementen fanns rader av värvade regementen, vilka ofta var lättare gripbara och mer välövade – men också kostade mer i anslag. Arméns stridsvärde och slagkraft kunde också vara högst skiftande, beroende på det ekonomiska läget, transporter och underhåll, allianser, förmågan till organisatorisk och vapenteknisk förnyelse, sjukdomar, partistrider osv. Dessutom fanns ibland oklara prioriteringar i fråga om strategi, operativa och taktiska principer. Övergripande kan man dock säga att den svenska krigsmakten under stormaktstiden (1611–1718) höll hög europeisk standard i stort men att den därefter efterhand tappade i jämförelse med omgivningen, dock med reservation för att Gustav III stärkte flottan avsevärt (ryska kriget 1788–90) och att kronprins Karl Johan resolut ökade krigsmaktens styrka 1810–15 genom en rad moderniseringsåtgärder.

Ny krigsplan

Efter 1815 hade periferiförsvaret med sjöfästningar i Finland, Pommern, tidigare Baltikum etc. spelat ut sin roll. I stället övergick Sverige till ett mer defensivt försvar, ett centralförsvar med stöd av rikets fästningar. Det ansågs inte längre möjligt att hålla en stark flotta som kunde bjuda fienden (främst Ryssland) stången ute till havs. Samtidigt fanns ett stort lantmilitärt dilemma i möjligheterna till ett effektivt kustförsvar där fienden hade landstigit. Vägnätet och kommunikationerna tillät inte snabba förflyttningar av större truppförband. I stället kom krigsplaneringen att inrikta sig på att samla fälthären i det inre av landet, med stöd av den stora fästningen Karlsborg vid Vättern (bygget påbörjades 1820 och pågick

i mer än 100 år) varifrån det stora motanfallet kunde slås ut. Den operativa principen var här att inte söka strid med fienden förrän dennes offensiva kraft hade kulminerat och var på tillbakagång, dvs. man ville satsa på en tidvinnande strategi. I strategin ingick att delar av landet (särskilt kustområden) kunde uppges utan större strider, varvid befolkningen fick underkasta sig fiendens ockupation, vilken i detta tidevarv dock sällan var barbarisk utan kunde följa klart civiliserade former. (Se t.ex. den ryska ockupationen av Gotland en kort tid 1808). Stöd utifrån av någon stormakt, t.ex. västmakterna, skulle i sin tur kunna förbättra landets chanser vid ett krig med Ryssland, vilket främst sågs som hotet med de nya gränserna. ("Åland en pistol mot Stockholms hjärta" osv).

Fredsperioden

Karl XIV Johans goda förhållande till Ryssland och stabiliteten mellan stormakterna gjorde att en lång fredsperiod tycktes ha inletts i Europa efter 1815. Sverige anpassade sig i hög grad efter detta och Karl Johan kom att föra ett mycket fredligt regemente, där allt mindre resurser satsades på det militära försvaret. Vid kungens död 1844 låg flottan i förfall och arméns stridsvärde var ringa. En allmän värnplikt mellan 20–25 år för män med en övningstid på 12 dagar fanns på papperet vartill kom den indelta bondarmén, vars beväpning och övningstid lämnade åtskilligt övrigt att önska. Förbandsmötena hade blivit glada sommaräventyr och det sades att det vid infanteriet knappast förekom någon skjutning, vid kavalleriet föga ridning.

Krimkriget 1853–56 ledde till ett gradvis uppvaknande. Krigs-

händelserna i Östersjön (Åland, Fårösund bas för västflottor mm) visade att Sverige inte kunde lita på den eviga freden. 1858 gick ständerna med på en utökad övningstid till 30 dagar men några satsningar på att höja krigsmaktens stridsvärde gjordes inte. Skandinavismen blomstrade som politisk rörelse men militära maktmedel saknades i stort för att Sverige skulle kunna lägga någon tyngd i vågskålen för den danska saken. Arméns krigsförband var föga fältdugliga på grund av dålig materiel och få övningar, och flottan hade 1864 mycket få i strid direkt användbara fartyg. Däremot hade skarpskytterörelsen vid denna tid vuxit till c:a 40 000 skyttar i landet. Den kunde ses som ett viktigt komplement till det militära försvaret, en milis som representerade ett folk i vapen och vars lov sjöngs av män som Viktor Rydberg och August Blanche. Även riksdagen stödde skarpskyttarna, inte minst därför att endast mindre anslag behövdes för en viss beredskap till skillnad mot den reguljära armén och flottan där stora satsningar krävdes för en förbättring av stridsvärdet.

I den nya tvåkammarriksdagen kom lantmannapartiet att bli dominerande. Mellan 1865 och 1875 förkastade riksdagen inte mindre än fem härordningsförslag, framlagda av regeringen för att utöka övningstiden och materiellt förnya krigsmakten. Lantmannapartiet var sparsamt och ville först ha bort "sekelgamla orättvisor" när det gällde grundskatterna innan man var beredd till mer positiva försvarsbeslut.

På militär sida hade samtidigt det tysk-franska kriget 1870–71 lett till en ökad plädering för en nyorganisation av krigsmakten så att denna bättre kunde svara upp mot det moderna krigets krav. Järnvägsmobiliseringar, ny vapenteknik (snabbskjutande handeldvapen, artilleri m.m.), massarméer på värnpliktens grund och ett nytt

sätt att mobilisera samhällets krigsekonomi för utnötningskrig var viktiga nya inslag i krigföringen. Den preussiska generalstaben blev en ny förebild för planeringen och ledningen av de högre förbanden. Sverige omorienterade sig här raskt mot Preussen och övergav sin sekelgamla franska orientering säkerhetspolitiskt och i fråga om militära ideal. En svensk generalstab inrättades efter preussisk förebild redan 1873. Dess skapare och förste chef, friherre Hugo Raab, ville nu satsa på att hela armén skulle grundas på allmän värnplikt och att endast befälet skulle vara fast anställt. Hans förslag om en övningstid på 10–12 månader för huvuddelen värnpliktiga inom armén var dock politiskt helt orealistiskt och stoppades i riksdagen.

I stället sökte sig följande regeringar fram i de partiella reformernas väg i syfte att vinna lantmannapartiet för ökade försvarsbördor mot att böndernas grundskatter skulle avskaffas. Lantmannapartiet föreslog vid riksdagen 1878 en övningstid om 90 dagar för de värnpliktiga, en fast anställd befälskader och en stamtrupp om 30 000 man, vilket hade varit ett stort steg framåt. Detta förslag förkastades dock av första kammaren, som ansåg att det var för dyrt i förhållande till effekten. Här fanns alltså helt olika värderingar av kostnader och förväntat stridsvärde hos den konservativa, mer kungatrogna senaten, och den i bondeklassen bredare förankrade andra kammaren. 1895 beslöts sedan om kompromissen om 42 dagars övningstid vilket 1892 höjdes till 90 dagar mot att grundskatterna helt avskrevs.

Ny stridsteknik

Välbeväpnade och rörliga massarméer och pansrade slagflottor var nu stormakternas nya inriktning av sina moderna krigsmakter. Här var det inte lätt för de medelstora och små nationerna att följa med i utvecklingen, politiskt, ekonomiskt och militärtekniskt. Inför det nya hotet av massiv och rörligare krigföring ("maskinkriget") började dock den svenska opinionen att vakna upp. Försvarsfrågan började framstå som en nationell ödesfråga. Tysklands och Rysslands militära tillväxt i Östersjöområdet oroade över alla partilinjerna i Sverige och stormakternas rustningar började efterhand övergå i kapprustning. Sveriges perifera säkerhetspolitiska roll i Europas utkant var på väg att förändras och man började i debatten från 1880-talet att tala om Rysslands ökade förmåga att via Finland och Baltikum ta sig fram mot Skandinavien i jakt på Atlanthamnar, malmfält, nya hamnar osv. Utbyggnaden av järnvägarna och de ryska garnisonerna i Finland m.m. ingav en ökad oro. (Om den säkerhetspolitiska elitens "belief-system" och det ryska hotet se G. Åselius, The Russian Menace to Sweden, akademisk avhandling, historia, Stockholms universitet 1994).

Kung Oscar II ger något av stämningsläget i sina memoarer (a a s 287):

Men helt plötsligt glimmade det till i askan, och gamla känslor, länge slumrande, väcktes åter. Vare sig förhållandena till Norge, eller det sätt varpå Finland behandlades av Alexander III och hans samtida i Ryssland, gåvo upphov, eller att väckelsen kom inifrån, nog av den kom, det var omisskänneligt. Och under 1890-talet växte både i vidd och makt en fosterländsk rörelse, som särskilt visade sig i två riktningar: strävan att hedra svenska namnet, svenska färgerna (flaggan) och svenska minnena; samt, vid sidan

därav, strävan att stärka landets värnkraft. Det var denna rörelse som möjliggjort urtima riksdagsbeslutet, som sammanslutit försvarsföreningar överallt i riket bland mogna män, kvinnor och skolungdom.

Oscar II och synen på säkerhetspolitiken

Oscar II (regent 1872–1907) var den siste kungen med allvarliga ambitioner att hävda kungamaktens ställning på det säkerhetspolitiska området. Sonen Gustav V (1907–1950) gjorde visserligen sporadiska säkerhetspolitiska "inhopp" i regeringsbestyren, varav mest känt är borggårdstalet 1914, men överlät efterhand alltmer av säkerhetspolitiken till partierna i regering och riksdag. Oscar II hade däremot i långa stycken föreställningen att kungaregeringarna, dvs. kungen och de av honom utsedda statsråden, skulle driva säkerhetspolitiken i förening med utrikes- och militärledningen (UD, armén, marinen). Härvid gällde det att få gehör hos de växlande opinionerna i riksdagens båda kamrar, både för inriktningen och anslagsramarna, vilket ofta var besvärligt.

Efterhand blev kungamakten hårt trängd inom inrikespolitiken och fick förlita sig på skiftande opinioner i debatt och politik för att få stöd. Det ledde till täta ministerbyten och till stora svårigheter att föra en långsiktig politik. För att motverka detta satsade Oscar II och hans ministärer på att med stöd av den konservativa första kammaren och delar av den andra kammaren driva en försiktig reformpolitik i industrialiseringens och urbaniseringens tecken. Riksdagen kunde dock ofta blockera regeringsförslagen eller "urvattna" dem genom kompromisser, som kungen ogillade. Omvänt kunde "kungaregeringarna" spela på motsättningarna i

riksdagen och blockera oppositionens skiftande reformförslag – eller tvinga fram för kungen mer smakliga kompromisser.

Kungen ogillade den allmänna samhällsutvecklingen mot parlamentarism och demokrati och ansåg att det svenska folket höll på att "försoffas" genom den ökade materialismen och avkristningen. Med sin historieromantiska syn ville han återuppväcka "svenska folkets krigiska dygder och mannakraft" och var fullt beredd att övergå till en mer aktiv säkerhetspolitik i Östersjöområdet om tillfälle skulle ges. Här hade den svenska opinionen alltmer orienterat sig mot det wilhelminska Tyskland som en motvikt mot Tsarryssland, som uppfattades som den stora utrikespolitiska faran. Oscar II skrev följande drapa i sina memoarer på dessa teman (A a s 287):

"Och nu kom liksom en förändrad anda snabbt över och in i vårt folk. Ridderskapet försvann ej blott såsom politisk institution. Det bleknade också i svenska hjärtan och sinnen, där mera demokratiska åsikter och känslor rodnade. Materiella intressen upptogo mer och mer allas tankar. Fredlig tävlan – visserligen särdeles aktningsvärd och ädel i sitt slag – avlöste stridslusten, och den gamla äregirighetens art försvann. Pressen begynte sina hätska fälttåg mot militarism och militärbudgeter. Sverige borde nu vända alla sina tankar bort från sin historia, helst när denna skrivits på blodiga slagfält. Det borde sluta sig inom sig självt, avstå från varje minsta tanke på att betyda någonting alls, eller göra sin röst någonsin hörd i den "europeiska konserten" o.s.v. Så predikade år ifrån år av en allt talrikare och djärvare press, med stigande enträgenhet och styrka – ja, naturligtvis och med ökad framgång. Folklynnet – det gamla stolta – slappades. Partiandan skärptes medan de gamla svärden rostade i skidorna, och de ärorika troféerna, bortglömda, multnade högst uppe i Riddarholmskyrkans gravlikt fuktiga och kalla stenvalv!"

Regeringen Erik Gustaf Boström, Oscar II:s förtrogne, vann en stor politisk seger genom försvarsbeslutet 1892. Det innebar att det gamla bondekravet om grundskatternas avskrivning förverkligades mot att en väsentligt utökad militär övningstid, 90 dagar för huvuddelen värnpliktiga, infördes. En partiell reform på samma väg hade genomförts 1885. Beväringens övningstid utökades då från 30 dagar till 42, vilket internationellt var mycket ringa. Oscar II beskriver målande vad han uppfattade som en stor försvarspolitisk seger i sina memoarer (a a s 250 f):

Tvenne utskott tillsattes, ett för försvars- och ett för grundskattefrågan samt övriga medförsvarsfrågan sammanhängande finansfrågor. Där arbetades raskt allt ifrån början, och ehuru såsom alltid rykten, även sådana som spådde ofärd, korsade luften och fyllde tidningsspalterna stego utsikterna. Det var dagar, fulla av intresse och spänd, stundom ängslig, väntan dessa som föregingo avgörandets. Man fick naturligtvis höra upprepade gånger den vanliga klagovisan om "militarism"! Men det hjälpte icke. Majoriteten även inom andra kammaren ville nu ett avgörande i god och fosterländsk riktning och d. [21] november bifölls de kungl. propositionerna med det för mig överraskande stora flertalet av ej mindre än [142] röster, emot [82]!

Debatten om de 90 dagarna och värnpliktsklasserna, m.m. fördes med häftighet om ej bitterhet. Baron Rappe kastade hela sin stora auktoritets och sin krigserfarenhets Brennussvärd i vågskålen, och så besegrades den ena motståndaren efter den andra. Vi vakade sista aftonen den [22] tills långt efter midnatt för att få höra den efterlängtade nyheten, till och med drottningen gick icke till vila, och lika litet hennes tjänsthavande hovdamer! Gränslöst blev jublet över segern. Aldrig skall jag kunna glömma det ögonblick då biljardsdörrarna, kl. omkring 1 på natten, flögo upp, och statsrådet Essen flög in medförande bekräftelsen av det glada, nyss genom telefonen bragta budskapet.

Unionskrisen och Ryssland

Unionskrisen mellan Sverige och Norge spetsades till under 1890-talet och bidrog samman med fruktan för Ryssland (se ovan) till ett radikalt omtänkande när det gällde det svenska försvaret. Framförallt gällde det synen på den svenska krigsmaktens stridsvärde i det moderna kriget. Försvaret framstod som gammalmodigt både i fråga om organisation, utbildning, materiel och beväpning. Nu gällde det därför att modernisera det i grunden och att öka dess stridsvärde. Politiskt var skedet "gynnsamt" eftersom den säkerhetspolitiska hotbilden mörknade, stormakterna började en kapprustning till lands och till sjöss och moderniseringen av de svenska näringarna, statsapparaten m.m. (styrfunktionerna) erbjöd nya utvecklingsmöjligheter. Samtidigt fanns det en rad hinder i vägen, vilket generaldirektören Sigfrid Wieselgren, tillika en mittenman i riksdagen, i ett brev till kronprinsen 1891 sammanfattade så här: "Allt genomsyras av den stora tvistefrågan, man kan ej värna sitt fosterland därför att regeringen är tullvänlig och de tullvänliga reaktionärer. "(Nygren s 25). Utan vidare fördjupning i tullstriden kan här slås fast att 1890-talet blev en omprövningens tid för svensk försvarspolitik, och att denna i hög grad berodde på förändringar i omvärlden.

Flottans upprustning

Intressant var utvecklingen på flottans område där riksdagen periodvis under 1890-talet som beviljade större anslag för nybyg-

gnader än vad regeringen hade äskat (!) Nu blev det möjligt att under en följd av år bygga ut en modern pansarbåtsflotta. Under 1870-talet till c:a 1882 hade riksdagen bromsat och tidvis stoppat en utbyggnad, men nu gick utvecklingen snabbt och Sverige hade vid unionsupplösningen 1905 en pansarbåtsflotta om dussinet fartyg. Äldst var då Sveaklassen (Svea, Göta, Tule) varvid kan noteras att Svea vid leveransen 1885 hade en slagkraft som kunde mäta sig med ett brittiskt slagskepp! Här kunde Sverige en tid hålla hög internationell standard i sina nybyggen men detta var inte möjligt efter sekelskiftet när stormakterna ökade sina rustningar väsentligt och slagskeppens storlek växte betydligt. Den militärteknologiska förnyelsen inom både flottan och armén från 1880-talet och framåt kom dock att förbli av bestående värde och lade även grunden för en fortsatt framgångsrik svensk försvarsindustri, vilket sedan dess har varit ett viktigt inslag i den svenska säkerhetspolitiken. (Huvudkälla: K E Westerlund m.fl., Svenska örlogsfartyg 1855–1905, 1992).

Flottans stridsvärde

Under 20 år byggde Sverige flitigt pansarbåtar av olika klasser, förutom Sveaklassen (c:a 3 000 ton, 15 knop, 2 x 25 cm svåra kanoner, snabbskjutande lättare pjäser, torpeder) även Odenklassen (c:a 3 500 ton, 15 knop, mer utvecklad bestyckning och pansar). Dessa byggdes 1885–98 och kallades 1 klass pansarbåtar. De följdes av nästa utvecklingssteg i form av Dristigheten, levererad 1901, 3 200 ton och med 17 knops fart och mer avancerad bestyckning och pansar. Sjöministern trodde 1899 inte på några utsikter att gå vidare

med pansarbåtsbyggen, vilket marinförvaltningen ville, utan begärde endast medel för att fullfölja bygget av Dristigheten. Till stor förvåning beslöt riksdagen den 29 april 1899 att tre nya 1 klass pansarbåtar skulle byggas. Denna 50-procentiga ökning av pansarbåtsflottan drevs alltså fram av riksdagen mot sjöministerns åsikt! Resultatet blev Äran, Wasa och Tapperheten (c:a 3 650 ton, vidare utveckling av Dristighetstypen), vilka gjorde tjänst under två världskrig även om de efterhand blev mer begränsat användbara. 1901 beviljade riksdagen även medel för byggnad av en ny typ, Manligheten, som var en utveckling av Äran-klassen och på gamla dar blev ryggraden i den s.k. Göteborgseskadern 1939–40 (inkl äldre jagare och ubåtar från 1917–18) vilka skulle försöka göra motstånd mot en befarad tysk invasion vid västkusten den 9 april 1940.

Det tolfte pansarskeppet som byggdes var Oscar II, sjösatt 1904 med ett deplacement på 4 300 ton, fart 19 knop och kraftig bestyckning och dessutom ett vackert fartyg, som ofta fick ägna sig åt representation. Det betydde att den svenska flottan på 20 år hade fått ett tillskott om tolv pansarbåtar och hade nått en höjdpunkt vid unionsupplösningens år 1905. Det var en säkerhetspolitisk "timing" av hotbild, upprustning och krisutlösning som sammanföll ovanligt väl för svenska förhållanden.

Perioden 1901–14: Riksdagen vill öka sin insyn och kontroll av krigsmakten

Införandet av den allmänna värnplikten och utökningen av övningstiden till 240 dagar genom 1901 års härordning var ett led i en

svensk återupprustning inför de ökade spänningarna i det egna närområdet (Ryssland, läget i Finland, unionsfrågan) och under intryck av stormaktsalliansernas ökade rustningar både till lands och till sjöss. Sveriges försvar framstod som föråldrat och i behov av en både kvantitativ och kvalitativ förstärkning. Byggandet av Bodens fästning och en fortsatt utbyggnad av flottan ingick också i planerna.

Följande tabell av försvarsutgifterna och statsutgifterna totalt 1913–14 för Sverige, Norge, Danmark, Nederländerna och Belgien visar att alla dessa små/medelstora stater hade en hög andel försvarsutgifter på statsbudgeten och att Sverige här hade särskilt höga tal (jfr. stridsskriften "Det befästa fattighuset" av svenska ungsocialister vid denna tid:

Försvarsutgifter och andra statsutgifter

Land	År	Statsutg (milj kr)	Försvarsutg (milj kr)	F i % av S	Försvarsutg per inv
Sverige	1913	196	83	42,3	14,76
Norge	1913–1914	83	26	31,3	10,68
Danmark	1913–1914	191	31	16,2	10,91
Nederländerna	1913	278	75	27,0	12,20
Belgien	1913	356	88	24,7	11,65

(Källa: K Zetterberg, Militärer och politiker, Sthlm 1988, s 39).

De svenska försvarsutgifterna var således 1913 höga jämfört med en rad andra mindre länder.

Säkerhetspolitikens styrning

Oscar II och hans skiftande ministärer hade målmedvetet satsat på en förstärkning av försvaret från 1880-talet och fick efterhand med sig riksdagen på en stegvis utbyggnad, om än långsammare och med reducerade anslag i förhållande till vad K M:t äskade. I stort var det dock fråga om en uppåtgående kurva, gynnad av stigande statsinkomster m.m. Riksdagsbesluten 1882, 1892 och 1901 liksom engångsförstärkningar 1904–05 var några milstolpar. Den politiska vänstern (liberaler, socialdemokrater) var kritisk mot de snabbt stegrade militärutgifterna och ville öka budgetkontrollen av försvaret, den politiska styrningen allmänt och reducera kungamaktens kvardröjande roll inom säkerhetspolitiken. Detta ledde till en utdragen försvars- och författningsstrid i Sverige som löstes först med det demokratiska genombrottet 1917–21. Här kan i anslutning till den tyske moderniseringsteoretikern Hans-Ulrich Wehler tala om en allmäneuropeisk participationskris för det politiska systemet, där nya, folkligt förankrade maktgrupper sökte gripa makten från de etablerade, konservativa maktgrupperna, främst genom kravet på politisk demokrati.

I Sverige kom regeringen Staaff 1905–06 respektive 1911–14 att göra systematiska försök att kringskära kungamakten på det säkerhetspolitiska området med understöd av de i riksdagen snabbt växande socialdemokraterna ("Herremakt eller folkmakt"). Detta sågs som en utmaning i det konservativa lägret ("kungaalliansen") till vilket vid denna tid kunde räknas en stor del av militären, ämbetsmännen, storgodsägare, storföretagare m.fl. "Den stora försvarsstriden" 1912–14, initierad av Sven Hedin med pamfletten "Ett varningsord" i massupplaga och av att regeringen Staaff stop-

pade planer på byggandet av "en högsjöflotta" med tunga pansarfartyg med offensiv kraft, vilka vissa högermän i riksdagen (t.ex. Rudolf Kjellén och kustartillerigeneralen Herman Wrangel) ansåg skulle göra landet "alliansfähigt", dvs. lockande som samarbetspartner med Tyskland mot Ryssland vid ett krig. "Kungaalliansen" lyckades i detta läge uppamma en stark försvarsopinion i landet och en hetsig försvarsstrid bröt ut i debatt och politik. Vänsterns ledare, Staaff och Branting, utmålades i vulgärpropagandan som undfallande mot Ryssland eller "fosterlandsförrädare" medan beskyllningar för "militarism", "krigshets" och "äventyrspolitik" haglade från vänsterhåll.

Styrningen av krigsmakten och rättsaffärerna 1901–15

Med 1901 års härordning inleddes en moderniseringsprocess inom det svenska försvaret, som i princip sedan dess har fortgått. En professionalisering av befälskadrarna kom också igång, inte minst genom fler heltidsanställningar, en mer formaliserad utbildning, inklusive utbyggnad av militära högskolor i olika steg, samt tillförsel av mer av teoretisk och teknisk kompetens vid de militära förvaltningarna, vilket var nödvändigt för att inte tappa tempo i den snabba militärtekniska utvecklingen från sekelskiftet och framåt.

Samtidigt blev det mer komplicerat för den politiska nivån att styra försvarssektorn där professionella revir upprättades och "den militära sakkunskapen" utvecklades snabbt. Allt som luktade "militarism" liksom svårigheter att hålla kostnadsramar (anslagsöverskridanden) var dock tacksamma måltavlor för den civila kritiken. Förhållandet mellan befäl och manskap, officerskårens

ställning i det moderna svenska samhället och militären som "en stat i stat" var andra stora teman i debatt och politik. Rättsförhållandena inom krigsmakten kritiserades hårt, särskilt mellan åren 1905–08 då ett trettiotal mål blev "affärer" i pressen. Det gällde anklagelser för trakasserier och missbruk av förmanskap, självsvåld och inkompetens i förvaltningen och rättssäkerheten i stort i det militära. Rolf Nygren skriver i sin avhandling Disciplin, kritikrätt och rättssäkerhet, studier kring MO:s uppkomst 1901–15, Uppsala 1977, s 165 följande: "Den tilltagande antimilitära propagandan och raden av militära trakasseri- och förvaltningsaffärer mellan 1906 och 1908 inskärpte hos en bredare opinion betydelsen av förstärkt kontroll av försvaret".

De militära "rättsskandalerna" (rättsaffärerna) dessa år ledde i sin tur till en rad reformer: en ny krigslagsreform med ett ökat juristinflytande, inrättandet av den s.k. civilkommissionen för att granska hur de värnpliktiga behandlades och hur deras övningstid användes samt 1914 till inrättandet av riksdagens Militieombudsman (MO), vilken började sin verksamhet året därpå. Nygrens sammanfattning s 221 f anger de försvarspolitiska linjerna vid denna tid i kontrollfrågorna klart:

1890-talets konservativa regerings- och riksdagspolitik tog som mål att bygga ut krigsmaktens materiella resurser. Stora summor satsades på tyg-, befästnings- och krigsfartygsmateriel. Anslagen kunde till viss del bestridas genom överskott från statens egen verksamhet men måste i åtskilliga fall drivas igenom i kamrarna med hjälp av gemensam votering mot AK-majoritetens vilja.

Fr.o.m. 1898 möttes den konservativa upprustningspolitiken med en skärpt kritik från vänsterhåll. Vänstern behövde frigöra stora summor till socialpolitiska reformprojekt. Vänstern förespråkade en bättre planering av försvarspolitiken. En totalförsvarsplan borde uppgöras av parlamentariska representanter och militärer och ansla-

gen därpå ges efter planens riktlinjer.

Vänstern hade betydande svårigheter att få till stånd en debatt om försvarspolitikens inriktning bland fackmännen själva. Disciplinen utmålades som hinder för officerare att uttrycka uppfattningar som stred mot den officiella militärpolitiken. Försvarsfrågan blev därför även en fråga om yttrandefrihetens tillämpning inom det militära.

Riksdagen och den svenska upprustningen 1892–1914

Genom byggandet av Oscar IIs pansarbåtsflotta, utökningen av de värnpliktigas övningstid och införandet av allmän värnplikt 1901 (regeringen von Otter, denne var för övrigt amiral och kungens betrodde) samt härordningsreformen 1901 stärktes det svenska försvaret avsevärt från den lågvattensnivå det hade befunnit sig i. Denna utveckling var ett inslag i en internationell säkerhetspolitisk process, där stormakterna i Europa skapade nya allianssystem (ententen, centralmakterna) från 1880-talet och ökade sina rustningar samtidigt som krigstekniken gick snabbt framåt genom skapandet av slagskeppsflottor, kulspruteinfanteri, snabbskjutande artilleri osv. Resultatet blev för Sveriges vidkommande att landet stod relativt väl rustat vid första världskrigets utbrott 1914. Säkerhetspolitiskt stod Sverige utanför allianssystemen, vilket gjorde att landet inte drogs in i det nya storkriget. Strategiskt hade landet endast en perifer betydelse, inte minst sedan Tyskland i det nya kriget kom att behärska Östersjön och utestängde västmakterna från att direkt inverka på krigshändelserna (spärrar vid Bälten). Ryssland trängdes tillbaka på östfronten och därmed kom Sverige på avstånd från krigshändelserna. Den svenska opinionen, som var delad i sina

sympatier mellan Väst och Tyskland, men hade föga till övers för Ryssland, följde kriget på distans. Militärt räckte det i stort med en neutralitetsvakt för att skydda gränserna medan sjötrafiken periodvis led hårt av krigföringen (sänkningar, uppbringningar osv.).

Delade meningar i riksdagen om försvaret 1914–18

Borgfred slöts mellan partierna vid krigsutbrottet i augusti 1914 men denna varade inte länge. Kungaregeringen Hammarskiöld, som stödde sig på konservativa grupper i riksdagen, hade en vänstermajoritet emot sig (liberaler, socialdemokrater) och fick stora svårigheter att få igenom en rad försvarsanslag i riksdagen. Anslagen för neutralitetsvakten (beredskapen) skars ned och utbyggnaden av 1914 års härordning, siktande till 12 arméfördelningar, varav 6 i reserv, stoppades upp och kom aldrig att förverkligas. Fältarmén om sex arméfördelningar, jämte Gotlands och Bodens trupper, byggdes dock i stort ut och moderniserades efterhand. Utbyggnaden av flottan fortsatte med moderna torpedfartyg och de s.k. Sverigeskeppen, varav till sist tre blev byggda. (Sverige, Gustav V, Drottning Viktoria). Vänstern hade kraftigt varit emot byggandet av Sverigeskeppen, som sågs som utslag för en äventyrlig flottpolitik som siktade till allians med Tyskland mot Ryssland vid en konflikt. I stället för en satsning på en s.k. högsjöflotta, dvs. enheter med kapacitet för en taktisk offensiv i Östersjön eller i direkt samverkan med stormaktsmarin, ville vänstern ha ett mer utpräglat kust/skärgårdsförsvar och ville anpassa flottans artillerifartyg efter detta mer begränsade koncept.

Det var en klassisk motsättning i den svenska riksdagen, som

redan på 1600-talet var kritisk till höga krigskostnader/försvarskostnader och då särskilt allt som kunde uppfattas som "äventyrspolitik" långt bortom landets gränser. Under frihetstiden (c:a 1720–72) hade sekreta utskottet i riddarhuset varit motorn i utrikespolitiken och den gången hade flera "revanschkrig" bestämts från denna krets, dvs. ständerna hade i realiteten drivit fram kriget med Ryssland 1741–43 och deltagandet i sjuårskriget 1756–63. Omvänt hade Gustav III startat kriget mot Ryssland 1788–90 under kritik från riksdagen (ständerna), vilket ledde till att han 1789 skaffade sig en närmast enväldig makt (förenings- och säkerhetsakten) och efter ett i hög grad äventyrligt krig, även med Danmark-Norge, till sist lyckades trassla sig ur det hela utan landförluster – men med en ruinerad statskassa.

Konstitutionen

Meningsbrytningar mellan regeringsmakten och riksdagen om försvars- och utrikespolitiken har varit många i svensk historia. Med undantag för exemplen från frihetstiden kan man säga att regeringsmakten (i äldre tid kungamakten) normalt bestämde säkerhetspolitikens inriktning men att riksdagen kringgärdade denna med en rad villkor, framförallt genom sin bevillingsmakt (och i äldre tid genom möjligheter att påverka krigsförklaringar.) De dryga krigsskatterna ledde ofta till kritiska stämningar och opinioner hos ständerna, men dessa sammanträdde inte regelbundet varje år, varför kritiken sällan fick någon större tyngd. Folkliga protester kunde även förekomma, t.ex. mot utskrivningar och krigsskatter.

Fram till det demokratiska genombrottet 1917–21 fanns det

vanligen en form av maktbalans mellan kungamakten, rådet och ämbetsverken samt ständerna när det gällde maktutövningen i riket. På det säkerhetspolitiska området kom utrikes- och militärledningen i hög grad att inkludera de exekutiva organen, dvs. UD med föregångare och militärbefälhavarna/chefer för militärförvaltningarna. Detta berodde på verksamhetens speciella natur där en högre militär och diplomatisk kompetens ansågs vara av mycket stor vikt, ja det fanns en tendens att "låta expertisen" på dessa områden vara policy-formulerande med ett modernt språkbruk, dvs. driva på verksamhetens inriktning i samverkan med kungamakten/statsrådet. Riksdagen fick en gränssättande roll när det gällde anslagen och gränserna för en mer aktivistisk säkerhetspolitik med ambitioner bortom rikets gränser.

Parlamentarismen ändrar styrningen och kontrollen av säkerhetspolitiken

Efter unionsupplösningen 1905 ("unionsbrottet" enligt de mot norrmännen kritiska grupperna i landet, vilka främst återfanns inom högern) fick Sverige sina första parlamentariska regeringar (Staaff, liberal 05–06, Lindman, höger, 06–11, Staaff 11–14) vilka byggde på majoritetsförhållandena i riksdagens båda kamrar. Den moderna partibildningen från 1890-talet och framåt hade drivit på utvecklingen mot en "andrakammarparlamentarism", dvs. att den sittande regeringen i princip borde regera med stöd av en majoritet i andra kammaren (riksdagen). Kungamaktens inflytande minskade gradvis och en ny politisk epok började i Sverige liksom i hela västvärlden. Det första världskriget förlängde transformationsprocessen mot ett

parlamentariskt-demokratiskt genombrott i Sverige och i en rad andra länder. Detta kom i stället att äga rum på bred front i Europa från 1917–18 och framåt. De autarkiska kejsardömena föll liksom en rad monarkier medan de konstitutionella monarkierna av skandinavisk/brittisk typ klarade sig bättre och förmådde anpassa sig till den demokratiska politiska modellen och främst fick symbolisk, statsledande funktion ovan partierna.

För svensk säkerhetspolitik blev mellankrigstiden en brytningstid med ett antal divergerande "diskurser" om rollspelet och om politikens inriktning. Här räcker det att notera att utrikespolitiken inriktades mot Nationernas Förbund (NF) som fredskapande kraft efter världskriget men att NF:s solidaritets- och sanktionspolitik, efter en lovande början på 1920-talet kom att misslyckas under 1930-talet främst genom de fascistiska diktaturerna Italiens och Tysklands expansionistiska, aggressiva politik mot sina grannar och genom Hitlers förkastande av Versaillesfredens restriktioner på Tyskland. Hitler återupprustade, tågade in i Rhenlandet, tog Österrike och Tjeckoslovakien 1933–39 utan att västmakterna inskred annat än med lama protester.

Nedrustningen 1925, återtagningsbeslutet 1936

Sverige byggde upp "ett efter våra förhållanden starkt försvar" under perioden 1901–1920 omfattande en stor och relativt välutrustad fältarmé om sex fördelningar och en stomme till en reservarmé (territorialförsvar) av samma storlek, vidare en i huvudsak modern flotta, med ett omfattande bestånd av artilleri- och torpedfartyg, vilket på 1920-talet gjorde den till den starkaste flottan i Östersjön

med de tre Sverigeskeppen i spetsen samt dessutom ett moderniserat kustförsvar (KA-befästningar och försvarspositioner runt kusterna) och ett militärflyg (delat på armé och marin) med fjärrspaningsförmåga. Militärt sett stod Sverige bättre rustat under det första världskriget än under det andra. Det berodde dels på att man hade satsat mer på försvaret 1901–14 än motsvarande period 1925–39, dels på att den militärtekniska utvecklingen senare gick så fort att småstaterna hade stora svårigheter att hinna med även om resurser kunde tas fram i erforderlig skala. I stället fick det svenska försvaret mer ägna sig åt teknikbevakning, vilket ledde till att man på centrala områden som stridsflyget och pansar låg långt efter stormakterna 1939–40 och trots den stora upprustningen 1940–45 inte hade nått paritet ens när kriget tog slut 1945. Möjligheten till fullgod import fanns inte under krigsåren och den inhemska kapaciteten tog tid att utöka. Dessutom tog utvecklingsarbetet av moderna försvarssystem lång tid, varför det svenska försvaret tillfördes fullt moderna enheter först efter kriget. 1950- och 1960-talen blev nu den verkliga "militära skördetiden" då svensk försvarsindustri producerade högmoderna enheter till armé, flygvapen och marin, vilket dessutom kompletterades med en fullgod import av viktiga enheter/delsystem för i första hand luftförsvaret, främst från USA och Storbritannien. Här gynnades landet av snabbt stigande statsinkomster, goda tider för svensk exportindustri och en partipolitisk enighet om ett starkt väpnat neutralitetsförsvar till skydd för den svenska alliansfria politiken i det kalla kriget mellan öst och väst.

Om svårigheten att låsa sig vid en försvarsram

1900 fattade riksdagen beslut om att bygga en fästning vid Boden. Detta politiskt mycket omstridda beslut byggde på ett 1897 av en särskild kommitté framlagt förslag. I detta förslag beräknades fästningen kosta 8,7 miljoner kronor. Redan 1901 begärde armén ytterligare anslag. Det visade sig nämligen att fästningen av militära skäl måste utvidgas, förstärkas, utrustas med fler vapen och beläggas med mera infanteri än kommittén räknat med. Slutligen kostade fästningen 19,2 miljoner kronor. Riksdagsmännen kände sig lurade. För att i fortsättningen tvinga militären till mera realistiska beräkningar av försvarskostnaderna gick de över till att i försvarsbesluten detaljberäkna kostnaderna för varje man, varje häst osv. Försvaret skulle inte få kosta mer än vad som en gång bestämts av riksdagen. Försvarsbesluten skulle en gång för alla lägga fast kostnadsramen under den period de skulle gälla. Vanligen löpte dessa perioder över tio år, så t.ex. de som fastställdes av försvarsbesluten 1914 respektive 1925.

Politikerna lyckades emellertid inte att kontrollera försvarskostnaderna på detta sätt. Detta skall exemplifieras med de bestämmelser och ekonomiska ramar som enligt 1925 års försvarsbeslut gällde för flygvapnet.

Under första världskriget hade det blivit uppenbart att flygstridskrafterna i hög grad skulle komma att sätta sin prägel på det moderna kriget. Trots att 1925 års försvarsbeslut reducerade försvaret avsevärt, rådde det politisk enighet om att det flyg som skaffats till armén och marinen måste förstärkas. Härvidlag föll politikerna bara alltför gärna för flygentusiasternas uppgifter om vad det nya vapnet skulle kunna uträtta. De tänkte knappast på att

mycket av detta var framtidsmusik, eftersom flygets tekniska möjligheter ännu var för begränsade. Men för politikerna tedde sig satsningen på flyget på bekostnad av andra delar av försvaret även som en rationalisering. Detta hävdades särskilt från socialdemokratiskt håll, men även från högerhåll. I synnerhet skulle flyget kunna överta vissa uppgifter från flottan, främst ubåtsjakten och torpedinsatser. Dessutom skulle det delvis kunna ersätta det fasta kustförsvaret.

Den utredning som föregick 1925 års försvarsbeslut hade föreslagit att flygstridskrafterna skulle förstärkas men stanna inom respektive försvarsgren. En nästan enig riksdag beslöt dock att de fr.o.m. 1926 skulle sammanföras i en tredje försvarsgren – ett självständigt flygvapen. Därpå utarbetade arméns och marinens flygexperter ett förslag till organisation av flygvapnet och en kostnadsberäknad plan för dess materielanskaffning. Politikerna skar ned organisationen. Flygvapnet skulle få en chef och en stabschef, men däremot ingen stab. På detta sätt sparade politikerna in en överstelöjtnantsbefattning. Vidare skulle flygvapnet inte få en egen officersrekrytering utan dess officersbefattningar skulle fyllas genom passage och tidsbegränsade kommenderingar från de äldre försvarsgrenarna.

Avsaknaden av en officiell flygstab – en inofficiell bildades – hade mycket negativa följder för flygvapnet. För det första var flygvapnet nu inte attraktivt för lovande officerare. Ville de göra karriär i försvaret, måste de se till att de fick nödvändig skol- och stabsutbildning vid armén eller marinen. För det andra ledde den till att det vid flygvapnet inte bedrevs något egentligt stabsarbete. Således utarbetades inga anvisningar för grundutbildningen eller för det taktiska uppträdandet, utan dessa hämtades från general- och

marinstaben. Vidare klarades aldrig ut vilken doktrin som skulle ligga till grund för flygvapnets uppträdande och materielanskaffning.

Doktrinfrågan hade de flygmilitära experterna undvikit, eftersom de på denna punkt rådde djup oenighet mellan armén och marinen. Medan armén såg spaning och jaktförsvar som flygets huvuduppgifter, var de enligt marinen spaning och torpedinsatser. Politikerna hade aldrig heller frågat efter, vad exakt flyget skulle göra i krigsfall och vilka uppgifter det skulle prioritera. Detta kan tyckas ha varit naturligt, när den av flygexperterna framlagda materielplanen diskuterades. Denna plan utgick ifrån att de den 1 juli 1926 skulle sammanföra arméns och marinens flygplan, varefter det skulle finnas 57 krigs- samt 50 skol- och övningsflygplan. Fram till den 1 juli 1936 skulle flygplansbeståndet ökas till 229 krigs- och 85 skol- och övningsflygplan. I själva verket fanns det vid denna tidpunkt endast 101 krigsflygplan och 74 skol- och övningsplan, de flesta föråldrade och en del oanvändbara.

