



Självständigt arbete (15 hp)

Författare		Program/Kurs						
Mj Carl Bergqvist		SA inför HSU 14-16						
Handledare								
		Antal ord: 13990						
<table border="1"> <tr> <td>Fil.dr Linda Johansson</td> <td>Beteckning</td> <td>Kurskod</td> </tr> <tr> <td></td> <td></td> <td>1MK023</td> </tr> </table>	Fil.dr Linda Johansson	Beteckning	Kurskod			1MK023		
Fil.dr Linda Johansson	Beteckning	Kurskod						
		1MK023						
<p>DEN SVENSKA FÖRSVARREFORMENS DRIVKRAFTER 1994-2004</p> <p>Sammanfattning: I och med de tre försvarsbesluten 1996, 2000 och 2004 genomgick det svenska försvaret en omfattande reform där stora delar av försvaret avvecklades, samtidigt som en radikal ominriktning skedde av försvarets huvuduppgifter. 2014 när det nationella försvaret åter börjar bli en huvuduppgift för Försvarmakten ställer sig många frågande till varför så lite av försvaret är kvar idag.</p> <p>Uppsatsen syftar till att identifiera vilka drivkrafter som låg bakom denna mycket omfattande försvarsreform och även se huruvida drivkrafterna förändrades under reformens gång. För att identifiera drivkrafterna används två analysmodeller för beslutsfattande ur Graham Allison's <i>Essence of Decision</i>.</p> <p>Resultatet visar att de huvudsakliga drivkrafterna bakom den svenska försvarsreformen kan förklaras som ekonomiska och som en vilja från både politiskt håll och Försvarmakten att använda försvaret till att genomföra internationella insatser. Under försvarsreformens gång har den ekonomiska drivkraften bestått och förstärkts av ett köpsläende mellan de olika partier som behövts för att en minoritetsregering ska överleva. Viljan till internationella insatser har under perioden kommit att bli en allt starkare drivkraft.</p> <p>Nyckelord: Försvarspolitik, Allison, Reform, Försvarsbeslut, Försvarsberedningen</p>								

Innehållsförteckning

1. INLEDNING.....	3
1.1 PROBLEMFÖRMULERING	3
1.2 SYFTE OCH FRÅGESTÄLLNING	3
1.3 TIDIGARE FORSKNING	4
1.4 AVGRÄNSNINGAR.....	4
1.5 DEFINITIONER OCH BEGREPPSANVÄNDNING.....	4
1.6 DISPOSITION	5
2. TEORI.....	5
2.1 UPPSATSENS TEORI.....	5
2.2 KRITIK MOT VALD TEORI.....	9
3. METOD.....	10
3.1 UPPSATSENS KÄLLMATERIAL OCH METOD.....	10
3.2 OPERATIONALISERING.....	12
3.3 VALIDITET	12
3.4 KÄLLKRITIK.....	12
4. EMPIRI.....	13
4.1 FB 96 ANALYS ENLIGT DEN RATIONELLA MODELLEN	13
4.2 FB 96 ANALYS ENLIGT SÄRINTRESSEMODELLEN	16
4.3 FB 00 ANALYS ENLIGT DEN RATIONELLA MODELLEN	18
4.4 FB 00 ANALYS ENLIGT SÄRINTRESSEMODELLEN	21
4.5 FB 04 ANALYS ENLIGT DEN RATIONELLA MODELLEN	23
4.6 FB 04 ANALYS ENLIGT SÄRINTRESSEMODELLEN	26
5. AVSLUTNING	28
5.1 RESULTAT ENLIGT DEN RATIONELLA MODELLEN	28
5.2 RESULTAT ENLIGT SÄRINTRESSEMODELLEN.....	29
5.3 FÖRÄNDRADES DRIVKRAFTERNA UNDER FÖRSVARREFORMENS GÅNG?	29
5.4 AVSLUTANDE DISKUSSION	30
5.5 REFLEKTION	30
5.6 FÖRSLAG PÅ VIDARE FORSKNING.....	31
6. LITTERATUR OCH REFERENSFÖRTECKNING.....	32
6.1 LITTERATUR	32
6.2 RAPPORTER, ARTIKLAR OCH ANDRA KÄLLOR.....	32
6.3 OFFENTLIGT TRYCK.....	33
6.4 ELEKTRONISKA KÄLLOR	34
6.5 INTERVJUER.....	34
6.6 PRESSKLIPP.....	34
6.7 TV-PROGRAM	35

1. Inledning

1.1 Problemformulering

På mindre än femton år har Sverige gått från ett nationellt existensförsvar till en säkerhetspolitik baserad på övertygelsen att något territoriellt försvar inte längre behövs och att de militära resurserna i fortsättningen endast äger relevans som politisk markör i gemensamma västliga åtaganden i fjärran konfliktområden. Det svenska territoriet är endast intressant som övningsfält och utskeppningsstation. Detta är den snabbaste och mest genomgripande säkerhetspolitiska förändringsprocess Sverige genomgått sedan stormaktstidens slut.¹

Under 90- och 00-talen genomgick Försvarsmakten mycket stora förändringar genom de försvarsbeslut som togs mellan åren 1996 och 2004. Det är förändringar som många idag ställer sig funderande till hur de överhuvudtaget kunde komma ifråga då de kommit att ha en avgörande betydelse för många av de områden som upplevs som problem i dagens försvar. Att i dagens situation inte ha någon fast militär närvaro på Gotland ter sig till exempel mindre klokt, men var en konsekvens av försvarsbeslutet 2004 och något som då måste ha tett sig tillräckligt rationellt för att fatta beslut om detta. Man kan tänka sig flera orsaker till varför förändringarna skedde – alltifrån ekonomiska reformer i samhället som helhet, till en reellt förändrad säkerhetssituation i omvärlden eller till och med en globalt förändrad samhällsutveckling.

Resultaten av det svenska försvarets transformation har diskuterats flitigt i den offentliga debatten. Wilhelm Agrell har i sin bok *Fredens Illusioner* beskrivit den transformation det svenska försvaret genomgick efter det kalla krigets slut där det nationella försvaret bara försvann, men utan att gå in på att förklara de egentliga drivkrafter som låg bakom. Istället menar Agrell att plötsligt hade barnet i form av det nationella försvaret bara försvunnit ut med badvattnet.² Det är därför intressant att identifiera vilka drivkrafterna till omställningen varit liksom om de förändrades under reformens gång. Genom att identifiera försvarsreformens drivkrafter kan man i ett senare skede utvärdera omställningsprocessen och dess relevans.

1.2 Syfte och frågeställning

Syftet med uppsatsen är att med hjälp av de av Graham Allison formulerade förklaringsmodellerna identifiera och analysera drivkrafterna bakom den omställning svenskt försvar genomgick genom försvarsbesluten 1996-2004.

1.2.1 Forskningsfrågor

1. Hur kan drivkrafterna bakom omställningen av svenskt försvar i försvarsbesluten 1996-2004 förklaras utifrån den rationella aktörmodellen?
2. Hur kan drivkrafterna bakom omställningen av svenskt försvar i försvarsbesluten 1996-2004 förklaras utifrån särintressemodellen?
3. Hur har drivkrafterna förändrats under perioden?

¹ Agrell, Wilhelm, "Försvaret enbart symboliskt", *Svenska Dagbladet*. 2007-07-22.

² Eriksson, Fredrik (red.), *Förnyelse eller förfall? – svenska försvaret efter kalla krigets slut*, Samtidshistoriska institutet, Södertörns högskola, Huddinge, 2013, s. 6.

1.3 Tidigare forskning

Det har inte kunnat hittas någon uppsats, avhandling eller bok som avhandlar vilka drivkrafterna var bakom omställningen av det svenska försvaret i försvarsbesluten 1996, 2000 och 2004 respektive om drivkrafterna förändrades. Dock finns forskning som har berört samma eller ungefär samma område, men utifrån andra aspekter. Professor Wilhelm Agrell har som nämnts ovan studerat övergången från ett svenskt ”invasionsförsvar” till ett ”insatsförsvar” i boken *Fredens Illusioner*³ där perioden 1988 till 2009 avhandlas. Professor Eva Haldén har även hon skrivit om försvarets reformering men avhandlat perioden 1999-2006 under vilken hon deltog på ÖB:s chefsmöten för transformeringen av försvaret.⁴ Madelene Larsson skrev 2008 en G3-uppsats i statsvetenskap vid Växjö Universitet med titeln *Det svenska försvaret – från förråd till fält* där hon använde samma teoretiska ramverk som används i denna uppsats för att utifrån försvarsbesluten 1992, 1996 och 2000 studera Försvarsmaktens uppgifter, argumenten för en övergång till ett insatsförsvar och målen för försvarets omorganisation. Larsson studerar däremot inte försvarsbeslutet 2004, ej heller drivkrafterna bakom försvarsbeslutet eller huruvida dessa förändrades. Dock drar hon vissa slutsatser om teorin som kommer att användas i denna uppsats.⁵

1.4 Avgränsningar

Uppsatsen kommer huvudsakligen att beröra det militära försvaret och endast i låg grad avhandla de civila delarna av totalförsvaret. Avgränsningar görs för att koncentrera sig på de övergripande delarna i försvarsbesluten, varvid exempelvis beslut och debatter om förbands placeringar ej tas med. Ej heller har tagits med aspekter rörande personalförsörjningssystemet då detta fortsatte bygga på värnplikten under hela den studerade perioden. Den forskning som bedrivits i samband med uppsatsen har heller ej kunnat påvisa personalförsörjningen som en drivkraft bakom försvarsreformen. Möjlighet och tid har ej funnits att sätta sig in i all försvarsdebatt kring försvarsbesluten för att utröna eventuella övriga föreslagna handlingsalternativ utöver de i uppsatsen upptagna.

1.5 Definitioner och begreppsanvändning

I uppsatsen definieras försvarsbesluten enligt ingående propositioner enligt följande:

Försvarsbeslutet 1996 utgörs av perioden kring propositionerna 1995/96:12 och 1996/97:4

Försvarsbeslutet 2000 utgörs av perioden kring propositionerna 1998/99:74 och 1999/00:30

Försvarsbeslutet 2004 utgörs av perioden kring propositionerna 2004/05:5, 2004/05:43 och 2004/05:160

Drivkraft: ”omständighet som främjar visst handlande”.⁶

Reform: ”samhällelig förändring som genomförs i normal demokratisk ordning”⁷

³ Agrell, Wilhelm, *Fredens illusioner: det svenska nationella försvarets nedgång och fall 1988-2009*, [Ny utg.], Atlantis, Stockholm, 2011.

⁴ Haldén, Eva, *Den svåra konsten att reformera: från invasionsförsvar till insatsförsvar*, Försvarshögskolan, Stockholm, 2007.

⁵ Larsson, Madelene, *Det svenska försvaret – från förråd till fält*. G3-uppsats i statsvetenskap HT 2008, Växjö universitet.

⁶ *Svensk ordbok: utgiven av Svenska Akademien*, 1. uppl., Norstedt [distributör], Stockholm, 2009.

⁷ Ibid.

1.6 Disposition

Inledningsvis redogörs för den teori uppsatsen tar sin grund i. Därefter redogörs för den metod som använts för att analysera det empiriska materialet med hjälp av teorin. Slutligen presenteras det empiriska materialet och slutsatser utifrån detta för att besvara de ställda forskningsfrågorna. Därtill ges förslag på vidare forskning.

2. Teori

2.1 Uppsatsens teori

Uppsatsen tar sin teoretiska grund i de tre olika analysmodeller den amerikanske forskaren Graham Allison formulerade 1971 i *Essence of Decision* för att där kunna analysera Kubakrisen. Valet av teori motiveras vidare under 2.1.4.

2.1.1 Introduktion till Graham Allisons analysmodeller

Utifrån respektive förklaringsmodells perspektiv analyserade Allison beslutsfattandet som ägde rum på amerikansk och sovjetisk sida under Kubakrisen. *Essence of Decision* har sedan dess använts frekvent för att analysera politiskt beslutsfattande och Allison reviderade 1999 boken tillsammans med kollegan Philip Zelikow för att bland annat uppdatera exemplen och fylla i tidigare luckor i analysen av Kubakrisen då mer information blivit tillgänglig sedan Sovjetunionens fall.⁸ Uppdateringen med den nya information som blivit tillgänglig efter att den ursprungliga utgåvan gavs ut 1971 neutraliserar också en del av den kritik som förelegat mot innehållet⁹, men innebär samtidigt att respektive analysmodell delvis uppdaterats med mer modern forskning inom berört område.¹⁰

För att förklara ett skeende räcker det inte för en analytiker att beskriva hela skeendet från början till slut utan man måste identifiera de kritiska avgörande faktorerna som gjorde att skeendet tog en viss vändning och inte en annan, menar Allison. De tre analysmodellerna hjälper till att sortera materialet och att återfinna dessa viktiga pusselbitar.¹¹

De tre analysmodeller Allison formulerade benämnde han *Rational Actor Model*, *Organizational Behavior Model* och *Governmental Politics Model*. Analysmodellerna skiljer sig åt beträffande hur de behandlar beslutsfattandets aktörer. Den förstnämnda modellen ser beslutsfattandet utifrån en sammansatt aktör, medan de övriga modellerna bryter isär beslutsfattandet i mindre komponenter. De två sistnämnda modellerna anser författarna därför kräva mer information för en framgångsrik analys.¹² De menade även att endast en enda förklaringsmodell för beslutsfattande ej var tillräckligt för en god analys utan att man helst skulle nyttja flera av modellerna.¹³

⁸ Allison, Graham T. & Zelikow, Philip D., *Essence of decision: explaining the Cuban missile crisis*, 2. ed., Longman, New York, 1999, s. viii f.

⁹ Se exempelvis Len Scott och Steve Smith, 'Lessons of October: Historians, Political Scientists, Policy-Makers and the Missile Crisis', *International Affairs*, 70(4), October 1994, s. 659–84.

¹⁰ Houghton, David Patrick, "Essence of excision: A critique of the new version of essence of decision", *Security Studies*, 10:1; 2000, s. 152.

¹¹ Allison, m.fl., *a.a.*, s. 4.

¹² *Ibid*, s 386f.

¹³ *Ibid*, s. 392.

