

# **En relation med problem**

## **Problematiken kring den politiska styrningen av Försvarsmakten.**

**UPPSATS på C-nivå vid FÖRSVARSHÖGSKOLAN, ChP 07-09.**

**Erik Bergkvist**

**Handledare:**

**Eva Haldén**

**Stefan Ring**

## Självständigt arbete i krigsvetenskap, 15 hp

<i>Författare</i> Major Erik Bergkvist	<i>Program</i> ChP 2007-2009
<i>Beteckning</i>	
<b>En relation med problem</b> <b>Problematiken kring den politiska styrningen av Försvarsmakten.</b>	
<p>Denna uppsats på C-nivå, som en del av Försvarshögskolans Chefsprogram, har som syfte att bidra till en ökad förståelse för styrningsproblematiken och den problematiska relationen mellan statsmakten och Försvarsmakten.</p> <p>Den huvudsakliga metoden i denna uppsats empiridel är en form av kvalitativ textanalys av regeringens Planeringsanvisningar för Försvarsmaktens budgetunderlag och det dokument som kommunicerar med denna vilken är Försvarsmaktens budgetunderlag för att undersöka om det finns missförståelse mellan av statsmakten ställd uppgift och av Försvarsmakten uppfattad uppgift. Dessa dokument är också det huvudsakliga källmaterialet. Andra dokument som används är t ex regleringsbrev och propositioner.</p> <p>Uppsatsens övergripande frågeställning är huruvida regeringens styrning är otydlig eller svårtolkad eller om Försvarsmakten inte förstår vad regeringen vill? Den mera konkreta frågan är; Finns det missförståelse mellan av regeringen ställd och av Försvarsmakten uppfattad uppgift?</p> <p>Avslutningsvis presenteras möjliga tolkningar av hur vi kan förstå den problematiska styrningen.</p> <p>Planeringsanvisningarnas krav på Försvarsmaktens <u>förmågor</u> är analyserade mot Försvarsmaktens svar i budgetunderlagen för åren 2005, 2006, 2007 och 2008.</p>	
<b>Nyckelord:</b> styrningsproblematik, problematisk relation, planeringsanvisningar, budgetunderlag, operativ förmåga	

This essay, at a C-level as a part of the National Defense College Senior Staff Course, has as purpose to contribute to the general understanding of the problems connected to the political governance of armed forces.

The main method used in the empiric part of this essay is a text analysis of the political guidelines to the military part of the states finances budget process and the corresponding military counterpart. A comparison between the documents will be done in order to seek discrepancies in the directives from the government and the way they are interpreted by the armed forces.

The main question is if the governments' guidelines are indistinct and difficult to interpret or if the military, on the contrary, is unable to apprehend?

In the essay some possible interpretations of how to understand the problems about political governance of armed forces will be presented.

***Key words:***

political governance, discrepancies in directives , problematic governance.

1. Inledning.....	5
Syfte .....	6
Tidigare forskning - urval .....	7
Metod .....	8
Material .....	9
Avgränsningar .....	10
Centrala begrepp .....	10
Gemensamma definitioner som är återkommande i flera anvisningar.....	10
2 Bakgrund .....	10
Disposition .....	10
Hur styrs en myndighet? .....	11
Hur ser uppgiftsöverföringen ut från regeringen till Försvarmakten?.....	13
3. Textanalyser .....	15
PA 05 och BU 05 .....	15
Textanalys och jämförelse av PA 05 och BU 05 .....	15
Försvarmaktens uppgift och krav på operativ förmåga. ....	21
2005 .....	21
Proposition 2004/05:5 .....	31
2006 .....	37
2007 .....	43
2008 .....	46
Kommentarer till 2005-2008 .....	48
4. Diskussion .....	50
5. Slutsatser och sammanfattning.....	53
Slutsatser .....	53
Sammanfattning .....	54
Litteratur- och Källförteckning .....	56
Litteratur.....	56
Hemsidor .....	56
Offentligt tryck.....	57

# 1. Inledning

I en direktsänd riksdagsdebatt i SVT 24 2009-02-23, klockan 14.00, frågar Allan Widman (FP) följande;

*”Riksdagen har fattat beslut om att endast JAS39 CD-versionen skall finnas i det svenska flygvapnet. Men riksdagen har inte blivit informerad om att denna version kräver ett nytt ledningssystem, och ett nytt ledningssystem, herr talman, kommer att kräva investeringar i miljardklassen. Finns det mera som riksdagen inte blivit informerad om?”*

Utan att ta ställning till uppgifternas riktighet är själva frågan mer än en fråga om fakta; den är ett ifrågasättande av Försvarmaktens trovärdighet i kommunikationen med den politiska nivån. Men hur ser kommunikationen egentligen ut?

Under kalla kriget var krigsplanering enkelt. Fienden och hotbild var tydligt definierade och dokumenterade. Försvarmaktens jurisdiktion var omfattande, gränsande till ”ändamålen helgar medlen”, och därmed fanns också en tämligen okritisk syn på de förmågor Försvarmakten sade sig behöva. 1989 föll muren mellan öst och väst och den säkerhetspolitiska bilden målades om över en natt. Men bilden blev abstrakt och utan tydliga konturer. För Försvarmakten uppstod ett slags uppgiftsvakuum. I 1996-års försvarsbeslut övergavs invasionsförsvaret till förmån för ett anpassningsförsvär. Massarmétänkandet byttes till ”smalare men vassare”.

Om den säkerhetspolitiska kontexten förändrades i och med murens fall för snart 20 år sedan så har den inte blivit mycket tydligare med tiden. Tvärtom har t ex tillgången till energi, miljö- och klimat, förändrade regionala sammanslutningar och inte minst uppkomsten, eller exponeringen, av konflikter i länder med svag statsmakt, de så kallade ”nya krigen”, skapat helt nya konfliktyper som gett nya säkerhetspolitiska implikationer. Kravet på Sverige, och alla andra av västvärldens länder, att delta i de nya konfliktyperna har ökat. Peaceenforcement och peacekeeping står högt på världssamfundets agenda. Sveriges regering har dessutom tydligt markerat i sin utrikespolitiska deklaration att Sverige skall vara pådrivande i EU:s aktiva utrikespolitik. Rysslands intervention i Georgien har inneburit en ny intressant vändning i försvarspolitikerna där plötsligt Försvarmakten, genom ÖB underlag till försvarsbeslut<sup>1</sup>, i den mediala debatten framstår som den som vill minska organisationen och politikerna de som vill ha en robust nivå på försvaret som klarar ett högre krav än det under 1990-talet efterfrågade.

Vid sidan om Försvarmaktens uppgifter och förmågor har Försvarmakten under senare tid vid upprepade tillfällen uppvisat det som kallas ekonomiska obalanser.<sup>2</sup> Dessa ekonomiska obalanser har i huvudsak varit att Försvarmakten aviserat kommande underskott i budgeten och därmed inte har kunnat genomföra beslutad plan. 1997/98 kom debatten om Försvarmaktens ”svarta hål” vilken fick konsekvensen att Försvarmakten fick uppdraget att presentera en helt ny och ominriktad försvarsmakt (då det nyligen fattade försvarsbeslutet, FB96, inte kunde genomföras i enlighet med riksdagsbeslutet), och blev inledningen till den pågående försvarsreformen. Även rent

---

<sup>1</sup> HKV beteckning 23 383:51503, (2009-01-30), *Försvarmaktens underlag för regeringens försvarspolitiska proposition 2009*, <http://www.mil.se/upload/dokumentfiler/underlag/HKV%202009-01-30-23-383.51503%20Missiv.pdf>, (2009-03-10)

<sup>2</sup> Haldén, E., (1999), *Försvaret och de svarta hålen. En studie av de återkommande ekonomiska obalanserna i Försvarmakten*, Score/Statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet

överutnyttjande av anslaget har förekommit (2000). Konsekvenserna av dessa ekonomiska obalanser har blivit drastiska sparbetning och kostnadsreduceringar. Tidigare ÖB, Owe Wiktorin myntade begreppet ”stålbadet” och på regementen och flottiljer talade man om ”panik-stopp”. Det var totalt stopp för övningar, stopp på flygtid för flygdivisionerna och fartyg fick gångförbud, anställningsstopp, personalavvecklingar och förbandsnedläggningar. Men även nyligen har liknande ekonomiska obalanser uppstått t ex 2007 aviserades kraftiga fördyringar av NBG. Detta har lett till att relationen mellan statsmakten och försvarsmakten blivit ansträngd.

Att problemen är återkommande kan ses som att det finns ett problem med regeringens styrning av Försvarsmakten. Antingen kan regeringen inte styra Försvarsmakten, d v s att regeringens styrning är otydlig och svårtolkad, eller så låter sig Försvarsmakten inte styras beroende på att Försvarsmakten inte förstår vad regeringen vill. En kombination av dessa är också möjlig. Där- emot är det inte troligt att Försvarsmakten med avsikt låter bli att följa regeringens styrningar.

Det är alltså en situation där Försvarsmakten ser att Sverige skall öka engagemanget i skarpa konflikter genom det ökade internationella engagemanget och att politikerna sänder kraftfulla signaler om ett robust nationellt försvar samtidigt som man upplever en kritik, gränsande till bestraffande, när kostnaderna för detta drar iväg.

I anslutning till att de svarta hålen diskuterades genomfördes en studie, på uppdrag av regeringen, om Försvarsmaktens återkommande ekonomiska obalanser.<sup>3</sup> I denna studie presenterades en möjlig förklaring, på ett övergripande plan, i form av en djupt etablerad ömsesidig misstro mellan statsmakt och försvarsmakt.<sup>4</sup> Denna misstro skulle kunna innebära att man inte hör varandras argument eller möjligen att det skapar en situation där Försvarsmakten gör planer där man ”tar i lite extra” i förhållande till vad ekonomin tillåter och/eller att statsmakten ger Försvarsmakten mer uppgifter än vad ekonomin tillåter. Det senare accentuerades då den nya finansministern, Anders Borg efter regeringsskiftet 2006 såg att det fanns mycket pengar att hämta av Försvarsmakten och annonserade kraftfulla besparingar i försvarsbudgeten, vilket sedermera förorsakade Mikael Odenbergs avgång som försvarsminister.

Då det tycks finnas en ansträngd eller problematisk relation mellan statsmakten och Försvarsmakten finner jag det både intressant och relevant att närmare studera kommunikationen mellan de båda parterna för att försöka ytterligare belysa problemet.

## **Syfte**

Mitt syfte är att bidra till ökad förståelse av den ovan nämnda styrningsproblematiken och problematiska relationen, genom att göra en studie av en del av den kommunikation som sker mellan statsmakten och Försvarsmakten. Jag har valt att studera den speciella del av kommunikationen där regeringen genom planeringsanvisningar för budgetunderlag begär svar på en stor mängd frågor och Försvarsmakten svarar i form av ett färdigt budgetunderlag till regeringen. Genom att studera en så direkt form av dialog blir det möjligt att se om det redan där finns tecken på något som vi skulle kunna kalla misskommunikation.

---

<sup>3</sup> Haldén E., (1999)

<sup>4</sup> Haldén E., (1999), sid 6

För att uppnå detta syfte behöver jag dela upp det i tre delar. Först behöver jag svara på två frågor: vilka uppgifter ställer regeringen till Försvarsmakten och Hur ser Försvarsmaktens svar ut på dessa uppgifter? Därefter kommer jag att analysera resultatet utifrån inledningens två mera övergripande frågor: är regeringens styrning otydlig eller svårtolkad eller förstår inte Försvarsmakten vad regeringen vill? Avslutningsvis kommer jag att presentera möjliga tolkningar av hur vi kan förstå den problematiska relationen med utgångspunkt i ett urval av tidigare forskning.

### **Tidigare forskning - urval**

Det finns ett ständigt dilemma i förhållandet mellan den civila och den militära delen av samhället. Den militära verksamheten är så bred att den får beröringspunkter med många andra, inte minst myndigheter som polis och räddningstjänst men också med andra aktörer, ibland helt skilda från staten, t ex röda korset. Att skapa en teoretisk modell som omfamnar hela denna spännvidd är inte realistiskt varför det brukliga sättet att se på civil-militärt förhållande är att se på politiskt - militärt förhållande.<sup>5</sup> Förhållandet mellan den politiska viljan och det militära maktmedlet spänner ändå över ett brett fält av ämnen, men den över allt dominerande frågan är den om civil politisk kontroll. Hur garanteras en pålitlig och sund politisk kontroll över den militära makten? En stats militära styrkor är garanten för landets självständighet och frihet men hur säkerställs att den inte överdriver sin roll?<sup>6</sup>

Bland teoribildarna inom området märks särskilt Samuel S. Huntington som i sitt verk *The Soldier and the State* beskriver subjektiv- och objektiv kontroll, där det första är ett tillstånd då intressegruppen (t ex politikerna) har total insyn i och kan påverka på militära göranden och den senare beskriver hur militären genom en total avpolitisering och genom sin professionalism blir sin egen bästa kontrollant, vilket Huntington förordar<sup>7</sup>.

En motpol till Huntington är, med sin bok *The Professional Soldier*, Morris Janowitz. Janowitz menar att officerskårens ökande professionalism snarare driver den in i politiken än från. Han vill jämföra militärens förhållande till samhället med en polismans och kallar också sitt koncept för ”the constabulary force”. Militären blir en constabulary force när den är i ständig beredskap att med ett minimum av våld söka gångbara internationella samarbeten i stället för att söka segrar. Det finns naturligtvis mycket flera teorier och teoribildare men Huntington och Janowitz utgör ramverket för den modärna debatten.<sup>8</sup>

Men både Huntington och Janowitz beskriver ett idealsamhälle eller ett önskat slutresultat. För att förklara avvikelser från fastställda normer krävs litteratur som granskar problematiken på ett annat, mera förklarande och avvikelseanalyserande sätt. Eva Haldén har i två studier bidragit till denna typ av forskning. I den första studien, *Försvarsmakten och de svarta hålen, Försvarsmaktens återkommande ekonomiska obalanser*<sup>9</sup>, presenteras en djupt etablerad ömsesidig misstro som en övergripande förklaring till den problematiska relationen. I den andra studien, *Den svåra konsten att reformera*<sup>10</sup>, som delvis bygger på den första, studeras den pågående försvarsreformen där

<sup>5</sup> Bolin, A., (2004), *Political-Military Relations An introduction to a field of study*, Försvarshögskolan, sid 7. Detta är en forskningsöversikt som diskuterar bl a Huntington och Janowitz.

<sup>6</sup> IBID, sid 9-12

<sup>7</sup> IBID, sid 19 - 22

<sup>8</sup> IBID, sid 38

<sup>9</sup> Haldén, E., (1999),

<sup>10</sup> Haldén, E., (2007), *Den svåra konsten att reformera*, Försvarshögskolan.

styrningen och relationen belyses. En kvalitativ textanalys av svenska planeringsanvisningar och budgetunderlag som görs i denna uppsats är tidigare inte gjord.

## **Metod**

Den övergripande frågan i uppsatsen är huruvida det finns en misskommunikation mellan statsmakten och Försvarmakten. För att finna den empiriska indikatorn på den övergripande frågan studeras dialogen dem emellan och två frågor ställs: vilka uppgifter ställer regeringen till Försvarmakten och hur ser Försvarmaktens svar ut på dessa uppgifter? Skillnad dem emellan är indikatorn på misskommunikation. Metoden för att finna indikatorn är en form av kvalitativ textanalys.<sup>11</sup> Kvalitativ textanalys finns av två slag; systematiserande och kritiskt granskande varav jag valt att använda den systematiserande formen. Av denna form finns det tre typer där jag valt en variant av typen ”klassificera”.<sup>12</sup> Denna typ av systematiserande undersökningar syftar till att klassificera innehållet i givna texter genom att placera tankeinnehållet under en lämplig sammanfattande rubrik.<sup>13</sup> Genomgående i planeringsanvisningarna är statsmaktens krav på att Försvarmakten skall ha bestämda förmågor inom den mera övergripande uppgiften att kunna föra väpnad strid.<sup>14</sup> Därför har jag valt att strukturera och kategorisera under rubriken/begreppet ”krav på operativ förmåga”. Statsmakten ställer krav på operativa förmågor och då skall Försvarmakten svara med förmågor enligt definition i centrala begrepp nedan. Eventuella skillnader i uppfattning om operativ förmåga ställs därefter mot inledningens två frågor; Är regeringens styrning otydlig eller svårtolkad eller förstår inte Försvarmakten vad regeringen vill? Utifrån den diskussionen kommer jag att presentera möjliga tolkningar av hur vi kan förstå den problematiska relationen med utgångspunkt i ett urval av tidigare forskning

För skapa en djupare förståelse av styrningsrelationen mellan regeringen och Försvarmakten beskrivs regeringens styrning av Försvarmakten, både den generella styrningen som sker i budgetprocessen men också den specifika som sker i dialogen genom planeringsanvisningar för budgetunderlaget och budgetunderlaget.

För att de i uppsatsen använda dokumenten skall ges rätt betydelse och sättas i sitt sammanhang börjar uppsatsen med en bakgrund där det först beskrivs hur materialet är disponerat och därefter beskrivs den svenska förvaltningsmodellen, dualismen och budgetprocessen.

Den första textanalysen och jämförelsen sker mellan 2005-års planeringsanvisningar och budgetunderlag då 2005 års planeringsanvisningar var mycket komplexa. Planeringsanvisningarna 2005 har ett 60-tal punkter, fördelade på 10 ämneskapitel, av karaktären ”Försvarmakten skall...”, vilka alla skall redovisas i fyra olika ekonomiska nivåer. Av dessa är valda ett exempel ur varje ämneskapitel för att i detalj jämföra med motsvarande svar i budgetunderlaget från Försvarmakten. Därefter är planeringsanvisningarnas krav på Försvarmaktens förmågor analyserade mot Försvarmaktens svar i budgetunderlagen för åren 2005, 2006, 2007 och 2008 för att belysa likheter och olikheter i ett flerårigt tidsintervall.

---

<sup>11</sup> Esaiasson, P., Gilljam, M., Oscarsson, H., Wängnerud, L., (2003), *Metodpraktikan*, Norstedts juridik, sid 233

<sup>12</sup> IBID, sid 234

<sup>13</sup> IBID, sid 235

<sup>14</sup> Fö2003/1456/MIL, (2003-06-26), *Planeringsanvisningar för Försvarmaktens budgetunderlag för 2005 inför 2004 års försvarsbeslut*, sid 3. Benämns vidare i texten som PA 05.



Valet av ”förmågor” som klassificerande eller sorterande begrepp beror på att de är centrala i uppgiftsställandet till Försvarsmakten och finns med i alla planeringsunderlag, regleringsbrev och i uppsatsen refererade propositioner.

Varje kapitel avslutas med kommentarer som lyfter fram misskommunikationer. Dessa benämns som avvikelser i kommentarerna. Avvikelserna som kommenteras är endast exempel ur texten och inte alla avvikelser. Med avvikelse menas omtolkningar och/eller utvidgning av uppgifter. Valet av exempel beror på om de går att följa genom åren, om de påverkar kommande dokument eller om de representerar en graverande men enstaka företeelse. Dessa avvikelser används i diskussionsdelen av uppsatsen där inledningens övergripande fråga (är regeringens styrning otydlig eller svårtolkad eller förstår inte Försvarsmakten vad regeringen vill?) diskuteras.

Avslutningsvis kommer jag att presentera möjliga tolkningar av hur vi kan förstå den problematiska styrningen med utgångspunkt i de ovan nämnda teoretiska förklaringsmodellerna.

## **Material**

Det huvudsakliga materialet i denna uppsats utgörs av regeringens planeringsanvisningar för Försvarsmaktens budgetunderlag, Försvarsmaktens budgetunderlag och till dessa dokument tillhörande referensdokument, t ex propositioner och regleringsbrev.

I texten kommer planeringsanvisningarna att benämnas PA och Budgetunderlaget BU tillsammans med det aktuella året, PA 05, PA 06, BU 05, BU 06 o s v . Regeringens Proposition 2004/05:5 ”Vårt framtida försvar” benämns proposition 2004/05:5.

Planeringsanvisningarna är en del av budgetprocessen, vilken redovisas nedan. Även om rubrikerna varierar mellan planeringsunderlagen så följer de alla samma struktur. Huvudrubrikerna är Ärendet och Regeringens beslut. Ärendet är en bred beskrivning av innehållet samt de viktigaste planeringsförutsättningarna för dokumentet. Under rubriken Regeringens beslut finns en större variation mellan de olika årens planeringsanvisningar men de innehåller alla de ekonomiska förutsättningar som råder för Försvarsmaktens planering. I någon form finns också en beskrivning av vilka förmågor Försvarsmakten skall ha eller skall skapa, men formuleringen av dessa uppgifter varierar kraftigt mellan de olika årens planeringsanvisningar.

Budgetunderlagen från Försvarsmakten har alla ett missiv och ett huvuddokument som är påtagligt konforma för åren 2006 till 2008. Endast budgetunderlaget för 2005 har en annorlunda disposition. Budgetunderlaget 2005 var mycket omfattande och ovanligt i sin utformning då det för det första var underlag till det kommande försvarsbeslutet (FB04) och för det andra att det skulle redovisas i fyra olika ekonomiska nivåer vilket gjorde materialet mycket omfattande. BU 05 omfattar 765 sidor, att jämföra med BU 08 som är 169 sidor. Till BU hör ett varierande antal bilagor, öppna och hemliga, med mellan åren varierande innehåll.

2006 var det regeringsskifte i Sverige och valet av planeringsanvisningar och budgetunderlag för perioden 2005 till 2008 gör att dessa kommer att representera två olika regeringar.

Regleringsbrevet är det direkta uppgiftsställandet till Försvarsmakten och har en fastställd form och ställer upp årliga mål för verksamheten, lämnar uppdrag och ger anvisningar för återrapportering. Regleringsbrevet var vid denna tid det viktigaste styrdokumentet.

## **Avgränsningar**

Denna uppsats avser att inte någonstans avhandla Försvarsunderrättelseverksamhet, militär säkerhetstjänst eller specialförband för att inte riskera att röja hemligt material.

Planeringsanvisningarna för 2005 omfattar totalt ca 60 punkter som Försvarsmakten skall redovisa i fyra ekonomiska nivåer vilket gör totalt ca 240 punkter. Av utrymmesskäl är endast exempel valda med motiveringar som beskrivs i texten.

## **Centrala begrepp**

### **Gemensamma definitioner som är återkommande i flera anvisningar.**

I de använda dokumenten förekommer begrepp som är återkommande. Det är formuleringar som t ex ”Försvarsmakten skall...” eller ”förmågor” vilka skall analyseras. Av utrymmesskäl och läsvänlighet har jag valt att göra endast en textanalys av dessa formuleringar och begrepp att använda i hela uppsatsen.

#### Försvarsmakten skall redovisa

Ordet ”skall” i texten, är en tvingande formulering. Försvarsmakten har alltså inget val huruvida den vill eller inte vill redovisa.

#### i de fyra ekonomiska nivåerna redovisa förslag (gäller endast BU 05)

Svar skall lämnas i alla ekonomiska nivåer. D v s att det blir fyra svar eller ett svar som är gällande i alla fyra ekonomiska nivåerna.

