

# Varför avvecklades P 18 Gotlands regemente år 2004?

Ett rationellt beslut eller ett resultat av köpslående mellan  
egenintressen av politiska aktörer?

# Abstract

Gotland Regiment P 18 was disbanded in 2004. Gotland had been a historically important strategic island for over 200 years and the Regiment was one of many that were to be disbanded due to economic restraints and a new Swedish security policy. The aim of this thesis is to examine why the decision was made due to the fact that the Regiment was re-established in 2018. Was it a rational decision or was it a decision based on political negotiations and bargaining? The analysis of the factors behind the decision was conducted by the use of Allison & Zelikows theoretical models for decision making, Rational actor model and the model for Governmental politics. The result of the research question is that it is likely that it was a rational decision based on the information and knowledge that the decisionmakers had at that time. It is likely that there was no bargaining or negotiations if the Regiment were to be closed or not. A joint security assessment made by the Swedish Armed Forces and the Defense Committee deprived Gotland its strategic importance. An assessment, that from a historical perspective, showed to be inaccurate.

*Nyckelord:* Försvarsbeslut 2004, P 18 Gotlands regemente, Försvarsberedning, Allison, Försvarsmakten, Perspektivplanering.

*Antal ord:* 9927

# Innehållsförteckning

|          |  |           |
|----------|--|-----------|
| <b>1</b> | <b>Inledning</b> .....                             | <b>1</b>  |
| 1.1      | Bakgrund och problemformuleringar .....            | 1         |
| 1.2      | Syfte och frågeställning .....                     | 2         |
| 1.3      | Tidigare forskning .....                           | 2         |
| 1.4      | Avgränsningar .....                                | 3         |
| 1.5      | Definitioner och centrala begrepp .....            | 3         |
| 1.6      | Disposition .....                                  | 3         |
| <b>2</b> | <b>Teori</b> .....                                 | <b>4</b>  |
| 2.1      | Rationella modellen .....                          | 4         |
| 2.2      | Förhandlingsmodellen .....                         | 5         |
| 2.3      | Organisationsmodellen .....                        | 5         |
| 2.4      | Kritik mot vald teori .....                        | 6         |
| <b>3</b> | <b>Metod</b> .....                                 | <b>7</b>  |
| 3.1      | Hypoteser .....                                    | 7         |
| 3.2      | Operationalisering .....                           | 8         |
| 3.2.1    | Operationalisering av Rationella modellen .....    | 8         |
| 3.2.2    | Operationalisering av Förhandlingsmodellen .....   | 9         |
| 3.3      | Material och källkritik .....                      | 9         |
| 3.4      | Validitet .....                                    | 10        |
| <b>4</b> | <b>Empiri</b> .....                                | <b>11</b> |
| 4.1      | Försvarsberedningen .....                          | 11        |
| 4.1.1    | Säkrare granskning – osäker värld .....            | 12        |
| 4.1.2    | Vårt militära försvar – vilja och vägval .....     | 14        |
| 4.1.3    | Försvar för en ny tid .....                        | 16        |
| 4.2      | Försvarsmakten .....                               | 19        |
| 4.2.1    | Årsrapport 2002-2003 – Perspektivplanering 7 ..... | 19        |
| 4.2.2    | Försvarsmaktens budgetunderlag 2005 .....          | 20        |
| 4.3      | Regeringen .....                                   | 22        |
| 4.4      | Gotlands kommun .....                              | 23        |

|          |   |           |
|----------|---|-----------|
| 4.5      | Riksdagen och de politiska partierna .....  | 24        |
| 4.6      | Försvarsutskottet .....   | 24        |
| <b>5</b> | <b>Analys och sammanfattning.....</b>   | <b>25</b> |
| 5.1      | Analys och resultat från rationella modellen.....   | 25        |
| 5.1.1    | Vad var målsättningen med beslutet att lägga ner P18 Gotland och vilka problem löste detta beslut? .....                                  | 25        |
| 5.1.2    | Vilka var aktörernas handlingsalternativ om inte P 18 Gotland lades ner? .....  | 25        |
| 5.1.3    | Vilka konsekvenser bedömdes finnas inför ett sådant beslut? .....   | 26        |
| 5.1.4    | Var beslutet ett rationellt val för att uppnå målsättningarna utifrån de alternativ som fanns och bedömda konsekvenser av beslutet? ..... | 26        |
| 5.1.5    | Resultat från Rationella modellen. ....   | 27        |
| 5.2      | Analys och resultat från förhandlingsmodellen .....   | 27        |
| 5.2.1    | Vilka var aktörerna och vad var deras roller i beslutet att avveckla P 18 Gotland? .....  | 27        |
| 5.2.2    | Vad var respektive aktörs målsättning och vad var bakgrunden till det? .....  | 28        |
| 5.2.3    | Hur möttes de olika aktörerna för att förhandla och fatta beslut? .....   | 28        |
| 5.2.4    | Resultatet av Förhandlingsmodellen. ....  | 28        |
| 5.3      | Summering och reflektion .....  | 29        |
| 5.4      | Förslag på vidare forskning.....  | 30        |
| <b>6</b> | <b>Litteratur och referensförteckning .....</b>   | <b>31</b> |
| 6.1      | Primärmaterial .....  | 31        |
| 6.1.1    | Litteratur .....  | 31        |
| 6.1.2    | Offentliga dokument .....   | 31        |
| 6.1.3    | Internet .....  | 32        |
| 6.1.4    | Intervju .....  | 32        |
| 6.2      | Sekundärmaterial.....   | 32        |
| 6.2.1    | Litteratur.....   | 32        |
| 6.2.2    | Internet .....  | 33        |

# 1 Inledning

I början på 2000-talet påbörjade Sverige en omfattande omorganisering av Försvarsmakten med Försvarsbeslut 2000. Istället för ett invasionsförsvar behövdes ett insatsförsvar som snabbt kunde förstärka Sveriges förmåga till internationella insatser. Den nya inriktningen innebar att ett stort antal organisationsenheter skulle läggas ner till förmån för de krigsförband som den nya insatsorganisationen skulle innehålla. Bedömningen var att det säkerhetspolitiska läget i Sveriges närområde hade en positiv utveckling även om det rådde osäkerhet angående Rysslands politiska utveckling.

Utvecklingen på Balkan och Kosovo hade satt sin prägel på den internationella arenan i Europa och i Sverige skiftades fokus från nationellt försvar till förmån för att utveckla förmågan att snabbt genomföra internationella insatser där kriser uppstod. Försvarsbeslut 2000 var bara en början på den våg av nedläggningar av förband som Försvarsmakten skulle få genomföra och fortsatte med försvarsbeslut 2004. Kalla krigets krispiga säkerhetspolitiska läge i Östersjön var historia. Gotlands en gång strategiskt viktiga läge var förbi och Sverige gick mot en ny framtid. En framtid där Sveriges förmåga att delta i internationella insatser och krissituationer skulle stärka internationell fred och säkerhet för Sverige.

## 1.1 Bakgrund och problemformuleringar

Försvarets ominriktning från invasionsförsvar till insatsförsvar hade redan påbörjats med Försvarsbeslut 2000 där en stor del av Försvarsmaktens förband avvecklades. På Gotland avvecklades artilleriregementet, luftvärnskåren och kustartilleriregementet. En Militärdistriktsstab inrättades och MekB 18 (Gotlandsbrigaden) skulle utbildas på P 18 Gotlands regemente. Fyra år senare, vid Försvarsbeslut 2004, avvecklades även P 18 Gotlands regemente. I Regeringsförklaringen som dåvarande statsminister Göran Persson framförde till riksdagen 14 september 2004 angavs tonen för synen av yttre hot mot Sverige från andra länder. Det ansågs i det närmaste ha försvunnit.

*”Herr talman,*

*De hot som vi tidigare såg riktas mot oss var många gånger yttre hot, riktade mot vårt land från andra länder. Den sortens hot har i det närmaste försvunnit.”*

- Statsminister Göran Persson

(utdrag ur Regeringsförklaringen 14 september 2004, s 7)

Beslutet innebar att endast en mindre militär närvaro blev kvar på den historiskt strategiskt viktiga ön. 14 år senare återupprättades P 18 Gotlands regemente efter ett regeringsbeslut hösten 2017.

Var beslutet att avveckla regementet ett rationellt beslut, eller ett resultat av köpslående mellan egenintressen av politiska aktörer?

## 1.2 Syfte och frågeställning

Min frågeställning:

Varför avvecklades P 18 Gotlands regemente år 2004?

Syftet med frågeställningen är att undersöka varför P 18 Gotlands regemente avvecklades 2004 och vad det var som gjorde att ett sådant beslut fattades. Frågeställningens relevans är det faktum att P 18 Gotlands regemente bara 14 år senare återupprättades igen och har uppkommit ur perspektivet *samhälleligt uppkomna problem* (Esaiasson m.fl. 2017, s 32). Då samhällsvetenskaplig forskning handlar om att analytiskt beskriva och förklara ett *samhälleligt problem* finns det ett behov att försöka förstå och förklara de underliggande orsakerna bakom beslutet (Esaiasson m.fl. 2017, s 35).

Att försöka förklara och förstå orsakerna bakom beslutet att avveckla regementet är en del i motiveringen till frågeställningen. Men även att själva beslutet, ur ett historiskt perspektiv, kan ifrågasättas då regementet återupprättades efter så kort tid igen. Genom att studera orsakerna bakom beslutet kan det ge bättre underlag för liknande frågeställningar i framtiden.

De slutsatser som förväntas komma ur studien kan stödja kommande långsiktiga inriktningar av svensk säkerhets- och försvarspolitik då Försvarsmakten med allra största sannolikhet en dag återigen kommer stå inför beslut att avveckla regementen.