... the models can be seen as complements to each other. Model I [Rational Actor Model] fixes the broader context, the larger national patterns and the shared images. Within this context, Model II [Organizational Behaviour Model] illuminates the organizational routines that produce the information, options, and actions. Model III [Governmental Politics Model] focuses in greater detail on the individuals who constitute a government and the politics and procedures by which their competing preferences are combined.¹⁴

2.1.2 Den rationella modellen

Den rationella modellen beskrivs av Allison som det perspektiv de flesta människor anlägger för att förklara och förstå internationella relationer och beslutsfattande. Allison spårar den rationella modellen tillbaka till de spontana motiv en analytiker bedömer vara orsaken till att en aktör agerat på ett visst sätt, ställd inför ett specifikt problem eller situation. Modellen faller tillbaka på föreställningen om att en aktörs agerande bygger på rationalitet och en rationell bedömning av situationen.¹⁵ Centralt blir därför begreppet rationalitet och vad som är rationellt. Den rationelle aktören förväntas göra det optimala valet utifrån den givna situationen och välja det handlingsalternativ som ger störst värdemaximering, vilket i sin tur också blir beroende av vilka val en eventuell motaktör gör.¹⁶

Allison sätter upp följande aspekter som en aktör har att förhålla sig till för att fatta rationella beslut:¹⁷

- *Mål.* Vilken är målsättningen som ska uppnås och genom att lösa det problem som beslutet ska råda bot på? I det föreliggande forskningsproblemet kan detta exemplifieras med vad försvarsreformen under 90- och 00-talen ska avhjälpa.
- *Handlingsalternativ.* För att uppnå ett och samma mål finns i regel flera olika handlingsalternativ att välja på.
- *Konsekvenser för respektive alternativ.* Varje handlingsalternativ är behäftat med konsekvenser vilka aktören måste ta i beaktande i sitt beslutsfattande
- *Val.* Det rationella valet blir att välja det handlingsalternativ som uppnår målet med minst antal negativa konsekvenser, det vill säga ger maximalt mervärde.

Allison och Zelikow pekar också ut att teorin om att beslutsfattande är rationellt, är synnerligen vanlig inom ekonomin.¹⁸ Detta får anses tala för att modellen med rationellt beslutsfattande är lämplig för analys av en försvarsreform där ekonomiska besparingar ofta framhålls som positiva aspekter. I den rationella beslutsmodellen ingår att beslutsfattandet görs av en enskild aktör såsom en stat och att agerandet syftar till en värdemaximering.¹⁹ I det föreliggande forskningsproblemet betraktas beslutsfattandet om försvarsreformer enligt denna analysmodell som resultatet av det politiska etablissemangets samlade vilja. I Sverige har man också efter andra världskriget strävat efter breda överenskommelser i försvarspolitiken. Att identifiera om enskilda underordnade aktörers vilja varit utslagsgivande får anstå till en annan av Allison's förklaringsmodeller.

¹⁴ Smith, S.A., Hadfield, Amelia & Dunne, Timothy (red.), *Foreign policy: theories, actors, cases*, 2nd ed., Oxford University Press, Oxford, 2012, s. 277.

¹⁵ Allison, m.fl., *a.a.*, s. 13.

¹⁶ *Ibid.*, s. 17.

¹⁷ *Ibid.*, s. 18.

¹⁸ *Ibid.*, s.17.

¹⁹ *Ibid.*, s. 27.

Allison och Zelikow föreslår fem frågor att ställa i samband med en analys enligt den rationella aktörsmodellen.²⁰

1. Vad identifierar aktören som hot eller möjligheter som föranleder att ett beslut måste tas?
2. Vad är aktörens målsättning med agerandet?
3. Vilka är aktörens handlingsalternativ för att uppnå målsättningen?
4. Vilka är konsekvenserna för de olika handlingsalternativen?
5. Vilket val gör aktören utifrån förutsättningarna?

Då Allison och Zelikows frågor i första hand syftar till en analys av hur en stat agerat i förhållande till en annan stat är inte de föreslagna frågorna helt tillämpliga utan kräver viss anpassning. För applicerandet av den rationella aktörsmodellen används därför följande frågor som indikatorer:

1. Vilka möjligheter eller hot föranleder försvarsomställningen?
2. Vilken är målsättningen med omställningen?
3. Vilka handlingsalternativ finns för att nå målsättningen?
4. Vilka är konsekvenserna för de olika handlingsalternativen?
5. Vilket blir beslutet?

Genom att applicera ovanstående frågor på respektive försvarsbeslut ges möjlighet att identifiera vilka som varit drivkrafterna utifrån den rationella aktörsmodellen och huruvida dessa drivkrafter har förändrats under den studerade perioden. Detta resultat skall sedan jämföras med resultatet av annan analysmodell.

2.1.3 Organisationsmodellen

Allisons andra modell, *organizational behavior model*, ser beslut som ett resultat av flera myndigheters och förvaltningars arbete. Istället för att analysera beslutet som fattat av en enskild aktörs vilja, analyserar Allison med denna modell hur respektive beslut formats av de aktörer som formar statligt beslutsfattande. Varje aktör i staten har sina speciella ansvarsområden som man förväntas vara expert på och de är i hög grad fristående då regeringar, statschefer och liknande ej har möjlighet att styra dem i minsta detalj.²¹ Självständigheten gör också att myndigheter som får otydliga anvisningar eller för många uppgifter i förhållande till deras resurser kommer att prioritera mellan uppgifterna efter vad som ligger närmast myndighetens kärnverksamhet. För att en myndighets arbete ska bli effektivt krävs det att arbetet koordineras och Allison och Zelikow ser därför att vissa standardprocedurer krävs i varje myndighets arbete. De menar därför att man kan utläsa hur en myndighet ska agera i framtiden genom att se hur den har agerat tidigare, då viss tröghet finns i den organisatoriska strukturen.²²

Denna modell beskriver något av normalbilden för svensk förvaltning och tolkas därför som den minst intressanta för att analysera uppsatsens problemområde. I sin uppsats *Det svenska försvaret – från förråd till fält* drar Madelene Larsson också slutsatsen att just denna analysmodell är svår att använda vid en analys av det slag som företas i denna uppsats: ”resultatet [visar] att organizational behavior model var svår att applicera på materialet då den mest fo-

²⁰ Allison, m.fl., a.a., s. 390.

²¹ Ibid, s. 143.

²² Ibid, s. 175ff.

kuserar på en befintlig krissituation, vilket inte är fallet här”.²³ Med tanke på tiden till förfogande och att denna analysmodell inte bedöms tillföra så mycket till helheten, kommer denna modell ej att användas i denna uppsats.

2.1.4 Särintressemodellen

Den tredje analysmodellen Allison och Zelikow beskriver är *governmental politics model* vars tes är att bakom beslut och agerande ligger förhandling och köpslående mellan olika aktörer inom staten som på så vis kan sägas utgöra särintressen. Aktörerna kan sträva mot samma målsättning, men ha helt olika uppfattningar om bästa medel för att uppnå denna, till exempel utifrån vad som ligger i aktörens egna långsiktiga intressen.

Statligt beslutsfattande är inte alltid i enlighet med de ideala former som framförallt organisationsmodellen ger sken av. Istället drabbas även detta av friktioner där information utelämnas eller inte kommer fram, illustrerat av Allison och Zelikow med president Bush för tidiga utlysande av eldupphör i Gulfkriget 1991.²⁴ Olika underaktörer i varje stats myndigheter och beslutsfattande nivåer har egna intressen som man försöker främja och framhäva inom ramen för större beslut.²⁵ Utöver dessa underaktörer finns även andra aktörgrupper som påverkar beslutsfattandet, till exempel lobbyorganisation eller andra stater.²⁶

Frageställningarna Allison och Zelikow föreslår för särintressemodellen är:²⁷

1. Vilka aktörer deltar i kampen om att forma beslutet?
2. Vilka faktorer formar aktörernas uppfattning, deras eftersträlvade handlingsalternativ och ståndpunkter?
3. Vilka faktorer påvisar aktörernas genomslag i handlingsalternativen och fattade beslut?
4. Hur möts de olika aktörerna för att diskutera, bereda och fatta beslut samt hur sker kommunikation i övrigt?

I enlighet med särintressemodellen kan man se försvarsreformen som resultatet av en rad förhandlingar mellan olika intressen. I första skiktet har flera partier enats kring en proposition till försvarsbeslut som sedan godkänts i riksdagen att bli försvarsbeslut. Partierna har haft olika värderingar vad avser försvarsfrågorna och något parti har sannolikt fått vika sig i försvarsfrågan för att istället få igenom sin vilja inom annat politikområde. Behovet av dessa politiska förhandlingar accentueras av att Sverige under den studerade perioden styrdes av socialdemokratiska minoritetsregeringar som stöddes av olika partier i olika frågor. Bakom försvarsbeslutspropositionerna har sedan inom varje parti pågått överläggningar mellan olika intressen där försvarsområdet endast är ett av utgiftsområden. Vidare finns andra aktörer som kan influera beslutsfattandet i form av såväl Försvarsmakten som försvarsindustrin, men beslutsfattanden kan även påverkas av hur andra nationer agerar. Här återfinns därmed aktörer på flera olika nivåer som samtliga kan påverka ett beslut och utgöra drivkraften bakom beslutet. Av särskilt intresse bedöms vara om drivkrafterna härstammar från den politiska nivån eller Försvarsmakten.

²³ Larsson, *a.a.*, s. 32.

²⁴ Allison, *m.fl., a.a.*, s. 266.

²⁵ *Ibid*, s. 6.

²⁶ *Ibid*, s. 258.

²⁷ *Ibid*, s. 390.

Intressanta frågor att använda som indikatorer blir därmed i enlighet med den föreslagna modellen:

1. Vilka är aktörerna bakom försvarsbeslutet?
2. Vilka faktorer formar viljor, eftersträlvade handlingsalternativ och beslut för respektive aktör i försvarsbeslutet?
3. Vilka faktorer påvisar aktörens genomslag vad avser handlingsalternativen och det sedan fattade beslutet?
4. Hur möts aktörerna för att diskutera och bereda försvarsbesluten och hur kommunicerar man i övrigt?

2.1.5 Val av teori och avgränsningar

Allison framhåller att de bästa analyserna av säkerhetspolitik erhålls genom att väva samman delar av samtliga förklaringsmodeller varvid starkare förklaringar erhålls.²⁸ Ytterligare ett exempel som framhålls är att analyser av Kubakrisen utifrån den rationella modellen i regel kommer fram till att kärnvapenkrig kan undvikas vid liknande kriser då beslutsfattare fattar det rationella beslutet att ingen kan vinna på kärnvapenkrig och därför väljer andra sätt att agera. Analyser utifrån de två andra modellerna har istället visat på att risken för kärnvapenkrig var stor eftersom ingen aktör inom staten som deltar i att bereda beslutet är perfekt och heller ej informationsflödena eller den information som finns att tillgå.²⁹ Vikten av att analysera ur flera perspektiv stöds även av professor Walter Carlsnaes som menar att om man bara analyserar utifrån att aktörer endast gör rationella val, avgränsar man sig från att människor som deltar i beslutsfattande inte på något sätt är immuna mot att agera utifrån djupare personliga värderingar. Ej heller kommer man undan friktioner i behandlingen av den information som utgör underlaget för det beslut som ska fattas.³⁰ Det får därmed anses som viktigt att anlägga flera perspektiv i form av analysmodeller i syfte att få fram ett så heltäckande resultat som möjligt.

2.2 Kritik mot vald teori

Den skarpaste kritiken mot Allisons ursprungliga analysmodeller kom 1991 från Jonathan Bendor och Thomas Hammond som ansåg att Allison inte var tillräckligt påläst inom de tre ämnesområden som var ursprungen till hans analysmodeller. Bendor och Hammond kritiserade även Allison för att hans resultat 1971 inte var heltäckande. Graham Allison gick under 90-talet ihop med Philip Zelikow för att göra en uppdaterad utgåva av *Essence of decision* där man uppdaterade analysen av Kubakrisen med de fakta som kommit i dagen efter Sovjetunionens fall, vilket hanterar delar av kritiken. Bendor och Hammond ansåg också att de första två modellerna var för förenklade och att den tredje som här kallas särintressemodellen, var för komplex. Vidare ansåg man att den första analysmodellen för dåligt hanterade fall där aktörer kunde ha flera målsättningar och att den heller inte tog hänsyn till utvecklingen inom modern spelteori.³¹

Kritiken som Bendor och Hammond reser utifrån ett spelteoretiskt perspektiv är i sig intressant, då spelteorin som teoretisk bas för internationella relationer och säkerhetspolitik nyligen

²⁸ Smith m.fl., *a.a.*, s. 277.

²⁹ Ibid, s. 281.

³⁰ Ibid, s. 122.

³¹ Bendor och Hammond, "Rethinking Allison's models", *American Political Science Review*, Vol. 86, No. 2, June 1992.

börjat kritiseras i USA för att den i för hög grad förenklar komplicerade förlopp som Ukrainakrisen och ej tar tillräcklig hänsyn till andra faktorer som kultur och historia.³² Som tidigare påpekat i inledningen till teorikapitlet innebar också 1999 års utgåva av *Essence of decision* en uppdatering av modellerna utifrån modernare forskning.

Trots kritiken genom åren mot Allison's ursprungliga analysmodeller, används de fortsatt flitigt vilket jag tolkar som ett utslag av att de har fortsatt styrka och motiverar att de kan användas på det föreliggande forskningsproblemet. På samma sätt som det är viktigt att analysera ur flera perspektiv eller analysmodeller från en och samma teori, torde även en analys av ett och samma forskningsproblem utifrån olika teorier ge intressanta svar. Tyvärr medger inte uppsatsens format denna möjlighet.

3. Metod

3.1 Uppsatsens källmaterial och metod

Uppsatsen bygger på en kvalitativ ansats där två teoretiska analysmodeller appliceras på källmaterialet för att utifrån detta dra slutsatser och besvara forskningsfrågorna. Källmaterialet utgörs främst av officiella dokument rörande försvarsbesluten 1996, 2000 och 2004 i form av riksdagspropositioner, betänkanden, försvarsberedningsrapporter, m.m. Till viss del används även memoarer från insynspersoner, sekundära källor i form av protokoll från vittnesseminarium samt material från forskning om försvaromställningen under den aktuella perioden. I mycket begränsad omfattning har intervjuer genomförts i syfte att verifiera andra uppgifter. Två kortare semistrukturerade intervjuer har dock genomförts där den ena var en skriftlig och den andra muntlig. Val av intervjuer har gjorts för att ge insyn i försvarsberedningens arbete samt de politiska turerna kring försvarsbeslutet 2000.