#### Förmåga:

Förmåga innebär att ha kompetens och tillgängliga resurser i tillräcklig mängd för att kunna lösa en given uppgift under vissa givna betingelser.

#### Operativ förmåga

Operativ förmåga definieras i proposition 2004/05:5 som kompetens, förband och materiel. Förband och materiel tillsammans är vad som ovan beskrivs som resurser. Propositionens definition är använd som min definition i denna uppsats.

## **2 Bakgrund**

### **Disposition**

För att de i uppsatsen använda dokumenten skall ges rätt betydelse och sättas i sitt sammanhang börjar uppsatsen med en mycket kort beskrivning av den svenska förvaltningsmodellen och den politiska styrningen av en myndighet. Detta följs av en beskrivning av uppgiftsöverföringen från regering till Försvarsmakten vilken beskriver vilka dokument Försvarsdepartementet använder för att styra Försvarsmakten samt de mycket viktiga och svåröverskådliga tidsförhållandena. Det är av största vikt att kunna se dokumentens inbördes förhållanden och vilka dokument som följer på varandra.

Dispositionen i empiridelen följer en referens kronologi, vilket t ex innebär att proposition 2004/05:5 analyseras mellan analyserna av 2005 och 2006, då den överlämnades till riksdagen 23:e september 2004, alltså mellan utgivningen av PA 05 (2003-06-26) och PA 06 (2004-09-30).

För att göra jämförelsen mellan åren mera lättläst är samma redovisningsform vald i alla avsnitt. Det börjar med en kort presentation av dokumenten för det gällande året. Därefter redovisas ett utdrag ur text följt av en kommentar. I vissa fall är texten så lång eller innehåller så många uppgifter som skall analyseras att den delats upp i delar varefter kommentar följer till respektive del. Efter varje år och propositionen följer kommentarer vilka utgör grunden till uppsatsens följande diskussionsavsnitt.

## Hur styrs en myndighet?

### *Förvaltningsmodellen och dualismen*

Kärnan i den svenska förvaltningsmodellen kan sägas bestå av tre huvuddrag; dualism, öppenhet och korporatism.<sup>15</sup> Öppenheten, d v s den svenska tryckfrihets- och offentlighetslagstiftningen med dess tillämpning och korporatismen, d v s inslaget av lekmän och organiserade intressen, är förvisso viktiga men i detta arbete är det starka inslaget av dualism av största betydelse. Dualismen lyfts ofta fram som den enskilt viktigaste och mest karaktäristiska draget i den svenska förvaltningsmodellen och har sin historiska grund i frihetstidens strävan att minska kungamakten<sup>16</sup>. Med dualism avses den traditionella tudelningen mellan det svenska politisk-administrativa systemet och de svenska ämbetsverkens självständighet. Det vill säga förbudet mot ministerstyre och tudelningen mellan Regeringskansliet och andra myndigheter<sup>17</sup>. De viktigaste dragen i dualismen jämfört med ministerstyre är att förvaltningarna är formellt och organisatoriskt skilda från regeringskansliet. Förvaltningarna lyder under regeringen men leds av verkchefer som skall vara opolitiska. Det statsråd som är departementschef får inte själv fatta beslut, det är regeringen som kollektivt som fattar alla beslut.<sup>18</sup>

### *Regeringskansliet*

Myndigheten Regeringskansliet är en politiskt styrd organisation som leds av regeringen och består av Statsrådsberedningen, de olika fackdepartementen och Förvaltningsavdelningen. Regeringskansliets uppdrag är att stödja regeringen i dess uppgift att styra riket och effektuera sin politik. Till Regeringskansliet hör även ambassader, konsulat, representationer och delegationer. I Regeringskansliet, inklusive utlandsmyndigheter och kommittéväsendet, arbetar cirka 4 600 personer. Statsministern är chef för myndigheten Regeringskansliet. Vi har ett relativt litet regeringskansli i Sverige. Det innebär att den huvudsakliga sakkompetensen finns vid de myndigheter fackdepartementen har att styra.<sup>19</sup>

Många statsråd är, förutom att vara ledamöter i regeringen, också departementschefer. I departementen kan det finnas fler statsråd än departementschefen. Tjänstemännen i Regeringskansliet arbetar med att ta fram underlag och utreda olika frågor inför regeringens beslut. Arbetet sker

---

<sup>15</sup> Premfors, R., Ehn, P., Haldén, E., Sundström, G., (2007), *Demokrati & byråkrati*, Studentlitteratur. Sid 49

<sup>16</sup> IBID, Sid 60

<sup>17</sup> IBID, Sid 49-50

<sup>18</sup> IBID, sid 244

<sup>19</sup> IBID, Sid 144-145

ofta i samarbete med andra departement. En viktig uppgift är att styra myndigheterna, bland annat genom att skriva och följa upp de årliga regleringsbrev. <sup>20</sup>

Alltså; Regeringen styr myndigheterna genom Regeringskansliets fackdepartement. Då fackkunskaper och personal i huvudsak finns hos respektive myndighet sker huvuddelen av beredningsarbetet där och Regeringskansliets uppgift är att sammanställa och samordna. <sup>21</sup>

### **Regleringsbrevet**

Regleringsbrevet är ett av de viktigaste dokumenten för regeringen att styra myndigheternas verksamhet. Det ställer upp mål för verksamheten, lämnar särskilda uppdrag, anger ekonomiska och andra krav samt specificerar återrapporteringskrav som redovisas i årsredovisningen. Regleringsbrevet lämnas till myndigheten i december och gäller från första januari ett år framåt. Målen anges i effektmål och verksamhetsmål. <sup>22</sup>

### **Budgetregleringen**

Rätten att bestämma om statens inkomster och utgifter ligger hos riksdagen och kallas ”*finansmakten*”. Finansmakten delas vanligen in i beskattning och budgetreglering. Budgetregleringen är proceduren vid budgetens tillkomst och omfattar bl a hur statens inkomster skall fördelas, fördelning av anslag. Regeringen föreslår fördelning av anslag till riksdagen som beslutar. Anslagsbeslutet innebär att regeringen får resurser till de ändamål som riksdagen specificerat. Budgeten är uppdelad i utgiftsområden, 27 stycken där utgiftsområde 6 är *Försvar samt beredskap mot sårbarhet, Internationellt bistånd*.<sup>23</sup> Utgiftsområdena är i sin tur indelade i *politikområden* där anslagen finns angivna.<sup>24</sup>

Budgetprocessen är ständigt pågående. Tillkomsten av statsbudgeten sker i en process där regering, riksdag och myndigheter deltar, både i samverkan och inom respektive organ.

Budgetår och kalenderår är detsamma men då det är en cirkulär process har jag valt att se på Försvarsmaktens dialog med statsmakten från det att regeringen lämnar planeringsanvisningar för budgetunderlag. Departementet ger ut planeringsanvisningar för budgetunderlag i juni år 1. Senast 1 mars år 2 skall myndighetens budgetunderlag (BU) lämnas in till regeringen och är alltså ett underlag till budgetpropositionen. Regeringen redovisar sedan, senast 15 april, vårbudgeten (ekonomisk vårproposition). Utifrån propositionen och motioner beslutar riksdagen mot slutet av våren om en preliminär resursfördelning och om ett treårigt utgiftstak för statsbudgeten. Från riksdagsbeslutet till 20 september utarbetar regeringen den slutgiltiga statsbudgeten (budgetpropositionen). Finansdepartementet står i centrum för processen. Huvuddelen av beredningen sker på tjänstemannanivå.<sup>25</sup> Omkring 20 november beslutar riksdagen om utgiftsramar och strax före jul beslutar riksdagen om anslag. Då ges också regleringsbrev ut till myndigheterna. I slutet av december beslutas den slutgiltiga statsbudgeten. Nedanstående figur illustrerar budgetprocessen:

<sup>20</sup> Regeringen, [Regeringskansliets hemsida], <http://www.regeringen.se/sb/d/2511>, (2008-10-23)

<sup>21</sup> Premfors m. fl, (2007), Sid 144-147

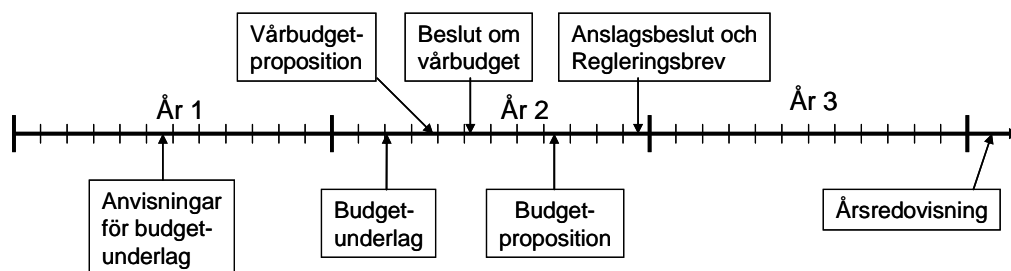
<sup>22</sup> IBID, Sid 204-205

<sup>23</sup> Ekonomistyrningsverket, [Ekonomistyrningsverkets hemsida],

<http://www.esv.se/amnesomraden/budgetprocessen/statsbudgetensinnehall/utgiftsomraden.4.869881008430c85e800718.html>, (2009-03-07)

<sup>24</sup> Premfors m. fl, (2007), Sid 198

<sup>25</sup> IBID, Sid 198, 200 och 203



I månadsskiftet februari-mars, år 4, återredovisar myndigheten genomförandet under år 3.

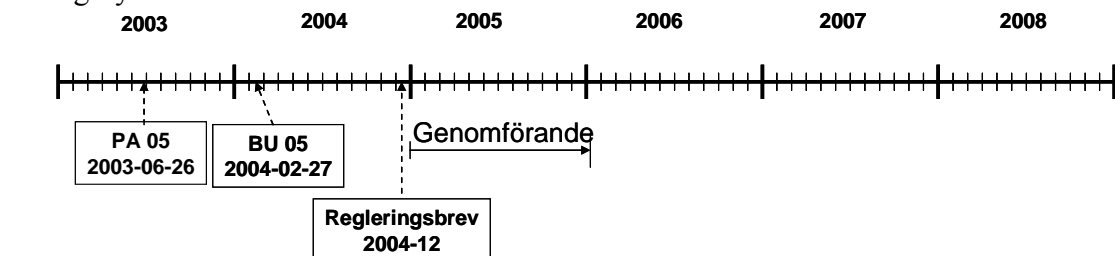
Alltså; myndigheter styrs genom tilldelning av ekonomiska medel. Detta är inte helt okomplicerat då det är finansdepartementet som leder processen oavsett vilket sakdepartement myndigheten tillhör. Sakdepartementens statsråd har ingen påverkan mer än i ett begränsat tidsfönster mellan riksdagens beslut om vårbudget och regeringens budgetproposition. M a o finansdepartementet har en dominerande roll i uppgiftsställandet till en myndighet.<sup>26</sup>

Planeringsanvisningarna innehåller alltid en ekonomisk ram för myndigheten, d v s att det budgetunderlag myndigheten lämnar är mot en bestämd ekonomi. Varje BU skall i sin tur i grova drag vara en beskrivning av hela Försvarsmakten mot den i PA givna ekonomin. Budgetunderlaget för 2005 hade en särskild roll då det var underlag till försvarsbeslutet 2004 och gjorde det så omfattande då det skulle lämna svar i fyra ekonomiska alternativ; oförändrad ekonomi, + 3, - 3 och - 6 miljarder kronor.<sup>27</sup>

### Hur ser uppgiftsöverföringen ut från regeringen till Försvarsmakten?

De dokument som spelar särskild roll för styrningen av Försvarsmakten är desamma som styr övriga myndigheter. Dokumenten för kortsiktig styrning är tre stycken. Först ger regeringen anvisningar för budgetunderlag och i dessa beskrivs uppgifter där regeringen ställer frågor till Försvarsmakten. Efter att ha passerat budgetprocessen presenteras budgeten i Budgetpropositionen. Strax före jul, året före verksamhetsåret, kommer regleringsbrevet i vilket mål, uppgifter och anvisningar för återrapportering finns beskrivna. Försvarsmakten kan påverka efter att det getts ut. Förutom planeringsanvisningar och regleringsbrev förekommer också samtal, anmodan mm.

Uppgiftsställandet till myndigheten och Budgetprocessen är processer som löper över tiden. En enstaka planeringscykel sträcker sig över tre år, från det att planeringsanvisningarna ges ut till dess att myndighetens återrapportering skall vara klar. Därför kommer det att vara tre planeringscykler som är under genomförande samtidigt men i olika skeden.<sup>28</sup> Figuren nedan illustrerar planeringscykeln för 2005



<sup>26</sup> Premfors m. fl, (2007), Sid 200-204

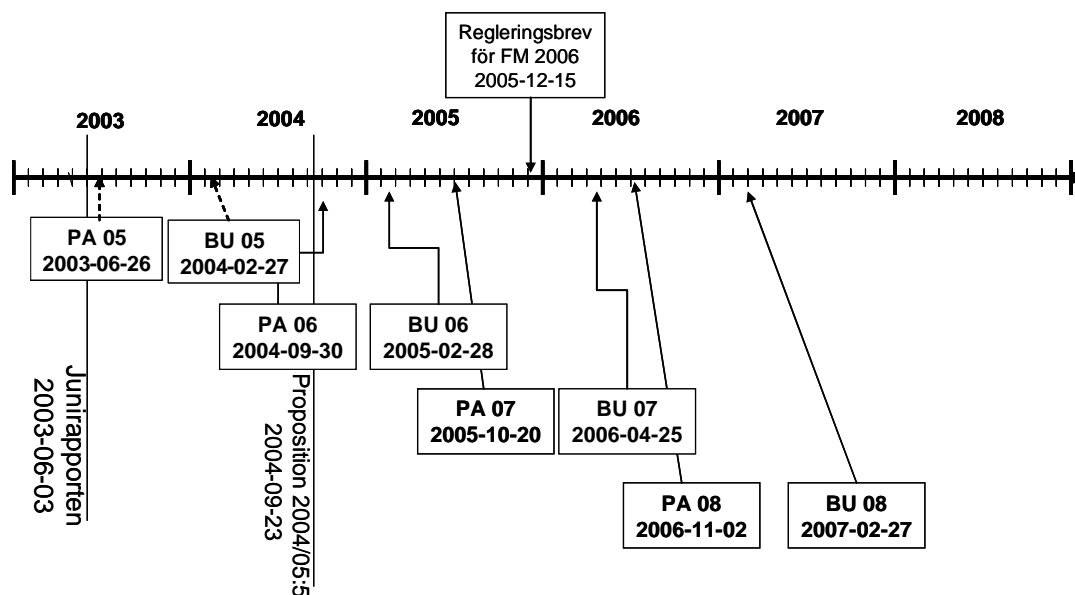
<sup>27</sup> PA 05, sid 4

<sup>28</sup> Premfors m. fl, (2007), sid 200

I det i uppsatsen valda tidsintervallet, 2005, 2006, 2007 och 2008, är det viktigt att notera följande; för det första är Försvarmakten är mitt i en omfattande förändring, baserad på den nya syn på Försvarmaktens inriktning som den nya säkerhetspolitiska situationen, som uppstod efter kalla krigets slut, medförde.<sup>29</sup> För det andra så kom ett nytt försvarsbeslut 2004.<sup>30</sup> För det tredje är tidsförhållandena mycket viktiga. Planeringsanvisningarna ges ut c:a ett och ett halvt år innan verksamheten skall genomföras. Budgetunderlaget levereras till regeringen c:a 10 månader innan genomförande. Regleringsbrevet ges ut i omedelbar anslutning till att genomförandeåret infaller.

Denna uppsats har begränsats till att omfatta dialogen mellan statsmakten och Försvarmakten i planeringsanvisningarna och budgetunderlagen, d v s budgetproposition och regleringsbrev berörs endast perifert. Men vid en granskning av utgivningsdatumen för PA respektive BU så framgår att det endast är PA 05 som ges ut i rätt tid av planeringsanvisningarna och att därför Försvarmaktens utrymme att bearbeta sitt svar i BU kraftfullt beskrivits. I fallet BU 07 har Försvarmakten skjutit på redovisningen av budgetunderlaget men har istället passerat inlämningstiden för regeringens ekonomiska vårproposition vilken var 2006-04-06.<sup>31</sup>

Nedan redovisas på en tidsaxel datumen för respektive års PA och BU samt junirapporten och proposition 2004/05:5. Att notera är att BU skall vara ett svar på PA för samma år, d v s att t ex BU 06 skall svara på PA 06. Detta blir särskilt påtagligt i BU 07 vilket återkommer senare i texten och är anledningen till att endast regleringsbrevet för 2006 redovisas i nedanstående figur;



<sup>29</sup> Prop. 1998/99:74, *Förändrad omvärld - omdanad försvar*, <http://www.riksdagen.se/webbnav/?nid=37&dokid=GM0374> (2009-03-03), punkt 3, sid 9-14

<sup>30</sup> Prop 2004/05:5, (2004-09-23), *Vårt framtida försvar*, [http://www.riksdagen.se/Webbnav/index.aspx?nid=37&dok\\_id=GS035](http://www.riksdagen.se/Webbnav/index.aspx?nid=37&dok_id=GS035), (2009-03-03)

<sup>31</sup> Prop. 2005/06:100, *2006 års ekonomiska vårproposition*, [http://www.riksdagen.se/debatt/visadok.aspx?spec=visa\\_stort\\_dokument&dokid=GT03100](http://www.riksdagen.se/debatt/visadok.aspx?spec=visa_stort_dokument&dokid=GT03100)

### 3. Textanalyser

#### **PA 05 och BU 05**

Som tidigare nämnts så var planeringsanvisningarna och budgetunderlaget för 2005 mycket omfattande. Planeringsanvisningarna för 2005 är indelade i 10 punkter; 1 Utgångspunkter för Försvarsmaktens redovisning, 2 Omvärldsexempel, 3 Försvarsmaktens uppgift och krav på operativ förmåga, 4 Ekonomiska nivåer mm, 5 Övnings- och utbildningsverksamhet, 6 Grundorganisationen, 7 Internationell förmåga och internationella insatser, 8 Personalförsörjning, 9 Materieförsörjning mm och 10 Försvarsunderrättelseverksamhet och militär säkerhetstjänst.

Punkten 1 ger anvisningar för innehållet i budgetunderlaget. Under punkten 2 sägs att regeringen avser återkomma i frågan. Punkten 4 ger styrningar för de olika ekonomiska nivåerna som skall ingå i redovisningen. Då ingen av dessa punkter rör Försvarsmaktens huvuduppgift, vilken redovisas senare, är inga exempel valda ur dessa punkter för analys.

Försvarsmaktens uppgift och krav på operativ förmåga, punkt 3, redovisas separat.

Punkterna 5 till 9 är indelade i satser vilka uttrycker ”Försvarsmakten skall”, d v s punkter som Försvarsmakten skall besvara som redovisningar, förslag mm. Dessa punkter rymmer krav som direkt eller indirekt syftar till att lösa Försvarsmaktens huvuduppgift och därför är det bland dessa punkter som textjämförelsen mellan PA 05 och BU 05 sker. Då punkterna 5 till 9 i sin tur innehåller underpunkter (49 stycken) är inte alla analyserade, endast ett exempel ur vardera punkten 5 till 9, vilka textanalyseras och jämförs med vilket svar Försvarsmakten har gett i BU. Exempelen är valda utifrån att de innehåller fraser och formuleringar som är liknande för formuleringar och innehåll i kommande års anvisningar för budgetunderlag.

BU 05 är uppdelad i flera ekonomiska nivåer vilka redovisas i olika bilagor. Då texten avseende förmågor och strukturen är identisk är i huvudsak endast en bilaga använd som referens (Bilaga 1, Grundalternativ oförändrad ekonomi).

I texten nedan görs en textanalys av planeringsanvisningarna, därefter en redovisning/ beskrivning av Försvarsmaktens svar och slutligen en kommentar innehållande en jämförelse av dokumenten.

#### **Textanalys och jämförelse av PA 05 och BU 05**

##### **5 Övnings- och utbildningsverksamhet**

PA 05 säger: *Försvarsmakten skall redovisa: Förslag till hur förmågan att leda förband på taktisk och operativ nivå kan ökas genom användning av simulatorer i utbildningen av officerare.*<sup>32</sup>

Det innebär att:

- *Förslag till hur förmågan att leda förband på taktisk och operativ nivå kan ökas genom användning av simulatorer i utbildningen av officerare.*

Försvarsmakten skall föreslå ett eller flera sätt på vilket sätt Försvarsmakten kan utnyttja simulatorer för att öka förmågan. Det är officerare som skall utbildas. Utbildningen skall omfatta led-

---

<sup>32</sup> PA 05, sid 6

ning av förband. Förbanden skall vara på taktisk eller operativ nivå. Meningen uttrycker ett krav på förslag till systematiskt planerad utbildning.<sup>33</sup>

Försvarsmaktens BU svarar på detta med att rubriken ”Övnings- och utbildningsverksamhet” återkommer i alla ekonomiska nivåer och säger bl a att utbildningen skall bedrivas mot bataljon inom ramen för högre förband. Övningar på brigad- och flottiljnivå skall främst genomföras som ledningsövningar med demonstratorstöd.<sup>34</sup>

**Kommentar:** BU pekar på nivåerna vilket är enligt PA 05. Men BU talar inte om vem som skall övas i dessa nivåer. Dock kan man betrakta frågan om vem som självklar när det gäller ledning av förband på taktisk- och operativ nivå.

Utbildning i simulatorer nämns inte i BU. BU talar om demonstratorstödda övningar. Men det är inte samma sak även om effekten i ögonblicket kan vara densamma.

## 6 Grundorganisationen

Här säger PA 05; *Försvarsmakten skall i de fyra ekonomiska nivåerna redovisa förslag till en från militära utgångspunkter optimal grundorganisationsstruktur.*<sup>35</sup>

Det innebär att

- *Försvarsmakten skall redovisa förslag till en optimal grundorganisationsstruktur.*

En optimal grundorganisationsstruktur innebär den utan diskussion bästa grundorganisationsstrukturen. Då den är kopplad till de fyra olika ekonomiska nivåerna innebär detta att det är den optimala organisationen utifrån givna ekonomiska ramar.

- *från militära utgångspunkter*

Endast militära hänsyn skall tas. Svaret kan bortse från t ex försvarspolitiska, arbetsmarknads- eller regionalpolitiska förutsättningar eller önskemål vilka spelar en viss roll vid t ex materielförsörjning som redovisas nedan.

Försvarsmakten beskriver, i BU, i alla fyra ekonomiska nivåer, förslag till utformning av Grundorganisationen. Först övergripande för utvecklingen fram till 2008 där det t ex nämns att vissa orter kommer att lämnas helt eller delvis medan andra kommer att förtätas i större och integrerade garnisoner. Därefter följer definierade resurser för utbildning i ”Föreslagen utformning 2008”, med utgångspunkt i insatsorganisation inklusive förband anmälda till register och därtill kopplat antal inryckande värnpliktiga, antal fartyg i drift samt den totala flygtidsproduktionen.

Därefter beskriver Försvarsmakten ”Faktorer som styr grundorganisationsutvecklingen” i termer av Kompetens (operativa krav), Ekonomi, Försvarsmaktsgemensam utbildning, Verksamhetsvisa faktorer som styr utvecklingen av grundorganisationen samt Hemvärns- och frivilligverksamhet. Redovisningen följer samma mönster och indelning i alla fyra förslagen.