## 1.3 Tidigare forskning

Jag har i mina undersökningar inte hittat tidigare forskning kring varför P 18 Gotlands Regemente avvecklades i Försvarsbeslut 2004. I Wilhelm Agrells bok *Fredens Illusioner* nämns den militära avvecklingen på Gotland i samband med försvarsbesluten, dock avhandlar boken samtliga försvarsbeslut mellan 1988-2009 (Agrell 2010, s 220). Vidare finns det en FOI rapport gällande återuppbyggnaden av Gotland, *Försvarets återkomst till Gotland*, som är en fallstudie från Försvarsbeslut 2015 (FOI 2018). Värt att notera är uppsatsen *Varför står det*

*stridsvagnar på Gotland?* av Johan Staberg och Linn Hällström som avhandlar beslutet att stationera ett stridsvagnskompani på Gotland 2010 ur ett hotbildsperspektiv (Staberg, Hällström, 2012). Även om uppsatsen inte avhandlar nedläggningen av P 18 Gotlands regemente berör hotbildsperspektivet nedläggningen i allra högsta grad, då Gotlands strategiska betydelse byggde på att det fanns en hotbild om väpnat angrepp mot Sverige.

## 1.4 Avgränsningar

Studien kommer endast att beröra det militära försvaret på Gotland och inte avhandla resterande delar i Totalförsvaret. Avgränsningen är även geografiskt Gotland. Avvecklingen av militära förband på Gotland påbörjades redan vid försvarsbeslut 2000. Jag har valt att fokusera på Försvarsbeslut 2004 och arbetet inför det samt avgränsa mig till själva avvecklingen av P 18 Gotlands regemente då det beslutet markerade ett slut på permanent närvaro av ett större förband på ön.

Endast två teorier kommer att användas i studien med hänsyn till tiden.

## 1.5 Definitioner och centrala begrepp

**Försvarsbeslut 2004** – Byggdes upp av två propositioner, 2004/05:5 *Vårt framtida försvar* och 2004/05:43 *Försvarsmaktens grundorganisation*.

**Organisationsenhet** - Utgörs av Högkvarteret samt förband (regementen och flottiljer), skolor och centrum med ansvar för en definierad uppgift eller sakområde (Försvarsmakten.se).

**Insatsorganisationen** - Består av ett antal krigsförband med definierade uppgifter och beredskapstid (Försvarsmakten.se).

**Grundorganisationen** – Är ett samlingsnamn för Försvarsmaktens organisationsenheter. Regeringen ger förslag på utformning av Försvarsmaktens grundorganisation som därefter beslutas av riksdagen (Prop 2004/05:43).

## 1.6 Disposition

Inledningsvis kommer valda teorier och dess modeller att presenteras. Därefter kommer metoden för arbetet att förklaras och den empiriska materien analyseras med stöd av de teoretiska modellerna. Därefter kommer slutsatser presenteras från analysarbetet där forskningsfrågan kommer besvaras. Slutligen kommer förslag på vidare forskning i ämnet att presenteras.

## 2 Teori

Frågeställningen kommer att prövas med stöd av två av de tre olika analysmodeller för beslutsfattande som den amerikanske forskaren Graham Allison formulerade i boken *Essence of Decision* 1971. Analysmodellerna *Rational Actor Model*, *Organizational Behaviour Model* och *Governmental Politics Model*. Analysmodellerna skiljer sig åt beträffande hur de behandlar beslutsfattande aktörer. Den första modellen baseras på antaganden att beslut fattas ur ett rationellt perspektiv och de andra två utgör ett komplement för att uppnå djupare förklaringar. Att använda en enda förklaringsmodell för beslutsfattande menade Allison inte var tillräckligt och man skulle nyttja flera av modellerna för att få fram en bra analys (Allison & Zelikow 1999, s. 3–5, 392).

Jag avser använda mig utav den rationella modellen (*Rational Actor Model*) och förhandlingsmodellen (*Governmental Politics Model*) för att besvara min frågeställning. De svenska benämningarna är mina egna översättningar av Allisons analysmodeller. Anledningen till att jag inte använder den tredje av Allisons teorier, organisationsmodellen (*Organizational Behaviour Model*), är att studien bedöms svårapplicerad på den modellen samt tiden till förfogande och att arbetet blir för omfattande.

### 2.1 Rationella modellen

Enligt Allison har en aktör följande fyra områden att förhålla sig till för att fatta rationella beslut eller analysera sådana beslut.

- Mål: Vilken är målsättningen som ska uppnås och därmed vilket problem förväntas beslutet lösa.
- Alternativ: Vilka handlingsalternativ finns det att välja mellan.
- Konsekvenser: Vad blir konsekvenserna utifrån valt handlingsalternativ.
- Val: Det rationella valet blir det handlingsalternativ som ger bäst effekt med minst konsekvenser (Allison & Zelikow 1999, s 18).

Allisons modell baseras på antaganden att en aktörs agerande bygger på rationalitet och ett rationellt beslut. Och att aktören, utifrån en given situation,



bedömer att denne har rätt information och därför väljer det handlingsalternativ som ger aktören bäst förutsättning att uppnå sitt mål med minimala konsekvenser (Allison & Zelikow 1999, s. 17).

## 2.2 Förhandlingsmodellen

Teorin är att bakom varje beslut och agerande finns det aktörer inom staten som utifrån egna intressen köpslår och förhandlar för att uppnå sina eller sin organisations målsättning. Dessa målsättningar kan variera beroende på om aktören är från en politisk organisation eller en myndighet. Målsättningen kan vara densamma, men aktörerna kan ha olika uppfattningar om vilka beslut som behöver tas för att nå dit (Allison & Zelikow 1999, s. 255–257).

Ett beslut anses förklarat när det klargjorts vilka aktörer som var inblandade, hur de agerade och förhandlade gentemot varandra, och som slutligen ledde fram till ett beslut (Allison & Zelikow 1999, s. 6). För att analysera beslut enligt förhandlingsmodellen behöver följande frågeställningar besvaras enligt Allison & Zelikow.

- Vilka är aktörerna och vad är deras roller?
- Vad formade aktörerna och vad var deras målsättning?
- Hur möttes de olika aktörerna för att förhandla och fatta beslut? (Allison & Zelikow 1999, s. 390).

## 2.3 Organisationsmodellen

Allisons Organizational Behaviour Model, som jag benämner organisationsmodellen, säger att en stats regering och dess myndigheter är en samling av autonoma och löst sammansatta organisationer där ett beslut är resultat av deras arbete. Modellen fokuserar mer på hur ett beslut formats av en organisations interna arbete än en enskild aktör. För att en organisation ska kunna genomföra komplexa uppgifter och ta beslut behöver en stor samling individer koordineras. Denna koordinering kräver att organisationen har fastställda rutiner och regler för hur arbete ska genomföras. En liknelse till modellen är hur 11 fotbollsspelare agerar ute på planen. De har en ledare (tränaren) som styr från sidan, men de 11 spelarna har förutbestämda positioner och intränade metoder för hur de ska agera i olika situationer beroende på var bollen är. (Allison & Zelikow 1999, s. 143-144).

Modellen kan vara särskilt lämpad för att förklara beslutsfattning på lägre nivåer. Särskild inom områden där rutiner och processer styr en byråkratisk

organisations interna verksamhet. Modellen kan även vara lämplig att nyttja för att förklara implementering av utrikespolitiska beslut (Jones 2010, s 15).

Som jag tidigare nämnt kommer denna modell inte att användas i min studie pga. tiden till förfogande och att den bedöms svår att applicera till min forskningsfråga.

## 2.4 Kritik mot vald teori

Allisons ursprungliga analysmodeller från 1971 blev hårt kritiserade av Jonathan Bendor och Thomas Hammond som ansåg att Allisons resultat inte var heltäckande (Bendor & Hammond 1992). Allison gick under 90-talet ihop med Philip Zelikow och gjorde en uppdaterad utgåva av boken *Essence of decision* som publicerades 1999 och därmed gjordes en uppdatering av modellerna.

Allisons analysmodeller är välkända och används ofta för att teoretisera statsvetenskapliga frågeställningar.

## 3 Metod

Genom att ställa fallet mot två olika teorier blir studien teorikonsumerande. Dvs en studie med fallet i centrum (Esaiasson m.fl. 2017, s 110). Vidare avser jag genomföra arbete med att låta respektive teori förklara utfallet och därmed svara på forskningsfrågan enligt tillvägagångsättet kongruens (Esaiasson m.fl. 2017, s 107).

Jag har delat upp arbetet i tre skeden. Inhämtningsskedet, analyskedet och slutsatsskedet.

I inhämtningsskedet inhämtades all källmaterial för att ge underlag till de två teorierna. Grundläggande dokument till Försvarsbeslut 2004 har varit ledstängen för vidare källmaterial. Dokument som förtydligat vilka aktörer, både inom Försvarmakten och andra myndigheter, som var inblandade i beslutet har varit särskilt intressanta. Även politiska aktörer och olika politiska partiers ståndpunkter i dåvarande försvarsdebatt har inhämtats som underlag.

I analyskedet har inhämtad källmaterial analyserats utifrån de frågeställningar som ska besvaras i respektive analysmodell. Därefter har de prövats mot respektive teori för att svara på hypoteserna och se utfallen.

I slutsatsskedet har utfallen jämförts för att besvara frågan om varför beslutet tog och därmed svara på forskningsfrågan.

Jag bedömde tidigt att studien skulle lämna en *probalistisk* förklaring till utfallet då villkoren bygger på sannolikhet och inte tillräckliga villkor för att ge ett *deterministiskt* utfall (Esaiasson m.fl. 2017, s 121–122).

### 3.1 Hypoteser

För att besvara frågeställningen har jag tagit fram följande hypoteser:

1. Rationella hypotesen; Beslutet att avveckla P18 Gotland var baserat på en balans mellan kostnad, aktuell hotbild och önskad militär förmåga.
2. Förhandlings hypotesen; Beslutet av att avveckla P 18 Gotland var ett resultat av förhandlingar och köpsläende mellan olika aktörer inom staten där egna intressen försökte främjas och framhävas.