Enligt 1925 års försvarsbeslut skulle det kosta 68 miljoner kronor att skaffa de plan som skulle finnas den 1 juli 1936. Då hade även hänsyn tagits till att viss materiel måste repareras eller ersättas under denna tid. I själva verket beviljade riksdagen mellan 1926 och 1936 drygt 96,3 miljoner kronor utan att den 1925 fastställda materielen kunde anskaffas. Och detta hade inte ens varit möjligt om riksdagen hade beviljat de drygt 138 miljoner kronor som flygvapnet krävde under samma tid. Hur hade man hamnat i denna situation?

De 68 miljoner kronor de militära experterna hade kommit fram till genom att räkna med en alltför liten kostnad för underhåll och ersättning, men framför allt genom att anta att priserna skulle ligga

stilla under hela perioden. Således uppgavs 1925 att ett bombplan skulle kosta 106 500 kronor, ett jaktplan 46 800 och ett skolflygplan 20 000 kronor. Redan tre år senare måste flygvapnet meddela att dessa priser hade ökat med 50 000 kronor respektive med 33 200 kronor och 10 000 kronor. Vad militärerna 1924/25 inte tagit med var prisstegringarna betingade av allmänna kostnadsökningar men framför allt av en alltmer avancerad teknik. Till detta kom att det under tiden kom fram ny materiel som man inte gärna kunde avstå från. Sedan 1917 fanns det t.ex. användbara fallskärmar, men 1925 räknade man över huvudtaget inte med kostnader för fallskärmar. Givetvis måste man efterhand skaffa fallskärmar, vilket medförde att riksdagen måste bevilja mera medel än den räknat med 1925.

I efterhand kan det te sig märkligt att politikerna utan vidare granskning godtog den av flygmilitärerna framlagda materielplanen och kostnadsberäkningarna för den. Uppenbarligen hade riksdagen glömt läxan från fästningsbygget i Boden.

De flygmilitära experterna var mycket väl medvetna om att deras kostnadsberäkningar för den till politikerna lämnade materielplanen var tillkomna på mycket lösa grunder. I militära kretsar gick planen under namnet "groggpapperet", eftersom det påstods att det gjorts upp över några groggar. Uppenbarligen räknade militärerna med att politikerna i alla fall skulle bevilja de medel som var nödvändiga att skaffa det stipulerade antalet plan. Det gjorde de nu inte även om de beviljade betydligt mer än vad de tänkt sig 1925. Följden blev att flygvapnet fick nöja sig med färre plan. Eftersom flygvapnet inte heller hade någon materielplan och dessutom såväl general- som marinstabschefen hade rätt att lägga sig i dess materielanskaffning kunde flygvapnet 1931 knappt genomföra

någon flygutbildning och än mindre förväntas prestera någon krigsinsats.

Detta ledde visserligen till att regeringen tillsatte två kommissioner som 1931 respektive 1933 granskade förhållandena inom flygvapnet. I enlighet med kommissionernas förslag företogs även vissa personförändringar inom flygvapenledningen. Däremot ville regeringen avvakta den år 1930 tillsatta försvarsutredningens betänkande, innan den tog ställning till de organisatoriska förbättringarna som kommissionerna föreslog 1931 och 1933. Dessa förbättringar gick främst ut på att ge flygvapnet en egen stab och en egen officersutbildning. Vad riksdagens sparsamhet på dessa punkter år 1925 egentligen kostade skattebetalarna är omöjligt att beräkna, men nog torde det ha varit betydligt mer än de förmenta besparingarna.

Den 1933 tillsatta kommissionen skulle även komma med förslag hur flygvapnets materielanskaffning skulle planeras och hur man i detta sammanhang kunde hjälpa till att få igång inhemsk flygmaterieltillverkning. Det var en av kommissionens ledamöter, dåvarande generalstabskaptenen Axel Ljungdahl, som arbetade med dessa frågor och kom med förslag till lösningar. Ljungdahl insåg att det till grund för materielanskaffningen måste ligga en genomtänkt doktrin. Den för Sverige viktigaste frågan, vad gällde luftkriget, var hur landet skulle kunna skyddas mot luftanfall. Man räknade med att sådana kunde utföras av Sovjetunionen och efter Hitlers makttillträde 1933 av Tyskland. Men dessa staters flygvapen kunde vid denna tid endast sätta in flyganfall mot Sverige om de opererade från framskjutna baser såsom Åland och Gotland eller de danska öarna. Ljungdahl hävdade att det säkraste luftförsvaret vore bombanfall mot dylika baser. Eftersom jakten vid denna tid inte

kunde ledas, var det nämligen osäkert om den ens skulle träffa på en angripare i tid. Denna doktrin blev flygvapnets, som inför 1936 års riksdagsbeslut krävde att flygvapnet skulle utrustas med 150 bomb-, 90 jakt- och 106 spaningsplan. Riksdagen som i princip godtog flygvapnets nya doktrin beviljade dock endast 150 bomb-, 45 jakt- och 52 spaningsplan, inalles 257 stridsflygplan. Återigen förde politikerna ingen ingående diskussion med militärerna, vad exakt dessa flygplan skulle kunna göra.

I detta sammanhang är en annan fråga intressant som dock varken berördes av politikerna eller militärerna. Officiellt strävade Sverige efter att i ett kommande krig förbli neutralt. I konsekvensens namn borde man då även ha skaffat sig materiel som kunde sättas in i den s.k. neutralitetsvakten. Detta kunde ju knappast vara bombplan utan borde ha varit jaktplan. Militären hade här haft en chans att argumentera för fler jaktplan, men avstod antagligen för att inte riskera att politikerna då i stället strök bombplan, det vapen som bedömdes vara mest effektivt mot en anfallande fiende. Politikerna tycks över huvud taget inte ha tänkt på problemet. I själva verket fick flygvapnet under beredskapen 1939 till 1945 i brist på lämpliga flygplan svårt att hålla neutralitetsvakt.

Beredskapstiden förhindrade sannolikt också att den gamla striden mellan flygvapnet och riksdagen skärptes, nämligen om man skulle skaffa det antal plan som bestämts i försvarsbeslutet eller om man skulle hålla sig inom den kostnadsram som där fastlagts. Emellertid hade flygvapenchefen Torsten Friis dragit lärdom av denna strid. Innan han i maj 1934 åtog sig chefskapet över flygvapnet hade han utverkat ett löfte av dåvarande försvarsminister Ivar Vennerström att det var antalet plan och ej antalet kronor som gälde. Löftet ansågs binda även Vennerströms efterträdare. Till

följd av Tysklands sedan 1936 alltmer aggressiva politik blev det aldrig aktuellt för någon av dem att bryta det. Tvärtom, riksdagen såg sig snart nog tvungen att påskynda upprustningen av flygvapnet långt utöver vad 1936 års försvarsbeslut förutsett. Även det beslutet skulle gälla i tio år, men övergavs på grund av det utrikespolitiska läget redan 1938.

Sammanfattningsvis kan konstateras att riksdagen efter att ha beslutat om Bodens fästning ansåg att den alltför godtroget godtagit militärernas förutsättningar och beräkningar för detta fästningsbygge som blev betydligt dyrare än vad som ursprungligen angivits. För att i fortsättningen tvinga fram bättre beräkningar från militärens sida ville riksdagen nu ha mycket detaljerade kostnadsberäkningar vad gällde personal- och materielkostnader. Riksdagen kunde sedan gå in och stryka vissa utgifter och tro att på så sätt ha sparat något. Men som exemplet från anslagsbehandlingen för flygvapnet i samband med 1925 års försvarsbeslut visar kunde sådana besparingar vara högst tvivelaktiga. Framför allt visar dock detta exempel att riksdagen inte granskade dessa detaljberäkningar och därför heller inte på detta sätt fick kontroll över försvarsutgifterna, i synnerhet som de militära beräkningarna kunde vara ganska lösliga, i hopp om att riksdagen i alla fall skulle bevilja de nödvändiga medlen. I Bodens fall fick man åtminstone en fästning, om än till mycket högre pris än väntat. Vad gällde flygvapnet, blev det trots betydligt ökade anslag fram till mitten av 1930-talet inte krigsdugligt.

Ett svårt dilemma

Ett klassiskt dilemma när det gäller försvarssatsningar har varit de långa ledtiderna för materielförnyelse och förmågan till en planerad återtagning av försvarseffekt på kort och medellång tid. Svensk säkerhetspolitik "missade" i princip två världskrig och försvaret var fullt rustat först efter krigssluten, dvs. hotbildsanalysen, besluten och "återtagningen"/ökningen av försvarseffekten var alldeles klart för långsam. Särskilt "9 aprilsyndromet" 1940 blev en läxa med bestående verkan under det kalla kriget för svensk försvarspolitik. För alliansfria småstater har dilemmat nu blivit särskilt accentuerat eftersom möjligheterna till import av moderna försvarssystem erfarenhetsmässigt blir små i kris- och krigstider då allianssystemen (stormakterna) främst ser om sitt eget hus och kan ställa hårda villkor för att sälja eller understödja mindre prioriterade (alliansfria) nationer med försvarsmateriel. En del av svensk säkerhetspolitik under 1900-talet har därför varit att söka hålla en modern försvarsindustri, som kan ge det egna militära försvaret en grundtrygghet i fråga om leveranser och underhåll i krislägen inklusive avspärrning. Detta blev en uttalad del av svensk säkerhetspolitik under det andra världskrigets beredskap och under det kalla kriget och har fortfarande viss giltighet.

Dock har det hela tiden funnits ett importberoende av kvalificerad försvarsmateriel på olika områden eftersom landet inte kan hålla en så stor inhemsk försvarsindustri att alla sektorer täcks in, främst därför att utvecklingskostnaderna ofta är mycket höga. I stället har ständiga avvägningar mellan inhemsk produktion och importtillskott fått göras. Detta har märkts särskilt tydligt på luftförsvarets område, där beroendet av USA har varit starkt i fråga

om kvalificerade delsystem/komponenter sedan åtminstone 1950-talet.

Krisrevisionen, Sköld och "det militära slöseriet" under beredskapen 1939–45

Under det andra världskrigets beredskap flödade anslagen till det militära försvaret på ett sätt som aldrig förr i modern tid. Problemet var nu inte anslagen utan i stället möjligheterna att producera försvarsmateriel eller köpa sådan utomlands. Statsmakterna tvingades nu att bevilja försvarsanslag på "löpande räkning" där man aldrig riktigt visste vad sluträkningen skulle bli. Löpande beredskapskostnader och materielanslag togs vanligen utan debatter i riksdagen, dvs. här överlät riksdagen på regeringen och myndigheterna att sköta hanteringen löpande mot en redovisning i efterhand till riksdagen. (En rad fullmaktslagar, förfogandelag m.m. var dessutom satta i kraft.)

I efterhand kan man säga att materielanskaffningen genom denna extrema beredskapssituation, då landet var avskuret från möjligheter att få modern materiel utifrån och den egna försvarsindustrin inte räckte till, blev orationell och dyrbar. Det var ett memento med bäring på efterkrigstiden. Beredskapens erfarenheter betydde att man i Sverige nådde insikten om vikten av att bevara nyckelpersonal och nyckelkompetens på viktiga försvarsområden för att i ofredstider ha möjligheter att med egna resurser snabbt öka försvarseffekten i planmässiga former. Inte minst samverkan med det civila samhället inom totalförsvarets ramar framstod som ett vitalt område för att få samhället att fungera i ordnade former i

tider av kris eller krig.

"Miljardrullningen" inom försvaret under beredskapen 1939–45 uppgick till c:a 13 miljarder kronor (12 857 miljoner kronor under sex budgetår) medan de samlade statsutgifterna samtidigt uppgick till c:a 27 miljarder kronor (26 920 miljoner kronor), dvs. försvaret tog nästan hälften av statsutgifterna under det andra världskriget.

Kravet på nationell samling och enighet mot det yttre trycket mot landet (enighetsnormerna) gjorde i detta skede att partierna tonade ned sina egna linjer i en rad frågor (partinormerna). Dessutom var det svårt för riksdagen att få fram alternativ eller att ifrågasätta de löpande beredskapsanslagen. Här gällde det i stället att utbilda värnpliktiga och förband och rusta landet allt vad tygen höll. Detta betydde dock inte att riksdagen stillatigande såg på försvarets hantering av sin ekonomi. Kritiken mot militär ineffektivitet och "slöseri" var omfattande i riksdagen under hela kriget. Samma kritik kom fram i den löpande granskningen som den mäktiga Statens krisrevision gjorde. Även om det fanns en stor enighet om försvarets stärkande och den nationella samlingen mot omvärlden, så hindrade inte detta en fortlöpande kritik av hur försvarsanslagen användes och även i fråga om försvarsmyndigheternas beställningskompetens m.m. Även styrningsfrågor och riksdagens roll togs upp till kritik. Beredskapsåren är i själva verket ett mycket rikt fält för frågor kring styrning, kompetens, "input-output", effektivitet, information etc. mellan statsmakterna och krigsmakten, dessutom i en mycket stor skala då nästan halva statsbudgeten gick till försvaret. Här skall endast några talande exempel tas upp.

Kritik i riksdagen, främst remissdebatterna 1939–45

Remissdebatterna 1939–45 användes flitigt som kanal för partierna att vädra missnöje med hanteringen av de dryga försvarsutgifterna. Det blev nästan regel att gruppledarna från regeringspartierna markerade kritik på området medan deras respektive statsråd i regeringen vanligen låg lågt i debatten, där i stället försvarsminister Sköld och i viss mån utrikesminister Günther och statsminister Per Albin Hansson försvarade regeringens göranden och låtanden. Möjligen kan det sägas att "partikritiken" höll sig inom vissa lojalitetsgränser, dvs. främst tog den upp smärre "affärer" och kritik mot militär byråkrati, inkompetens och ineffektivitet i översikt. Exempel på en mer långtgående kritik med krav på avsättning av ansvariga personer i militär ledning, och ett stärkande av den civila tekniska och ekonomiska expertisen inom den militära förvaltningen finns också i riksdagsdebatten, men då vanligen från enstaka ledamöter.

Försvarsminister Per Edvin Sköld (s) bekände i remissdebatten i januari 1945 att han så många gånger hade tvingats bemöta kritik mot "det militära slöseriet" och påstådd militär inkompetens att han var grundligt trött på hela företeelsen. Stig Ekman har i en intressant uppsats om krisrevisionen, Sköld och det militära slöseriet (i festskrift till Jarl Torbacke, Studie i modern historia, 1990, s 75–95) sammanfattat riksdagens kritik på temat på följande sätt (s 76):

"I praktiken innebar det ett omfattande granskningsarbete av försvarsmiljardernas 'icke-militära' användning. Revisionssidan innebar en granskning av pågående verksamheter för att upptäcka missförhållanden, små eller stora. Det gav åt detta av civilister bemannade expertorgan unika insikter i och överblick över hur de

centrala militära förvaltningarna fungerade i olika verksamheter centralt och ute på fältet. På grundval av detta granskande och kontrollerande arbete, vilket omfattade såväl stickprovskontroller som stora systematiska undersökningar av hela funktioner, skulle krisrevisionen föreslå åtgärder till förbättringar. Föreslagna åtgärder kunde genomföras utan dröjsmål. Eller de kunde innebära utredningar syftande till större organisatoriska förändringar. Eller det kunde gälla fråga om förslag till åtgärder som av olika skäl krävde regeringens medverkan. Allt detta krävde samverkan och samarbete med ett myller av mestadels militära befattningshavare på olika nivåer från ÖB till kompaniofficerare ute på fältet. Detta var rationaliseringssidan av granskningsarbetet, som utfördes dels av revisionens egna tjänstemän, som uppgick till ett 20-tal (flertalet var revisorer), dels genom anlitande av teknisk, ekonomisk, administrativ och merkantil expertis från det privata näringslivet. Hösten 1942 hade krisrevisionen hunnit anlita ett 100-tal 'sakkunniga' från näringslivet".

Sammanfattande kan man fixera kritiken till följande huvudpunkter:

1) Allmän misshushållning inom försvaret av extremt stora försvarsanslag, dvs. flödet av pengar ansågs ge en tendens till mindre god hushållning av medlen.
2) Bristande kompetens hos central och regional militär förvaltning, särskilt i fråga om upphandling och kontroll men även i planerings- och genomförandefaser i en rad materielprojekt.
3) Brister i fråga om organisation, underhåll, materielvård m.m. på (beredskaps)förband och även inom de s.k. fältdepåerna.
4) Onödig militär byråkrati med många beslutsled och trög ärendehantering på lokal, regional och central nivå. (Formalism, tröghet, oförståelse för "folkförsvarets krav/ett folk i vapen").
5) Stora svårigheter att genomföra rationaliseringar inom det

svenska försvaret (organisation, planering, beslutsled, uppföljning–kontroll etc.) – vilket sågs som en konsekvens av 1–4 ovan. Detta ansågs framgå särskilt tydligt vid jämförelse med industrins sätt att arbeta men även i viss mån vid jämförelse med civil statsförvaltning. (De s.k. statliga kriskommissionerna präglades av ett gott och smidigt samarbete mellan stat och näringsliv, inom dessa var inslaget av industrifolk stort under beredskapen, jfr. L Friberg, Styre i kristid, SUAV 1973).

Statens krisrevisions kritik av militära förvaltningar

De stora försvarsanslagen fick tidigt Finansdepartementet, riksdagen och statsrevisorerna att dra öronen åt sig. Följden var att dessa samman med representanter för riksräkenskapsverket m.fl. den 16 februari 1940 konstituerade en ny övergripande krismyndighet med stora maktmedel, Statens krisrevision. Denna verkade för resten av kriget och kom inom försvarsområdet främst att inrikta sig på den centrala militära förvaltningens kompetens och effektivitet. Strikt militära frågor på strategisk, operativ och taktisk nivå (förbanden med stödfunktioner, dispositioner etc.) gick man dock inte in på. Här hade dock ledamöter i riksdagen synpunkter, talet om den tysta riksdagen ("transportkompaniet") är på denna punkt överdrivet. Ett maktmedel som sakrevisionen hade i sin hand var att den kunde (skulle) föreslå kostnadsbesparande ändringar, vilka skulle genomföras utan dröjsmål, dvs. här hade man långtgående befogenheter med statsmakterna i ryggen.

Stig Ekmans beskrivning av Krisrevisionens mycket aktiva granskning och kritik är talande:

Krisrevisionens ordförande blev Thulekoncernens VD Ragnar Blomquist, 63-årig företagsledare och framstående rationaliserings-expert. Blomquist hade enligt meritlistan ingående kunskaper om den militära förvaltningsapparaten ---. Blomquist var vidare överstelöjtnant i väg- och vattenbyggnadskårens reserv. Han var känd för en tuff och okonventionell framfart. På militärt håll var han inte precis älskad. En av de mera hyfsade beskrivningarna (på över två sidor) finner man i generallöjtnant Henry Kellgrens memoarer med följande slutkläm om Blomquist: "en hård typ, som passade i en hård tid".

Alltnog. Krisrevisionens verksamhet innebar att regeringen hade inrättat ett kontrollorgan med helt andra möjligheter till insyn än statsrevisorerna. Krisrevisionen hade kompetens, kapacitet och ambitioner att arbeta för en rationell ekonomisk hushållning av försvarsanslagen. - Det var krisrevisionen som skulle upptäcka och eliminera företeelser och förhållanden som riksdagsmännen med en bekväm term kallade för militärt slöseri.

Revisionen tvekade inte att utnyttja sina maktmedel även om den fick mothugg, både av försvarsminister Sköld och av militära instanser. I princip stod Krisrevisionen inför tre metoder för att åstadkomma en förnyelse av de centrala militära förvaltningarna;

1) Partiella reformer och en gradvis förnyelse inom den bestående organisationens ram.
2) En grundläggande reformering av hela den centrala militär-förvaltningen.
3) Direkta aktioner syftande till personbyten i förvaltningarnas ledning.

Alla dessa vägar kom i olika grad att följas av statsmakterna med krisrevisionen som en pådrivande kraft. Förnyelsekraven mötte dock ofta hårt motstånd (s.k. dynamisk konservatism), inte minst

med hänvisning till att krigsläget inte tillät att man gick alltför snabbt fram och riskerade att få sårbara övergångslägen (transformationer) då förvaltningen fungerade ännu sämre än tidigare.

Metod 1: Partiella reformer

På detta område arbetade krisrevisionen och militära myndigheter i en viss harmoni eftersom alla insåg att ett omfattande förnyelsearbete var nödvändigt i stort och smått under den löpande beredskapen. Här kom tidspressen och den stora beredskapen att ställa särskilda krav. Av allt att döma skedde viktiga förändringar och reformer denna väg, t.ex. i fråga om upphandling och underhåll, expeditions- och bevakningstjänst och den militära sjukvården, där den civila expertisen fick ett ökat inflytande och en del militär slentrian därmed kunde brytas. Krisrevisionens bevarade arkiv på c:a 200 volymer handlingar ger en viss föreställning om hur omfattande denna mer vardagliga verksamhet var. Ibland kunde man röra sig på detaljnivå, t.ex. i fråga om storleken på bevakningen av militära livsmedelsförråd (ett dylikt i Stocksund utanför Stockholm, innehållandes lingonsylt och tomatpuré, var t.ex. föremål för krisrevisionens omsorger).

Metod 2: En stor förvaltningsreform

Denna väg kom att följas på sikt men tog tid i form av tre offentliga utredningar, innan Sköld kunde lägga en proposition i

mars 1943. Centralförvaltningarna anpassades här, paradoxalt nog kan man säga för sparsamhetsivrarna i riksdagen, till en större och mer långsiktig försvarsorganisation, dvs. utredningarna hade visat behovet av en större förvaltning med ett ökat inslag av civil expertis. Från denna stora reform ledde sedan utvecklingen vidare till skapandet av en gemensam materielförvaltning, Försvarets Materielverk, FMV, vilket skedde 1968. I riksdagsdebatten 1943 fanns det en rad kritiker mot en större, permanent organisation, främst inom mittenpartierna bondeförbundet och folkpartiet. (K Zetterberg, 1975 s 56 ff)

Metod 3: Den stora aktionen mot förvaltningscheferna 1941–42

Den tredje, okonventionella vägen att nå snabba resultat är en s.k. "palatsrevolution" i form av snabba chefsbyten på vitala poster. Krisrevisionen prövade även den vägen. Dess dynamiske ordförande, rationaliseringsexperten Ragnar Blomquist, blåste till strid hösten 1941 och krävde direkt av Sköld att få avsätta och omplacera fyra höga militära förvaltningschefer, cheferna för fortifikations-, marin- och arméförvaltningen (tygdepartementet) samt marinöverdirektören. Dessa uppfattades som inkompetenta och "bromsklossar". Sköld nekade dock, varför Blomquist gick vidare och fick krisrevisionens stöd för en aktion, där några ledamöter även ville gå längre. (Generalintendenten, generalfälttygmästaren och souschefen flygförvaltningen borde också gå). Konkret betydde detta önskemål om att nästan alla höga militära förvaltningschefer skulle bytas ut.

Vid en föredragning inför samlingsregeringen den 9 december 1941 presenterade Blomquist under en timme en svidande kritik mot stora brister inom den militära förvaltningen. Dessa ansåg han bottnade i "allmänna svagheter i organisationen och ledningen av försvarets förvaltning". Sköld tillbakavisade dock kritiken kraftfullt och följden blev att Blomquist gick vidare till statsminister Hansson och finansminister Wigforss. Vid ett möte med Per Albin Hansson den 8 januari 1942 tog Blomquist till nationella brösttoner: "Jag skäms över att vara svensk, att dyrbar materiel förstörs" respektive att missförhållandena skulle leda till en försvarsolust. Efter stora presskriverier kring ett antal affärer (bl.a. en dyrbar ombyggnad av s/s Patricia till ubåtsmoderfartyg) och ett ökat tryck i riksdagen att göra något, agerade regeringen i mars 1942 genom att byta ut marinöverdirektören och chefen för marinförvaltningen. Typiskt nog var det just dessa två som hade blivit mest exponerade i offentligheten genom Patricia-affären, varför de fick gå. Resultatet blev alltså en kompromiss.

Sköld personligen ansågs som en handlingskraftig och stark försvarsminister och fick i stort ett mycket gott eftermäle för sitt sätt att hantera sin svåra ministerpost under kriget. Det bör även påpekas att kritiken i riksdagen mot militärt slöseri etc. hela tiden balanserades av berömmande ord om de militära insatserna och offerviljan från värnpliktiga till officerare för rikets säkerhet i ofredstid. Sköld hade rykte om sig att "kunna sätta generalerna på plats" och hålla emot militaristiska/äventyrliga tendenser och befordra folkförsvarets intressen. Han undgick dock inte kritik från riksdagen för maktfullkomlighet i en rad beslutsärenden inom försvaret där riksdagen ansåg sig "överkörd" och Sköld ansågs ha ägnat sig åt ministerstyre. Konstitutionsutskottet och riksdagen

riktade t.ex. anmärkning mot Sköld för beslut 1942 om byggande av en minkryssare respektive byggen på örlogsvarvet i Stockholm. (Se även den s.k. Lekvattenaffären 1943, där anmärkning dock avvisades. Källa: KU särsk protokoll 1940–46, SUAV-projektet statistik 1971, Zetterberg, 1975, s 53 f).

Beslutet om byggandet av en ny minkryssare ansågs som särskilt flagrant då Sköld här hade "smugglat" in det i ett hemligt 50-årsprotokoll på marinens förskottsstat. Blivande folkpartiledaren Bertil Ohlin hävdade i debatten att försvarsministern ville använda förskottsmedel även till en mer långsiktig utbyggnad av försvaret och ej enbart till beredskapsutgifter. Han fann detta vara groteskt och att riksdagen därmed skulle ge regeringen "en fullständigt elastisk fullmakt efter gottfinnande". Sköld var och förblev en omstridd man som försvarsminister. Krav på hans avgång restes då och då på enstaka håll men uppskattningen av hans starka ledarskap i ofredstid vägde över i vågskålen i debatt och politik. På militärt håll kom Sköld på många håll att uppfattas som en beskyddare och en stark minister som gav försvaret nödvändig arbetsro i hårda beredskapstider. Bilden är dock mångfasetterad. Chefen för försvarets kommandoexpedition under kriget, Henry Kellgren ger t.ex. följande silhuett (Sex krigsår i Skölds skugga, s 50):

Sköld var över huvud taget aldrig benägen för några eftergifter åt någotdera hållet. Jag yttrade en gång till en främmande attaché – vilken telegrafiskt vidarebefordrade yttrandet hem – om honom, då han anklagades för att icke ha varit neutral i en fråga, att han var som en väderkvarn: vingarna gingo oavbrutet och vilka, som än kom i vägen, vare sig det var tyskar, ryssar, engelsmän eller amerikanare, så skulle de bli träffade, om de försökte komma in på svensk mark. Det föreföll mig vara så – han var bara svensk och att böja sig för maktspråk stred emot hela hans natur.

Kellgren ger också en målande bild av Sköld och rationaliseringsexperten Blomquist:

Det förhöll sig ju så att det var mycket inom den militära förvaltningen, som Sköld inte tyckte om och som han önskade förbättra. Han trodde emellertid inte på, att militärerna skulle kunna reformera sig själva; han sökte för ändamålet civila krafter, som i den allmänna marknaden redan dokumenterat sin duglighet. Men då det gällde ett reformarbete inom en så konservativ inrättning, som den svenska försvarsförvaltningen var ännu vid det sista världskrigets utbrott, krävdes det av vederbörande reformator inte endast skicklighet, utan även hårdhet och fräckhet. I direktör B. fann Sköld en man, som i samtliga hänseenden fyllde alla både rimliga och orimliga fordringar. Vid sitt arbete med förvaltningen inom försvaret använde sig B. av s.k. tidsstudieingenjörer och det var det, som första gången förde honom i kontakt med mig. Han krävde nämligen, så snart han fått tag i någon lämplig ingenjör, dennes omedelbara hemförlovning, oavsett vilken befattning vederbörande beklädde inom de mobiliserade militära förbanden. Han ansåg nämligen att rationaliseringen gick före allting annat. I det fallet hade jag, och, vad viktigare var, även Sköld en avvikande mening. Och så kom det till krig mellan kommandochefen och rationaliseringschefen.

Sammanfattande kan sägas att riksdagen under båda världskrigen fortsatte traditionen från seklets början att skarpt nagelfara hur försvarsanslagen användes. Ett särskilt intresse ägnades vad som uppfattades som ineffektivitet, inkompetens, slöseri och byråkrati, allt stundom tillspetsat genom "affärer" med anslagsöverskridanden o.dyl. Tendensen till en bred granskning via utredningar, revision och offentlig debatt ökade när försvarsutgifterna sköt i höjden som under världskrigen och perioden 1892–1905/14. Däremot var riksdagen och offentligheten betydligt mer försiktig när det gällde kritik i frågor som uppfattades som strikt militära, dvs. hur man

formerade och nyttiggjorde sina styrkor, med stödfunktioner, i freds- och krigsorganisationen.

Rationaliseringsansatser 1955–1965
1959 års besparingsutredning

"Besparingar inom försvaret" utgavs som SOU 1960:23. Denna besparingsutredning hade tillsatts efter 1958 års försvarsbeslut som innebar en försöksvis övergång till en flerårig försvarsplan, som låstes i en kostnadsram medan försvarsgrenschefen fick en ökad frihet att organisera förbandsproduktionen inkl tillförsel av ny materiel. Utredningen slog fast att huvuddelen av de årliga försvarsutgifterna nu var bundna (personal, materiel etc.) och därför inte åtkomliga för besparingsåtgärder. Av totalutgifterna 1959/60 var hälften, c:a 1 600 milj. kronor bundna för materiel och investeringar, 670 miljoner kronor i löner samt c:a 175 miljoner kronor för värnpliktiga. Återstod c:a 6–700 miljoner kronor där någon rörelsefrihet fanns, eller c:a 20–25 procent av försvarsbudgeten. Utredningen pekade här på möjligheterna att spara genom nedkortningar av den första tjänstgöringstiden för värnpliktiga (c:a 30 dagar) och i repetitionsövningarna (från 30 till 25 dagar). Härigenom kunde c:a 22 miljoner kronor, eller knappt en procent på hela försvarsbudgeten, sparas. Inom tygförvaltningarna ansåg man att 10–20 miljoner kronor kunde sparas per år genom rationaliseringar och inom intendenturtjänsten c:a 9 miljoner kronor årligen. En omläggning av drift- och kapitalbudgeten ansågs dessutom ge en mindre pluseffekt i form av ökad planmässighet i nya beställningar. Konkret föreslog utredningen att försvarets kapitalbud-

get skulle avskaffas varvid byggnads-, reparations- och underhållskostnader i fortsättningen direkt skulle belasta försvarets huvudtitel.

I efterhand kan man säga att denna utredning liksom några efterföljande tydligt pekade på rationaliseringsmöjligheterna i den militära förvaltningen och besparingsmöjligheter genom en nedkortad men effektivare utbildning av de värnpliktiga. Det skulle bli framtidslinjer för statsmakterna, som med en krympande försvarsbudget från 1965 och framåt hela tiden skulle driva rationaliseringskraven för att få en stor försvarsorganisation och teknisk förnyelse att rymmas inom ramarna. På motsvarande sätt fick ÖB och försvarsgrenscheferna anpassa sig till denna nya typ av krav. Nyheten var att man till skillnad från gamla tider nu genom rationaliseringar kunde skapa utrymme för omprioriteringar inom rullande försvarsplaner. Om militären sedan ansåg denna nya "frihet" vara en tillgång eller ej kan diskuteras. Mycket talar för att "omprövningar" och "omprioriteringar" normalt endast togs upp inför nya fleråriga försvarsbeslut. Endast akut kassabrist genom anslagsöverskridanden inom en försvarsgren kunde föranleda andra beslut (s.k. "tvärstopp").

1960 och 1962 års försvarskommittéer om kostnader, styrning och kontroll

De två parlamentariska försvarsutredningarna 1960 respektive 1962 (här benämnda FK 1960 respektive FK 1962) uppmärksammade de växande kostnadsproblemen inom försvaret och svårigheterna att få dessa under kontroll genom olika styråtgärder. Huvudproblemet var

att genomförandet av 1958 års försvarsbeslut (av många ansett som det mest gynnsamma för försvaret under efterkrigstiden genom full pris- och lönekompensation samt påslag på 2 ½ procent för teknisk fördyring) hade blivit svårhanterligt. Beräkningsgrunderna fastställdes inte i 1958 års försvarsbeslut utan fastställdes efterhand genom särskilda prisindexserier (prop. 1959 n:r 119 m.m.) varvid det s.k. prisregleringsanslaget och reservationsanslag var viktiga medel för att göra en avstämning. (Närmare i SOU 1960:40 s 20 f samt prop. 1959 n:r 119)

I den rådande försvarsplanen hade man bl.a. fått svårigheter med tilläggsanslag för FN-styrkor och för flygmateriel (prisstegringar), en typ av styrnings- och kostnadsproblem som ofta skulle återkomma under de följande årtiondena. Ökade kostnader utöver budgetramen i försvarsbesluten till följd av prisstegringar på materiel, valutaändringar, ökade personalkostnader (bl.a. på grund av välfärdsutbyggnaden på olika områden) samt svenska internationella insatser (FN-styrkor m.m.) var typiska poster av detta slag. I princip har dessa kostnadsökningar endast kunnat täckas genom att "pressas in" i den rullande försvarsbudgeten – eller genom att riksdagen beviljade tilläggsanslag. Detta har varit ett försvarspolitiskt dilemma under hela efterkrigstiden.

FK 1960 ansåg att en fast försvarsplan var fördelaktig för planmässigheten och långsiktigheten när det gällde styrningen och kontrollen av försvarsanslagen. En stor del av försvarsutgifterna ansågs de facto bundna på 3–4 år genom att materielbeställningar måste läggas ut på relativt lång tid. Till detta kom att personalkostnaderna var låsta i stort, inte minst genom nya anställningsformer. Under 1950-talet löstes t.ex. "underbefälsproblemet" genom att volontärsystemet togs bort och en fast befordringsgång infördes.

Därmed minskade vakanserna och den fast anställda personalen ökade avsevärt, se Arméns ledning, 1995, s 162 f. Intressant var att FK 1960 ansåg att riksdagen kunde skapa en buffert genom att för prisregleringen anvisa ett s.k. obetecknat anslag. Att övergå till att direkt variera försvarskostnaderna mellan åren trodde kommittén dock ej på med en tydlig motivering:

Den försvarspolitiska målsättningen om vilken enighet i huvudsak råder innebär emellertid att utrymmet för nedskärningar av försvarsutgifterna är begränsat även utan en bindning. Intresset av att från år till år kunna variera försvarsanslagens storlek bör enligt kommitténs uppfattning vägas mot det värde som ligger i att en fast men snävt tilltagen ram för försvaret framtvingar ett rationellt utnyttjande av de anvisade medlen och därmed också på lång sikt ger det billigaste försvaret.

Ett annat problem är det, om en överenskommelse som den nuvarande försvårar möjligheterna att anpassa statsutgifterna till det aktuella konjunkturläget. Enligt kommitténs uppfattning finns det emellertid möjlighet att undvika sådana svårigheter och kommittén återkommer till den frågan i ett senare sammanhang.

FK 1962 fortsatte diskussionen om en fastlåst försvarsorganisation skulle ge bättre utrymme för planmässighet. Före 1958 hade organisationen i fred och krig reglerats i detalj av statsmakterna, men detta ansågs ha gett för litet utrymme för flexibilitet och anpassning till olika lägen. Effekten ansågs ha blivit att försvaret blev omodernt och fick lägre effektivitet. I stället hade 1958 en övergång skett till en fixerad kostnadsram där endast allmänna riktlinjer gavs för krigsmaktens fortsatta utveckling. Härigenom ansågs nödvändig handlingsfrihet ha skapats, inte minst för en smidig anpassning av försvaret på det tekniska området:

Huvudsyftet med kostnadsramen för det militära försvaret sådan denna konstruerats sedan år 1958 är att åstadkomma "ett rationellt

utnyttjande av försvarsanslagen enligt en långsiktig planering" (prop. 1958:110, s 95). Kostnadsramen bör alltså vara så utformad att myndigheterna stimuleras att planera verksamheten så att största möjliga effekt erhålles. Kostnadsramen bör därför i princip innefatta alla utgifter för det militära försvaret. Omfattar kostnadsramen endast delar av försvarsutgifterna, kan detta nämligen leda till en mindre lämplig utgiftsdisposition från myndigheternas sida (jfr SOU 1960:40, s 39). Kostnadsramen bör vidare vara så utformad att en oförändrad försvarseffekt kan erhållas under de budgetår kostnadsramen gäller (jfr prop. 1958:110, s 96). Detta har med nuvarande ordning åstadkommits genom dels visst årligt tillägg för teknisk utveckling, dels hänsynstagande till pris- (löne-)förändringar, dels ock beaktande av förändrade uppgifter och dylikt.

FK 1962 tryckte hårt på kostnaderna för ökad kvalitet. Resonemanget här kan sägas ha giltighet även i dag:

Enligt försvarskommitténs mening är olika utvecklingslinjer för krigsmaktens utformning och sammansättning möjliga. Bland annat torde avvägningen mellan kvalitet och kvantitet böra övervägas kontinuerligt. Likaså torde valet av vapensystem och tekniska hjälpmedels prestanda eventuellt kunna bli föremål för andra ställningstaganden. Med det sagda vill försvarskommittén peka på att det fortlöpande studiearbetet inom krigsmakten bör inriktas på att penetrera flera alternativa lösningar av frågan om val av optimal strategi och taktik och därmed krigsmaktens framtida utformning.

Den fortgående tekniska utvecklingen måste med hänsyn till därav följande starka kostnadsstegring för kvalitativt högtstående vapensystem inge starka betänkligheter för framtiden. Kommittén vill därför framhålla som angeläget att frågan om avvägning mellan kvalitet och kvantitet ägnas fortlöpande uppmärksamhet vid de militära studierna.

FK 1962 ansåg dessutom att tillkomsten av nya fredsuppgifter för krigsmakten skulle öka kostnadsramen för rullande försvarsplan

Försvarskommittén anser, att i princip bör gälla dels att kostnadsramen skall minskas om krigsmakten åvilande fredsuppgifter bortfaller eller till följd av rationaliseringar som genomförts på statsmakternas initiativ kan lösas på billigare sätt, dels ock att kostnadsramen skall ökas om nya fredsuppgifter tillkommer eller krigsmakten åvilande uppgifter till följd av åtgärder som statsmakterna beslutar måste lösas på dyrare sätt än hittills.

Försvarskommittén är medveten om att åtskilliga svårigheter måste råda vid den praktiska tillämpningen av en dylik princip och att tolkningen blir beroende av Kungl. Maj:ts och riksdagens ställningstagande i varje enskilt fall.

FK 1962 ansåg i likhet med 1955 års försvarsberedning att inköp av robotsystem utomlands (lvrobot Hawk från USA nämndes särskilt) borde ges hög prioritet. I fråga om svenska taktiska kärnvapen refererade man ÖB:s synpunkter att försvarskostnaderna härigenom kunde bli lägre p.g.a. en ökad stridseffekt genom denna nya typ av vapen. Kommittén skulle dock inte enligt sina direktiv ta ställning i frågan, som tillsvidare hade stoppats politiskt. (Striden inom socialdemokratin i atomvapenfrågan var djup och splittrade länge regeringspartiet.) FK 1962 tog dock inte steget fullt ut genom att hävda att tillförsel av nya robotsystem och andra högteknologiska lösningar kunde – eller borde – leda till en omprövning av det stora antalet förband inom krigsmakten, främst armén. (Genom en ökad kvalitet ("spetsförband") kunde kvantiteten minskas hade en argumentering kunnat lyda.)

Försvarets planerings- och ekonomisystem (FPE) 1970

Införandet av FPE-systemet avsåg att ge statsmakterna ett bättre grepp över avvägningar och resursanvändning inom totalförsvaret. Det var en överföring till Sverige av det system som McNamara hade infört i USA och som avsåg att ge en målstyrning och bidra till rationella val mellan grundligt analyserade alternativ. De organiserade intressena på varje samhällssektor har dock i hela väst visat en klar tendens att göra sig till "herrar över planeringssystemet". Dessutom företräder man ofta särintressen inom systemet (t.ex. försvarsgrenarna, truppslag, andra myndigheter). Folkpartiriksdagsmannen Hans Lindblad ägnade 20 år i riksdagen åt att kritisera de militära planeringssystemen. Han ansåg att statsmakternas styrning av försvaret, inkl uppföljning av genomförandefaserna av försvarsbeslut, lämnade mycket övrigt att önska. Han var inte ensam om tolkningen att endast ÖB:s och försvarsgrenschefernas förslag kunde föras fram på den politiska nivån med den hierarkiska programplanering försvaret hade skaffat sig. Alternativtänkandet och ökad öppenhet fick här ringa plats. Statsmakternas reella möjligheter att få insyn i det verkliga läget i försvarsmakten, dvs. vad man slutligen fick i krigsorganisationen för satsade anslag, försvårades kraftigt genom lydnadsförhållandena på militär sida och ett flitigt bruk av hemligstämpeln när det gällde förband, mobiliseringsförråd, krigsplacerade värnpliktiga osv. Det gamla svenska systemet med självständiga myndigheter ledde även till att försvarsmyndigheterna skapade egna revir som man skyddade mot kritisk utvärdering utifrån. Hans Lindblad sammanfattade kritiken så här 1993 (KrVA 1993 n:r 2 s 61 f):

FPE-systemet byggde på att ge beslutsfattarna så brett beslutsunderlag som möjligt. Men ÖB-institutionen har hela tiden sett som sin huvuduppgift att ge så smalt beslutsunderlag som möjligt. Varje försök från politisk sida att få alternativa avvägningar belysta har motarbetats.