Den yttre metodramen är en enfallstudie i form av försvarsreformen med tre analysenheter vilka utgörs av försvarsbesluten 1996, 2000 och 2004 där fallstudien görs som en motivanalys. Johannessen och Tufte beskriver fallstudien som ett sätt att ”samla mycket information om ett avgränsat fenomen”³³ och refererar även till fallstudien som en forskningsstrategi.³⁴ Fallstudier som metod beskrivs ingående av Robert K Yin i *Case study research: design and methods* där Yin även exemplifierar fallstudien som metod med Graham Allison's analys av Kubakrisen i *Essence of decision*.³⁵ Yin beskriver de sex typer av källor som kan användas för fallstudier, där officiell dokumentation som kommer att utgöra grunden för denna uppsats är en. Yin varnar dock för att reliabiliteten i materialet måste bedömas.³⁶ Då huvuddelen av källmaterialet för denna uppsats är dokument från riksdagen och Försvarsmakten, bedöms dess reliabilitet som god. Yin betonar vidare att man i fallstudier bör använda sig av triangulering med flera typer källor för att förbättra sitt resultat.³⁷ Det hade varit högst önskvärt att komplettera textanalysen som metod med intervjuer. Här föreligger dock problemet att inom ramen för en C-uppsats genomföra intervjuer med så många aktörer som varit delaktiga i för-

³² Se till exempel Nichols, Tom, ”Vladimir Putin is not the president of Sim City”, *The Federalist*. Hämtad 2014-05-18 från <http://thefederalist.com/2014/04/14/vladimir-putin-is-not-the-president-of-sim-city/>.

³³ Johannessen, Asbjørn & Tufte, Per Arne, *Introduktion till samhällsvetenskaplig metod*, 1. uppl., Liber, Malmö, 2003, s. 56.

³⁴ Johannessen m.fl., *a.a.* s. 56.

³⁵ Yin, Robert K., *Case study research: design and methods*, 4. ed., SAGE, London, 2009, s. 6.

³⁶ Yin, *a.a.*, s. 102.

³⁷ *Ibid.*, s. 114.

svarsreformen. Vissa andra källor såsom protokoll från vittnesseminarier bedöms åtminstone delvis kunna ersätta mer omfattande intervjuer.

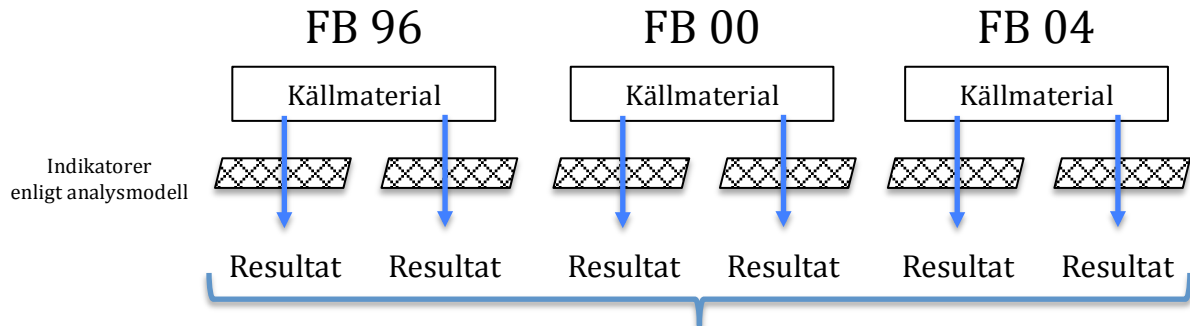
Motivanalytiska undersökningar kan delas upp i kategorierna förutsättningslösa respektive med förhandsdefinierade motiv. Här appliceras ett förutsättningslöst förhållningssätt till källmaterialet. Styrkan med detta är att man är öppen för olika resultat i efterforskningarna jämfört med om man utgår från förhandsdefinierade hypoteser. En nackdel med det öppna förhållningssättet är man i högre grad gör sig beroende av aktörernas uttalade motiveringar för analys av motiv. Esaiasson m.fl. påpekar att det är skillnad på motiv och motivering och att motiv i hög grad är en icke-observerbar mental process hos en aktör. Det närmaste man kan komma är hur aktören motiverar ett beslut.³⁸ För denna uppsats blir det i än högre grad svårare att återfinna egentliga motiv till försvarsreformen, utan arbetet med att återfinna drivkrafterna kommer att koncentreras kring hur respektive försvarsbeslut motiverats samt hur de olika aktörerna agerat i den offentliga debatten. Bedömningen görs att de huvudsakliga drivkrafterna kommer att gå att vetenskapligt belägga utifrån detta källmaterial.

3.1.1 Alternativ metod

Två alternativa metoder till textanalysen inom ramen för motivanalys hade varit diskursanalys respektive intervjuer. Bedömningen har gjorts att tidsåtgången för diskursanalys hade överskridit den tid som är tillgänglig för denna uppsats skrivande. Likaså hade kompletterande intervjuer med insynspersoner utgjort en bra bas för ytterligare triangulering av resultatet. Intervjuer hade också kunnat bidra till identifierandet av motiv i högre grad än bara uttalade motiveringar. Även här har gjorts bedömningen att tiden ej medger genomförande av intervjuer av den omfattning som behövs. Då ämnet spänner över en lång tidperiod innefattande tre olika mandatperioder med vad detta innebär avseende försvarsutskott, försvarsberedningar och regeringar, samt tre olika försvarsmaktsledningar, blir antalet intressanta insynspersoner för stort. Härtill ska även läggas källkritikaspekten då den studerade försvarsreformen idag ofta kritiserats och inleddes för tjugo år sedan, varvid det inte är säkert att svaren skulle bli fullt ut tillförlitliga. Slutligen har vissa nyckelpersoner deklarerat tidigare i media att de lämnat denna tid bakom sig.

³⁸ Esaiasson, Peter, Gilljam, Mikael, Oscarsson, Henrik & Wängnerud, Lena (red.), *Metodpraktikan: konsten att studera samhälle, individ och marknad*, 4., [rev.] uppl., Norstedts juridik, Stockholm, 2012, s. 291.

3.2 Operationalisering



- Jämförande analys av resultat
- Har förändring av drivkrafter skett? I så fall på vilket sätt?

Försvarsmållningen betraktas som en helhet och de tre försvarsbesluten som jämförelsepunkter där försvarsbeslutet 1996 kommer att utgöra grunden för att identifiera drivkrafterna. Försvarsbesluten 2000 respektive 2004 utgör jämförelseobjekt för att se huruvida drivkrafterna har förändrats från starten.

Den uppställda teorin med uppsatta indikatorer appliceras på källmaterialet i syfte att besvara forskningsfrågorna. Analysen delas här i tre delar och varje del i respektive analysmodell enligt teorin. Särskild vikt läggs i källmaterialet på det som från statsmakternas sida uttrycks som målsättningar för säkerhetspolitiken och försvaret i syfte att möjliggöra analys enligt den rationella modellen. På samma sätt läggs särskild vikt vid områden där de politiska uppdragsgivarna och Försvarsmakten är uppenbart oense.

Slutligen jämförs resultatet av analyserna för att värdera resultatet av respektive analys, identifiera eventuella förändringar över tiden samt fastställa vilka drivkrafter som förelagat i syfte att besvara forskningsfrågorna.

3.3 Validitet

Validiteten i det föreliggande forskningsproblemet är svårbedömd, just med tanke på de ständigt pågående diskussionerna avseende hur väl uttalade motiveringar kan sägas spegla en aktörs motiv. I denna uppsats är urvalet av källmaterial av stor vikt och ambitionen har varit att utgå från ett brett spektrum av skriftliga källor, såväl primära som sekundära, i syfte att höja validiteten.

3.4 Källkritik

En stor del av källmaterialet i empirin utgörs av offentligt tryck där bedömningen blir att reliabiliteten är hög. De delar av källmaterialet som utgörs av memoarer, tidningsartiklar, vittneskildringar, intervjuer, etc. är svårare att bedöma reliabiliteten hos. Den metod som har använts här är att jämföra dessa uppgifter med andra källor för att få fram en samstämmig bild.

4. Empiri

4.1 FB 96 Analys enligt den rationella modellen

4.1.1 Vilka möjligheter eller hot föranleder försvarsomställningen?

Perioden mellan Sovjetunionens fall och försvarsbeslutet 1996 var besvärlig för den svenska statsekonomi. Först kom finanskrisen och därpå spekuleringen mot den svenska kronkursen vilket slutade med att regeringen lät kronan flyta. Detta innebar stora problem för försvaret där bl.a. mycket av materielanskaffningen var beroende av kronkursen. Enligt dåvarande ÖB Ove Wiktorin sänktes vid hans tillträde 1994 ca 4 miljarder kr för åren 1995 och 1996³⁹ och i Försvarsmaktsplan 94 angavs redan vid tidpunkten för skrivandet 1993 att budgetramen från 1996/97 skulle understiga anslaget från försvarsbeslutet 1992 med 1,1 miljarder kr årligen.⁴⁰ Sålunda bidrog den ekonomiska situationen i hög grad till behovet av ett nytt försvarsbeslut.

I och med Sovjetunionens fall tonades hotbilden mot Sverige ner då de baltiska staternas frigörelse kunde ses som en buffert mot Ryssland. Ryssland bedömdes inte längre ha en omedelbar förmåga att genomföra ett angrepp mot Sverige men en sådan skulle däremot kunna återskapas inom en femårsperiod.⁴¹ Ett exempel var att den ryska landstigningsförmågan i Östersjön hade reducerats kraftigt.⁴² Detta öppnade för en positivare syn på närområdet. Försvarsberedningen pekade i sin inledande rapport inför försvarsbeslutet 1996 på att utvecklingen i Ryssland och de baltiska staterna stod i centrum för de svenska säkerhetspolitiska intressena och att Ryssland under överskådlig tid skulle förbli en osäkerhetsfaktor i det svenska närområdet till följd av de svåra omställningsproblem landet genomgick.⁴³ I den andra rapporten vidhöll försvarsberedningen att angreppshoten på kort sikt var begränsade samt att uppväxten av nya hot var observerbar och att denna borde ta en viss tid. Man ansåg det därför lämpligt att göra vissa besparingar genom att i närtid begränsa totalförsvarets beredskap och omfattning.⁴⁴

Försvarsbeslutet 1996 uppgavs enligt statsmakterna vara det första beslut som fullt ut tog fasta på den förändrade säkerhetspolitiska situationen sedan kalla kriget slut, då det säkerhetspolitiska läget hade förändrats drastiskt efter Berlinmurens fall.⁴⁵ Som nytt hot målade regeringen upp en ökad risk för regionala och lokala väpnade konflikter i Europa och tog kriget i forna Jugoslavien som exempel på en sådan.⁴⁶ Försvarsbeslutsarbetet innebar också att man började diskutera den ”vidgade hotbilden”, innebärande att hoten ej längre var enbart militära.⁴⁷

³⁹ Eriksson, a.a., s. 25.

⁴⁰ *Programplan för det militära försvarets utveckling. 1994-1999 samt anslagsframställan 1994/95, Försvarsmaktsplan 94: huvuddokument*, 1993, s. V.

⁴¹ Agrell, a.a., s. 84.

⁴² Försvarsberedningen, *Omvärldsförändringar och svensk säkerhetspolitik: Försvarsberedningens rapport inför 1996 års försvarsbeslut*, 1996, s. 77.

⁴³ Försvarsberedningen, *Sverige i Europa och världen: säkerhetspolitisk rapport från Försvarsberedningen våren 1995*, 1995, s. 120.

⁴⁴ Försvarsberedningen, *Totalförsvarets utveckling och förnyelse: rapport från Försvarsberedningen hösten 1995*, s. 13.

⁴⁵ Regeringens proposition 1995/96:12 – *Totalförsvaret i förnyelse*, s. 3.

⁴⁶ *Ibid*, s. 5.

⁴⁷ Nordgren Christensen, Annika, ledamot av Försvarsberedningen 1994-2009, intervju via e-mail, svar inkommet 2014-05-30. Materialet finns hos författaren.

En faktor som under början av 90-talet identifierades som vägledande inför framtiden var den svenska insatsen i Bosnien. Dåvarande statsministern Carl Bildt bekräftade i efterhand till överste Ulf Henricsson, chef för den första Bosnienbataljonen, att de uppgifter som förekommit inför bataljonens avfärd om att insatsen var Sveriges biljett in i EU.⁴⁸ Man kan därav dra slutsatsen att det på politisk nivå vid tiden för försvarsbeslutet 1996 fanns en medvetenhet om att Sveriges utrikespolitiska status kunde påverkas genom ett svenskt deltagande i ett gemensamt säkerhetsarbete och internationella insatser.

4.1.2 Vilken är målsättningen med omställningen?

För att möta de nya säkerhetshoten var målsättningen med försvarsbeslutet 1996 att skapa ett försvar som inom ett år kunde nå full krigsduglighet och därtill på längre sikt kunde anpassas till ett förändrat säkerhetspolitiskt läge. Regeringen tryckte på att Sveriges säkerhet långsiktigt endast kunde garanteras genom gemensamt säkerhetsarbete inom och utom Europa och att medverkan i internationell fredsfrämjande verksamhet skulle bli en reguljär uppgift för totalförsvaret.⁴⁹

4.1.3 Vilka handlingsalternativ finns för att nå målsättningen?

Försvarsmakten fick i uppgift att utreda sju olika handlingsvägar där tre var formulerade av regeringen och fyra av försvarsberedningen. Regeringen hade i sitt uppdrag angivit att försvarsbeslutet 1992 skulle vara utgångspunkten och att förmågan till att genomföra internationella insatser skulle ökas, men att man på lång sikt även skulle vara beredd att möta ett väpnat angrepp.⁵⁰ Enligt Kaa Eneberg, *Dagens Nyheter*, förespråkade regeringen tre olika budgetalternativ om minus två, fyra eller fjorton miljarder kr, medan Moderaterna som var det största oppositionspartiet, ville utreda en prolongerad eller förstärkt ekonomi.⁵¹ Några direkta handlingsalternativ listas dock inte i propositionerna till riksdagen.

Av försvarsberedningens rapport *Omvärldsförändringar och svensk säkerhetspolitik* kan man utläsa att Försvarsutskottet uttryckt farhågor avseende möjligheterna att i tillräckligt god tid upptäcka och reagera på ett hot och höja krigsdugligheten hos ett försvar som skulle behöva ”både betydande tid och omfattande resurser för att nå full duglighet att möta ett angreppshot”.⁵² Samtidigt ansåg utskottet det inte rimligt att med aktuellt säkerhetspolitiskt läge avsätta de ekonomiska resurser som krävdes för att hålla totalförsvaret fullt stridsdugligt över tiden.⁵³ Detta indikerar att alternativen torde ha varit att hålla ett fullt tillgängligt totalförsvaret till högre kostnad eller att utnyttja den relativt lugnare säkerhetspolitiska situationen till ett anpassningsförsvar och därmed minska kraven på ekonomiska medel. Handlingsalternativen torde därmed ha varit dels det i propositionerna föreslagna respektive en förlängning av tidigare inriktning från försvarsbeslutet 1992. Detta var en större krigsorganisation och till en betydligt högre prislapp motiverad av att de militära styrkor som Ryssland ärvt av Sovjetunionen i hög grad flyttats från Centraleuropa till nordvästra Ryssland och därmed närmare Sve-

⁴⁸ Henricsson, Ulf, ”Den (inter)nationella försvarsdimensionen”, *Kungliga Krigsvetenskapsakademiens Handlingar och Tidskrift*, nr 6, 2009, s. 67.