Vikten av att kunna falsifiera en hypotes är, enligt österrisk-brittiske filosofen Karl Popper, att vi aldrig kan vara säkra på om en hypotes är sann, däremot kan vi visa om den är falsk genom att falsifiera. Man utgår från en hypotes (gissning) och gör allt för att försöka falsifiera den. Om falsifieringen

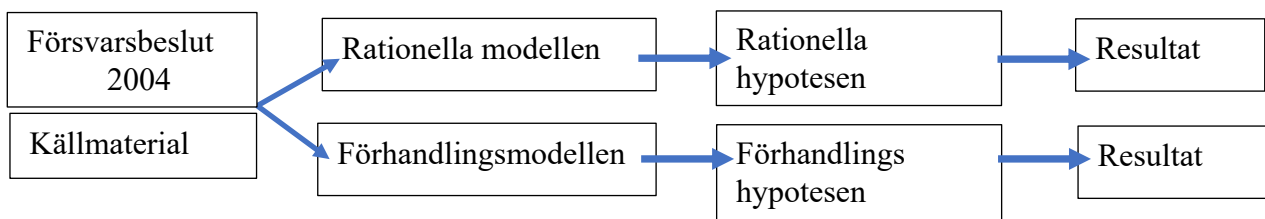
misslyckas förvandlas hypotesen till en provisorisk sanning (Thurén, 2019 s.59–64).

Båda hypoteserna går att falsifiera om det inte går att hitta någon rationalitet bakom beslutet alternativt att förhandlings hypotesen inte kan påvisa att det låg egna intressen bakom.

## 3.2 Operationalisering

Jag avser operationalisera studien genom att tilldela den teoretiska definitionen operationella indikatorer för att sedan komma fram till ett resultat (Esaiasson m.fl. 2017, s 56). Syftet är att uppnå en god validitet genom att ha en god överensstämmelse mellan definitionen och indikatorerna (Esaiasson m.fl. 2017, s 56 - 57).

I min studie definierar jag Försvarsbeslut 04 som ett samlingsdokument där det finns beslutat om mål och medel för inriktning av Sveriges försvar. Med den definitionen som utgångspunkt operationaliserar jag mina uppställda teorier med uppsatta indikationer i form av frågeställningar och applicerar sedan källmaterialet på dem. Källmaterialet kommer ställas mot de två teorierna Rationella modellen och Förhandlingsmodellen. Vardera modell kommer att jämföras och testas mot hypoteserna. Resultatet från respektive hypotes kommer jämföras för att värdera resultatet samt därefter svara på forskningsfrågan.



Särskild vikt läggs i källmaterialet på dokumentation från Försvarsmakten och andra myndigheter i deras målsättningar för försvaret och säkerhetspolitiken för att möjliggöra en analys via den rationella modellen. Likväl är politiska aktörer, politiska målsättningar och förhandlingsdokument särskilt intressant källmaterial för att analysera förhandlingsmodellen.

### 3.2.1 Operationalisering av Rationella modellen

Rationella hypotesen; Beslutet att avveckla P18 Gotland var baserat på en balans mellan kostnad, aktuell hotbild och önskad militär förmåga.

För att kunna svara på den ställda rationella hypotesen har jag anpassat Allison's frågor i den rationella analysmodellen till följande:

- Mål: Vad var målsättningen med beslutet att lägga ner P18 Gotland och vilka problem löste detta beslut?
- Alternativ: Vilka var aktörernas handlingsalternativ om inte P 18 Gotland lades ner?
- Konsekvenser: Vilka konsekvenser bedömdes finnas inför ett sådant beslut?
- Val: Var beslutet ett rationellt val för att uppnå målsättningarna utifrån de alternativ som fanns och bedömda konsekvenser av beslutet.

I kapitel 4 tydliggörs vilka aktörerna var som låg bakom beslutet för att besvara den rationella hypotesen.

### 3.2.2 Operationalisering av Förhandlingsmodellen

Förhandlings hypotesen; Beslutet av att avveckla P 18 Gotland var ett resultat av förhandlingar och köpsläende mellan olika aktörer inom staten där egna intressen försökte främjas och framhävas.

För att kunna svara på den ställda förhandlings hypotesen har jag anpassat Allison's frågor i förhandlingsmodellen till följande:

- Vilka var aktörerna och vad var deras roller i beslutet att avveckla P 18 Gotland?
- Vad var respektive aktörs målsättning och vad var bakgrunden till det?
- Hur möttes de olika aktörerna för att förhandla och fatta beslut?

I kapitel 4 tydliggörs vilka aktörerna var samt deras ståndpunkt till beslutet för att besvara förhandlings hypotesen.

## 3.3 Material och källkritik

Källmaterialet utgörs primärt av offentliga dokument rörande Försvarsbeslut 2004, förarbeten till denna i form av propositioner, försvarsberedningsrapporter, betänkanden mm. Dessa officiella dokument bedöms inte ha några brister gällande dess äkthet, oberoende, samtidighet och tendens (Esaiasson m.fl. 2017 s. 288). För att identifiera enskilda aktörer och ståndpunkter har dokument från den politiska debatten inhämtats så som valmanifest, partiprogram mm.

Sekundärmaterial från rapporter om försvarsomställningen under den aktuella perioden används som komplettering till primärmaterialen då äktheten och oberoende bedöms som hög (Esaiasson m.fl. 2017 s. 288). Andra sekundärmaterial har även nyttjats i syfte att stödja tolkningar från officiella dokument. Oberoende och samtidighet i materialet har särskilt beaktats (Esaiasson m.fl. 2017 s. 288).

### 3.4 Validitet

Då studien är en kvalitativ och inte kvantitativ undersökning bedömer jag att validiteten är mer svårbedömd. Genom att jag har operationaliserat den teoretiska definitionen och operationella indikatorer bör en överensstämmelse uppnås som mäter det som studien avser mäta (Esaiasson m.fl. 2017 s. 58).

I min studie har därför både primär- och sekundärmaterial valts utifrån dess trovärdighet och dess relevans i syfte att höja validiteten.

## 4 Empiri

För att besvara den rationella hypotesen och förhandlings hypotesen behöver de aktörer som låg bakom besluten tydliggöras. Även andra intressenter som bedömts påverka processen lyfts upp i detta kapitel. Inledningsvis redogörs de olika aktörerna och intressenterna i detta kapitel, därefter besvaras frågorna enligt analysmodellerna och resultatet sammanfattas och summeras i kapitel 5.

### 4.1 Försvarsberedningen

Försvarsberedningen är ett forum mellan regeringen och representanter för de politiska partierna i riksdagen. Försvarsberedningen består utav ledamöter från de politiska partierna, sakkunniga och experter (Regeringen.se 2021).

Anvisningar för Försvarsberedningens fortsatta arbete:

*”Den 12 maj 1999 beslutade regeringen att den parlamentariskt sammansatta Försvarsberedningen fortsatt ska svara för samråd mellan regeringen och riksdagspartierna om den långsiktiga inriktningen av försvars- och säkerhetspolitiken. Försvarsberedningen ska följa den säkerhetspolitiska utvecklingen i omvärlden och inför regeringens förslag till riksdagen i viktigare långsiktiga försvars- och säkerhetspolitiska frågor redovisa sin syn på dessa. Regeringen bemyndigade samtidigt chefen för Försvarsdepartementet att efter hand lämna närmare anvisningar för Försvarsberedningens arbete. ”*

*(utdrag ur protokoll 2007-11-30 Fö2007/2674/BER)*

En gemensam faktor för de båda hypoteserna är hur omvärldsbilden, främst i norra Europa och Sveriges närområde, bedömdes under perioden 2001-2004. I syfte att få bättre förståelse för hur tankegångarna var bland beslutsfattarna redovisas summeringar från tre rapporter, *Säkrare grannskap – osäker värld* (Ds 2003:8), *Vårt militära försvar – vilja och vägval* (Ds 2003:34) och *Försvar för en ny tid* (Ds 2004:30), som försvarsberedningen genomförde innan och inför försvarsbeslut 2004. De avvikelser olika ledamöter lämnat i rapporterna som nämnvärt berör omvärldsbedömningen eller kommande ekonomiska anslag lyfts särskilt upp.

Statsråd och chefen för Försvarsdepartementet under den perioden var Leni Björklund (S). Arbetet i Försvarsberedningen leddes av riksdagsledamoten Håkan Juholt (S). Övriga ledamöter i beredningen, var riksdagsledamoten Tone

Tingsgård (S), riksdagsledamoten Gunnar Hökmark (M), f.d. riksdagsledamoten Lennart Rhodin (FP), f.d. riksdagsledamoten Åke Carnerö (KD) som ersattes av riksdagsledamoten Else-Marie Lindgren (KD) från 24 april 2003, riksdagsledamoten Berit Jóhannesson (V), f.d. riksdagsledamoten Anders Svärd (C) och f.d. riksdagsledamoten Annika Nordgren Christensen (MP) (Ds 2003:8, s 18, Ds 2003:34, s 8, Ds 2004:30, s 8).

Försvarsberedningens redovisningar byggde på omfattande underlag från olika källor, särskilda redovisningar och diskussioner med företrädare ur Regeringskansliet, försvarsmyndigheter samt företrädare för ett antal länder i samband med utlandsbesök (Ds 2004:30, s 8).