---

<sup>33</sup> Med detta menas att utbildningen inte sker ad hoc då tillfälle erbjuds. Det förutsätts vara en planerad del av officersutbildningen. Författaranmärkning.

<sup>34</sup> Hkv beteckning 23383:62995, (2004-02-27), *Försvarsmaktens Budgetunderlag för år 2005 med särskilda redovisningar*, Benämns vidare BU 05 i texten. <http://www.mil.se/sv/Forsvarsmakten/Dokument/Budgetunderlag-dokument/Post.aspx>, (2009-03-03), Bilaga 1, sid 53.

<sup>35</sup> PA 05, sid 6



**Kommentar:** Försvarsmakten redovisar en struktur utifrån givna förutsättningar. Däremot framgår det inte om den är optimal utifrån militära utgångspunkter. Tvärtom innehåller BU i detta kapitel hänsynstaganden som inte är direkt militära som t ex att organisationen skall vara hållbar i mer än en försvarsbeslutsperiod, att etablissemangen skall ha förutsättningar att klara framtida miljökrav och fysisk planering i övrigt i samhället. Man skall uppnå detta genom en ökad koncentration och med låga fasta kostnader såsom personalkostnader, hyror samt kostnader för administration inklusive resekostnader för anställd personal och värnpliktiga.<sup>36</sup>

## 7 Internationell förmåga och internationella insatser

PA 05 säger: *Försvarsmakten skall redovisa förslag till vilka förband och förmågor som bör anmälas till olika internationella styrkeregister för vardera ekonomiska nivå. Grunden för förslaget skall vara de förband som skall finnas för det nationella försvarets behov.*<sup>37</sup>

Planeringsanvisningarnas text innebär att Försvarsmakten skall redovisa förslag, med tolkning av ”skall” och ”förslag” som tidigare, till vilka förband och förmågor som bör anmälas. Förmåga är både kompetens och resurs. Det innebär att texten skall tolkas som att förband (som besitter både resurs och kompetens) bör anmälas men också att bärare av förmågor som inte är förband bör anmälas. Begreppet ”bör”, är inte tvingande men är ett starkt uttryck.

- ”Anmäla till olika internationella styrkeregister” innebär att det är flera styrkeregister och att samma förband kan stå i flera register.
- ”Grunden för förslaget skall vara de förband som skall finnas för det nationella försvarets behov” innebär att det inte skall skapas nya förband men att de kan anpassas (förändras). Det säger också att det inte skall finnas några särskilda förband utöver det nationella försvarets behov. I BU 05 militärstrategiska förutsättningar för 2005-2014 läggs fast i alla fyra nivåerna att:

I syfte att öka förmågan att bemanna förband i internationella insatser, skall de avtalsmässiga förutsättningarna utvecklas. De nationella principerna för bemanning och förbandssammansättning i övrigt, skall utgöra grunden för organisering av förband för internationella insatser. De förband som hålls i beredskap för att lösa uppgifter internationellt, skall även kunna medverka i lösande av uppgifter nationellt. Strävan är vidare att vidmakthålla förbandet efter avslutad insats, för att utgöra en resurs för nationell krishantering och för att implementera vunna erfarenheter.<sup>38</sup>

I Bilaga 14, Försvarsmaktens förslag avseende bidrag till internationell förmåga 2005-2008, svarar Försvarsmakten på Planeringsanvisningarna på ett utförligt sätt. Bilagan inventerar och kategoriserar olika typer av internationella styrkeregister samt deras grad av förpliktelser. Den identifierar också behov av anpassning av insatsförband för att kunna ingå i internationella styrkeregister. Bilagan redovisar vilka förband som föreslås för internationella insatser under perioden 2004 till 2008.

**Kommentar:** Formuleringen ”Grunden för förslaget skall vara de förband”, i PA 05, kan tyckas tala mot tolkningen att både förband och andra bärare av förmågor bör anmälas. Men bärare av förmåga kan vara en del av ett förband och tolkningen styrks av ordet ”grunden” som antyder möjlighet till anpassning av befintlig resurs.

<sup>36</sup> BU 05 Bilaga 1,2, 3 och 4, kapitel 3.2.1

<sup>37</sup> PA 05, sid 7

<sup>38</sup> BU 05, Bilaga 1,2,3 och 4, sid 6

Försvarsmakten bedöms ha svarat på hela frågan<sup>39</sup>.

## 8 Personalförsörjning

I PA 05 står att: *Försvarsmakten skall redovisa de åtgärder som avses vidtas för att skapa en tillräcklig bemanningssäkerhet för de förband som anmälts till olika internationella styrkeregister samt för representation i multinationella staber och vid Sveriges beskickningar.*<sup>40</sup>

- *redovisa de åtgärder som avses vidtas för att skapa en tillräcklig bemanningssäkerhet*

Med det menas att Försvarsmakten måste redovisa vilka åtgärder man har för avsikt att genomföra i syfte att alltid ha en tillräcklig bemanning inkluderat en säkerhet för att tåla vissa störningar.

- *för de förband som anmälts till olika internationella styrkeregister samt för representation i multinationella staber och vid Sveriges beskickningar.*

Försvarsmakten skall bemanna förband, staber och beskickningar. Förbanden skall vara anmälda till styrkeregister. Staber skall bemannas med representanter, alltså INTE hela staber. Försvarsmakten skall bemanna med representanter i beskickningar.

BU 05 ger i Huvuddokumentet och bilagorna 1 till 4 endast principiella svar på ställd uppgift i PA 05. Men i bilaga 8 (Särskilda redovisningar rörande personal-, utbildnings- och övningsfrågor), kapitel 4. (Bemanningssäkerhet av förband som anmälts till internationella styrkeregister), ges mycket utförligt svar på vilka åtgärder Försvarsmakten avser att vidta för att skapa en tillräcklig bemanningssäkerhet för förband i internationell tjänst.

**Kommentar:** Bilaga 8, kapitel 4 ger tillsammans med kapitel 1 (Samlad analys av det underlag som lämnas rörande personalförsörjningssystemet), och där främst punkten 1.2.2 (Sammanställning av Försvarsmaktens förslag rörande personalförsörjning), ett mycket bra svar på PA 05 avseende bemanningssäkerhet för förband och staber. Det Försvarsmakten inte fått med är hur man avser att skapa bemanningssäkerhet för beskickningar.

## 9. Materielförsörjning m.m.

PA 05 säger att: *Försvarsmakten skall, inom respektive ekonomisk nivå och utgående från Försvarsmaktens operativa behov, redovisa en planering som tillvaratar inhemsk industriell förmåga. Hänsyn skall också tas till andra försvarspolitiska skäl såsom möjligheter till internationella samarbeten, exportstöd och ömsesidiga beroenden. Vidare bör hänsyn tas till EU:s framväxande förslag om en gemensam försvarsmaterielbyrå och vilka konsekvenser detta har för Sverige. Även behov som kan komma att genereras av deltagande i internationell samverkan inom krishanteringsområdet skall beaktas.*<sup>41</sup>

Detta innebär:

- *Försvarsmakten skall redovisa en planering som tillvaratar inhemsk industriell förmåga.* Planeringen skall vara sådan att den svenska industrins tekniska know how och tillverkningskapacitet tillvaratas. Denna första punktsats är inte komplett. Den innehåller dessutom ett antal behov som skall tillgodoses och hänsyn som skall tas. Dessa redovisas nedan.

- *Inom respektive ekonomisk nivå och utgående från Försvarsmaktens operativa behov. Även behov som kan komma att genereras av deltagande i internationell samverkan inom krishanteringsområdet skall beaktas;*

---

<sup>39</sup> författaranmärkning

<sup>40</sup> PA 05, sid 8

<sup>41</sup> PA 05, sid 11

Redovisningen skall visa hur den inhemska industriella förmågan tillvaratas i planeringen i alla de ekonomiska nivåerna. Planeringen av att tillvarata den inhemska industrin skall ske utifrån Försvarmaktens operativa behov och de behov som genereras av deltagandet i internationell krishantering.

- *Hänsyn skall också tas till andra försvarspolitiska skäl såsom möjligheter till internationella samarbeten, exportstöd och ömsesidiga beroenden.*

Visar att det endast är försvarspolitiska hänsyn som skall tas. Detta är en avgränsning vilken innebär att Försvarmakten inte skall ta hänsyn till t ex arbetsmarknads- eller regionalpolitiska förutsättningar eller önskemål. Uttrycket ”skall också” gör att den inledande meningen skulle kunna formuleras som; *Försvarmakten skall, inom respektive ekonomisk nivå, utgående från Försvarmaktens operativa behov och utifrån andra försvarspolitiska skäl, redovisa en planering som tillvaratar inhemska industriell förmåga.* Men de ekonomiska nivåerna och den operativa förmågan är BESTÄMDA KRAV medan ”andra försvarspolitiska skäl” är sådant som endast kräver övervägande och hänsynstagande. Ordet ”såsom” visar att internationella samarbeten, exportstöd och ömsesidiga beroenden är exempel på hänsyn som skall tas. Det kan alltså finnas flera.

- *Vidare bör hänsyn tas till EU:s framväxande förslag om en gemensam försvarsmaterielbyrå och vilka konsekvenser detta har för Sverige.*

Med hänsyn till att det tidigare i samma stycke står SKALL och här BÖR betyder det att hänsynen till EU:s gemensamma försvarsmaterielbyrå inte är tvingande men lämplig att ha med. Bör är ett starkt uttryck. ”*Vidare bör hänsyn tas till EU:s framväxande förslag om en gemensam försvarsmaterielbyrå*”. ”*Vidare bör hänsyn tas till vilka konsekvenser detta har för Sverige*” Alltså; På vilket sätt skulle en EU-gemensam försvarsmaterielbyrå påverka materieförsörjningen och därmed en planering som tillvaratar inhemska industri.

Huvuddokumentet i BU 05 använder i hög grad den nuvarande säkerhetssituationen som utgångspunkt. Det internationella samarbetet vid materielutveckling ger, enligt BU 05, lägre kostnader gör att materiel anskaffas i internationellt samarbete med interoperabilitet och tillgång till utländskt kunnande. Samtidigt pekar huvuddokumentet på att många materielanskaffningsbeslut togs i en annan säkerhetspolitisk situation och med betydligt större ekonomiskt utrymme. Med detta menar Försvarmakten att man är tvungen att följa den inslagna vägen men att man skall använda de instrument man har för att vidareutveckla Sveriges försvarsindustriella förmåga.

Det är således väsentligt att Försvarmakten fortsätter utvecklingen av sin materieförsörjning, samtidigt som tillgängliga metoder används för att lindra konsekvenserna av de beslut som togs i en annan säkerhetspolitisk situation än den nuvarande. Dessa metoder skall under kommande försvarsbeslut utnyttjas till att skapa förutsättningar så att tillräckliga utvecklingssatsningar kan göras för att vidmakthålla och vidareutveckla Sveriges försvarsindustriella förmåga inom valda nischområden och grundat på Försvarmaktens operativa behov<sup>42</sup>.

Detta understryks i bilagorna 1-3 där man återigen påpekar hur gårdagens materieförsörjningsprinciper hämmar en gynnsam och flexibel materiell förnyelse<sup>43</sup>.

<sup>42</sup> BU 05, Huvuddokument, sid 6,

<sup>43</sup> BU 05, Bilagorna 1,2 och 3, punkt 1.1.2, sid 5.

**Kommentar:** Försvarsmakten uppfyller i BU PA 05 krav på redovisning i alla fyra nivåerna. Däremot är rubriksättningen talande under beskrivningen av Försvarsmaktens huvuduppgifter och krav på förmågor i bilagorna 1 till 3; *Konsekvenser för förbandsutveckling, materielutveckling och försvarsindustri*. Försvarsmakten gör ingen redovisning av en plan för att tillvarata inhemsk industriell förmåga eller koppling till de operativa behoven. Försvarsmakten gör en konsekvensbeskrivning av de olika ekonomiska nivåerna. Här vill jag lämna en viss reservation då de operativa behoven kan vara redovisade i de hemliga bilagorna<sup>44</sup>. På samma sätt som i punkten ovan undandrar sig Försvarsmakten att svara på frågan om internationell krishantering och nöjer sig med att konstatera att det är en risktagning avseende nationell kompetens.

I frågan om vad som är inhemsk försvarsindustri gör Försvarsmakten en egen avgränsning och säger: *i Sverige verksam försvarsindustri* (industri som är baserad i Sverige oberoende av ägarförhållanden)<sup>45</sup>.

Det finns inga ansatser att definiera vilka andra försvarspolitiska skäl som kan kräva hänsyn än de redan nämnda.

## **10 Försvarsunderrättelseverksamhet och militär säkerhetstjänst**

Denna uppsats avser att inte avhandla Försvarsunderrättelseverksamhet och militär säkerhetstjänst för att inte riskera att röja hemligt material.

### **Sammanfattning PA 05 och BU 05**

PA 05:s punkter 1 till 10 går inte att återfinna i BU 05 då den har en annan struktur. Det innebär att svaren på uppgifterna i PA 05 alltså inte går att återfinna som en samlat redovisad punkt någonstans i texten och att svaret alltså måste sökas i hela textmassan. Det vill säga att Försvarsmakten aldrig rakt ut svarar på PA 05 och för att finna svaren måste Försvarsmaktens text tolkas.

I övnings- och utbildningsexemplet (punkt 5 i PA 05) skall Försvarsmakten redovisa förslag till hur förmågan att leda förband på taktisk och operativ nivå kan ökas genom användning av simulatorer men svarar aldrig på vem som skall övas i dessa nivåer eller hur simulatorer skall användas. I stället talas om demonstratorstödda övningar vilka inte samma sak men har vid ett hastigt påseende liknande kortsiktiga effekter.

Avseende grundorganisationen (PA 05 punkt 6) skall Försvarsmakten redovisa förslag till en från militära utgångspunkter optimal grundorganisationsstruktur. Som svar på detta redovisar Försvarsmakten en struktur utifrån givna förutsättningar men inte om den är optimal utifrån militära utgångspunkter. Tvärtom innehåller BU i detta kapitel hänsynstaganden som inte är direkt militära som t ex att organisationen skall vara hållbar i mer än en försvarsbeslutsperiod, att etablissemangen skall ha förutsättningar att klara framtida miljökrav och fysisk planering i övrigt i samhället. Man skall uppnå detta genom en ökad koncentration och med låga fasta kostnader såsom personalkostnader, hyror samt kostnader för administration inklusive resekostnader för anställd personal och värnpliktiga.

---

<sup>44</sup> författaranmärkning

<sup>45</sup> BU 05, Bilaga 7, sid 18

Avseende Försvarmaktens förslag till vilka förband och förmågor som bör anmälas till olika internationella styrkeregister bedöms Försvarmakten ha svarat på hela frågan. Så även på frågan om bemanningssäkerhet för de förband som anmälts till olika internationella styrkeregister samt för representation i multinationella staber och vid Sveriges beskickningar.

Under punkten 9 i PA 05 skall Försvarmakten redovisa en planering som tillvaratar inhemsk industriell förmåga med hänsyn till andra försvarspolitiska skäl. Försvarmakten uppfyller i BU planeringsanvisningarnas krav på redovisning i de olika ekonomiska nivåerna men däremot är rubriksättningen under beskrivningen av Försvarmaktens huvuduppgifter och krav på förmågor i bilagorna 1 till 3 intressant; *Konsekvenser för förbandsutveckling, materielutveckling och försvarsindustri*. Försvarmakten gör ingen plan för att tillvarata inhemsk industriell förmåga eller koppling till de operativa behoven. Försvarmakten gör en konsekvensbeskrivning.

### **Slutsats PA 05 och BU 05**

Genom att inte svara direkt på planeringsanvisningarna men att välja egen rubriksättning, innehåll och terminologi kan Försvarmakten lägga ett fundament för något annat, en egen inriktning av innehållet i BU 05 som på så sätt ändrar inriktningen även på planeringsanvisningarna. Genom att t ex välja att tala om demonstratorverksamhet i stället för simulatorutbildning så skulle Försvarmakten kunna styra budgeten till att säkerställa vissa projekt. Att välja en konsekvensbeskrivning istället för att redovisa en plan skapar ett ansvar/skuld hos mottagaren o s v.

### ***Försvarmaktens uppgift och krav på operativ förmåga.***

Som visades i föregående avsnitt går det att se skillnader mellan den politiska styrningen och det av Försvarmakten givna svaret. Men PA 05 och BU 05 var mycket komplexa och skulle därför kunna vara ett undantag m h t omfattningen. Därför görs i denna uppsats en jämförelse i en serie av år, 2005, 2006, 2007 och 2008, för att se om det är ett enstaka tillfälle eller symptomatiskt. Av utrymmesskäl kommer inte hela planeringsanvisningarna eller hela budgetunderlagen att textjämföras men på ett mellan åren jämförbart område; kravet på Försvarmaktens förmåga.

## **2005**

### **Planeringsanvisningarna 05**

Nedanstående text är hämtad från PA 05 och säger följande:

För att det militära försvaret skall kunna utveckla förmågan att skydda Sverige mot yttre väpnat hot och kränkningar, är den enskilt viktigaste förmågan att kunna genomföra väpnad strid. Även Sveriges ambitioner att delta i olika internationella insatser för att bidra till fred och ökad säkerhet i omvärlden är beroende av denna förmåga.<sup>46</sup>

**Kommentar:** Försvarmakten skall kunna utveckla förmågan att skydda Sverige, d v s att Försvarmakten inte behöver ha förmåga att skydda Sverige men skall kunna utveckla den. Förmågan att kunna genomföra väpnad strid är den enskilt viktigaste bland alla tänkbara förmågor för Försvarmakten.

---

<sup>46</sup> PA 05, sid 3

Försvarsmakten skall i sitt arbete utgå från att det militära försvarets huvuduppgift är förmåga och kompetens för att utöva väpnad strid.<sup>47</sup>

**Kommentar:** Analogt med ovanstående skall Försvarsmakten betrakta väpnad strid som den uppgift den skall lösa och därmed det Försvarsmakten, i sitt arbete med att planera Budgetunderlaget, skall utgå från.

Anvisningar i denna del framgår av vad Försvarsberedningen närmare beskriver i sin junirapport 2003. Denna förmåga skall utvecklas för de miljöer och yttre omständigheter i vilka det militära försvarets resurser är avsedda att utnyttjas.<sup>48</sup>

**Kommentar:** Vad som är förmåga till väpnad strid skall Försvarsmakten hämta från Försvarsberedningens junirapport. Försvarsmakten skall utveckla förmågan inom eget verksamhetsområde.

En viktig metodgrund för att utöva väpnad strid är utvecklingen av ett integrerat och nätverksbaserat försvarskoncept... Utvecklingen av ett integrerat och nätverksbaserat försvarskoncept skall ske genom en balanserad avvägning av åtgärder inom dagens ledningssystem samt genom utveckling av nya metoder och teknik.<sup>49</sup>

**Kommentar:** Begreppet ”nätverk” kan ha flera betydelser. Det kan vara ett tekniskt system för kommunikation<sup>50</sup>, men det kan också vara en organisationsmodell<sup>51</sup>. Försvarsmakten nämner inget i BU att det tolkas som en organisationsmodell varför det i denna uppsats förutsätts att det av Försvarsmakten tolkats som ett tekniskt system<sup>52</sup>.

Förband skall kunna sättas samman efter behov och kunna kommunicera i olika uppgifter och situationer, nationellt och internationellt.<sup>53</sup>

**Kommentar:** Ett krav på stor flexibilitet och att delar av förband skall kunna brytas ut och sättas samman med andra, både i det nationella försvaret och i internationell tjänst. Förmåga till kommunikation är viktig och även utbrutna delar av förband skall kunna kommunicera med de förband/delar av förband med vilka de samverkar.

Vidare skall utvecklingen i största möjliga utsträckning ske i samverkan med övriga totalförsvarsmyndigheter, med utnyttjandet av civil teknik samt med tillvaratagande av de praktiska erfarenheter som kan finnas inom andra samhällssektorer.<sup>54</sup>

**Kommentar:** Detta är en tydlig anvisning om att Försvarsmakten INTE skall söka egna särlösningar som exkluderar andra delar av totalförsvaret men tvärt om; söka synergieffekter genom samverkan.

Kraven på operativ förmåga ligger till grund för planeringsarbetet inom Försvarsmakten inför försvarsbeslutet. Arbetet med att formulera krav på operativ förmåga skall utgå från vad Försvarsberedningen skriver i ovan nämnda rapport, kapitel 3. Försvarsmakten skall senast den 15 september 2003 redovisa

---

<sup>47</sup> IBID, sid 3

<sup>48</sup> IBID, sid 3

<sup>49</sup> IBID, sid 3

<sup>50</sup> Försvarsmakten, [Markstridsskolan-MSS], <http://www.mil.se/sv/I-Sverige/Skolor/Markstridsskolan-MSS/Nyheter/En-gemensam-lagesbild/> (2009-03-10)

<sup>51</sup> Yukl, G., (2006), *Leadership in organizations*, Pearson Education, sid 24-26

<sup>52</sup> författaranmärkning

<sup>53</sup> PA 05, sid 3

<sup>54</sup> IBID, sid 3

ett förslag till operativ förmåga i olika avseenden. Redovisningen skall utformas enligt principerna i Försvarmaktens redovisning till regeringen om spårbarhet den 25 april 2003.<sup>55</sup>

**Kommentar:** Försvarmakten skall själv föreslå vad som är operativ förmåga och detta skall utgå från Förvarsberedningens rapport. Detta förslag skall presenteras innan Försvarmakten redovisar budgetunderlaget, underförstått att de skall godkännas/justeras innan utgivningen av BU05.

Som synes av texten ovan skall Försvarmakten se väpnad strid som sin huvuduppgift och att planeringen skall ske mot det. Kraven på den operativa förmågan till väpnad strid SKALL hämtas från Förvarsberedningens juni rapport. Väpnad strid skall föras med stöd av ett tekniskt nätverk som skall vara användbart även i mindre enheter och tillsammans med övriga totalförsvarmyndigheter.

### **Junirapporten, ”Vårt militära försvar – vilja och vägval”**

Som framgår av PA 05 är den sk ”Junirapporten” central. Junirapporten återkommer dessutom som referensmaterial för den proposition (proposition 2004/05:5) som kom att utgöra grunden för planeringsanvisningarna 2006-2008.

Förvarsberedningens juni rapport 2003, ”Vårt militära försvar – vilja och vägval” säger att: ”*det militära försvaret skall ha tillgång till kompetens, utvecklingsförmåga och flexibilitet för att säkerställa en långsiktig handlingsfrihet. Därtill måste det militära försvaret redan på kort sikt kunna möta hot mot Sverige som följer av vårt internationella engagemang och också bidra till den samlade förmågan att möta hot som följer av det moderna samhällets sårbarhet*”.<sup>56</sup> Dessutom säger junirapporten att Försvarmakten skall ha förmåga till:

- Att kunna upptäcka och avvisa kränkningar av vårt territorium och hantera incidenter.
- Att kunna höja beredskapen för att kunna bevaka och skydda viktiga totalförsvarsobjekt. Det militära försvaret skall då i samverkan med det civila försvaret kunna skydda samhällsfunktioner och infrastruktur samt kunna vidta skyddsåtgärder vid insatser mot civila och militära mål.
- Att kunna möta, bekämpa och avvisa intrång på svenskt territorium.
- Att kunna skydda svenska fartyg och luftfartyg på och över svenskt territorium.
- att möta olika former av informationsoperationer mot egna system.
- Att kunna förebygga och minska verkningarna vid en insats med NBC-stridsmedel som en del av de asymmetriska hot som kan riktas mot vårt land.<sup>57</sup>

### **Försvarmaktens Budgetunderlag 05**

I BU 2005 redovisar Försvarmakten hur den avser att hantera förmågor i de olika nivåerna genom en gradvis nedbrytning.<sup>58</sup> På den strategiska nivån är redovisningen i grova drag en sammanfattning av junirapportens redovisning av densamma. Därefter görs en nedbrytning, först i *Nationell förmåga* och *Internationell förmåga* och sedan *Försvarmaktens operativa förmåga*.