⁴⁹ Regeringens proposition 1995/96:12, *Totalförsvaret i förnyelse*, s. 7.

⁵⁰ Försvarsmakten: *underlag inför totalförsvaret 1996. Etapp 1, Huvuddokument*, 1995, s. 3.

⁵¹ Eneberg, Kaa, ”Försvaret får inga nya pengar”, *Dagens Nyheter*, 1995-03-24.

⁵² Försvarsberedningen, *Omvärldsförändringar och svensk säkerhetspolitik: Försvarsberedningens rapport inför 1996 års försvarsbeslut*, 1996, s. 12.

⁵³ *Ibid*, s. 12.

rige. Försvarsmakten skulle enligt detta försvarsbeslut fortsatt ha en förmåga att möta ett väpnat angrepp med kort förvarning.⁵⁴

4.1.4 Vilka är konsekvenserna för de olika handlingsalternativen?

Den huvudsakligen konsekvensen för att fortsätta enligt det tidigare försvarsbeslutet var att en utökad ekonomisk ram skulle krävas. Utifrån de anförda motiveringarna för försvarsbeslutet skulle det svenska försvaret också hålla en för hög förmåga jämfört med vad som krävdes utifrån omvärldsläget.

Konsekvenserna för det av regeringen föreslagna alternativet innebar att en rad förband skulle läggas ned med konsekvenser bl. a i form av lägre förmåga för försvaret att möta ett snabbt uppdykande väpnat angrepp, vilket dock sågs som mycket osannolikt. I och med att förband lades ner skulle regeringen också få att hantera regionalpolitiska konsekvenser när arbetstillfällena gick förlorade.

Då framtiden och den säkerhetspolitiska utvecklingen redan vid försvarsberedningens tillsättande i januari 1995 inför det kommande försvarsbeslutet tedde sig oviss, fattades beslut om att inrätta kontrollstationer med jämna mellan rum. Den första kontrollstationen skulle vara hösten 1995 inför försvarsbeslutets första proposition, den andra inför försvarsbeslutets andra del och en tredje vid ett senare tillfälle, till exempel 1998.⁵⁵

I försvarsutskottet fanns också osäkerhet om regeringens förslag till försvarsbeslut var fullt ut finansierat. Här menade exempelvis Moderaterna att regeringen inte tagit hänsyn till effekterna av exempelvis utebliven priskompensation, teknikfaktorns⁵⁶ upphörande 1998 och utbildning av värnpliktiga utöver de behov försvaret hade. Samtidigt menade andra partier, bland annat Folkpartiet, på att landets svåra ekonomiska situation borde föranleda större besparingar på ett så stort statligt utgiftsområde som försvaret.⁵⁷ Försvarsmakten pekade å sin sida i sitt underlag på att handlingsvägar med ekonomiska ambitioner lägre än en 1,3 mdr kr i reduktion skulle leda till försämrad kvalitet hos stridskrafterna, vilket i sin tur måste leda till en reduktion av Försvarsmaktens uppgifter.⁵⁸

4.1.5 Vilket blir beslutet?

Riksdagen fattade i december 1995 beslut om att den ekonomiska ramen för totalförsvaret för perioden 1997-2001 skulle vara reducerad med 4 miljarder kr per år till 2001. Regeringen fick i sin proposition 1995/96:12 *Totalförsvaret i förnyelse* stöd av Centerpartiet.⁵⁹ I propositionen konstaterades att försvaret skulle ha anpassningsförmåga utifrån hur de säkerhetspolitiska förhållandena förändrades, samt att internationell fredsfrämjande och humanitär verksamhet skulle bli en reguljär uppgift för totalförsvaret.⁶⁰ Av den anledningen beslutades också om att inrätta en särskild internationell styrka.⁶¹ Sverige skulle samarbeta med Europas alla säker-

⁵⁴ Agrell, *a.a.*, s. 76ff.

⁵⁵ Försvarsberedningen, *Sverige i Europa och världen: säkerhetspolitisk rapport från Försvarsberedningen våren 1995*, 1995, bilaga 1.

⁵⁶ Teknikfaktorn innebar att Försvarsmakten kompenserades för att priserna inom försvarsmaterielområdet stiger snabbare än inom övriga områden.

⁵⁷ Försvarsutskottets betänkande 1995/96:FöU1.

⁵⁸ *Försvarsmakten: underlag inför totalförsvarets beslut 1996. Etapp 1, Huvuddokument*, s. IV.

⁵⁹ Regeringens proposition 1996/97:4, *Totalförsvaret i förnyelse – etapp 2*, s. 20.

⁶⁰ Regeringens proposition 1995/96:12, *Totalförsvaret i förnyelse*, s. 3.

⁶¹ *Ibid*, s. 8.

hetsorganisationer på det fredsfrämjande området, men samtidigt behålla alliansfriheten syftande till neutralitet i krig.⁶² Vidare fastställdes att ett vidgat säkerhetsbegrepp, som inrymmer inte bara militära hot, ska styra totalförsvarets uppgifter.⁶³

Med stöd av försvarsberedningens rapporter och analyser bekräftade sedan regeringen i proposition 1996/97:4 *Totalförsvaret i förnyelse – etapp 2* besluten som tagits i den föregående propositionen och reducerade försvarets grundorganisation då man redan med föregående proposition beslutat att reducera krigsorganisationen.

4.2 FB 96 Analys enligt särintressemodellen

4.2.1 Vilka är aktörerna bakom försvarsbeslutet 1996?

Vilka som har varit de aktörer bakom försvarsbeslutet skiljer sig inte så mycket mellan de olika försvarsbesluten. De primära aktörerna bakom försvarsbeslutet 1996 ses som Försvarsmakten med ÖB Owe Wiktorin i spetsen, den socialdemokratiska regeringen, den parlamentariska försvarsberedningen och slutligen även riksdagen som helhet. Inom regeringen företräds i första hand försvarsfrågorna av försvarsministern, men även finanserna med finansministern har stort inflytande. Vid tillfället för försvarsbeslutet 1996 var Thage G Peterson försvarsminister och Göran Persson finansminister. Regeringen hade dock inte egen majoritet utan sökte istället stöd hos Centerpartiet.

4.2.2 Vilka faktorer formar viljor, eftersträvar handlingsalternativ och beslut för respektive aktör i försvarsbeslutet?

I valet 1994 hade socialdemokraterna erhållit 45 % av rösterna och regerade vid tiden för försvarsbeslutet 1996 som minoritetsregering. Man var därmed beroende av stöd av ytterligare ett parti för att få igenom riksdagsbeslut och så även i försvarsfrågan. Detta stöd lämnades i de två försvarsbeslutspropositionerna av Centerpartiet. Överordnad fråga för regeringen var den svenska ekonomin och att få stöd för budgetpropositionen i riksdagen. Socialdemokraterna hade gått till val på att spara 10 % på försvaret, innebärande 4 miljarder kr. Efter att ha tillträtt makten visade sig finanserna vara i så dåligt skick att man fundera på att höja denna siffra till tio miljarder kr istället. – en siffra som folkpartiledaren Bengt Westerberg erbjudit blivande statsministern Ingvar Carlsson under valrörelsen.⁶⁴

Försvarsmakten redovisade i sitt underlag inför försvarsbeslutet olika handlingsalternativ utifrån regeringens direktiv. I underlaget underströk ÖB sin syn på den ekonomiska situationen i samhället att detta inte var något som kunde lastas Försvarsmakten och att ”den ambitions-sänkning som den radikalt förändrad säkerhetspolitiska situationen i Europa kan motivera är redan gjord”⁶⁵ (i och med försvarsbeslutet 1992 /författarens förtydligande)

Försvarsbeslutet 1996 i sig fattades som redovisat ovan i två etapper. Utöver detta försvarsbeslut fattade riksdagen även beslut om anskaffningen av JAS 39 delserie 3 under 1996. Carl Björemann hävdar i sin bok *Försvarets förfall: konsten att lägga ned försvaret utan att någon*

⁶² Regeringens proposition 1995/96:12, *Totalförsvaret i förnyelse*, s. 39.

⁶³ Ibid, s. 3.

⁶⁴ Peterson, Thage G., *Resan mot Mars: anteckningar och minnen*, Bonnier, Stockholm, 1999, s. 501.

⁶⁵ *Försvarsmakten: underlag inför totalförsvarets beslut 1996. Etapp 1, Huvuddokument*, s. III.

bryr sig⁶⁶ att en stark drivkraft i försvarsreformen var JAS-projektet med ÖB Owe Wiktorin som anförare. Enligt Björemans fick Armén och Marinen stå tillbaka för Flygvapnet vid den nya försvarets dimensionering. Detta är även en tes Björemans har drivit i den offentliga debatten och vid exempelvis vittnesseminariet *Förnyelse eller förfall*. Huruvida detta är sant får stå för Björemans, men betraktas utifrån vad som framkommit i detta arbete som en möjlig drivkraft till hur försvaret kom att utformas organisatoriskt utifrån försvarsbesluten. Det är därmed inte relevant för syftet med den här uppsatsen, nämligen att finna drivkrafterna bakom försvarsreformen och hur dessa utvecklades. Det finns dock goda skäl att tro att beställningen av dessa flygplan var en viktig faktor för flera aktörer. För regeringen och försvarsindustrin i form av aktuella jobbtillfällen såväl som framtida jobb då delserie 3 skulle utgöra grunden för en exportversion. För Försvarsmakten innebar delserie 3 en internationalisering av flygvapnet.

4.2.3 Vilka faktorer påvisar aktörens genomslag vad avser alternativen i respektive försvarsbeslut och det sedan fattade beslutet?

Det är svårt att se att Försvarsmakten hade något större gehör i försvarsbeslutsprocessen förutom det faktum att man fick med försvarsministern på att behålla teknikfaktorn ytterligare ett tag.⁶⁷ Istället kom den linje att väljas som Socialdemokraterna gått till val på omfattande en reduktion av försvarsbudgeten på 4 miljarder kr. Många av de rekommendationer som gjorts av Försvarsberedning i dessa rapporter var också med i försvarsbeslutet.

Med tanke på den omfattande investering som delserie 3 innebar kan denna inte avgränsas från försvarsbeslutsprocessen. De två tidigare delserierna inrymde 30+110 flygplan av modell JAS 39A och B ämnade för nationellt försvar. De 64 flygplan som ingick i delserie 3 var en kraftig reduktion från de initiala tankarna på uppemot 200 flygplan. Det intressanta är dock hur flygplanen i delserie utrustades. De skiljde sig markant mot de äldre modellerna då dessa 64 flygplan var helt NATO-anpassade.⁶⁸

4.2.4 Hur möts aktörerna för att diskutera och bereda försvarsbesluten och hur kommunicerar man i övrigt?

Grundläggande organ för diskussioner om försvarsbeslutets utformande var försvarsberedningen. Beredningens arbete komplicerades våren 1995 av att såväl Folkpartiet som Moderaterna lämnade beredningen i protest mot att arbetet inte tilläts göras förutsättningslöst.⁶⁹

Uppgårelsen mellan Socialdemokraterna och Centerpartiet ska enligt försvarsminister Thage G. Peterson ha skett mellan honom och centerledaren Olof Johansson. De var enligt Petersons memoarer visserligen överens om att endast säkerhetspolitiska bedömningar skulle få ligga till grund för ändringar i försvarsbudgeten, men det går heller inte att komma ifrån att Peterson hade fått uppgiften att spara fyra miljarder på försvaret och att Centerpartiet var den enda möjliga partnern för detta. Peterson berättar vidare hur han och Johansson redan vid deras första möte var överens om slutsatserna för svensk säkerhetspolitik och att de två därefter

⁶⁶ Björemans, Carl, *Försvarets förfall: konsten att lägga ned försvaret utan att någon bryr sig*, Santérus, Stockholm, 2011.

⁶⁷ Peterson., *a.a.*, s. 506.

⁶⁸ Sundling, Janne, Holmqvist, Leif, "Därför floppar Jas", *Fokus*, nr 16, 2007. Hämtad 2014-06-03 från <http://www.fokus.se/2007/05/darfor-floppar-jas/>.

⁶⁹ Eneberg, Kaa, "Försvarsberedningen spricker. Totalt kaos efter att m och fp hoppat av. Förarbetet till nästa försvarsbeslut i fara", *Dagens Nyheter*, 1995-04-07.

flera gånger sagt varandra att det egentligen inte skulle behövas någon försvarsberedning. Perioden runt försvarsbeslutet 1996 kännetecknades enligt Thage G. Peterson av ständigt nya krav på besparingar inom försvarsområdet, där Peterson upplevde att stora delar av regeringen var emot honom och försvaret. Enligt Peterson hände det upprepade gånger att han kontakades av finansministrarna Persson eller Åsbrink eller statsministrarna Carlsson eller Persson med krav på att spara in ytterligare miljardbelopp på försvaret.⁷⁰ Liksom bilden av personliga förhandlingar mellan Peterson och ministrar om försvarsbudgeten ger Peterson i sina memoarer bilden av att mycket av förhandlingarna mellan departement och myndighet skedde mellan honom och ÖB personligen. Det var ofta stormigt inför försvarsbeslutet med bland annat hot från ÖB om avgång.⁷¹ Det är en bild som bekräftas av Owe Wiktorin i vittnesseminariet på Södertörn där han berättar att han hade ett mycket bättre förhållande till Petersons efterträdare Björn von Sydow.⁷²

4.3 FB 00 Analys enligt den rationella modellen

4.3.1 Vad identifierar aktören som hot eller möjligheter som föranleder att ett beslut måste tas?

I 1998 års kontrollstation såg försvarsberedningen i sin rapport *Svensk säkerhetspolitik i ny omvärldsbelysning* att den politiska utvecklingen i Ryssland hade gått åt rätt håll och att de militära maktmedlen blivit allt svagare samtidigt som landet kom överens med NATO och EU trots dessa organisationers utvidgning.⁷³ Bedömningen återkom i regeringens försvarspolitiska proposition vilken uttryckte att förändringen avseende Sveriges säkerhetspolitiska läge nu gått så långt och blivit så befäst att det var läge att utnyttja detta till att omstrukturera försvaret och sänka kostnaderna för detta.⁷⁴

Regeringen konstaterade också att de internationella insatser Sverige gjorde till stöd för FN, OSSE med flera var stärkande för svensk säkerhet och såg att Totalförsvarets resurser behövde utvecklas så att ambitionerna inom det fredsfrämjande området på sikt kunde höjas. I en debattartikel i DN 16 maj 1999 konstaterade försvarsminister Björn von Sydow att anspråken ökar på att Sverige ska delta i internationellt säkerhetsarbete,⁷⁵ vilket bör tolkas som ett tecken på att det fanns en internationell önskan att Sverige i högre grad skulle delta i internationella insatser än vad som var fallet innan försvarsbeslutet 2000.