#### 4.1.1 Säkrare grannskap – osäker värld

Rapporten utvärderar händelseutvecklingen på det säkerhetspolitiska området från år 2001-2003. Slutsatser för svensk säkerhetspolitik sker i huvudsak mot bakgrund av EU och Natos utvidgning, utvecklingen i Ryssland mm. (Regeringen.se 2021)

I rapporten framhävs det att den säkerhetspolitiska situationen i Sveriges närområde förbättrats i grunden genom att de baltiska staterna bjudits in att bli medlemmar i EU och Nato. De baltiska staterna var inte längre en säkerhetspolitisk gråzon vilket i grunden förändrade den strategiska situationen i närområdet. Utvecklade och fördjupade relationer mellan Ryssland, USA, EU och Nato var också en stor orsak till den förbättrade situationen. Förutom att östersjöländerna var på väg i en ny säkerhetspolitisk riktning framhålls också i rapporten en ny integrerad europeisk samarbetsordning. Ett allvarligt säkerhetshot mot en enskild stat sågs som mycket osannolikt och ett sådant hot skulle inte bara påverka ett enskilt land utan även resterande europeiska länder i närområdet. Förutsättningarna att gemensamt möta hot i närområdet hade förbättrats i och med att samtliga länder runt Östersjön nu var delaktiga i utformningen av EU:s politik med Ryssland som en nära partner. Detta var ett stort steg mot fred, säkerhet och ekonomisk utveckling i regionen vilket i sin tur ökade säkerheten för Sverige. Försvarsberedningen rekommenderade i rapporten att Östersjöområdet skulle ges fortsatt hög prioritet i syfte att möjliggöra möjligheten att gemensamt möta en vidgad hotbild (Ds 2003:8, s 16-17).

I rapporten bedöms Ryssland förutsägbarhet gällande deras agerande i säkerhetspolitiska och försvarspolitiska frågor ha ökat i takt med att landet har stabiliserats. Ryssland hade en tydlig uttalad utrikespolitik vars mål var att främja ekonomisk utveckling för landet. Utrikespolitiken präglades av förbättrade bilaterala relationer med USA, andra europeiska länder och ett utvecklat samarbete med EU och Nato. I det nyskapta Nato-Ryssland rådet samarbetade Ryssland på lika villkor med andra Nato länder gällande olika säkerhetsfrågor. En viss osäkerhet påtalades gällande Rysslands utveckling som rättsstat samt förutsättningarna för ekonomisk utveckling. Rysslands reformering och omställning från sovjetisk massarmé till en modern armé gick långsamt. De konventionella stridskrafternas förmåga var begränsad i alla riktningar och



bedömningen var att Ryssland, åtminstone på 10 års sikt, hade en mycket begränsad konventionell förmåga att genomföra större militära operationer. Bristande förmåga att omsätta ny teknik i operativa förmågor samtidigt som landet redan låg efter i den tekniska utvecklingen var bidragande orsaker till bedömningen (Ds 2003:8, s 17-18).

*”Sveriges säkerhetspolitik syftar till att bevara fred och självständighet för vårt land, bidra till stabilitet och säkerhet i vårt närområde, samt stärka internationell fred och säkerhet.”*

(Utdrag ur Ds 2003:8, s 26)

Sveriges säkerhetspolitiska linje beskrivs enligt ovan. Hot skulle bäst avvärjas genom samverkan och gemenskap med andra länder, FN och EU. Genom solidarisk gemenskap skulle krig förhindras i Europa. Försvarsberedningen lyfte fram tre slutsatser i rapporten avseende hotet om väpnat, angrepp, Sveriges bidrag till fred och säkerhet i omvärlden samt behovet att minska samhällets sårbarhet. Ett militärt väpnat angrepp från en annan stat mot Sverige ansågs som osannolikt inom en tioårsperiod. Bedömningsgrunderna var avsaknad av politiska incitament, Rysslands begränsade operativa förmåga och utvecklingen av denna samt det fördjupade säkerhetssamarbetet i närområdet. Hot mot freden och Sveriges säkerhet skulle avvärjas gemensamt och i samverkan med andra länder. Omfattningen av Sveriges bidrag till fredsfrämjande och militärt fredsframtvängande insatser, både inom och utanför Europa, skulle därför öka. Försvarsmaktens förmåga till väpnad strid både nationellt och internationellt skulle utvecklas. Terroristattacken i USA 11 september 2001 påvisade hur sårbart det moderna samhället var mot sådana hot. Ett fördjupat samarbete med andra länder, FN, EU och Nato förordades i syfte att möta den nya sortens hotbild (Ds 2003:8, s 26-28).

Sammanfattningsvis bedömde Försvarsberedningen att det fanns anledning att se över Försvarsmaktens försvarsförmåga och grundberedskap och skulle återkomma med en ny rapport gällande Försvarsmaktens operativa förmåga i juni 2003 (Ds 2003:8, s 32).

Ledamöterna i försvarsberedningen var inte helt ense om innehållet i den slutgiltiga rapporten där fem bilagor med avvikande uppfattning från fem ledamöter lades till. Utav dessa fem bilagor var det Moderaten Gunnar Hökmark som hade avvikande uppfattning gällande rapportens bedömning angående hotbilden från Ryssland.

Gunnar Hökmark motsatte sig formuleringen att Försvarsberedningen uteslöt all form av väpnat angrepp mot Sverige från annan stat. Formuleringen var historielös och förutsatte att Ryssland skulle fortsätta med sin utveckling i rätt riktning. Ett större angrepp mot Sverige enskilt utan att andra länder också angreps var inte sannolikt. Detta gjorde å andra sidan att om andra länder i Sveriges närhet skulle bli angripet skulle detta även beröra Sverige. Att med bakgrund av den bedömningen ta bort kravet på anpassningsförmåga under den kommande tioårsperioden ansåg Gunnar Hökmark var fel. Gunnar Hökmark

menade att Sverige var på väg att utforma en försvarspolitik utan att ha militär förmåga att möta hot och angrepp mot Sverige och bara fokusera på att utföra internationella insatser i andra delar av världen (Ds 2003:8, s 322-324).

#### 4.1.2 Vårt militära försvar – vilja och vägval

Denna rapport redovisar en samlad bedömning och slutsatser för svensk säkerhet- och försvarspolitik. Rapporten fokuserar på det militära försvarets framtida utformning och utgör som underlag inför försvarsbeslut 2004 (Regeringen.se 2021).

Försvarsberedningen återkopplar i inledningen på denna rapport de tre slutsatser som rapporten ”Säkrare grannskap – osäker omvärld” beskriver avseende hot om väpnat angrepp, Sveriges bidrag till fred och säkerhet i omvärlden och behovet att minska samhällets sårbarheter (Ds 2003:34, s 11).

Efter att rapporten ”Säkrare grannskap – osäker omvärld” (Ds 2003:8) publicerades 4 mars 2003 hade en USA-ledd koalition av stater avlägsnat Saddam Hussein från makten i Irak. Försvarsberedningen bedömde att det var för tidigt i rapporten att dra slutsatser från vad Irak kriget innebar i det långa perspektivet. I rapporten konstaterades det att Irak kriget fördes utan beslut från FN och därigenom i strid mot FN-stadgans våldsförbud. Sverige var starkt kritiskt till de länder som deltog i den USA-ledda koalitionen. Den främsta kritiken var att risken för den FN ledda globala säkerhetsordningen hade rubbats och att ge andra stater anledning att bryta mot FN:s stadgar. Någon anledning till förändring i den föreslagna svenska säkerhetspolitiska linjen förelåg dock inte och Försvarsberedningen såg ingen anledning att ändra på gällande beskrivning och instämde i slutsatserna (Ds 2003:34, s 23, 25).

Försvarsberedningen såg dock fortsatt ett behov utav att se över Försvarsmaktens försvarsförmåga och grundberedskap. Regeringens förslag om att dåvarande insatsorganisations beredskap skulle differentieras förordades. Syftet var att förbättra möjligheten att lösa nationella som internationella uppgifter och öka den omedelbara insatsförmågan samtidigt som beredskapen för stora delar av Försvarsmaktens förband kunde sänkas. Vid en differentiering av det militära försvaret skulle de förband som prioriterades för det nationella försvaret ha omedelbar förmåga upp till 10 dagar. De förband som var avsedda för internationell tjänst skulle ha upp till 30 respektive 90 dagar. Därmed skapades en beredskap över tiden som säkerställde att det nationella försvaret hade rätt nivå på försvarsförmågan och handlingsfrihet på beredskapssatta förband vid ett förändrat omvärldsläge. Försvarsberedningen förutsåg i rapporten att kraven på förmåga både nationellt och internationellt skulle få stora konsekvenser för dåvarande militära grundorganisation (Ds 2003:34, s 31, 46).

I rapporten beskriver Försvarsberedningen närmare sin syn på kraven på förmåga i olika tidsperspektiv. Anpassningsprincipen som introducerades med 1996 års försvarsbeslut hade inte gett avsedd verkan och det krävdes ett nytt förhållningssätt. Det nationella försvaret skulle fortsatt ha förmåga att upptäcka och avvisa kränkningar och hantera incidenter på Sveriges territorium. Synen på

att det bedömdes osannolikt att Sverige inom en tioårsperiod skulle utsättas för ett väpnat angrepp från annan stat hade inte förändrats. Förmågan att möta, bekämpa och avvisa intrång på svenskt territorium skulle dock finnas och svenska fartyg och svenska luftfartyg på och över svenskt territorium skulle kunna skyddas. Den internationella förmågan skulle prioriteras och svenskt deltagande i fredsfrämjande till fredsframtvingande insatser skulle öka. Försvarsberedningen bedömde att internationella insatser ställde lika stora krav på kvalitet och tillgänglighet som nationella försvaret och därmed skulle strävan vara att använda samma förband nationellt som internationellt (Ds 2003:34, s 47-49).

Försvarsberedningen konstaterade i rapporten behovet av en nationell säkerhetsstrategi för att få en helhetssyn som täckte hela skalan från fred, kris och krig. En sådan nationell säkerhetsstrategi skulle innebära att hela hotskalan skulle beaktas i säkerhets- och beredskapsplaneringen och att samhällets samlade resurser skulle användas på bästa möjliga sätt. Försvarsberedningen skulle återkomma i en kommande rapport gällande den nationella säkerhetsstrategin och påtalade att de finansiella styrinstrumenten skulle relateras till den nya utformningen (Ds 2003:34, s 51-53).