Jag har egna, ofta drastiska, exempel på detta från en rad områden: Skyddsrumsbyggande, värnpliktsutnyttjande, brigadantal, livstidsförlängning av materiel, reservare i flygtjänst, hamnförsvar, ytstridsfartyg, ubåtar, skyddsutrustning, miloorganisation och åtskilligt annat. Ett sådant exempel är ÖB:s papper 1986 som svar på mitt försök att i 1984 års försvarskommitté få en belysning av ett alternativ med mer luftvärn men utan de äldre infanteribrigader som riksdagen redan 1972 beslöt avveckla. Svaret var totalt låst, 27 brigader var absolut bästa avvägning (egentligen helt oberoende av ekonomi) och ett försvar med bättre luftvärn men färre brigader vore enligt ÖB olyckligt. Arméchefen blev så upprörd över att en politiker vågade begära alternativ att han gick ut med ett TT-uttalande mot mig på temat att det vore "katastrof" om IB 66-orna togs bort.

Försvarsplaneringen

De svenska försvarsbesluten har sedan 1901 varit tidsbegränsade. 1901 års härordning (marinens organisation och anslag togs för sig) gällde i 12 år och försvarsbesluten 1914, 1925 och 1936 var i princip inriktade på tioårsperioder. 1936 års beslut fullföljdes ej utan ersattes av 1942 års femårsplan varpå följde 1948 års försvarsbeslut, som också kom att gälla i tio år. Från och med 1958 års försvarsbeslut (FB 58) har en övergång skett till fyra–femårsplaner vilket kan ses som en spegling av den snabba teknikutvecklingen, programplaneringen m m. Försvarsbesluten har sedan 1901 i princip

varit rambeslut, som sedan kunnat modifieras efterhand både i fråga om anslag (besparingar, extraanslag, senareläggningar av beställningar m.m.) och i fråga om organisation och inriktning. (Typexempel: ökade anslag för ubåtsjakten 1982, 1984).

Från 1958 har politikerna skaffat sig ett starkare grepp över försvarsplaneringen och budgeten jämfört med tidigare epoker. Ett uttryck för detta har blivit program- och perspektivplaneringen, fullt utvecklad från 1970-talet och de rullande materielplanerna för försvarsgrenarna. Försvarsdepartementet och regeringen har tidvis ingripit mot försvarsgrenars oförmåga att hålla sin budget. Omvänt har däremot politisk oförmåga att hålla och genomföra försvarsbesluten inte kunnat påverkas på samma sätt. Statsmakterna har ansett det legitimt med en rad omprövningar på grund av budgetläget, oförutsedda händelser, omprioriteringar etc. Självfallet finns dock en stark motverkan i opinionsbildningen inom varje samhällssektor där sådana "neddragningar" äger rum. Vad gäller försvarsområdet kan sägas att försvarets egen bild är att det under efterkrigstiden gång på gång har kommit att betraktas som något av en budgetregulator av statsmakterna både i fråga om löpande anslag och fastställda försvarsbeslut, vilket då inte skulle ha gällt t.ex. för socialförsäkringssektorn (välfärdssystemet) i samma grad. Här anser sig försvaret delvis ha särbehandlats och fått känna av politikens många svängningar.

Politikerna, ekonomin och försvarsbesluten 1914–1994

Analytiskt måste man skilja mellan fredstid och kristid (beredskap) när det gäller försvarsplanernas genomförande. Analysen kompli-

ceras dessutom av stora olikheter i utgångslägen (försvarsbudget, hotbild, försvarsdebatt) mellan olika beslut, vilket gör att man bör vara försiktig vid jämförelse mellan olika historiska situationer över tid. Icke desto mindre framträder intressanta beslutsmönster om försvaret när det gäller Sverige under 1900-talet. Före det demokratiska genombrottet (1917–21) hade försvaret av tradition en mycket hög andel av statsutgifterna medan konkurrensen från sociala utgifter (välfärdsutgifter) var låg. Därefter ändrades bilden radikalt och försvaret fick hård konkurrens från de svällande civila utgifterna varvid välfärdsutgifterna efter 1945 kom att bli en allt tyngre post i statsbudgeten. Den snabba ökningen av Sveriges BNP tillät dock länge att hela statsbudgeten expanderade vilket gjorde att försvaret fick en ganska fast utgiftsram under epoken 1948–72.

Från 1968 omdefinierade regeringen Palme hotbilden och ansåg att en ökad avspänning inträtt i Europa varför en partiell nedrustning genomfördes av försvaret, dock på längre sikt och ej så dramatiskt som nedrustningen 1925–30. Under 1970- och 1980-talen omdefinierades i praktiken stabilitetsdoktrinen (hotbild, programplaner, försvarsbeslut) till en lägre anslagsnivå än tidigare av de politiska partierna, även om dessa hade olika uppfattningar om anslagsnivåerna. Ett antal "fönsterkrossningar" utifrån (ubåtshotet, kryssningsmissiler, Afganistan m.m.) blev dock obehagliga påminnelser om att den egna försvarsförmågan inte var tillräcklig på viktiga områden varför ad-hoc-lösningar i form av extraanslag (ubåtsjakten, räddning av flygdivisioner, materielbeställningar för att klara svensk försvarsindustri etc.) tillgreps under det kalla krigets avslutande fas på 1980-talet.

Den minskade tillväxten i den svenska ekonomin blev från 1970-talet ett växande problem för både välfärdspolitiken och

försvaret. Devalveringar av kronan ledde till försämrad köpkraft utomlands och valutafördyringar när det gällde vitala inköp utomlands, främst i USA. Kraven på välfärdspolitiken blev allt svårare att uppfylla och försvaret kom i kläm. Riksdagsbeslut om nya personalförmåner inom försvaret kompenserades sällan vilket bidrog till en rad kostnadskriser inom försvaret.

Fördyringar av försvarsmateriel och ökade kostnader för personal kunde ofta inte kompenseras från 1970-talet och framåt varför ytterligare reduktioner i materiel, ammunition, övningar, nyanställningar m.m. fick tillgripas för att klara budgetläget. Till detta kom en civil kritik för "militärt slöseri" när det gällde vissa försvarsprojekt, rese- och övningskostnader m m, vilket tillhör den demokratiska debatten, men får en särskild udd i tider då försvarsanslagen räcker till allt mindre. I praktiken har det svenska försvaret minskat sin krigsorganisation med c:a hälften (brigader, flygdivisioner, marina enheter) sedan 1968 medan stormakterna samtidigt höll rustningarna uppe på en hög nivå.

Sverige och omvärlden

Regering och riksdag gick i praktiken in för en ny stabilitets/avspänningsdoktrin efter 1968 även om de borgerliga partierna ansåg att socialdemokraterna gick för långt när det gällde de reellt minskade försvarsanslagen och den krympande krigsorganisationen. De borgerliga regeringarna 1976–82 ökade försvarsanslagen något men inte mer än att en lägre nivå i praktiken etablerades för den svenska stabilitetsdoktrinen. Den borgerliga regeringen Bildt 1991–94 förmådde dock att ge försvaret en mindre förstärkning i anslagen.

Motiveringen var att medan omvärlden i övrigt rustade 1970–90 så nedrustade Sverige, varför det nu var dags att vända denna utveckling.

Forcerade rustningar och urgröpningar

Normalbilden för de svenska försvarsordningarna under 1900-talet har varit att de efterhand har urholkats av ekonomiska och politiska orsaker (fördyringar, budgetläge/välfärdskrav etc.) och inte har kunnat fullföljas enligt planerna. Endast extrema beredskapslägen med hög krigsrisk har kunnat vända bilden och har medfört forcerade upprustningar, vilka försvarsorganisationen som sådan har haft stora svårigheter att genomföra på ett effektivt sätt, bl.a. på grund av krav på improvisationer och korta planeringshorisonter. Brister på fullgod materiel och stora utbildningsbrister hos personal har varit andra flaskhalsar. Sett i ett långsiktigt perspektiv var den forcerade upprustningen av det svenska försvaret c:a 1914–18, 1939–45, (två rustningsperioder om c:a fem år vardera) mycket kostsam och ganska ineffektiv med tanke på den stora kapitalinsatsen.

Analysen av den långsiktiga anpassningen av försvaret i Sverige under 1900-talet har visat hur statsmakterna (politikerna) länge trodde att det var möjligt att variera försvarssatsningarna efter hur man avläste den utrikes hotbilden mot landet och den egna närregionen. Det andra världskriget blev ett svårt uppvaknande då det visade sig att den långsamma upprustning som påbörjades med 1936 års försvarsordning var helt otillräcklig då Sverige blev inringat av tyska och sovjetiska trupper 1940–41. Följden blev att

Sverige tvingades till en forcerad upprustning i stor skala på svåra villkor åren 1940–45. Kvantitativt nådde man sina mål, kvalitativt fanns mycket övrigt att önska inom alla försvarsgrenar på grund av de ogynsamma villkoren för upprustning under avspärrning. "Andra världskrigssyndromet" levde sedan kvar under det kalla kriget (c:a 1947–1990) och präglade alla försvarsbesluten under perioden från 1948 till 1987. Genom att bibehålla ett kvantitativt stort försvar, som snabbt kunde mobiliseras, hoppades statsmakterna klara den svenska försvarsförmågan, både initialt och på längre sikt.

I beredskapsplaneringen inför ett krig blev den inhemska försvarsindustrin, importmöjligheter och förrådsställning av stora mängder materiel för försvarsgrenarna avgörande för att kunna bemöta ett befarat storanfall från öster. Identifieringen av flaskhalsar i både militär och civil produktion hörde till bilden vartill kom den osäkra faktorn vilken hjälp man kunde påräkna utifrån (från Väst) vid ett krig. Den allmänna värnplikten och utbildning av hela årsklasser sågs som nödvändiga under perioden för att upprätthålla försvarseffekten och uthålligheten.

Med 1972 års försvarsbeslut inleds en urgröpning av försvarsorganisationen som på 20 år medförde att landets försvarsstyrka halverades i fråga om moderna, rörliga enheter (brigader, flygplan, fartygssystem etc.). Försvarskraften tilläts nedgå med hänvisning till den relativa avspänningen i Europa mellan blocken. Hälften av armébrigaderna försvann på sikt. På motsvarande sätt reducerades flyg- och sjöstridskrafterna.

Hotbilden mot Sverige såg ganska likartad ut under det kalla kriget enligt den svenska bedömningen, även om smärre variationer förekom. Maktblocken låste varandra i Centraleuropa och Norden fick ett stort strategiskt intresse i händelse av en storkonflikt.

Svensk säkerhetspolitik utgick från den s.k. marginaldoktrinen vilket innebar att utrikespolitiken skulle stödjas av ett "efter våra förhållanden starkt försvar" som skulle göra det dyrbart för stormakterna att dra in Sverige i ett krig. Om Sverige blev angripet av Sovjetunionen – men först då – fanns dock en viss reservplanering i form av förberedelser för mottagande av militärhjälp m.m. från Väst. (Se vidare SOU 1994:11, Om kriget kommit).

Struktur och styrbarhet

Problemen kring det svenska försvarets struktur och dess förmåga till beredskapshöjningar ägnades föga intresse i försvarsbesluten 1948–87, vilket kan förklaras med att statsmakterna 1948 medinstämmande av militärledningen valde linjen partiella reformer och att bygga vidare på arvet från beredskapen under det andra världskriget. Armén behöll i stort sin "stora kostym" fram till 1980-talet medan marinen och flygvapnet bantades men i gengäld kunde moderniseras snabbare än armén. Strategiskt och operativt skulle sjö- och flygstridskrafterna bilda en första linje vid krig varför försvarsstrukturen kunde ses som logisk förutsatt att armén kunde täcka stora ytor och ha förmåga till motanfall. De operativa målsättningarna nedgick efterhand på svensk sida från bekämpande av två invasionsriktningar samtidigt till alltmer av uppehållande försvar (fördröjning). Med försvarsbesluten 1992 och 1995 har man sökt slå in på en ny linje med "ett smalare men vassare försvar". Kalla krigets slut medförde nu att man planerade för en osäker övergångstid då Europa stod inför en omfattande transformation och utvecklingen i Östeuropa syntes mycket oklar.

Skillnaden mellan de politiska önskemålen (besluten) och de militära realiteterna (svensk försvarskraft kontra omvärlden) har historiskt alltid varierat över tid. Under efterkrigstiden har dessutom tillkommit den s.k. "ostyrighetsdebatten" enligt vilken de moderna planeringssystem av modell det svenska försvaret tenderar leva ett eget liv och måluppfyllelsen blir alltmer osäker. Det svenska försvaret är välplanerat, kostar stora summor, men är kanske ändå genuint osäkert när det gäller vilken flexibilitet och försvarsförmåga det kan visa vid konflikter och krig.

Samtidigt är det dock påtagligt att det finns en lägre gräns i fråga om viktiga försvarskompetenser som knappast kan underskridas om det svenska försvaret skall ha en chans att fungera i krig. I väst har man länge varit medveten om vikten av att klara nyckelkompetenser/nyckelpersonal och av att känna ledtider för materiel och den tid det tar att bygga upp försvarsfunktioner från olika utgångslägen. Även här står det klart att ett uthålligt och rörligt svenskt totalförsvar måste grundas i långsiktiga statsmaktsbeslut. Dagens huvudproblem är de nya, mer diffusa hotbilderna och anpassningen av försvarets uppbyggnad efter detta. (FB 1995).

Det välorganiserade nederlaget?

Wilhelm Agrell gav 1992 ut debattboken Det välorganiserade nederlaget (Ordfront). I denna hävdade han att försvarets nya planeringssystem inte hade gett statsmakterna något bättre beslutsunderlag och att detta är ett internationellt fenomen. Han ansåg att de militära organisationerna har blivit fångar inom sitt planeringssystem och de egna byråkratiska och kulturella ramarna. Detta

har gjort att de politiska önskemålen om preciseringar av de militära behoven har blivit för allmänt hållna eller har knutits till besparingskrav, där kriterierna ofta har varit mer eller mindre godtyckliga för urval och inriktning. Följden har blivit att försvarsgrenarnas särintressen har förstärkts och att politikernas möjligheter att ställa olika alternativa organisatoriska lösningar mot varandra inte har fungerat. (A a s 50 f)

Agrell hävdade också att den vapentekniska utvecklingen länge hade betraktats med i huvudsak oförändrad bild av krigföringen, där inte tillräcklig hänsyn hade tagits till förändringar i det civila samhällets organisation och funktioner i riktning mot en ökad sårbarhet. Han efterlyste därför en utveckling av begreppet "strategiskt överfall (SÖ)" som hade lanserats av ÖB 1988 och dess konsekvenser för omfattningen och inriktningen av det svenska totalförsvaret i framtiden. Detsamma gällde utvecklingen av "det elektroniska slagfältet" (det högteknologiska kriget) (A a s 66, s 232).

Av särskild vikt ansåg Agrell att den militärtekniska utvecklingen har varit för utformningen av försvarspolitiken: "I fråga om ny militär teknik har det svenska försvaret och försvarspolitiken under hela 1900-talet kommit att växla mellan nisch- och frontstrategier, mellan satsningar på att finna billigare och specifikt anpassade lösningar och att förfoga över stridskrafter och tekniska system av "stormaktsklass" (s 136). Försvarets ekonomiska och strukturella kris från 1970-talet och framåt har dock enligt Agrell lett till en nedtoning av debatten om högteknologiska system som ett medel för att komma ur problemen. (s 142):

Småstaten kan aldrig, lika lite som supermakten, förlita sig på tekniken men man måste ständigt leta efter nischerna, efter de små men kanske avgörande konkurrensfördelar som den föränderliga

militära tekniken kan erbjuda. Den konservatism som idag dominerar den materielcentrerade svenska försvarspolitiken och försvarsdebatten har lett till att detta sökande mattats av, att Sverige istället kommit att flyta med strömmen och försöker hänga med i några etablerade principtillämpningar där landet besitter teknisk och industriell kompetens. Den tredje militärtekniska revolutionen öppnar emellertid fortlöpande en mängd tillämpningsmöjligheter som supermakterna och deras allierade, av samma skäl som det svenska försvaret, endast i begränsad utsträckning förmår utnyttja.

Avslutningsvis efterlyste Agrell i sin bok en ändrad svensk försvarsstrategi mot "SÖ-hot" och regionala konflikter i stället för det kalla krigets hotbild. Han ifrågasatte även satsningen på en stor inhemsk försvarsindustri, som han ansåg hade verkat konserverande på det svenska försvarets utveckling. Till sist ville han avskriva hotbilden med en storinvasion och förändra försvarets organisation därefter. A a s 242 ff)

Militär sakkunskap och politisk rationalitet – ett långsiktigt dilemma

Militär sakkunskap och politisk rationalitet är sedan länge ett klassiskt tema i försvarsfrågan, nationellt och internationellt. I de politiska demokratierna har militären anpassat planering och tänkande efter två huvudmallar:

1) Militärt önskvärda "maximilösningar" i fråga om organisation, vapensystem, utbildning etc. för att kunna möta skiftande hotbilder (säkerhet, tekniskt m.m.) och

2) Det politiskt möjliga i förhållande till statsmakterna (regering och parlament).

I Sverige har modellen med fleråriga försvarsbeslut, föregångna av en lång utrednings- och beredningsprocess (ÖB, parlamentariska utredningar, regeringsproposition) lett till en regelbundet återkommande besluts- och debattmodell, som i stort följt samma linjer.

Militären (ÖB och försvarsgrenar) har i perspektivplaneringen angett långsiktigt önskvärda/militärt optimala lösningar, vilka sedan har reducerats till ÖB-förslag inför nya försvarsbeslut. Därefter har den fortsatta beredningsprocessen normalt lett fram till olika partilinjer, vanligen efter en höger-vänsterskala i fråga om anslagens storlek. Regering och opposition har sedan "försvarsenigheten" upphörde efter 1968 vanligen hamnat på olika bud. Vid riksdagsavgörandet har sedan nya kompromisser ibland kunnat nås, vanligen mellan socialdemokraterna och något av mittenpartierna (centern, folkpartiet) eller vänsterpartiet (f .d. vpk). Huvudmotsättningen i fråga om anslagsnivån m.m. har vanligen kommit att gå mellan moderaterna och socialdemokraterna. I de borgerliga regeringarna 1976–82 och 1991–94 fick moderaterna däremot ett ökat inflytande på försvarsbudgeten. Detta var särskilt markant i regeringen Bildt 1991–94 då försvarsfrågan blev en moderat profilfråga medan de tre andra regeringspartierna odlade andra profilfrågor.

För militären har den svenska modellen för försvarspolitiken (ovan) lett till en intressant form av anpassning mellan sakkunskap (optimala militära lösningar, vanligen alltför kostnadskrävande) och politiskt möjliga kompromisser. Inom armén valde man efter beredskapen 1939–45 att satsa på "en stor kostym", dvs. en stor fältarmé och ett stort territorialförsvar. Under de ekonomiskt

gynnsamma åren 1948–68 gav detta även utrymme för en kvalitativ förnyelse av betydande mått (t.ex. luftvärn, pansarvärn, stridsvagnar, artilleri) men därefter blev konflikten mellan kvantitet och kvalitet allt tydligare mot bakgrund av den försämrade försvarsekonomin. (Om utvecklingen i stort se Cars-Skoglund-Zetterberg, Svensk försvarspolitik under efterkrigstiden, Probus 1986).

Under den senare delen av det kalla kriget, c:a 1968–1988, valde armén att endast långsiktigt reducera sin stora kvantitet och samtidigt trycka hårt på behovet av teknisk/kvalitativ förnyelse. Den ekvationen gick inte långsiktigt ihop inom de krympande försvarsramarna, vilket ledde till en allt tydligare uppdelning av armébrigaderna i krigsorganisationen i ett A- och ett B-lag. "Anfallsbrigaderna" (pansar-, norrlands- och moderna infanteribrigader) förnyades och övades medan övriga infanteribrigader lågprioriterades och gnagdes av tidens tand. (De stod och "rostade sönder" och övergick från att vara halvmoderna till att bli omoderna.) Genom strategin att hålla uppe en stor kvantitet hoppades uppenbart armeledningen (försvarsgrenscheferna var starka i förhållande till ÖB före övergången till ÖB-myndigheten 1994) att kunna hålla kvar "sakkunskapens krav" som det långsiktigt önskvärda målet. De politiska kompromisserna kom härigenom att bevara arméns storlek i stort fram till försvarsbeslutet 1987, dvs. strategin var att påverka regering och riksdag att i sina beräkningar utgå från en fortsatt stor armé. De minskade budgetramarna ledde sedan dock till rader av besparingar genom politiska beslut (senareläggningar av ny materiel, nedläggningar/sammanläggningar av fredsförband, besparingar på övningar, minskad pris-, valuta- och lönekompensation etc.), varför den långsiktiga effekten av "arméstrategin" verkligen kan diskuteras.

Resultatet blev att den stora organisationen, med många halv-/omoderna förband i krigsorganisationen köptes till priset av en kraftigt bantad fredsorganisation och en långsammare förnyelse av "anfallsbrigaderna/förbanden" än vad som annars hade kunnat ske inom givna budgetramar. Arméns storlek köptes till priset av en kvalitativ eftersläpning hos de prioriterade förbanden. Först efter det kalla krigets slut har denna låsning brutits upp och försvarsbesluten 1991 och 1995–96 har betytt en radikal omläggning till "ett smalare men vassare försvar" även för armén, som nu närmast har halverat antalet brigader i krigsorganisationen. (13 enligt beslutsinriktningen 1995–96).

En stor organisation med permanenta underskott?

En intressant faktor när det gäller "arméns stora kostym 1945–1991" är om det verkligen har funnits utrustning för en så stor organisation. Mycket talar för att så inte var fallet, dvs. krigsförbanden fick ofta "låna utrustning" från varandra för att genomföra repetitionsövningar. Denna tendens torde ha blivit mer accentuerad med tiden och de minskande budgetramarna. Området är av allt att döma föga undersökt i form av underlag till försvarsbesluten, eftersom denna typ av uppgifter knappast efterfrågades. I stället torde politikerna ha utgått ifrån föreställningen att försvaret inte hade en större organisation än att det kunde få en adekvat beväpning vid kriser eller ett krigsutbrott. Krigshistorien är visserligen fylld med exempel på att man inte till fullo kunnat beväpna och materiellt utrusta sina förband (t.ex. finnarna i vinterkriget 1939–40), men frågan är om denna faktor tillräckligt genomlystes

vid försvarsbesluten i Sverige under det kalla kriget.

En invändning mot detta resonemang är att det alltid har funnits beredskapsplaner för att öka produktionen av försvarsmateriel i krig och att tillförsel utifrån också hade varit en möjlighet att beakta. Frågan är dock vad dessa möjligheter hade varit värda vid ett krig annat än som en möjlighet till ökad försvarseffekt på längre sikt – och då kanske det hade varit försent.

Ihåliga förband ett internationellt fenomen

Exempel från olika nationer i modern tid torde visa att det är mycket vanligt att man inte kan fylla de personella och materiella behoven i sina krigsförband av en rad olika skäl. Den bakomliggande kalkylen är i stället att en stor organisation kan fyllas upp långsiktigt eller att förband kan slås samman vid behov och bilda nya förband i en mindre organisation. Att behålla "skuggförband" kan också ha en effekt utåt i opinionen eller mot omvärlden. I Sverige bibehölls t.ex. länge infanteribrigad 66. Dessa växlades ned till "skytteregementen" efter riksdagsbeslut om ytterligare besparingar och två av brigaderna övergick till sist i ett tredje liv som s.k. Inf 66 M, eller vilande reservbrigader med ovissa uppgifter (att bidra till att uppfylla ett kvantitetsmål kan dock vara en uppgift).

Höga tal imponerar

Inom marinen kan man på motsvarande sätt tala om en "marinkalendereffekt", dvs. genom att uppvisa ett stort antal fartyg ingående i den svenska flottan har "ett yttre sken" kunnat upprätthållas omfångsmässigt. En helt annan fråga har varit hur många operativt användbara, moderna fartyg flottan har förfogat över. Liknande exempel finns även inom flygvapnets område, där den första perioden 1925–45 erbjuder många intressanta exempel där skillnaderna mellan statsmakternas fastställda mål och verkligheten (operativt användbara flygplan) nästan hela tiden var mycket stor, vilket kan förklaras med brister i underlag, kostnadsökningar/teknikutveckling men också svårigheter att överhuvud köpa modern flygmateriel, vilket tidigare berörts i samband med 1925 års försvarsbeslut.

"Återtagningen"

Försvarspolitik är det osäkras konst. Till den osäkra hanteringen rör frågan om återtagning av försvarseffekt vid ett försämrat läge för den egna nationen (alliansen, blocket). I Sverige har politikerna under hela 1900-talet räknat med en "viss nådatid" för snabba krisbeslut och att försvarsmakten (totalförsvaret) haft planering och kapacitet att efterhand höja sin effekt. Under det kalla kriget byggde planeringen på att landet i så hög grad som möjligt skulle förlita sig på egna resurser inklusive egen försvarsindustri. I det nya skedet på 1990-talet kan frågan om tillförsel utifrån (komponenter,

försvarssystem, stridskrafter) diskuteras betydligt friare än tidigare. Risken för snabba stridsförlopp (strategiskt överfall) som kan lamslå riksledningen, den egna mobiliseringen, kraftförsörjningen/kommunikationerna eller motståndsviljan (terrorbombning, andra terrorangrepp mot befolkningen) har under efterkrigstiden framstått som en ny typ av hot, som man måste kunna gardera sig emot – även i den nya tiden efter det kalla krigets slut. (Blixtkriget som sådant slog kraftfullt igenom den 9 april 1940 på nordisk botten och satte sitt spår i svenskt försvarstänkande för lång tid framöver).

Måluppfyllnaden i krigsorganisationen

Frågan om måluppfyllnad i procent i fråga om organisation, materiel och personal i krigsorganisationen är och förblir problematisk både för militären och för politikerna (statsmakterna). En 100-procentig måluppfyllnad är helt orealistisk eftersom den skulle bygga på ett statiskt tillstånd och inte ta hänsyn till behovet av gradvis förnyelse på de tre områdena ovan. Å andra sidan torde en måluppfyllnad under 50 procent på viktiga områden göra en krigsorganisation mycket svårstyrbar, internt och externt, med en mycket stor risktagning som följd. Konkret skulle det t.ex. kunna betyda att man fick improvisera fram sammanslagna förband med för tillfället gripbar personal i en delvis oprövad organisation inom armé, flygvapen och marin, vilket måste vara ett stort risktagande, ja ren hasard. Krig går visserligen sällan enligt ritningarna, men en dylik chanstagning skulle verkligen vara att exponera sig för fienden/motståndaren på ett närmast oansvarigt sätt (jfr. Danmark och Norge 1940).

En nations eller en allians' krigsorganisation är dock i sig svårbestämbar eftersom den för det mesta är under uppbyggnad mot en viss kvantitet men ofta aldrig hinner fram till målet innan det är dags för ett nytt beslut och en ny inriktning. I Sverige hann t.ex. de stora härordningarna 1901, 1914 och försvarsbeslutet 1936 aldrig att genomföras medan däremot "nedrustningen" 1925 genomfördes snabbt och resolut 1925–35. Under epoken 1948–85 "tappade" försvaret närmare 100 miljarder enligt vissa beräkningar i förhållande till de av riksdagen tagna försvarsplanerna genom besparingar, utebliven kompensation m.m. (Se vidare Cars avsnitt i Cars mfl, Svensk försvarspolitik, Sthlm 1986).

Mot denna bakgrund bör man kunna hävda att statsmakterna/-politikerna genom att urholka sina egna försvarsplaner tar medvetna risker genom att sänka krigsorganisationens måluppfyllnad. Omvänt kan man hävda att militären genom "en solskensplanering", för att bibehålla en så stor organisation som möjligt, har tagit kvalitativa risker i fråga om stridseffekten hos de prioriterade förbanden. (En långsammare förnyelse respektive brister i skydd, mörkerseende, transportkapacitet m.m. inom armén under senare årtionden. Resonemanget torde kunna överföras i viss mån på flyg och marin.)

Problemet med avsaknaden av en ÖBs och statsmakternas strategiska samsyn

ÖB-ämbetet inrättades 1939 och har sedan dess blivit bestående. Försvarsgrenscheferna har dock hela tiden haft en stark ställning och frågan är om inte överbefälhavarna fram till LEMO-reformen på 1990-talet främst hade en funktion liknande ärkebiskopens, ergo

primus inter pares, dvs. den främste bland jämlikar. När det gäller den strategiska synen har denna dualism i ledningssystemet enligt många kritiker under efterkrigstiden fått till effekt att ÖB inte på något avgörande sätt har kunnat styra de operativa principer och den strategiska syn försvarsgrenarna planerade efter, vilket i sin tur har låst möjligheterna för ÖB/försvarsstaben att genomdriva en strategisk samsyn för planeringsarbetet. Följden har blivit att ÖB-planerna/förslagen har blivit kompromissprodukter där den sjö-, mark- och luftoperativa synen har gått i olika riktningar och någon övergripande strategisk/operativ samsyn knappast kan sägas ha förelegat. I stället har en sorts flexibel strategisk-operativ doktrin utvecklats under det kalla kriget enligt vilken försvarsmakten skall kunna verka i olika riktningar och i olika situationer (invasioner, angrepp) – varvid (underförstått) detta fått bestämmas från läge till läge.

Ovanstående bild av en brist på strategisk samsyn under det kalla kriget kan givetvis ifrågasättas. Mycket talar dock för att den har fog för sig med ett relativt svagt ÖB-ämbete och starka försvarsgrenschefer under perioden. För statsmakterna har det i sin tur lett till en något förvirrad situation där glappet mellan säkerhetspolitisk analys och den strategiska synen i försvarsbesluten har blivit påtaglig och politikerna har haft svårt att få en klar uppfattning om vad ÖB egentligen har haft för huvudstrategi för användandet av stridskrafterna i olika lägen. Om denna bild är någorlunda riktig har självfallet kommunikationsproblemen mellan politiker och militärer på detta viktiga område förblivit stora.

Problem kring statsmaktens styrning och ledning av försvaret i Sverige i historiskt perspektiv

Statsmakterna (politikerna) har i alla tider sökt former för att styra militären och militären har som grupp (samhällssektor) i alla tider sökt former för att undandra sig delar av denna styrning (s.k. dynamisk konservatism). Den civila insynen, styrningen och kontrollen av försvaret har varit behäftad med en rad svårigheter, inte minst därför att informationsöverföringen är besvärlig att få att fungera på ett sätt som tillfredsställt både militära och politiska beslutsfattare. Dessa problem kan sägas vara generella över tid och är alltså historiska fenomen, men kan också sägas ha blivit alltmer accentuerade i de pluralistiska västdemokratierna under 1900-talet med den komplicerade planerings- och beslutsstrukturen och ett alltmer komplext samhällssystem. Inte minst den tekniska utvecklingen (det teknologiska kriget) har medfört nya svårigheter att tolka, förstå och styra satsningar på det nationella försvaret i en alltmer internationell miljö.

Ett klassiskt problem är att politikerna (statsmakterna) har fått en felaktig bild av den egna krigsmaktens styrka och att verkligheten har visat sig vara en annan, vanligen mer negativ än man hade trott. Denna typ av felaktiga perceptioner kan lätt uppstå genom en form av dubbelexponering där militären vill behålla en så stor organisation som möjligt och politikerna vill hålla igen på anslagen varpå statsmakterna (regering och parlament) beslutar om en försvarsordning som i praktiken inte går att klara med beviljade anslag. Denna form av önsketänkande på båda sidor kan man leva med länge om båda sidor har ett intresse av att "korten inte synas", dvs. att försvarseffekten i krigsorganisationen diskuteras ingående

både i ett kort- och långsiktigt perspektiv. (Detta medför i sin tur en rad kunskaps- och sekretessproblem, som här inte skall utvecklas närmare.) Samtidigt bör det sägas att politikerna normalt räknar med försvaret som en budgetregulator som alla andra områden i statsbudgeten och endast vid svåra kriser och krig är beredda att ompröva denna inställning. Ett exempel på det senare är den svenska upprustningen under det andra världskriget som tog ungefär hälften av anslagen på statsbudgeten, dvs. en forcerad militär upprustning i full skala.

Politikerna och militären har även idag, nationellt och internationellt, en rad informations- och kommunikationsproblem. En rad klassiska problem över tid kvarstår, som t.ex. svårigheterna med en politisk styrning och kontroll över en professionell kår, svårigheten för militären själv att veta sin militära styrka i relation till tänkta fiender (omvärldsanalysen) och svårigheterna att hålla fast vid fattade försvarsbeslut och genomföra dessa, organisatoriskt, finansiellt etc. Att utveckla "resultatmått" i fråga om ett nationellt försvar är säkert möjligt fredsorganisatoriskt men självfallet betydligt svårare, ja mången skulle säga omöjligt, när det gäller den genuina osäkerhet som gäller hur det nationella försvarets stridseffekt skulle utveckla sig vid olika former av krig.

Avslutning

Kontrollen över stammens, stadsstatens, landets samlade militära resurser – över folkuppbådet, ledungen, den feodala hären, den värvade hären, värnpliktsarmén – har varit en kärnfunktion för "statsmakten" från de mest primitiva statsbildningar till de moderna, komplicerade samhällena. "Kungen", dvs. staten, var härkonung. Den högsta makten, "summum imperium" hos romarna, var också det högsta befälet. Så var det i tidiga samhällsbildningar – men också tills mycket nyligen i högst moderna stater: den svenske konungen var formellt överbefälhavare så länge 1809 års regeringsform rådde. I Sverige utövades detta högsta befäl på slagfältet av utomordentligt kompetenta härkonungar under 1600- och 1700-talen (Gustav II Adolf, Karl X Gustaf, Karl XII).

Med det parlamentariska systemets framväxt i Europa – från slutande 1600-tal till 1900-tal, en lång historisk process – skedde en de-personifiering av härkonungens funktion. En symbolisk överbefälhavarroll fanns kvar – kejsar Wilhelm II av Tyskland ansåg sig verkligen vara "högste krigsherre" under första världskriget men i realiteten utövades befäl och kontroll av helt andra personer och institutioner i de europeiska staterna. Den opersonliga staten hade övertagit den verkliga politiska kontrollen över "militären", i fred som i krig.

Bodelningen mellan militärt och civilt, med "politikens" rätt att styra den militära sektorn, skedde först med den franska revolutionen (samtidigt som tanken ingenstans förvrängdes så som under Napoleons kejsardöme). Med det demokratiska genombrottet befästes föreställningen om det rättmätiga och "naturliga" i den

politiska kontrollen över den militära sektorn. Avvikelser från detta europeiska mönster har nu i snart hundra år betraktats som abnormiteter.

Detta historiska perspektiv är viktigt. När den svenska moderna historien börjar – under Vasakungarna – fanns naturligtvis politisk kontroll över landets krigsmakt och försvar. Med Gustav II Adolf var kungen själv den främste officeren i riket. Stormaktstidens riksråd och kungliga råd rekryterades inte bara bland den gamla bördsaristokratien utan i hög grad bland de höga generalerna. I stor utsträckning sammanföll dessa kategorier. Statsmakt och militärmakt var ett. Höga ämbetsmän förutsattes äga militära dygder – vilket flera fick smärtsamt erfara att de inte hade: den store kulturpersonligheten Magnus Gabriel de la Gardie, den olycklige f.d. landshövdingen Lorentz Creutz på slagskeppet "Kronan" vid Ölands södra udde 1676. I och med att en funktionsorganiserad krigsmakt skapades – Gustav II Adolfs och de karolinska kungarnas verk – klarnade emellertid efterhand en viss gränsdragning mellan civil auktoritet och militär lydnad. Statsmakten skaffade sig kontrollen över officersutnämningarna, något som bestod också under Axel Oxenstiernas "civila" styre efter Gustav Adolfs död vid Luetzen 1632. Oxenstierna och hans kollegor i förmyndarregeringen för drottning Christina hade dock stora svårigheter att verkligen leda och samordna de militära operationer, i vilka rikets olika härar var engagerade. Anfallskriget mot Danmark 1643–45 var ett utomordentligt exempel på de svårigheter den politiska ledningen i en 1600-talsstat med den tidens kommunikationer hade. Krigsplanen gick tillbaka på Gustav Adolfs direktiv från 1632 och förutsatte en samverkan mellan armén i Tyskland (nu under Lennart Torstensson), en annan armé med uppgift att anfalla in i Skåne och den

svenska flottan som dels skulle slå den danska flottan, dels skeppa över Tysklandsarmén till de danska öarna. Omfattande politiska förberedelser, inklusive inhyrande av en nederländsk hjälpflotta, vidtogs men vid utförandet av den stora planen visade det sig omöjligt för den politiska ledningen att samordna verksamheten.

Redan sommaren 1643 fick Torstensson, som då stod i Böhmen engagerad i kriget med kejsaren, order att öppna kampanjen mot danskarna. Problemet var bara att Oxenstierna under tiden upptäckte att operationerna av samordningsskäl borde uppskjutas till nästa vår och att kontraorder om detta aldrig nådde Torstensson, som istället hade agerat prompt enligt sin första instruktion. Vintern 1643-44 tog han snabbt Jylland, men Skånearmén under Gustav Horn blev mycket riktigt försenad liksom flottan, som löste sin förstahandsuppgift först hösten 1644 (slaget vid Fehmarn). Det blev heller inget blixtkrig, som den politiska ledningen eftersträvat; kriget tog slut först 1645 (freden i Brömsebro).

Oxenstiernas erfarenheter var tidstypiska; det är ju först en modern tids kommunikationer som möjliggjort direkt befäl och samordning från politiska centra fjärran från krisgsskådeplatserna. Ett än mer drastiskt exempel demonstrerades i det spanska tronföljdskriget när Marlborough, med stränga order från sina närmaste politiska herrar, de holländska generalstaterna, att inte lämna den fransk-nederländska krigszonen, plötsligt rymde från alltsammans, förenade sig med prins Eugens habsburgska armé vid Donau och slog fransmännen vid Höchstedt/Blenheim på en helt annan krigsskådeplats – helt mot sina civila uppdragsgivares instruktioner.

I det svenska fallet innebar stormaktstiden att ett slags geografisk bodelning kom till stånd mellan civilt och militärt. Med en

armé kontinuerligt i fält utanför riket och dess huvudstad delades förvaltningen och auktoriteten mellan fältkansliet, som följde konungen, och riksrådet (fr.o.m. 1710 defensionskommissionen) i Stockholm. Ytterst var naturligtvis kungen suverän men avstånd och kommunikationsavbrott gav åt den "civila" administrationen i huvudstaden en särskild identitet.

Indelningsverket, den militära organisation som Karl XI byggde upp under 1680-talet, innebar samtidigt en fullständig integration mellan militärt och civilt, ett arv som totalförsvaret ännu idag förkroppsligar. I fred är samhället civilt, i krig byter det ansikte – då med uppbådandet av de jordbrukande, indelta knektarna; i modernare tid med värnpliktsarméns mobilisering. Efter stormaktsvåldets fall med det stora nordiska kriget 1700–21 fick indelningsverket efter hand allt mer prägel av en permanent fredsordning, lätt idyllisk och utan koppling till militärteknisk och -taktisk utveckling i vår omvärld. Sverige, som under ett hundratal år varit bland de ledande militärmakterna i Europa, sjönk successivt tillbaka som perifer småstat och blev militärt nära nog betydelselöst. Landets svaghet och efterblivenhet blev allt mer uppenbar mot bakgrund av den dramatiska utvecklingen på kontinenten med den framväxande industri-militarismen, massarméerna, teknikens snabba språng och formandet av de stora allianserna vid 1800-talets slut.

Nu inleddes emellertid en modernisering, främst på den marina sidan ("de tolv pansarskeppens program"). År 1901 ändade den långa dragkampen mellan indelningsverkets försvarare och dem som krävde en ny ordning: värnpliktssystemet infördes, måhända karakteristiskt nog av en regering ledd av en militär, amiralen Fredrik Wilhelm von Otter. Upprustningen under 1900-talets första år skedde mot bakgrund av en internationell kapprustningsprocess

och stigande rivalitet mellan stormakterna. Men den ägde också rum i samverkan och konflikt med en annan, politisk process: det parlamentariska systemets framväxt och formandet av nya politiska partier. En öppen dragkamp pågick mellan den gamla ordningen – "herremakten", men också kungamakten – och den nya – "folkmakten". Själva upprustningen blev här en stridsfråga med de krav som folkmaktens representanter ställde på politisk kontroll över militären, vapenanskaffning och, ytterst, disponerandet över rikets ekonomiska resurser.