---

<sup>55</sup> PA 05, sid 4

<sup>56</sup> Ds 2003:34, *Vårt militära försvar – vilja och vägval, Försvarpolitisk rapport från Förvarsberedningen 2003-06-03*; <http://www.regeringen.se/content/1/c4/05/68/7a6ed6b4.pdf>, (2009-02-18), sid 47

<sup>57</sup> Ds 2003:34, sid 47-48

<sup>58</sup> Redovisas på samma sätt i alla de ekonomiska nivåerna (Bilagorna 1-4) varför endast texten ur BU 05 bilaga 1 används som exempel.

Den operativa förmågan är i sin tur delad i fem uppgifter, var och en med krav på förmåga och delförmågor. Och det är i huvudsak i dessa delförmågor som BU omhändertar PA krav på förmågor. Nedan redovisas uppgifter, krav på förmågor och delförmågor ur BU Bilaga 1 med jämförelser med junirapporten.

**Uppgift 1:** Hävda Sveriges territoriella integritet.

**Krav på förmåga:** Hävda Sveriges territoriella integritet, genom att ständigt kunna upptäcka kränkningar av sjöterritorium och luftrum i prioriterade områden och skydda egen verksamhet.

Kunna avvisa kränkningar av mark- och sjöterritorium, samt luftrum och hantera incidenter.

**Delförmågor 2005 – 2008:** Kunna upptäcka hot mot Sverige och Försvarsmakten: Inhämta och analysera den säkerhetspolitiska utvecklingen, aktörers verksamheter, förmåga och avsikter gentemot Sverige och Försvarsmakten. Genomföra militärteknisk omvärldsbevakning med särskild inriktning på vårt närområde.<sup>59</sup>

**Kommentar:** Junirapporten säger att För att det militära och civila försvaret skall kunna utvecklas och flexibelt förändras fordras kontinuerlig analys av omvärldsutvecklingen och en försvarsplanering som kan skapa underlag för successiva politiska beslut. Det är möjligt att Försvarsmakten behöver den delförmågan man formulerat, men den är i junirapporten formulerad som en förmåga på den politiska nivån. Överhuvudtaget är ambitionen i den satta delförmågan hög jämfört med PA och junirapporten.<sup>60</sup>

Kunna upptäcka kränkningar i luftrum och sjöterritoriet: I samverkan med andra myndigheter övervaka luftrum och sjöterritorium och vid behov följa alla rörelser inom ett avdelat större område alternativt två mindre för att upptäcka säkerhetshot.<sup>61</sup>

**Kommentar:** Denna delförmåga uttrycker en tredjedel av ambitionen i junirapportens formulering att Försvarsmakten skall kunna upptäcka och avvisa kränkningar av vårt territorium och hantera incidenter, att kunna upptäcka. Den andra meningen beskriver förmågor som inte alls finns i PA 05 eller junirapporten.<sup>62</sup>

Kunna genomföra underrättelse- och säkerhetsoperationer: Enskilt eller i samverkan med andra myndigheter genomföra insatser riktade mot verksamhet på marken, på och under havsytan, i luften, samt på informationsarenan.<sup>63</sup>

**Kommentar:** Ingenting nämns i planeringsanvisningarna eller junirapporten om detta. Det kan vara nämnt i den hemliga bilaga som beskriver försvarsunderrättelseverksamhet och militär säkerhetstjänst varför det inte avhandlas här för att inte riskera att röja hemligt material.

Ständigt upprätthålla bevakning och skydd av Försvarsmaktens prioriterad verksamhet. Anpassa beredskapen och efter indikation kunna avvisa kränkningar av luftrum, sjö- och markterritorium och hantera incidenter.<sup>64</sup>

**Kommentar:** Detta beskrivs i junirapporten som att det militära försvaret skall även ha förmåga att kunna höja beredskapen för att kunna bevaka och skydda viktiga totalförsvarsobjekt. Den säger också att det militära försvaret i samverkan med det civila försvaret skall kunna skydda sam-

---

<sup>59</sup> BU 05, Bilaga 1, sid 10

<sup>60</sup> Ds 2003:34, sid 48

<sup>61</sup> BU 05, Bilaga 1, sid 10

<sup>62</sup> Ds 2003:34, sid 47

<sup>63</sup> BU 05, Bilaga 1, sid 10

<sup>64</sup> BU 05, Bilaga 1, sid 10



hällsfunktioner och infrastruktur samt kunna vidta skyddsåtgärder vid insatser mot civila och militära mål vilket beskriver nedanstående förmåga.<sup>65</sup>

Försvarsmakten skall dessutom, med den förmåga som skapas enligt ovan, kunna bistå andra myndigheter vid skyddandet av viktiga samhällsfunktioner och infrastruktur vid hot eller insatser mot civila mål, samt även i övrigt kunna bidra till samhällets samlade förmåga att hantera svåra påfrestningar i fred.

Försvarsmakten skall med tillgängliga resurser kunna bistå andra myndigheter vid terroristbekämpning.<sup>66</sup>

**Kommentar:** Junirapporten tar inte ställning i frågan om Försvarsmaktens eventuella ingripanden vid terroristdåd. Den hänvisar istället till 11 september-utredningens betänkande ”Vår beredskap efter den 11 september” (SOU 2003:32), vilken föreslår ett betydligt större mandat för det militära försvaret vid hantering av storskalig terrorism. BU formulering påminner snarare om formuleringarna i Försvarsbeslutet ”Vårt framtida försvar”, 2004<sup>67</sup> vilket inte är möjligt då den gavs ut efter BU 05.

**Uppgift 2;** Bidra till att förebygga och hantera kriser i vår omvärld genom att medverka i fredsfrämjande insatser över hela skalan av uppgifter, i Europa och globalt.

**Krav på förmåga:**

Kunna bidra till att förebygga och hantera kriser samt medverka i fredsfrämjande insatser över hela skalan av uppgifter, i Europa och globalt. Med förband varaktigt delta i fredsfrämjande operationer med upp till 1 500 man, samt under en begränsad tid (sex månader), sätta in ytterligare 500 man.

**Delförmågor:** *Kunna inhämta och analysera utveckling och aktörers avsikter av betydelse för Försvarsmaktens och den Europeiska unionens medverkan i fredsfrämjande insatser.*<sup>68</sup>

**Kommentar:** Denna formulering påminner mycket om motsvarande under uppgift 1. Sannolikt behöver Försvarsmakten den delförmågan, men den är i junirapporten formulerad som en förmåga på en högre nivå.<sup>69</sup>

Kunna planera, leda och följa upp deltagande i två större insatser samtidigt, alternativt en större insats och tre mindre insatser samtidigt.

Kunna avdela en stridsgrupp under längre tid, samt ytterligare en stridsgrupp under upp till sex månader.

Kunna bidra med förband.<sup>70, 71</sup>

Med förband och personal kunna medverka i förtroendeskapande och konfliktförebyggande verksamhet.<sup>72</sup>

**Kommentar:** Förmågorna att kunna planera, leda och följa upp, att kunna avdela förband under nämnda tidsförhållanden är i andan av junirapporten men det står inte uttryckt så. Junirapporten

---

<sup>65</sup> Ds 2003:34, sid 47

<sup>66</sup> BU 05, Bilaga 1, sid 10

<sup>67</sup> Proposition 2004/05:5, sid 43

<sup>68</sup> BU 05, Bilaga 1, sid 12

<sup>69</sup> författaranmärkning

<sup>70</sup> Lista med 26 enheter. Borttaget av utrymmesskäl. Finns i BU 05, Bilaga 1, pkt 1.2.3.

<sup>71</sup> BU 05, Bilaga 1, sid 12

<sup>72</sup> IBID, Bilaga 1, sid 13

säger att den föränderlighet som präglar missionsområdena också bör avspeglas i Sveriges anmälan av bidrag till internationella styrkeregister och att det bör ske en kontinuerlig översyn, dvs Sveriges bidrag skall vara flexibla och anpassade efter behovet<sup>73</sup>. Detta Budgetunderlags formulering kan vara resultatet av en sådan anpassning, till det tar denna uppsats ingen ställning, men svaret ligger på en detaljnivå som vid ett beslut med nödvändighet riskerar att hämma flexibiliteten. Detta är mera ett kvantitativt svar än en förmågebeskrivning.<sup>74</sup>

I samverkan med andra nationer kunna vidta åtgärder och genomföra insatser mot aktör på annat territorium.<sup>75</sup>

**Kommentar:** Detta nämns på flera platser i junirapporten och BU svar är helt i linje med detta. Dock finns anledning att notera formuleringen i samband med terroristbekämpning. Det finns stort stöd i EU:s framtidskonvent för att vidareutveckla EU:s uppgifter inom det säkerhets- och försvarspolitiska området, de s.k. Petersberg-uppgifterna, till att även inkludera frågor om konfliktförebyggande, gemensamma insatser för bland annat stöd för terrorismbekämpning på förfrågan från tredje land. Inte heller Försvarsbeslutet 2004 tog fast ställning i detta.<sup>76, 77</sup>

**Uppgift 3a:** Vid ett försämrat omvärldsläge, med beaktande av synergier mellan vår nationella och internationella insatsförmåga och efter beslut av statsmakterna, kunna hantera händelseutvecklingar och hot som kan uppstå till följd av en kris eller konflikt i omvärlden.

**Krav på förmåga:**

Vid ett försämrat omvärldsläge, efter beslut av statsmakterna, inom ett år med stöd av differentierad beredskap och i samverkan med andra myndigheter, kunna förebygga och möta hot, inklusive informationsoperationer och NBC, som kan uppstå till följd av en kris eller konflikt i omvärlden

**Delförmågor:** Kunna upptäcka hot mot Sverige och Försvarsmakten: Inhämta och analysera den säkerhetspolitiska utvecklingen, aktörers verksamheter, förmåga och avsikter gentemot Sverige och Försvarsmakten. Genomför militärteknisk omvärldsbevakning med särskild inriktning på vårt närområde.<sup>78</sup>

**Kommentar:** Denna formulering påminner mycket om motsvarande under uppgift 1 och 2. Sannolikt behöver Försvarsmakten den delförmågan, men den är i junirapporten formulerad som en förmåga på en högre nivå.

Kunna genomföra underrättelse- och säkerhetsoperationer: Genomföra insatser riktade mot verksamhet på marken, på och under havsytan, i luften, samt på informationsarenan. Bistå andra myndigheter i att störa och försvåra subversiv verksamhet.<sup>79</sup>

**Kommentar:** Ingenting nämns i PA 05 eller junirapporten om detta. Det kan vara nämnt i den hemliga bilaga som beskriver försvarsunderrättelseverksamhet och militär säkerhetstjänst varför det inte avhandlas här för att inte riskera att röja hemligt material.

I samverkan med andra myndigheter, vid behov efter inkallelser, vidmakthålla kontroll inom ett avdelat större område alternativt två mindre, under längre tid, månader:

- Övervaka och skydda egna ledningssystem, beredd stödja andra myndigheter.

---

<sup>73</sup> Ds 2003:34, sid 49

<sup>74</sup> författaranmärkning

<sup>75</sup> BU 05, Bilaga 1, sid 13

<sup>76</sup> Ds 2003:34, sid 16

<sup>77</sup> Proposition 2004/05:5, sid 32

<sup>78</sup> BU 05, Bilaga 1, sid 14

<sup>79</sup> IBID, Bilaga 1, sid 14

- Genomföra samordnade taktiska övningar och insatser på marken, i skärgård, på och under havsytan, samt i luften, i syfte att öka förmågan och demonstrera vår vilja.
- Med förstärkta resurser, genom inkallelser och övningar, öka förmåga och uthållighet till månader.
- Biträda andra myndigheter eller andra nationer i att begränsa verkan av hot eller insatser med NBC eller IEDD.<sup>80</sup>

**Kommentar:** Formuleringen av uppgiften och krav på förmåga i rubriken ger svar på hur denna delförmåga är tänkt att lösas; ”med beaktande av synergier mellan vår nationella och internationella insatsförmåga...kunna hantera...hot som kan uppstå..” . ”...i samverkan med andra myndigheter, kunna förebygga och möta hot, inklusive informationsoperationer och NBC...”. Det svarar på junirapportens krav på förmåga att skydda totalförsvarsviktiga anläggningar, stöd till andra myndigheter och minska verkningarna av NBC- stridsmedel. Däremot är förmågan att biträda andra nationer med NBC-skydd en av Försvarsmakten självpåtagen uppgift sett utifrån PA och junirapporten.

**Uppgift 3b;** Vid ett försämrat omvärldsläge, efter successiva beslut av statsmakterna, kunna möta och genomföra operationer av begränsad omfattning utifrån då tillgängliga resurser (insatsförband, förstärknings-, kompetens och utvecklingsresurser).

**Krav på förmåga:**

I ett försämrat omvärldsläge, till följd av kris och konflikt i omvärlden, efter successiva beslut och med stöd av differentierad beredskap, kunna möta begränsade väpnade angrepp mot Sverige i form av militära operationer med olika typer av stridskrafter.

**Delförmågor:** Kunna upptäcka hot mot Sverige och Försvarsmakten: Inhämta och analysera den säkerhetspolitiska utvecklingen, aktörers verksamheter, förmåga och avsikter gentemot Sverige och Försvarsmakten. Genomföra militärteknisk omvärldsbevakning med särskild inriktning på vårt närområde.<sup>81</sup>

Se motsvarande under uppgift 1,2 och 3a.

Kunna genomföra underrättelse- och säkerhetsoperationer: Genomföra insatser riktade mot verksamhet på marken, på och under havsytan, i luften, samt på informationsarenan.  
Bistå andra myndigheter i att störa och försvåra subversiv verksamhet.

Kunna genomföra samordnade övningar på marken, i kust- och skärgårdsterräng, på och under havsytan, i luften, samt på informationsarenan i syfte att öka förmågan, demonstrera vår vilja och förmåga att möta militära operationer.<sup>82</sup>

Se motsvarande under uppgift 3a.

Efter en rad omorienterande beslut under en längre period, mer än fem år, med begränsad offensiv förmåga, kunna genomföra gemensamma operationer i en riktning.<sup>83</sup>

---

<sup>80</sup> BU 05, Bilaga 1, sid 14-15

<sup>81</sup> IBID, Bilaga 1, sid 15

<sup>82</sup> IBID, Bilaga 1, sid 16

<sup>83</sup> BU 05, Bilaga 1, sid 16

**Kommentar:** Detta svarar på junirapportens text om differentierad beredskap. Dock innehåller rapporten ingen uppgift om förmågor i antal riktningar varför detta blir en onödig avgränsning för Försvarsmakten men i linje med egen rubrik.<sup>84</sup>

Genomföra informationsoperationer i defensivt och offensivt syfte.<sup>85</sup>

**Kommentar:** Junirapporten säger att det nationella försvaret skall ha förmågan att kunna möta olika former av informationsoperationer mot system men inte att kunna genomföra sådana i offensivt syfte. Informationsoperationer i offensivt syfte är en av Försvarsmakten självpåtagen uppgift.

Vidta skyddsåtgärder och begränsa verkan av insatser med NBC, EOD<sup>86</sup>

Liksom ovanstående är förmågan att begränsa verkan av EOD en självpåtagen uppgift.

**Uppgift 4;** På lång sikt, efter allvarlig och varaktig säkerhetspolitisk försämring och successiva beslut av statsmakterna, kunna utveckla förmåga att möta olika former av mer omfattande militära operationer som hotar Sveriges fred och självständighet.

**Krav på förmåga:**

Upprätthålla grundläggande kompetens, för att på lång sikt mer än tio år, kunna utveckla förmåga att möta väpnat angrepp mot Sverige i form av mer omfattande samordnade operationer med olika typer av stridskrafter.

**Delförmågor:** Analysera den globala säkerhetspolitiska utvecklingen, den militärtekniska och doktrinära och metodologiska utvecklingen i syfte att identifiera förändrade eller nya behov av förmågor och kompetenser inom Försvarsmakten.

Bedriva forskning, studier och försök för att utveckla nya förmågor och kompetenser.

Kunna utforma/utveckla nya/befintliga förband och delfunktioner.<sup>87</sup>

**Kommentar:** Junirapporten säger att ”för att det militära och civila försvaret skall kunna utvecklas och flexibelt förändras fordras kontinuerlig analys av omvärldsutvecklingen och en försvarsplanering som kan skapa underlag för successiva politiska beslut”.<sup>88</sup> Det har Försvarsmakten tolkat som att den skall ha en sådan analysförmåga men texten säger att det är den politiska nivån skall genomföra en analys. ”Militära och civila” innebär en högre nivå än Försvarsmakten. ”Omvärldsutveckling” omfattar mera än bara det militära maktmedlet och blir därmed en politisk nivå.<sup>89</sup>

PA 05 säger att försvaret skall kunna utveckla förmågan att skydda Sverige, d v s att Försvarsmakten inte behöver ha förmåga att skydda Sverige men skall kunna utveckla den. Ovanstående ur BU är förmågor som kan kopplas till detta. Att notera är dock att analysera säkerhetspolitik, analysera teknisk utveckling, analysera doktriner och analysera metoder är fyra olika förmågor.

Inhämta och analysera aktörers långsiktiga verksamhet, förmåga och avsikter

---

<sup>84</sup> Ds 2003:34, sid 31

<sup>85</sup> BU 05, Bilaga 1, sid 16

<sup>86</sup> IBID, Bilaga 1, sid 16

<sup>87</sup> BU 05, Bilaga 1, sid 17

<sup>88</sup> Ds 2003:34, sidan 48

<sup>89</sup> Beaufre, A., (2002), *Modern strategi*, ePan-Prisma, sid 29-30

gentemot Sverige och Försvarmakten i syfte att anpassa Försvarmaktens beredskap och tillgänglighet i olika avseenden mot relevanta krav och behov.<sup>90</sup>

**Kommentar:** I detta tidsperspektiv accentueras det tidigare nämnda faktum att denna förmåga ligger på en högre nivå än försvarmakten själv. Då detta är bortanför det tidsperspektiv som omfattas av "försvarmaktens utvecklingsplan"(FMUP) och ligger i Perspektivplaneringens (PERP) bortre intervall kan förmågan diskuteras.<sup>91</sup>

Vid sidan av insats- och förstärkningsförbanden med utvecklingsåtgärder upprätthålla och utveckla kompetenser inom följande områden:

- strid mot markmål inom divisions ram,
- fartygsbaserad SIS. (Konsekvenser för hotbildsbiblioteket på lång sikt) samt
- långräckviddig precisionsbekämpning inom alla arenor.<sup>92</sup>

**Kommentar:** BU pekar vid sidan om insats- och förstärkningsförbanden ut förmågorna signalspaning, precisionsbekämpning och strid mot markmål för upprätthållande och utveckling. Varför BU väljer dessa förmågor framgår inte.

I samverkan med andra nationer, upprätthålla och utveckla kompetens för att på lång sikt, mer än tio år, kunna genomföra gemensamma operationer inom mark-, sjö-, luft- och informationsarenorna.<sup>93</sup>

**Kommentar:** Junirapporten beskriver hur det militära försvaret med förband, som kan bedriva gemensamma operationer, efter en längre tid av säkerhetspolitisk försämring av läget i omvärlden och efter successiva politiska beslut, skall kunna möta väpnade angrepp mot Sverige i form av samordnade operationer. En kontinuerlig utveckling av kompetens för den förmåga som krävs utgör den väsentligaste grunden för förändring på lång sikt. På så sätt stämmer texten i detta stycke med junirapporten. Däremot gör varken planeringsanvisningarna eller junirapporten någon definition av "lång sikt" varför 10 år är en av Försvarmakten gjord avgränsning. Tvärtom talar junirapporten om en kontinuerlig förändring.<sup>94</sup>

Kopplingen i detalj mellan Försvarmaktens uppgifter, krav på förmågor och delförmågor, krav på funktioner och krigsförband i strukturen för åren 2008 och 2014, framgår av underbilaga 1.10 vilken är hemlig och därför inte behandlas i denna uppsats.

## **Kommentarer till 2005**

### **Vad är karaktäristiskt för planeringsanvisningarna för detta år?**

PA 05 är omfattande jämfört med senare PA. Då BU 05 utgjorde underlag till försvarsbeslutet 2004 är planeringsanvisningarna också mycket detaljerade och omfattar ett 60-tal punkter av formen "försvarmakten skall". Däremot är inte krav på operativ förmåga speciellt noggrant uttryckt utan sker genom hänvisning till junirapporten, vilken inte heller är särskilt detaljerad.

### **Vad är karaktäristiskt för budgetunderlaget detta år?**

---

<sup>90</sup> BU 05, Bilaga 1, sid 17

<sup>91</sup> författaranmärkning

<sup>92</sup> BU 05, Bilaga 1, sid 17

<sup>93</sup> BU 05, Bilaga 1, sid 17

<sup>94</sup> Ds 2003:34, sid 48

Då BU 05 är uppdelat i fyra olika ekonomiska nivåer är det också mycket omfattande. De c:a 60 ”försvarsmakten skall”-satserna gör i fyra nivåer c:a 240 punkter att besvara och BU 05 omfattar mycket riktigt också 765 sidor.

Det mest karaktäristiska med BU 05 är rubriksättningen, att man inte valt samma indelning som vare sig PA, junirapport eller föregående års regleringsbrev men valt att svara i fem andra scenarion. Dessa fem uppgifter representerar i två fall, av junirapporten, ställda krav på förmågor, att hävda Sveriges territoriella integritet och att förebygga och hantera kriser i vår omvärld. I ett fall beskriver uppgiften ett scenario som är ett segment i junirapportens beskrivning av förmågor i olika tidsperspektiv, ”vid ett försämrat omvärldsläge”, och ett axplock av planeringsförutsättningarna, ”med beaktande av synergier mellan vår nationella och internationella insatsförmåga”. I den sista uppgiften beskrivs hur man skall kunna upprätthålla förmågan till strid i gemensamma operationer i ett 10-års perspektiv. Detta gör BU 05 svår att läsa och därmed också svår att tolka.

Att Försvarsmakten gör konsekvensbeskrivningar istället för att redovisa planer för hur man avser göra är också markant i BU 05.