Det militära försvaret finansieras i dess helhet inom utgiftsområde 6 där även Totalförsvaret och Skydd och beredskap mot olyckor ingår. Riksdagens beslut 1999 för ekonomiska ramar inom utgiftsområde 6 innebar en årlig minskning med 4 miljarder kronor för perioden 2002-2004. Samtidigt hade de internationella insatserna inneburit betydande utgiftsökningar vilket löstes via en anslagskredit som Försvarsmakten hade utöver redan tilldelat anslag. Försvarsberedningen påtalade vikten av att den framtida utformningen av totalförsvaret noggrant skulle vara avvägt mot de resurser som ställdes till förfogande och mot den nya övergripande nationella säkerhetsstrategin. Beredningen ansåg det rimligt att alternativen för utgiftsområdet skulle vara oförändrad ram, en ökning samt minskning med 3 miljarder kronor alternativt en minskning med 6 miljarder kronor. En gemensam försvarspolitisk inriktning skulle gälla oavsett ekonomisk nivå. De ekonomiska nivåerna för det nationella försvaret förespråkades en lägsta ambitionsnivå och för internationell insatser en högre nivå än dåvarande. Omfattande reduceringar i personalvolym och i verksamhet skulle eftersträvas. En minskning av antalet verksamhetsställen och därmed även reduceringar i materielbehovet borde genomföras. Innan slutlig ställning skulle tas till vilka ekonomiska nivåer och reduceringar som skulle genomföras krävdes det ytterligare utredningsarbete. Försvarsberedningen föreslog slutligen i rapporten att Försvarsmakten skulle ges i uppdrag att närmare redovisa omfattningen i dåvarande obalans och vilka åtgärder som behöver vidtas i verksamhet, organisation, personal och materielförsörjningen. Försvarsberedningen skulle återkomma i nästa rapport våren 2004 angående ekonomin och utgiftsområde 6 i dess helhet (Ds 2003:34, s 53-56).

Även i denna rapport var ledamöterna inte helt ense och därav tillkom det fyra bilagor med avvikande uppfattning av fyra stycken ledamöter. Moderaten Gunnar Hökmark var den ledamoten som återigen motsatte sig formuleringen att Försvarsberedningen uteslöt all form av väpnat angrepp mot Sverige från annan stat. Han tryckte återigen på att bedömningen var en ohistorisk slutsats som

byggde på att Rysslands dåvarande utveckling skulle fortsätta. Kritik mot Försvarsberedningens motvilja att ta upp frågan om Nato medlemskap framfördes samt att finansieringen av internationella insatser urholkade Försvarsmaktens förmåga. Gunnar Hökmark menade att Sverige i praktiken hade två försvarsmakter. Den ena hanterade internationella insatser och den andra det nationella försvaret. Finansieringen för internationella insatser togs ur Försvarsmaktens anslag för förbandsutbildning och materielförsörjning vilket försvårade omvandlingen av Försvarsmakten. Vidare tyckte Gunnar Hökmark att Försvarsberedningen borde beskriva mer vilka grundläggande förmågor Försvarsmakten skulle ha för att lösa uppgifter inom de angivna ekonomiska ramar som skulle utredas (Ds 2003:34, s 91-94).

#### 4.1.3 Försvar för en ny tid

I denna rapport ger Försvarsberedningen förslag på en modifierad inriktning av den redan beslutade reformeringen av försvaret. Försvarets uppgifter hade redan ändrats i grunden. Rapporten beskriver den politiska ambition och inriktning för fortsatt underlagsarbete inför Regeringens proposition och Riksdagens slutgiltiga ställningstagande (Regeringen.se 2021).

Försvarsberedningen hänvisar i rapporten till budgetunderlag för 2005 (BU05 HKV 23383:62995, 2004-02-27) som Försvarsmakten redovisade för Försvarsberedningen 27 februari 2004. Försvarsberedningen bedömde att den säkerhetspolitiska utvecklingen i Sveriges närområde var fortsatt positiv och kännetecknas av en ökande integration länder emellan. Rysslands inrikespolitiska utveckling kännetecknas av politisk stabilitet och bedömningen var att deras utrikespolitiska inriktning var orienterat mot USA och Västeuropa med utrikeshandeln som hög prioritet. Sverige strävade fortsatt efter ett fördjupat samarbete med Ryssland, både bilateralt och regionalt. Försvarsberedningen kvarstod i sin uppfattning att ett enskilt militärt angrepp mot Sverige från en annan stat var osannolikt under överskådlig tid (minst tio år). De övergripande tre slutsatserna som redovisades i rapporten *Säkrare grannskap – osäker värld* (Ds 2003:8) avseende hotet om väpnat angrepp, Sveriges bidrag till fred och säkerhet i omvärlden samt behovet av att minska samhällets sårbarhet var gällande (Ds 2004:30, s 37-40).

Det konkreta målet för Försvarsmaktens verksamhet både på kort och medellång sikt var att skapa användbara och tillgängliga insatsförband. Förmågan att genomföra insatser, främst internationella, både på kort och lång sikt bedömdes påverka Försvarsmaktens verksamhet mest. Försvarsmaktens förslag på ny insatsorganisation var förenklat en halvering av dåvarande insatsorganisation. Åtta mekaniserade bataljoner, i varierande materiellt innehåll, nio stridsfartyg, fyra stridsflygdivisioner, tre insatsledning, en central ledning samt ett antal underrättelseförband, understödsförband och logistikförband var Försvarsmaktens bedömning att de kunde upprätthålla. Utifrån Försvarsmaktens inlämnade rapport (BU05) ställde sig beredningen dock kritiskt till att samtliga förbandstyper, förutom de nationella styrkorna, skulle kvarstå i sin helhet trots kraftiga

reduktioner i kvantitet. Försvärsberedningen föreslog att behovet av de förbandstyper som främst var framtagna för invasionsförsvaret skulle, utifrån det ekonomiska läget, prövas och bortprioriteras (Ds 2004:30, s 79-83). Färre förband i insatsorganisationen skulle innebära mindre behov av etablissemang (regementen) i grundorganisationen. Försvärsberedningen bedömde vidare att den en gång viktiga, av militärt operativa skäl, territoriala täckningen av förband inte längre var möjlig och nödvändig (Ds 2004:30, s 21). Marinen och flygvapnets insatsorganisationer överensstämde redan, till stor del, med grundorganisationen p.g.a. de senaste årens professionalisering. Armén och amfibiekåren hade däremot till stor del kvar invasionsförsvarets "utbildningsfabriker" sett till det begränsade behovet av soldater och sjömän. Vidare bedömde beredningen att de grundorganisationer som skulle vara kvar skulle vara lokaliserade där goda övnings- och utbildningsförutsättningar kunde skapas (Ds 2004:30, s 79-83).

Vidare i rapporten pekar Försvärsberedningen ut de områden där ambitionerna borde minskas alternativt höjas och skulle utgöra beslutsunderlag inför regeringens proposition och riksdagens slutgiltiga ställningsantagande. Besparingarna inriktades främst mot materiel och utvecklingskostnader, försvarssektorns ledning och förvaltning, stödverksamhet och militärdistriktsorganisationen. Försvärsberedningen bedömde att ekonomin för utgiftsområde 6 borde minska med 3 miljarder kronor årligen. Detta skulle åstadkommas genom en omstrukturering och reducering av verksamhet vid de totalförsvärs gemensamma myndigheterna, reducering av Försvärs maktens centrala ledning och reduktion av den regionala territoriella verksamheten, försvärsplaneringen och hemvärnsutbildningen m.m. Dessa riktade besparingar skulle uppgå till 2 miljarder kronor. Utöver detta skulle Försvärs maktens få i uppdrag att utreda hur ytterligare 1 miljard kronor skulle sparas in. I den kommande omstruktureringen skulle grundorganisationen utformas utifrån de krav insatsorganisationen ställde och inte tvärtom. De ingångsvärden Försvärs maktens skulle få var:

- Reducering i antalet insatsförband för att möjliggöra prioriteringar. Insatsorganisationens utformning och beredskap skulle differentieras utifrån kraven på operativ förmåga.
- Avveckling av insatsförband skulle ske omgående (2005) och förnyade övervägande om avveckling av hela förbandstyper skulle genomföras.
- Utbildningsförbanden i grundorganisationen skulle reduceras och kopplas till kraven på insatsförmåga.
- Förändringar och avveckling inom personalområdet skulle genomföras, enligt Försvärsberedningens angivelser. Strävan var att de sammanlagda personalkostnadernas andel av förbandsverksamheten skulle minska.
- Förändringar och avveckling inom materielområdet skulle genomföras enligt Försvärsberedningens angivelser. Inriktningen var att kostnaderna för

materielanskaffning och utveckling sänks till förmån för att finansiera ökningen av kostnaderna för internationella insatser.

- Rationalisering och besparingar inom logistik och stödverksamhet med tillhörande avveckling av FMLOG mm (Ds 2004:30, s 26-28).

Reduceringarna skulle ske stegvis från 2005 och vara fullt genomförda i slutet av 2007. Försvarsberedningen avslutade sammanfattningsvis rapporten med att det bedömdes möjligt och realistiskt att besparings- och rationalitetsåtgärder kunde genomföras samtidigt som ambitionen ökades. Särskilt inom det internationella området med internationella insatser. Ytterligare besparingar och rationaliseringar bedömdes som möjliga beroende på omvärldsutvecklingen och Sveriges politiska ambitioner (Ds 2004:30, s 28).

Fyra bilagor med avvikande uppfattning från fyra ledamöter lades till rapporten. Moderaten Gunnar Hökmark menade att beredningen redan från början varit fixerad vid en minskning av anslagen oavsett vad beredningen kom fram till. En minskning av anslagen med tre miljarder kronor samtidigt som ambitionerna för den internationella förmågan skulle höjas gick helt enkelt inte ihop. Försvarsmaktens redovisade underlag som, enligt Gunnar Hökmark, innebar en avveckling av allt vad territorialförband innebar, undantaget Hemvärnet, och baserades på den underfinansiering från redan innevarande försvarsbeslut och budgetpolitiska uppgörelser. Den tydliga ambitionshöjningen gällande Försvarsmaktens insatsförmåga följdes helt enkelt inte upp med samma ambitionsnivå i anslagen (Ds 2004:30, s 159-164).