År 1911 fick Sverige sin förste icke-militäre krigsminister. Mellan 1911 och krigsutbrottet 1914 förde den liberala regering som leddes av Karl Staaff en stundtals nästan desperat strid (Gustav V:s borggårdstal 6 februari 1914) för att hålla tillbaka upprustningskraven och för att hävda civil och politisk auktoritet. Världskrigets utbrott i augusti 1914 gjorde effektivt slut på denna dragkamp. Staaff förlorade i sakfrågan – den nationella upprustningen – men principfrågan, den politiska kontrollen och den parlamentariska legitimiteten, hade därmed icke avgjorts.

Sverige kom ut ur det första världskrigets neutralitetsår med en krigsmakt som både kvantitativt och kvalitativt såg helt annorlunda ut än den landet haft vid sekelskiftet. Upprustningen – pansarskeppen och F-båtarna, byggandet av Bodens fästning, arméns modernisering m.m. – hade ställt politikerna och militären inför försvarsekonomiska problem av helt nya dimensioner. I synnerhet fästningsbygget, med alla de kringkostnader som "systemet" Boden krävde, hade vållat strid om pengarna med politisk detaljgranskning och missnöje med vad som ansågs vara militärt resursslöseri (härom mera nedan).

Med 1920-talet fick, kan man säga, Karl Staaff sin revansch även om han själv nu var borta (Staaff dog 1915). Nu etablerades det parlamentariska systemet, kungamakten retirerade från sina sista prerogativ och med världskrigets slut 1918 följde så småningom ett nytt försvarsbeslut. Från politiskt håll lanserades en ny princip, "elasticitetstanken", med innebörd att svenskt försvar i framtiden skulle, från en fredstida, låg normalnivå, kunna varieras med hänsyn till utveckling i världen. I praktiken innebar 1925 års försvarsbeslut en massiv nedskärning av försvarets volym ("regementsdöden") men också en viss omfördelning av resurser genom upprättandet av ett svenskt flygvapen. I elasticitetstanken låg en fast, civil kontroll över försvaret: bedömingarna av de internationella förändringarna, ett eventuellt avgörande om en förnyad upprustning, skulle yttterst avgöras inom den politiska sfären. Den militära sidan, som uppfattade sig som sakkunskapen i dessa frågor, såg sig här som entydiga förlorare.

1925 års försvarsbeslut har i forskning och politisk debatt hårt kritiserats. Problemet låg dock inte i elasticitetsprincipen i sig utan i att de ansvariga beslutsfattarna aldrig kom att praktisera den. Någon variation, dvs. återupprustning, skedde inte, trots det under 1930-talet drastiskt förändrade läget, förrän på själva tröskeln till det andra världskriget och då under tydlig olust från de politiker som en gång sjösatt elasticitetstanken (Ernst Wigforss m.fl. kollegor i det socialdemokratiska partiet).

På den politiska sidan slog man sig mer eller mindre till ro med 1925 års beslut, som ansågs ha inhägnat militären inom fasta ramar. Och något nytt, stort europeiskt krig trodde man inte på. Militären slog sig emellertid inte helt till ro. Yngre och radikala officerare – Helge Jung, C A Ehrenswärd och många andra – fann nya idéer i

själva den fredsordning på vilken 1925 års beslut vilade: de internationella sanktionsåtaganden som Sverige påtagit sig enligt Nationernas Förbunds stadga. Sverige var skyldigt att ha ett "sanktionsförsvar" för att lojalt kunna upprätthålla den kollektiva säkerhetens principer. Dessa nya tankar kunde sedan lätt kombineras med gamla hotbilder: fienden, landet "Angripien" enligt NFs stadga, fanns naturligtvis där han alltid hade funnits – dvs. i öster bortom Finlands gräns.

Finlands förvandling 1917–18 från ryskt storfurstendöme till självständig aktör hade förvandlat den säkerhetspolitiska bilden i Nordeuropa. Finlands gamla roll som "svensk" gårdvar mot Ryssland blev åter aktuell efterhand som det nya Sovjetunionen reste sig ur inbördeskrigets kaos. Nu kom den militära riposten mot 1925 års beslut med "Ny militär tidskrift" (1927) och stridsskriften "Antingen – eller" (1930) från kretsen kring Helge Jung. År 1930 tillträdde också en ny generalstabschef, Bo Boustedt, som kom att i tre strategiska krigsspel 1931–33 omsätta tanken från "Antingen – eller": ett offensivt insättande av svensk trupp i en NF-operation till Finlands försvar. Denna sanktionsundsättning skulle genomföras med 1.svenska armén (100 000 man), överskeppad av flottan och stödd av det nya flygvapnet. Svensk krigsterräng låg i dessa krigsspel någonstans mellan Joensuu och Viborg.

Överläggningar och samarbetsplanering förekom mellan finsk och svensk militär och har också av forskningen (Martti Turtola, Från Torne älv till Systerbäck, 1984 på finska; 1987 på svenska) tolkats som bevis på en politisk beslutsamhet snarare än en militär tendens att planera för alla tänkbara alternativ. Detta är dock felaktigt. Från politiskt håll förekom ingen inblandning i dess krisförberedelser, om vilka den politiska sfären i stort var totalt

okunnig. I den mån insikt fanns – bl.a. hos statsminister Per Albin Hansson – förefaller planeringen för Karelska näset att ha uppfattats som en oskyldig verksamhet, som höll militärledningen sysselsatt. Riktigt så oskyldigt var det dock inte eftersom det här fanns en källa till missuppfattningar mellan Finland och Sverige. Det fanns också en viss återkoppling mellan militärer och politiker i utrikesminister Sandlers tänkande kring den s.k. Stockholmsplanen för ett gemensamt svensk-finskt försvar av Åland. Här hade Sandler ett energiskt militärt stöd bakom sig – men egentligen inte stöd någon annanstans. När det kom till kritan 1938–39 föll också planen.

Vid det laget hade läget börjat förändras. Undsättningen till Finland – de 100 000 svenskarna med sina 60 flygplan m.m. – kom aldrig till stånd men 1936–39 inleddes en återupprustning av det svenska försvaret, en politikernas omvändelse under galgen. Av "elasticiteten" blev en ekonomiskt dyrbar och som det skulle visa sig sub-optimal upprustning i panikens tecken. De vapensystem som fanns tillgängliga på marknaden sedan världskriget brutit ut i september 1939 var i huvudsak av sekundär kvalitet (eller sämre) och dyra. Sveriges läge 1939 – och det politiska agerande eller den brist på agerande som föregått krigsutbrottet – var inte unikt: de demokratiska småstaterna var egentligen alla i samma rangliga båt. Men i svenskt militärt minne dröjer fortfarande idag den kombinerade katastrofen av 1925 års försvarsbeslut, bristen på uppföljning därav och den förtvivlade upprustningen under världskriget. Den minnesbilden präglar fortfarande all diskussion om "återtagning", "variation" m.m. av svenskt försvar. (Se bl.a. Militärhögskolans och FOAs utredning åt regeringskansliet, "Långsiktig anpassning av försvarets förmåga"; uppdrag 7C i fortsatta förberedelser för nästa försvarsbeslut; oktober 1994; Bo Huldt, Anders

Eriksson, Kent Zetterberg m fl.)

Vems var då skulden för Sveriges "nakenhet" 1939? Det är lätt att peka på politikernas oförmåga eller ovilja att fatta beslut i tid. Men man har från politiskt håll också velat dela skulden med militärerna genom att anklaga militärledningen under mellankrigsåren för att sakna planer för en förberedd upprustning. Även forskningen har påpekat oenigheten mellan försvarsgrenarna och enskilda, ledande officerare avseende eventuell inriktning för ett återupprustat försvar (se Arvid Cronenberg, "Säkerhet – Elasticitet – Återtagning", Kungl Krigsvetenskapsakademien Handlingar och Tidskrift 1995/6). Kritiken av militären har säkert ett visst berättigande – men den viktigaste slutsatsen är politisk.

Det allvarliga med 1925 års försvarsbeslut var just bristen på uppföljning, avsaknaden av ett aktivt politiskt intresse för försvarsfrågorna och det mått av demoralisering och deprofessionalisering detta medförde bland den aktiva militären. Att den militära ledningen 1936–39 inte hade en upprustningsplan och en strategisk samsyn att presentera för sina politiska uppdragsgivare är måhända mindre hedrande för den militära professionen, men det yttersta ansvaret faller åter tillbaka på politikerna: här om någonsin var det en fråga om en bristande politisk kontroll och styrning, en försummelse från politiskt ansvarigt håll, där man förvisso icke hade ställt några konkreta uppgifter till militären att förbereda för ett alternativ, som för många länge tedde sig otänkbart. Nu flyttade den militära ledningen fram sina positioner genom den omorganisation som ägde rum i etapper med upprättandet av en försvarsstab och därefter tillsättandet av en överbefälhavare (generalen Olof Thörnell 1939). Härmed skapades rimligare förutsättningar för just den planering som saknats sedan 1925.

Den upprustningsprocess som inletts 1936–39 kom att närmast med automatik fortsätta in i efterkrigstiden. Det kalla kriget omöjliggjorde något nytt 1925-beslut under 1940-talet. Ansatser att återföra svensk krigsmakt till en mer "normal" fredsnivå efter krigsslutet gjordes under de närmaste åren efter 1945 men avbröts av den åskådningsundervisning som den framväxande konflikten mellan de västallierade och Sovjetunionen erbjöd. Sverige fortsatte att rusta upp – framför allt att modernisera under mer än två decennier. Först med försvarsbesluten 1968 och 1972 bröts trenden.

Den politiska styrningen har under efterkrigstiden väsentligen handlat om ekonomi – om anslagsramarnas storlek, extraanslag och kompensation för fördyrning. Generositeten i medeltilldelning speglade här länge ett levande minne av 30-talserfarenheterna, en samsyn om fortsatt "neutralitetsvakt" under det kalla kriget och, naturligtvis, en stark och expanderande samhällsekonomi. Just den säkerhetspolitiska samsynen måste betonas. Det kalla kriget framtvingade här ett mått av enighet och uppslutning motsvarande krigsårens, men under en mycket längre tid. Insikten om behovet av nationell mobilisering och samling, om militär-civil samförståelse och beslutsintegration var drivkraften bakom upprättandet av Försvarshögskolan 1952.

Strid och politisk styrning förekom emellertid också vad gällde större vapensystem eller vapen med stor räckvidd och särskild karaktär. Kärnvapendebatten under 1950- och 60-talen var en stor politisk fråga, i vilken militären också var engagerad, men skiljelinjerna gick här också inom partier och mellan militärerna inbördes. Frågan var inte en utpräglad militär-civil konflikt. Lösningen blev, ur ett militärt perspektiv, ett vaktslående kring en konventionell försvarsförmåga med en sådan kapacitet att "fienden" skulle på-

tvingas tvånget att eskalera till kärnvapennivå för att ha utsikt till framgång. "Styrningen" blev i slutändan i lika hög grad militär som politisk.

Kring marinen pågick en viss kontrovers i samband med övergången till "den lilla flottan" efter 1958, som inte bara handlade om ekonomiska avvägningar utan också speglade en viss, traditionell aversion på politiskt vänsterhåll mot långräckviddiga och äventyrliga vapensystem: en "högsjöflotta" och ett icke bara dyrt utan även "provocerande" flygvapen. Den strategiska närsyntheten i det senare fallet kom ju också att sträcka sig bortom striden om Viggen--systemet in i 80- och 90-talen till JAS och den flygburna radarn (som ju kunde "se långt in i Sovjetunionen").

Problematiken från den tidiga 1900-talsdiskussionen om Bodens fästning – kostnaderna kring ett "gökungeprojekt" – återkom med både Viggen och JAS – men som slutord om hela efterkrigsperioden från 40-tal till 90-tal måste man ändå säga att trots de reella anslagsreduceringarna från 1968 och framåt – förblev den politiska styrningen väsentligen ram-ekonomisk, den gick sällan in i några som helst operativa, tekniska eller innehållsliga resonemang och den politiska sfären accepterade genomgående den professionella militära synen på prioriteringar, teknisk nödvändighet och kraven på ett gentemot omvärlden "starkt" försvar. Kontroverser kring försvarets innehåll har under efterkrigstiden handlat om kärnvapen, om flottans profil och om luftförsvarets "aktiva" komponenter – men det är svårt att hävda annat än att de beslutsansvariga politikerna i stort gått militärens bedömningar till mötes. Utbyggnaden av ett kontinuerligt moderniserat svenskt flygvapen med egna nationella system speglar också en stor konsekvens i samsynen på den strategiska betydelsen av svenskt luftförsvar. Återigen

– och här kommer naturligtvis invändningen från den militära sidan – så har anslagsreduceringarna sedan 1970-talets början inneburit en styrning med konsekvenser för främst kvantiteten på flyg- och marinsidan och därtill för kvaliteten på armésidan.

Man kan också peka på innebörden av 1968 års försvarsbeslut och det efterföljande beslutet 1972, som inte bara handlade om ekonomisk ramreduktion utan också motiverades med ett nytt säkerhetspolitiskt läge – ett förment slut på det kalla krigets akuta fas och en utveckling mot avspänning mellan blocken. Den världsuppfattningen delades inte på militärt håll och det politiska hävdandet av en sådan syn måste också uppfattas som en tydlig styrning av försvarets inriktning. Redan 1968 talade man i termer av återtagning, möjligheten att ta vissa risker med beredskap och utbildning m.m. När denna världsuppfattning visade sig väl sangvinisk eller åtminstone något förhastad i formuleringen i samband med det nya kalla krigets utbrott 1979 skedde en viss "återtagning" av förmåga men i mycket blygsam utsträckning och egentligen först med försvarsbesluten 1987 och 1992 – dvs. när det kalla kriget var slut. Jämförelser kan göras mellan vår oförmåga att under 1930-talet i tid inse att "elasticitet" måste praktiseras med upprustning och de uppenbara risker, som togs från slutet av 1970-talet då man på politiskt håll vägrade acceptera tydliga tecken på att avspänningen var på upphällningen och under vad som kanske kommer att visa sig ha varit det kalla krigets farligaste år – första halvan av 1980-talet.

I motsats till fallet 1939 kan naturligtvis de politiskt ansvariga hävda att de fick rätt: det kalla kriget tog slut utan något nytt världskrig och Sverige kom i mål med sin säkerhetspolitik och sitt "starka försvar". Sammanfattningsvis måste nog också en kritisk

historiker – givet perspektivet "All is well that ends well" – konstatera att Sverige red ut det kalla kriget med ett imponerande mått av nationell samling kring försvar och säkerhetspolitik, att lärdomar togs av mellankrigsårens misstag och att en unik samsyn och ett stort mått av fungerande samexistens funnits mellan politisk styrning och militär sakkunskap. Det engelska uttrycket "a glass half full or a glass half empty" – dvs. skall man se till den positiva sidan, vad som åstadkommits, eller den negativa, vad som inte gjorts – blir här relevant. "Glaset" var närmast fullt under det kalla krigets första tjugofem år, för att bli betydligt mindre fullt under de senare tjugo åren.

Kommunikationen som problem

Syftet med essän har varit att diskutera problem kring försvarets styrningsformer i ett långsiktigt historiskt perspektiv. Dessa kan många fall även ge en intressant belysning av dagens styrningsproblem, där ganska litet i själva verket är nytt under solen.

Analysen av de svenska försvarsbesluten 1901–95 har visat bl.a. följande:

– Anpassningen av försvarsbesluten efter hotbilder följde länge den s.k. barometerteorin (fram till 1940) men det andra världskrigets erfarenheter, med ett mycket ihåligt svenskt försvar, ledde till en anpassning av försvarsbesluten under det kalla kriget till en ny stabilitetsdoktrin, baserad på det fastlåsta säkerhetspolitiska läget i Europa mellan de två maktblocken.

– Satsningar på kvantitet före kvalitet var länge vägledande för de svenska försvarsbesluten samtidigt som detta skapat en statisk

struktur och en trögrörlighet i hela organisationen. Den moderna program- och perspektivplaneringen har sedan förstärkt det förvaltande draget i svensk försvarspolitik och -organisation.

– Den politiska förmågan att hålla och genomföra fattade försvarsbeslut (under tiden 1901–1948 ofta med tio års sikt, från 1958 med 4–5 års sikt) har varit mycket varierande. Ofta har regering och riksdag inte tvekat att använda försvarsanslagen som budgetregulator. I praktiken har besparingar och utebliven kompensation urholkat det svenska försvaret under nästan hela 1900-talet, dvs. målen för försvarsbesluten har satts högt, medan genomförandet har blivit en mer krass verklighet på lägre ekonomisk nivå. Ett antal perioder av forcerad upprustning (världskrigen, det kalla krigets inledningsfas) avviker dock från detta mönster.

– Det svenska försvarets struktur ("arméns stora kostym" mm) samt tendensen att förnya materiel och krigsorganisation långsamt och slita på äldre materiel så länge som möjligt (småstatens klassiska dilemma) har försvårat snabba omställningar och anpassningar av försvaret efter växlingar i hotbilden i det egna närområdet.

Målet med FB 1995 är nu att nå en ökad operativ rörlighet och flexibilitet inom minskade budgetramar (c:a 13 miljarder kronor) för att möta skiftande hotbilder inkl icke-militära (ekonomi, miljö, terror etc.). Detta är en svår ekvation som kräver ett bantat svenskt försvar med en ökad satsning på kvalitet. Samtidigt torde bibehållande av den allmänna värnplikten med någon form av grundutbildning kunna ge landet andrum (nådatid) att i ett hotat läge på 1–2 år öka totalförsvarets effekt och slagstyrka. För att klara detta krävs dock att vitala delar av det svenska totalförsvaret bibehålles på rimlig nivå. Det är en livförsäkring för framtiden.

På få områden i samhället torde kommunikationsproblemen mellan politikerna och sektorsexpertisen ha varit så stora som inom försvaret. Den militära sektorn har sin särpräglade profil i förhållande till det civila samhället. Inte minst funktionen att söka trygga nationens överlevnad i krig (stridsvärdet i olika typer av krig) är det givetvis svårt att bilda sig säkra uppfattningar om, både civilt och militärt. Komplexiteten i organisation, vapensystem, ledningsprinciper etc. försvårar dessutom den civila (den politiska) insynen, styrningen och kontrollen av totalförsvaret med det militära försvaret i centrum.

Denna essä har med olika perspektiv längs en lång tidshorisont från Gustav II Adolfs dagar visat på rader av kommunikations-, kunskaps- och styrnings/ledningsproblem mellan civila och militärer, mellan politisk nivå och försvarsmakten som sådan.

Inte minst frågan om den egna krigsmaktens potential och styrka i krig har alltid varit svårt att analysera/utvärdera i olika typer av omvärldsanalyser. Mycket blir här i själva verket endast kvalificerade gissningar. Militären hade i Sverige under kungamaktens dagar en priviligierad särställning i en rad hänseenden. Militärledningen såg sig som Konungens tromän och säkerhetspolitiken var länge ett kungligt område. Efter det parlamentariska genombrottet anpassade sig militären gradvis till de ändrade ansvarsförhållandena men hela tiden har det funnits en tendens, även efter efterkrigstiden, att regering och riksdag har haft stora svårigheter att styra försvarssektorn annat än via ramvillkor (budget, riktlinjer). Den faktiska utvecklingen, inkl stridsvärdet, har varit ÖB:s och försvarsgrenarnas delvis förborgade hemlighet, som politikerna har haft stora svårigheter att få något grepp om. Militären har ofta sett sig som en säkerhetspolitisk elit med ett oberoende, självständigt ansvar på

det egna området. Detta har i sin tur medfört komplikationer i relationerna med statsmakterna. Detta fenomen är internationellt och gäller även i hög grad västdemokratierna.

I essän har med en rad exempel från historien och i närtid belysts kommunikations- och ledningsproblem mellan civila och militärer i Sverige. Exempel på militär felplanering och oförmåga att hålla budget har givits (t.ex. pansarbåtar, flygvapnets uppsättning, Bodens fästning) men också exempel på politisk oförmåga att genomföra fattade försvarsbeslut. Vidare har behandlats tendensen till utebliven pris-, löne- och kostnadskompensation under perioden från 1960-talet och framåt (försvaret en budgetregulator), som har urgröpt försvarsanslagens reella värde och har givit mycket mindre än beräknat till anskaffning av ny materiel och till övningar, två mycket viktiga faktorer för en krigsmakts kvalitet och slagkraft. Hela frågan om brister hos krigsförbanden i fråga om materiel, personal, övningar och kringsystem (t.ex. skyddet, brigadernas sjukvård, central transportkapacitet), eventuellt militär "mörkläggning" och den civila insynen är ett intressant tema för vidare forskning och samhällsdebatt.

—

Frågorna kring civil kontroll över militären är universella. I svensk debatt har de spelat en jämförelsevis undanskymd roll – sedan det demokratiska genombrottet efter det första världskriget är detta okontroversiella ting. I det globala sammanhanget ser problemen annorlunda ut. Efter avkoloniseringen har en intensiv diskussion förts om militärens roll i utvecklingsländerna, där förespråkare funnits för den militära sektorn som utvecklingsledande och som

det kitt som ytterst håller unga stater samman. Under 80- och 90-talen har dock en hel rad militärregimer framgångsrikt avvecklats framför allt i Latinamerika. Argumentet om den moderniserande militären har underminerats, icke minst mot bakgrund av erfarenheterna i Afrika.

Debatten har nu fått en helt ny prägel genom "avkoloniseringen" av det sovjetiska imperiet. Här sker dels en re-nationalisering av försvarsmakterna, dels en form av emancipering från politisk kontroll från den professionella militära sidan i och med att kommunistpartiernas dominans upphört också över militären. Den militära reaktionen, lättnaden över att äntligen få bli "professionell", innebär här en viss komplikation, när nu en ny politisk kontroll skall utövas av demokratiska (eller nästan-demokratiska) regeringar. En icke ovanlig reaktion från tidigare östmilitärt håll är att det viktigaste är att skydda militären från den form av politisk styrning, som innebär att man riskerar att kommenderas ut från kasernerna för att skjuta på parlamenten, ockupera oroliga delar av det egna territoriet eller sändas bortom landets gränser på kontroversiella, otacksamma och farliga uppdrag. (Se konferensrapporten Democratic and Civil Control over Military Forces – Case Studies and Perspectives; Ernest Gilman & Detlef Herold, red., Rom: NATO Defence College 1995.)

Detta är resonemang som naturligtvis känns främmande i ett svenskt sammanhang, men det hindrar inte att även vi måste inse att vi efter det kalla kriget befinner oss i en ny situation. Den gamla samsynen på hot och motmedel finns inte kvar därför att bilden är så splittrad och entydig hotbild saknas. Vi är nu – i motsats till vad vi var 1945 – tillbaka vid en situation som har vissa likheter med 1925. Hela variations- och återtagningsproblematiken

har också återaktualiserats.

Styrning förutsätter insikter och kunskaper. Ett grundläggande problem i civil-militära relationer är inte bara kontrollen över den militära sektorn utan i kanske högre grad att hos de politiskt ansvariga och deras medarbetare, handläggare m.fl. skapa intresse och förståelse för de specifikt militära problemen, för vad som är möjligt givet olika resurs- och tidsramar. (Att militären å sin sida förstår det politiska spelets och det demokratiska systemets regler tar vi numera för givet.) Svensk säkerhetspolitik under det kalla kriget vilade på ett mått av sådan insikt och på ett förtroende mellan politiker och militärer. Detta förtroende skapades inte av sig självt utan tog tid att bygga upp. På 30-talet var förtroendet bräckligt; "klassförsvaret", "det befästa fattighuset" och Älvdalen fanns i bakgrunden 1939. Från dessa stämningar har vi nu länge sedan frigjort oss från men nya problem kommer att uppstå i ett krympande välfärdssamhälle, ökande resurskonkurrens och avsaknad av den typ av entydiga och "idealiska" hot som det kalla kriget erbjöd.

Det är i olika sammanhang populärt att tala om skilda kulturer. Den civila och den militära "kulturen" skulle kunna vara ett sådant begreppspar. Gustav II Adolf och hans generaler skulle inte ha förstått en sådan uppdelning. Den svenska, totala säkerhetspolitiken under det kalla kriget måste sägas ha förutsatt att en sådan tydlig dualism inte existerar – eller att den kunde överbryggas med god vilja från båda sidor. Värnpliktssystemet är i sig en brygga mellan civilt och militärt. Ännu vid seklets början var försvarsministrarna professionella militärer – en tradition som krigsårens försvarsminister Per Edvin Sköld på sitt sätt återanknöt till. Detta kuriösa faktum oaktat kan vi inte bortse från att samtidigt som tekniken drivit den

militära professionalismen allt längre så har den militära erfarenhetsramen blivit allt smalare bland de politiker, som skall fatta beslut om säkerhetspolitik och försvar. Det är en trend som en minskande värnpliktsutbildning kommer att accentuera. Vilka konsekvenser detta kommer att få för intresse, förståelse och förmåga att styra försvaret i framtiden är svårt att precisera. Om man fasthåller vid en tro på två åtskilda kulturer är det oroande – om man å andra sidan, som författaren till detta sammanfattande kapitel, ser med skepsis på en sådan gränsdragning, blir slutsatserna inte lika negativa.

Anslagsstyrning är jämförelsvis enkelt men också ett trubbigt instrument och kan leda till sub-optimala resultat. Ett intressant exempel erbjuder den nuvarande situationen i Ryssland, där den militära ledningen uteslutande valt att möta anslagsminskningarna med att bevara så mycket struktur som möjligt – förband, baser etc. – i förhoppning om att solen en dag åter skall gå upp över försvaret och förnyad resurstilldelning fylla även de tomma skalen. Med omstruktureringen av förra sovjetiska krigsmakten har man inte hunnit särskilt långt.

Erfarenheterna från svensk nittonhundratalshistoria pekar på att innehållslig styrning – avseende inriktning, teknik m.m. – förekommit och således ansetts möjlig men att både vilja och förmåga (kompetens, uthållighet) synes ha varit begränsad och att politikerna naturligt nog inriktat sig på stora och symboliska frågor. Möjligen kan man här tala om ett informellt regelsystem som ansetts legitimt av båda militär och civila.

Om styrning skall drivas bortom det rent finansiella, och om säkerhetspolitiken och försvaret skall ges långsiktighet och skyddas mot "quick fixes", stundens önsketänkande och strategiska infall,

krävs fortsatt utbildning av säkerhetspolitiker – yrkespolitiker såväl som akademiker, fortsatt förtroendeskapande militärt-civilt och etablerandet av någon slags ny samsyn motsvarande den vi hade under det kalla kriget. Detta senare kommer att bli svårt – inte bara mellan den politiska och militära sidan utan i lika hög grad mellan yrkesmilitärer respektive politiker inbördes – men är icke desto mindre nödvändigt.

Litteratur

Agrell W, Det välorganiserade nederlaget, Ordfront, Sthlm 1990
Artéus G (red), Gustav III:s krig. Stockholm 1992
Artéus G, Krigsmakt och samhälle i frihetstidens Sverige. Stockholm 1982
Böhme K R, Building a Baltic Empire. Aspects of Swedish Expansion, 1560–1660. I: Rystad G/Böhme K R, Carlgren W M, In Quest of Trade and Security: The Baltic in Power and Politics, 1500–1990. I: 1500–1890. Stockholm 1994
Böhme K R, Svenska vingar växer. Flygvapnet och flygindustrin 1918–1945, Sthlm 1982
Carlsson S – Rosén J, Svensk historia I–II, Sthlm 1961 (flera upplagor)
Cars-Skoglund-Zetterberg, Svensk försvarspolitik under efterkrigstiden, Probus 1986
Cavallie J, Från fred till krig. De finansiella problemen kring krigsutbrottet år 1700. Kristianstad 1975
Danius L, Samhället och försvaret, Uppsala 1956
Ekman S, Sköld och det militära slöseriet, i Studier i modern historia, festskrift till Jarl Torbacke, Sthlm 1990
Friberg L, Styre i kristid, SUAV-projektet, Liber 1973
Holm N F, Oscar II, Memoarer, Sthlm 1960 I–III
Hugemark B (red), Neutralitet och försvar, Perspektiv på svensk säkerhetspolitik 1809–1985, Sthlm 1986
Huldt B, Svensk Krigshistoria, MHS TAK 1994/95 (stencil)
Kellgren H, Sex krigsår i Skölds skugga, Sthlm 1946
Larsson A, Försvarsfrågan i svensk politik från 1809 till Krimkriget, Uppsala 1935

Nilsson S A, De stora krigens tid. Om Sverige som militärstat och bondesamhälle. Uppsala 1990

Nygren R, Disciplin, kritikrätt och rättssäkerhet. Studier kring militieombudsmannaämbetets (MO) doktrin- och tillkomsthistoria 1901–1915. Uppsala 1977

Nyström B O/Skeppstedt, S (red), Boden. Fästningen, garnisonen, samhället. Västervik 1990

Rönnberg L (red), Arméns ledning från Vasatid till nutid, Probus 1995

SOU 1960:23, Besparingar inom försvaret

SOU 1960:40, prop. 1959 n:r 119 (utredning och förslag om prisreglering inom försvaret)

SOU 1963:5 (1962 års försvarskommitté)

SOU 1968:10, Säkerhetspolitik och försvarsutgifter

SOU 1994:11,Omkrigetkommit,(Neutralitetspolitikkommissionen)

Westerlund K E, Bojerud S m.fl., Svenska örlogsfartyg 1855–1905, Karlskrona 1992

Zetterberg K, Liberalism i kris, Folkpartiet under det andra världskriget, Sthlm 1975

Zetterberg K, Militärer och politiker, En studie i militär professionalisering, innovationsspridning och internationellt inflytande på de svenska försvarsberedningarna 1911–14, Sthlm 1988

LEMO i den politiska styrkedjan

av Carl-Einar Stålvant

Ett historiskt perspektiv

Det finns ett historiskt organisatoriskt arv mellan försvarets ledningsfrågor och riksstyrelsen. Alltjämt har detta en viss betydelse för att förstå försvarspolitikens förutsättningar i ett politikutformningsperspektiv.

Riksstyrelsen och försvarsmakten

En omisskännlig historisk tradition avspeglas i principerna för krigmaktens ledning. 1634 års regeringsform präglade föreställningen att riksstyrelsen lämpligen består av fem grenar. Två av dessa kännetecknades av den fundamentala uppgiften att upprätthålla kronans intressen genom ansvaret för försvaret till lands och sjöss. Ämbetena som amiral respektive marsk avsatte förvaltningskollegier, som dels utgjorde maktbasen för dessa rådsherrar, dels också utgjorde kvantitativt tunga inslag i centralförvaltningen. Befattningen som amiral och dess senare efterträdare sjöministern överlevde amiralitetskollegiets upplösning 1791 med

drygt 100 år. I 1840 års departmentalreform behölls den hävdvunna tudelningen av försvarsförvaltningarna: försvarsmakten kom att utgöra två av de inalles sju departementen. Ända fram till 1920 bibehölls denna dubbla representation i regeringsarbetet.

Konungen var förutom statschef själv högste befälhavare för krigsmakten till lands och till sjöss. Kommandostrukturen var entydig. Ofta kom krigs- och amiralitetsärenden att behandlas som fristående frågor direkt under kungens uppsikt.

I 1809 års RF undandrogs de s.k. kommandomålen – dvs. sådana ärenden som kungen i egenskap av högste befälhavare "omedelbarligen besörjde" – behandlingen i statsråd. Principer om divisionalisering och formella expeditionsordningar i kansliets ärenden ledde senare till att olika frågor hanterades i separata beslutsprocesser. Bland annat av detta skäl kom försvarsfrågor att i olika avseenden åtnjuta en priviligierad ställning i beslutsfattandet. Särställningen för kommandomålen inom försvaret hade sin motsvarighet i de s.k. ministeriella konseljerna för utrikesfrågorna. Denna ordning bestod i viss utsträckning även sedan regeringsarbetet erhållit fastare arbetsformer och det parlamentariska ansvarsförhållandet etablerats. För utrikesfrågornas vidkommande försvann den ministeriella konseljen 1909. Kommandomålen omvandlades till att enbart avse personalärenden inom krigsmakten och bibehölls som konstitutionellt institut även i 1974 års RF. I 7 kap. 3 § framgår att vissa verkställighetsärenden inom försvarsmakten numera kan avgöras av departementschefen under statsministerns överinseende.

Politiken om krigsmaktens högsta ledning

Större översyner av försvarets ledningsförhållanden återkommer och genomförs med viss periodicitet. Ett relativt likartat antal temata tas då upp till behandling. En första integrerad del av problematiken är försvarsfrågornas plats i regeringens inre ansvarsfördelning. Frågan om högkvarterets befogenheter, indelningen i försvarsgrenar och försvarsgrenschefernas ställning tillhör därtill de mest seglivade och svårlösta ämnena i militära utredningar. Ett tredje problem är frågan om hur krigsmaktens organisation i det tänkta krigsläget skall slå igenom i förhandenvarande fredsperioder. Ett fjärde problemkomplex, som har stor betydelse för försvarsmaktens krigstida ledning, är befogenheter för och utformningen av den högre regionala ledningen och den därmed sammanhängande territoriella indelningen. Ytterligare ett femte ämne rör försvarsmaktens relationer till riksdag och samhälle. En serie förslag för att trygga lekmannainflytande och institutionalisera kontakterna med andra samhällssektorer har återkommit med vissa intervaller.

I det kommande begränsas genomgången till att notera hur uppgifter och ansvar förskjutits mellan försvarsgrenarna och en över tid allt mäktigare gemensam ÖB myndighet.

1915 beslutades att utnämna en högste befälhavare under krig. Det unga flygvapnet stod emellertid utanför en sådan ordning till 1931. 1929 argumenterade försvarsministern mot förslaget om en högste befälhavare för hela krigsmakten i fredstid med argumentet att behovet berodde av "huruvida Konungen finner för gott att själv övertaga den direkta krigsledningen eller ej". 1937 tillkom försvarsstaben men chefens ställning kringsskars i viss utsträckning. Regeringen avslog tanken på en "utomordentlig befälsställning" i

fred, eftersom en sådan kunde avvika från statsförvaltningens allmänna uppläggning. Trots detta utnämndes en ÖB efter andra världskrigets utbrott (8/12 1939) och det oaktat att krigsorganisation ej trätt i kraft. I 1942 års försvarsbeslut bekräftades en för krig och fred överensstämmande organisation av försvarets högsta ledning genom ÖB-ämbetet. Denne hade självfallet ett primäransvar för operativa förberedelser men i frågor som rörde personal, organisation, utrustning och utbildning samt värnplikten lydde försvarsgrenscheferna direkt under regeringen. En skillnad byggdes upp mellan arméledningen och dess stab å ena sidan och flyget och marinen å den andra. Armeledningens operativa ansvar integrerades i försvarsstaben medan de två andra försvarsgrenarna betjänades av staber som åtnjöt en friare ställning.

ÖB-institutionen i sin fredstida utformning bibehölls efter kriget. En ledamot av 1945 års försvarskomission argumenterade emellertid mot dennes befälsställning med synpunkten att maktkoncentrationen medförde ett alltför starkt inflytande och att den riskerade öka motsättningarna mellan vapenslagen. Under 50-talet vilade frågan, även om propåer till förmån för en mer centraliserad lösning under ett enhetskommando framfördes i enskilda utredningar och av riksdagens revisorer.

Försvarsutredningarna 1960 och 1976 hamnade på slutsatsen att en långtgående organisatorisk integration inte ännu kunde motiveras. 1958 års försvarsledningskommitté introducerade det senare upprepade argumentet, att den militärtekniska utvecklingen inte kommit så långt att "tillräckligt starka skäl fanns för att sammansätta all verksamhet, som syftar till att uppsätta förband, i en organisation under ledning av toppmyndigheten eller av en enda myndighet under denna".

I och med tillkomsten av en integrererad försvarsstab 1961 och de på motsvarande sätt integrerade militärområdesstaberna fem år senare upphörde den självständiga operativa myndighetsrollen för alla försvarsgrenscheferna. Däremot ledde de alltfort förbandsproduktionen och lydde i detta hänseende direkt under regeringen. ÖB:s befogenheter uttrycktes därför med att denne ägde orderrätt vad avser operativ verksamhet men direktivrätt i fråga om inriktning m.m. av förbandsproduktionen.

Den översyn som ägde rum i mitten av 70-talet fann att en enrådighetsbefälsställning hade många skäl för sig. Avgörande var emellertid att en "öppnare och mångsidigare försvarsdebatt" garanterades genom självständiga försvarsgrenar. Däremot stod vinster att göra genom en samlokalisering till gemensamt högkvarter.

I 1991 års LEMO-utredning blev det signifikativt nog frågan om högkvarterets inre organisation, som föranledde invändningar. Utredarens förslag om en sammanhållen organisation och upplösningen av fyra staber till en enda accepterades av försvarsledningen, däremot inte förslaget om en gemensam huvudavdelning för förbandsproduktionsledning. I en senare skrivelse anförde LEMO att "den verkställande ledningen av produktionen... behöver delegeras till några centrala produktionsledare inom högkvarteret". I regeringens efterföljande proposition demonterades språkbruket och det sades rent ut att produktionsledarna är försvarsgrenarnas främsta företrädare och att de lyder direkt under ÖB.

Den bild som avtecknar sig utgör något av en paradox. Under en tid då yttre omständigheter och kravet på stående beredskap skulle kunna vara argument för en centraliserad och i militär mening samordnad försvarsorganisation, fanns icke gehör för en sådan lösning. I ett läge då krigshotets storlek och karaktär

omprövats har däremot den under lång tid diskuterade sammanhållna myndighetsformen kunnat förverkligas. Om något understryker denna iakttagelse att försvarsmaktens lednings- och organisationsproblem inte bara är en fråga om säkerhetspolitiska hot och tekniskt-rationella lösningar för att optimera slagkraft. Det är i högsta grad också en politisk fråga, och ytterst en fråga om den civila kontrollen över stridskrafter och militär ledning.

Frågan om balansen mellan försvarssektorns styrning av sig självt och den normala konstitutionella, civila kontrollen är ett mycket centralt problem, som vi kommer att återkomma till. I detta spelrum ligger kanske den viktigaste förklaringen till varför LEMO-reformen lyckades genomföra en så omfattande omstrukturering.

LEMO-reformen som statsvetenskapligt och organisatoriskt problem

Det finns flera skäl att intressera sig för LEMO-utredningen och de resultat arbetet avsatte. Dels berördes centrala politiska värden vad avser förutsättningarna för att säkerställa försvarspolitiska mål. Dels behandlades och genomfördes strukturpolitiska reformer på de flesta nivåer och områden inom försvarssektorn på ett, som det hävdas, nytt sätt. Såtillvida sägs utredningen motsäga vissa stereotypa föreställningar om den offentliga förvaltningens förmåga till ändring och om den politiska beslutsprocessens karaktär. Sambanden är emellertid inte helt klara. Vad är nytt, vad är det som motsägs och vad gör LEMO avvikande ?

Själva kärnan av problemet kan möjligen formuleras på följande vis: Den politiska sfären förutsätts ha en initierande, beslutande och styrande roll. "Statsmakterna skall styra myndigheterna genom att klart ange verksamhetens huvudsakliga inriktning och övergripande krav för denna samt ekonomiska ramar och andra finansiella krav. Regeringen skall ge klara och tydliga uppdrag där konkreta kvalitetskrav och ambitionsnivåer framgår. Strävan är att det i efterhand skall kunna avgöras om myndigheterna löst sina uppgifter i enlighet med uppdragen", sägs det i försvarets budgethandbok.

Förvaltningen antas fullgöra sina uppgifter genom att plikttroget och systematiskt förverkliga policy och riktlinjer. Samtidigt är det väl känt, och också accepterat, att myndigheter ofta är tungrodda instrument. Förutom de trögheter som kan föras tillbaka på organisationsutvecklingen i det moderna samhället rent generellt, "byråkratiseringen", möjliga stordriftsnackdelar och de särskilda krav som offentlighetsprincipen ställer kan förvaltningsorganen ha

starka egenintressen i en pågående omvandling. Beteckningen *den konventionella bilden* förefaller användbar. Den understryker politikens och politikers antagna ansvar för att fatta s.k. äkta beslut och att agera rationellt och långsiktigt. En viss idealisering av politikens egenskaper blandas således med en återhållen syn på förvaltningens omställningsförmåga.

Det bör kanske understrykas att i en traditionell värdering av byråkratin är en sådan förmåga inte utan vidare önskvärd. I svenskt statsskick finns en omtvistad men institutionaliserad dualism mellan regerings- och myndighetsnivån. Den uttrycks genom doktrinen om förvaltningens självständighet. En rad teoretiska och historiska argument underbygger den.[1] Klassisk vetenskaplig organisationsteori om byråkratins förtjänster kan också sägas rättfärdiga doktrinen. Byråkratin, hävdas det, är ett värn för rätt och förutsägbarhet mot det opportuna och oberäkneliga.[2] Politiskt hänger dess tillämpning samman med hur och på vilken nivå den nödvändiga samordningen sker om den upprätthålles av regeringen självt eller delegeras. Även förvaltningsnivån kan i sin tur kännetecknas av splittrade eller koncentrerade ledningsformer. Statsrättsligt avgränsas myndigheternas lydnadsplikt gentemot regeringen med begreppen myndighetsutövning och tillämpning av lag (RF kap 11:8).