### **Avvikelser**

Av ett enstaka år går inte att dra någon slutsats om avvikelser som över tiden ändrar eller vidgar tolkningen av uppgiften, inte heller sådant i BU som ändrar följande års PA men exempel på enstaka fall av avvikelser är i texten:

Genom texten gör Försvarsmakten ett antal självpåtagna begränsningar, ger sig själv ett antal självpåtagna förmågor och gör ett antal tillägg till förmågor. Självpåtagna begränsningar i texten är t ex att ständigt kunna upptäcka kränkningar av sjöterritorium och luftrum ”i prioriterade områden” (uppgift 1) och att ”kunna genomföra gemensamma operationer i en riktning” (Uppgift 3b). Självpåtagna förmågor är att biträda andra nationer med NBC-skydd (uppgift 3a) sett utifrån PA och junirapporten. Informationsoperationer i offensivt syfte och förmågan att begränsa verkan av EOD är andra av Försvarsmaktens självpåtagna uppgifter (uppgift 3b). Att kunna ”Analysera den globala säkerhetspolitiska utvecklingen” i ett 10-års och längre perspektiv (uppgift 4) är lika så självpåtaget. Texten i BU innehåller flera tillägg till de förmågor som är utpekade av junirapporten. Att ”Kunna planera, leda och följa upp deltagande i två större insatser samtidigt, alternativt en större insats och tre mindre insatser samtidigt” och att ”Kunna avdela en stridsgrupp under längre tid, samt ytterligare en stridsgrupp under upp till sex månader” är sådana tillägg.

Dessutom innehåller texten ett antal påståenden som är värda att notera, t ex förmågan att begränsa verkan av EOD (uppgift 3b). Ur en militär synvinkel är ammunitionsröjningsförmåga (EOD) självklar<sup>95</sup> och det finns alla anledning att ifrågasätta varför den förmågan finns nämnd i texten. Dels utifrån att den inte är efterfrågad, i vare sig PA 05 eller junirapporten, men också därför att den är självklar. Analogt med detta borde alla andra militära förmågor på stridsteknisk nivå uppräknade, vilket de inte är. Varför väljer Försvarsmakten att ge sig själv uppgiften att biträda andra nationer med NBC-skydd (uppgift 3a)?

---

<sup>95</sup> författaranmärkning

Andra förmågor som är värda att notera är att ”Försvarmakten skall med tillgängliga resurser kunna bistå andra myndigheter vid terroristbekämpning” (Uppgift 1) och ”I samverkan med andra nationer kunna vidta åtgärder och genomföra insatser mot aktör på annat territorium” (uppgift 2). Frågan om terroristbekämpning är intressant då Junirapporten inte tar ställning i frågan om Försvarmaktens eventuella ingripanden vid terroristdåd och att genomföra insatser mot aktör på annat territorium. Vid tiden för BU 05s skrivande var frågan om stöd till terrorismbekämpning på förfrågan från tredje land under diskussion i EU.

I föreslagen utveckling för grundorganisationens utformning 2008 föreslår Försvarmakten att Förmåga och kompetens att genomföra väpnad strid i eller i anslutning till urban och i subarktisk miljö skall ges hög prioritet. Försvarmakten ger inga vidare direktiv eller kommentarer omkring detta.<sup>96</sup>

### **Är regeringens styrning otydlig eller svårtolkad?**

PA 05 är i huvudsak tydliga men i just fallet operativa förmågor lämnas mycket till Försvarmakten att tolka. I synnerhet då dokumentet regeringen hänvisar till som underlag är så tunt.

### **Förstår Försvarmakten vad regeringen vill?**

Både ja och nej. Försvarmaktens förmåga att skydda Sverige och förmågan till väpnad strid besvaras utförligt och ibland med mer svar än efterfrågat. På andra punkter har man svarat med endast delar av det efterfrågade eller inte svarat alls.

### **Proposition 2004/05:5**

Såväl planeringsanvisningar som budgetunderlag för åren 2006, 2007 och 2008 hänvisar till proposition 2004/05:5, direkt eller indirekt. Det är därför inte fruktbart att analysera planeringsanvisningarna och budgetunderlagen med mindre än att först se på proposition 2004/05:5.

Till grund för proposition 2004/05:5, vilken sedan blev beslutad av riksdagen som försvarsbeslut (FB04), ligger bl.a. Förvarsberedningens säkerhets- och försvarspolitiska rapporter våren 2003, Säkrare grannskap – osäker värld<sup>97</sup> och Vårt militära försvar – vilja och vägval ”junirapporten” samt en försvarspolitisk rapport våren 2004, Försvar för en ny tid<sup>98 99</sup>.

I proposition 2004/05:5 används en form för uppgiftsställning till försvaret som tidigare bara använts i regleringsbrev med ”Mål för det militära försvaret”, ”Operativ förmåga” och ”operativ delförmåga”.

”Mål för det militära försvaret” är exklusivt riktat till Försvarmakten. Det säger att:

*”Målet för verksamhetsområdet bör vara att det militära försvaret, inom ramen för sin huvuduppgift, förmågan att kunna föra väpnad strid, skall uppnå den förmåga och genomföra de insatser som krävs”. Regeringen säger också i sin motivering av målen att: ”det militära försvaret skall uppnå de nedan angivna kraven på operativ förmåga och genomföra de insatser som riks-*

---

<sup>96</sup> BU 05, Bilaga 1, sid 43

<sup>97</sup> Ds 2003:8, *Säkrare grannskap – osäker värld*,

[http://www.riksdagen.se/webbnav/index.aspx?nid=3271&dok\\_id=GRB48](http://www.riksdagen.se/webbnav/index.aspx?nid=3271&dok_id=GRB48)

<sup>98</sup> Ds 2004:30, *Försvar för en ny tid*, [http://www.riksdagen.se/webbnav/index.aspx?nid=3271&dok\\_id=GSB430](http://www.riksdagen.se/webbnav/index.aspx?nid=3271&dok_id=GSB430)

<sup>99</sup> Proposition 2004/05:5, sid 9

dag och regering kräver”.<sup>100</sup> Det innebär att huvuduppgiften är förmågan att föra väpnad strid och att målet för verksamheten bör vara att, inom ramen för huvuduppgiften skall Försvarsmakten uppnå den förmåga som efterfrågas och genomföra de insatser som krävs.

Vidare säger proposition 2004/05:5 att Kraven på Försvarsmaktens operativa förmåga skall utgå från tre redovisade punkter. Dessa punkter redovisar olika konfliktnivåer och vad Försvarsmakten skall göra i respektive nivå. I den första punkten sägs bl a: ”-Försvarsmakten skall övervaka vårt territorium... Vidare skall Försvarsmakten bidra till att upprätthålla Sveriges självständighet... Försvarsmakten skall bidra till att förebygga och hantera kriser i vår omvärld genom att medverka i fredsfrämjande insatser”.<sup>101</sup>

Det följs av i den andra punkten av en upptrappad konfliktnivå: ”- Vid en försämrad utveckling utgår kraven från att vi samtidigt med detta måste kunna hantera händelseutvecklingar och möta olika former av hot... Försvarsmakten skall också kunna förstärka pågående internationella insatser samt kunna höja sin förmåga till fredsframtvingande åtgärder, inte minst för att öka uthålligheten”.<sup>102</sup>

I den tredje punkten redovisas den högsta konfliktnivån. ”-Försvarsmakten skall också, efter allvarlig och varaktig säkerhetspolitisk försämring och successiva beslut av riksdag och regering, kunna utveckla förmåga att möta olika former av mer omfattande militära operationer som hotar Sveriges fred och självständighet...”.<sup>103</sup>

Som framgår av första punkten skall Försvarsmakten i utgångsläget kunna hantera territoriell integritet och internationella insatser. I andra punkten framgår att Försvarsmakten vid en försämrad utveckling, förutom det som framgår av första punkten, skall kunna hantera händelseutvecklingen och först i denna nivå av konflikt kunna möta olika hot samt förstärka den internationella förmågan. I tredje punkten, som förutsätter en allvarlig och varaktigt försämrad omvärldsutveckling och successiva beslut av regering och riksdag, skall Försvarsmakten också kunna utveckla förmåga att möta olika former av mer omfattande militära operationer. Formuleringen i propositionen har ett avancerat tidsomfång som beskriver dels vad Försvarsmakten skall kunna nu, men också vad den skall kunna i ett längre tidsperspektiv. ”Det militära försvaret dimensioneras därmed inte enbart av kravet på att hävda Sveriges territoriella integritet och bidra till internationell fred och säkerhet, utan också av vår vilja att upprätthålla en grundläggande försvarsförmåga och kompetens. Försvarsmakten kommer därför att behöva behålla, utbilda och kompetensutveckla en större volym av förband än vad den direkta hotbilden mot Sverige kräver”.<sup>104</sup>

I proposition 2004/05:5 finns sedan en beskrivning av operativa förmågor och delförmågor som kan kopplas till ovanstående utgångspunkter enligt nedan.

**Operativ förmåga I.** ”Hävda Sveriges territoriella integritet och bidra till att förebygga och hantera kriser i vår omvärld genom att medverka i fredsfrämjande insatser”.<sup>105</sup>

---

<sup>100</sup> Proposition 2004/05:5 , sid 33

<sup>101</sup> IBID, sid 34

<sup>102</sup> IBID, sid 34

<sup>103</sup> IBID,, sid 34

<sup>104</sup> IBID, sid 46

<sup>105</sup> Proposition 2004/05:5 , sid 43



**Kommentar:** Detta är egentligen tre förmågor som efterfrågas. De första, att kunna hävda den nationella integriteten, har en koppling till det folkrättsliga kravet och rättigheten att hävda landets territorium.<sup>106</sup> Den andra är förmågan att förebygga kriser i vår omvärld och den tredje att hantera kriser som redan uppstått. Notera förmågan fredsfrämjande insatser.

### **Operativ delförmåga**

”Upptäcka hot mot Sverige. Detta ställer krav på att inhämta kunskap om omvärldsutvecklingen, analysera aktörers verksamheter, förmåga och avsikter gentemot Sverige samt att genomföra militärteknisk omvärldsbevakning med särskild inriktning på vårt närområde”.<sup>107</sup>

**Kommentar:** ”Hot” är ett ord som inte förekommer förrän i kravet på **operativ förmåga II**. Detta är alltså en ambition högre än det efterfrågade.

Upptäcka kränkningar i luftrum och av sjöterritorium. Detta skall ske i samverkan med andra myndigheter. Även internationella samarbeten kan fortsätta att utvecklas. Flyg- och fartygsrörelser skall kunna följas i syfte att upptäcka säkerhetsshot eller brott mot nationell eller internationell rätt. Vidare skall Försvarsmakten kunna anpassa beredskapen i tid och rum samt efter indikation kunna avvisa kränkningar och hantera incidenter.<sup>108</sup>

**Kommentar:** Denna delförmåga har en direkt koppling till den operativa förmågan att hävda den territoriella integriteten.

Bistå andra myndigheter vid skyddandet av viktiga samhällsfunktioner och infrastrukturer vid hot eller insatser mot civila mål, terroristbekämpning samt även i övrigt kunna bidra till samhällets samlade förmåga att hantera svåra påfrestningar i fred. Härvid skall en förmåga finnas att tidigt upptäcka NBC-händelser i närområdet.<sup>109</sup>

**Kommentar:** Återigen en högre ambitionsnivå än det som uttrycks i kravet på operativ förmåga. Att notera är att förmågan att hantera NBC-händelser, som har en överambition i BU 05, är här permanentat som krav på operativ delförmåga.

Skydda verksamhet eller objekt samt kunna bistå andra myndigheter bl.a. vid insatser mot terrorism eller sabotageverksamhet.<sup>110</sup>

**Kommentar:** Har en högre ambitionsnivå än det som uttrycks i kravet på operativ förmåga.

Genomföra underrättelse- och säkerhetsoperationer enskilt eller i samverkan med andra myndigheter.<sup>111</sup>

**Kommentar:** Har en högre ambitionsnivå än det som uttrycks i kravet på operativ förmåga.

Bidra till att förebygga och hantera kriser i vår omvärld samt medverka i fredsfrämjande insatser över hela skalan av uppgifter i Europa och globalt. Kraven på dessa förbands uthållighet, och hur tidigt de skall kunna sättas in, kan variera.<sup>112</sup>

---

<sup>106</sup> FÖRENTA NATIONERNAS STADGA och STADGA FÖR DEN INTERNATIONELLA DOMSTOLEN, <http://www.sfn.se/PageFiles/1158/FN-stadgan.pdf> (2009-03-10), artikel 2(4).

<sup>107</sup> Proposition 2004/05:5, sid 43

<sup>108</sup> Proposition 2004/05:5, sid 43

<sup>109</sup> IBID,, sid 43

<sup>110</sup> IBID,,, sid 43

<sup>111</sup> IBID, sid 43

<sup>112</sup> Proposition 2004/05:5, sid 43

Inhämta och analysera utvecklingen avseende aktörers avsikter av betydelse för Sveriges och EU:s medverkan i fredsfrämjande insatser. Vidare skall Försvarsmakten i samverkan med andra länder kunna planera, leda och följa upp deltagande i insatser samt avdela styrkebidrag till insatser.<sup>113</sup>

Samtidigt kunna planera, leda och genomföra två insatser av bataljons storlek. Samtidigt skall mindre förbandsenheter kunna sättas in i ytterligare tre insatser. Såväl insatser av bataljons storlek som insatser med mindre förbandsenheter skall kunna ske med kort förvarning. Såväl politiska faktorer, identifierade behov samt vår möjlighet att ge effektiva och efterfrågade bidrag måste vägas samman i den slutliga bedömningen av vilka och exakt hur många militära fredsfrämjande insatser som Sverige skall bidra till.<sup>114</sup>

**Kommentar:** De tre senare delförmågorna är i överensstämmande med kravet på operativ förmåga.

**Operativ förmåga II.** – ”Vid ett försämrat omvärldsläge kunna hantera händelseutvecklingar och hot som kan drabba Sverige samt kunna öka förmågan till internationella insatser”.<sup>115</sup>

**Kommentar:** Propositionen gör ingen närmare definition av vad som är ett försämrat omvärldsläge mer än att Försvarsmakten skall agera inom ramen för en differentierad beredskap och efter beslut av riksdag och regering. Att kunna hantera händelser och hot förklaras med att förmågan till insatser då skall kunna höjas. Vilken förmåga framgår dock inte här men återkommer nedan.

<sup>116</sup> Till skillnad från **Operativ förmåga I** så talas här om internationella insatser istället för fredsfrämjande insatser.

#### **Operativ delförmåga**

”Kontinuerligt följa omvärldsutvecklingen, analysera aktörers verksamheter, förmåga och avsikter. Detta ger bl.a. underlag för beslut om höjning av Försvarsmaktens operativa förmåga nationellt eller internationellt. Härvid är underrättelseverksamheten och internationellt utbyte av särskild vikt”.<sup>117</sup>

**Kommentar:** Försvarsmakten skall kunna följa och analysera omvärldsutvecklingen och detta skall ske kontinuerligt.

Efter beslut höja beredskapen i insatsorganisationen för att kunna hantera allvarliga hot mot vår säkerhet eller för att kunna förstärka pågående internationella insatser.<sup>118</sup>

**Kommentar:** Det skall finnas en förmåga att höja beredskapen, d v s med definitionen av förmåga skall det finnas kompetens och materiel i beredskap eller tillgänglig efter beslut av riksdag och regering.

Möta ökade krav på att skydda verksamhet eller objekt samt kunna bistå andra myndigheter bl.a. vid insatser mot terrorism eller sabotageverksamhet.<sup>119</sup>

**Kommentar:** Det skall finnas en förmåga att skydda verksamheter eller objekt. Försvarsmakten skall också kunna bistå andra myndigheter. Bistå innebär att Försvarsmakten inte har ansvaret för

---

<sup>113</sup> IBID, sid 43

<sup>114</sup> IBID, sid 44

<sup>115</sup> IBID, sid 44

<sup>116</sup> IBID, sid 35

<sup>117</sup> IBID, sid 44

<sup>118</sup> IBID,, sid 44

<sup>119</sup> Proposition 2004/05:5 , sid 44

verksamheten men skall kunna bidra med resurser. Då det är en förmåga innebär detta bidrag kompetens, resurser eller hela förmågan.

**Operativ förmåga III.** – ”Efter allvarlig och varaktig försämrad omvärldsutveckling och successiva beslut av regering och riksdag kunna utveckla förmåga att möta olika former av mer omfattande militära operationer som hotar Sveriges fred och självständighet”.<sup>120</sup>

**Kommentar:** Återigen görs ingen konkret definition av vad som är en försämrad omvärldsutveckling. Inte heller vad som är en varaktig försämring.

#### **Operativ delförmåga**

”Upprätthålla grundläggande kompetenser, särskilt för väpnad strid, för att på lång sikt kunna utveckla förmåga att möta mer omfattande militära operationer. Detta medför dock inte något krav på ytterligare förband i insatsorganisationen utöver de som blir en följd av ovan redovisade uppgifterna I och II”.<sup>121</sup>

**Kommentar:** I denna delförmåga pekas på att upprätthålla grundläggande kompetenser, alltså inte komplett förmåga med kompetenser och resurser. Försvarsmakten skall på lång sikt kunna utveckla den kompletta förmågan att möta omfattande militära operationer. ”Lång sikt” är i proposition 2004/05:5 definierat som minst 10 år.<sup>122</sup> Den sista meningen i stycket kan läsas på minst två sätt; det ena att den insatsorganisation som blir en följd av operativ förmåga I och II är ett maximum oavsett hur omvärldsutvecklingen blir att se ut, det andra att insatsorganisationen skall vara så dimensionerad även i I och II att den fyller alla behov oavsett utveckling. Det senare kan uteslutas då det som ovan nämnts bara skall finnas kompetens för denna konfliktnivå och först efter varaktig försämring skall förmågan (d v s även resursen) att möta dessa hot finnas. Notera formuleringen ”*inget krav*”, vilket har betydelse för den tredje delförmågan nedan.

Tillsammans med andra myndigheter följa omvärldsutvecklingen i en rad olika avseenden inklusive militärteknisk och doktrinär utveckling. Syftet är att kunna identifiera nya eller förändrade behov av förmåga och kompetenser.<sup>123</sup>

**Kommentar:** Denna operativa delförmåga är lika mycket en uppgift till andra myndigheter än Försvarsmakten, vilket också framgår av propositionens ”försvarspolitiska utgångspunkter” och ”mål för politikområdet totalförsvar”.<sup>124</sup>

Bedriva studier, materielutveckling och försök samt lägga forskningsuppdrag för att utveckla ny förmåga och kompetenser. Vidare måste förmåga finnas att kunna utveckla nya och befintliga förband för att därigenom utveckla förmåga och funktioner.<sup>125</sup>

**Kommentar:** Denna delförmåga säger att Försvarsmakten skall utveckla nya förmågor och kompetenser. Det betyder att ovan nämnda studier, materielutveckling, försök och forskningsuppdrag inte alla behöver ge hel förmåga men kan ge endast kompetens. Som nämnts ovan finns inget krav på nya förband i insatsorganisationen, men det skall finnas förmåga att skapa sådana efter behov, d v s ett slags reservation till övriga delen av första delförmågan.

---

<sup>120</sup> IBID, sid 44

<sup>121</sup> IBID, sid 44

<sup>122</sup> IBID, sid 25

<sup>123</sup> IBID, sid 44

<sup>124</sup> IBID,, sid 31

<sup>125</sup> IBID, sid 44

Bedriva kompetensutveckling delvis i samarbete med andra länder. Detta för att uppnå ökad kompetens att på lång sikt kunna genomföra gemensamma operationer inom mark-, sjö-, luft- och informationsarenorna.<sup>126</sup>

**Kommentar:** Denna delförmåga uttrycker ingen förmåga överhuvudtaget. Endast en ökad kompetens.

### **Strid i bebyggelse**

Med anledning av de efterföljande budgetunderlagen görs här en särskild belysning av förmågan till strid i urbaniserad miljö (strid i bebyggelse) som i proposition 2004/05:5 säger:

”Erfarenheter från konflikter under det senaste decenniet och den internationella utvecklingen tyder på att det framtida stridsfältet, i många typer av konflikter, till övervägande del omfattar strid i urbaniserad miljö. Därför är utveckling av denna förmåga av central betydelse för genomförandet av både internationella och nationella uppgifter. Regeringen har tidigare beslutat att Försvarsmakten skall ha förmåga till strid i bebyggelse.

I insatsorganisation 2004 finns sex stadsskyttebataljoner avsedda för strid i bebyggelse. Förbanden har föråldrad organisation och materiel. Försvarsmakten föreslår att samtliga stadsskyttebataljoner utvecklas. En mekaniserad lätt bataljon skall utvecklas till kompetens- och förmågebärare avseende strid i bebyggelse. Den är enligt den redovisade planeringen operativ först 2012. Intill dess skall den för internationella insatser avsedda mekaniserade bataljonen med pansarterrängbilar vara huvudsaklig kompetensbärare för strid i bebyggelse. Denna bataljon grundutbildas dock inte, utan utbildas enbart för specifika internationella missioner.

...Regeringen anser att det ovanstående visar att en reell förmåga till strid i bebyggelse uppnås först 2012, vilket enligt regeringens mening är otillfredsställande. Därför avser regeringen att ge Försvarsmakten i uppdrag att senast den 30 april 2005 redovisa hur förmågan till strid i bebyggelse bedöms kunna öka under perioden 2005 – 2014”.<sup>127</sup>

Texten säger att Försvarsmakten skall ha förmåga till strid i urbaniserad miljö. Det skall finnas, på Försvarsmaktens eget förslag, en enda mekaniserad lätt bataljon som kompetens- och förmågebärare. Förmågan skall successivt öka i intervallet 2005-2014 och under tiden skall den för internationella insatser avdelade bataljonen vara kompetensbärare för förmågan.

### **Slutsatser av proposition 2004/05:5.**

Såväl planeringsanvisningar som budgetunderlag för åren 2006, 2007 och 2008 hänvisar till proposition 2004/05:5, direkt eller indirekt.

Operativa förmågor efterfrågas i tre olika konfliktnivåer:

- I. Hävda Sveriges territoriella integritet och bidra till att förebygga och hantera kriser i vår omvärld genom att medverka i fredsfrämjande insatser
- II. Vid ett försämrat omvärldsläge kunna hantera händelseutvecklingar och hot som kan drabba Sverige samt kunna öka förmågan till internationella insatser
- III. Efter allvarlig och varaktig försämrad omvärldsutveckling och successiva beslut av regering och riksdag kunna utveckla förmåga att möta olika former av mer omfattande militära operationer som hotar Sveriges fred och självständighet

<sup>126</sup> Proposition 2004/05:5 , sid 44-45

<sup>127</sup> IBID, sid 54

Proposition 2004/05:5 gör ingen konkret definition av vad som är en försämrad omvärldsutveckling. Inte heller vad som är en varaktig försämring.

Varje konfliktnivå är nedbruten i delförmågor. Flera av delförmågorna har en ambitionsnivå som är högre än vad som efterfrågas i kravet på operativ förmåga. Detta är helt enligt vad som är skrivet i propositionen, men skall heller inte, enligt proposition 2004/05:5, medföra krav/behov av extra resurser, framför allt inte i form av förband. Dock finns viss reservation. Förmågan att hantera NBC-händelser, som var en överambition i BU 05, är här permanentat som krav på operativ delförmåga.