Folkpartisten Lennart Rhodin påtalade i sin redogörelse att Försvarsmakten var underfinansierad redan vid försvarsbeslut 2000. Kommande försvarsbeslut fick inte undergrävas med överskattade besparingar och underskattade kostnader. Lennart Rhodin menade att majoriteten i Försvarsberedningen uppenbart redan var inställda på att 3 miljarder kronor skulle sparas oavsett. Lennart Rhodin redovisade vidare att Folkpartiet stod bakom den ökade ambitionen till internationella insatser samt det svenska bidraget till den snabbinsatsförmåga som nu utvecklades inom EU och Nato. Med bakgrund av det underlag som Försvarsberedningen hade, och de förslag som majoriteten hade, bedömde Lennart Rhodin att det inte var seriöst att tro på några minskningar i anslagen för perioden 2005-2007. Vidare förordade Lennart Rhodin att en kraftig reduktion i antalet soldater som grundutbildades skulle skapa utrymme för sänkta kostnader (Ds 2004:30, s 167-175).

Miljöpartiets ledamot Annika Nordgren Christensen påtalade i sin redogörelse sin ståndpunkt mot att alla stridskrafter skulle kunna användas för internationell verksamhet som majoriteten i beredningen föreslog. Annika Nordgren Christensen menade att en kraftsamling på de förmågor som efterfrågades internationellt borde genomföras samt att de förmågor som var till för territoriellt försvar skulle avvecklas istället (Ds 2004:30, s 167-175).

## 4.2 Försvarsmakten

Försvarsmaktens perspektivplanering är det Försvarsmakten gör när de föreställer sig militärstrategiska trender, framtida konflikters karaktärer och insatsmiljöer 20 år in i framtiden. Slutsatserna i rapporterna kan ses som Överbefälhavarens sätt att berätta hur han ser på omvärlden och framtiden (Försvarsmakten.se 2021). Varje år lämnar Försvarsmakten även en årsredovisning och budgetunderlag till Regeringen. Där redovisas vilken verksamhet som har genomförts, vad den har kostat samt vilken verksamhet som ska genomföras de kommande åren och vad de bedöms kosta (Försvarsmakten.se, 2021).

I januari 2004 efterträdde Håkan Syrén dåvarande ÖB Johan Hederstedt. Försvarsmakten hade under ÖB Johan Hederstedts tid lämnat in Årsrapport för perspektivplaneringen 2002-2003 med målbildsinriktningar inför försvarsbeslut 2004. I rapporten redovisades slutsatser, behov av omedelbara åtgärder och övergripande riktlinjer för fortsatt arbete inför försvarsbeslut 2004 (FM 2003, Perp 7). Efter att ÖB Håkan Syrén tillträdde redovisades Försvarsmaktens budgetunderlag för år 2005 där Försvarsmakten redovisade förslag till verksamhet 2005-2007 samt inriktning 2008-2014 (FM 2004, BU05/SR).

Jag har nedan summerat dessa två rapporter i syfte att synliggöra hur Försvarsmaktens ledning planerade att uppnå nya målsättningar inför Försvarsbeslut 2004. Endast planen för alternativet minus 3 miljarder kronor redovisas då detta blev närmast utfallet i Försvarsbeslut 2004.

### 4.2.1 Årsrapport 2002-2003 – Perspektivplanering 7

Den sammantagna bedömningen i rapporten var att Ryssland inom överskådlig tid hade mycket begränsad förmåga att utgöra ett hot mot något västerländskt land. På lång sikt kunde det dock inte uteslutas att Ryssland kunde få en negativ förändring vilket kunde påverka närområdets säkerhet och stabilitet. Den hotbild som växte fram bedömdes vara en gemensam hotbild mot hela västvärlden och det främsta hotet ansågs komma från icke statliga aktörer i form av olika terroristhandlingar. Ett internationellt engagemang ansågs väsentligt för att minska de gemensamma hoten (FM 2003, Perp 7, bil 1, s 26-29).

Därmed ifrågasattes även Rysslands roll som referenspunkt för utformningen av Försvarsmakten. Försvarsmaktens bidrag till internationell fred och säkerhet hade över tiden växt fram, i takt med omvärldsutvecklingen, och bedömdes bli Försvarsmaktens viktigaste uppgift i närtid. Så länge Försvarsmakten bibehöll en förmåga till väpnad strid fanns det förutsättningar att återgå till försvar av Sverige mot ett väpnat angrepp om överraskande händelseutvecklingar skulle ske (FM 2003, Perp 7, bil 1, s 36-37, s 42-43).

Försvarsmaktens grundorganisation och insatsorganisation behövde därmed anpassas och förnyas mot nya hot och förmåge krav. Högre beredskap och tillgänglighet på insatsförbanden skulle öka handlingsfriheten med dem.

Förbanden skulle vara så flexibelt utformade att de kunde lösa uppgifter både nationellt och internationellt (FM 2003, Perp 7, bil 1, s 48-49).

I perspektivplaneringens fortsatta arbete togs det fram målbilder till olika grundorganisationer där alternativa organisations- och utbildningsprinciper belystes. Av dessa målbilder förordade Försvarmakten målbildsinriktning Z som innebar stärkt internationell insatsförmåga i närtid kombinerad med långsiktig nationell kompetens och utvecklingsförmåga. Inriktningen förutsatte i det korta perspektivet en låg hotbild i närområdet där den internationella ambitionsnivån kunde höjas. I det långa perspektivet kunde det inte uteslutas att en negativ trend kunde uppstå i närområdet vilket innebar att Sverige behövde upprätthålla en kompetens och utvecklingsförmåga till en möjlig allvarligare hotbild. Därmed föreslog Försvarmakten att fortsatt arbetet skulle inriktas mot målbildsinriktning Z samt en fortsatt utveckling mot ny struktur och indelning (FM 2003, Perp 7, bil 1, s 120-122).

Särskilt intressant som Försvarmakten lyfte fram i slutet på rapporten var att om utvecklingspotentialen för att möta framtida hot, mot bakgrunden av Försvarmaktens dåvarande tillstånd, skulle upprätthållas såg Försvarmakten inga möjligheter att reducera försvarsanslaget såsom framgick i budgetunderlaget 2004 (FM 2003, Perp 7, bil 1, s 123).

#### 4.2.2 Försvarmaktens budgetunderlag 2005

I budgetunderlaget redovisades fyra stycken alternativ till utformning av den framtida Försvarmakten. Förslagen för nivåerna plus 6 miljarder och plus 3 miljarder redovisades överskådligt och förslagen för oförändrad och minus 3 miljarder redovisades mer detaljerat. Samtliga alternativ innebar organisationsförändringar och flyttning av verksamhet till ett mindre antal grundutbildningsplattformar (FM 2004, BU05/SR, s 20-22).

I bilaga 2 till Försvarmaktens budgetunderlag 2005 redovisades planeringsalternativet minus 3 miljarder kronor (FM 2004, BU05/SR, bil 2). Den internationella förmågan skulle ges fortsatt hög prioritet. Den nationella förmågan skulle över tiden upprätthållas där resurser kontinuerligt skulle avdelas för utveckling av kompetens och förmåga att möta nya krav och behov på längre sikt. (FM 2004, BU05/SR, bil 2, s 7-8).

Utifrån Försvarmaktens huvuduppgifter redovisades konsekvenser kopplade mot alternativet minus 3 miljarder kronor. Jag har valt att redovisa en summering av dessa konsekvenser i syfte att visa omfattningen då redovisningen annars hade blivit för omfattande. Försvarmakten påtalade att kapaciteten för att hävda den territoriella integriteten reducerades och beredskapen anpassades efter den positiva utvecklingen i närområdet och rådande omvärldsläge. Genom att antalet förband reduceras skulle förmågan att möta uppkommen kris mötas genom huvuddelen av de förband som var avsedda för internationella operationer. I gällande planeringsalternativ var detta en förutsättning att dessa förband även skulle nyttjas för nationella behov. Förmågan att möta begränsade militära operationer reducerades inledningsvis i och med att ett stort antal förband



avvecklades av ekonomiska skäl. Detta innebar tydliga begränsningar i Försvarmaktens förmåga att verka på flera platser och över ytan. De kvarvarande förbanden skulle upprätthålla förmågan att genomföra sammansatt verksamhet på taktisk nivå. Försvarmaktens förutsättningar att i framtiden möta mer omfattande operationer, var redan begränsade, i och med de omfattande reduceringarna i insats- och grundorganisationen från dåvarande försvarsbeslutsperiod, och Försvarmakten tryckte på att flera moderna förband skulle avvecklas i planeringsalternativet på grund av ekonomin. Förband som skulle kunna vara nytta för framtiden (FM 2004, BU05/SR, bil 2, s 9-19).

Som en del i Försvarmaktens långsiktiga utvecklingsverksamhet skapades en funktionsplan som skulle omfatta nutidsperspektivet till perspektivplaneringens idébilder. ÖB fastställde därmed att det var tio stycken funktioner som skulle gälla. En utav dessa funktioner var verkan mot markmål (FM 2004, BU05/SR, bil 2, s 21). Funktionen omfattade de åtgärder stridskrafterna vidtog för att begränsa en motståndares möjlighet att utnyttja markarenan och samtidigt möjliggöra att markarenan kunde nyttjas för egna syften och behov. Dimensionerande materiel för förbanden skulle ha en sådan volym att den långsiktiga driften optimerades. Detta innebar att de mekaniserade bataljonerna med stridsvagn 121 och pansarbandvagnar samt markstridsbataljonerna skulle avvecklas. Två bataljoner med stridsvagn 122 och stridsfordon 90 skulle bibehållas i avvaktan på Försvarsbeslut 2004 där personalförsörjningssystemet och storleken på insatsorganisationen skulle beslutas. Vidare skulle två av dåvarande fyra bataljoner med stridsfordon 90 moderniseras och två nya lätta mekaniserade bataljoner med ny fordonstyp bildas. (FM 2004, BU05/SR, bil 2, s 27-28). Inom samtliga funktioner planerades det avveckling av förband till förmån för utveckling av befintliga eller nya.