[1] Jfr. SOU 1983: 39, Politisk styrning – administrativ självständighet

[2] Byråkratins främste teoretiker; Max Weber, framhöll att den blir bättre "ju mindre mänsklig den är,...nämligen att kärlek, hat och alla rent personliga och oberäkneliga element är bannlysta från ämbetsutövningen " Max Weber (1971) Magt og byråkrati. Gyldendal.

1912 års betänkande av de s.k. departementalkommittérade föreslog att vissa centrala verk skulle förenas med de statsdepartement till vilket de hörde. Remisskritiken blev häftig: En inordning av förvaltningsfunktionerna i regeringskansliet skulle undanröja "det värn mot partiväldet som ännu finnes i de centrala ämbetsverkens självständighet " (cit i SOU 1983:39 s 42)

Enkelt uttryckt finns en serie andra värden än reformobjektets styrbarhet att beakta då politiska reformintentioner skall förverkligas. Det kan finnas många och legitima skäl till att nya riktlinjer och program inte kan genomföras omedelbart och fullständigt. Inte desto mindre är det ett sådant samband som anges vara det främsta skälet till att LEMO tillsattes:

> ..."När det militära försvarets programbudgetsystem (FPE) infördes i början av 1970-talet var ett av syftena att rikta uppmärksamheten mot resultaten av fredsverksamheten... Det kan nu konstateras att betydande svårigheter har måst övervinnas innan den ursprungligen avsedda styrningen i krigsförbandstermer kunnat förverkligas...Ett allvarligt hinder mot resultatstyrning har varit den tyngd med vilken produktionsintressena kunnat göra sig gällande".[3]

Av skilda propositioner framgår att även regeringen bedömt att centrala produktivitets- och effektivitetsmålsättningar inte har uppnåtts. Uppgifter och organisation har med andra ord gått isär. Det har såväl diskuterats i vad mån diskrepanserna berott på under- eller överdimensionering av krigsorganisationen.[4] Samstämmigheten mellan ändrade hotbilder, politiskt deklarerade mål och resurser sägs ha varit dålig och under senaste decennium kanske legat fel i tiden.[5] Kritiken erinrar om att det inte finns några absoluta referensramar för effektiviteten i offentlig verksamhet i allmänhet, än mindre för ändamålsenligheten av en försäkring mot yttre hot. Av detta skäl så har också några synpunkter på de politiska aspekterna av LEMO-processen uppmärksammats – betingelserna

[3] SOU 1991:112 s 9 -10

[4] Försvarets kostnader och effektivitet. ESO Ds 1995:10

[5] En effektiv försvarspolitik. ESO Ds 1994:118

för styrningen av styrningen.

LEMO som utredning och som reformprocess representerar en styrproblematik med en inbyggd dubbelhet[6]. Samma begrepp kan retoriskt användes för att skildra förhållandet regering/kommitté, regering/myndigheter som, mera oegentligt, kommitté/myndigheter. En tidigare initierad, samlad och välprövad styrningsinsats påstås inte ha givit önskvärt resultat under givna betingelser. Kan förutsättningarna bättre tillrättaläggas och den efterlysta harmonin mellan uppdrag och resultat induceras genom en hårdare eller åtminstone annorlunda styrning av ett begränsat objekt, dvs. av LEMO-kommittén? Vad kan detta nya styrsubjekt i sin tur åstadkomma? Vilka styrmöjligheter representerar en fristående enmansutredning i relation till alternativen: ett uppdrag som ställs direkt till förvaltningen och en därmed samstämd forcering av den politiska processen, eller direktiv som överlämnas till någon annan kommittékonstruktion?

I en trivial mening är svaren såväl givna som kända. LEMO blev den agent för förändring som uppdragsgivaren torde ha avsett. Sammanhanget och förutsättningarna förtjänar emellertid att belysas och problematiseras.

Kommittéarbete och offentligt utredande är normala och väsentliga inslag i svenska policyreformer. LEMO såväl artikulerade som representerade ett ändringstryck. Detta omvandlingstryck riktades mot all statlig verksamhet och inte bara mot försvaret. Huvudlinjerna och de bakomliggande ambitionerna växte successivt fram under slutet av åttiotalet. Politiskt formulerades det i 1991 års

[6] Distinktionen mellan LEMO i snäv mening – utredningen – och i bred mening – strukturreformerna – introduceras i betänkandet En Styrande Krigsorganisation, SOU 1995:129

kompletteringsproposition som ett program för omställning och minskning av den statliga administrationen (1990/91:150). Organisationsändringar av denna karaktär och inriktning kan beskrivas med olika, gärna skönmålande, termer. Statskontoret betecknar de omväxlande som förnyelse eller omställning av förvaltningen, som förändringsarbete, eller som produktivitetshöjande strukturförändringar.

Omställningseffekter kan uppnås på flera sätt. Traditionella rationaliseringar, centraliserings- och decentraliseringsåtgärder, omfördelningar av ansvar och uppdrag, liksom omtänkanden vad avser formerna för samverkan mellan enskilda myndigheter, kan alla leda till bantade organisationer som arbetar med bibehållen effekt. Med strukturändringar avses därutöver sammanslagning, nedläggning eller nybildning av självständig förvaltningsenhet. LEMO gav självt uttryck för ståndpunkten att administrativa resursbesparingar ersätts av effektivitetsvinster (SOU 1991:112 s 20). De förslag som utredningen självt lade fram täckte ett stort register av omställningsåtgärder, som samverkade med och befäste de strukturella ingreppen.

Konstaterandet att det förelåg allmänna förvaltningspolitiska riktlinjer för att renodla och därmed också begränsa den statliga verksamheten, besvarar emellertid inte frågan om hur den nya försvarsmakten tillkom. För det första kan vägen mellan principbeslut och genomförande generellt sett vara längre ifråga om strukturreformer än i substantiella policyfrågor. Ofta aktualiseras svåra motsättningar mellan befintliga institutioner och intressen. Sådana fördelningskonflikter som rör val mellan orter och personalkategorier kan erfarenhetsmässigt manifesteras på många beslutsarenor, och

(om)prövas i flera varv.[7] Det är vanligen också enklare att vinna stöd för tillskott och utbyggnad av en verksamhet än för en neddragning. För det andra finns spelrum för variationer i förloppet mellan politikområden.

Nödvändiga beslut kan redan föreligga utan att de fått åsyftade konsekvenser, som citatet ovan ur LEMO-utredningen illustrerar. Andra, oförutsedda omständigheter kan intervenera och motverka eller underlätta en förväntad och önskad utveckling. Genuina säkerhetspolitiska överväganden kan väga tyngre än organisationsstrategier. Organisationer kan också tänkas handla i förhållande till ändrade yttre betingelser utan att det är uppenbart att de i första hand reagerar på manifesta impulser. Ordergivning via den formella befälsrätten är inte en nödvändig förutsättning för adaptivitet.

[7] Ett gott riksdagspolitiskt exempel – från ett annat sakområde – är besluten om en högskola på Södertörn

Fyra infallsvinklar till studiet av LEMO

Syftet med den jämförande, bitvis historiska, genomgången av LEMO i denna rapport är att öka förståelsen för processen och dess förutsättningar. Viss tonvikt läggs på konstitutionella och politiska omständigheter. Framställningen präglas därför av två ambitioner. Den ena gäller att utveckla måttstockar för att värdera och beskriva omstruktureringen. Den andra är att söka besvara de frågor som sådana måttstockar och synsätt tillför problemet. Fyra olika infallsvinklar kommer till användning:

- Den första uppgiften är att utifrån den konventionella bild av politik och förvaltning som ovan presenterades utveckla redskap för att upptäcka *alternativa besluts- och reformvägar*. Utgångspunkten är den organisatoriska praktik som LEMO var satt att utreda och förändra. Breda teoretiska perspektiv kan vara till hjälp för att skildra och problematisera besluts- och styrningsfrågor i försvaret.
- En andra uppgift är att underbygga olika uppfattningar om hur politikprocesser formas och genomförs. Avsikten är att identifiera ett *schematiserat s.k. normalförfarande för beslutsgången*. Med ett sådant begrepp avses en empirisk genomlysning av återkommande inslag i policyprocesser, och ett försök att med hjälp av tillgängliga data redovisa vissa variationer i förloppen. Hur initieras, beslutas och genomförs bastanta ändringsprocesser i statsförvaltningen? Vilken roll spelar offentliga utredningar i sammanhanget? Hur kopplas ändringstryck och organisationslösningar samman?
- En tredje fråga rör *försvarssektorn* mer specifikt. Gäller några

särskilda betingelser för formuleringen av beslut i försvarsfrågor? Vilka erfarenheter finns av utredningar, omstruktureringar och reformer inom just försvarssektorn? Kan dessa precedenser haft betydelse?

- En fjärde utgångspunkt är att kortfattat belysa och diskutera *LEMO i ett jämförande perspektiv*. Hur ter sig utredningens villkor och insatser i förhållande till styrning och strukturomvandling av andra politikområden? Om, och i så fall hur, skiljer sig denna offentliga ändringsprocess från anpassning och omställning av andra komplexa organisationsfenomen i det moderna samhället? Präglades den, som påståtts, mer av den verkställande handlingsförmåga som förbinds med framgångsrika privata företag än av villkoren för offentliga myndigheter?

Dessa fyra dimensioner – alternativa policyprocesser, den schematiserade beslutsgången, försvarets ledningsfrågor i historisk och jämförande belysning, och organisations- och strukturändringar inom och utom statsförvaltningen – kan självfallet inte var och en ges en helt utömmande behandling. Men sammantaget kan de kanske öka förståelsen för processens särdrag, och ge olika insikter i problem och lösningar förknippade med omställningsarbetet.

Alternativa policyprocesser

Politisk styrning och förvaltning

Analyser av policyprocesser brukar ta fasta på samspelet mellan två olika storheter. Dels uppmärksammas de faktorer som påverkar fastställandet av en politisk handlingslinje. Dels identifieras de förutsättningar som borgar för förvaltningsmässig effektivitet.

Ovan introducerades en *konventionell* bild av politik och förvaltning. Den utgick från att den politiska riktningsangivelsen låg fast, medan verkställighets- och uppföljningsleden framställdes som problematiska. En sådan beskrivning av policyprocesser kan ställas mot ett mer *normtroget* alternativ. Den har rötter i de dubbla värderingar som i svensk politisk kultur brukar sammanfattas med honnörsorden planmässighet och målinriktad rationalitet.[8] Det förra värdet kan hänföras till systematiska försök att beakta relevanta och ofta långsiktigt verkande omständigheter som premisser för avgöranden i den process som leder till att "tillräckligt många tycker att ett beslut är bra." Det senare ställer krav på avkastning eller resultat samt på praktisk genomförbarhet.

Kanske kan man säga att en normerande och en konventionell beskrivning delar synen på den politiska viljans roll. Däremot skiljer de sig med avseende på förvaltningens natur och dess kapacitet till omställning. En normtrogen framställning ser för-

[8] Jf Ruin, O(1983) : Svensk politisk stil: Att komma överens och tänka efter före, i Arvedson, L: Land i Olag Stockholm: SNS och Pettersson, O (1993) Makt Stockholm: Publica

valtningen som ett oproblematiskt redskap. I en konventionell uppfattning – som den framställts i detta sammanhang – tas däremot för givet att bland byråkratins inneboende egenskaper finns s.k. dysfunktioner. Den betonar hur erfarenheten visar att byråkratier (som försvarsmakten) inte bara fungerar i Max Webers anda som rationella, depersonifierade, neutrala och effektiva instrument för att förverkliga politiska mål. De skapar också avarter, vars vanligaste symptom är långväga tjänstevägar via olika nivåer, överdriven formalism i handläggningen, fördröjande revirstrider inom eller mellan enheter i nya situationer, och ett de inkörda rutinernas diktat, som minskar anpassningsförmågan.

Styrningen av försvarsmakten

LEMO:s diagnos av vari försvarets ledningsproblem bestod kan uttryckas i sådana termer: De avvikelser som förelåg påstods vara så stora att i ett läge då regeringen gav tillkänna nya ambitioner behövdes en effektivisering; en normtrogen ordning borde återställas. Det ansågs angeläget att befästa styrningen av försvarsmakten i krigförbandstermer och att i gengäld kunna utkräva resultatansvar. Det finns mot denna bakgrund skäl att renodla egenskaperna i den skisserade normtrogna ordningen och granska vilket genomslag de fått i den politiska styrkedjan.

Regeringens uppgift är, som det står i RF, att styra riket. Styresförmågan kallas ofta målinriktad instrumentell rationalitet. Rationalitetsprincipen är en allmän politisk handlings- och beslutsregel. Den innebär kort sagt att styrningen underlättas, ja förutsätter, att de politiska villkoren läggs fast genom preciserade mål,

utkristallisering av färdiga alternativ, kunskap om framtida konsekvenser av olika handlingsalternativ och enkla tumregler för hur intressen vägs mot varandra eller hur en prioriteringordning läggs fast mellan tävlande önskemål.[9] Det nyttomaximerande eller minst ogynnsamma alternativet väljs efter en sammanvägning av uppoffringar och fördelar för varje enskilt alternativ och en jämförelse mellan dessa. Däremot kan rationalitetskriteriet i sig inte lösa problemet med alla de val- och värderingsproblem som rör nyttokalkylens innehåll – i förhållande till vad?

Denna modell av den aktive och kalkylerande riktningsgivaren följs sedan upp av en i Webersk mening lyhörd och på legala grunder följsam förvaltning som likaledes på ett rationellt sätt genomför fastlagda handlingslinjer. De traditionella krav som kännetecknar en offentlig förvaltning kan slagordsmässigt sammanfattas som följer: en hierarkisk struktur; principen om underordnade myndigheters lydnadsförhållande till övre; en politisk styrning via generella lagförskrifter; ett institutionaliserat meriterings- och karriärsystem baserad på återkommande bedömningar av förtjänst och skicklighet; samt ett formbundet förfarande inte minst då syftet är att skapa en opersonlig men förutsägbar handläggning av ärenden för att tillgodose rättigheter och skyldigheter för den enskilde. Vidare förutsätts tjänstemän utveckla kåranda och stark lojalitet med sitt uppdrag.[10]

De ledningsprinciper som fastlagts för försvarspolitikens tillkomst och för ledningen av försvaret motsvarar i allt väsentligt den

[9] Pettersson, O ibid och Wittrock, B & Lindström, S (1984) De Stora Programmens Tid Stockholm: Liber

[10] Mellbourn, A (1979) söker empiriskt rekonstrura rolluppfattningar hos högre statstjänstemän och finner att den klassiske ämbetsmannens drag uttunnats mot en "allmänadministratör". Byråkratins ansikten. Publica

normtrogna beskrivningen av hur beslutsutformningen bör ske. Försvarsmaktens uppbyggnad och dess olika myndigheter stämmer därtill väl överens med den klassiska byråkratins principer.[11] Försvarssektorn har organiserats för att möjliggöra synoptisk (helomfattande) planering.[12] Ordningen har ofta förknippats med den planerings- och beslutsordning som introducerades av dåvarande kanslirådet Lennart Grape, det s.k. Grapesystemet. Grundvalarna utarbetades under 1960-talet. En uppsättning framstående ekonomer, inspirerade av motsvarande amerikanska utveckling under försvarsminister McNamara, koncipierade systemet.[13] Detta s.k. FPE system infördes successivt 1970-72 (prop 1970:97). Det kom att ligga till grund för såväl den femtonåriga långtidsplaneringen, principen om återkommande femåriga beslutsintervall, som försvarets interna ekonomi- och styrsystem i fredstid med dess olika rullande programplaner. På detta sätt kom såväl politisk ledningsapparat som verkställighetsled att bindas ihop på ett för försvarssektorn speciellt sätt.

Den traditionella militära organisationsprincipen inrymmer begrepp som hierarki, stabil rollfördelning och enhetlighet, disciplin, klara order- eller uppdragsvägar, stegvis fördelning av uppgifter och ansvar men också framförhållning och långsiktighet. I den utredning (SOU 1969:25) som utvecklade försvarets planeringssystem antyddes att det kunde föreligga spänningar mellan rådande praxis och organisation och detta nya, av ekonomistisk

[11] Sambandet är cirkulärt: det kan just vara militära organisations- och ledarskapsidéer som är förebilden!

[12] Jfr. Lindström, S & Wittrock B (1984) : De stora programmens tid. Stockholm:Liber

[13] Grape L & Ysander B- C (1967) Säkerhetspolitik och försvarsplanering Stockholm samt SOU 1969:25

rationalitet präglade "ideala" plan- och programtänkande. Det antogs emellertid att sådana barnsjukdomar kunde övervinnas i takt med att de nya begreppen och synsätten vann terräng.

Regeringens budgethandbok för försvarsmakten (1989) ger en utförlig beskrivning av de regler som etablerats för denna rutiniserade process av planeringsarbete, beslut och uppföljning. De krav som ställs på innehållet i underlag och rapportering är omfattande.

Trögheter i försvarsorganisationen

I LEMO-utredningens direktiv restes krav på en effektiv och rationell verksamhet genom en ändamålsenlig myndighetsstruktur. Särskilt överraskande är inte utgångspunkten. Yttre kännetecken som den samlade försvarssektorns storlek, mångfalden av enskilda myndigheter och deras organisatoriska komplexitet utgör tillräcklig grund för misstanken att utrymme ges för byråkratins avigsidor att slå igenom. Även om det skulle kunna påvisas att argumentet var ett svepskäl för att genomdriva besparingar av andra skäl finns alltid trögheter i ett bestående mönster som ett ändringstryck har att övervinna. Argumenten hämtar näring från såväl försvarets organisationslösningar, samordningsproblem, institutionaliserade mentalitetsfaktorer, materielberoenden som attityder.

Arv och organisationsbestämmande materiel

Försvarsorganisationen har stora behov av utbildade människor och slitstark materiel. Dessa resurser ersättes endast långsamt. De

avsätter sig i lager av föreställningar, principer och handlingsregler som inte utan vidare kan bytas ut. Tvärtom, snabba omställningar i organisation kan snabbt förstöra det som är värdefullt i "arvet". Till detta kommer ett beroende av teknologiskt avancerade försvarssystem som har utomordentligt utdragen anskaffningstid. Budgettekniken med mångåriga beställningsbemyndiganden har vuxit fram ur sådana behov. Många specifika inslag i den militära organisationen och befattningsbeskrivningarna i förbanden utformas med hänsyn till de krav som hanteringen av vapensystemen ställer. Förslitningsperioden för sådan organisationsbestämmande materiel kan uppgå till 15–20 år. Planeringen kommer följaktligen att arbeta med flera parallella men olika tidsskikt; introduktionen av radikalt nya förutsättningar kan innebära störningar och ryckigheter för det planmässiga fullföljandet av enskilda processer.

Tradition och yrkeskod

Andra omständigheter antas borga för traditionsbundenhet och motverka förändringar. Den politiska föreställningen om försvaret som ett naturligt ansvarsområde för staten är fundamental; efter det att kungamakten avpersonifierades kom beteckningen "kronan" att överföras på statens militära arm, ej dess civila.[14]

Statliga myndigheter av skiftande status och storlek kan åldersdeklareras. I ett land med närmare 400 statliga instanser är det få som i likhet med många militära regementen och ämbeten kan åberopa sekellånga och obrutna arvslinjer till s.k. fornstora

[14] Dock användes begreppet länge som juridisk term på den svenska staten i egenskap av målsägande i olika juridiska tvister. "The Crown" är ett allomfattande statsrättsligt begrepp i det brittiska styrelsesystemet.

dagar.[15] Militären innehar som grupp en position som en av rikets ursprungliga, professionella "kårer och stater." De officiella tjänsterullorna avspeglar sådana historiska band. Mellbourn finner i sin undersökning om förvaltningstjänstemäns attityder på 70-talet att "militärt utbildade tjänstemän" i allmänhet har en konservativ samhällsuppfattning. Iakttagelsen är föga överraskande och överensstämmer med valsociologiska resultat.[16] Vilka effekter sådana generella attityder och politiska sympatier kan ha på omställningsförmågan i samband med att nya krav ställs på försvaret är icke desto mindre vanskligt att bedöma. Det undersökta rollbegreppet liksom den hävdvunna militära yrkeskoden är ett sammansatt fenomen, flerdimensionellt till sin karaktär. Däremot är det ett ritualiserat faktum i svensk politik att partierna lägger sina ekonomiska yrkanden i förhållande till varandra. Vänstern har traditionellt velat skära, högern höja, i anslagen till försvaret.

Etablissemanget

Viktigare än dessa sammanhang kan dock vara den välbelagda iakttagelsen att försvarspolitiken domineras av ett sedan länge institutionaliserat säkerhetspolitiskt etablissemang[17]. Konkurrensen mellan företrädare för olika institutioner och intressen antas ha en återhållande verkan på möjligheterna att genomföra stora föränd-

[15] Förhållandet utgjorde inte ett hinder för LEMO:s nedläggning av den drygt 350 åriga civilförvaltningen.

[16] Valbeteendet överensstämmer i sin tur dåligt med den lätt kontrollerade iakttagelsen att militäryrket har en mycket bred social rekrytering, sannolikt bredare än en annan statsbärande kår som juristerna. Se Abrahamsson, B (1971) Military Professionalization and Political Power. Stockholm: Almqvist & Wiksell

[17] Agrell, W (1985) Atombomber och alliansfrihet Stockholm: Liber

ringar. Försvarsgrenstänkandet är förmodligen den mest cementerade intressemotsättningen. LEMO tog i sin diagnos av styrningen fasta på de problem som hade sin upprinnelse i motsättningar mellan operativa och producerande organ. En annan skiljelinje kan dras mellan den civila och militära delen av försvaret. Ett ändringsförslag som utlöser motkrafter inom den egna organisationen kan spoliera och fördröja tilltänkta innovationer eller ändringar. Om sådana meningsskiljaktigheter förs över på den politiska nivån kompliceras förutsättningarna för beslut ytterligare genom de allianser som kan etableras mellan personer och institutioner. En mångfald av aktörer som vet vad de vill och som kontrollerar kritiska resurser utgör åtminstone potentiella hinder för försök att genomföra reformer.

För att summera: Olika policyprocesser kännetecknas av varierande bruk av styrmedel. Särskilda krav ställs rutinmässigt på planeringsunderlag och beslutsfattande inom försvaret. Sådana kvaliteter hindrar inte att krav på ändring av försvarsstrukturerna kan skapa motstånd och leda till betydande svårigheter. Som i alla sådana sammanhang har det bestående tanke- och organisationsmönstret ett tolkningsföreträde. Det krävs med andra ord goda argument för ändringar och verve för att skapa det momentum som för processen framåt.

Den schematiska beslutsgången

För att bättre kunna avgöra hur LEMO ter sig som en politisk besluts- och ändringsprocess behövs gemensamma utgångspunkter och informationer om andra reformförlopp. Beslut om försvarsmakten är resultat av en nationell politisk avstämning. Sådana företer ett antal bestämda karaktäristika. Dess tre väsentligaste egenskaper kan kallas *hierarki, beslutsgång* och *funktionell specialisering*.

- Hierarki uttrycker regeringens tillsammans med riksdagen överordnade ställning som avgörande politisk instans och beslutsfattare.
- Beslutsgång innebär bokstavligen ett utstakat skeende över tid och förutsätter att processen följer en formfast och logisk ordning, åtminstone då syftet är att fatta beslut snarare än att tolka verkligheten eller manifestera förhållningssätt. Beredningsarbete, beslutsfattande och genomförande försiggår i urskiljbara sekvenser. En fas ägnas åt framtagande och värdering av underlag, en annan åtgår för beslutsfattandet, och i en tredje fas tar verkställandet vid.
- Funktionell specialisering är den ofta outtalade men ledsagande tanken att olika institutioner och dess aktörer eller aktörsgrupper har huvudansvaret för varje enskild fas i den politiska processen. Ytterst är det en utsträckt maktdelningsprincip, som anvisar och delar upp sådana befogenheter. Politiska beslutstillfällen och deras periodicering styrs av riksdagens och regeringens arbete, och framförallt av budgetprocessens årsrytm.

En enkel modell (fig 2) över olika steg i en normal policyprocess kan beskrivas på följande sätt. "Artikulering" innebär att frågan introduceras på den politiska dagordningen och att förekomsten av

Faser	artikulering	strukturering	valfas	genomförande
Aktivitet	opinionsbildning/ debatt/utspel	kommitté/ beredningsprocess	statsmakter	förvaltningen

Fig 2 Skeden i normala policyprocesser

ett förhållnings-, besluts- eller åtgärdsproblem accepteras.[18] Strukturering sfasen har två komponenter. Analys av problemets karaktär och omständigheter är den ena. Den andra rör hur olika alternativa handlingsvägar utkristalliseras och hur en debatt förs om deras fördelar respektiva nackdelar. Innebörden i begreppet valfas är att en handlingslinje förordas. Genomförandet handlar om att förverkliga politiken, och kanske också till att värdera dess utfall. Därmed kan processen återföras till utgångspunkten: gårdagens lösning blir dagens artikulerade problem[19]. Men det är också möjligt att uppfatta

[18] Ds SB 1984:1 I "promemoria om det svenska utredningsväsendet" beklagas att många utredningar saknar en pregnant problemformulering. Med ett förhållningsproblem avses politikens "politiska" innehåll.

[19] Uppspjälkningen är inte bara konventionell, den är också traditionell. Hesslén (1927) indelar Gustaf Wasas "personliga riksstyrelse" i "initiativ, beredning, beslutsbildning, kontroll etc". Se not 52.

de olika faserna som analytiska begrepp, ägnade att urskilja centrala drag. I krislägen, komprimerade händelseförlopp, och vid drastiskt nya förutsättningar eller externa chocker ändras erfarenhetsmässigt mönstret av relationer mellan de identifierade aktiviteterna och de till dem svarande institutionerna. Kopplingen mellan en institution och dess förväntade funktion kan upplösas.

Beslutsgången kring LEMO

I detta avsnitt skall beslutsgång och omständigheter kring LEMOs tillsättning och vidare verksamhet beskrivas. Inledningsvis bör det framhållas, att resultatet av en sådan granskning till icke ringa del beror på val av infallsvinkel och förståelse av vari problemet består. Olika begrepp riktar sökljuset mot skiftande uppsättningar av relevanta omständigheter. Utan att fördjupa analysen i detaljer och enskildheter kan åtminstone fyra möjliga distinktioner formuleras. LEMO kan uppfattas som

I) ett demokratirelevant problem i politik och samhälle;

II) en partipolitiskt ointressant men allmänpolitiskt viktig fråga om statens inriktning och mål;

III) ett politiskt reformbehov som växer fram, överförs till beslut och verkställighet och en fråga om hur relationen mellan beslutsfattare och utförare gestaltas inte bara för en enskild företeelse utan som en process;

IV) ett problem fokuserat på vilket inflytande en begränsad del av den politiska processen – utrednings- och översynsfasen – kan ha på beslut och utfall.

En grov tudelad uppspjälkning av problemet förefaller tillräcklig

och berättigad. Dels kan ett *utvidgat* synsätt anläggas. LEMO betraktas då inom ramen för ett analysschema som täcker en omfattande politisk beslutskedja där ett stort antal (möjliga) instanser och deltagare aktiveras. Ansatsen motsvarar ungefär I) och II). Frågor ställs såväl om processen som om politikens innehåll och kopplingar till andra avgöranden.

Dels kan LEMO granskas ur ett *snävt* perspektiv, som ett berednings-, besluts-, styrnings- och implementeringsproblem inom en sektor av den offentliga verksamheten. Olika regler och institut som avgränsar och organiserar beslutsgången blir av vikt för utfallet. Ansatsen innefattar III) och IV) ovan. Den relation som då naturligen står i fokus är den mellan uppdragsgivaren/regeringen och utföraren/ förslagsställaren. Berednings- och utredningsinterna förhållanden och aktiviteter kommer i fokus.

Intuitivt och formellt hör en utvärdering av LEMO utredningen hemma i den senare kategorin. Om man däremot betonar det allmänpolitiska läget och de därmed sammanhängande förutsättningar inom vilket LEMO verkat, blir däremot ett utvidgat perspektiv det naturliga.

Några begrepp och resultat från studier av politiska processer och beslutsfattande kan kasta ljus över de frågeställningar och de perspektiv på LEMO:s insatser som ovan formulerades. Först behandlas överskådligt data och insikter från politikutformning i utvidgad mening innan LEMO sätts in i ett sådant sammanhang. Därefter granskas det snäva perspektivet, till vilket utredningsfasen och samordningsprocessen i regeringskansliet hör. Uppgifter om hur dessa institut brukar fungera ger en bättre relief åt LEMO-arbetet.

Politikens tillkomstprocess i utvidgad bemärkelse

En "normalbild" över den politiska beslutsprocessen blir med nödvändighet relativt schematiserad. Den kan i princip skapas på två sätt. Antingen granskas samtliga av regeringen fattade större politiska beslut (under en viss tidsperiod eller avseende vissa sakområden) eller också görs ett urval. Populationen begränsas då till en uppsättning av förmodat representativa fall. Ingen av lösningarna är invändningsfri. Är det troligt att en stor genomgång av fall kan sammanfattas till enkla mönster? Och om ett litet urval antyder förekomsten av gemensamma drag, kan de då generaliseras? Den skevhet som ligger i utgångspunkten bör också noteras: politisk mobilisering och opinionsbildning som inte leder till bindande beslut eller andra regeringsåtgärder faller utanför granskningen.

För varje utvalt beslut infinner sig några centrala frågor:

- hur frågan förts upp på dagordningen,
- vilka krav som ställts av olika aktörer och vilka institutioner och beslutsarenor som aktiverats
- vilka alternativ som brutits mot varandra
- egenskaper hos ev. utredningsdirektiv och underlagsmaterial
- hur samordning sker i beredningsfasen
- beslutssituationens karaktär och beslutsfattares relationer
- på vad sätt beslutet avförts från de policyskapande organen till de tillämpande.

Utrymmet medger inte en mer omfattande och systematisk genomgång. Det finns emellertid resultat från flera undersökningar

som sammantaget kan belysa återkommande drag och tendenser i det offentliga beslutsfattandet.[20] Vissa resultat är inte helt aktuella men det finns skäl att tro att tendenserna alltfort är giltiga.

Alternativet är att konstruera en idealtyp eller modell på grundval av återkommande läromedelsbeskrivningar och konstitutionella dokument. En sådan modell kastar ljus över ett enskilt fall genom att tillhandahålla en kontrollista över vilka egenskaper och samband som bör beaktas i sammanhanget och som gör det möjligt att påvisa överensstämmelser och avvikelser.

I praktiken ger inte de olika metoderna särskilt skiljaktiga resultat. Flertalet läroböcker ger en relativt samstämmig bild av beslutsprocesser i svensk politik. Ett antal väsentliga egenskaper framträder, något som underlättar en snabbskiss även över en politisk process som handlar om statliga förvaltningsreformer och organisationsproblem. Vad som däremot inte kommer fram med en sådan ansats är de särskilda omständigheter som sätter sin prägel på ett enskilt fall. Sådana faktorer som informella kontakter, underförstådda samband och personliga relationer måste fångas på annat sätt.

Den parlamentariska styrkedjan

Det har varit vanligt att beskriva svensk politik i ljuset av den doktrin och de krav som 1974 års RF ger uttryck för. Möda har

[20] Johanson, J (1992): Det statliga kommittéväsendet Eskilstuna; Johansson, F (1979) : Offentliga utredningars genomslag i politiska beslut Statsvetenskapliga Institutionen Göteborg Rapportserien 1979:2; Peterson, O (1989); Maktens Nätverk. Stockholm: Carlssons Bokförlag

ägnats åt att utforska och utveckla den konstitutionellt och demokratiteoretiskt härledda modell som brukar benämnas den parlamentariska styrkedjan. Utgångspunkten är själva essensen i demokratibegreppet, dvs. det folkliga styret. (Demos: folk och krati: styre). Den förverkligas enligt RF 1 kap.1§ genom den representativa ordningen. Regeringen är enligt RF 1 kap. 6§ ansvarig inför riksdagen. Myndigheterna ansvarar inför regeringen. (RF 11 kap. 6§.)

Styrkedjan bygger på en lång rad outtalade förutsättningar. En aktiv väljarkår reser krav på sina representanter. Demokratiska fri- och rättigheter garanterar och främjar opinionsbildning och en härtill svarande organisatorisk mångfald. Dessa krav kanaliseras och artikuleras av en offentlig och upplyst debatt. Folkets representanter avspeglar såväl som tillvaratar och leder de representerades intressen. Ett majoritetsläge utkristalliseras på grundval av det relativa väljarstöd som tävlande väljarbeteckningar (eller partier) erhåller. Företrädaren för den åsiktsinriktning som inte får mer än halva riksdagen mot sig kan bilda regering. En nödvändig och tillräcklig beslutsmajoritet kan mobiliseras bakom politiska handlingslinjer i enskilda frågor.

Förvaltningsmyndigheterna är redskap till regeringens förfogande i uppgiften att styra riket. Beslut och program förverkligas av en neutral och sakligt arbetande tjänstemannakår, som tillämpar ensartade riktlinjer för samhällsverksamheten över hela landet. Regeringen har för att leda de olika förvaltningsgrenarna en serie styrmedel till sitt förfogande. Slutligen kan väljaren markera och utöva sin suveräna maktställning på valdagen genom att ta ställning till den förda politiken och vilken eller vilka representanter som är värda förtroende.

Självfallet inrymmer ovanstående beskrivning av politikens

villkor på grundval av en doktrin många förenklingar. I varje enskilt skede kan teorin om den demokratiska processen och styrkedjan inrymma krav som i ringa mån är tillgodosedda i verkligheten. Tillkortakommandena kan vara många:

Väljarna kanske saknar bestämda uppfattningar i vissa frågor. Av olika skäl kanske inte partierna anser det intressant eller politiskt fördelaktigt att ta upp precis de frågor som en väljaropinion anser aktuell. Tillgången till information är begränsad och någon debatt om alternativ uppstår inte. Den kritiska opinionsbildningen kanske uteblir, trots öppenhet. De valda representanterna kan välja att i beslutsskedet avvika från vallöften och andra bindningar med hänvisning till ändrade omständigheter. Regeringens politik kanske inte är representativ för flertalet väljare inom ett visst aktuellt sakområde. Denna förmenta demokratibrist är politiskt acceptabel och förståelig om samma väljarkår prioriterar ett annat politikområde såsom viktigare, och därigenom stödjer regeringen. Förvaltingen "levererar" kanske inte regeringens politik fullt ut för att politiken är motsägelsefull, erforderliga resurser saknas eller för att den vållar internt motstånd. Slutligen,väljarna kanske inte bryr sig om att följa med vad deras företrädare bestämmer och rösthandlingen blir till en slentrianmässigt utförd rit.[21]

Folkstyrelsedoktrinens framställning av politiken som styrd av efterfrågan och väljarpreferenser kan således bemötas med många invändningar. Regeringsformen begränsar sig till att reglera grundläggande demokratiska rättigheter, styrelseinstitutionerna, deras inbördes relationer, procedurer och villkor för beslut. Föga sägs om vilka de aktörer och intressenter egentligen är som i vardags-

[21] Resonemanget och problematiken behandlas utförligt i Goldmann, K , Berglund S och Sjöstedt G (1986) Democracy and Foreign Policy. The Case of Sweden Aldershot: Gower

språklig mening för fram krav och formulerar problem. Organiseringen av beslutsprocessen innebär med en känd formulering, en viss "mobilisering av bias." Strategiska faktorer i detta avseende är bland annat tillgång till information och medverkan på de olika arenor där politiken formas och besluten tas.

Författningsbestämmelserna ger därtill föga upplysningar om det politiska spelets egendynamik och de effekter som den partipolitiska konkurrensen kan ha på politikens innehåll. Ett sådant perspektiv på den offentliga makten däremot betonar, eller till och med förstorar, handlingsalternativens beroende av personer, diskussionsklimat, idékamp och partiernas ideologiska preferenser.

Den överordnade doktrinen om styrelseskicket kan mycket väl vara ett allmänt accepterat normativt helhetsperspektiv utan att den behöver vara en ägnad utgångspunkt för att beskriva och värdera förlopp och omständigheter i enskilda frågor, sektorer eller processer.

Som redskap för att analysera vad som faktiskt sker och för att frilägga maktaspekten i beslutsfattandet är doktrinen torftig. Omvänt kastar denna långa styreskedja ljus över vilka politiska stadier, rättigheter och aktörer som *inte* aktiverades i ett enskilt fall.

LEMO och styrkedjan

LEMO:s reformproblematik och de förslag som utredningen lade fram var från parti- och demokratirelevanta politiska utgångspunkter relativt försumbara företeelser. Svaret på de frågor som kan ställas om hur LEMO hanterades i de inledande länkarna av den parlamentariska styrkedjan kan summeras på följande vis.

I 1991 års valrörelse togs inte något av LEMO:s ärenden upp som ett manifest väljarkrav; inte heller blev frågan föremål för någon större uppmärksamhet i partiernas valbudskap. Val av partipolitiska profilståndpunkter är ett komplext problem och behöver inte vidare kommenteras i detta sammanhang; det räcker att notera att andra ämnen föreföll att dominera valkampanjen.

Inte heller fann något riksdagsparti skäl att frondera rörande utgångspunkterna för det pågående utredningsarbetet. Uppdraget till LEMO utredningen formulerades av en socialdemokratisk regering och reformprocessen ärvdes och genomfördes av den borgerliga koalitionsregeringen. En parlamentarisk referensgrupp tillkom i ett tidigt skede. Därtill informerades hela försvarsutskottet vid några tillfällen. De olika förslag som regeringen slutligen lade fram inför riksdagen blev inte föremål för stora partipolitiska stridigheter. Propositionerna gick i allmänhet ograverade genom utskotts- och plenarbehandlingar. Antingen avslogs det fåtal motioner som väckts av enskilda riksdagsmän eller så ansågs de besvarade med generella och tillåtande skrivningar i utskottsbehandlingen. Avvikande uppfattning i form av en partireservation protokollfördes bara vad avser regeringens proposition om den framtida organiseringen av försvarets högskola.

Vilken slutsats kan man dra om stödet för denna fråga i den parlamentariska styrkedjan? Eftersom det inte förelåg någon nämnvärd kontroversialitet kring handlingslinjerna, är svaret till synes enkelt. Rimliga krav tillgodosågs. Några invändningar mot handlingslinjerna formulerades inte i något led. Partiernas överläggningar förlöpte okomplicerat. Frånvaro av aktivt väljarintresse och breda men i sak lågmälda majoriteter betyder inte brist på folkligt stöd. Annorlunda uttryckt: väljarkårens fotfolk och dess generaler

gick i takt i denna fråga.

Kan dessa synbarligen enkla samband mellan väljarkrav, politikernas åsiktsrepresentativitet, partiernas positioner, och stödet för regeringens ledarskap relateras till styrförutsättningarna för LEMO processen? Kan det sägas att en entydig uppdragslinje motsvaras av en rät och entydig utförarlinje? Genomförs önskade ändringar snabbare? Ja, men vissa förbehåll bör göras. Historiska exempel och teoretiska och metodiska invändningar antyder att förslag om ändringar i försvarsmaktens ledning och organisation inte nödvändigtvis får ett LEMO-liknande förlopp.

Första svaret

Det är svårt att upptäcka opinionsdelande egenskaper hos LEMO. Därtill var frågan förmodligen alltför teknisk och specifik: politiska opinioner brukar sägas avse spridningen av principiella förhållningssätt till grundläggande principer, inte inställningen till en viss fråga utan större symbolvärde.

Organisationsfrågor har generellt en låg grad av kontroversialitet. LEMO:s problemställningar låg vid sidan av försvarskommitténs arbete, och berördes inte av dess partipolitiserade slutfas. I detta skede omtolkas erfarenhetsmässigt tekniska förutsättningar och effektresonemang till alternativa ekonomiska nivåer [22]

Administrativa förändringar som dessutom inte innebär att krav eller förväntningar hos utanför förvaltningen stående grupper infrias, förväntas i än mindre utsträckning motivera någon aktivitet

[22] ibid. s 151 "reformulated the issues in order to make them negotiable between the political parties"

från regering och riksdag[23]. Sådan inaktivitet behöver i och för sig inte påverka politisk gräsrotsaktivism, men i detta fall saknades incitament.

Utredningsförslag syftande till administrativa ändringar och åtgärder har med andra ord generellt sett större utsikter att förverkligas i bindande beslut än vad andra propåer har. I den utsträckning LEMO-förslagen skapade motsättningar borde de rimligen mobilisera dem som ansåg att kraven på nedskärningar var alltför stora. Funnes denna artikulerade politiska opinion torde den ha mildrats av försvarsmaktens initialt bejakande hållning.

Därmed kan det tryggt sägas att LEMO-processen formades av helt andra aktörer och karaktäristika än de samförstånd och motsättningar som gäller för väljar- och parlamentsarenorna.