Det finns inga krav på operativ förmåga eller delförmåga för att möta händelseutveckling och hot vid en allvarlig och varaktig försämrad omvärldsutveckling, inom 10 år. Här finns dock en reservation då formuleringen i propositionen har ett avancerat tidsomfång som beskriver bl a att Försvarsmakten kommer att behöva behålla, utbilda och kompetensutveckla en större volym av förband än vad den direkta hotbilden mot Sverige kräver.

Förmågor är enligt definition kompetens och resurser. Resurser är detsamma som materiel och förband. Alltså skall alla svar på frågor om förmågor i Försvarsmakten budgetunderlag ge svar på:

- Kompetens
- Förband
- Materiel<sup>128</sup>

## 2006

### Planeringsanvisningarna 2006

Planeringsanvisningar för Försvarsmaktens budgetunderlag för 2006 är indelad i följande avsnitt; Ärendet, Utgångspunkter för Försvarsmaktens redovisning, Ekonomiska nivåer mm, Uppdrag, Insatsorganisationsfrågor, Materieförsörjningsfrågor och personalförsörjningsfrågor. Alla uppdrag till Försvarsmakten är indelade i punkter och försedda med handlingsregler. Kraven på operativ förmåga är något utspridda under rubrikerna i texten men finns huvudsakligen under ”Uppdrag”.

I PA 06 och BU 06 görs hänvisningar till andra dokument. I det valda exemplet, att granska kraven på Försvarsmaktens förmågor, görs hänvisningar i båda dokumenten.

I PA 06 fastställs att regeringens proposition 2004/05:5 skall utgöra grunden för arbetet och att Försvarsmaktens budgetunderlag för 2005 (alternativ -3 miljarder, Bilaga 2) kan vara en utgångspunkt. Detta medför att PA 06 har en ny form jämfört med tidigare år beroende på att regeringen i proposition 2004/05:5 för första gången redovisar kraven på Försvarsmaktens förmågor i formen av Mål—förmågor—delförmågor.<sup>129</sup> Då PA 06 ger förmågorna innebär det att Försvarsmaktens svar, i enighet med definitionen av förmåga, måste innehålla en beskrivning av kompetenser och

<sup>128</sup> Proposition 2004/05:5, sid 43 och 46

<sup>129</sup> Proposition 2004/05:5, sid 33, 34 och 43.

resurser. Resurser är detsamma som materiel och förband. Alltså skall alla svar på frågor om förmågor i Försvarmakten budgetunderlag ge svar på:

- Kompetens
- Förband
- Materiel

Kraven på operativ förmåga är följande i PA 06 :

1a. Försvarmakten skall redovisa ett förslag avseende bl. a de förband, kompetenser och resurser som erfordras för att uppfylla kraven på operativ förmåga.<sup>130</sup>

**Kommentar:** Med detta menas att Försvarmakten skall (skall; enligt tidigare definition) redovisa ett enda förslag. Detta förslag skall bland annat innehålla förslag till vilka kompetenser och resurser som krävs (vilket är definitionen på förmåga) och de förband som bär förmågan, för att uppfylla kraven på operativ förmåga.

1c. Försvarmakten skall redovisa olika handlingsalternativ till att öka förmågan till strategiska transporter utgående från de krav som ställs inom ramen för EU:s krishanteringsförmåga inklusive förmåga till snabbinsatser<sup>131</sup>.

**Kommentar:** Med ”redovisa olika handlingsalternativ” menas att flera olika möjliga alternativ att agera utifrån till att öka förmågan till strategiska transporter skall redovisas. ”Öka förmågan” har ingen mätbar variabel mer än att resultatet skall vara mer än utan förmågan. ”Inom ramen för” visar att kraven som är ställda av EU avseende krishanteringsförmåga och snabbinsatsförmåga utgör referens för ”öka förmågan”. Frasen visar en önskad totalnivå på strategiska transporter mot vilken ökningen skall sträva utifrån nuvarande nivå.

2a. Försvarmakten skall redovisa förutsättningarna för, konsekvenserna av samt olika handlingsalternativ för att öka förmågan till strid i bebyggelse för såväl insatsförband med hög beredskap som för långsiktig kompetens och utveckling. Uppdraget skall redovisas senast 30 april 2005.<sup>132</sup>

**Kommentar:** Förutsättningar, konsekvenser och handlingsalternativ för att öka en förmåga för förband av två olika typer skall redovisas. D v s att det blir två jämförbara svar. Förutsättningar omfattar möjligheter i form av kompetens och resurser (förmåga). Konsekvenser avser effekt utifrån ställda mål att kunna användas för bl. a EU:s krishanteringsförmåga och ”alternativ” enligt 1c.<sup>133</sup>

## Budgetunderlag 2006

I Budgetunderlagets huvuddokument, kapitel 4 punkt 4.1 (Försvarmaktens huvuduppgifter och krav på operativ förmåga i olika avseenden), säger Försvarmakten att huvuduppgifter och krav på operativa förmågor framgår av regleringsbrevet för 2005 och regeringens beslut i december 2004 (*Inriktning för 2005 av Försvarmaktens militärstrategiska planering m m och motsvarande planering för det civila försvaret*) och att detta även utgör grund för Försvarmaktens utveckling och verksamhet under år 2006.

---

<sup>130</sup>Fö2004/2233/MIL, (2004-09-30), *Planeringsanvisningar för Försvarmaktens budgetunderlag för 2006*, Benämns här efter PA 06 i texten sid 3

<sup>131</sup> PA 06, sid 5

<sup>132</sup> IBID,, sid 6

<sup>133</sup> IBID, punkt 2a, Handlingsregler

Som svar på PA 06 gör BU 06 inledningsvis en nedbrytning av förmågor från militärstrategisk nivå i huvuddokumentet (3.3 Militärstrategisk inriktning, 3.3.1 Grundläggande försvarsförmåga) till operativ nivå i Bilaga 8 (Redovisning rörande operativ förmåga, kompetenser och funktioner).<sup>134</sup> Huvuddokumentet 3.3.1 säger att Försvarsmakten på strategisk nivå skall ha: förmågan till väpnad strid och snabbinsatsförmåga inom ramen för EU:s Battlegroup koncept.<sup>135</sup> Punkten 3.3.2 fortsätter om internationell förmåga: förmåga att bidra till internationella insatser skall fortsatt öka, Försvarsmakten skall ha strategisk transportförmåga och förmågan att tidigt verka i en hög hotmiljö.<sup>136</sup>

Som nämnts ovan redovisar Försvarsmakten de operativa förmågornas olika delförmågor genom att använda regleringsbrevets text från -05. Men för att redovisa punkten 1a i PA 06, dvs att redovisa ett förslag avseende bl. a de förband, kompetenser och resurser som erfordras för att uppfylla kraven på operativ förmåga, finns ingen tydlig struktur i BU 06. För att finna beskrivning av förmågorna krävs läsning av svaret på en annan uppgift till Försvarsmakten, uppgift 1g. Där står att:

”Försvarsmakten skall övergripande redovisa utvecklingen inom respektive funktion med indelning enligt förslag i Försvarsmaktens skrivelse den 25 april 2003 (HKV bet. 23 383:670 67). Vidare skall särskilt inom funktionen strid mot luftmål, redovisas det framtida behovet av luftvärnsförband, inkluderande behov för internationella insatser.”<sup>137</sup>

I BU 06, Bilaga 8, utvecklas punkten 1 g. Överbefälhavaren har i ovan nämnd skrivelse gjort en funktionsindelning av Försvarsmakten i 10 undergrupper, och i Bilaga 8 redovisas utvecklingen i dessa funktioner. I den beskrivningen finns för varje funktion en underpunkt som heter ”*förmågeutveckling inom funktionen*” i vilka det går att läsa vilka förmågor Försvarsmakten avser utveckla. De av överbefälhavaren definierade funktionerna är; ledning, informationshantering, underrättelse- och säkerhetstjänst, verkan mot markmål, verkan mot sjömål, verkan mot luftmål, verkan på informationsarenan, logistik (inklusive sjukvård), skydd och strategisk rörlighet. För att åskådliggöra Försvarsmaktens svar på PA 06 i BU 06 är valt att visa verkan mot markmål som exempel då den funktionen är mest omfattande.

### **1.6 Verkan mot markmål**

Funktionen omfattar de åtgärder vi vidtar med våra stridskrafter för att begränsa en motståndares möjligheter att utnyttja markarenan och för att möjliggöra att markarenan kan utnyttjas för våra syften och behov. Markoperativ verksamhet omfattar alla förband oavsett försvarsgrenstillhörighet, då verksamhet genomförs som kan härledas till markoperativa målsättningar inom egen eller gemensam operation. Det innebär att markoperationer kan inbegripa mark-, sjö-, amfibie- och flygstridskrafter.<sup>138</sup>

**Kommentar:** Försvarsmaktens definition av en funktion är enligt BU 06, bilaga 8, ”*en verksamhet som berör flera förband*”. Försvarsmakten menar vidare att: ”*Omvänt, ur ett systemperspektiv, innebär detta att varje enskilt system (förband och materielsystem) inverkar/påverkar mer-*

---

<sup>134</sup> Hkv beteckning 23 383: 63 848, (2005-02-28), *Försvarsmaktens budgetunderlag för år 2006 med särskilda redovisningar*, Benämns här efter BU 06 i texten <http://www.mil.se/sv/Forsvarsmakten/Dokument/Budgetunderlag-dokument/Post.aspx>, (2009-03-03), Återfinns i både missiv och huvuddokument. Detaljredovisas senare i detta dokument.

<sup>135</sup> BU 06, sid 19 och 20

<sup>136</sup> IBID, sid 21 - 23

<sup>137</sup> PA 06, sid 6

<sup>138</sup> BU 06, Bilaga 8, sid 6

parten av alla funktioner”.<sup>139</sup> Med den definitionen säger Försvarsmakten att all försvarsmaktsverksamhet är ett nätverk av beroenden och att alla behövs till allt hela tiden.

### **Förmågeutveckling inom funktionen**

”Förmågan vidmakthålls för att, med väpnad strid som grund, kunna lösa prioriterade markoperativa uppgifter över hela konfliktskalan. Inledningsvis fokuseras på att möjliggöra svenskt ansvar för och deltagande i EU:s snabbinsatsstyrka (tillsammans med andra nationer) med beredskap från 2008-01-01”.<sup>140</sup>

**Kommentar:** Försvarsmakten säger att kompetens och resurser skall finnas för väpnad strid i hela konfliktskalan. Detta stämmer inte överens med proposition 2004/05:5 som gör en definitiv skillnad i olika konfliktnivåer. Först efter en allvarlig och varaktig försämrad omvärldsutveckling och successiva beslut av regering och riksdag skall Försvarsmakten kunna utveckla förmåga att möta olika former av mer omfattande militära operationer som hotar Sveriges fred och självständighet. Försvarsmakten gör en markering att förmågan inledningsvis fokuseras på ansvar och deltagandet i EU:s snabbinsatsstyrka men gör ingen motsvarande markering för att påvisa propositionens differentiering.

Förmåga till väpnad strid skall upprätthållas på taktisk nivå genom regelbundet återkommande förbands- och ledningsövningar. Under perioden läggs särskild vikt vid utbildning och träning i urban miljö, inklusive uppförande av anläggningar för strid i bebyggelse (SIB).

Förmåga till strid i subarktisk miljö skall vidmakthållas för vissa förband.

Soldaten, markstridens kärna, skall stå i centrum vid all verksamhet. Förbandsutveckling, utbildning och materielanskaffning inriktas i första hand mot soldatens behov, möjligheter och utrustning, för att därefter fokusera på grupper, plutoner, kompanier, bataljoner och högre taktiska förband. Modernisering av soldaternas markstridsutrustning påskyndas, inledningsvis genom tillförsel av truppkommunikationssystem. De tunga och medeltunga mekaniserade typförbanden utvecklas mot ett gemensamt, modulärt uppbyggt, typförband. Utvecklingen av luftburen bataljon, säkerhetsbataljon och underrättelsebataljon skall slutföras och förbanden tillföras insatsorganisationen.<sup>141</sup>

**Kommentar:** Ovanstående punkter är av taktisk eller stridsteknisk karaktär och berör inte direkt PA 06 krav på operativ förmåga. Men sammantaget ger dessa punkter en bild av förband med subarktisk och urban förmåga, samövide i bataljoner och högre taktiska förband. Proposition 2004/05:5 säger att Försvarsmakten skall kunna hävda svensk territoriell integritet och medverka i fredsfrämjande insatser med aldrig större än bataljons storlek. Proposition 2004/05:5 krav på ökad förmåga till strid i urban miljö återkommer i denna punkt

Förmågan till underrättelseinhämtning, bearbetning och delgivning på stridsteknisk och taktisk nivå förbättras genom att nya metoder och tekniskt stöd utvecklas. Denna utveckling fokuserar på chefers behov av beslutsstöd, den gemensamma lägesbilden och situationsförståelsen. Integrering av flera olika underrättelsesdiscipliner och sensorer genomförs i ett gemensamt systemkoncept för underrättelser, övervakning, mållägesbestämning och spaning (ISTAR).<sup>142</sup>

**Kommentar:** Denna förmåga är direkt spårbar till i propositionen ställd uppgift.

---

<sup>139</sup> BU 06, Bilaga 8, sid 3

<sup>140</sup> IBID, Bilaga 8, sid 6

<sup>141</sup> IBID, Bilaga 8, sid 6

<sup>142</sup> BU 06, sid 7



Förmågan att verka med specialförband vidareutvecklas under perioden avseende taktik och stridsteknik samt genom utveckling och anpassning av sambandssystem och understödjande system, bl a helikoptrar och flygplan.<sup>143</sup>

**Kommentar:** Ingen kommentar lämnas till denna förmåga med hänsyn till risk att röja sekretessbelagda uppgifter.

Förmågan till bekämpning utvecklas genom tillförsel av ny splitterskyddad granatkastare (SSG 120) samt utbildning och övning av våra insatsförband inom bataljons ram. Metoder och system för graderad verkan utvecklas successivt.<sup>144</sup>

**Kommentar:** Med god vilja kan den graderade verkan kopplas till internationella insatser enligt proposition 2004/05:5 krav på **operativ förmåga II**. I övrigt hör utveckling av materiel och metoder till **operativ förmåga III**.

”Förmågan att leda och invisa bekämpning från flygstridskrafter vidareutvecklas.<sup>145</sup>

Förmågan till precisionsbekämpning av markmål med luftburna system vidareutvecklas varvid målet är att skapa CAS 4-förmåga till stöd för snabbinsatsstyrkan från 2008”.<sup>146</sup>

**Kommentar:** Vidareutveckling av denna förmåga omtalas särskilt i proposition 2004/05:5 som tillhörande **operativ förmåga III**. Förmågan kan endast motiveras med internationella insatser.

Förmågan till rörlighet skall utvecklas genom ökad minröjningsförmåga och anskaffning av nya terrängfordon. I och med att dessa kan flygtransporteras, möjliggörs även strategisk rörlighet likväl som taktiskt flyg för delar av eller hela snabbinsatsstyrkan.<sup>147</sup>

**Kommentar:** Denna förmåga är helt kopplad till internationella insatser.

Förmågan till skydd skall utvecklas genom vidareutveckling av ammunitionsröjningskompani och utveckling av NBC-kompani samt genom att luftvärnsförband görs interoperabla för användning i internationella operationer.<sup>148</sup>

**Kommentar:** Genom formuleringen att luftvärnsförband skall göras användbara för internationella operationer får även ammunitionsröjningskompaniet och NBC-kompaniet en internationell koppling. Genom att vidareutveckla och utveckla förband går BU 06 direkt mot proposition 2004/05:5 som säger att upprätthålla kompetenser skall inte medföra något krav på ytterligare förband i insatsorganisationen.<sup>149</sup>

Punkten 1c. ”...olika handlingsalternativ till att öka förmågan till strategiska transporter...” redovisas i bilaga 8 på enklaste sätt; ”Uppdraget är samordnat med regeringens uppdrag till Försvarsmakten avseende utarbetande av underlag för utveckling av snabbinsatsförmåga (Fö ammodan 2004-08-10, Fö2004/1543/SI). Redovisningen framgår av underbilaga 8.3 (hemlig)”.

## Kommentarer till 2006

### Vad är karaktäristiskt för planeringsanvisningarna för detta år?

---

<sup>143</sup> BU 06, sid 7

<sup>144</sup> IBID, sid 7

<sup>145</sup> IBID, sid 7

<sup>146</sup> IBID, sid 7

<sup>147</sup> IBID, sid 7

<sup>148</sup> IBID, Bilaga 8, sid 7

<sup>149</sup> Proposition 2004/05:5, sid 44

När PA 06 skrivs är det fattat ett nytt försvarsbeslut (FB04). FB04 har text enligt proposition 2004/05:5 och till denna hänvisar PA 06 i frågan om operativ förmåga. Denna lojalitet mot försvarsbeslutet är tydlig rakt igenom dokumentet.

### **Vad är karaktäristiskt för budgetunderlaget detta år?**

Det mest karaktäristiska för BU 06 är att den inte svarar på vilka förmågor Försvarsmakten skall ha. Däremot har man i en bilaga, som svar på en annan fråga, lagt till en rubrik ”*förmågeutveckling inom funktionen*”. Försvarsmakten har alltså lämnat ett svar där man måste söka informationen om förmågor genom att tolka och läsa under andra rubriker. Precis som föregående år så är svaret svårt att se.

BU 06 är betydligt mindre omfattande än föregående år och innehåller 263 sidor.

### **Avvikelser**

Av ett enstaka år går inte att dra någon slutsats om avvikelser som över tiden ändrar eller vidgar tolkningen av uppgiften, inte heller sådant i BU som ändrar följande års PA men exempel på enstaka fall av avvikelser är i texten:

I BU 06, bilaga 8, ger Försvarsmakten svar på vilka funktioner som skall utvecklas. Genom att göra en ”glidning” från förmåga till funktion, kommer ett antal icke efterfrågade förmågor att komma med. Och med den definition som Försvarsmakten valt av funktion kommer egentligen alla att vara oumbärliga. I det valda exemplet, verkan mot markmål, lyckas Försvarsmakten att säkerställa behovet av ledningsregemente, SWEDEC, SkyddS, norrlandsförband, Artilleriregemente, utbyggnad av anläggningar för strid i bebyggelse, ISTAR, specialförband, splitterskyddad granatkastare, MARKUS samt mekaniserade förband, alla med förmåga att verka i alla konflikt-nivåer. Alla mer eller mindre omdiskuterade och i vissa fall i riskzon för neddragningar eller omorganisering. Då är ändå inte de övriga nio funktionerna redovisade.

Vissa saker, t ex behovet av ammunitionsröjningsförband, var inte efterfrågade i PA 05 men skrevs in i BU 05. Alltså har det blivit en ”sanning” och kan därför finnas med utan vidare i BU 06.

I BU 05 gör Försvarsmakten en omtolkning av begreppet simulator till att i stället tala om demonstratorverksamhet. I BU 06 omtalas inte simulatorer över huvud taget inte men är helt ersatt av demonstrator. Man talar t o m om demonstratorförband.<sup>150</sup> Minst lika anmärkningsvärt är att PA 06 också frångått simulatorutbildning och kräver redovisning av demonstratorverksamhet.<sup>151</sup>

### **Är regeringens styrning otydlig eller svårtolkad?**

PA 06 är tydlig såtillvida att det tveklöst är förmågorna enligt proposition 2004/05:5 som gäller. Dock finns ytterligare krav på förmågor att hämta på andra ställen i PA 06 text varför den inte är helt entydig.

### **Förstår Försvarsmakten vad regeringen vill?**

---

<sup>150</sup> PA 06, sid 19,23, 27, 33, 39, 40, 41, 44 och 54, BU 06, Bilaga 8, sid 4, 5, och 9

<sup>151</sup> IBID, sid 4

I PA 07 fastställs att regeringens proposition 2004/05:5 skall utgöra grunden för arbetet. I Budgetunderlagets huvuddokument, säger Försvarmakten att huvuduppgifter och krav på operativa förmågor framgår av regleringsbrevet för 2005. Regleringsbrevet innehåller samma text avseende krav på operativa förmågor och delförmågor som propositionen 2004/05:3. Fullt förståeligt då båda dokumenten har tillverkats av Förvarsdepartementet. Försvarmakten använder sedan regleringsbrevets text som svar på planeringsanvisningarnas krav på operativ förmåga. Alltså svarar Försvarmakten Förvarsdepartementet med samma text av samma departement.

## 2007

### Planeringsanvisningarna

I PA 07 slås fast att regeringens proposition 2004/05:5 ”Vårt framtida försvar”, skall gälla även för 2007 års budgetunderlag. Det innebär att tidigare redovisade krav på förmågor i Proposition 2004/05:5 skall användas även 2007.<sup>152</sup> PA 07 innehåller inga andra krav på förmågor utöver de som framgår av proposition 2004/05:5.

PA 07 har starkt fokus på läget i insatsförbanden och hur avvikelser mot ställda krav skall hantearas. PA 07 präglas också av en ökad internationell ambition.

PA 07 är indelad i Ärende och Regeringens beslut. Den senare är i sin tur indelad i; 1 Utgångspunkter, 2 Uppgifter, 3 Särskilda redovisningar och 4 Övrigt.

Uppgifterna till Försvarmakten återfinns naturligtvis under punkten 2, men innehåller som tidigare nämnts inga krav på förmågor utöver tidigare nämnda. Däremot finns det en formulering under punkten 1, Utgångspunkter, som får betydelse för hur Försvarmakten skall se på förmågorna. PA 07 säger i *Utveckling av Försvarmakten*:

Försvarmaktens bidrag till uppfyllandet av de säkerhetspolitiska målen bygger på dess huvuduppgift, förmåga att kunna föra väpnad strid. Försvarmakten skall utveckla ett modernt, flexibelt och användbart insatsförsvar med hög tillgänglighet. Tonvikten skall ligga på operativ förmåga i närtid. Förmåga till internationella insatser skall öka såväl kvantitativt som kvalitativt. Målet bör vara att det skall finnas svenska insatsförband som kan användas över hela konfliktskalan, inklusive de högsta våldsnivåerna, och inom ramen för olika internationella organisationer”.<sup>153</sup>

Detta säger att Försvarmakten är en del av säkerhetspolitiken, att Försvarmaktens bidrag till denna är förmågan till väpnad strid. Försvarmakten skall utveckla ett insatsförsvar som skall vara modernt, flexibelt och användbart och med hög tillgänglighet. Detta innebär att Försvarmakten skall skapa något som inte finns, att det skall gå att använda till sin uppgift och att det skall vara direkt gripbart, d v s inte ha någon påtaglig mobiliseringstid. Denna formulering stämmer inte speciellt väl med ambitionen i proposition 2004/05:5 som uttryckligen säger att ””Efter allvarlig och varaktig försämrad omvärldsutveckling och successiva beslut av regering och riksdag kunna utveckla förmåga att möta olika former av mer omfattande militära operationer som hotar Sveriges fred och självständighet”. Också Budgetpropositionen för 2006, till vilken PA 07

---

<sup>152</sup> Fö2005/2483/MIL, (2005-10-20), *Planeringsanvisningar för Försvarmaktens budgetunderlag för år 2007*, sid 1-2. Benämns här efter BU 07 i texten PA 07, sid 4

<sup>153</sup> PA 07, sid 4

hänvisar, säger att ”Därmed prioriteras territoriell integritet och internationella insatser före nationell krishanteringsförmåga på sikt”<sup>154</sup>

## Budgetunderlaget 07

Orsaken till denna ambitionshöjning i det politiska dokumentet avses inte att analyseras i denna uppsats men kan konstatera att Försvarsmakten i BU 07 har svarat på detta genom bl a Försvarsmaktens verksamhet skall fokuseras på insatsförmåga ”här och nu”.