Tankarna att svensk medverkan i internationella insatser stärkte svensk säkerhet gick även dessa att spåra tillbaka till försvarsberedningen som uttryckt att konflikter i Europa och dessa randområden indirekt skulle kunna påverka Sverige och att riskerna ökade allmänt att man skulle komma att påverkas av konflikter även långt utanför Sveriges närområde.⁷⁶ Inom EU fanns även ett tryck från Storbritannien och Frankrike sedan St Malo-avtalet december 1998 att övriga EU-länder skulle öka sin förmåga till internationella insatser.⁷⁷

⁷⁰ Peterson, *a.a.*, s. 502ff.

⁷¹ Ibid, s. 513f.

⁷² Eriksson, *a.a.*, s. 67.

⁷³ Försvarsberedningen, *Svensk säkerhetspolitik i ny omvärldsbelysning: delrapport från Försvarsberedningen inför 1998 års kontrollstation*, 1998, s. 133.

⁷⁴ Regeringens proposition 1998/99:74, *Förändrad omvärld – omdanat försvar*, s. 9.

⁷⁵ von Sydow, Björn, "Balkankriget formar vårt försvar", *Dagens Nyheter*, 1999-05-19.

⁷⁶ Försvarsberedningen, *Svensk säkerhetspolitik i ny omvärldsbelysning: delrapport från Försvarsberedningen inför 1998 års kontrollstation*, s.82.

⁷⁷ von Sydow, Björn, försvarsminister 1997-2002, personlig intervju Stockholm 2014-06-03. Materialet finns hos författaren.

Åren närmast efter försvarsbeslutet 1996 började även de svarta hålen omtalas innebärande att den beslutade verksamheten och materielanskaffningen inte hade full finansiering. 1997 uppgick underskottet till runt 12 miljarder kr och oenighet rådde mellan Försvarsmakten och regeringen om vems ansvaret var för den uppkomna situationen, som kunde spåras långt tillbaka, men som förstärktes av finanskrisen under det tidiga 90-talet. Hösten 1998 blev den försvarsekonomiska situationen än allvarligare då den socialdemokratiska regeringen gjorde upp med vänsterpartiet och miljöpartiet om att reducera försvarsbudgeten med ytterligare 7 mdr kr de kommande åren.⁷⁸ Sålunda fanns här även överhängande ekonomiska hot som föranledde fattande av ett nytt försvarsbeslut.

4.3.2 Vilken är målsättningen med omställningen?

Målsättningen regeringen såg framför sig inför försvarsbeslutet 2000 var att det dåvarande invasionsförsvaret skulle ersättas med en ny organisation som skulle kunna hävda den territoriella integriteten, försvara landet mot vapeninsatser från luften och andra mer begränsade angrepp samt att organisationen skulle ha en starkare förmåga till internationella insatser. Den nya organisationen skulle också vara betydligt billigare i drift vilket skulle möjliggöra en lägre finansiering om 4 miljarder kr per år under försvarsbeslutsperioden 2002 – 2004.⁷⁹

4.3.3 Vilka handlingsalternativ finns för att nå målsättningen?

Försvarsmakten genomförde efter försvarsbeslutet 1996 en årlig perspektivplanering i för att ligga på framkant vad avser underlag inför kommande politiska beslut om försvaret. I perspektivplaneringen gjorde myndigheten framtida utblickar för olika händelseutvecklingar under de kommande 20 åren och gav rekommendationer utifrån olika tre tänkbara alternativ för omvärldsutvecklingen. Utvecklingsalternativen följdes av fyra idébilder om hur det svenska försvaret borde utvecklas för att kunna svara upp mot den prognosticerade utvecklingen. Idébilderna gick från prolongering av det anpassningsförsvaret som beslutats i försvarsbeslutet 1996 till en satsning på ett fokus på försvar mot väpnat angrepp i en sämre omvärldsutveckling och en övergång till att nöja sig med att hävda territoriell integritet.⁸⁰ Då den första propositionen i försvarsbeslutet 2000 lämnades in till riksdagen i mars 1999 hade perspektivplaneringens första två rapporter kommit ut.

I rapport två hade idébild 1 utgått vilket var den som byggde på en prolongering av den försvarsmaktsorganisation som beslutats i försvarsbeslutet 1996. Istället fokuserade Försvarsmakten på idébild 2 som också byggde på anpassningsförsvaret men där internationella operationer var tongivande.⁸¹ Som övriga alternativ fanns ett alternativ med uppgiften att verka mot väpnat angrepp utan större förberedelsestid samt ett alternativ där uppgiften istället koncentrerades på att genomföra internationella insatser och upprätthålla territoriell integritet. Ekonomin för dessa alternativ angavs som ”ökad” respektive ”minskad” jämfört huvudalternativets prolangerade ekonomi.

⁷⁸ Björemann, *a.a.*, s. 81f.

⁷⁹ Regeringens proposition 1998/99:74, *Förändrad omvärld – omdanat försvar*, s. 9f samt von Sydow, intervju.

⁸⁰ *Försvarsmaktsidé 2020: Årsrapport från perspektivplaneringen 96-97*, 1997, s. 60ff.

⁸¹ *Försvarsmaktsidé 2020: rapport 2: årsrapport från perspektivplaneringen 97-98*, 1998, s. 83.

4.3.4 Vilka är konsekvenserna för de olika handlingsalternativen?

Den huvudsakliga konsekvensen för att inte välja det av regeringen föreslagna handlingsalternativet var ekonomisk. Försvarsbeslutet 2000 skulle enligt förslaget spara sammanlagt 12 miljarder kr under perioden 2002-2004 exklusive omställningsbidraget om 3 + 1 miljarder kr för åren 2002 och 2003.⁸²

Utifrån den argumentation som förs i regeringens propositioner och försvarsberedningens rapporter inför försvarsbeslut kan man utgå ifrån att en konsekvens av att inte reformera försvaret i den riktning som förslogs, skulle bli sämre möjligheter till internationella insatser. Såsom beskrivet förelåg också föreställningen att Sverige genom deltagande i internationella insatser kunde verka dämpande på konflikter och hindra att dessa i förlängningen påverkade Sverige. Vid det vittnesseminarium om försvarsreformen 1996-2004 som hölls på Södertörns högskola i januari 2012 vittnade Björn von Sydow om hur han som försvarsminister fått besked från Försvarsmakten att det ej fanns några lämpliga transportflygplan att sätta in vid en eventuell insats i Irak 1998.⁸³ Detta kan sägas utgöra ett exempel på att Försvarsmakten vid tiden inför försvarsbeslutet 2000 ej ansågs kapabel till uppkomna internationella insatser i en högre hotmiljö.

Operativt innebar det valda handlingsalternativet att förmågan nedgick att tidigt möta ett väpnat angrepp med kvalificerade förband mot Sverige samtidigt som beredskapssystemet differentierades utifrån behovet av gripbara styrkor där övriga förband ålades lägre beredskap. Medan den tidigare beslutade organisationen på ett år skulle nå full krigsduglighet,⁸⁴ innebar regeringens förslag att försvaret på ett år skulle kunna utveckla förmåga att möta begränsade angrepp för att efter beslut om anpassnings åtgärder inom fem år kunna ”möta mer omfattande militära operationer”.⁸⁵

En konsekvens av nedskärningarna inom försvaret som alltmer började göra sig påmind var att allt färre värnpliktiga skulle komma att tas i anspråk, vilket fick skapa viss oro för att ett yrkesförsvaret skulle införas. Värnpliktssystemet medgav styrketillväxt och systemets fördelar var något som fortfarande framhölls av alla aktörer utom Folkpartiet.⁸⁶

4.3.5 Vilket blir beslutet?

Riksdagen godtog regeringens proposition om att för varje år 2002-2004 skulle försvarsanslaget vara 4 miljarder kr mindre än år 2001, vilket motiverades med att en grundläggande försvarsförmåga skulle vara tillräckligt då den positiva säkerhetspolitiska utvecklingen förväntades bestå.⁸⁷

⁸² Regeringens proposition 1998/99:74, *Förändrad omvärld – omdanad försvar*, s. 93.

⁸³ Eriksson, *a.a.*, s. 70.

⁸⁴ Regeringens proposition 1996/97:4, *Totalförsvaret i förnyelse – etapp 2*, s. 76.

⁸⁵ Regeringens proposition 1999/2000:30, *Det nya försvaret*, s. 41f.

⁸⁶ von Sydow, intervju.

⁸⁷ Riksdagens protokoll 1998/99:100, 1999-05-26.

4.4 FB 00 Analys enligt särintressemodellen

4.4.1 Vilka är aktörerna bakom försvarsbeslutet 2000?

Aktörerna bakom försvarsbeslutet 2000 är i princip samma som 1996. Owe Wiktorin är fortfarande överbefälhavare under förberedelserna inför beslutet. Efter valet 1998 leder Göran Persson en socialdemokratisk minoritetsregering. Finansminister var Erik Åsbrink och försvarsminister Björn von Sydow. I försvarsbeslutet 2000 stöddes regeringen huvudsakligen av Centerpartiet, men även Vänsterpartiet och Miljöpartiet fick visst inflytande. Inledningsvis var även de andra borgerliga partierna aktiva i den politiska processen då Socialdemokraterna uttryckt önskemål om en så bred överenskommelse som möjligt, men kom sedan inte att få något inflytande över utgången.

4.4.2 Vilka faktorer formar viljor, eftersträva handlingalternativ och beslut för respektive aktör i försvarsbeslutet?

Den svenska finanskrisen fortsatte under andra halvan av 90-talet i form av skuldsanering under ledning av statsminister Göran Persson och ekonomin var trängd. Försvarsmakten hade fortfarande att hantera obalanser från tidigare försvarsbeslut, men nu även i form av den utblivna priskompensationen i form av teknisk faktor som avskaffats under 1998. Tiden innan försvarsbeslutet förde man förhandlingar med finansdepartementet om att få återfört ca 7 miljarder kr till följd den ändrade anslagsförordningen samt priskompensation för den tekniska faktorn.⁸⁸

Såväl ÖB Owe Wiktorin som försvarsminister Björn von Sydow vittnar om att Försvarsmakten och Försvarsdepartementet haft samsyn på den ekonomiska utvecklingen för försvarsbeslutet. Dagarna efter att samsyn nåtts i oktober 1998 gör finansminister Erik Åsbrink upp med Miljöpartiet och Vänsterpartiet om sänkta försvarsanslag under den period som försvarsbeslutet 2000. Här menar von Sydow på att Åsbrink gått vid sidan av statsministerns förhållningsorder att försvarspolitikerna skulle skötas med Centerpartiet. Eftersom såväl Socialdemokraterna som Centerpartiet försvagats efter valet 1998 och tillsammans bara hade drygt 41 %, behövdes enligt von Sydow stöd från ytterligare partier.⁸⁹ Efter regeringsförklaringen yrkade Moderaterna på en misstroendeförklaring. I den efterföljande voteringen räddades Socialdemokraterna av Miljöpartiet och Vänsterpartiet. Moderaterna biföll misstroendeförklaringen, medan övriga partier lade ner sina röster.

Centerpartiet drev sedan i arbetet inför försvarsbeslutet linjen att pengar som sparades in på försvaret skulle omfördelas till vården.⁹⁰ Just ökade resurser till vården var en fråga Centerpartiet gått till val på 1998. Mer pengar till vården var även vallöften från Vänsterpartiet och Miljöpartiet, där det sistnämnda i sitt valmanifest även ställt försvaret mot vården. För socialdemokratisk del var man vid tiden även starkt inriktad på det europeiska samarbetet och att Sverige skulle vara en tydlig aktör såväl i FN som i EU och Östersjöområdet och verka för Rysslands integrering.⁹¹ Från regeringen och stödpartiernas håll var med andra ord ekonomin

⁸⁸ Haldén, *a.a.*, s. 121.

⁸⁹ Eriksson, *a.a.*, s. 63.

⁹⁰ Ledarsidan. "Taktiken ersätter strategin", *Dagens Nyheter*, 1999-02-05.

⁹¹ *Med omtanke om framtiden – Socialdemokraternas politik inför 2000-talet*. Hämtad 2014-05-26 från <http://snd.gu.se/sv/vivill/party/s/manifesto/1998>; Valprogram för centerpartiet i 1998 års val, *Nya mitten – tillsammans lyfter vi Sverige*. Hämtad 2014-05-26 från <http://snd.gu.se/sv/vivill/party/c/manifesto/1998>; Valmanifest antaget av kongressen 980523 Hämtad 2014-05-26 från <http://snd.gu.se/sv/vivill/party/mp/manifesto/1998>; *Vänsterpartiets valplattform 1998*. Hämtad 2014-05-26 från <http://snd.gu.se/sv/vivill/party/v/manifesto/1998>.

i försvarsreformen en minsta gemensamma nämnare som man kunde enas om i syfte att sy ihop politiken.

I sammanhanget ska heller ej glömmas de rationella incitamenten för försvarsbeslutet som redovisats i föregående kapitel, främst i form av den mer positiva omvärldsutvecklingen. Här menar Johan Kihl, chef för Högkvarterets strategiavdelning, på att när man där något år senare granskade det nyss fattade försvarsbeslutet kritiskt så ansåg man det ej längre applicerbart med tanke på omvärldsutvecklingen, varpå Owe Wiktorin skickade Kihl till försvarsmistern för att redogöra för läget. Tesen var att ett framtida angrepp inte skulle se ut som det gjort tidigare och att materiel som inte skulle vara modern om tio år måste avvecklas.

Vi sa då helt fräckt, tyckte många, att vi måste avveckla allting som inte var modernt om tio år. Se till att det kommer bort, det kostar mycket pengar. Man tror att det inte kostar pengar när det finns i mobförråden, men det kostar faktiskt mycket pengar. Så vi sa att invasionsförsvaret inte räcker till. Vi måste hitta på någonting annat. Vi måste ta till oss den teknikutveckling som finns.⁹²

Istället ansåg Försvarsmakten att tiden man köpt sig i och med den ryska militära kollapsen skulle utnyttjas i form av en time-out för omställning av försvaret mot ett insatsförsvaret.⁹³ Fokus skulle läggas på den typ av krigföring som kunde förutspås äga rum ett drygt decennium bort. Denna skulle vara mycket ledningstung, där navet skulle vara nätverksbaserat och alla chefer ha tillgång till en komplett lägesbild utifrån alla de sensorer man skulle förfoga över. Istället för stora och dyra förbandsmassor skulle ledningsöverläget möjliggöra manöverkrigföring och mer kirurgiska insatser med precisionsvapen.⁹⁴

4.4.3 Vilka faktorer påvisar aktörens genomslag vad avser alternativen i respektive försvarsbeslut och det sedan fattade beslutet?