Andra svaret

Wilhelm Agrells studie över svensk försvarsdoktrin 1945–85 kommenterar möjligheten att dra intressanta slutsatser om politiken utifrån policyprocessen. Politikens grundläggande innehåll rekonstruerades med hjälp av utsagor i centrala planeringsdokument. Agrell noterade emellertid att sådana handlingar från den reguljära besluts- och budgetprocessen med dess bestämda cykler och parlamentariska förutsättningar utsäger mycket litet om frågornas politiska vikt och innebörd. Genuina säkerhets- och försvarspolitiska frågor som inte tidsmässigt samvarierade med den byråkratiska

[23] Johanson, F (1979) Offentliga utredningars genomslag i politiska beslut. Statsvetenskapliga Institutonen, Göteborgs Universitet. Rapportserien no:2

processen föll utanför granskningen.[24] Studien bekräftar däremot att försvarsbyråkratins inflytande är ett återkommande och avgörande inslag i den process som leder till formulerandet av sådana riktlinjer som LEMO behandlade.

Ett liknande omdöme gäller det offentliga utredande som rör utrikes- och förvarspolitik. Betänkandena behandlar påfallande ofta administrativa spörsmål. Det skiljer dem från de substantiella och operativa problem som utvecklingen i omvärlden fortlöpande ställer.[25] Omstridda frågor som förslaget om ett nordiskt försvarsförbund, eller en kärnvapenfri zon, domineras i första hand av andra aktörer och utformas på andra arenor. Diplomati, utspel av centralt placerade politiker och aktiv opinionsbildning blir de poler kring vilka beslutsgången kretsar. Några tyngre utredningsförberedelser eller uppföljningar är det inte fråga om.

Tredje svaret

Dessa generaliseringar rubbar inte förväntningen att LEMO:s förslag skulle ta genvägen genom den långa styrkedjan. Ändå vore det vilseledande att (utan reservationer) hävda att en sådan beslutsgång är den normala för denna typ av frågor. Försvarsproblem av de mest skiftande slag har vid olika tillfällen fått stora allmänpolitiska konsekvenser i debatt, partipolitik och riksdag.[26]

[24] Agrell (1985), op. cit s 32-33

[25] Sjöstedt op cit s 100

[26] Den kombinerade effekten av skatter och indelningsverk var nära att splittra Lantmannapartiet för ett århundrade sedan. Se Hultqvist , P (1959) Försvarsorganisationen, värnplikten och skatterna i svensk riksdagspolitik 1867-1878. Göteborg
29 Cit i SOU 1947:42 s71

Till och med organisationsproblem i försvarsledningen har givit upphov till parlamentariska dispyter. Två nästan likalydande propositioner om försvarets ledning överlämnades till 1929 och 1930 års riksdagar men avslogs av statsutskottet. Förslagen gick ut på att den militära chefen inom försvarsgrenarna skulle erhålla ökade befogenheter visavi förvaltningsorganen. Inte ens ett starkt yttre tryck under andra världskriget avhöll 1942 års riksdag från att markera sitt missnöje med den av regeringen framlagda lösningen, trots att "det icke vore tillrådligt att i då rådande läge vidtaga andra ändringar ifråga om principerna för försvarsväsendets ledning än sådana som voro ur organisatorisk synpunkt oundgängligen påkallade"[27]

Kontroverser av denna typ är med andra ord inte helt uteslutna. Ett av skälen till att 1976 års utredning om försvarets centrala och högre regionala organisation tillsattes "nu", dvs. 1974, var ett antal socialdemokratiska motioner. Försvarsutskottet begärde att frågan om lekmannainflytande i staberna borde utredas. (FöU 1973:19). Ämnet behandlades senare av utredningen om försvarets centrala ledning. (SOU 1976:64).

LEMO-processen däremot fick få mothugg. Även ur ett annat perspektiv kan den sägas ha haft framgång. Reformförslag syftande till att omvandla styrprinciper och lägga ned eller banta ledningsorgan förefaller väcka mindre motstånd och komplikationer än åtgärder som berör försvarsmakten i bred mening.[28] Det finns få likheter i det sätt det omgivande samhället reagerar på den fredstida neddragningen av ledningsapparaten å den ena sidan och dess

[27] Cit i SOU 1947:42 s 71

[28] Goldmann m.fl. op cit samt Zetterberg, K (1995) Arméns ledning. Efterkrigstiden. Stockholm: Probus

reaktion på förslag om fredstida nedläggningar av landskapsregementen m.m. å den andra. Den förra processen rättfärdigas med det krigsläge som försvarsmakten har företrädesrätt till, och skapar intryck av att enbart beröra en sluten, intern adressat. Den senare kan svårligen avskärmas från de många externa intressenter som framställer motstridiga krav på åtgärder i nuet. Beslut som fattas av organisationskommittéer i departementsmiljö kontrasterar mot villkoren för kringresande "dödspatruller." Det förefaller lättare för styrkedjans många led att acceptera ändringar i försvarsorganisationen så länge som fördelningskonflikterna betraktas som sektors- och myndighetsinterna karriär- och bemanningsproblem.

För att summera. LEMO-utredningen avsatte få spår i den utvidgade politikprocessen. Dess spelplan förefaller ha begränsats till statsmakterna och försvarsetablissemanget. Vanligen är det andra problem än den typ av försvarsfrågor som LEMO behandlat som engagerat väljare och partier: omvärldsanalysen och det säkerhetspolitiska hotet, principerna för försvarsstriden, försvarsmaktens vapenbeställningar, värnplikten, nedläggningar av förband och sambandet mellan utrikes- och säkerhetspolitikens många olika element.[29]

[29] Striderna om F-båten ledde till bondetåget och en konstitutionell kris innan första världskriget; regeringen Trygger föll 1924 på en försvarsproposition; från modern tid kan erinras om motsättningarna kring atombomber och nedrustningspolitik samt om försvarsutredningarnas kostnadsalternativ alltsedan 1967/68 års beslut och om JAS.

Beslutsprocessen ur det snäva perspektivet

Konstitutionella betingelser

Den svenska grundlagen är utomordentligt kortfattad vad avser regler för regeringens beslutsfattande. Statsrättsligt bygger den på principen om en enhetlig statsvilja som manifesteras i regeringens kollektiva beslut och ansvar. Om myndigheterna sägs bl.a. att de sorterar under ett enskilt departement men att de lyder under regeringen. Följden är att direktiv till en utredning inte bara skall överenskommas och beredas inom det departement till vilket ärendet hör. Det skall samordnas mellan statsråden och de olika departementen. En granskning av regeringsärendena visar att försvarsfrågor som är uppe till gemensam behandling ofta gäller just politiska riktlinjer och inte s.k. administrativa avgöranden.

Beredningsförfarandet är, som framgår av RF och av regeringskansliets handböcker, ett obligatoriskt inslag i regeringsarbetet. Exempelvis finns bestämmelsen att "ärenden av betydelse för totalförsvaret skall beredas gemensamt med försvarsdepartementet". Däremot ges stort handlingsutrymme vad avser tillvägagångssättet: "beslutsprocessen i regeringskansliet är inte lika formbunden som på många andra håll i statsförvaltningen", sägs i kanslihusets handbok.[30] Samrådet kan utföras på många sätt – genom direktkontakter, s.k. skriftlig delning, gemensam beredning, lunchberedning eller allmän beredning. Det är ofta svårt att i efterhand rekonstruera

[30] Propositionshandboken Ds Sb 1987: 2

denna interna process. Intuitivt torde det vara så att om inga invändningar reses vid ett anhänggigörande av ett beredningsärende är det ansvariga departementet oförhindrat att fullfölja sina planer.

Konstitutionen ger vissa valmöjligheter till beredningprocessen, bland annat i vad avser inhämtandet av upplysningar. Av RF kap. 7:2 framgår att "behövliga upplysningar och yttranden skall inhämtas från berörda myndigheter." Departementens relativa litenhet och förekomsten av en decentraliserad förvaltning har gynnat behovet av beredning utanför den reguljära departementsprocessen i form av särskilt tillsatta offentliga utredningar och kommittéer. I detta hänseende finns en spänning mellan den kollegiala principen och det enkla faktum att varje departement utgör en egen hierarkisk organisation med starka bindningar till egna "klientmyndigheter."

Liknande relationer kan också utvecklas till de av departementet tillsatta utredningarna. Ansvarigt departement och regeringen har också en betydande handlingsfrihet vad avser handläggningen av ett förslag eller betänkande som emanerar från en utredning. Utformningen av politik kan stanna upp i detta skede eller länkas in i nya riktningar. "Regeringen bestämmer om utredningsbetänkandet skall gå på remiss och i så fall även granskar och sammanställer remissvaren, samt avgör om en proposition skall skrivas med utredningsbetänkandet och remissvaren som grund."[31] Det omfattande och i många avseenden självklara svenska remissväsendet – ofta deklarerat som en omistlig del av demokratin – har med andra ord en svag grundlagsmässig sanktion.

Handlingsfriheten är även stor vad avser det exekutiva hand-

[31] Larsson, T (1986) Regeringen och dess kansli s 16. Lund: Studentlitteratur

havandet av regeringens beslut. RF kap 11:6 anger att förvaltningsärende kan överlämnas inte blott till myndigheter utan även till "bolag, förening, samfällighet, stiftelse eller enskild individ." Innefattar uppgiften myndighetsutövning krävs lagstöd. Begreppet förvaltningsärende är oklart och elastiskt.

Beslutsprocessens element.

Regelverket är en viktig förutsättning för beslutsprocessen. Men dess informationsvärde om politiken är begränsat. En kvantifiering av vad som är vanligt, ovanligt, och unikt kan behövas. En analys av enskildheter kan därtill te sig fruktbar.

Den typiska gången är att regeringen lägger fram sitt förslag i en proposition och att detta förslag först har beretts i en offentlig utredning. Men självklart är det inte. För många propositioner är den interna förberedelsen i kanslihuset tillräcklig. Det kan också finnas utredningar som lämnar förslag som inte leder till beslut. Som tidigare påpekades fattas vissa politiska beslut utan föregående utredning eller därmed jämförbar beredning i departementet. Vissa väsentliga beslut behöver inte alls rättfärdigas med sådana underlag utan på uppkommande behov av att handla och därav föranledda överläggningar/förhandlingar med oppositionspartier eller intresseorganisationer.[32]

Som framgick av diskussionen om den konventionella bilden, kan centrala egenskaper hos beslutsprocesser kategoriseras genom

[32] Ett utmärkt exempel är de s.k. krisuppgörelserna hösten 1992, baserade på förhandlingsprotokoll

fasindelning och deltagandemönster. Ett participationskriterium ställer frågor om vilka de aktörer och intressen är som aktiveras inför beslutssituationen, som utövar påverkan, och som har formell rätt att vara med vid avgörandet. De är då framförallt två institut som bör granskas: utredningar och den politiska samordningen i kanslihuset. Samma infallsvinkel kan läggas på utförande- och verkställighetsledet; på s. k. implementeringsstrukturer.[33]

Utredningar och kommittéväsendet

Studier över utredningsväsendets roll i samordningsprocessen och i beredningen av politiska beslut ger besked om vad som är vanligt och ovanligt i villkoren för utredningsarbete och i utredningars genomslag i offentliga beslut.

Kommittéväsendet

Inledningsvis kan konstateras att svensk politisk kultur ger stort utrymme åt offentligt utredande. Kommittéväsendets ställning påstås till och med vara unikt. I inget annat land, möjligen med undantag för Finland, finner man att en så stor del av förarbetet till regeringens förslag sker i former utanför regeringens egentliga organisation.[34] Det gamla begreppet extraordinarie beredning uttrycker regeringens konstitutionella möjlighet att låta ärenden förbe-

[33] Rothstein, Bo m.fl. (1991) Politik som organisation.Stockholm: SNS Förlag

[34] Johansson, Jan (1992) : Det Statliga Kommittéväsendet s 3.

redas i andra former än inom dess eget kansli, och att därvid nyttja en utrednings insatser som en del av underlaget. Motivet kan ofta vara att tillgodose krav på objektivitet och att skapa förtroende för beredningsarbetet.

Kommittéorganisationen utgör en egen, inte så liten och fristående post inom statsförvaltningen. Stundom breder uppdragen ut sig och sysselsätter en betydande kader av intressegruppsföreträdare, tjänstemän och politiska förtroendemän; stundom är förfarandet hårt kritiserat. Det har funnits perioder då c:a 300–400 kommittéer varit i arbete året runt. Antalet sysselsatta kunde uppgå till mellan 3 000–4 000 personer. Nytillträdande regeringar som önskar öka sin handlingsfrihet har vid olika tillfällen iscensatt s.k. kommittéslakter. De senaste åren har en neddragning skett i alla led: färre antal utredningar, färre ledamöter, lägre kostnader, kortare förordnanden. Restriktiviteten har inneburit att antalet nytillsatta utredningar bringats ned till knappt 200 per år. 1993 var 238 kommittéer aktiva.

Ett nytt majoritetsläge kan få konsekvenser genom att utredningars ordförande och sekreterare kan skiftas ut och att expertrekryteringen ses över. Tilläggsdirektiv kan formuleras. Vid sidan av skiften på politiska positioner i kanslihuset är detta en av de konkreta områden, där en tillträdande regering kunnat markera sina intentioner.

Former

Offentligt utredande kan ske i olika former. Förutom de parlamentariskt sammansatta utredningarna finns kommittéer och delegationer. En annan viktig distinktion går mellan s.k. departementsut-

redningar och de som bygger på en bredare medverkan och rekrytering.

Uppgifter

En större enkätundersökning utförd av 1976 års "utredning om utredningar" kom fram till att vanligen förekommer nedanstående uppgifter[35]. Kategorierna överlappar varandra till viss del och flertalet utredningar torde ha fler än en uppgift:

a) Ta fram nya grunddata
b) Föreslå organisatoriska lösningar på särskilt angivna problem
c) Föreslå lösningar på myndighetsinterna problem
d) Se över befintliga lagar och befattningar
e) Komma fram till tekniska och/eller administrativa system för den förvaltningsmässiga hanteringen av en viss fråga
f) Utvärdera genomförda reformer
g) Analysera ett speciellt problem eller problemområde
h) Analysera ett nytt behovsområde
i) Löpande följa en viss fråga eller utföra en viss uppgift

En granskning av 422 utredningar från 70-talet av Folke Johansson visade att i nära 85 % av fallen var avsikten att avge betänkande med förslag till åtgärder. Denna sammankoppling mellan analys och förslag tas vanligen för given. Exempel på uppdrag av rent informationssamlande karaktär finns dock. Vissa utredningar, bl.a. organisationskommittéer, arbetar med mandat som ligger nära myndighetsutövning. Motivet till förfarandet klargörs i en utredning om utredningar:

[35] Offentligt utredningsväsende SOU 1976:49

Om alternativet till att tillsätta en utredning är att bilda en ny myndighet eller att temporärt förstärka en myndighet, är ofta kommittéformen att föredraga".[36]

Av detta följer också att vissa kommittéer fullgjort en rent administrativ uppgift. Johansson uppger att de under 1960- och 70-talen uppgick till c:a 8 %.

Funktioner

I en rapport om utredningsväsendet 1976 framhölls att "huvudfunktionen var att förbereda regeringens förslag till samhälleliga reformer"[37]. I en icke obetydlig utsträckning har utrednings- och kommittéinstitutet som sådant påverkats av de tätare regeringsskiftena de senaste tjugo åren. 1982 införde den tillträdande socialdemokratiska regeringen en ny politik med innebörden att utredningarna inom kommittéväsendet skulle bli färre men arbeta snabbare. Istället skulle inomdepartementala utredningar och uppdrag till myndigheterna utnyttjas i ökad omfattning. Bland annat klargjordes att mindre organisationsutredningar liksom "rutinbetonade utredningar av tekniska eller organisatoriska frågor" borde klaras av inom existerande organisationer[38] .

Denna ambition tycks ha slagit igenom. Kommittéberättelsen 1994 anger att c:a 200 kommmittéer var i verksamhet. Samma år formulerade regeringen 159 direktiv. Större och mångsidigt sammansatta utredningar kan ofta producera eller ställa samman

[36] ibid. s 8

[37] Ds Ju 1975: 14 s 1

[38] Ds SB 1984:1 Promemoria om det svenska utredningsväsendet

kvalificerad samhällsinformation med obestämd relation till behovet av beslutsunderlag. I utredningsbilagorna återfinns ren kunskapsproduktion, även primärt för akademisk meritering.[39] Det växande antalet departments utredningar motiveras däremot med behovet av underlag inför beslut. Sambandet är inte fullständigt, även i denna form publiceras politiskt konklusionslösa men i sak kvalificerade kunskapsöversikter.[40]

Med Jan Johanssons ord fullgör kommittéer och utredningar tre olika funktioner.[41] Den först nämnda, som i citatet ovan om regeringens behov, betonar deras användning som instrument i den politiska planeringen; "att assistera i regeringsarbetet." Den andra kan kort kallas för utrednings- och kunskapsproduktion. Funktionen anses inrymma två delmoment. Framtagande av sakligt underlag är den ena och förslag till dess nyttiggörande det andra. Det förefaller som om bägge uppgifterna beaktas i utredningar som syftar till att ändra i förvaltningsstrukturen. Försvarsutredningarna har härutöver utvecklat aktiviteter i debattskapande syften. Forsknings- och debattinlägg om säkerhetspolitikens villkor publiceras vid sidan av det egentliga utredandet.

Den tredje huvudfunktionen för utredningar är att tjänstgöra som ställföreträdande arena för politiska uppgörelser, med inslag av förhandlingar, stridigheter och kompromisser mellan parter. Kompromiss- och förhandlingsfunktionen är framförallt uttalad vad avser de parlamentariskt sammansatta utredningarna, inklusive de

[39] Detta kvalitetskrav har funnits länge, exempelvis återfinns Dag Hammarskjölds doktorsavhandling i en SOU bilaga.

[40] Jfr. Rapporter från arbetsgruppen om samarbete över riksgränser, Civildepartementet Ds 1994:43.

[41] Johansson op. cit s 17

som rör försvarspolitiken. Enligt praxis gäller de ofta större frågor, där kommittén i stor utsträckning tjänar som förhandlingsorgan i första instans. Kommer partierna inte överens kan frågan överlämnas till partiledaröverläggningar innan statsmakterna avgör ärendet.

I kontroversiella spörsmål kan utredandet vara en metod för att under viss tid avföra frågan från den politiska dagordningen. Försök att fixera tidsgränsen två år för arbetet har inte alltid lyckats, bl.a. för att frågekomplexet sakligt sett inte färdigbehandlats, eller för att det varit politiskt ändamålsenligt med längre respiter, inte minst då i valtider.

En utredning framhåller därtill vikten av att utrymme ges för samrådsförfarande i kommittéarbetet med möjlighet att politiskt förankra förslag, uppnå intressentmedverkan, dvs. engagera intresseorganisationer och andra berörda i politikutformningen"[42]. I sin korthet understryker uttalandet två karaktäristika för svensk politik: förankring och intressentmedverkan. Förankring är en till andra språk svåröversättbar term för den påverkansprocess som leder till stöd för grundlinjerna i en reform eller för en handlingslinje, eller åtminstone till att motståndet pacificeras. Misslyckas förankringsförsöket har åtminstone regeringen lyckats sondera vilka förutsättningar och blockeringar som faktiskt föreligger. Utrycket intressentmedverkan har en speciell bäring på relationen till organisationsväsendet och olika folkrörelser. Folke Johansson noterar därtill att det inte är självfallet att direktiven anger problemet och utredningen lösningen. Vissa direktiv är tillräckligt oprecisa för att problemet kvarstår att upptäckas, och andra direktiv utgår från en lösning, vars ändamålsenlighet skall legitimeras.

[42] SOU 1976:49 s 7

Styrning av utredningar

Hur styrs en utredning? De formella aspekterna är inte betydelselösa. Påverkan sker bl.a. genom direktiv, typ av kommitté, ledamöternas antal och institutionella bakgrund, tidsgränser och ekonomiska ramar. Direktivfrågan är vital. I sin studie över regeringskansliet noterar Torbjörn Larsson att

> ..."Som regel följer regeringen och regeringskansliet uppmärksamt hela förloppet i politikutformningsprocessen och deltar i alla diskussioner som föregår tillsättandet av en utredning. Man vet därför vilka som vill eller inte vill ha en utredning och ofta även vilka åsikter olika personer kan tänkas företräda i en eventuell utredning."

Val av utredare

Som s.k. strategiska frågor räknas därför valet av ordförande och sekreterare. Den möjliga funktionen att skapa samförstånd mellan olika intressenter understryks redan i valet av en- eller flermannakommitté. I det senare fallet är sammansättningen av parlamentariker respektive organisationsföreträdare viktig. Konkurrens mellan olika direkt berörda intressenter anses å ena sidan framtvinga ett bättre beslutsunderlag, å den andra kanske klargöra vilket stöd och motstånd olika förslag kan få. Gäller frågan offentliga administrativa reformer, kan en flerdepartemental rekrytering komma ifråga.

Styrsignaler

Agneta Bladh har försökt att granska på vad sätt direktiven förmedlar styrsignaler och styrkan hos dessa. 479 direktiv utfärdades 1979-83. 328 av dessa kan sägas ha inierat "vanligt" utredningsarbete. Av denna mängd påstods nära hälften sakna pregnanta problemformuleringar. 67 % karaktäriserades som riktade till avgränsade problem medan blott 14 % av alla utredningar gav sig i kast med "mångfasetterade problem." Sådana mångfasetterade problem uppvisade såväl förutsättninglösa som tydliga problempreciseringar. En knapp femtedel av direktiven ställde "många olika uppgifter," men de representerade en grad av styrning som bedömdes vare sig vara hög eller låg.[43]

Utvecklingstendenser

Jan Johansson rapporterar flera intressanta resultat om kommittéväsendets utveckling 1955-89:[44]

För det första har den politiska kontrollen ökat i förhållande till 50- och 60-talen. Utredningstiderna har i allmänhet blivit kortare. Antalet enmanskommittéer och kommittéer med tidsbegränsade uppdrag har blivit fler. Fram till slutet av sextiotalet var c:a en tredjedel av utredningarna av denna typ.[45] De senaste tjugo åren har nära 60% av uppdragen givits till en person. Enmanskommittéer består mycket sällan av en politiker; år 1988 hade blott 14 % av

[43] Ds SB 1994: 1 bilaga 3

[44] Johansson, J (1992) ibid.

[45] Meijer, H (1969) Bureacracy and policy-formation in Sweden. *Scandinavian Political Studies* vol 4

dessa utredningar ett "parlamentariskt inslag". Andelen ledamöter med departmentsbakgrund i större kommittéer har ökat, delvis på parlamentarikernas bekostnad. Deras andel är större i situationer då det parlamentariska läget är oklart. Andelen för denna kategori ledamöter såväl som för tjänstemän varierar numera mellan 10-20 %. Däremot har ordförandenas profil varit relativt konstant. C:a 20 % är verkschefer. Ett fåtal ledande politiker, oftast på statssekreterarnivå men sällan statsråd, utnämnes till ordförande. Det finns också en tilltagande tendens till att fler än ett departement representeras i någon form i kommittéarbetet. Finansdepartementet har i många fall tillförsäkrat sig platser i utredningar med annan huvudman, alternativt att denna velat förebygga invändningar gentemot kostnadskrävande förslag redan på ett tidigt stadium.

För det andra har kommittéers roll som fora för kompromisser och förhandlingar blivit mindre uttalat. Intresseorganisationernas direktmedverkan är mindre framträdande. Antalet breda parlamentariska utredningar varierar över tiden och uppvisar inget särskilt mönster. Däremot har det blivit vanligare med reservationer från oppositionspartier i utredningarna. Tidigare berördes c:a en tredjedel av samtliga betänkanden av reservationer från medlemmar eller försågs med särskilda yttranden av sakkunniga. Under 80-talet kom fler än hälften av flermannakommittéernas arbeten att innehålla reservationer eller särskilda yttranden. Särmeningarna gällde också oftare helheten snarare än detaljerna.

För det tredje förefaller kunskapsproduktionen i utredningarna ha minskat. Ett uttryck för detta är att forskare deltar alltmer sällan och om de gör det är det oftare som sakkunniga eller experter än i egenskap av medlemmar. Den politiska färgen eller statusen på regering förefaller inte avgörande för att förklara denna trend.

Departementen och utredandet

Utredningsinstitutets betydelse för politikutformningen varierar inom olika politik- och departementsområden. Utbildnings-, finans-, justitie- och socialdepartementen svarar för de flesta utredningarna. Det kan bero på arbetsvolymen; ett svagt samband finns mellan departementets storlek och antalet egna utredningar.

Försvarsdepartementet befinner sig i en mellankategori. Sambandet mellan departementsstorlek och utredningsbehov är i detta fall snarast negativt. C:a 6 % av den totala utredningsmassan kan sägas höra till försvarssektorn eller c:a uppdrag 10 per år. 1994 utfärdade Försvarsdepartementet enbart 5 nya direktiv motsvarande 3 % av uppdragen.

I de fall utredningar tillsätts av Försvarsdepartementet har de ett stort inslag av specialister som rekryterats ur ministeriet eller ur förvaltningen. Endast Kommunikationsdepartementet har en utredningsprofil som är lika specialistberoende. Ett annat kännetecken för försvarssektorn är att den politiska medverkan sker på relativt hög nivå; flertalet utredningar om försvaret har letts av statssekreteraren. De parlamentariska försvarsutredningarna har härvidlag en speciell ställning. Dessa betjänas av en mer än genomsnittlig stor stab av sakkunniga och experter. De kan ses som en generalmönstring av departmentsexpertis och av sektorns myndigheter. 1982 års utredning, bestående av 12 ledamöter, engagerade ett mångdubbelt antal sakkunniga och 59 experter.

Genomslag i politiken

I kanslihusets samordningsprocess

Det föreligger avsevärda skillnader mellan olika utredningar med avseende på hur förslagen slår igenom i regeringens beslut. En grov skattning av Johanssons data visar att drygt hälften av utredningsförslagen accepteras i departementen. Vissa utredningsförslag, gärna då de som formulerats i lagform, förs ograverade in i propositionstexten. C:a 1/4 överarbetas eller ändras till annorlunda policy. Resterande förkastas. Mindre drastiskt uttryckt läggs de till handlingarna eller lämnas över till ny utredning.

Det finns en stark tendens till att om regeringen godtagit ett utredningsförslag utan förändringar, så gör riksdagen det också. Förslag som gäller skatter och reformer däremot överarbetas oftast i regeringskansliet. Utredningar som lämnade administrativa reformförslag accepterades till 2/3 av regeringen, åtminstone under 70-talet. Sådana förslag blev då i gengäld ganska sällan föremål för remissbehandling.

Reservationer i parlamentariska försvarsutredningar kan däremot leda till att förslagen omarbetas av regeringen innan de läggs fram inför riksdagen. Denna iakttagelse är knappast oväntad, med tanke på strävan att nå partiuppgörelser om kostnadsramen. Vid några tillfällen har dock utredningarna resulterat i smala majoritetsskrivningar. Regeringen har kunnat förlita sig på ett alternativt stöd i riksdagsbehandlingen, som exempelvis i 1965 års uppgörelse med kommunisterna och i den 1986 med folkpartiet.

Försvarsdepartementet föreföll acceptera aningen färre förslag från tillsatta utredningar än departmenten gjorde i genomsnitt. 29 %

av alla utredningsförslag inom departmentets område föranledde ändringar i kanslihuset. Sjöstedt, citerande Johansson, noterade att det i försvarssektorn finns en tendens till att regeringen avslår ett förslag i sin helhet (27 %) snarare än att den modifierar det.[46]

Samma tendens framträder om politiken istället för institutionella departmentsområden delas in i funktionella verksamhetsfält som totalförsvaret.

Riksdagen

Även på denna arena är det värt att notera, att blott en fjärdedel av administrativa policyförslag leder till omröstningar och ändringsförslag i riksdagsbehandlingen. Parlamentariska särmeningar i utredningen är däremot en säker indikation på att förslag till ändringar kommer i riksdagsbehandlingen. Sådana förslag resulterar emellertid sällan i ändrat beslutsinnehåll.

Det är på samma sätt sällsynt att voteringar kring utredningsförslag rörande försvarsområdet leder till någon policyändring. De politiska skiljelinjerna liksom grundläggande partiuppgörelser har normalt dragits upp i förväg i andra instanser. Partimotsättningarna har emellertid viss konjunkturell karaktär. Under tiden efter andra världskriget fram till 1965, liksom under 70-talet, hade utredningarna inom verksamhetsområdet totalförsvar det lägsta antalet reservationer av alla politikområden. Utredningarna fungerade då som ett konsensusskapande förhandlingsforum. Politiseringen av kommittéarbetet kan ta sig olika uttryck. Det skedde efter utredningsvarven och inför slutskrivandet i 1965 och 1984 års

[46] Sjöstedt op cit s 105-106

försvarskommittéer; i 1994 års försvarsberedning markerade moderaterna och folkpartiet sitt missnöje genom att överhuvud icke medverka i utredningen under dess första år.

LEMO i det snäva perspektivet

Hur ter sig då LEMO-processen i förhållande till de tendenser och modifikationer av den schematiserade beslutsprocess som ovan presenterades? Först bör något sägas om utredningsarbetets uppläggning och om olika aktörers roll.[47] Därefter ställs uppgiften att värdera LEMO med hjälp av den beskrivning som vi kallat normalförfarandet. Kan utredningen identifieras som ett inslag i en hierarkiskt ledd beslutskedja, som fullgör en viss entydig funktion och som initierar en föreskriven beslutsgång? Präglas LEMO som utredning och process av de rationella överväganden och procedurer som inledningsvis diskuterades som utmärkande för politikutformning och styrning? Eller kan processen bättre summeras med hjälp av andra termer – en annorlunda förvaltningspolitisk modell vars förutsättningar, innehåll och konsekvenser bygger på nya karaktärsdrag? Slutligen jämförs LEMO med andra större sektorsutredningar avseende departementala organisationsförändringar, utredningsuppdragets omfång samt analys och verkställighet.

[47] LEMO:s förlopp och arbetsmetodik ägnas en utförlig redogörelse och analys i En Styrande Krigsorganisation , SOU 1995:129

Utredningsuppdraget

Ytligt sett finns det många drag i LEMO som överenstämmer med den expeditiva, snabbt arbetande fåmansutredning som beskrivits tidigare. Men inte fullt ut. Avvikelserna kan vara sådana att de skapade LEMO:s särprägel. LEMO:s direktiv var för det första mycket omfångsrika och avsåg en hel förvaltningssektor, inte bara en specifik myndighet. Därmed kunde förmodligen alternativet att "styra hårdare genom att utreda inom befintlig struktur" avvisas; en riktlinje som annars slagit igenom i den nya kommittépolitiken 1982. Det är också noterbart att departementet stannat för en enmansutredning och därmed indirekt prioriterat bort ett möjligt och troligt förhandlande i ett mångsidigt sammansatt kommittéarbete på vägen mot utredningsslutsatserna. Förslag skulle lämnas på sju specifika områden som skulle komma att beröra många intressenter. Enligt uppdraget skulle en konsekvensbedömning redovisas. Kombinationen av enmansutredning och uppdragets vidd är således ovanlig. Däremot fullföljdes departementets tradition av att tillsätta utredningsman på hög nivå – Nordbeck var GD och f.d. statssekreterare. Inte heller aktualiserade den nytillträdande regeringen ett skifte av utredningsman eller utfärdande av tilläggsdirektiv. Sådana åtgärder har eljest inte varit ovanliga den senaste 20-årsperioden.

Regeringens låste två viktiga förutsättningar: en begränsning av försvarsmaktsbegreppet och besparingsbetinget. Genom att översynen omfattade alla ledningsnivåer inklusive den parlamentariska fanns få restriktioner. Denna relativa öppenhet och förekomsten av många problem, är som vi sett, inte vanliga för fåmansutredningar. Denna form för översynsarbetet var ännu inte helt fastställd när för-

svarsministern presenterade utredningsplanerna i början av 1991.[48] Vid regeringssammanträdet den 18 april anmäldes det kommande översynsarbetet. Formuleringen av direktiven uppgavs då fortfarande vara under övervägande. Arten av uppdrag diskuterades mellan departement och utredare under våren. Nordbecks inställning till nödvändiga och möjliga policyreformer var förmodligen kända och förutsägbara. Enligt statsrådsberedningens uppfattning bör "ordföranden om möjligt delta i arbetet på att utforma direktiv"[49]. Ett sådant inflytande på detta stadium underlättar uppläggning och inriktning av arbetet. Ett annat särdrag hos LEMO är stadgandet (dir. 1991:44) att utredaren skall följa pågående utvecklingsarbete och ta vara på gjorda erfarenheter och därtill under arbetets gång kunna initiera förändring och utveckling hos myndigheterna inom verksamhetsområdet".

Handlingsfriheten innebar möjligheter att agera utöver den vanliga, primära analytiska uppgiften att utreda och föreslå handlingslinjer. Som utredningen påpekar (SOU 1991:112 s 25) fanns "nulägesbeskrivningar och teoretiska problemanalyser tillgängliga". En i stort sett färdig text förelåg sedan tidigare utredningsvarv; vissa av dessa formuleringar i 1976 års utredning om försvarets ledning hade dessutom skrivits av utredaren självt. Vare sig de förhandlings- eller kunskapssökande funktionerna hos utredningar framträder som några huvuduppgifter för LEMO. I samförstånd med utredaren kunde försvarets myndigheter ta initiativ och därmed föregripa beslut om "ändringar och utveckling". Denna anteciperande och reformfrämjande hållning går igen hos alla de centrala in-

[48] Prop 1990/91: 102

[49] Ds SB 1984:1

stanser som involveras i LEMO-processen. Tidigt uttalade sig försvarsutskottet för att delbeslut skulle kunna fattas rullande. Redan i mars 1992 – efter att förslaget till ny ledningsorganisation lagts på riksdagens bord men två månader innan beslutet – bildas en lednings- och arbetsgrupp i departementet med uppgift att underlätta beredningen av LEMO:s förslag. En månad senare bildades motsvarande projektgrupp inom försvarsmakten. Riksdagens försvarsutskott bejakade tidigt att delförslag bröts ut ur helheten.

I en trivial mening uppfyller LEMO förstås kravet att vara ett regeringens instrument. Helhetsbilden är emellertid sammansatt. Om kommitténs insatser hade begränsats till att administrera ett redan tidigare utformat uppdrag eller en organisation hade analogier kunnat dras till de kortvariga hjälpinstanser som under kommittébeteckningen eller andra liksvärdiga former skapas inom departementen. Men LEMO präglades av att övertalning och politikformulering grep in i varandra. Den s.k. förankringen bedrevs av utredaren självt, på ett för sektorn nytt sätt, i seminarieform.

Vagheten i begreppet förvaltningsuppgift understryker intrycket av att LEMO såväl handlade en beredning- som en verkställighetsuppgift. Regeringen kan verka pådrivande genom att formulera en bestämd uppgift och sätta vissa restriktioner för möjliga lösningar. Den kan också reagera på anticiperade problem genom att tillhandahålla en ny arena för att hantera dessa. Genom LEMO skapades procedurer för att föra diskussionen om ledningsproblem och försvarsstruktur med de ledande och relevanta myndighetsföreträdarna. Den rationalistiska retorik som reformambitionerna kläddes in i var i sammanhanget en tillgång som förmodligen appelle-

rade till attityder och förväntningar hos de berörda.[50]

Faser och roller

Schematiskt, och i överenstämmelse med den inledningsvis berörda konventionella bilden, kan sekvenserna och aktörerna framställas som i fig 4.

Faser	*artikule-ring*	*strukture-ring*	*val-fas*	*genom-förande*
LEMO-aktivitet	fackpress ÖB/departement			
		utredaren verksamhets-anknutna experter		
			iterativ process beslutsfattare/ utredare	
				LEMO:s seminarier och samtal
Insti-tution	ÖB/ rege-ringen	LEMO ÖB	regering/ Riksdag	
				Existerande och nya myndigheter

Fig. 4 Faser och aktörer i LEMO-processen

[50] Jfr. Jacobsson, B (1989) Konsten att Reagera kap 3 och 8. Stockholm: Carlssons samt redogörelse för intervjuer med högre chefer *SOU 1995:129*, En styrande krigsorganisation.

En meningsfull roll- och fasuppdelning i beslutsprocessen är svår att urskilja. Såväl LEMO som departementet arbetade inte bara med att formulera riktlinjer utan också med att förändra försvarets mottaglighet för nya idéer och att i förtid skissera nya krav, oaktat att åtgärder och riktlinjer knappt hunnit sanktioneras av riksdagen. Konsensus växte fram i en begränsad krets av ledande myndighetsföreträdare. Successiva avstämningar av det möjliga handlingsutrymmet och en förmodad önskan att undvika större ändringar senare torde ha underlättat framväxten av detta relativa samförstånd. Det förefaller som om verkställande myndigheter i mental mening anpassat sig till ändrade verksamhetsförutsättningar långt innan de formella besluten med krympande ekonomiska ramar lades fast. Genom den allmänna uppslutningen kring principen om krigsorganisationens styrande krav underlättades avknoppningen av stödjande myndigheter.

Hierarkin

Den politiska ledningen initierade i och för sig reformarbetet. Det skedde emellertid som en del av ett allmänt omtänkande och i samband med introduktionen av nya principer för statsförvaltningen. Försvaret blev en av flera sektorer som berördes. Förändringstrycket artikulerades med emfas av utredaren. Det riktades gentemot samtliga intressenter i totalförsvaret: departement, försvarsledning, verkschefer, försvarsutskott och försvarsberedning. Några oförutsedda förseningar eller störningar inträffade inte; ändringsprocessen utövades av ett obrutet ledarskap. Det är inte osannolikt att dialogen med myndigheterna underlättades av att arbetet inte framställdes som ett politiskt beting utan snarare som

ett förverkligande av uppdämda förväntningar. Förslagen kunde också rationaliseras med hänvisning till den allmänt omfattade men svårrealiserade ambitionen att krigsorganisationen skulle styra verksamheten under fred.

Politikprocessens rationalitet

Begreppet i rubriken är mångtydigt. Inledningsvis kommenterades det när det gällde försvarspolitiken i sin helhet. Rörande LEMO kan rationalitetskriterier diskuteras med avseeende på tre olika ting: beslutet att tillsätta utredningen, den process som initierades och kvaliteten på dess slutförslag.

Det bör noteras att rationalitet används som ett honnörsord i mängder av politiska texter, inte minst då av det slag som ledsagar LEMO. Vi förutsätter emellertid att den kalkyl som ledde till LEMO-uppdraget formulerades var rationell enligt vanliga kriterier för sådana avgöranden dvs. politiska nyttoövervägande.

Däremot motsvarar LEMO-processen självt knappast kraven på instrumentell rationalitet. Den var instrumentell, men processen som lade grunden till den framtida lednings- och myndighetssstrukturen utgjordes av en återkommande serie av beslutspunkter och succesiva omprövningar, som delvis betingade varandra. Alternativdiskussionen begränsades till organisation av Högkvarteret och då efter invändningar från direkt berörd myndighet. I riksdagen uppmärksammades några invändningar från enskilda ledamöter, men de modifierade inte tempo eller inriktning.

LEMO:s arbete vävdes in i en rullande politikomformuleringsprocess. Försvarsutskottet uttalade sig inte bara för ett skyndsamt arbete, det tillskyndade också en ordning där succesiva beslut

kunde fattas (1991/92 FöU:8). LEMO frånkopplades vidare de stora övergripande politiska förberedelserna för 1992 års försvarsbeslut. Förslagen till riktlinjer för den nya myndigheten blev ett ingångsvärde för denna politiska försvarsplanering snarare än dess resultat. Inhemska, starkt försämrade ekonomiska förutsättningar parat med genuin internationell osäkerhet rubbade möjligen förtroendet för att slaviskt fullfölja den "synoptiska" långtidsplaneringen i en låst tidscykel.

I ett annat avseende fullföljde LEMO emellertid det planmässiga systemtänkande som präglar försvarsmaktens beslutsordning. I den materia som LEMO skulle lämna förslag om, dvs. en rationell och effektiv myndighetsstruktur för försvaret, fanns det enligt utredningen redan en rationell utgångspunkt definierad och framtagen. Planeringssystemets grundsyn och styrande begrepp behövde som tidigare påpekats, återupptäckas för att kunna läggas till grund för en framtida tillämpning, som därefter kunde motsvara statsmakternas krav.[51]

Utövandet av ledningsansvaret krävde med denna utgångspunkt dubbla anpassningar. Det är sällan som reformer hos den underlydande förvaltningen uttryckligen leder till åtgärder såväl hos "beställare" som "utförare". Nya stödjande organ skapades i departementet för att underlätta omstruktureringsfasen (Ledningsgrupp LEMO i departementet) och på myndighetsplanet (FMO, TAV). Men utöver instämmandet i regeringens ledningsansvar påtalade LEMO även att "särskilt försvarsdepartementet" behöver stärka analyskompetensen. En annan gräns, förmodligen i avsikt att

[51] En rationalitstisk präglad framställning av begreppen effektivitet och produktivitet i försvarets planeringssystem finns beskriven i Regeringens uppföljning och kontroll, DS Fö 1988:76.

minimera inslaget av sektorexterna influenser, drog utredaren genom konstaterandet att försvarsfrågornas hantering mellan regering och riksdag låg utanför uppgiften. Detta hindrade inte LEMO från att parallellt bearbeta medlemmar av försvarsutskottet.