”Försvarsmakten skall upprätthålla insatsförband i hög beredskap (0-30 dagar) för internationella och nationella behov”.<sup>155</sup>

”Ett gemensamt krav för insatsförbanden är förmåga att verka över hela konfliktskalan...”

”Tillgängliga resurser skall kunna ställas till förfogande för samhällets skydd mot våld, terroristhandlingar och andra asymmetriska hot, samt i övrigt kunna bidra till samhällets samlade förmåga att hantera svåra påfrestningar. Insatsförbanden skall ha förmåga att verka tillsammans med övriga aktörer i samhället på såväl central, regional som lokal nivå.”

”Förmåga till väpnad strid med större förbandsenheter (stridsgrupper, försvarsgrenssammansatta styrkor) skall vidmakthållas...”<sup>156</sup>

Följaktligen så är de inledande orden i kapitel 2.2 ”planeringsförutsättningar”, tämligen irrelevanta när Försvarsmakten säger att ”*De prioriteringar och krav på operativa förmågor och delförmågor som framgår av planeringsanvisningarna för BU 07 överensstämmer i allt väsentligt med de som låg till grund för planeringen inför BU 06. Konkret innebär detta bl a att planeringen bygger på den förmågebredd och därtill kopplad insatsförmåga samt den grundorganisation som beslutades i FB 04*”.<sup>157</sup>

Överhuvudtaget är hanteringen av dokument rörig i anslutning till 2007. Texten skriver Försvarsmakten i BU 07, kap 3, att riksdagen har fastlagt kraven på förmågor i försvarsbeslutet 2004<sup>158</sup>, vilket också är en styrning i planeringsanvisningarna. Ändå säger man i BU 07, kap 4, att Försvarsmaktens huvuduppgifter och krav på operativa förmågor framgår av regleringsbrevet för 2006<sup>159</sup>. PA 07 är utgivna 2005-10-20, regleringsbrevet 2005-12-15 och BU 07, 2006-04-25. Det vill säga att regleringsbrevet för 2006 inte kan vara referens till PA 07 och därmed inte heller till BU 07.

Men i sak har inga förmågor ändrats. Men genom att flytta kravet på förmågor från en ännu inte inträffad förutsättning till något som skall verkställas idag, så skapar Försvarsmakten också ett behov av resurser och kompetenser från en oviss framtid till ett konkret nu.

---

<sup>154</sup> Prop. 2005/06:1, *Budgetpropositionen för 2006, Utgiftsområde 6. Försvar samt beredskap mot sårbarhet*, sid 54

<sup>155</sup> Hkv beteckning 23 383:66 586, (2006-04-25), *Försvarsmaktens budgetunderlag för år 2007 med särskilda redovisningar*, <http://www.mil.se/sv/Forsvarsmakten/Dokument/Budgetunderlag-dokument/Post.aspx>, (2009-03-03), sid 18. Benämns herefter BU 07 i texten.

<sup>156</sup> BU 07, sid 19

<sup>157</sup> IBID, sid 12

<sup>158</sup> IBID, sid 18

<sup>159</sup> IBID, sid 27

Det innebär att av de tre kriterierna för förmåga (kompetens, förband och materiel) så anser Försvarmakten med BU 07 att FB04 redan har talat om vilka förband som skall användas och att regleringsbrevet för 2006 vilken kompetens som skall finnas.

Men det är en godvillig tolkning att säga att BU 07 svarar på vilka förmågor som skall finnas. Även i BU 07 har Försvarmakten valt att inte svara ”rakt ut” om förmågor. I kapitlet Insatsorganisatoriska förändringar kan vissa förmågor läsas som egna punkter, eller i texten under andra punkter. Två efter varandra följande exempel ur ”*mål för 2007*” är:

- ”Förmåga till väpnad strid skall under året upprätthållas genom återkommande förbands- och stabsövningar. Utbildning och träning i urban miljö prioriteras. Uppförande av utbildningsanläggning för strid i bebyggelse med skarp ammunition skall färdigställas vid Kvarn senast 2007-09-01”.<sup>160</sup>

Detta säger att Försvarmakten skall ha förmåga till väpnad strid. Förmågan prioriteras till urban miljö. Förbands- och stabsövningar skall genomföras vid flera tillfällen. Detta säger också att det SKALL färdigställas en utbildningsanläggning för strid i bebyggelse som klarar övning med skarp ammunition, vilket förutsätter ett skjutfält av tillräcklig storlek och att detta skall vara Kvarns skjutfält. Denna punkt är föga kontroversiell vad avser innehåll men en förmågepunkt innehåller tre förutsättningar som alla får organisatoriska och ekonomiska konsekvenser.

- ”Under 2007 genomförs kompetensuppbyggnad för Visby-systemet avseende plattform, ytstrids-, minkrigs- och ubåtsjaktförmåga. Verksamheten skall planeras så att två fartyg av Visby-klassen blir operativa enligt infördeplan (2008) efter ett års förbandsutbildning”.<sup>161</sup>

Denna punkt talar om att genomföra kompetensuppbyggnad med en utpekad resurs vilket är definitionen på förmåga. Förmågan i detta fall är förmågan till ytstrid, förmågan till minkrig och ubåtsjaktförmåga. Återigen är det inget kontroversiellt i denna punkt men ett exempel på att förmågorna inte alltid står utskrivna i texten utan måste sökas och ibland t o m tolkas.

Det är meningen att i denna uppsats jämföra regeringens krav på Försvarmaktens förmågor och de svar Försvarmakten lämnar i budgetunderlagen för en serie av år och ingen annan fråga. Men då insatsorganisationen är en resurs som utgör en del av förmågan är det av, om än perifert, av intresse att notera att PA 07 är mycket tydlig i uppgift 1) till Försvarmakten. Där står att Försvarmakten skall lämna ett förslag till utveckling fram till 2008<sup>162</sup>. Men hela BU talar om insatsorganisationens utveckling fram till 2009.

## **Kommentarer till 2007**

### **Vad är karaktäristiskt för planeringsanvisningarna för detta år?**

PA 07 innehåller inga andra krav på förmågor utöver de som framgår av proposition 2004/05:5. PA 07 har starkt fokus på läget i insatsförbanden och en ökad internationell ambition.

### **Vad är karaktäristiskt för budgetunderlaget detta år?**

Återigen väljer Försvarmakten att inte beskriva förmågorna som konkreta svar på ställd uppgift. Tvärtom är det i högre grad än tidigare tvunget att tolka texterna för att hitta förmågorna (se t ex

---

<sup>160</sup> BU 07, sid 37

<sup>161</sup> IBID, sid 37-38

<sup>162</sup> PA 07, sid 4

fallet med Visby-systemet). Överlag ger BU 07 mera intrycket av ett policy- eller inriktningsdokument än en beskrivning av en myndighets verksamhet kopplat till en ekonomisk ram. Bu 07 är också mindre omfattande än föregående år och innehåller 191 sidor.

### **Avvikelser**

I kommentarerna till både -05 och -06 sägs att det inte går att dra någon slutsats om avvikelser som över tiden ändrar eller vidgar tolkningen av uppgiften, men i BU 07 är just det kanske det mest iögonfallande. T ex är den i proposition 2004/05:5 relativt begränsade uppgiften att göra en mekaniserad lätt bataljon till förmågebärare för strid i urban miljö här utökats till att bli en prioriterad uppgift utan att specificeras till ett utpekad förband.

Liksom i BU 06 omnämns inte utbildning i simulatorer i BU 07 utan endast demonstratorverksamheter och börjar därmed också att bli en trend.

### **Är regeringens styrning otydlig eller svårtolkad?**

Det finns en ambitionshöjning i PA 07 i förhållande till proposition 2004/05:5 som inte förklaras här. Den innebär för BU 07 att förmågor som i propositionen skall kunna innehas först efter allvarlig och varaktig försämrad omvärldsutveckling och successiva beslut av regering och riksdag istället skall utvecklas till förmågor att inneha nu. Skillnaden i ambition mellan propositionen och planeringsanvisningarna är så stor att den bör granskas separat. Det står att misstänka att den kommer av en politisk dialog utanför vad som omfattas av budgetprocessen och därför inte omfattas av denna uppsats. Däremot måste det noteras att Försvarsmakten i BU 07 med denna förändring vänder riktning från den transformering som aviserades i proposition 2004/05:5 till ett mera ”här och nu-försvar”.

### **Förstår Försvarsmakten vad regeringen vill?**

Det är ingen tvekan om att Försvarsmakten förstår vad regeringen vill.

## **2008**

### **Planeringsanvisningarna 08**

PA 08 har en något annorlunda karaktär än tidigare år. PA 08 är indelad på liknande sätt som tidigare med Ärendet, Regeringens beslut (med underpunkterna 1. Utgångspunkter, Ekonomiska ramar mm och 2. Övriga planeringsförutsättningar).

Det som skiljer PA 08 från Planeringsanvisningarna för 2006 och 2007 är att kraven på operativ förmåga finns utskrivna i dokumentet. Kraven på förmågorna är förvisso nästan identiska med formuleringen av operativa delförmågor i proposition 2004/05:5, men PA 08 är tydliga såtillvida att de ger utgångspunkterna direkt istället för, som i PA 06 och PA 07, via hänvisningar.

Att kraven är ”nästan” identiska har varit en planeringsförutsättning även i PA 06 och PA 07, men till skillnad från dessa behövs ingen omarbetning av texten. I PA 06 står t ex ”*Den inriktning som ges i regeringens proposition 2004/05:5 skall utgöra grunden för Försvarsmaktens arbete*”. Den skall utgöra grunden d v s att den inte gäller bokstavligen men i huvudsak. Detta följs på andra platser i dokumentet av ”...eventuella behov av nya förmågor eller kompetenser skall belysas”, ”en väsentlig förutsättning för Försvarsmaktens planering skall

vara...snabbinsatsförmåga...”och ”*redovisa...förmågan till strategiska transporter*”. Exemplet visar att det är en större stringens i PA 08, där krav på förmågor finns utskrivet, än föregående två år vilket avsevärt borde underlätta arbetet med BU och skapa förutsättningar för en tydlig redovisning.

## Budgetunderlaget 08

Svaret i BU 08 är också mycket mera tydligt och enklare att följa, men Försvarsmakten har fortfarande i BU 08 valt att inte svara direkt på planeringsanvisningarna och väljer ett format som kräver tolkning av texten bredvid texten i planeringsanvisningarna. Vi har tidigare sagt att definitionen på förmåga är att man har kompetens, förband (bärare av kompetens) och materiel. Ett exempel ur PA 08 är;

Försvarsmakten skall kunna upptäcka kränkningar i luftrum och av sjöterritorium. Flyg- och fartygsrörelser skall kunna följas i syfte att upptäcka säkerhetshot eller brott mot nationell eller internationell rätt. Försvarsmakten skall kunna anpassa beredskapen i tid och rum samt kunna avvisa kränkningar och hantera incidenter.<sup>163</sup>

På detta svarar BU 08 att ”Försvarsmakten skall hävda Sveriges territoriella integritet...”<sup>164</sup> Men det redovisar Försvarsmaktens förmåga på militärstrategisk nivå, inte nedbrutet till operativ nivå så att läsaren kan se vilka kompetenser och resurser som krävs. Det framgår att Försvarsmakten har sjö- och flygstridskrafter enligt tabell i BU 08 (Insatsorganisationsöversikt).<sup>165</sup> Men ingenstans står det vilka operativa förmågor som krävs av dessa stridskrafter för att Försvarsmakten skall kunna utföra uppgifterna enligt PA 08 t ex förmåga till havs- och luftövervakning, vilket skulle kräva sjö- och luftbevakningsutrustning (radarstationer), stridsledningsförband (sjö och luft enligt tabell), sjöstrids- och luftstridsförband med kompetens för sjö- och luftstrid med grade-rad verkan, sjö- och luftstridsplattformar  
o s v.<sup>166</sup>

Frågan om strid i bebyggelse återkommer även i BU 08. Men från proposition 2004/05:5 modesta ambition att Försvarsmakten skall ha förmåga till strid i urbaniserad miljö. Det skall finnas en enda mekaniserad lätt bataljon som kompetens- och förmågebärare. Förmågan skall successivt öka i intervallet 2005-2014 och under tiden skall den för internationella insatser avdelade bataljonen vara kompetensbärare för förmågan, till BU 08 som säger att ”*Den förändrade hotbilden avseende insatsmiljö visar tydligt på behov av att öka förmågan att genomföra insatser i urban miljö. Detta krav gäller genomgående för alla insatsförband och i samtliga konfliktnivåer. För-*

<sup>163</sup> Fö2006/2566/MIL, (2006-11-02), *Planeringsanvisningar för Försvarsmaktens budgetunderlag 2008*, sid 2. Benämns här efter PA 08 i texten.

<sup>164</sup> Hkv beteckning 23 383:63 650, (2007-02-27), *Försvarsmaktens budgetunderlag för år 2008 med särskilda redovisningar*, <http://www.mil.se/sv/Forsvarsmakten/Dokument/Budgetunderlag-dokument/Post.aspx>, (2009-03-03), sid 15. Benämns här efter BU 08 i texten

<sup>165</sup> BU 08, sid 19-20

<sup>166</sup> Egna valda exempel, författaranmärkning.

*bandsutbildningen skall ge insatsförbanden en grundläggande förmåga att strida i urban miljö*.<sup>167</sup> Det har blivit en markant ökning av prioritet i BU 08 jämfört med propositionen.

Liksom BU 07 gör BU 08 en beskrivning av inriktningen för ett år mera än vad som efterfrågas i planeringsanvisningarna.

2007 års ambitionshöjning är fullständigt borta ur 2008 års planeringsförutsättningar.

## **Kommentarer till 2008**

### **Vad är karaktäristiskt för planeringsanvisningarna för detta år?**

Det som skiljer PA 08 från Planeringsanvisningarna för 2006 och 2007 är att kraven på operativ förmåga finns utskrivna i dokumentet vilket gör PA 08 tydligare än tidigare års planeringsanvisningar.

### **Vad är karaktäristiskt för budgetunderlaget detta år?**

Svaret i BU 08 är följaktligen också mycket mera tydligt och enklare att följa. Men trots detta beskriver BU 08 kompetenser på en mycket summarisk nivå och svarar inte direkt på planeringsanvisningarnas krav genom att tala om vem som gör respektive uppgift med vilka resurser. Uppgiften framgår och tillgängliga insatsförband framgår men ingenstans står det vilken förmåga som krävs för att Försvarsmakten skall kunna utföra uppgifterna enligt vad som står i planeringsanvisningarna.

BU 08 är den tunnaste av de valda budgetunderlagen och omfattar endast 169 sidor.

### **Avvikelser**

Faktum är att BU 08 är påtagligt fri från graverande avvikelser. Däremot så går det fortfarande att följa redan påbörjade trender såsom demonstratorverksamhet och strid i urban miljö. Detta återkommer senare.

### **Är regeringens styrning otydlig eller svårtolkad?**

Nej! Regeringens text är entydig och utan tillägg bredvid den text om operativa förmågor som är i stort sett hämtade direkt ur proposition 2004/05:5.

### **Förstår Försvarsmakten vad regeringen vill?**

Ja! Försvarsmakten har tveklöst förstått vad regeringen vill.

## **Kommentarer till 2005-2008**

Som tidigare nämnts så tolkas avvikelser som både omtolkningar och utvidgning av uppgiften eller en kombination. Som också tidigare nämnts redovisas inte alla fall av avvikelser men valda exempel. Dessa förekommer i tre huvudvarianter i texterna;

1. Enstaka fall
2. Som över tiden ändrar eller vidgar tolkningen av uppgiften
3. BU som ändrar påföljande PA.

---

<sup>167</sup> BU 08, sid 16



Enstaka fall där det skett omtolkning av uppgift ärt ex i BU 05 där planeringsanvisningarna uttrycker att Försvarsmakten skall redovisa en planering som tillvaratar inhemsk industriell förmåga och Försvarsmakten svarar med en konsekvensbeskrivning för förbandsutveckling, materielutveckling och försvarsindustri.

Ett annat exempel, också från BU 05, är där Försvarsmakten säger att man skall ha förmågan att i samverkan med andra myndigheter följa alla rörelser inom ett avdelat större område alternativt två mindre för att upptäcka säkerhetshot, en förmåga som inte alls finns i PA 05 eller junirapporten.

Exempel på enstaka fall där det skett vidgning av uppgiften är i PA 06 där Försvarsmakten redovisar förmågorna under en annan rubrik, Förmågeutveckling inom funktionerna. Förvisso skall Försvarsmakten, enligt punkt 1g i planeringsanvisningarna, redovisa funktionerna övergripande men Försvarsmakten väljer att redovisa alla förmågor inom samma rubrik vilket, för det första, gör punkten 1g mycket omfattande istället för övergripande och, som nämnts tidigare, ger utrymme för att icke efterfrågade förmågor kommer med.

Redan i BU 05 gör Försvarsmakten en egen disposition av det redovisade materialet som markant skiljer sig från dispositionen i PA 05. Men trots det måste det betraktas som ett enstaka fall då det inte skapar någon systematik i ändring av rubriksättningar i påföljande BU.

Nästa huvudvariant av avvikelse är sådana som genom sin formulering ändrar eller vidgar tolkningen av uppgiften i påföljande års motsvarande dokument. Exempel på fall som skapar en omtolkning av uppgiften i nästa års dokument är från BU 05 där det står att Försvarsmakten skall ha förmågan att biträda andra myndigheter eller andra nationer i att begränsa verkan av hot eller insatser med NBC eller IEDD. I BU 06 har kravet på förmåga vuxit till att förmågan till skydd skall utvecklas genom vidareutveckling av ammunitionsröjningskompani och utveckling av NBC-kompani för användning i internationella operationer.

Det mest slående exemplet på en vidgning av uppgiften i nästa års dokument är förmågan till strid i urban miljö. I BU 05 ges en prioritet till förmågan i ett treårs-perspektiv. Proposition 2004/05:5 säger att Försvarsmakten skall ha förmåga till strid i urbaniserad miljö. Det skall finnas en enda mekaniserad lätt bataljon som kompetens- och förmågebärare. I BU 06 har uppgiften vuxit till att det under perioden skall läggas särskild vikt vid utbildning och träning i urban miljö, inklusive uppförande av anläggningar för strid i bebyggelse. När vi kommer till BU 07 har det skett en markant vidgning av uppgiften. BU 07 säger att den förändrade kravbilden avseende insatsmiljö visar tydligt på behov av att öka förmågan att genomföra insatser i urban miljö. Detta krav gäller genomgående för alla insatsförband och i samtliga konfliktnivåer. Tyngdpunkten i förbandsutbildningen skall därför förändras så att insatsförband ges en grundläggande förmåga att strida i urban miljö. Denna ambitionshöjning står sig även 2008.

Den tredje huvudvarianten av avvikelse är de budgetunderlag där formuleringarna medför en förändring av kommande års planeringsanvisningar. Att bara se på budgetanvisningarna kommer av att planeringsanvisningarna skall kunna förändra budgetunderlagen men vice versa är ingen självklarhet även om det är en dialog. Exempel då BU skapat en omtolkning av efterföljande års PA är användning av demonstratorer i stället för simulatorer. I PA 05 står att Försvarsmakten skall föreslå ett eller flera sätt på vilket sätt simulatorer kan utnyttjas för att öka förmågan. För-

svarsmaktens BU svarar på detta med att övningar skall främst genomföras med demonstratorstöd. Utbildning i simulatorer nämns inte i BU. Det gör de inte heller i PA 06, PA 07 eller PA 08. Men däremot har demonstratorverksamhet blivit ett sätt att vidmakthålla funktioner och förmågor i PA 06 och därmed också i BU 07 och BU 08.

Exempel då BU skapat en vidgning av efterföljande års PA är försvarsmaktens förmåga att bistå andra myndigheter vid terroristbekämpning. I BU 05 har försvarsmakten skrivit in detta som en förmåga medan junirapporten ännu inte tagit ställning i frågan. Men Försvarsmaktens formulering återkommer nästan ordagrant i proposition 2004/05:5 som sedan utgjorde referens till både PA 06 och PA 07. En invändning mot detta skulle kunna vara huruvida proposition 2004/05:5 verkligen använt BU 05 i detta fall, men formuleringen om terroristbekämpning förekommer inte i vare sig Försvarsberedningens säkerhets- och försvarspolitiska rapport Säkrare grannskap – osäker värld eller Vårt militära försvar – vilja och vägval ”junirapporten”. som proposition 2004/05:5 refererar till. Formuleringen finns i det tredje refererade dokumentet i propositionen, ”Försvarspolitisk rapport våren 2004, Försvar för en ny tid”, men den är utgiven efter BU 05.

Det finns en fjärde sorts avvikelse som är oberoende av motparten. Det är den evolutionerande texten som utvecklas över tiden. Men det finns bara ett bra exempel på utveckling av dokument som gjort innehållet tydligare och mer stringent. Planeringsanvisningarnas krav på operativ förmåga har blivit tydligare och tydligare för varje år. Inledningsvis, i PA 05, är kravet på operativ förmåga mycket vagt formulerat och utgörs i sin mest konkreta del av en hänvisning till junirapporten. Junirapporten i sin tur är väldigt allmänt hållen och ger inga detaljerade upplysningar. I 2006-års planeringsanvisningar hänvisas till proposition 2004/05:5, där kraven på operativ förmåga är tydligt strukturerade, men PA 06 ger också krav på andra förmågor utöver de som är givna i propositionen. PA 07 hänvisar också till proposition 2004/05:5 men innehåller liksom PA 06 anvisningar utöver propositionen, bl a krav på kostnadsreducering utan negativ effekt på förmågan. I PA 08 är dock kraven på operativ förmåga mycket tydliga, inskrivna i dokumentet och utan tillägg.

Dessvärre kan inte sägas att budgetunderlagen utvecklats i samma riktning. Det kan i texten framstå som om Försvarsmakten har blivit bättre på att både förstå och svara på de politiska anvisningarna men sanningen är snarare att man från Försvarsmaktens sida valt att bli mindre konkret i sin beskrivning vilket syns tydligt i BU 08 och i det faktum att budgetunderlagen, i rent antal sidor, faktiskt har blivit tunnare och tunnare.

## 4. Diskussion

Genom att studera de uppgifter regeringen ställer till Försvarsmakten och hur Försvarsmaktens svar ser ut så kan vi se att det finns misskommunikation. Det går också att se vissa mönster bl a i form av omtolkningar som går i arv från år till år. Men det går också att se ett mycket större mönster, som innebär att Försvarsmakten har ett visst inflytande. Hur skall vi förstå detta?

Då vi får anta att regeringen också ser detta mönster och ser avvikelserna förefaller det ändå som om den, trots att det framstår som om Försvarsmakten ibland tänjer på gränserna, faktiskt ”gillar läget”. Hur skall vi förstå detta?