Utvecklingen för den nya grundorganisationen var större integrerade garnisoner på färre platser. Detta innebar att ett antal orter skulle komma att lämnas helt eller delvis. För de orter som skulle få utökad militär verksamhet var det väsentligt att miljöfrågor, personalförsörjning samt investeringar särskilt beaktades där miljöfrågan hade en särskild ställning eftersom Försvarmakten inte kunde styra över denna. Förslaget för utformningen av grundorganisation 2008 var att utbildning av de mekaniserade bataljonerna, säkerhetsbataljonerna jägar- och specialförbanden skulle behöva fem stycken utbildningsförband. I detta var det även inkluderat utbildningskapacitet, internationell utbildning och statsceremoniell verksamhet. För att säkerställa kompetens att uppträda i subarktisk miljö skulle ett utav förbanden vara förlagda i norra Sverige. Vidare skulle ett förband vara förlagt i marin miljö för att säkerställa utbildning av de marina elementen till säkerhetsbataljonerna. Utöver dessa förband skulle luftvärns-, ingenjör-, lednings-, logistik- och helikopterförband utbildas på var sitt utbildningsförband. Amfibieförbandet skulle också begränsas till ett utbildningsförband och flottan till en huvudbas och en sidobas. Vidare skulle flygförbanden utbildas på tre stycken flygflottiljer och officersutbildningen begränsas till en Militärhögskola. Förmågan och kompetensen att genomföra väpnat strid i urban och subarktisk miljö gavs hög prioritet (FM 2004, BU05/SR, bil 2, s 40-42).

Försvarsmaktens förslag på ny utformning av grundorganisation 2008 innebar att tre utbildningsförband skulle utbilda mekaniserade bataljoner varav ett skulle vara förlagt i norra Sverige. Därmed återstod två stycken utbildningsförband som skulle fördelas över landet.

### 4.3 Regeringen

Sveriges regering 2004 var en Socialdemokratisk minoritetsregering. Göran Persson var statsminister och Leni Björklund försvarsminister. Då de borgerliga partierna hade ingått i en allians var Socialdemokraterna beroende av att samarbeta med Miljöpartiet och Vänsterpartiet för att få igenom sin politik.

Försvarsbeslut 2004 byggdes upp av två propositioner, 2004/05:5 *Vårt framtida försvar* och 2004/05:43 *Försvarsmaktens grundorganisation*, som beslutades av Riksdagen 16 december 2004. Underlaget till propositionerna var till stor del de 3 rapporter som Försvarsberedningen inlämnat samt Försvarsmaktens redovisningar från perspektivplaneringen och budgetunderlaget samt regeringens politiska målsättningar där ekonomin var i stort fokus.

Regeringen hade även utsett en särskild arbetsgrupp (Ag GRO) att inkomma med förslag till Försvarsmaktens grundorganisation. Arbetsgruppen besökte i stort sett alla av Försvarsmaktens organisationsenheter där enheterna fick möjlighet att redovisa förhållanden och utvecklingsmöjligheter. Arbetsunderlaget låg sedan som grund för regeringens ställningstagande (Prop 2004/05/43, s 4). Ag GRO:s arbetsunderlag, Fö 2003-2021, lämnades in till regeringskansliet 23 september 2004 och var en sammanfattande rapport på 65 sidor. Rapporten beskriver att P 18 Gotland har närhet till skjutfält för utbildning men saknar stridsvagnsutbildning som togs bort i Försvarsbeslut 2000, pga. kostnads- och underhållsskäl. I rapporten rekommenderar Ag GRO att P 4 Skaraborgs regemente ska vara kvar pga. dess goda övnings- och träningsmöjligheter samt att Markstridsskolan är placerat där. Vidare bedömde arbetsgruppen att P 7 Södra skånska regementet var det förband som skulle vara kvar pga. dess goda övningsbetingelser, låga driftkostnader och var lämplig utbildningsplattform för den nya inriktningen mot internationell verksamhet (Hdl 2021, intervju).

Försvarsbeslut 2004 innebar att den ekonomiska ramen för utgiftsområde 6 skulle minskas stegvis för att vid utgången av 2007 vara minus 3 miljarder kronor. Den fortsatta reformen från ett invasionsförsvar till ett insatsförsvar skulle fortsätta och en ny utformning av Försvarsmaktens grundorganisation skulle genomföras där ett stort antal organisationsenheter skulle läggas ner. Den omvärldsbedömning, som Försvarsberedningen och Försvarsmakten redogjort för, visade att den säkerhetspolitiska situationen i närområdet var fortsatt positiv. Ett enskilt militärt angrepp mot Sverige från en annan stat var osannolikt under överskådlig tid (minst tio år). Sveriges förmåga skulle därmed stärkas till att medverka i internationellt arbete och krishantering i syfte att stärka säkerheten för Sverige, EU och omvärlden (Prop 2004/05:5, s 1-2).

Försvarsbeslut 2004 innebar att sexton stycken organisationsenheter avvecklades. Två av dem var P 10 Södermanlands regemente och P 18 Gotlands regemente. De pansarregementen som återstod var I 19 Norrbottens regemente, P 4 Skaraborgs regemente och P 7 Södra skånska regementet (Prop 2004/05:43, s 51, s 63).

## 4.4 Gotlands kommun

Med anledning av förarbetet till Försvarsbeslut 2004 beslutade Gotlands kommun att utreda de samhälleliga konsekvenserna av en eventuell nedläggning av P 18 Gotlands regemente. *Nedläggning av P18 – en konsekvensanalys av de samhälleliga effekterna 2004-03-03* var en utredning som Gotlands kommun i första hand skulle redovisa för Regeringen inför försvarsbeslutet. En sammanfattning av utredning var att en nedläggning av P 18 skulle leda till en utflyttning av ca 500 personer vilket motsvarade nära 1 % av Gotlands befolkning. Detta skulle förvärpa Gotlands redan obalanserade demografi pga. av den ålderskategori av personer som skulle flytta redan var en minoritet på ön. Kommunen räknade även med en ökad arbetslöshet till c:a 8,0 – 8, 3 %. Näringslivet skulle drabbas hårt av minskad konsumtionskraft pga. att både värnpliktiga försvann och officerare, civilt anställda samt dess familjer skulle flytta ut alternativt bli arbetslösa. Gotlands kommun skulle påverkas negativt till följd av utflyttning och en minskad skattekraft. Det gotländska samhället skulle berövas det militära och personella stöd som användes på ön vid extraordinära händelser. Eftersom Gotland låg i ett geografiskt isolerat läge fanns det inga andra alternativ till dessa resurser och därmed skulle katastrofberedskapen sänkas drastiskt. Gotlands kommun räknade med att de skulle gå miste om ca 100 miljoner kronor pga. utebliven konsumtion och de direkta inköp från Försvarsmakten som skulle upphöra (Gotlands kommun 2004, s 14-15).

I en intervju med P4 Gotland och dåvarande kommunalråd Jan Lundgren redovisades konsekvensanalysen och bakgrunden till den. Kommunalrådet påtalade dock i intervjun att det skulle vara orimligt att P 18 Gotland endast skulle vara kvar pga. regionalpolitiska skäl och att det fanns positiva aspekter som att attraktiv mark skulle frigöras om P 18 Gotland skulle läggas ner. Avslutningsvis hänvisade kommunalrådet till andra kommuner där förband lagts ner och de sett en positiv utveckling med intressen från näringslivet (P4 Gotland 2004).

Under perioden 2002-2006 var Gotlands kommun representerade av 71 ledamöter. Mandaten var fördelade enligt följande: Socialdemokraterna (28), Vänsterpartiet (8), Miljöpartiet (4), Kristdemokraterna (3), Centern (13), Folkpartiet (4) och Moderaterna (11) (Ortshistoria.se 2021).

I syfte att undvika förvirring bör det förtydligas att den 1 januari 2011 ändrade Gotlands kommun namn till Region Gotland (Gotland.se 2021).

## 4.5 Riksdagen och de politiska partierna

År 2002 var riksdagens mandat fördelat enligt följande: Socialdemokraterna (144), Vänsterpartiet (30), Miljöpartiet (17), Moderaterna (55), Centerpartiet (22), Folkpartiet (48) och Kristdemokraterna (33) (Val.se 2021). Socialdemokraterna var beroende av ett samarbete med Vänsterpartiet och Miljöpartiet då de borgerliga partierna, som var i opposition, hade ingått i en allians. Alliansens syfte var att i valet 2006 kunna gå som ett enat och trovärdigt parti med en gemensam politik (Alliansen.se 2021).

Inför Riksdagens beslut om Försvarsbeslut 2004 genomfördes det en debatt i riksdagen den 16 december 2004. Debattens fokus var i huvudsak att verksamheten i Arvidsjaur blev kvar och att detta var en kompromiss från Socialdemokraterna för att få med Vänsterpartiet på sin sida. Någon debatt om den militära närvaron på Gotland genomfördes inte. Förslagen på ekonomiska styrningen och avvecklingarna bifölls utan omröstning (Prot 2004/04:53).

## 4.6 Försvarsutskottet

Försvarsutskottet består utav 17 st ledamöter och ansvarar över områden som vilken inriktning politiken för försvaret och samhällets krisberedskap ska ha och hur det militära och civila försvaret ska arbeta. I utskottet förbereder ledamöterna riksdagens beslut och kan ses som en ”miniriksdag” där sammansättningen speglar fördelningen i riksdagen (Riksdagen.se 2021). Försvarsutskottets sammanträden sker bakom stängda dörrar och är inte offentliga. Syftet är att ge större möjligheter för partierna att uppnå överenskommelser och kompromisser.