Styrning genom organisationsändringar

I och för sig sker organisationsändringar relativt ofta inom och mellan departementen. Utrikesdepartementet ägnas återkommande organisationsöversyner ungefärligen vart femte år. Omorganisering av ett departement föregås vanligen av en utredning eller tillsättandet av en organisationskommitté. Inte alla har status av offentlig utredning. Eftersom sådana ändringar kan uppfattas som en intern regeringsangelägenhet redovisas arbetet relativt sparsamt; i kommittéberättelsen omnämns de som "andra utredningar". Normalt begränsas sådana verksamhetsutredningar till att behandla sakenheter och kompetensdragningar inom ett eller flera departement. Det har hänt att hela departement tömts på sitt tidigare innehåll och givits ny profil, som Civildepartementet.

Nya departement tillkommer oftast i samband med regeringsbildningar. Motivet kan vara politiskt, dvs. att organisationen anpassas till en given personuppsättning av ministrar. Det kan också vara ett sätt att markera ärendens särskilda vikt; miljöfrågornas institutionalisering i eget departement är ett gott exempel. Effektivitetsskäl av olika slag och argument om ärendenas sakliga samband kan också åberopas.

Försvarsdepartementet har haft flera byten rörande huvudansvaret för olika organ med andra departement. Det är framförallt komponenterna i den civila delen av totalförsvaret och vissa s.k.

stödmyndigheter som varit rörliga. Omflyttningarna – och därmed förutsättningarna för Försvarsdepartementets direkta kontroll – kan möjligen ses som uttryck för rikets skiftande beredskapstillstånd. Efter 1947 har civilförsvaret flyttats via socialdepartementet till inrikesdepartementet för att så småningom hamna i FöD. Förenade fabriksverken överfördes till industridepartementet 1969 och Statens haverikommission till Kommunikationsdepartementet 1978. LEMO använde sig medvetet av en sådan utskiftningsstrategi då det dels insnävda försvarsmaktsbegreppet, införde uppdragsstyrning till ombildade stödmyndigheter och prövade om vissa funktioner överhuvud behövdes inom försvarsdepartementets fögderi. I det senare hänseendet kan många paralleller dras till omvandlingen av statsförvaltningen inom andra departement och sektorer.

Utredningsuppdragets omfång. Jämförelser med andra uppdrag

En stor samhällsreform kan ha konsekvenser för befintliga myndigheter och medföra nyskapelser. Det normala är att ett kommittéoch utredningsuppdrag begränsas till att gälla just denna förvaltningsnivå.

De täta utbildningspolitiska policybesluten och skolans och högskolans expansion har sällan ansetts förutsätta ändringar i utbildningsdepartementet. I utredningen statsförvaltningen och EG – som onekligen berörde en stor omställningsprocess – undantogs explicit den politiska ledningsapparatens och departementens organisation och arbetsformer (SOU 1993:80) I utredningen för att förbereda och vidta åtgärder för att inrätta totalförsvarets pliktverk (SOU 1994:25) begränsades uppdraget till att gälla inrättandet av det nya verket. Direktiven anförde att vissa hänsyn kunde behövas

visas gentemot andra verk under avveckling och att viss samverkan skulle ske med andra organ. Relationen till statsmakterna nämns däremot icke.

Två utredningar inom politiskt centrala verksamhetsområden kan också tjäna som jämförelseobjekt. Utredningarna om Arbetsmarknadspolitikens roll, omfattning, inriktning och avgränsning (1994) samt Översynen av strukturer och resurser inom arbetslivspolitiken (1994) erhöll bägge i likhet med LEMO ett brett anslag. Den förra analyserade emellertid inte i vad mån myndighetstrukturen har ett samband med den substantiella policyn. I så måtto finns en överensstämmelse mellan försvarspolitikens "politiska" utformning och försvarets organisationsproblem. Den senare gavs i uppdrag att täcka såväl vertikala som horisontella relationer: "En övergripande bedömning bör göras avseende resurser, strukturer och ansvarsfördelning inom hela myndighetssfären", en struktur som "karaktäriseras av såväl starka som svaga länkar"". Utgångspunkten för översynen begränsades emellertid till att gälla samordningsfrågor mellan "de olika myndigheterna inom sektorn" och deras enskilda och kollektiva förmåga att infria målen. Systemsynen gjorde halt vid departementet.

Analys och verkställighet

Viss släktskap med LEMO uppdraget hade direktiven för den särskilde utredaren för inrättandet av en ny central myndighet på jordbruket område m.m. (Dir. 1991:1). Utgångspunkten var regeringens förslag till ny myndighet, ett förslag som hade lagts fram av en tidigare utredning. Uppdraget innebar emellertid stor frihet för utredaren att ordna lokaler, förhandla om lönesystem, rekrytera

personal och vidta särskilda personalinsatser. Vidare skulle utredaren fortlöpande informera berörda huvudorganisationer om arbetet samt ge dessa tillfälle att framföra synpunkter och att så fort det blir möjligt "påbörja arbetet med att inrätta de rådgivande organ som bör inrättas vid jordbruksverket". I uppdraget ingick en klar verkställande och i någon mån en pläderande/övertalande komponent. Uppgiften skiljer sig dock med avseende på bredd och generalitet från de som LEMO arbetade med. De frihetsgrader som mandatet medgav rörde enbart inrättandet av en avgränsad förvaltningsmyndighet.

Den offentliga förvaltningens mellannivå utgör en lång följetong av besvärliga avvägningsfrågor i svensk politik. Nivån är delad mellan landstingskommuner, kommunförbund och statliga länsstyrelser, och kraftfulla sektorsorgan som tillhör de stora centrala ämbetsverken. Dessutom har själva skalans ändamålsenlighet – den civila territoriella indelningen – kommit att ifrågasättas genom EU medlemskapet och uppsvinget för regionstanken.

1991 tillsattes en utredare med uppgift att göra en analys av offentlig verksamhet på denna nivå och att "göra en perspektivstudie med olika alternativ för en framtida struktur". (Dir 1991:31) Som motiv anfördes bland andra en serie förändringar, inte minst i form av nya politiska beslut och krav, samt behovet av god hushållning med resurser. "Detta kräver ökad produktivitet och effektivitet samt omprövningar av existerande utgiftsprogram och samhällsorganisation." Analogier kan dras till motiven för den samtida översynen av den offentliga sektorns militära regionala indelning. Det framhålls att uppgiften bör begränsas till att klarlägga alternativ och beräkna hur de kan optimeras med hänsyn till olika avvägningar. En rationalistisk utgångspunkt, således.

"Konsekvenserna av de skilda alternativen borde redovisas så fullständigt som möjligt, bland annat med avseende på möjligheterna att uppnå skilda nationella mål, effektivitet i resurshushållningen, medborgarinflytande och förtroendevaldas arbetsvillkor." Uppdragets vidd erinrar om strukturproblemen inom försvaret. De skilda samhällsvärden som skall beaktas, låter sig däremot inte lika enkelt återföras på sådana slagkraftiga organisationsprinciper och styrande principiella mål som blev LEMO:s ledstjärna. Analogin haltar i dessa avseenden. Utredarens uppdrag saknar dessutom tillåtande skrivningar vad avser faktiskt handlande för att påskynda och förankra den förändringsprocess som påstås nödvändiggöra utredningen.

Dessa exempel kan inte tjäna som fullgott stöd för tesen att LEMO-processen hade helt unika egenskaper. En systematisk genomgång av direktiv och betänkanden kan förmodligen resultera i att träffande paralleller upptäckes. Men de något slumpmässigt utvalda exemplen försvagar inte heller tesen.

Vad som utmärker LEMO är kombinationen av genuin kännedom om området, handlingsinriktningen, tempot och uppdragets frihetsgrader. Till detta kom att processen i stort kunde genomföras av ett obrutet ledarskap. Det är annars karaktäristiskt för politisk styrda organisationer att den inneboende konflikt- och kontrollproblematiken ofta leder till att beslutstillfällena styckas upp; att riktlinjer omprövas och ändras; och att centrala uppdragstagare skiftas ut.

Utredaren och flertalet försvarsmyndigheter, inte minst ÖB, förefaller också ha delat en övertygelse om att tiden var mogen för en länge övervägd ändring. Det finns gott om illustrationer som påvisar att utredandet också tjänat övertalande uppgifter gentemot

förvaltningen, parlamentet, enskilda partier, eller till och med regeringen. Den slutsats som Gunnar Hesslén framför i sitt arbete över det svenska kommitteväsendet intill 1905, "att kommittéväsendet till en del blivit en skäligen på egen hand beslutsbildande faktor i svenskt statsskick" kan måhända citeras. Den träffande reflektionen framförs, att det inte kan ges ett generellt omdöme om "kommittéernas roll i de stora, för regering och riksdagspartier väsentligare frågorna men att "de viktigaste kommittéernas arbetsresultat i regel stämt med Kungl. Majt:s syften"[52].

Byråkratihinder?

LEMO som policyprocess har redan tidigare kommenterats vad avser relationen till opinioner och partipolitik i riksdagen. Genomgången av egenskaper hos olika policyförslag och av utredningars betydelse för utfallet bekräftar antagandet att de politiska hindren att förverkliga omstruktureringen var få. Valet av en professionell enmansutredare och kort rapporteringstid, var i överensstämmelse med den allmänna tendensen inom utredningsväsendets. Uppdragets generalla karaktär och övriga förutsättningar var däremot ovanliga.

Behovet av en utredning rättfärdigades bl.a. med att förslag behövdes läggas fram för att skapa en rationell och effektiv myndighetsstruktur. Det framhölls ockå att regeringen har möjlighet till en starkare styrning av myndigheterna än den som vanligtvis tillämpats. Enligt utredningen krävde detta mer av resultat- och målstyr-

[52] Hesslén G (1927) Det Svenska Kommittéväsendet intill år 1905. s 370-71 Uppsala: Lundequistska Bokhandeln

ning. Det var organisationen som efter lång prövotid skulle anpassas till styrsystemet. Var då myndigheterna – "försvarets produktionsintressen" ett reellt hinder som måste övervinnas? Skedde det genom hårdare befälsföring? Återställdes den normerande policyprocessen med LEMO som tvingande exekutor?

Nej det förefaller inte så. Den nya principiella inriktningen växte fram i samklang med direkt berörda myndigheter. Informationen fanns relativt lätt tillgänglig för de inblandade. Man kan till och med påstå, att ändringarna inte var ovälkomna. Ställda inför nya och okända förutsättningar försvagades de trögheter som tidigare gjort sig gällande. Det är inte osannolikt att insnävningen av försvarsmaktsbegreppet påskyndade det strategiska omtänkandet hos stödjande myndigheter. Nya begrepp och organisationslösningar som överflyttades från andra samhällssektorer avskräckte inte, i det läge de flesta myndighetsföreträdare insåg att ändringar var oundvikliga. Den intressanta frågan är *inte* hur LEMO lyckades så väl med sitt uppdrag, utan varför en stor myndighetssfär var så pass mottaglig för lösningar som tidigare gått i stå. En del av förklaringen ligger sannolikt i försvarets sektoriseringstendens, dvs. försvarssektorns inflytande över sina egna angelägenheter.

Försvaret som självstyrande sektor

Försvarssektorn har, som ovan antytts, en del särpräglade drag som påverkar politikutformning och möjligheterna att styra denna sektor. De mönster som framträder bekräftar bilden av att svensk politik i hög omfattning är institutionaliserad och organiserad i bestående segment som vävs samman av nätverk och personliga relationer.

Sektorisering som förklaring till konsensus

"Försvarsväsendet" är tvivelsutan en sådan sektor.[53] Det är enkelt att konstatera att behovet av ett starkt försvar och nationellt totalförsvarstänkande blev en politisk realitet efter andra världskriget. Begreppet tilldelar Försvarsdepartementet den sammanhållande ledningen för sådana aktiviteter på tvären av funktionella och institutionella indelningar. Argumentet om det lilla landets utsatthet och synen på försvaret som en nationellt samlande institution har varit framträdande drag i politiken. Uppslutningen har medfört att kontroversialiteten blivit låg, konsensus hög, och det professionella inflytandet högt. I sin tur underlättar denna kåranda och organisationsideologi en gemensam situationsförståelse och beredskap inför nödvändiga ändringar.

Ett annat argument är att det politiska stödet till neutralitetslinjen varit så självklart, att försvarspolitiken under lång tid medvetet kunnat omformuleras som organisations- och samordningsfrågor för

[53] O Petersson, op. cit s 26

experter. Det är först blockpolitikens fall som påtvingat anpassningar av den institutionaliserade säkerhetspolitiska doktrinen. Det är i ett sådant sammanhang som de mekanismer i beslutprocessen framträder som varit outtalade förutsättningar för själva politiken och dess underförstådda rationalitet. Hit hör femårscykeln, anslagsuppräkningsindex, budgetprocessens olika tidsskikt, liksom den planmässiga partipolitiseringsfasen.

Det finns flera undersökningar som på olika sätt beskriver och förklarar uppkomsten och upprätthållandet av denna sektorisering. Kjell Goldmann har karaktäriserat den försvarspolitiska policykeln som en verksamhet som i ytterligt hög grad kontrolleras av den egna byråkratin. "ÖB värderar krigshotet, bestämmer vapenönskemål, levererar underlaget för beställningen och utvärderar produktens ändamålsenlighet".[54] Få s.k. spontana aktörer blandar sig i beslutsprocesssen. När utomstående opinioner gör det, som i de debattskrifter som ledsagar försvarsbesluten, är urvalet och omständigheter i hög grad ett utflöde av en planerad process.

Jan Johansson menar att försvarspolitiken bara ändras marginellt bl.a. för att området bedömts så pass viktigt att beslutsfattarna inte tillåtit sig återkommande experiment. Opinionen har varit väldigt stabil under lång tid; ett förhållande som kan sammanhänga med den neutralitetspolitiska överideologin. Agrell har bland annat studerat sambandet mellan yttre hotbilder och försvarsorganisation under det fyrtio år långa kalla kriget. Ett resultat är att det faktiskt förelegat betydande förskjutningar i den strategiska analysen av den internationella stormaktsutvecklingen och av möjliga hot riktade mot Sverige. Å andra sidan har doktrinen i dessa avseenden haft ett

[54] Goldmann i Goldmann- Berglund - Sjöstedt op cit

begränsat genomslag på den nivå som kallas handlingsmönster och som mer direkt anknyter till den befintliga försvarsmaktsstrukturen. Organisatorisk konkurrens och inre motsättningar kan förändra upplevelsen av det yttre hotet och därmed ändra doktrinen. "Det lagoma hotets princip" har ofta kommit att anföras för att rättfärdiga den bestående organisationsstrukturen. En liknande slutsats drar Dahlman.[55] I en av Finansdepartementet publicerad studie om säkerhetspolitiska premissers och omvärldsbeskrivningars genomslag på den löpande politikens utformning, noteras också bristen på ett nära samband mellan yttre förutsättningar och "apparaten."

Inledningsvis gjordes några påpekanden om styrningens styrka och karaktär i alternativa policyprocesser. Försvarssektorn har ett rejält inflytande över "egna angelägenheter". LEMO-arbetet motsäger inte detta. Kan man därav slutsatsen att försvarspolitiken i sin helhet skulle vara förvaltningsstyrd? Det vore nog en förenkling. Snarare kan sägas att politikens valfas organiserats på ett sätt som möjliggjort en fast rollfördelning baserad på de styrprocesser som motsvarar såväl den normtrogna som konventionella beskrivningen. Systemsynen och den rationalistiska retoriken i planerings- och styrsystem har då verkat som en förenande faktor. Påståendena kan föras ett steg längre: denna sektorisering var en verksam förutsättning för genomförandet av LEMO och de därmed initierade ändringarna.

[55] Ds 1994:138

Försvarssektorn i ett politikutformningsperspektiv

Sektoriseringen bör rimligen underlätta utvecklingen av organisationsideologier, skapa personkännedom och leda till långtida karriärmönster. Under vissa betingelser kan effekterna bli stagnation, ödeläggande konkurrens och sektoriell slutenhet. Under andra – och det är argumentet i detta sammanhang – finns förutsättningar för, som det heter i militär jargong, kraftsamling. LEMO-processen innebar en strukturomdaning som inte utan vidare kan upprepas inom andra departement och sektorer

Tre uttryck för sådana hjälpande omständigheter kan skisseras. De gäller sektoriella karriärmönster, förekomsten av ett institutionellt minne och "organisationskomplexet", dvs. ett antal frågor som realistiskt sett inte kan hållas isär eller lösas var och en för sig.

Karriärmönster

För det första framträder ett karriärmönster där enskilda personer under en lång sammanlagd tjänst beträtt olika poster inom sektorn. Försvarsdepartementet rekryterar ytterst sällan företrädare för andra departement till sina utredningar. Specialiseringen innebär också att relativt få handläggare har erfarenheter av tjänstgöring i annat ministerium (16 %). Torbjörn Larsson noterar att behovet av regelbundna kontakter med företrädare för andra departement har genomsnittligt uppgivits varit lägre för försvarsministern och dennes statssekreterare än för något annat departement under tioårsperioden 1974–84, med undantag för socialdemokratiska ministrar i bostadsdepartementet. Försvarsdepartementet rankades sist på en lista över

interministeriella kontakter i kanslihuset.

För det andra har denna återhållsamhet i kontaktbehov inneburit att få departement ansett sig stå i konflikt med försvaret. Sambanden har gällt såväl under borgerlig som socialdemokratisk ledning[56]. Flest samordningsärenden och kontakter har Försvarsdepartementet med UD, statsrådsberedningen och finansen. För övrigt är det relativt oklart med vilka andra departement Försvarsdepartementet har behov av samordning och kontakt.

I Olof Peterssons undersökning över maktens nätverk (också baserad på uppgifter om kontakter som lämnats av regeringskanslits handläggare) bekräftas denna bild. Därutöver framkommer flera intressanta mönster, som underbygger intrycket av stark sektorisering. Försvarsdepartementet är bland de ledningsorgan som har störst koncentration till och tätast kontakt med underliggande myndigheter. Frekvensen av årliga kontakter med "militära staber och förband överträffas enbart av socialstyrelsens handhavanden med socialdepartementet. Kontakterna med industrin är påfallande selektiva. De riktar sig till ett fåtal enskilda företag och inte till branschorganisationer. Kontakterna med allmänheten och organisationsväsendet är mindre ofta förekommande än de som andra department redovisar. Det lysande undantaget är de frivilliga försvarsorganisationerna.[57]

Exempelvis var LEMO-utredaren aktiv under den ledningsutredning som publicerades 1976. Vissa centrala problemställningar som då berördes återkom i snarlik form och ordalydelse femton år senare. Gunnar Nordbeck har också en lång ämbetsmannakarriär

[56] T L arsson op cit tabeller 5 b, 5 c, 7 a ,7 d, och 7 e.

[57] Petersson, O (1989) Maktens Nätverk. Stockholm: Carlssons

med ekonomistyrning och långtidsplanering i Försvarsdepartementet bakom sig före utnämningen till GD och LEMO-utredare.

Institutionellt minne

Ett sådant professionellt karriär- och tjänstgöringsmönster som ovan tecknats är säkerligen betydelsefullt. Det bör dock kompletteras med påpekandet att försvarssektorns tjänstemän förvaltar och underhåller ett "institutionellt minne", som kan vara en tillgång. En serie problem och frågeställningar har erfarenhetsmässigt ansetts höra samman och därför kommit att bli behandlade i ett sammanhang. Försvarets upptagenhet med praktiska organisationsproblem förstärks av en gemensam skolning i tänkandet kring organisationsteoretiska frågor. Planerings- och ekonomisystemet har flera gånger återkommit som ett problem men också som det nav kring vilket hela verksamheten rör sig.

Organisationskomplexet

Gemensamt för tidigare refererade utredningar om försvarets högsta ledning är upptagenheten med ett antal återkommande uppgifter. Detta försvarets *"organisationskomplex"* innefattar ett antal grundvärden inklusive alla de frågor om den högsta ledningen som ovan berörts.

Sektorspolitiska särdrag och förekomsten av ett välutrett "organisationskomplex" löser självfallet inte svåra praktiska omställnings- och strukturomvandlingsproblem. Men de innebär att centrala frågeställningar och relevanta faktorer är bekanta, liksom

kännedom om de principiella handlingsalternativ som är möjliga och rimliga. I hög grad kan en sådan beredskap ha möjliggjort och underlättat den ändringsprocess som sedan följde. LEMO-utredningen tycks ha utgått från att alternativen var kända och att det var dags för handling.

Omstruktureringar av organisationer – några aspekter på privat och offentligt

En hypotes om strukturomvandlingen inom försvaret är att förloppet överensstämmer med resoluta ändringsprocesser i näringslivet och inom det privata. Det finns många observationer som styrker antagandet.

Fig 5 Komponenter i fusionsförlopp, och analogier med LEMO-processen

Komponenter som underlättar fusionsförlopp	*LEMO-analogi*
värdering av förvärvskandidaten	kriterier för integration eller avknoppning
förvärvspolicy	krigsorganisationens roll
tid och ledningskapacitet	tidspress, hög ledningskapacitet
plan för integrering, kontinuitet i fusionsarbetet	plan tidigt fastlagd, samme processledare i stora delar av processen
identifikation av nyckelpersoner	successiv bearbetning av nyckelpersoner

Några likheter

En studie över fusionsförlopp vid företagsförvärv fann att det var svårt att finna några allmängiltiga mönster. Emellertid identifierades några förutsättningar som hör samman med mindre lyckade fusioner.[58]

I figur 5 på föregående sida framställs dessa faktorer, som några omständigheter eller krav vilka gynnar sammanslagningen. LEMO uppfyller på ett intressant sätt många av kraven.
Omvandlingen av krigsmakten utmärktes av ett hastigt genomförande; en tidigt påbörjad förankringsprocess, och ett i långa stycken informellt förfarande. Dessutom introducerade den en strategisk idé redan i startögonblicket. Dessa egenskaper sägs allmänt vara sådana som såväl bör och faktiskt uppvisas av vinstsökande företag som ändrar skepnad. Dessutom pekar flera studier på att dynamiken alstras inte blott av en kärnprodukt, utan även av en kärngrupp. Förnyelseprocessen kräver målmedvetenhet och förmåga att dra fördelar av själva samordningsprocessen.[59]

LEMO avviker ytligt sett från detta villkor såtillvida att en enda person utgjorde dess centrum. En närmare granskning visar dock på förekomsten av ett interinstitutionellt mönster, bl.a. innefattande ledningsgrupper i Försvarsdepartementet och de centrala militära staberna, som hade en verksam roll.

Andra överensstämmelser med den teoretiska litteraturen kan påvisas. Nils Brunsson hävdar att ett företag överlever genom att

[58] Lindgren, U (1982) Foreign aquisitions. Management of the integration process. Stockholm

[59] Johannisson , B (1980) Den organisatoriska smältdegeln. Malmö ; Andersson H (1994) Ett Industriföretags Omvandling. Hägglund och Söner Stockholm: EFI

producera säljbara produkter. Resultatet nås främst genom effektiv och samordnad handling. Enighet, specialisering och problemlösningsförmåga premieras hos det anpassningsbara företaget.[60] Samma honnörsegenskaper krävs, som vi tidigare noterat, av försvarsmakten.

En tredje analogi rör en strategisk inriktning på handlandet. Ett företag kan vinna fördelar av att genomföra en snabb överrumplingsåtgärd. En sådan manöver kan förekomma konkurrentens eller de potentiella motståndarnas formering. I ledningens beslutskalkyl behöver heller inte några hänsyn tas till biverkningar eller externalities. En nedläggning är företagsekonomiskt försvarbar om samma produkt kan fås till lägre kostnad och med högre effektivitet på annat håll. Finns alternativsysselsättning som absorberar den frigjorda kapaciteten i lönsammare produktion så var beslutet en externekonomisk välgärning. Om inte, så vältras konsekvenserna över på andra kostnadsbärare.

På motsvarande sätt kan LEMO ses som en tidigt iscensatt omställningsstrategi. Även om Sverige under några år tillhörde de få länder som efter den gamla hotbildens försvinnande ökade och vidmakthöll sina försvarsutgifter, så pekade den tunga trenden i en annan riktning. Även kostnads/nyttokalkylens komponenter och tillämpning inom stora företag tål att jämföras med försvarets. Det som är rationellt för försvaret kan vara dyrköpt för samhället. Det är just denna problematik som tas fram av de alarmister som protesterar mot nedläggning av fredstida landskapsregementen.

En fjärde parallell präglas av nittiotalets nya tidsanda. Under de

[60] Brunsson, N (1991) Politisering och företagisering- om institutionell förankring och förvirring i organisationernas värld. I Arvidsson, G & Lind., R Ledning av företag och förvaltningar. Stockholm: SNS

närmast föregående årtiondena byggdes konglomerat upp i de svenska storföretagen. Diversifieringsstrategier dominerade i syfte att överbrygga konjunktursvackor. Volvo blev framgångsrikt genom att producera personbilar såväl i plåt- som i godisutförande. Strategiska allianser skapades. Ett motiv var att vinna marknadstillträde så länge ovissheter rådde om EU:s inre marknad. Ett annat var syftet att bredda verksamhetsregistret. På kort tid har värdet av sådana storskaliga organisationsfenomen omprövats. Tillbaka till kärnverksamheten, är den filosofi som präglat många företag.

Ett sådant synsätt dominerade också i LEMO. Krigsmaktens behov i krigsläget blev ledstjärna för omdaningen. Kringverksamheten rensades ut.

Det blandorganisatoriska landskapet

Ideer och synsätt uppluckrar hävdvunna gränser. Kritstreck kan vara svåra att dra eftersom organisations- och ledningsprinciper ändras över tid. Företag och myndigheter kan präglas av flera olika organisationsideologier som försöker samsas. Det finns fog för misstanken att vad som benämns försvarsmakten inte bara är en slagkraftig enhet som kan kraftsamlas efter beslut, utan också att det är ett blandorganisatoriskt fenomen som också lystrar till andra signaler.I detta avseende har den rimligen ett drag som den delar med andra komplexa organisationer.

Penetrationen av förebilder kan också gå i omvänd riktning. Det vore förhastat att se försvarets myndigheter som passiva mottagare av andra mentala kulturer. Större industrikoncerner sägs lägga upp utbildning i strategi och marknadsoperationer, som bygger på Carl

von Clausewitz' handbok Vom Kriege.[61] Det styrsystem som benämns marknaden behöver inte heller innebära en ständigt föränderlig kurs. Vissa företag och koncerner är liksom arméer seglivade institutioner. Under olika varianter av namn och varubilder fortlever de genom att underhålla ett stabilt segment av kunder och behov. Kanske är de starka nog att forma de önskemål som skapar efterfrågan och därmed tryggar sin egen fortsatta existens. I detta avseende kan de till och med ha bättre kontroll över sina planeringsförutsättningar än försvarsmakten. För ett sådant politiskt instrument gäller att nya väljaropinioner inte kan kommenderas bort. Genuin osäkerhet behöver inte bara gälla den yttre säkerhetspolitiska alternativplaneringen. Den kan förstärkas av inre politisk villrådighet, av besked som tas och återtas, och av ändrade regeringsambitioner.

Olikheter

Två frågor inställer sig om hur långt parallellerna håller. Den första gäller försvarsmaktens karaktär och gränsdragningen mot företagsekonomiska synsätt och förebilder. Den andra frågan rör hur strukturomvandling faktiskt initieras, beslutas och genomförs inom andra komplexa organisationer.

[61] Clausewitz, C v On war London (1968, 1983) Penguin Classics, with a foreword by Anatol- Rapoport

Privat och offentligt i försvarsorganisationen

Resultatet av LEMO är att 94 myndigheter samlats i en. Reformen har flera konsekvenser, varav ändringen i offentligrättslig ställning är en gentemot allmänheten noterbar ändring. Däremot ändrades inte kvantitet mot någon annorlunda kvalitet. Försvarsmakten lyder som tidigare under en vald församling bestående av representanter med motsatta önskemål.

Vidare präglas myndigheter av offentlighetsprincipen. Principen sammanfattar den skiljelinje som drar upp gränser mot andra organisationsfenomen i samhället. Den är avgörande betydelse, dels som legitimitetsgrund, dels också för att den reglerar insyn och förfaranden genom hela arbetscykeln. Den symboliserar också att försvaret inte har någon särlösning vad avser allmänhetens tillgång till insyn och offentliga handlingar, även om den inte ger särskild sanktion åt spridande av hemlig uppgift som rör rikets säkerhet [62].

Förvisso kan man peka på återkommande drag i utövandet av strategiskt agerande inom de flesta större organisationer. Kärngruppen måste vara väl förankrad i, och känna till den dominerande "företagskulturen". Den bör också, enligt Sjöstrand ha förmåga att dra nytta av samspelet mellan de yttre strategiska målen och operativa processer som har att göra med organisationens inre förutsättningar. Sådana åtgärder syftar till att förstärka och stabilisera den strategiska inriktningen.[63]

Förberedande mått och steg kan i såväl privat som offentlig verksamhet överenskommas i slutna kabinettsliknande överlägg-

[62] Jfr. LEMO:s direktiv om att behoven inom försvarsmakten skall tillgodoses på motsvarande sätt som inom statsförvaltningen i övrigt. - TF kap 2:1 och kap 7. Utrikessekretessens tidsutdräkt är emellertid mycket lång i internationell jämförelse.

[63] Sjöstrand, S- E (1987) Organisationsteori . Lund

ningar mellan ett fåtal involverade. Taktiska problem ställs i alla ändringsprocesser: om tidiga eller sena tillkännagivanden komplicerar genomförandet av en stor organisationsändring och om hur motstånd kan övervinnas. En annan valmöjlighet rör vilka förutsättningar som låses av kärngruppen och vilka som alltfort är öppna för de berörda. På en punkt skiljer sig dock förutsättningarna mellan en privat och offentligt sanktionerad omställning. Vid någon tidpunkt blir ett öppet politisk stöd eller åtminstone ett passivt instämmande av en vald beslutande församling en förutsättning för ändring. Denna heterogena förutsättning är själva essensen i den politiskt styrda organisationen.

Polära organisationskulturer i ett?

Försvarsmakten förefaller inrymma en spänning mellan två olika utgångspunkter. Å ena sidan är det den kanske mest offentliga av angelägenheter. Den rättfärdigas som ett värn för demokratin och som en stående vakthållning kring neutralitet och alliansobundenhet. Medborggarrätten balanseras inom denna sfär av kännbara uppoffringar för den enskilde i form av den militära och samhälleliga tjänsteplikten.

Resonemanget kan utvecklas. Försvaret är en odelbar och kollektiv nyttighet som ingen kan undandra sig, inte ens de som brister i skattemoral. Alla drar nytta av försvarets krigsavhållande/-fredsbevarande förmåga. Härav följer också att det kan bli speciellt viktigt att sanktionera gratispassagerare. Förutsättningarna för enskilda personers uppoffringar undermineras i den utsträckning som vederbörande uppfattar sig medvetet exploaterade. Försöker alla undandra sig sitt ansvar, ändras de konstanta villkoren och hela

företaget omöjliggörs. Kollektiv kraftsamling förvandlas till gemensam vanmakt.

Den allmänna värnplikten är enligt detta synsätt en integrerad del av den svenska nationalstatliga legitimeringen. Det försvarsalternativ som består i en professionell armé har diskuterats, men hitintills avfärdats i svensk debatt. En numerärt mindre, men professionell kår får då den politiska majoritetens uppdrag att kostnadseffektivt sköta gränsbevakning och striden med en motståndare.

Å andra sidan är försvarets dagliga verksamhet kanske mer än någon annan offentlig verksamhet präglad av privatekonomiska kategorier. Ofta förefaller de ha utvecklats inom det fordianska industrisamhället. Begrepp som produktion, prestationer, kvalitetssäkring, investeringar, avkastningskrav, etc. används flitigt. Varje liten komponent i en komplex helhet bryts ned i enskilda prestationer. Försvarets myndighetsstrukturer genomsyras av företagsekonomiska begrepp som effektivitet och målgrupper. Resultatredovisningen skall inte bara ge tillståndsbeskrivningar av krigs- och grundorganisationer. De skall också lämna översiktliga produktions- och ekonomiredovisningar.[64] Försvarsindustrin tänker i produktdesigns som riktar sig till privata likaväl som offentliga kunder. Även tjänsteproduktionen har alltmer börjat åsättas ett alternativvärde.

Den privata och politiska organisationen

Försvarets egen styrdoktrin tar, som tidigare kommenterats, fasta på dirigentens taktpinne. Försvarsmakten får produktionsuppdrag av-

[64] Budgethandboken, anslagsframställning s 75 Stockholm (1990) Försvarsdepartementet

ledda från politiskt fastlagda mål. Den är en organisation som svarar på styrimpulser som fastlagts genom en politisk process. Den påförs också legitimitet genom detta uppdragstagande. I detta avseende avviker försvarsmaktens villkor från företagens, trots de ekonomiska styrbegreppens roll. De förutsättningar och ledningsförhållanden som styr organisationsväsendet och folkrörelserna är också de av en helt annan karaktär. Företaget som organisation, däremot, svarar på signaler som förmedlas via marknadsmekanismen. Företaget reagerar på de enskilda köparnas preferenser, som uttrycks genom behov och därtill svarande betalningsvilja. Ändrade efterfrågemönster kan ställa företaget inför krav på produktanpassning och trolöshet visavis gamla kunder och deras behov. För ett företag kan produktinnovationer vara en nyckel till framgång och organisatoriska arv vara hämmande.

Om man bortser från internationella krissituationer som ställer krav på operativa insatser, har försvarsmakten normalt lång förvarningstid. Uppdragsgivarna behöver formulera ståndpunkter genom politiska processer, debatt, partirådslag och voteringar. Den kan inte skifta kunder och det tar tid att ställa om. Försvaret kan förväntas se risker med produkter som inte intrimmas i organisationen; systemberoendet multiplicerar de kostnader som dålig konsumentrådgivning kan medföra. Försiktighet snarare än risktagning premieras.

Några storskaliga omstruktureringar

Här skall två exempel ges på erfarenheter av strukturomvandlingar. En storskalig process som rört sig från traditionellt statligt ägande via det blandekonomiska landskapet till den mer privata sfären

utgörs av Procordia, f.d. Statsföretag. Det andra exemplet utgörs av Götaverken, ett anrikt företag som gått den omvända vägen.

"Att skjuta medan duvan lyfter"

I början av 80-talet stod det klart att gamla Statsföretag behövde förnyas. Den nytillträdade näringsministern med ansvar för statliga företag blev Roine Carlsson. Kort efter utnämningen lades en proposition om rekonstruktionen. I Lars Östmans studie av processen karaktäriserades ministerns handlag med att leda en verksamhet som "ett sätt som kanske är mera typiskt för många företag än för politiska organisationer".

Efter den finansiella rekonstruktionen stod koncernen inför problemet att återhämta sig och konsolidera verksamheten. Ansvarig för omdaningen blev Sören Gyll. Efter några månader formulerades ändringsstrategin: "Vi kommer att försöka implementera förändringarna i takt med att vi fått tillräckliga underlag och avser inte att vänta på att någon plan skall vara färdig vid en viss tidpunkt. Principen från min sida är att 'jag skjuter när duvan lyfter'"[65]

En serie återkommande strategidagar anordnades därefter. De samlade tjugotalet centralt placerade chefer. Kretsen av deltagare vidgades så småningom. Upplägget på sammankomsterna var likartat. På basis av konsultrapporter och grupparbeten diskuterades idéer och möjligheter. Något senare lades en "preliminär struktur-

[65] Östman, L (1994) Procordia . Visioner och handlingar på vägen från Statsföretag till nya Pharmacia. Malmö: Liber Hermods

skiss" fram. Delförslag lades fram vid olika tillfällen "när de beretts tillräckligt". Avsikten hade aldrig varit att skapa ett omfångsrikt och välformulerat skriftligt program att verkställas i sin helhet när det väl förelåg. Till grund för ändringsprocessen lades emellertid ett s.k. arbetsdokument som identifierade budskapet. Sju styrande principer formulerades som täckte såväl "hårda" som "mjuka" lednings- och samordningsproblem. De sju "S"-en täckte *strategi, struktur och system* liksom *skicklighet, stab, stil* och *"suveräna mål"*, en feltolkad översättning av konsultidén "shared values". Med hjälp av sådana ledstjärnor diskuterades struktur-, renodlings-, avknoppings- och lönsamhetsfrågor på koncern- och företagsnivå. Successivt ökades uppmärksamheten för de mjuka principerna.

Frågeställningarna förankrades genom deltagande i seminarier och mer socialt inriktade sammankomster såväl hos olika chefer och ledande anställda som hos utomstående berörda intressenter. Enligt Gylls filosofi var det väsentligt att såväl professionellt som socialt motivera medarbetarna. Därigenom erhölls gynnsamma betingelser för igångssättandet av en omdaning som beskrevs som ett stafettlopp. Östmans sammanfattande omdöme är "att formuleringarna i vare sig det ena eller det andra policydokumentet avvek särskilt radikalt från vad som förekom eller förekommer i andra liknande koncerner. Man kan t.o.m. hävda att skriftliga policys i flera fall inte avvek ens särskilt mycket till det yttre från vad som förekommit i det gamla Statsföretag. *Vad som skiljde var handlaget och energin i genomförandet*".[66]

När processen kommit tillräckligt långt, och en mer konsoliderad position uppnåtts, inleddes ett sökande efter "gemensamma

[66] ibid. s 35

visioner". På den basen skapades en koncentration till tre sektorer: vård, service och konsumentprodukter. En aktiv fas av börsintroduktion, internationell positionering och förvärv inleddes mot den senare delen av 80-talet.

Företagsmyters betydelse

I en studie av Götaverken behandlar Arne Söderbom omvandlingen av ett storföretag som saknar hemmamaknad. Beroendet av faktorer som internationella konjunkturer och långsiktiga samhällstrender är stort. Ett hundrafemtio år gammalt företag utsätts för perioder av evolutionär utveckling och återkommande störningar i form av marknadskollapser eller nya teknologier. Krissituationer ställer krav på omtänkanden och stora omläggningar av produktionsinriktningen. Götaverken genomgick en omdaning från traditionellt skeppsvarv till bli världsledande tillverkare av fartyg enligt löpande bandsprincipen. När denna marknad försvann i början av 70-talet följde en privatstatlig affärsutvecklingsfas, och anpassning till produktion för offshore industrin. Därefter påbörjades en bantning som resulterade i ett kunskapsföretag och ett rederi. Varje omvandling ledsagades av att en företagsmyt eller snarare en företagssyn artikulerades. Den har en strategisk betydelse som bas för organisationens handlande, och kan i sig verka som en restriktion på insiktsfullheten. [67]

Omorienteringsfasen har normalt påtvingats av en yttre händelse, som leder till s.k. strukturell insikt. En ny, men viktig mytbildning

[67] Söderbom, A (1995) Förändringsförloppet i ett storföretag. Göteborg: BAS

uppstår som rättfärdigar den nya kursen. Normalt är också uppkomsten av en sådan strukturinsikt gynnsam för introduktionen av nya grepp: de utgör ett formativt ögonblick.

En skicklig och dynamisk ledning kan kapitalisera på sådana "strukturella insikter". En förutsättning är dock att problemkognition och åtgärder stämmer överens och att inte kontinuiteten i de lagringar av handlingsvana och rutin som finns i organisationen, tar överhanden. Fasen befästes i bästa fall i ett nytt framgångsskede. Framgången kan mätas på olika sätt, exempelvis genom ökad lönsamhet, marknadsexpansion och genomslag för specifika vinnande produkter. Även denna fas kan ge upphov till sin egen myt.

Framgångar varar emellertid inte för evigt. Götaverken har utsatts för återkommande cykler av expansion och stagnation. Nedgångsskedena ses som långsamma inlärningsperioder, som leder till förmåga att bemästra normala variationer i förutsättningarna. Detta "konjunkturella handlande" är emellertid känsligt då det kan leda till att överlevnadsmålet prioriteras till kostnaden av en "permanent felande verksamhet". Det antyds att uppkomsten av ett sådant överlevnadsmål hängde samman med en outsagd förväntan på statliga ingrepp från 70-talet och senare i den händelse något gick snett.

En omprövning av en sådan rogivande spelregel kan vara ett incitament som är starkt nog för att ändra organisations- och företagsmyten. I detta skede ställs frågan om erforderlig ledar- och ledningskapacitet finns, på sin spets.

Slutord

Detta kapitel har behandlat en mängd olika perspektiv på LEMO. De olika stadierna i offentliga beslutsprocesser har schematiskt beskrivits. Frågan om krigsmaktens ledningproblem har inte haft något genomslag i opinions- eller partipolitik. Däremot har hela utredningen haft en strategisk betydelse för att anpassa försvaret till nya inre och yttre ramvillkor.