En möjlig förklaring skulle kunna botten i den svenska förvaltningsmodellens dualism. Dualismen gör att huvuddelen av sakkunskapen finns vid myndigheterna, i detta fall Försvarmakten. Regeringen och regeringskansliet har alltså en begränsad sakkunskap och får merparten av den nödvändiga informationen från Försvarmakten inom ett av säkerhetspolitikens delområden. En andra möjlig förklaring är baksidan på samma mynt. Genom att regeringen har så begränsad sakkunskap är Försvarmaktens svar på planeringsanvisningarna inget man kan göra något åt. Man får lov att acceptera svaren. I realiteten kan regeringen styra Försvarmakten genom de ekonomiska nivåerna. Denna förklaring innebär att regeringen accepterar att detta är det bästa man kan uppnå.

En ytterligare möjlig mera avancerad förklaring skapar en händelsekedja men kräver förståelsen en inledande bakgrundsbeskrivning. Regeringen har under tiden från 2003 (fr o m junirapporten) till 2008 fört en konsekvent linje med en stark ambitionssänkning i den nationella dimensionen vad gäller uppgifterna Försvarmakten (med viss reservation för 2007). Proposition 2004/05:5 ger tydligt uttryck för att Sverige inte behöver en militärmakt av invasionsförsvarets karaktär men militär förmåga som skall kunna hävda den territoriella integriteten och, framför allt, kunna delta i fredsbevarande operationer internationellt. Försvarmakten å sin sida hävdar den väpnade striden, försöker undvika differentierad beredskap och hävdar en mera traditionell militär förmåga, t ex förmåga att leda stora förband, beredskap ”här och nu”, utveckling av nya och gamla förmågor o s v. Försvarmaktens mer traditionella hållning föranleder statsmakten att öka styrningen av myndigheten genom ökad detaljeringsnivå i uppgiftställandet. Denna följd av uppgift, svar, ny uppgift, nytt svar skapar en händelsekedja vilken syns i tidsperioden 2005 till 2008.

Den nya säkerhetspolitiska situationen efter kalla kriget ställer delvis nya krav på Sverige men framför allt minskar behovet av ett invasionsförsvaret till förmån för ett insatsförsvaret. Detta nya försvar kan vara avsevärt mindre i volym än tidigare.<sup>168</sup> Junirapporten uttrycker inför försvarsbeslutet 2004 den politiska viljan vad avser Försvarmaktens fortsatta inriktning och i och med junirapporten startar en dialog mellan Försvarsdepartementet och Försvarmakten. Junirapporten återspeglas som uppgifter i PA 05. Försvarmakten svarar i BU 05 med att göra konsekvensbeskrivningar som påtalar vilka problem den nya inriktningen medför. Dessutom skapas vissa ”sanningar” vilka senare permanentas i BU 06 (t ex ammunitionsröjningsförmåga, NBC-indikering som stöd till andra länder o s v). I PA 06 skärps uppgifterna till Försvarmakten genom att använda systemet med mål – förmåga – delförmåga. Försvarmakten svarar inte på detta men genom att välja en annan rubriksättning, funktioner och utveckling av förmågor inom funktionerna, så skapas ett sätt att undvika att svara på PAs uppgifter. 2007 utgör ett år av ”retorisk” stiltje mellan statsmakt och myndighet men 2008 är istället planeringsanvisningarna oerhört tydliga. Regeringen hänvisar inte längre till försvarsbeslut och proposition utan skriver ut vilka förmågor Försvarmakten skall ha i detalj i texten. Försvarmakten kontrar med att kräva politiska avdömnings- i t ex personalfrågor.

Varför får vi då denna kedja av ”subtil” argumentation mellan statsmaktens krav på förändring och Försvarmaktens behov av stabilitet? Det är frestande att söka förklaringen i Huntingtons modeller om subjektiv- respektive objektiv kontroll där den subjektiva kontrollen är att den civila intressegruppen (regeringen) skall ha direkt insyn och påverkan på militära göranden till skillnad

---

<sup>168</sup> Ds 2003:34, sid 12, 20, 25-30 och 31

från den objektiva där militären avpolitiseras och genom sin professionalism skall bli statens bästa verktyg för att kontrollera sin egen verksamhet.<sup>169</sup> Lika frestande är det att använda Janowitz "the constabulary concept". Både junirapporten och proposition 2004/05:5 har drag av det som Janowitz beskriver som en militär styrka i ständig beredskap för att med ett minimum av våld söka lösningar i internationella relationer, övertalning och samförstånd.<sup>170</sup> Men Huntington och Janowitz räcker inte som förklaring då det inte finns några politiska beslut att subjektiv- eller objektiv kontroll skall gälla. Det finns ingen politiker som har sagt att Försvarsmakten skall vara så professionell att den bäst utövar kontrollen över sig själv. Inte heller är the constabulary concept något uttalat mål. Myndigheter och politiker kan agera "som om" det var så beslutat, men det är det inte. Alltså kan orsakerna till problemen i relationen mellan statsmakt och Försvarsmakt sökas på annat håll.

Och förklaringen kanske ligger närmare än både Huntington och Janowitz. Under 1980- och 1990-talen uppstod en debatt om Försvarsmaktens bristfälliga ekonomi som i media fick namnet "Försvarsmaktens svarta hål". Försvarsmaktens ekonomi var dålig redan från 1980-talets början och blev bara sämre och sämre.<sup>171</sup> 1997 förvarnade dåvarande överbefälhavaren, Owe Wiktorin, om ytterligare framtida underskott vilket resulterade i en politisk strid. Den politiska striden gav i sin tur upphov till den i inledningen nämnda studien som beskriver problematiken kring de svarta hålen. Men i studien utvecklades också ett antal särskilt relevanta aspekter på relationen mellan försvarsmakt och statsmakt där det finns likheter med frågan om uppgiftstolkning i denna uppsats då det handlar om tolkningsföreträde, insyn i verksamheten och Försvarsmaktens legitimitet i det demokratiska systemet.<sup>172</sup> I denna studie presenteras en möjlig förklaring, på ett övergripande plan, i form av en historiskt djupt etablerad ömsesidig misstro mellan två aktörer som i sämsta fall varken kan eller vill förstå varandra, att likna med ett möte mellan två skilda kulturer. När misstron är så djupt etablerad och "tagen – för- given" skapar den också handlingsmönster och regler för relationen mellan parterna. Misstron och dessa handlingsmönster skapar en självgenererande misstkommunikation. Denna, den ömsesidiga misstron, beror på två saker. Den första är historiska händelser som blivit en del av de organisatoriska minnena och den andra är strukturella faktorer.<sup>173</sup>

Utan att fördjupa diskussionen kring de historiska orsakerna till denna ömsesidiga misstro kan ändå Försvarsmaktens oförmåga att hantera tilldelade ekonomiska medel och Försvarsmaktens bild av den politiska nivåns bristande pålitlighet att hålla fast vid fattade beslut lyftas fram som exempel.<sup>174</sup> De strukturella faktorerna som påverkar den ömsesidiga misstron kan i sin tur delas in i tre underkategorier; interna, externa och gemensamma faktorer, som samtidigt skapar bilden av den andra (motparten) i negativa termer. De interna faktorerna är sådana som är typiska för den militära organisationen. Synen på sig själv som den yttersta garanten för landets frihet, professionen, det hierarkiska systemet, bristande delaktighet, försvarsgrenstänkandet, ekonomifunktionen och inte minst den militära rationaliteten. De externa faktorerna är politiskt formulerade

---

<sup>169</sup> Huntington, Samuel P., (1957(1985), *The Soldier and The State*, The Belknap Press of Harvard University, sid 80-85

<sup>170</sup> Janowitz, M., (1960), *The Professional Soldier – A Social and Political Portrait*, The Free Press of Glencoe, sid 418

<sup>171</sup> Lindblad, H., (1994), *Jag var för snäll*, WSOY, sid 195-197

<sup>172</sup> Haldén E., (1999), sid 5

<sup>173</sup> IBID, sid 6 och 9

<sup>174</sup> IBID, sid 10-11

strukturella förutsättningar såsom den politiska rationaliteten, motstridiga tidsperspektiv och förvaltningspolitiken.<sup>175</sup>

Om vi ser på den ovan beskrivna händelsekedjan med Regeringens och Försvarmaktens fortlöpande argumentation utifrån Haldéns studie ser vi följande; Då PA 05 innehöll förändringar utifrån tidigare beslut, alltså det försvarsbeslut som var gällande då junirapporten skrevs, svarar Försvarmakten i BU 05 med att göra konsekvensbeskrivningar som påtalar vilka problem den nya inriktningen medför. Försvarmakten betraktar sig som statens expert på väpnad strid i egenkap av att den är det enda väpnade maktmedlet med den uppgiften. Därför har Försvarmakten inte bara rätt att göra en konsekvensbeskrivning utan också, utifrån sin profession, en skyldighet att agera som säkerhetens varningsklocka. Likaledes har Försvarmakten rätt att påtala nödvändiga förmågor som saknas.<sup>176</sup>

I PA 06 skärps uppgifterna till Försvarmakten genom att introducera modellen med mål – förmåga – delförmåga och statsmakten försökere styra mer och bättre. Detta markeras i PA 06 genom att öka graden av styrning i den riktning man beslutat 2004. Dessutom finns det en tradition av långsiktighetssträvan i försvarspolitik. <sup>177</sup> Försvarmakten svarar i BU 06 genom att välja en annan rubriksättning för att på så sätt slippa svara på uppgifterna enligt planeringsanvisningarna. Det finns kopplat till professionalismen en stark tradition av hierarki och lojalitet mot överordnad. <sup>178</sup> Så Försvarmakten vill, med stöd av sin professionalism och roll som landets beskyddare, föra in förmågor som man tycker borde finnas med men då man är lojal mot regeringen så gör man det genom att föra in dessa utan att obstruera mot given uppgift. 2008 är planeringsanvisningarna ännu tydligare och Regeringen skriver i detalj i texten ut vilka förmågor Försvarmakten skall ha vilket är en ytterligare accentuering av agerandet i PA 06. När den politiska avdömningen är ett faktum startar en process inom Försvarmakten där hierarkins baksida, den låga graden av delaktighet, skapar inre motsättningar. Försvargrenstänkande och bristande förståelse för det ekonomiska systemet tvingar Försvarmakten att kräva politiska avdömningar i t ex personalfrågor för att lägga sordin på den inre konkurrenssituationen. <sup>179</sup>

## 5. Slutsatser och sammanfattning

### **Slutsatser**

Av textanalysen i denna uppsats kan vi se att det finns avvikelser mellan de uppgifter regeringen ställer till Försvarmakten i planeringsanvisningarna och det sätt på vilket Försvarmakten svarar på dessa uppgifter i budgetunderlaget. Den mest markanta avvikelserna är att Försvarmakten inte i något budgetunderlag svarar rakt ut på ställda frågor om krav på operativ förmåga. Andra avvikelser är i huvudsak av tre huvudvarianter; enstaka fall, avvikelser som över tiden ändrar uppgiften och avvikelser i budgetunderlag som ändrar innehållet i påföljande planeringsanvisning. I alla tre fallen förekommer exempel på både omtolkning av uppgiften och utvidgning av uppgiften. Av detta kan vi dra slutsatsen att det är en misskommunikation och därmed ett problem med relationen mellan statsmakten och Försvarmakten.

---

<sup>175</sup> Haldén E., (1999), sid 11 - 20

<sup>176</sup> IBID, sid 11- 13

<sup>177</sup> IBID, sid 18 och 19

<sup>178</sup> IBID, sid 14

<sup>179</sup> IBID, sid 15 och 16

Generellt är erfarenheten från de analyserade planeringsanvisningarna att regeringens styrning av försvarsmakten är bitvis otydlig och lämnar utrymme för omtolkningar men styrningen har under den studerade perioden blivit tydligare. Det framgår också av undersökningen att Försvarsmakten i början av perioden (BU 05) gjorde fler omtolkningar och utvidgningar av förmågekraven än vad som skedde i slutet av perioden (BU 08) vilket visar att Försvarsmakten har uppfattat vad regeringen vill. Jag vill dock påpeka att det i texten framstår som om Försvarsmakten har blivit bättre på att både förstå och svara på de politiska anvisningarna men att sanningen är kanske snarare att man från Försvarsmaktens sida valt att bli mindre konkret i sina budgetunderlag vilket syns i bl a i det faktum att budgetunderlagen, i rent antal sidor, faktiskt har blivit tunnare och tunnare, från 765 sidor 2005 till 169 sidor 2008.

I texten ovan har presenterats tre olika möjliga tolkningar av hur vi kan förstå den problematiska styrningen. Två av dem tar sin utgångspunkt i den svenska förvaltningsmodellen och beskriver hur regeringen i det ena fallet är nöjd med att sakkompetens i försvarsfrågor finns vid myndigheten och att man betraktar Försvarsmakten som ett instrument att samla och presentera säkerhetspolitisk information. Risker finns dock att Försvarsmakten vill lite mer är vad som är nödvändigt och ger sig själv uppgifter som inte är efterfrågade av regeringen. Det andra fallet är en variant av det första men där regeringen mera upplever sig "sitta i knäet" på Försvarsmakten, men att man finner sig i detta då man inte har något val och styr genom att strama åt ekonomin. Dessvärre kräver denna förklaring att regeringen antingen blint skulle lita på Försvarsmakten eller att man alltid utgår från att Försvarsmakten har "luft" i budgeten och regelmässigt antar att det går att skära ner försvarsanslaget. Detta synsätt skulle kunna motivera varför Försvarsmakten skulle anse sig få mera uppgifter än vad ekonomin tillåter. Den tredje förklaringen är en dialogmodell med en argumentation som sker med två argument per år. Planeringsanvisningarna är regeringens argument och budgetunderlaget är Försvarsmaktens motargument. Parternas bevekelsegrunder för sina argument skulle vara de som presenteras i Haldéns studie som interna- och externa faktorer. Denna förklaring skulle innebära att även om det är en problematisk relation mellan statsmakten och Försvarsmakten så är det ändå en hyggligt fungerande dialog, vilket faktiskt är syftet med budgetprocessen, men att den går långsamt. Det innebär att relationsproblematiken också har en tidsfaktor.

Sammanfattningsvis är min tolkning är således att vi behöver en kombination av minst dessa tre förklaringar för att förstå relationen mellan statsmakten och Försvarsmakten och den därmed sammanhängande styrningsproblematiken.

### **Sammanfattning**

Genom att göra en kvalitativ textanalys av en del av den kommunikation som sker mellan statsmakten och Försvarsmakten, kan vi se att det finns avvikelser mellan de uppgifter regeringen ställer till Försvarsmakten i planeringsanvisningarna för budgetunderlag och det sätt på vilket Försvarsmaktens svarar på dessa uppgifter i budgetunderlaget. Att det finns avvikelser visar att den styrningsproblematik som uppmärksammades i anslutning till debatten om Försvarsmaktens svarta hål 1997-98 fortfarande finns kvar. Vi kan alltså genom att studera en så direkt form av dialog se att det finns tecken på något som vi skulle kunna kalla misskommunikation.

I textanalysen kan vi se att det från Försvarmaktens sida sker omtolkningar och utvidgningar av uppgifterna som ges i planeringsanvisningarna och att dessa avvikelser i huvudsak är av tre slag; Enstaka fall där Försvarmakten i något av budgetunderlagen gör en tillfällig omtolkning av uppgiften men som inte återkommer i senare dokument. Avvikelse som över tiden ändrar uppgiften, d v s att en avvikelse ett år kommer tillbaka året därpå med en ytterligare ökad avvikelse. Den tredje formen av avvikelse är den som på grund av sin formulering i budgetunderlaget ändrar innehållet i följande års planeringsanvisning. Planeringsanvisningarna i sin tur lämnar utrymme för omtolkningar men har generellt blivit mera precisa i uppsatsens valda tidsintervall.

Generellt kan sägas att regeringens styrning har varit otydlig och lämnat utrymme för omtolkning men blivit bättre och att Försvarmakten förstår vad regeringen vill men lämnar budgetunderlag som blivit mindre precisa. I uppsatsen presenteras tre möjliga förklaringar till den problematiska relationen där två av dem förklaras utifrån den svenska förvaltningsmodellens dualism och den tredje mer fritt efter en studie av de svarta hålen. I den första använder regeringen Försvarmakten aktivt som ett säkerhetspolitiskt instrument och utnyttjar myndighetens stora sakkompetens. Den negativa sidan av det är att regeringen blir tvungen att acceptera en grad av beroende då Försvarmakten i stor grad själv sätter sina uppgifter. I den andra upplever sig regeringen att "sitta i knäet" på Försvarmakten på grund av att sakkompetensen finns på myndigheten men accepterar förhållandet och styr med minskande anslag. Den tredje förklaringen är att det sker en dialog mellan statsmakten och Försvarmakten men en långsam sådan då varje planeringsanvisning och varje budgetunderlag kan ses som argument i en pågående diskussion. Den positiva tolkningen av detta är att det sker en dialog i linje med budgetprocessens intention men med den negativa sidan att det finns en tidsaspekt med som gör att relationen på kort sikt blir problematisk. En möjlighet är också en kombination av dessa tre förklaringar. Med textanalysen och diskussionen om möjliga tolkningar av hur vi kan förstå den problematiska styrningen har förståelsen förhoppningsvis ökat.

## **Litteratur- och Källförteckning**

### **Litteratur**

Beaufre, A., (2002), *Modern strategi*, ePan-Prisma

Bolin, A., (2004), *Political-Military Relations An introduction to a field of study*, Försvarshögskolan

Esaiasson, P., Gilljam, M., Oscarsson, H., Wängnerud, L., (2003), *Metodpraktikan* (Norstedts juridik, Stockholm)

Haldén, E., (2007), *Den svåra konsten att reformera*, Försvarshögskolan.

Haldén, Eva., (1999), "Försvaret och de svarta hålen. En studie av de återkommande ekonomiska obalanserna i Försvarsmakten", Score/Statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet

Huntington, Samuel P., (1957 (1985)), *The Soldier and The State – The Theory and Politics of Civil-Military Relations*, The Belknap Press of Harvard University

Janowitz, M.,(1960) *The Professional Soldier – A Social and Political Portrait*, The Free Press of Glencoe

Lindblad, H., (1994), *Jag var för snäll*, Bokförlaget T.Fischer & Co

Premfors, R., Ehn, P., Haldén, E., Sundström, G., (2007), *Demokrati & byråkrati* Studentlitteratur

Yukl, G., (2006), *Leadership in organizations*, Pearson Education

### **Hemsidor**

Ekonomistyrningsverket [Ekonomistyrningsverkets hemsida, utgiftsområden], <http://www.esv.se/amnesomraden/budgetprocessen/statsbudgetensinnehall/utgiftsomraden.4.869881008430c85e8000718.html> (2009-03-07)

Försvarsmakten, [Markstridsskolan-MSS], <http://www.mil.se/sv/I-Sverige/Skolor/Markstridsskolan-MSS/Nyheter/En-gemensam-lagesbild/> (2009-03-10)

Regeringen, [Regeringskansliets hemsida], <http://www.regeringen.se/sb/d/2511>, (2008-10-23)



## Offentligt tryck

### FN-dokument

FÖRENTA NATIONERNAS STADGA och STADGA FÖR DEN INTERNATIONELLA DOMSTOLEN, <http://www.sfn.se/PageFiles/1158/FN-stadgan.pdf> (2009-03-10)

### Propositioner

Prop. 1998/99:74, *Förändrad omvärld - omdanat försvar*,  
<http://www.riksdagen.se/webbnav/?nid=37&dokid=GM0374> (2009-03-03)

Prop. 2005/06:1, *Budgetpropositionen för 2006, Utgiftsområde 6. Försvar samt beredskap mot sårbarhet*

Prop. 2005/06:100, *2006 års ekonomiska vårproposition*,  
[http://www.riksdagen.se/debatt/visadok.aspx?spec=visa\\_stort\\_dokument&dokid=GT03100](http://www.riksdagen.se/debatt/visadok.aspx?spec=visa_stort_dokument&dokid=GT03100)

Prop 2004/05:5, (2004-09-23), *Vårt framtida försvar*,  
[http://www.riksdagen.se/Webbnav/index.aspx?nid=37&dok\\_id=GS035](http://www.riksdagen.se/Webbnav/index.aspx?nid=37&dok_id=GS035), (2009-03-03)

### DS-serien

Ds 2003:8, *Säkrare grannskap – osäker värld*,  
[http://www.riksdagen.se/webbnav/index.aspx?nid=3271&dok\\_id=GRB48](http://www.riksdagen.se/webbnav/index.aspx?nid=3271&dok_id=GRB48)

Ds 2003:34, *Vårt militära försvar – vilja och vägval, Försvarspolitisk rapport från Försvarsberedningen 2003-06-03*; <http://www.regeringen.se/content/1/c4/05/68/7a6ed6b4.pdf>, (2009-02-18)

Ds 2004:30, *Försvar för en ny tid*,  
[http://www.riksdagen.se/webbnav/index.aspx?nid=3271&dok\\_id=GSB430](http://www.riksdagen.se/webbnav/index.aspx?nid=3271&dok_id=GSB430)

### Utrikesdepartementet

UD 09:009, *Regeringens deklaration vid 2009 års utrikespolitiska debatt i riksdagen onsdag den 18 februari 2009*, <http://www.regeringen.se/content/1/c6/12/07/56/0564f894.pdf> (2009-03-03)

### Regeringsanvisningar

Fö2003/1456/MIL, (2003-06-26), *Planeringsanvisningar för Försvarsmaktens budgetunderlag för 2005 inför 2004 års försvarsbeslut*

Fö2004/2233/MIL, (2004-09-30), *Planeringsanvisningar för Försvarsmaktens budgetunderlag för 2006*

Fö2005/2483/MIL, (2005-10-20), *Planeringsanvisningar för Försvarsmaktens budgetunderlag för år 2007*

Fö2006/2566/MIL, (2006-11-02), *Planeringsanvisningar för Försvarmaktens budgetunderlag 2008*

## **Försvarmakten**

Hkv beteckning 23383:62995, (2004-02-27), *Försvarmaktens Budgetunderlag för år 2005 med särskilda redovisningar*, <http://www.mil.se/sv/Forsvarsmakten/Dokument/Budgetunderlag-dokument/Post.aspx>, (2009-03-03)

Hkv beteckning 23 383: 63 848, (2005-02-28), *Försvarmaktens budgetunderlag för år 2006 med särskilda redovisningar*, <http://www.mil.se/sv/Forsvarsmakten/Dokument/Budgetunderlag-dokument/Post.aspx>, (2009-03-03)

Hkv beteckning 23 383:66 586, (2006-04-25), *Försvarmaktens budgetunderlag för år 2007 med särskilda redovisningar*, <http://www.mil.se/sv/Forsvarsmakten/Dokument/Budgetunderlag-dokument/Post.aspx>, (2009-03-03)

Hkv beteckning 23 383:63 650, (2007-02-27), *Försvarmaktens budgetunderlag för år 2008 med särskilda redovisningar*, <http://www.mil.se/sv/Forsvarsmakten/Dokument/Budgetunderlag-dokument/Post.aspx>, (2009-03-03)

Hkv beteckning 23 383:51503, (2009-01-30), *Försvarmaktens underlag för regeringens försvarspolitiska proposition 2009*,  
<http://www.mil.se/upload/dokumentfiler/underlag/HKV%202009-01-30-23-383.51503%20Missiv.pdf>, (2009-03-10)