Den av von Sydow redovisade bilden att Miljöpartiet fick inflytande över försvarspolitikens bekräftas även av Birger Schlaug.⁹⁵ Statsminister Göran Persson beskriver i sina memoarer att finansminister Åsbrinks förhandlingar med Miljöpartiet och schismen mellan Åsbrink och von Sydow om försvarsbudgeten fick von Sydow att lämna in sin avskedsansökan. Persson fick dock von Sydow att avvakta med att offentliggöra sitt avsked i hopp om att lösa konflikten.⁹⁶

Centerpartiet kunde efter försvarsbeslutet meddela att man fått igenom sina krav på att vården skulle få pengar som sparats in på försvaret, medan det för Socialdemokraterna verkar ha varit viktigare att det svenska försvaret nu skulle anpassas till den förändrade omvärldsbilden. Att försvarsminister Björn von Sydow i sin debattartikel i DN maj 1999⁹⁷ uttalade att nu hade Försvarsmakten att förklara hur många förband som skulle krävas för att klara försvarets uppgifter, visar på att de aktörer som drivit på om ekonomin haft stort genomslag. Riksdagen hade nämligen fattat beslut om de finansiella grunderna för försvarsbeslutet 2000 i mars 1999, två månader innan försvarsministerns debattartikel. Om Centerpartiets stora genomslag i försvarsfrågorna vittnar också Göran Persson i sina memoarer och kan exemplifieras både med

⁹² Eriksson, *a.a.*, s. 30.

⁹³ von Sydow, intervju.

⁹⁴ Agrell, *a.a.*, s. 116ff.

⁹⁵ Schlaug, Birger, "Valet 1998 – Att vara eller inte vara i regeringen. det är frågan...", *Backspegel*. Hämtad 2014-05-20 från <http://backspegel.blogspot.se/2008/11/valet-1998.html>.

⁹⁶ Persson, Göran, *Min väg, mina val*, Bonnier, Stockholm, 2007, s. 219 samt von Sydow, intervju.

⁹⁷ von Sydow, Björn, "Balkankriget formar vårt försvar", *Dagens Nyheter*, 1999-05-17.

beskrivningen av det långvariga och ur socialdemokratisk synvinkel fruktbara samarbetet i försvarsfrågorna, men även att Näringsdepartementet fick anställa Centerpartiets talesperson i försvarsfrågor, Anders Svärd.⁹⁸

4.4.4 Hur möts aktörerna för att diskutera och bereda försvarsbeslutet och hur kommunicerar man i övrigt?

Vad avser de politiska aktörerna skedde delar av förhandlingarna inför försvarsbeslutet över block- och partigränserna inom ramen för försvarsberedningen. Olika aktörer och partier som endera önskade reformera eller spara på försvaret kunde hitta varandra i motiveringarna kring det säkerhetspolitiska läget.⁹⁹ Den socialdemokratiska regeringen förde även samtal med de partier som skulle behövas som stödpartier, där försvarsfrågan endast var en del av samtalen. Det tydligaste exemplet är finansminister Åsbrinks egen uppgörelse med Vänsterpartiet och Miljöpartiet, vilken kom att förarga statsminister Göran Persson.

Delar av diskussionen och försöken att ta positioner ägde rum i den offentliga debatten, där till exempel Försvarsmakten med ÖB Owe Wiktorin pekade på hur statsmakterna ändrat spelreglerna för försvarets ekonomi. Wiktorin fortsatte även att i media varna för konsekvenserna av nedskärningar i försvarsbudgeten. Även företrädare för regeringen uttalade sina linjer inför och under försvarsbeslutsprocessen genom uttalanden och debattartiklar i media, där försvarsminister Björn von Sydow debattartikel våren 1999¹⁰⁰ var ett tydligt exempel. Ändå vittnar såväl Wiktorin som von Sydow om ett tätt och gott samarbete med många möten dem emellan.¹⁰¹ Wiktorins framträdanden i media och kritik av regeringens försvarspolitik, inte minst förhandlingarna med Miljöpartiet och Vänsterpartiet, gjorde dock statsministern och flera andra ministrar i regeringen upprörda. Persson beskriver också hur slutdragen i form av de regionalpolitiska stödpaket som ej behandlats inom ramen för försvarsreformen, gjordes upp mellan honom, von Sydow samt Centerpartiets partiledare Lennart Daléus och partiets försvarspolitiska talesman Anders Svärd.¹⁰²

4.5 FB 04 Analys enligt den rationella modellen

4.5.1 Vad identifierar aktören som hot eller möjligheter som föranleder att ett beslut måste tas?

Regeringen konstaterade i propositionen till försvarsbeslutet 2004 att ett enskilt militärt angrepp mot Sverige var osannolikt under överskådlig tid med vilket avsågs minst tio år, även om man inte skulle kunna utesluta incidenter kopplade till den till territoriella integriteten.¹⁰³ Detta var exakt vad försvarsberedningen också hade konstaterat i sitt arbete. Försvarsberedningen gick dock än längre och uttalade att det mesta tydde på att den positiva säkerhetspolitiska situationen för Sverige ytterligare skulle komma att befästas och utvecklas.¹⁰⁴

Samtidigt som situationen såg bättre ut i Sverige och närområdet hade mycket hänt ute i världen sedan försvarsbeslutet 2000 togs. Terrordåden den 11 september 2001 i New York hade ägt rum liksom invasionerna i Afghanistan och Irak samt även terrordåden i Madrid 2004.

⁹⁸ Persson, *a.a.*, s. 236ff.

⁹⁹ Nordgren Christensen, intervju.

¹⁰⁰ von Sydow, Björn, ”Balkankriget formar vårt försvar”, *Dagens Nyheter*, 1999-05-19.

¹⁰¹ Eriksson, *a.a.*, s. 69.

¹⁰² Persson, *a.a.*, s. 239ff.

¹⁰³ Regeringens proposition 2004/05:5, *Vårt framtida försvar*, s. 25.

¹⁰⁴ Ds 2003:8, *Säkrare grannskap, osäker omvärld*, s. 27.

Samtliga bör ha bidragit till känslan av en osäker omvärld, passande nog också återspeglad i titeln på försvarsberedningens rapport *Säkrare grannskap, osäker omvärld*. I rapporten lämnades också bedömningen att ”ett betydande antal konflikter med allvarliga följder i och utanför det aktuella konfliktområdet kommer att inträffa i framtiden ... Dessa konflikter kan med ett relativt snabbt förlopp få konsekvenser även för internationell fred och säkerhet och i förlängningen därmed också för Sverige.”¹⁰⁵ Beredningen ansåg vidare att terrordåden 11 september 2001 visade hur sårbart det moderna samhället är och att hoten ändrat karaktär där globaliseringen innebar att händelseutvecklingar i andra delar av världen snabbt kunde påverka det svenska samhället.¹⁰⁶ Detta var en hotbild som även räknades in i försvarsberedningsrapporterna under det som benämndes ”vidgad hotbild” och som innefattade både terrorism och andra medel som icke-statliga aktörer kunde använda.

I den pågående försvarsreformen hade tidigare situation upprepat sig och det visade sig att Försvarsmakten inte kunde nå iland med den försvarsreform som beslutats i försvarsbeslutet 2000 av framförallt ekonomiska skäl. Trots en omfattande omstrukturering och nedlagda förband visade det sig att kostnaden för förbandsverksamheten ändå hade ökat, varvid övnings- och utbildningsverksamheten inte kunnat genomföras enligt plan.¹⁰⁷

4.5.2 Vilken är målsättningen med omställningen?

Försvarsberedningen uttalade tydligt i rapporten *Vårt militära försvar – vilja och vägval* målsättningen med den fortsatta försvarsreform som försvarsbeslutet 2004:

Försvarsreformens mål är att omvandla det tidigare invasionsförsvaret till ett modernt och flexibelt insatsförsvar. Förbandens användbarhet och tillgänglighet skall svara mot behoven av operativ förmåga i olika tidsperspektiv med en differentierad beredskap i insatsorganisationen som en följd.¹⁰⁸

Genom att genomföra internationella insatser i konfliktområden i samverkan med andra stater skulle Sverige kunna bidra till att förhindra att konflikter spreds.¹⁰⁹ Försvarsberedningen ansåg därför att det militära försvarets förmåga att kunna delta i internationella insatser borde öka, liksom omfattningen av svensk medverkan i internationella insatser – såväl i Europa och dess närhet som globalt. Detta skulle därtill kunna spänna inom hela konfliktskalan, från mindre komplexa civila förebyggande åtgärder till militära fredsframtvingande insatser.¹¹⁰ Man såg vidare framför sig att Försvarsmaktens uppgifter skulle renodlas till att ”kunna genomföra väpnad strid”,¹¹¹ vilket innebar en kraftig ambitionssänkning mot tidigare försvarsbeslut, men logiskt utifrån att framtida förband skulle kunna lösa uppgifter både i internationella insatser, men även de något mindre komplexa uppgifterna på hemmaplan.

4.5.3 Vilka handlingsalternativ finns för att nå målsättningen?

Försvarsmakten redovisade i budgetunderlaget för 2005 de fyra alternativ man fått i uppdrag att utreda inför försvarsbeslutet. Dessa var anslagsförändringar om prolongerad anslagsnivå,

¹⁰⁵ Ds 2003:8, *Säkrare grannskap, osäker omvärld*, s. 28.

¹⁰⁶ Ibid, s. 29.

¹⁰⁷ Ds 2004:30, *Försvar för en ny tid*, s. 16.

¹⁰⁸ Ds 2003:34, *Vårt militära försvar – vilja och vägval*, s. 31.

¹⁰⁹ Ibid, s. 26.

¹¹⁰ Ibid, s. 49.

¹¹¹ Ibid, s. 44.

plus 3 miljarder kr, minus 3 miljarder kr samt minus 6 miljarder kr. Styrande för alternativen var att ställa förband och personal till förfogande för internationella insatser.¹¹²

4.5.4 Vilka är konsekvenserna för de olika handlingsalternativen?

Regeringen hade redan den 8 maj 2003 fattat beslut om en differentiering av beredskapen för insatsorganisationens förband. Ett beslut som därmed fattades innan försvarsbeslutsprocessen var färdig. Enligt beslutet skulle endast de förband som var anmälda till de internationella styrkeregistren ha den högsta beredskapen och därmed högsta uppfyllnaden av personal och materiel.¹¹³

Om den insatsorganisation som beslutades i försvarsbeslutet 2000 skulle nå de krav som i framtiden ställdes på användbarhet och tillgänglighet, skulle detta kräva en väsentligt högre finansiering än vad som var möjligt.¹¹⁴ Redan nivån som innebar en prolongering av ekonomin i försvarsbeslutet 2000 respektive nivån plus 3 miljarder kr, innebar enligt Försvarsmakten en nedläggning av 50 % av förbanden. I alternativen med prolongerad respektive förstärkt ekonomi skulle förmågan till internationella insatser ökas både i volym och kvalitet. I alternativet minus 3 miljarder kr skulle volymen reduceras, men kvaliteten höjas.¹¹⁵ En konsekvens för de lägre finansieringsalternativen var att kostnader för avvecklingen av personal, materiel med mera skulle komma att kvarstå under hela 00-talet och därmed begränsa det ekonomiska utrymmet för förnyelsen av försvaret.¹¹⁶

Genom att färre utbildningsplattformar i form av fredsförband behövdes skulle en rad verksamhetsställen kunna läggas ner. Dessutom innebar ett lägre antal förband att färre värnpliktiga skulle behöva utbildas.¹¹⁷ Här varnade Försvarsmakten för att om alternativet med lägst ambitionsnivå valdes skulle det innebära ”utomordentligt begränsade möjligheter” att bemanna de internationella insatserna.¹¹⁸ Sammanfattningsvis bedömdes alternativet minus 6 miljarder kr påverka Försvarsmaktens förmåga så menligt att möjligheterna att uppfylla de politiska riktlinjerna bedömdes som ytterst osäkra.¹¹⁹ En konsekvens av den hårda skrivningen om fokus på övningsbetingelser och beredskap och låga till inga krav på nationell försvarsförmåga var avvecklingen av försvaret på Gotland. De omfattande förbandsnedläggningarna och riskerna för försvarsindustrin med ett mindre försvar var också ett orosmoln hos flera aktörer, framförallt på lokal nivå.¹²⁰

4.5.5 Vilket blir beslutet?

Det alternativ som beslutades av riksdagen i försvarsbeslutet 2004 var nivån minus 3 miljarder kr per år,¹²¹ vilket medförde omfattande förbandsnedläggningar, men som enligt Försvarsmakten skulle medge en ökad kvalitet i de internationella insatserna, om än inte med samma volym som tänkt i försvarsbeslutet 2000. Utifrån internationella insatser som övergri-

¹¹² Försvarsmaktens budgetunderlag för år 2005 med Särskilda redovisningar (Missiv) 2004-02-27 HKV 23 383:62995, s. 2.

¹¹³ Ds 2003:34, *Vårt militära försvar – vilja och vägval*, s. 34.

¹¹⁴ Ibid, s. 33f.

¹¹⁵ Försvarsmaktens budgetunderlag för 2005 (bilaga 0) 2004-02-27 HKV 23 383:62995, s. 2.

¹¹⁶ Ds 2003:34, *Vårt militära försvar – vilja och vägval*, s. 32.

¹¹⁷ Ibid, s. 35.

¹¹⁸ Försvarsmaktens budgetunderlag för 2005 (missiv) 2004-02-27 HKV 23 383:62995, s. 2.

¹¹⁹ Försvarsmaktens budgetunderlag för 2005 (bilaga 0) 2004-02-27 HKV 23 383:62995, s. 3.

¹²⁰ Nordgren Christensen, intervju.

¹²¹ Riksdagens protokoll 2004/05:53, 2004-12-16.

pande målsättning för Försvarsmakten, kopplat till en politisk vilja till ekonomiska besparingar, ter sig beslutet som den rätta avvägningen då båda målsättningarna skulle kunna uppfyllas.