En genomgång av litteraturen påvisade vad som är vanligt och mindre vanligt tillvägagångssätt i regeringens styrning av förändringar i statsförvaltningen. Några riktigt bra motsvarigheter till LEMO-processen kunde inte upptäckas hos andra myndigheter och sektorer. Av bl.a. detta skäl riktades uppmärksamhet mot försvarssektorns och försvarsmaktens speciella villkor och ställning i den politiska processen. Ett huvudresultat av granskningen är att det är dessa förutsättningar som i hög utsträckning präglat LEMO-utredningens arbete.

Inledningsvis ställdes frågan: vilken föreställning om politiska beslutsprocesser och förvaltningen motsägs av LEMO:s prestationer? Vidare antogs utredningen ha introducerat nya grepp, som avvek från tidigare erfarenheter av offentligt ändringsarbete.

Granskningen har givit vid handen att försvarsbyråkratin inte har bjudit nämnvärt motstånd mot en forcerad ändring av sina arbetsvillkor. De förändringshämmande trögheter och organisatoriska motkulturer som enligt en konventionell uppfattning finns inbyggd i förvaltningen, och som kunde förväntas bjuda motstånd vid extern påverkan, övervanns. Försvaret ställde upp på de nya styrimpulserna. Organisationen anpassade sig till ett nytt tänkande. Slutsatsen är att själva ändringsprocessen i sig varit en faktor som påverkat

utfallet. En paradox ligger i att omläggningen inte styrts på det sätt som det försvarspolitiska ledningssystemet självt anbefaller.

Rationell måluppfyllelse har uppnåtts genom en bearbetning av attityder och synsätt och genom ett utnyttjande av organisationens egen styrretorik. Den synoptiska planeringsmyten kunde mycket väl ha uppfattats som en hämsko mot fortlöpande ändringsbeslut.

Arbetsmetodiken och en mängd andra omständigheter medverkade till att skapa LEMO:s avvikande drag. Mandatets breda utformning och den relativa handlingsfriheten för utredaren framstår som två anmärkningsvärda inslag i utredningar av LEMO:s begränsade format. Genomgången har också understrukit vilken betydelse det obrutna ledarskapet ägde för ändringsprocessen.

Politiskt organiserade processer styckas ofta upp i delbeslut. Ändringarna kan störas av motsägelsefulla impulser och ryckiga besked. De yttre politiska styrbetingelserna har i detta fall underlättat snarare än intervenerat i förloppet.

Nytt var att budskapet – krigsorganisationens styrande återverkan på fredsläget – blev en sammanhållande kraft för hela ändringsprocessens rörelseriktning. Iakttagelsen är desto intressantare, eftersom denna kärntanke ingalunda är ny. Närmast rituellt har genom åren åtföljt försvarsmaktens ledningsfrågor. Betydelsen av en strategisk idé, förankringen av ett gemensamt synsätt hos kärngrupper, och den snabba verkställigheten av överenskomna riktlinjer är alla drag som visar stor släktskap med förändringsförlopp hos storföretag.

Utomordentligt goda liknelser kan dras med den process som styrde Statsföretags omvandling till Procordia. Även i det fallet valde statsrådet att styra på armlängds avstånd, medan däremot stor frihet gavs för samspelet mellan ändringsledning, berörda företag

och övriga intressenter. Genomgången medger inte slutsatser om denna ändringsmetodik blivit allmänt förhärskande i koncernstora strukturändringar. Det förefaller emellertid vara en generell regel att flertalet stora organisationer kan vitaliseras av att ett cykliskt återkommande ändringstryck uppträder och att ledningsfrågan är av central betydelse för framgången med den fortsatta anpassningen.

Inlån av nya synsätt från privata företagsledningar och ekonomiskt–rationella styrmetoder präglar mycket av försvarsorganisationen. Dock har de en gräns: de upphäver ingalunda försvarets offentliga karaktär och försvarets myndighetsstatus. Förutsättningar saknas för försvaret att, som vissa fotlösa företagsetableringar, med hjälp av nya ledstjärnor helt skifta ut prestationens kärninnehåll.

Tvärtom, studien har understrukit att organisationsfrågorna inom den högre försvarsmakten utgör ett integrerat helt. Sedan länge har de behandlats i ett sammanhang. Den historiska genomgången bekräftar att försvarets ledningsfrågor bär på en mycket speciell delproblematik som sällan återkommer i omvandlingen av andra organisationer. Frågorna om försvarsmaktens ledning i krig är varken organisatoriskt eller reellt helt frikopplade från problemen med rikets civila styre i fred, i dess allra innersta krets.

Bilaga 1

Utredningens betänkanden

SOU 1995:129 *En styrande krigsorganisation*. Målanalys.

SOU 1996:96 *Strukturförändring och besparing*. En uppföljning av genomförda förändringar inom försvarets ledningsorganisation.

SOU 1996:97 *Effektivare försvarsfastigheter!* Utvärdering av en reform.

SOU 1996:98 *Vem styr försvaret?* Utvärdering av effekterna av LEMO-reformen.

SOU 1996:99 *Avveckling med inlärning*. Erfarenheter från LEMO-reformens avveckling av personal.

SOU 1996:123 *Iakttagelser och förslag efter omstruktureringen av försvarets ledning och stöd.*

Underlagsrapporter

Under hösten 1996 publiceras följande bilagor till slutbetänkandet:

SOU 1996:130

- Rapport 1. *De två kulturerna.*
  Om den civila och militära sektorns försök att styra varandra under fyra sekler. (Uppsatser av historikerna Klaus Richard Böhme, Bo Huldt och Kent Zetterberg samt statsvetaren Carl-Einar Stålvant).

SOU 1996:131

- Rapport 2. *Extern värdering av hot och förmåga.*
  Mätnings- och organisationsaspekter på statsmakternas styrning av försvaret. (En rapport av FOA: Karakteristik av det militära försvarets förmåga samt en rapport av Carl Johan Dahlman: Analytical Support for Defense. American Foundations and Swedish Applications).

SOU 1996:132

- Rapport 3. *Det stora och snabba greppet.*
  Hur LEMO-reformen omstrukturerade försvarssektorn. (Innehåller en redogörelse för LEMO-reformens metodik och hur denna påverkade resultaten, utarbetad av UTFÖR:s sekretariat).
- Rapport 4. *Uppdragsstyrning och ägarstyrning.*
  (Innehåller sammanställning av en konsultrapport om uppdragsstyrningen gentemot FMV, beskrivningar av uppdragsstyrningens former generellt inom Försvarsdepartementets område samt en rapport från Statskontoret om styrning av 1 000-kronorsmyndigheter.)
- Rapport 5. *Privatisering eller bara bolagisering?*
  (Innehåller konsultrapporter om privatiseringen av Försvarets datacenter och Försvarets mediecenter samt en beskrivning utarbetad av sekretariatet om Confortia AB – bolagiseringen av FortF:s projektering och byggadministration.)

Dessutom tillkommer en engelsk sammanfattning av UTFÖR:s samtliga betänkanden.

UTFÖR:s uppdrag och arbete

Genom beslut den 12 januari 1995 bemyndigade regeringen chefen för Försvarsdepartementet, Thage G Peterson, att tillkalla en särskild utredare för att genomföra en uppföljning och utvärdering av genomförda och pågående strukturförändringar inom Försvarsdepartementets verksamhetsområde.

Uppdraget syftar, enligt direktiven (1995:4, se bil. 2) till att belysa om avsedda resultat har uppnåtts, dvs. effekter på verksamhet, kostnader och kvalitet. I uppdraget ingår även att utvärdera vilka effekter på myndigheternas organisation m.m. som strukturförändringarna fått. Om utvärderingen visar eller pekar på att effekterna på verksamheten avviker från statsmakternas intentioner med strukturförändringarna, skall utredaren analysera orsaken till avvikelserna och lämna förslag till åtgärder som förbättrar måluppfyllelse och korrigerar inriktningen. Slutligen skall utredaren dokumentera och utvärdera organisation och val av arbetssätt för strukturförändringarna samt vilka effekter det valda arbetssättet fått på resultat av omstruktureringarna.

Med stöd av detta bemyndigande tillkallade departementschefen som särskild utredare generaldirektören Lars Jeding. Som sakkunniga förordnades departementsråden Birgitta Heijer och Ann-Sofie Löth, planeringschefen Dan Ohlsson och departementssekreteraren Katrin Westling Palm. Vidare har följande förordnats som experter: revisionschefen Inge Danielsson, organisationsdirektören Marja Lemne, fil kand Björn Sylvén, departementssekreteraren Ulrika Lindström, överste 1 gr. Svante Kristensson, avdelningschefen Sven Rune Frid, pol mag Christer Åkersten, fil kand Anders Bauer och departementssekreterare Erik Kärnekull. Dan Ohlsson entledigades i samband med utnämning till statssekreterare och Katrin Westling Palm förordnades som expert i samband med utnämning till biträdande kronodirektör.

Till sekreterare förordnades ekon dr Arne Granholm (huvudsekreterare), avdelningsdirektören Kristina Eklund och ämnessakkunnige Sten Johansson. Den senare har tjänstgjort i FN-uppdrag september 1995–april 1996. Till biträdande sekreterare förordnades Lena Niesink.

Utredningen har antagit namnet Utvärderingen av försvarets ledning och struktur (UTFÖR).

Utredaren och de sakkunniga samt vissa av experterna har t.o.m. 3 september 1996 haft 13 sammanträden. Vidare har utredaren och sekretariatet sammanträtt 5 gånger med Försvarsdepartementets chefer med information om utredningsläget.

Chefen för Försvarsdepartementet förordnade den 22 januari 1996 följande personer att ingå i UTFÖR:s referensgrupp för militära lednings- och organisationsfrågor:

f.d. generaldirektör Per Borg
generaldirektör Hans Dellner
f.d. generaldirektör Ingvar Ehrling
generallöjtnant Lars-Erik Englund
general Bengt Gustafsson
överste 1 gr. Stefan Furenius
generalmajor Krister Larsson
generaldirektör Lennart Myhlback
f.d. generaldirektör Gunnar Nordbeck
f.d. generaldirektör Lars Bertil Persson
viceamiral Per Rudberg.

Gruppen har t.o.m. september 1996 sammanträtt fyra gånger. Delar av utredningens underlagsmaterial har presenterats för gruppen, som delat med sig av erfarenheter och synpunkter men givetvis inte kan göras ansvariga för utredningens slutsatser.

Utöver sekretariat och experter har även ett tiotal konsulter inom olika specialområden anlitats samt tre historiker knutna till Militärhögskolan.

Utvärderingen har byggt på studium av dokument, på muntliga intervjuer, på enkäter och på överläggningar med de berörda myndigheternas ledningar. Mer än 600 personer har därvid lämnat

synpunkter muntligen eller skriftligen. Förslag till eventuella korrigeringar av inriktningen har i enlighet med direktiven lämnats till berörda myndigheter och organ för synpunkter före överlämnandet till Försvarsdepartementet, vilket resulterat i tio yttranden som anges i betänkandet.

Bilaga 2

Kommittédirektiv

Uppföljning av strukturförändringar inom Försvarsdepartementets verksamhetsområde

Beslut vid regeringssammanträde den 12 januari 1995

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare tillkallas med uppgift att genomföra en uppföljning och utvärdering av genomförda och pågående strukturförändringar inom Försvarsdepartementets verksamhetsområde.

Bakgrund

Sedan ett antal år har den svenska statsförvaltningen genomgått en omfattande förnyelse om omstrukturering. Inom Försvarsdepartementets verksamhetsområde har förändringsarbetet inneburit att i princip all verksamhet har varit föremål för utredning eller verksamhetsöversyn.

I proposition (1990/91:102), Verksamhet och anslag inom totalförsvaret 1991/92, avsnitt 2.4 redovisades en sammanhållen målsättning och inriktning för utvecklings- och omstruktureringsarbetet inom Försvarsdepartementets område.

I därpå följande kompletteringsproposition (prop. 1990/91:150, del II) presenterades ett samlat program för minskning av den statliga administrationen. För Försvarsdepartemenetets del redovisades ett tiotal områden som föreslogs bli föremål för omställning och minskning. Översyn av totatlförsvarets ledningsorganisation, översyn och omprövning av myndighetsstrukturen samt översyn av forskningsverksamheten är tre av de mest omfattande och principiella områdena som presenteras i programmet.

Som en följd av statsmakternas beslut om strukturförändringar och om besparingar inom den statliga administrationen tillsattes med början år 1991 inom Försvarsdepartementet ett antal utredningar och inleddes vissa översyner. Häri ingick bl.a. Utredningen om lednings- och myndighetsstrukturen inom försvaret (LEMO), Försvarsforskningsutredningen (FFU), översyn av Flygtekniska försöksanstalten och en översyn av nämnderna inom Försvarsdepartementets område samt ett uppdrag till Statskontoret att göra översyner av Krigsarkivet och museiverksamheten inom departementets verksamhetsområde. Till detta kommer de översyner av totalförsvarets pliktpersonal som gjorts av Frivilligutredningen och Pliktutredningen.

Utredningarna och översynerna har resulterat i ett antal betänkanden/skrivelser m.m. med förslag till omstruktureringar som lämnats till regeringen. Beslut har sedermera fattats av regeringen eller i förekommande fall av riksdagen.

Den 1 juli 1994 var de flesta strukturförändringar inom Försvarsdepartementets verksamhetsområde genomförda. De förändringar som gäller det civila försvaret genomförs dock den 1 juli 1995, så även inrättandet av Totalförsvarets pliktverk.

Strukturförändringarna inom Försvarsdepartementets verksamhetsområde har varit omfattande och tiden från utredning till genomförande har varit kort. Dessa faktorer har gjort det nödvän-

digt att fmna relativt okonventionella metoder i flera av strukturförändringarnas faser. Bl.a. kan nämnas LEMO:s utredningsmetod som innebar att förslagen så långt möjligt förankrades hos myndigheter, intressenter, riksdagspartier och departementsledning m.fl. innan de lämnades till regeringen, vilket i sin tur gjort att genomförandet kunnat bli relativt okomplicerat. För inrättandet av den nya myndigheten Försvarsmakten bildades en särskild myndighet med uppgift att förbereda organiserandet av den nya myndigheten. För att nå en så enhetlig hantering som möjligt av de avvecklingsfrågor som blev följden av nedläggningen av myndigheter, bildades också en särskild avvecklings-myndighet med uppgift att samlat svara för huvuddelen av avvecklingsuppgifterna.

I 1994 års budgetproposition har regeringen anmält att en systematisk uppföljning av genomförda strukturförändringar bör ske. Vidare anger regeringen att underlaget för riksdagens och regeringens uppföljning av organisations- och strukturförändringar behöver förbättras. Statskontoret har därför fått i uppdrag att medverka i systematisk uppföljning av organisations- och strukturförändringar inom statsförvaltningen.

Chefen för Försvarsdepartementet beslutade i mars 1994 att en uppföljning och utvärdering av genomförda och pågående strukturförändringar inom Försvarsdepartementets verksamhetsområde skulle genomföras. En arbetsgrupp tillsattes (Fö 1994:A) med uppdrag att dels dokumentera hela omstruktureringsarbetet fr.o.m. budgetpropositionen 1991 och kompletteringspropositionen 1991 t.o.m. den 1 juli 1994, dels lämna förslag till hur en samlad utvärdering av effekterna av genomförda omstruktureringar skulle kunna genomföras.

Statskontoret har biträtt arbetsgruppen och på uppdrag av arbetsgruppen dokumenterat hela strukturförändringsprocessen från budgetpropositionen 1991 till 1 juli 1994. För att få underlag till hur en utvärdering av strukturförändringarna skulle kunna genom-

föras har arbetsgruppen inhämtat olika förslag till uppläggning från Försvarets forskningsanstalt, Statskontoret och Statsvetenskapliga institutionen vid Stockholms universitet. Arbetsgruppen föreslår att en särskild utredare tillsätts med uppgift att genomföra en uppföljning och utvärdering av genomförda strukturförändringar inom Försvarsdepartementets område.

Uppdraget

Uppdraget att följa upp och utvärdera strukturförändringar inom Försvarsdepartements verksamhetsområde skall omfatta tre delar.

1. En samlad uppföljning skall göras som belyser om avsedda resultat har uppnåtts. Med resultat avses här effekter på verksamhet, kostnader och kvalitet. Målen uttrycks i regeringens direktiv till respektive utredning och i regeringens propositioner med förslag till riksdagen om strukturförändringarna.

2. I uppdraget ingår att utvärdera vilka effekter på verksamheten, myndigheternas organisation m.m. som strukturförändringarna fått. Om utvärderingen visar eller pekar på att effekterna på verksamheten avviker från statsmakternas intentioner med strukturförändringarna, skall utredaren analysera orsaken till avvikelserna och lämna förslag till åtgärder som förbättrar måluppfyllelsen och korrigerar inriktningen.

3. Den tredje delen av uppdraget innebär att utredaren skall dokumentera och utvärdera organisation och val av arbetssätt för strukturförändringarna. Med tanke på omfattningen av strukturförändringarna och den relativt korta tid som de genomförts på samt det sätt som utredningarna har bedrivits på är det av vikt att även studera det arbetssätt som valts för att genomföra omstruktureringarna och att belysa vilka effekter det valda arbetssättet fått på resultatet av omstruktureringarna.

Utredningsarbetet skall bedrivas av en särskild utredare och organiseras på ett sådant sätt att det kan lämnas deluppdrag och delstudier till myndigheter, organisationer, forskare m.fl. För det ändamålet kommer de förslag till uppläggning av utvärderingen som den särskilda arbetsgruppen vid Försvarsdepartementet inhämtat från FOA, Statskontoret och Statsvetenskapliga institutionen vid Stockholms universitet att överlämnas till utredaren, liksom Statskontorets kartläggning av genomförda strukturförändringar. Riksrevisionsverkets (RRV) granskning av strukturförändringarna vid några av de berörda myndigheterna samt RRV:s revisionsutlåtanden bör också uppmärksammas av utredaren.

De flesta av strukturförändringarna inom Försvarsdepartementets verksamhetsområde gäller från den 1 juli 1994. I vissa fall sker genomförandet dock inte förrän 1 juli 1995. Flera av de effekter som förväntas kommer dessutom inte att kunna studeras förrän tidigast hösten 1995. Med tanke på detta skall utredaren successivt rapportera resultatet av uppföljningen och utvärderingen. De förslag till eventuella korrigeringar av inriktningen som utredaren kan komma att lämna skall överlämnas till Försvarsdepartementet när utredaren finner det lämpligt och efter det att berörda myndigheter och organ fått tillfälle att lämna synpunkter. Utredaren skall dessutom inledningsvis redovisa val av uppläggning m.m. för utredningsarbetet.

Utredaren skall i berörda delar beakta direktiven till samtliga kommittéer och särskilda utredare att pröva offentliga åtaganden (Dir. 1994:23).

Arbetet bör vara avslutat senast den 1 juli 1996.

(Försvarsdepartemenetet)

Statens offentliga utredningar 1996

Kronologisk förteckning

1. Den nya gymnasieskolan - hur går det? U.
2. Samverkansmönster i svensk forskningsfinansiering. U.
3. Fritid i förändring. Om kön och fördelning av fritidsresurser. C.
4. Vem bestämmer vad? EU:s interna spelregler inför regeringskonferensen 1996. UD.
5. Politikområden under lupp. Frågor om EU:s första pelare inför regeringskonferensen 1996. UD.
6. Ett år med EU. Svenska statstjänstemäns erfarenheter av arbetet i EU. UD.
7. Av vitalt intresse. EU:s utrikes- och säkerhetspolitik inför regeringskonferensen. UD.
8. Batterierna - en laddad fråga. M.
9. Om järnvägens trafikledning m.m. K.
10. Forskning för vår vardag. C.
11. EU-mopeden. Ålders- och behörighetskrav för två- och trehjuliga motorfordon. K.
12. Kommuner och landsting med betalningssvårigheter. Fi.
13. Offentlig djurskyddstillsyn. Jo.
14. Budgetlag - regeringens befogenheter på finansmaktens område. Fi.
15. Union för både öst och väst. Politiska, rättsliga och ekonomiska aspekter av EU:s sjätte utvidgning. UD.
16. Förankring och rättigheter. Om folkomröstningar, utträdesrätt, medborgarskap och mänskliga rättigheter i EU. UD.
17. Bättre trafik med väginformatik. K.
18. Totalförsvarspliktiga m95. Förslag om jobb/studier efter muck, bostadsbidrag, dagpenning, försäkringar. Fö.
19. Sverige, EU och framtiden. EU 96-kommitténs bedömningar inför regeringskonferensen 1996. UD.
20. Samordnad rollfördelning inom teknisk forskning. U.
21. Reform och förändring. Organisation och verksamhet vid universitet och högskolor efter 1993 års universitets- och högskolereform. U.
22. Inflytande på riktigt - Om elevers rätt till inflytande, delaktighet och ansvar. U.
23. Kartläggning och analys av den offentliga sektorns upphandling av varor och tjänster med miljöpåverkan. N.
24. Från Maastricht till Turin. Bakgrund och övriga EU-länders förslag och debatt inför regeringskonferensen 1996. UD.
25. Från massmedia till multimedia - att digitalisera svensk television. Ku.
26. Ny kurs i trafikpolitiken + Bilagor. K.
27. En strategi för kunskapslyft och livslångt lärande. U.
28. Det forskningspolitiska landskapet i Norden på 1990-talet. U.
29. Forskning och Pengar. U.
30. Borgenärsbrotten - en översyn av 11 kap. brottsbalken. Fi.
31. Attityder och lagstiftning i samverkan + bilagedel. C.
32. Möss och människor. Exempel på bra IT-användning bland barn och ungdomar. SB.
33. Banverkets myndighetsroll m.m. K.
34. Aktiv arbetsmarknadspolitik + expertbilaga. A.
35. Kriminalunderrättelseregister DNA-register. Ju.
36. Högskola i Malmö. U.
37. Sveriges medverkan i FN:s familjeår. S.
38. Nationalstadsparker. M.
39. Rapport från klimatdelegationen 1995. Klimatrelaterad forskning. M.
40. Elektronisk dokumenthantering. Ju.
41. Statens maritima verksamhet. Fö.
42. Demokrati och öppenhet. Om folkvalda parlament och offentlighet i EU. UD.
43. Jämställdheten i EU. Spelregler och verklighetsbilder. UD.
44. Översyn av skatteflyktslagen. Reformerat förhandsbesked. Fi.
45. Presumtionsregeln i expropriationslagen. Ju.
46. Enskilda vägar. K.
47. Cirkelsamhället. Studiecirklars betydelser för individ och lokalsamhälle. U.
48. Shaping Sustainable Homes in an Urbanizing World. Swedish National Report for Habitat II. N.
49. Regler för handel med el. N.
50. Förbud mot vapen på allmän plats m.m. Ju.
51. Grundläggande drag i en ny arbetslöshetsförsäkring - alternativ och förslag. A.
52. Precisering av handelsändamålet i detaljplan. M.
53. Kalkning av sjöar och vattendrag.M.
54. Kooperativa möjligheter i storstadsområden. S.
55. Sverige, framtiden och mångfalden. A.
55. På väg mot egenföretagande. A.
55. Vägar in i Sverige. A.
56. Hälften vore nog - om kvinnor och män på 90-talets arbetsmarknad. A.
57. Pensionssamordning för svenskar i EU-tjänst. Fi.
58. Finansieringen av det civila försvaret. Fö.

KUNGL. BIBLIOTEKET STOCKHOLM

Statens offentliga utredningar 1996

Kronologisk förteckning

59. Europapolitikens kunskapsgrund. En principdiskussion utifrån EU 96-kommitténs erfarenheter. UD.
60. Miljö och jordbruk. Om EU:s miljöregler och utvidgningens effekter på den gemensamma jordbrukspolitiken. UD.
61. Olika länder - olika takt. Om flexibel integration och förhållandet mellan stora och små stater i EU. UD.
62. EU, konsumenterna och maten - Förväntningar och verklighet. Jo.
63. Medicinska undersökningar i arbetslivet. A.
64. Försäkringskassan Sverige - Översyn av socialförsäkringens administration. S.
65. Administrationen av EU:s jordbrukspolitik i Sverige. Jo.
66. Utvärderat personval. Ju.
67. Medborgerlig insyn i kommunala entreprenader. Fi.
68. Några folkbokföringsfrågor. Fi.
69. Kompetens och kapital + bilaga. N.
70. Samverkan mellan högskolan och näringslivet. N.
71. Lokal demokrati och delaktighet i Sveriges städer och landsbygd. In.
72. Rättspsykiatriskt forskningsregister. S.
73. Svensk kärnteknisk tillsynsverksamhet. Volym 1 - En granskning. M.
73. Swedish Nuclear Regulatory Activities. Volume 1 - An Assessment. M.
74. Svensk kärnteknisk tillsynsverksamhet. Volym 2 - Faktaredogörelser. M.
74. Swedish Nuclear Regulatory Activities. Volume 2 - Descriptions. M.
75. Värden i folkhögskolevärlden. U.
76. EU:s regeringskonferens - procedurer, aktörer, formalia. Sammanfattning av ett seminarium i april 1996. UD.
77. Utländska försäkringsgivare med verksamhet i Sverige. Fi.
78. Elberedskapen. Organisation, ansvarsfördelning och finansiering. N.
79. Översyn av revisionsreglerna. Fi.
80. Viktigt meddelande Radio och TV i Kris och Krig. Ku.
81. Skydd för sparande i sparkasseverksamhet. Fi.
82. En översyn av luft- sjö- och spårtrafikens tillsynsmyndigheter. K.
83. Allmänt pensionssparande. S.
84. Ekobrottsforskning. Ju.
85. Egon Jönsson - en kartläggning av lokala samverkansprojekt inom rehabiliteringsområdet. S.
86. Utvecklad samordning inom det civila försvaret och fredsräddningstjänsten. Kartläggning, överväganden och förslag. Fö.
87. Tredimensionell fastighetsindelning. Ju.
88. Kameraövervakning. Ju.
89. Samverkan mellan högskolan och de små och medelstora företagen. N.
90. Sammanhållet studiestöd. U.
91. Den privata vårdens omfattning och framtida ersättningsformer - En översyn av de nationella taxorna för läkare och sjukgymnaster. S.
92. IT i miljöarbetet. M.
93. Ny yrkestrafiklagstiftning. K.
94. Nationell teleadresskatalog. K.
95. Botniabanan. K.
96. Strukturförändring och besparing. En uppföljning av genomförda förändringar inom försvarsmaktens ledningsorganisation. Fö.
97. Effektivare försvarsfastigheter! Utvärdering av en reform. Fö.
98. Vem styr försvaret? Utvärdering av effekterna av LEMO-reformen. Fö.
99. Avveckling med inlärning. Erfarenheter från LEMO-reformens avveckling av personal. Fö.
100. Ett nytt system för skattebetalningar. Del A. Ett nytt system för skattebetalningar. Del B. Författningsförslag, författningskommentarer och bilagor. Fi.
101. Kärnavfall - teknik och platsval. KASAMs yttrande över SKBs FUD-Program 95. M.
102. TUFF - Teckenspråksutbildning för föräldrar. U.
103. Miljöbalken. En skärpt och samordnad miljölagstiftning för en hållbar utveckling. Del 1 och 2. M.
104. Konsumentskydd på elmarknaden. C.
105. Att främja donationer till universitet och högskolor. U.
106. EU och Sverige - från Kiruna till Malmö. Sammanfattning av fyra regionala möten 1995-96. UD.
107. Union utan gränser - konsekvenser, möjligheter, problem. Sammanfattning av ett seminarium i november 1995. UD.
108. Konsumenterna och miljön. C.
109. Från åkerlotter till Paradis - ett delbetänkande från Utredningen om universitetsfastigheter m.m. angående överlåtelser och tomträttsupplåtelser av vissa högskolefastigheter. Fi.
110. Inför ett Svenskt kulturnät - IT och framtiden inom kulturområdet. Ku.

Statens offentliga utredningar 1996

Kronologisk förteckning

111. Bevakad övergång. Åldersgränser för unga upp till 30 år. C
112. Integrering av miljöhänsyn inom den statliga förvaltningen. M.
113. En allmän och aktiv försäkring vid sjukdom och rehabilitering. Del 1 och 2. S.
114. En körkortsreform. K.
115. Barnkonventionen och utlänningslagen. S.
116. Artikel 6 i Europakonventionen och skatteutredningen. Fi.
117. Expertrapporter från Skatteväxlingskommittén. Fi.
118. Station Stockholm Nord. K.
119. Lättnad i dubbelbeskattningen av mindre företags inkomster. Fi.
120. Högskolan i Malmö - Slutbetänkande. U.
121. Spår, miljö och stadsbild i centrala Stockholm. K.
122. Kunskapssyn och samhällsnytta i hantverkscirklar och hantverksutövande. U.
123. Iakttagelser och förslag efter omstruktureringen av försvarets ledning och stöd. Fö.
124. Miljö för en hållbar hälsoutveckling.
Betänkande. Förslag till nationellt handlingsprogram. S.
Bilaga 1. Miljörelaterade hälsorisker. S.
Bilaga 2. Aktörer och verktyg i miljöhälsoarbetet. S.
125. Droger i trafiken. Ju.
126. Doping i folkhälsoperspektiv. Del A och Del B. S.
127. Folkbildningens institutioner. U.
128. Skyddet av kulturmiljön. En översyn av kulturminneslagens bestämmelser om byggnader och kulturmiljöer, prästgårdar, kyrkstäder och ortnamn. Ku.
129. Den kommunala självstyrelsen och grundlagen. In.
130. De två kulturerna. Rapporter av Klaus Richard Böhme, Bo Huldt, Carl-Einar Stålvant samt Kent Zetterberg. Bilagor med underlagsmaterial till UTFÖR:s slutbetänkande SOU 1996:123. Fö.
131. Extern värdering av hot och förmåga. Bilagor med underlagsmaterial till UTFÖR:s slutbetänkande SOU 1996:123. Fö.
132. Det stora och snabba greppet. Om LEMO-reformens metoder och resultat. Bilagor med underlagsmaterial till UTFÖR:s slutbetänkande SOU 1996:123. Fö.

Statens offentliga utredningar 1996

Systematisk förteckning

Statsrådsberedningen

Möss och människor. Exempel på bra IT-användning bland barn och ungdomar. [32]

Justitiedepartementet

Kriminalunderrättelseregister
DNA-register. [35]
Elektronisk dokumenthantering. [40]
Presumtionsregeln i expropriationslagen.[45]
Förbud mot vapen på allmän plats m.m. [50]
Utvärderat personval. [66]
Ekobrottsforskning. [84]
Tredimensionell fastighetsindelning. [87]
Kameraövervakning. [88]
Droger i trafiken. [125]

Utrikesdepartementet

Vem bestämmer vad? EU:s interna spelregler inför regeringskonferensen 1996. [4]
Politikområden under lupp. Frågor om EU:s första pelare inför regeringskonferensen 1996. [5]
Ett år med EU. Svenska statstjänstemäns erfarenheter av arbetet i EU. [6]
Av vitalt intresse. EU:s utrikes- och säkerhetspolitik inför regeringskonferensen. [7]
Union för både öst och väst. Politiska, rättsliga och ekonomiska aspekter av EU:s sjätte utvidgning. [15]
Förankring och rättigheter. Om folkomröstningar, utträdesrätt, medborgarskap och mänskliga rättigheter i EU. [16]
Sverige, EU och framtiden. EU 96-kommitténs bedömningar inför regeringskonferensen 1996. [19]
Från Maastricht till Turin. Bakgrund och övriga EU-länders förslag och debatt inför regeringskonferensen 1996. [24]
Demokrati och öppenhet. Om folkvalda parlament och offentlighet i EU. [42]
Jämställdheten i EU. Spelregler och verklighetsbilder. [43]
Europapolitikens kunskapsgrund. En principdiskussion utifrån EU 96-kommitténs erfarenheter. [59]
Miljö och jordbruk. Om EU:s miljöregler och utvidgningens effekter på den gemensamma jordbrukspolitiken. [60]
Olika länder - olika takt. Om flexibel integration och förhållandet mellan stora och små stater i EU. [61]
EU:s regeringskonferens - procedurer, aktörer, formalia. Sammanfattning av ett seminarium i april 1996. [76]
EU och Sverige - från Kiruna till Malmö. Sammanfattning av fyra regionala möten 1995-96. [106]
Union utan gränser - konsekvenser, möjligheter, problem. Sammanfattning av ett seminarium i november 1995. [107]

Försvarsdepartementet

Totalförsvarspliktiga m95. Förslag om jobb/studier efter muck, bostadsbidrag, dagpenning, försäkringar. [18]
Statens maritima verksamhet. [41]
Finansieringen av det civila försvaret. [58]
Utvecklad samordning inom det civila försvaret och fredsräddningstjänsten. Kartläggning, överväganden och förslag. [86]
Strukturförändring och besparing. En uppföljning av genomförda förändringar inom försvarsmaktens ledningsorganisation. [96]
Effektivare försvarsfastigheter! Utvärdering av en reform. [97]
Vem styr försvaret? Utvärdering av effekterna av LEMO-reformen. [98]
Avveckling med inlärning. Erfarenheter från LEMO-reformens avveckling av personal. [99]
Iakttagelser och förslag efter omstruktureringen av försvarets ledning och stöd. [123]
De två kulturerna. Rapporter av Klaus Richard Böhme, Bo Huldt, Carl-Einar Stålvant samt Kent Zetterberg. Bilagor med underlagsmaterial till UTFÖR:s slutbetänkande SOU 1996:123. [130]
Extern värdering av hot och förmåga. Bilagor med underlagsmaterial till UTFÖR:s slutbetänkande SOU 1996:123. [131]
Det stora och snabba greppet. Om LEMO-reformens metoder och resultat. Bilagor med underlagsmaterial till UTFÖR:s slutbetänkande SOU 1996:123. [132]

Socialdepartementet

Sveriges medverkan i FN:s familjeår. [37]
Kooperativa möjligheter i storstadsområden. [54]
Försäkringskassan Sverige - Översyn av socialförsäkringens administration. [64]
Rättspsykiatriskt forskningsregister. [72]
Allmänt pensionssparande. [83]
Egon Jönsson - en kartläggning av lokala samverkansprojekt inom rehabiliteringsområdet. [85]

Statens offentliga utredningar 1996

Systematisk förteckning

Den privata vårdens omfattning och framtida ersättningsformer – En översyn av de nationella taxorna för läkare och sjukgymnaster. [91]
En allmän och aktiv försäkring vid sjukdom och rehabilitering. Del 1 och 2. [113]
Barnkonventionen och utlänningslagen. [115]
Miljö för en hållbar hälsoutveckling.
Betänkande. Förslag till nationellt handlingsprogram. [124]
Bilaga 1. Miljörelaterade hälsorisker. [124]
Bilaga 2. Aktörer och verktyg i miljöhälsoarbetet. [124]
Doping i folkhälsoperspektiv. Del A och Del B. [126]

Kommunikationsdepartementet

Om järnvägens trafikledning m.m. [9]
EU-mopeden. Ålders- och behörighetskrav för två- och trehjuliga motorfordon. [11]
Bättre trafik med väginformatik. [17]
Ny kurs i trafikpolitiken + Bilagor. [26]
Banverkets myndighetsroll m.m. [33]
Enskilda vägar. [46]
En översyn av luft- sjö- och spårtrafikens tillsynsmyndigheter. [82]
Ny yrkestrafiklagstiftning. [93]
Nationell teleadresskatalog. [94]
Botniabanan. [95]
En körkortsreform [114]
Station Stockholm Nord. [118]
Spår, miljö och stadsbild i centrala Stockholm. [121]

Finansdepartementet

Kommuner och landsting med betalningssvårigheter. [12]
Budgetlag – regeringens befogenheter på finansmaktens område. [14]
Borgenärsbrotten – en översyn av 11 kap. brottsbalken. [30]
Översyn av skatteflyktslagen.
Reformerat förhandsbesked. [44]
Pensionssamordning för svenskar i EU-tjänst. [57]
Medborgerlig insyn i kommunala entreprenader. [67]
Några folkbokföringsfrågor. [68]
Utländska försäkringsgivare med verksamhet i Sverige. [77]
Översyn av revisionsreglerna. [79]
Skydd för sparande i sparkasseverksamhet. [81]
Ett nytt system för skattebetalningar. Del A.
Ett nytt system för skattebetalningar. Del B.
Författningsförslag, författningskommentarer och bilagor. [100]
Från åkerlotter till Paradis – ett delbetänkande från Utredningen om universitetsfastigheter m.m. angående överlåtelser och tomträttsupplåtelser av vissa högskolefastigheter. [109]
Artikel 6 i Europakonventionen och skatteutredningen. [116]
Expertrapporter från Skatteväxlingskommittén. [117]
Lättnad i dubbelbeskattningen av mindre företags inkomster. [119]

Utbildningsdepartementet

Den nya gymnasieskolan – hur går det? [1]
Samverkansmönster i svensk forskningsfinansiering. [2]
Samordnad rollfördelning inom teknisk forskning. [20]
Reform och förändring. Organisation och verksamhet vid universitet och högskolor efter 1993 års universitets- och högskolereform. [21]
Inflytande på riktigt – Om elevers rätt till inflytande, delaktighet och ansvar. [22]
En strategi för kunskapslyft och livslångt lärande. [27]
Det forskningspolitiska landskapet i Norden på 1990-talet. [28]
Forskning och Pengar. [29]
Högskola i Malmö. [36]
Cirkelsamhället. Studiecirklars betydelser för individ och lokalsamhälle. [47]
Värden i folkhögskolevärlden. [75]
Sammanhållet studiestöd. [90]
TUFF – Teckenspråksutbildning för föräldrar. [102]
Att främja donationer till universitet och högskolor. [105]
Högskolan i Malmö – Slutbetänkande. [120]
Kunskapssyn och samhällsnytta i hantverkscirklar och hantverksutövande. [122]
Folkbildningens institutioner. [127]

Jordbruksdepartementet

Offentlig djurskyddstillsyn. [13]
EU, konsumenterna och maten – Förväntningar och verklighet. [62]
Administrationen av EU:s jordbrukspolitik i Sverige. [65]

Arbetsmarknadsdepartementet

Aktiv arbetsmarknadspolitik + expertbilaga. [34]
Grundläggande drag i en ny arbetslöshetsförsäkring – alternativ och förslag.[51]
Sverige, framtiden och mångfalden. [55]
På väg mot egenföretagande. [55]

Statens offentliga utredningar 1996

Systematisk förteckning

Vägar in i Sverige. [55]
Hälften vore nog - om kvinnor och män på 90-talets arbetsmarknad. [56]
Medicinska undersökningar i arbetslivet. [63]

Kulturdepartementet

Från massmedia till multimedia - att digitalisera svensk television. [25]
Viktigt meddelande.
Radio och TV i Kris och Krig. [80]
Inför ett Svenskt kulturnät - IT och framtiden inom kulturområdet. [110]
Skyddet av kulturmiljön. En översyn av kulturminneslagens bestämmelser om byggnader och kulturmiljöer, prästgårdar, kyrkstäder och ortnamn. [128]

Näringsdepartementet

Kartläggning och analys av den offentliga sektorns upphandling av varor och tjänster med miljöpåverkan. [23]
Shaping Sustainable Homes in an Urbanizing World. Swedish National Report for Habitat II. [48]
Regler för handel med el. [49]
Kompetens och kapital + bilaga. [69]
Samverkan mellan högskolan och näringslivet. [70]
Elberedskapen. Organisation, ansvarsfördelning och finansiering. [78]
Samverkan mellan högskolan och de små och medelstora företagen. [89]

Civildepartementet

Fritid i förändring.
Om kön och fördelning av fritidsresurser. [3]
Forskning för vår vardag. [10]
Attityder och lagstiftning i samverkan + bilagedel. [31]
Konsumentskydd på elmarknaden. [104]
Konsumenterna och miljön. [108]
Bevakad övergång. Åldersgränser för unga upp till 30 år. [111]

Inrikesdepartementet

Lokal demokrati och delaktighet i Sveriges städer och landsbygd. [71]
Den kommunala självstyrelsen och grundlagen. [129]

Miljödepartementet

Batterierna - en laddad fråga. [8]
Nationalstadsparker. [38]
Rapport från klimatdelegationen 1995.
Klimatrelaterad forskning. [39]
Precisering av handelsändamålet i detaljplan. [52]
Kalkning av sjöar och vattendrag [53]
Svensk kärnteknisk tillsynsverksamhet. Volym 1 - En granskning. [73]
Swedish Nuclear Regulatory Activities. Volume 1 - An Assessment. [73]
Svensk kärnteknisk tillsynsverksamhet. Volym 2 - Faktaredogörelser. [74]
Swedish Nuclear Regulatory Activities. Volume 2 - Descriptions. [74]
IT i miljöarbetet. [92]
Kärnavfall - teknik och platsval. KASAMs yttrande över SKBs FUD-Program 95. [101]
Miljöbalken. En skärpt och samordnad miljölagstiftning för en hållbar utveckling. Del 1 och 2. [103]
Integrering av miljöhänsyn inom den statliga förvaltningen. [112]