4.6 FB 04 Analys enligt särintressemodellen

4.6.1 Vilka är aktörerna bakom försvarsbeslutet 2004?

Myndighetsinstanserna var vid försvarsbeslutet 2004 desamma som vid försvarsbesluten 1996 och 2000. Göran Persson var fortfarande statsminister, men ny försvarsminister var sedan valet Leni Björklund. Socialdemokraterna hade åter en minoritetsregering och kom i försvarsbeslutet att stödja sig på Vänsterpartiet och Miljöpartiet då de borgerliga partierna gått samman i Allians för Sverige. Som ÖB verkade inledningsvis Johan Hederstedt, men efterträddes 1 januari 2004 av Håkan Syrén.

4.6.2 Vilka faktorer formar viljor, eftersträlvade handlingsalternativ och beslut för respektive aktör i försvarsbesluten?

Efter valet hösten 2002 får Socialdemokraterna föra hårda förhandlingar med framförallt Miljöpartiet avseende att bilda regering. Miljöpartiet hotar med att gå över till det borgerliga blocket om man inte får ministerplatser. Detta leder sedan till en misstroendeförklaring i riksdagen där Miljöpartiet till sist viker sig, men får till en långsiktig politisk uppgörelse om samarbete med Socialdemokraterna. I tredje delen av SVT:s dokumentärserie *Ordförande Persson* talar Göran Persson om behovet av att regera med partier som han egentligen inte litar på och uttrycker följande:

Vad har jag för alternativ? Alltså... Vi måste ha, om vi ska regera under fyraårsperiod, så måste man ha en säkerhet vad gäller den ekonomiska politiken. Man kan göra upp med olika partier om olika frågor, men den ekonomiska politiken, ryggraden, måste ligga fast annars går det inte.¹²²

Intressant är därmed vad Socialdemokraterna fick erbjuda Miljöpartiet i utbyte. Miljöpartiet var det enda partiet av Socialdemokraterna och stödpartierna som explicit tog upp försvaret i sitt valmanifest och då som en budgetpost som skulle reduceras.¹²³ Enligt *Dagens Nyheter* fick också Miljöpartiet igenom sina krav på besparingar i försvaret genom att försvarsberedningen skulle ges i uppdrag att hitta sådana.¹²⁴

Försvarsmakten var efter erfarenheterna från försvarsbesluten 1996 och 2000 märkt av de ekonomiska turerna efter dessa. I perspektivplaneringen inför försvarsbeslutet 2004 utgick man istället från en lägre ekonomisk ram än tidigare ”för att minska risken för ej ekonomiskt genomförbara strukturer”.¹²⁵ En annan erfarenhet kom från de internationella insatserna som blivit allt viktigare för Försvarsmakten och som tagit allt större plats i de två föregående försvarsbesluten. Johan Hederstedt hade tillsatts som ny ÖB på sina internationella meriter och hade därtill en vision om att internationalisera försvaret. För Hederstedt och Försvarsmakten var det också viktigt att Sverige kom in i Afghanistan så fort som möjligt efter att planerna på

¹²² *Ordförande Persson*, ”Del 3 av 4: Nog föder Gud höken”, SVT, 5 juni 2013.

¹²³ *Grönt valmanifest 2002 – för en långsiktigt hållbar utveckling. Hämtad 2014-05-28 från <http://snd.gu.se/sv/vivill/party/mp/manifesto/2002>.*

¹²⁴ Eriksson, Göran. ”Regeringsfrågan. Miljöpartiet kapitulerade till slut”. *Dagens Nyheter*, 2002-10-02.

¹²⁵ *Idébilder och fördjupningsområden inför Försvarsbeslut 2004 Rapport 6 – Årsrapport från perspektivplaneringen 2001-02, 2002*, s. 15.

en FN-sanktionerad styrka tillkommit.¹²⁶ Resultatet av internationaliseringen blev att det uppstod ett allt större behov bland förbanden att visa att man var en del av insatsförsvaret och att förbandet var användbart i internationella insatser. enligt Johan Kihl, som var chef för Högkvarteret 2002-2004. Enligt Kihl ökade fokuset på internationella insatser än mer då Håkan Syrén tog över som ÖB nyåret 2004.¹²⁷

Det fanns även ett starkt politiskt incitament för att ökad fokus på internationella insatser. Politiskt hade det inte sett bra ut när Sverige som ett av de sista länderna fick förband på plats under Kosovoinsatsen. Deltagande i internationella insatser och i Partnerskap för fred hade gjort att Sverige blivit insläppt i den internationella säkerhetspolitikens finare kretsar.¹²⁸ En erfarenhet som torde ha förstärkts av de tidigare nämnda erfarenheterna av att ställa upp i Bosnien. EU hade därtill under början av 00-talet satt upp som ”military headline goal” att från 1 januari 2007 ha stående stridsgrupper för krishanteringsuppdrag.

4.6.3 Vilka faktorer påvisar aktörernas genomslag i handlingsalternativen och fattade beslut?

Miljöpartiet tryckte på i Finansdepartementet för att ökad press skulle sättas på försvaret, men upplevde att statsministern själv höll emot.¹²⁹ Ändå var det linjen minus 3 miljarder kr som kom att väljas i försvarsbeslutet, trots att Socialdemokraterna fått backa i det samarbetsprogram som regeringen och stödpartierna kommit överens om i förhandlingarna efter valet och acceptera kraven på besparingar inom försvaret på 6 miljarder kr.¹³⁰ Av allt att döma verkar Vänsterpartiet ha haft ett minimalt inflytande i politikens utformande trots regeringens beroende av partiet.

I propositionen *Vårt framtida försvar* vilken utgjorde grunden för försvarsbeslutet, återfanns Försvarsmaktens tankar kring det nätverksbaserade försvaret som centralt för framtida försvarsförmåga. Likaså konstaterades att ett svenskt bidrag till EU:s nya snabbinsatsförmåga var av stor vikt och att detta skulle ställa mycket höga krav på operativ förmåga och beredskap hos insatsorganisationen.¹³¹

4.6.4 Hur möts de olika aktörerna för att diskutera, bereda och fatta beslut samt hur sker kommunikation i övrigt?

Processen för att bereda försvarsbeslutet skiljer sig inte nämnvärt från de tidigare besluten. Det är fortsatt försvarsberedningen som utgör grunden för försvarsbeslutet, liksom uppdragen till Försvarsmakten att ge underlag för hur en framtida organisation kan se ut. Inför fattandet av själva besluten försöker regeringen få till en så bred överenskommelse som möjligt. Denna gång blir det dock svårt att få med något av de borgerliga partierna. Istället handlar det om att hålla ihop Socialdemokraterna och stödpartierna Miljöpartiet och Vänsterpartiet. Tiden fram till riksdagsbesluten är full av utspel i media, där försvarspolitikerna är den första fråga den ny-

¹²⁶ Lönegård, Claes, ”Så hamnade Sverige i krig”, *Fokus*, nr 06, 2010. Hämtad 2014-05-28 från <http://www.fokus.se/2010/02/sa-hamnade-sverige-i-krig/>.

¹²⁷ Eriksson, a.a., s. 78.

¹²⁸ Lönegård, Claes, ”Så hamnade Sverige i krig”, *Fokus*, nr 06, 2010.

¹²⁹ Nilsson, Torbjörn, ”Därför tvingades Odenberg avgå”, *Fokus*, nr 28, 2007. Hämtad 2014-05-21 från <http://www.fokus.se/2007/09/odenberg/>.

¹³⁰ Kerpner, Joachim, ”18 punkter klara bara 103 kvar, Göran Persson”, *Aftonbladet*, 2003-08-28. Hämtad 2014-05-28 från <http://www.aftonbladet.se/nyheter/article10391923.ab> samt Persson, *Min väg, mina val*, s. 399f.

¹³¹ Regeringens proposition 2004/05:5, *Vårt framtida försvar*, s. 46ff.

startade Allians för Sverige har enats om, liksom såväl Socialdemokraterna och Vänsterpartiet får problem med lokala företrädare som vill skydda sitt förband från nedläggning.¹³²

Försvarsmakten höll med Johan Hederstedt som ÖB en betydligt lägre profil i den offentliga försvarsdebatten, till skillnad från föregångaren Owe Wiktorin. I en debattartikel i Dagens Nyheter den 5 februari 2002 hade 10 officerare, huvuddelen överstar och en general, kritiserat den pågående försvarsreformen, vilket väckte ont blod och den öppna debatten avtog därefter.¹³³ ÖB sökte dock stöd på andra sätt för att påverka det kommande försvarsbeslutet, där det tydligaste exemplet var brevet till en av de mest erfarna medlemmarna i Kungliga Krigsvetenskapsakademien med en anhållan om hjälp med att påverka opinionen i riktning för internationella insatser.¹³⁴

5. Avslutning

Avslutningen syftar till att redovisa resultaten enligt respektive analysmodell och de tre forskningsfrågorna. Göran Perssons ord om den försvarsreform hans regeringar drev igenom sammanfattar väl resultaten av den forskning som företagits inom denna uppsats: ”I dag är försvaret en väsentligt annorlunda organisation än för tio år sedan. Det kostar mindre och har fått en annan, modern kompetens med internationell inriktning.”¹³⁵

5.1 Resultat enligt den rationella modellen

Graham Allison's rationella analysmodell utgår från att beslut fattas av rationella skäl syftande till en värdemaximering. Ställd inför ett hot, en kris eller en möjlighet överväger en aktör rationellt de handlingsalternativ som finns till hands och de konsekvenser dessa medför.

Applikationen av den rationella analysmodellen på det empiriska underlaget för detta forskningsproblem ger vid handen att under tiden för den studerade försvarsreformen fanns det ett hot, en möjlighet och en kombination av hot/möjlighet som föranledde reformens olika steg.

Hotet utgjordes av den svenska ekonomiska krisen i början av 90-talet som drabbade statsekonomin hårt med omfattande nedskärningar inom alla budgetområden. Bidragande faktor var den underfinansiering som fanns sedan tidigare försvarsbeslut, men som förstärktes i och med kronans fallande värde. I och med att ambitionerna för respektive försvarsbeslut visat sig för höga i jämförelse med anslagen, kom detta hot aldrig att avvärjas, utan istället snarast förstärkas.

Möjligheten som gjorde att en lägre finansieringsnivå av försvaret kunde accepteras utgjordes av kalla krigets slut, innebärande ändrade geopolitiska förutsättningar i Sveriges närområde och en allt sämre rysk militär förmåga att genomföra militära operationer mot Sverige. Detta medgav en reduktion av försvaret och en omställning i enlighet med det kombinerade hotet/möjligheten i form av internationella militära insatser.

¹³² Persson, *a.a.*, s. 400ff.

¹³³ Welin, Gustaf, ”Generallöjtnant avslöjar följderna av DN Debatt-artikel: ’Kritiska officerare straffas’”, *Dagens Nyheter*, 2002-03-13.

¹³⁴ Björemann, Carl, ”Kan Krigsvetenskapsakademien hävda sin integritet?”, *Kungliga Krigsvetenskapsakademins Handlingar och Tidskrift*, nr 1, 2003, s. 103-109.

¹³⁵ Persson, *a.a.*, s. 240.

Det kalla krigets slut innebar även ett slut på den globala säkerhetspolitiska polariseringen. Tidigare stateras sönderfall nådde i början av 90-talet även Europa och de europeiska säkerhetspolitiska utmaningarna 90-talet kom att domineras av kriget på Balkan, även om Gulfkriget och utvecklingen i Irak även bidrog. Det nya säkerhetshotet utgjordes därmed av kriser och krig i omvärlden som i en lång förlängning skulle kunna sprida sig till Sverige, men än troligare andra delar av Europa och åstadkomma humanitära katastrofer och flyktingströmmar. Genom ett aktivt agerande med militära insatser skulle dessa hot kunna dämpas och desarmeras, vilket därmed kom att utgöra ett incitament för att reformera det svenska försvaret i riktning mot internationella insatser. Samtidigt visade sig de internationella insatserna utgöra en möjlighet för Sverige och svensk utrikespolitik. Genom att genomföra och bidra till internationella militära fredsfrämjande och fredsskapande insatser, kunde man förstärka Sveriges ställning. Det tydligaste exemplet och det som lär ha satt agendan var erfarenheterna av att delta i Bosnieninsatsen, som enligt Carl Bildt utgjorde den svenska inträdesbiljetten i EU. I takt med ökade svenska ambitioner inom EU torde detta ha framstått som ett mycket lämpligt sätt att använda Försvarsmakten.

5.2 Resultat enligt särintressemodellen

Graham Allisons analysmodell för *governmental politics*, vilken här benämns särintressemodellen för att understryka kampen mellan intressen, utgår från att beslut kan fattas som ett resultat av en maktkamp mellan olika aktörer med intresse i beslutets utformning. Här utgörs aktörerna främst av de politiska partierna och Försvarsmakten.

Sett ur denna analysmodell är försvarsreformen resultatet av en politisk kamp där de sittande socialdemokratiska regeringarna var tvungna att, i den mån de inte själva utlovat ekonomiska reduktioner av försvarsbudgeten, balansera upp framstötter på andra politikområden med eftergifter på försvarsområdet där stödpartier utlovat reduktioner i sina valmanifest. Flera gånger framkommer att man redan i valrörelsen lagt fast den ekonomiska nivån för försvaret efter ett kommande försvarsbeslut och innan en försvarsberedning tillsatts.

Enligt denna analysmodell har Försvarsmaktens intresse inledningsvis varit att begränsa de ekonomiska reduktionerna för vilket man fått dåligt gehör, sannolikt bidragande till underfinansieringen. Man har därefter gradvis svängt över till att själv omfamna och förespråka fokus på internationella insatser.

En tredje aspekt som kunnat skönjas genom analysmodellen är försvarsindustriell inverkan. Denna går dock inte att påvisa som en drivkraft bakom försvarsreformen. Däremot kan man argumentera för att försvarsindustriella hänsyn, liksom regionalpolitiska, legat till grund för hur försvarsmaktsorganisationen formats inom ramen för ett försvarsbeslut.

Vid den forskningsansats som gjorts inom ramen för denna uppsats har inte kunnat påvisas den del av analysmodellen som talar om att fakta av misstag inte kommer fram.

5.3 Förändrades drivkrafterna under försvarsreformens gång?

Under den studerade perioden har drivkrafterna bakom försvarsreformen innefattande försvarsbesluten 1996-2004 utifrån den rationella analysmodellen och särintressemodellen kunnat identifieras som ekonomiska respektive som en vilja att använda Försvarsmakten i internationella insatser. Det som möjliggjort denna reform är det kalla krigets slut och den starkt försämrade ryska militära förmågan. Drivkrafternas identitet har varit konstanta genom den

studerade perioden. Däremot har de växlat i intensitet, där viljan att använda Försvarmakten i internationella insatser intensifierats genom varje försvarsbeslut. Ett intressant tecken på detta har varit hur försvarsberedningarna i sina rapporter utökat det svenska intresseområdet för internationella insatser från att först vara i Europa till att sedan gå via Europas randområden och slutligen omfatta även andra världsdelar. Just viljan till de internationella insatserna har också med tiden kommit att alltmer bli en drivkraft som kunnat förena de politiska partierna över blockgränserna.

5.4 Avslutande diskussion

De två identifierade drivkrafterna bakom försvarsreformen, ekonomi och vilja till internationella insatser, är båda väl värda att studera närmare, men tyvärr ingenting som ryms inom denna uppsats ramar. Det får konstateras att de två analysmodellerna i hög grad bekräftat varandras resultat.

Den allt större diskrepansen som uppvisas under den studerade perioden mellan beslutade ekonomi och uppgifter och ambitioner, har fortsatt stort intresse för studier av svensk försvarspolitik. Denna ökande diskrepans utgör konsekvenser som svensk försvarspolitik lever med än idag och fortsatt verkar misslyckas med att hantera med tanke på den underfinansiering Försvarmakten har idag såväl på personal- som materielsidan. Symptomatiskt för ekonomin som drivkraft för försvarsreformen kan ses Göran Perssons uttalande under ett slutet seminarium vintern 2009 där han enligt Claes Arvidsson omtalade att ”för att få ihop budgeten kan man alltid ta den sista miljarden från försvaret”.¹³⁶ Ett uttalande som ej kunnat inrymmas under någon av indikatorerna i empiridelen, men som får anses befästa resultatet enligt särintressemodellen.

Intressant är också det tilltagande intresset för internationella insatser. Huruvida Försvarmaktens intresse har sin bakgrund i en vilja att pröva och utvärdera stridskrafterna i skarpa insatser, att utnyttja det momentum som funnits i politiken till omställning för att bibehålla så stor organisation som möjligt, eller något annat kan ej avgöras inom denna forskningsansats. Det kan endast konstateras att det funnits en vilja från Försvarmaktens sida till internationella insatser och att denna sammanfallit med den politiska viljan. Internationella insatser skulle kunna ses som en konstruktivistisk drivkraft som skapar en legitimitet både hos den politiska nivån, men även ger bekräftelse inom Försvarmakten. Det är därför intressant att notera den omfattande ambitionsökningen och ökningen av vad man kan kalla geografiskt ansvarsområde. I inledningen av reformperioden omtalades internationella insatser på den politiska nivån i termer som fredsfrämjande och inom Europa för att i slutet av perioden spänna över hela konfliktskalan och ett globalt ansvarsområde. Denna kraftigt utökade ambition förstärker bilden av viljan att genomföra internationella insatser som en stark drivkraft till försvarsreformen.

5.5 Reflektion

Inom metodologin har triangulering framhållits som en framgångsfaktor för att få fram ett säkrare resultat. Under detta arbete nyttjades de två av Graham Allisons analysmodeller som får anses vara mest olika för att se om resultatet skulle skilja sig åt. Det kan naturligtvis ar-

¹³⁶ Arvidsson, Claes, ”Ska vi göra Reinfeldt till överbefälhavare”, *Svenska Dagbladet* 17 januari 2009. Hämtad från http://www.svd.se/opinion/ledarsidan/ska-vi-gora-reinfeldt-till-overbefalhavare_2335513.svd 2014-05-25, samt verifierad i mailkorrespondens med Arvidsson samma datum.

gumenteras för att en annan teori om beslutsfattande hade kunnat användas, men jag ställer mig tveksam till om detta skulle ha gett ett annat resultat. Hade tiden och resurserna funnits hade jag gärna kompletterat källmaterialet med fler intervjuer allteftersom resultaten började skönjas. De två intervjuer som genomfördes verifierade dock endast fakta som redan fått fram genom textanalysen och tillförde ej ny information. Den svåraste delen under arbetet har varit att besvara särintressemodellens indikator hur aktörerna har mötts och kommunicerat utan att kunna använda sig av intervjuer. Jag kan själv uppleva dessa svar som något tunna, men är samtidigt inte orolig över att detta skulle påverka de resultat som framkommit.

5.6 Förslag på vidare forskning

Allisons *governmental politics model* är en intressant analysmodell när det gäller att analysera Försvarsmaktens transformation, men avgränsat just till Försvarsmakten. Vilka har drivkrafterna varit internt? Hur har processerna sett ut?

Hur fungerar Allisons organisatoriska modell i samspelet mellan den politiska nivån och Försvarsmakten? Den svenska förvaltningsmodellen bygger på starka myndigheter och ett samspel mellan myndigheter och verkställande respektive lagstiftande makt. Frågan är hur mycket inflytande myndigheten ska ha på beslutsprocessen. Att döma av Thage G. Petersons memoarer tilläts Försvarsmakten och dess myndighetschef ha mycket litet inflytande i försvarspolitik och myndighetens sakkunniga ombads att ej lägga sig i det som uppfattades som den politiska debatten.

6. Litteratur och referensförteckning

6.1 Litteratur

Agrell, Wilhelm, *Fredens illusioner: det svenska nationella försvarets nedgång och fall 1988-2009*, [Ny utg.], Atlantis, Stockholm, 2011

Allison, Graham T. & Zelikow, Philip D., *Essence of decision: explaining the Cuban missile crisis*, 2. ed., Longman, New York, 1999

Björemán, Carl, *Försvarets förfall: konsten att lägga ned försvaret utan att någon bryr sig*, Santérus, Stockholm, 2011

Esaiasson, Peter, Gilljam, Mikael, Oscarsson, Henrik & Wängnerud, Lena (red.), *Metodpraktikan: konsten att studera samhälle, individ och marknad*, 4., [rev.] uppl., Norstedts juridik, Stockholm, 2012

Haldén, Eva, *Den svåra konsten att reformera: från invasionsförsvar till insatsförsvar*, Försvarshögskolan, Stockholm, 2007

Johannessen, Asbjørn & Tufte, Per Arne, *Introduktion till samhällsvetenskaplig metod*, 1. uppl., Liber, Malmö, 2003

Persson, Göran, *Min väg, mina val*, Bonnier, Stockholm, 2007

Peterson, Thage G., *Resan mot Mars: anteckningar och minnen*, Bonnier, Stockholm, 1999

Smith, S.A., Hadfield, Amelia & Dunne, Timothy (red.), *Foreign policy: theories, actors, cases*, 2nd ed., Oxford University Press, Oxford, 2012

Svensk ordbok: utgiven av Svenska Akademien, 1. uppl., Norstedt [distributör], Stockholm, 2009

Yin, Robert K., *Case study research: design and methods*, 4. ed., SAGE, London, 2009

6.2 Rapporter, artiklar och andra källor

Bendor, Jonathan och Hammond, Thomas H., "Rethinking Allison's Models" *American Political Science Review*, Vol. 86, No. 2, June 1992

Björemán, Carl, "Kan Krigsvetenskapsakademien hävda sin integritet?", *Kungliga Krigsvetenskapsakademins Handlingar och Tidskrift*, nr 1, 2003, s.103-109

Eriksson, Fredrik (red.), *Förnyelse eller förfall? – svenska försvaret efter kalla krigets slut*, Samtidshistoriska institutet, Södertörns högskola, Huddinge, 2013

Henricsson, Ulf, "Den (inter)nationella försvarsdimensionen", *Kungliga Krigsvetenskapsakademins Handlingar och Tidskrift*, nr 6, 2009 s. 64-72

Houghton, David Patrick, "Essence of excision: A critique of the new version of essence of decision", *Security Studies*, 10:1; 2000, s. 51-178, DOI:

10.1080/09636410008429424

Larsson, Madelene, *Det svenska försvaret – från förråd till fält*. G3-uppsats i statsvetenskap HT 2008, Växjö universitet

Scott, Len och Smith, Steve, ”Lessons of October: Historians, Political Scientists, Policy-Makers and the Missile Crisis”, *International Affairs*, 70(4); October 1994, s. 659–84

6.3 Offentligt tryck

Ds 2003:8, *Säkrare grannskap, osäker omvärld*

Ds 2003:34, *Vårt militära försvar – vilja och vägval*

Ds 2004:30, *Försvar för en ny tid*

Försvarsberedningen, *Sverige i Europa och världen: säkerhetspolitisk rapport från Försvarsberedningen våren 1995*, Fritze, Stockholm, 1995

Försvarsberedningen, *Totalförsvarets utveckling och förnyelse: rapport från Försvarsberedningen hösten 1995*, Fritze, Stockholm, 1995

Försvarsberedningen, *Omvärldsförändringar och svensk säkerhetspolitik: Försvarsberedningens rapport inför 1996 års försvarsbeslut*, Fritze, Stockholm, 1996

Försvarsberedningen, *Svensk säkerhetspolitik i ny omvärldsbelysning: delrapport från Försvarsberedningen inför 1998 års kontrollstation*, Fritze, Stockholm, 1998

Försvarsmaktens budgetunderlag för år 2005 med Särskilda redovisningar (Missiv) 2004-02-27 HKV 23 383:62995

Försvarsmaktens budgetunderlag för 2005 (bilaga 0) 2004-02-27 HKV 23 383:62995.

Försvarsmakten: underlag inför totalförsvarsbeslut 1996. Etapp 1, Huvuddokument, Högkvarteret, Försvarsmakten, Stockholm, 1995

Försvarsmaktsidé 2020: Årsrapport från perspektivplaneringen 96-97, Försvarsmakten, 1997

Försvarsmaktsidé 2020: rapport 2: årsrapport från perspektivplaneringen 97-98, Försvarsmakten, Stockholm, 1998

Försvarsutskottets betänkande 1995/96:FöU1

Idébilder och fördjupningsområden inför Försvarsbeslut 2004 Rapport 6 – Årsrapport från perspektivplaneringen 2001-02, Försvarsmakten, Stockholm, 2002

Programplan för det militära försvarets utveckling. 1994-1999 samt anslagsframställan 1994/95, Försvarsmaktsplan 94: huvuddokument, Stockholm, 1993

Regeringens proposition 1995/96:12, *Totalförsvaret i förnyelse*

Regeringens proposition 1996/97:4, *Totalförsvaret i förnyelse – etapp 2*

Regeringens proposition 1998/99:74, *Förändrad omvärld – omdanat försvar*

Regeringens proposition 1999/2000:30, *Det nya försvaret*

Regeringens proposition 2004/05:5, *Vårt framtida försvar*

Riksdagens protokoll 1998/99:100, 1999-05-26

Riksdagens protokoll 2004/05:53, 2004-12-16

6.4 Elektroniska källor

Grönt valmanifest 2002 – för en långsiktigt hållbar utveckling. Hämtad 2014-05-28 från <http://snd.gu.se/sv/vivill/party/mp/manifesto/2002>

Med omtanke om framtiden – Socialdemokraternas politik inför 2000-talet. Hämtad 2014-05-26 från <http://snd.gu.se/sv/vivill/party/s/manifesto/1998>

Nichols, Tom, ”Vladimir Putin is not the president of Sim City”, *The Federalist*. Hämtad 2014-05-18 från <http://thefederalist.com/2014/04/14/vladimir-putin-is-not-the-president-of-sim-city/>

Schlaug, Birger, ”Valet 1998 – Att vara eller inte vara i regeringen. det är frågan...”, *Backspegel*. Hämtad 2014-05-20 från <http://backspegel.blogspot.se/2008/11/valet-1998.html>

Valmanifest antaget av kongressen 980523 Hämtad 2014-05-26 från <http://snd.gu.se/sv/vivill/party/mp/manifesto/1998>

Valprogram för centerpartiet i 1998 års val, *Nya mitten – tillsammans lyfter vi Sverige*. Hämtad 2014-05-26 från <http://snd.gu.se/sv/vivill/party/c/manifesto/1998>

Vänsterpartiets valplattform 1998. Hämtad 2014-05-26 från <http://snd.gu.se/sv/vivill/party/v/manifesto/1998>

6.5 Intervjuer

Nordgren Christensen, Annika, ledamot av försvarsberedningen 1995-2009, intervju via e-mail, svar inkommet 2014-05-30. Materialet finns hos författaren

von Sydow, Björn, försvarsminister 1997-2002, personlig intervju Stockholm 2014-06-03. Materialet finns hos författaren

6.6 Pressklipp

Agrell, Wilhelm, ”Försvaret enbart symboliskt”, *Svenska Dagbladet*, 2007-07-22

Arvidsson, Claes, "Ska vi göra Reinfeldt till Överbefälhavare?", *Svenska Dagbladet*, 2009-01-16. Hämtad 2014-05-25 från http://www.svd.se/opinion/ledarsidan/ska-vi-gora-reinfeldt-till-overbefalhavare_2335513.svd

Eneberg, Kaa, "Försvaret får inga nya pengar", *Dagens Nyheter*, 1995-03-24

Eneberg, Kaa, "Försvarsberedningen spricker. Totalt kaos efter att m och fp hoppat av. Förarbetet till nästa försvarsbeslut i fara", *Dagens Nyheter*, 1995-04-07

Eriksson, Göran. "Regeringsfrågan. Miljöpartiet kapitulerade till slut". *Dagens Nyheter*, 2002-10-02

Kerpner, Joachim, "18 punkter klara bara 103 kvar, Göran Persson", *Aftonbladet*, 2003-08-28. Hämtad 2014-05-28 från <http://www.aftonbladet.se/nyheter/article10391923.ab>

Lönegård, Claes, "Så hamnade Sverige i krig", *Fokus*, nr 06, 2010. Hämtad 2014-05-28 från <http://www.fokus.se/2010/02/sa-hamnade-sverige-i-krig/>

Nilsson, Torbjörn, "Därför tvingades Odenberg avgå", *Fokus*, nr 28, 2007. Hämtad 2014-05-21 från <http://www.fokus.se/2007/09/odenberg/>

Sundling, Janne, Holmqvist, Leif, "Därför floppar Jas", *Fokus*, nr 16, 2007. Hämtad 2014-06-03 från <http://www.fokus.se/2007/05/darfor-floppar-jas/>

von Sydow, Björn, "Balkankriget formar vårt försvar", *Dagens Nyheter*, 1999-05-17

Taktiken ersätter strategin, ledarartikel, *Dagens Nyheter*, 1999-02-05

Welin, Gustaf, "Generallöjtnant avslöjar följderna av DN Debatt-artikel: 'Kritiska officerare straffas'", *Dagens Nyheter*, 2002-03-13

6.7 TV-program

Ordförande Persson, "Del 3 av 4: Nog föder Gud höken", SVT, 5 juni 2013. Hämtad 2014-05-21 från SVT Play <http://www.svtplay.se/video/1264981/del-3-av-4-nog-foder-gud-hoken>