Försvarsutskottets ordförande 2004 var Eskil Erlandsson tillhörande Centerpartiet. Resterande ledamöters tillhörighet i utskottet var Socialdemokraterna (8), Moderaterna (3), Folkpartiet (2), Kristdemokraterna (2) och Miljöpartiet (1). Regeringens propositioner inför Försvarsbeslut 2004 behandlades i försvarsutskottet, efter presentation i riksdagen, och utskottets förslag till beslut bifölls av riksdagen 16 december 2004. I försvarsutskottets betänkande uppmärksammades verksamheten i Arvidsjaur och nedläggningen av K4 vilket resulterade i att K4 som förband lades ner och att den militära närvaron i Arvidsjaur istället skulle bestå utav test- och övningsverksamhet i subarktisk miljö. Avvecklingen av resterande förband bifölls. Att den militära närvaron på Gotland skulle upphöra påtalas inte i betänkandet överhuvudtaget (2004/05:FöU5).

## 5 Analys och sammanfattning

### 5.1 Analys och resultat från rationella modellen

Rationella hypotesen; Beslutet att avveckla P18 Gotland var baserat på en balans mellan kostnad, aktuell hotbild och önskad militär förmåga.

#### 5.1.1 Vad var målsättningen med beslutet att lägga ner P18 Gotland och vilka problem löste detta beslut?

Efter Förvarsberedningens tre rapporter, *Säkrare grannskap – osäker värld* (Ds 2003:8), *Vårt militära försvar – vilja och vägval* (Ds 2003:34) och *Försvar för en ny tid* (Ds 2004:30), hade omvärldsbedömningen ändrat riktning från kalla krigets hotbild mot en positiv utveckling i närområdet. Ett militärt väpnat angrepp från en annan stat mot Sverige ansågs som osannolikt inom en tioårsperiod. Denna ändring i omvärldsbedömningen markerade ett slut på Gotlands militära strategiska betydelse och minskade därmed betydelsen av militär närvaro på ön. I Förvarsbeslut 2004 var Regeringens målsättning att minska försvarsmaktsanslaget med 3 miljarder kronor. Nedläggning av P 18 Gotland var ett delmål i att uppnå denna målsättning (Prop 2004/05:5, s 1).

#### 5.1.2 Vilka var aktörernas handlingsalternativ om inte P 18 Gotland lades ner?

Försvarsmaktens perspektivplanering (FM 2003, Perp 7) och beslutsunderlag (FM 2004, BU05/SR) redogjorde för de handlingsalternativ som fanns kopplade mot alternativet minus 3 miljarder kronor (FM 2004, BU05/SR, bil 2). Försvarsmakten förordade i sin perspektivplanering målbildsinriktning Z som innebar stärkt internationell insatsförmåga, kombinerad med långsiktig nationell kompetens, utvecklingsförmåga och en fortsatt utveckling mot ny indelning (FM 2003, Perp 7, bil 1, s 120-122). I det fortsatta beslutsunderlaget presenterades förslag på grundorganisation 2008 där bedömningen var att det skulle krävas tre utbildningsförband för att utbilda mekaniserade bataljoner. Då förmågan att genomföra väpnad strid i subarktisk miljö prioriterades innebar detta att ett utbildningsförband skulle placeras i norra Sverige och därmed återstod endast två utbildningsförband (FM 2004, BU05/SR, bil 2, s 40-42). De förband som återstod

som alternativ var P 4 Skaraborgs regemente, P 7 Södra skånska regementet, P 10 Södermanlands regemente och P 18 Gotlands regemente. De avgörande faktorerna var att utbildningsförbanden skulle vara lokaliserade där goda övnings- och utbildningsförutsättningar kunde skapas (Ds 2004:30, s 22), samt att miljöfrågan hade särskild särställning av Försvarsmakten (FM 2004, BU05/SR, bil 2, s 40).

Då Gotlands strategiska betydelse i stort sett hade försvunnit med den nya omvärldsbedömningen ställdes P 18:s geografiska placering samt övnings- och utbildningsförutsättningar mot de resterande pansarregementena vars geografiska placering var på fastlandet. I sin rapport som Ag GRO redovisade för regeringen rekommenderades P 4 Skaraborgs regemente och P 7 Södra skånska regementet att vara de utbildningsförband som skulle vara kvar. (Hdl 2021, intervju).

### 5.1.3 Vilka konsekvenser bedömdes finnas inför ett sådant beslut?

För Försvarsmakten del innebar nedläggningen att de återstående tre utbildningsförbanden som skulle utbilda mekaniserade bataljoner placerades på I 19 Norrbottens regemente, P 7 Södra skånska regementet och P 4 Skaraborgs regemente (Prop 2004/05:43, s 63). Några vidare konsekvenser ur militärt perspektiv redovisades inte då både Regeringen, Försvarsberedningen och Försvarsmakten var överens om den omvärldsbedömning som presenterades i samband med Försvarsbeslut 2004.

Gotlands kommun redovisade i sin konsekvensanalys de regionala konsekvenser som skulle innebära om P 18 avvecklades och som presenterades för Regeringen inför försvarsbeslutet. Kommunen bedömde att Gotland skulle påverkas negativt i form av minskad skattekraft, en ökad arbetslöshet och att katastrofberedskapen skulle sänkas drastiskt. Den sammanlagda ekonomiska förlusten beräknades till ca 100 miljoner kronor från utebliven konsumtion mm (Gotlands kommun 2004, s 14-15). Dåvarande kommunalråd Jan Lundgren medverkade i en intervju med P4 Gotland där konsekvensanalysen redovisades. Kommunalrådet ansåg dock att det skulle vara orimligt att P 18 Gotland endast skulle vara kvar pga. regionalpolitiska skäl. Kommunalrådet menade att det fanns även positiva aspekter om P 18 Gotland skulle läggas ner. Att attraktiv mark skulle frigöras och hänvisade till andra kommuner där förband lagts ner och de sett en positiv utveckling med intressen från näringslivet (P4 Gotland 2004).

### 5.1.4 Var beslutet ett rationellt val för att uppnå målsättningarna utifrån de alternativ som fanns och bedömda konsekvenser av beslutet?

Utifrån de underlag som inhämtats från Försvarsmakten, Försvarsberedningen, Regeringens propositioner och kommunens konsekvensanalys förefaller beslutet att lägga ner P 18 Gotland vara ett rationellt beslut. Regeringens målsättning att minska försvarsanslaget med 3 miljarder kronor uppnåddes. För Försvarsmakten

innebar beslutet att pansarförbandens utbildning fördelades på tre utbildningsförband på fastlandet där det fanns goda övning- och utbildningsmöjligheter vilket även följde den inriktning som Försvarsberedningen stakade ut i rapporterna inför Försvarsbeslut 2004.

### 5.1.5 Resultat från Rationella modellen.

Resultat från analysen av den Rationella modellen är att det sannolikt var ett rationellt beslut att lägga ner P 18 Gotlands regemente utifrån de underlag som beslutsfattarna hade där och då. Ekonomiska målsättningen uppnåddes liksom den önskade militära förmågan utifrån den hotbild som presenterades.

## 5.2 Analys och resultat från förhandlingsmodellen

Förhandlings hypotesen; Beslutet av att avveckla P 18 Gotland var ett resultat av förhandlingar och köpslående mellan olika aktörer inom staten där egna intressen försökte främjas och framhävas.

### 5.2.1 Vilka var aktörerna och vad var deras roller i beslutet att avveckla P 18 Gotland?

Den Socialdemokratiska regeringens möjlighet att få igenom sin politik var att samarbeta med Miljöpartiet och Vänsterpartiet för att få en majoritet i Riksdagen. Alliansens möjligheter att påverka var svår så länge partierna kompromissade och enades. Försvarsutskottet var en spegling av denna lösning där kompromisserna sannolikt genomfördes i utskottets möten bakom stängda dörrar. Försvarsberedningen och Försvarsmaktens omvärldsbedömning lade grunden för den nya försvarspolitik och sedermera även för den nya Försvarsmakts organisationen (Prop 2004/04:43). Ag GRO:s arbete, som presenterades i regeringens proposition (Prop 2004/04:43), var sannolikt den grund som utgjorde de direkta besluten gällande vilka förband som skulle avvecklas enligt de premisser som presenterades i Försvarsmaktens budgetunderlag (FM 2004, BU05/SR). Beslutet att avveckla P 18 Gotland förefaller mer vara en sammanlagd summering av aktörernas roller än att någon aktör aktivt sökte för att just det förbandet skulle läggas ner. Avsaknaden av en debatt gällande P 18 Gotlands regemente talar just för detta.

### 5.2.2 Vad var respektive aktörs målsättning och vad var bakgrunden till det?

Regeringens målsättning var att få igenom propositionerna till Försvarsbeslut 2004 med de förändringar och den ekonomiska inriktning som föreslogs. Försvarsmaktens målsättning var satta i perspektivplaneringen och budgetunderlaget där inriktningen beslutades i Försvarsbeslut 2004. Socialdemokraterna fick igenom sin politik med stöd av Miljöpartiet och Vänsterpartiet där Alliansens möjlighet att påverka var liten. Vänsterpartiet kämpade för att behålla förbundet i Arvidsjaur vilket sannolikt mer handlade om regionalpolitik än Försvarsmaktens operativa förmåga. Försvarsmaktens ominriktning från invasionsförsvar till insatsförsvar hade redan påbörjats med Försvarsbeslutet 2000. Försvarsbeslut 2004 gick i samma linje och Försvarsmakten skulle förändras i grunden där det territoriella försvaret skulle nedprioriteras till fördel för internationella fredsuppdrag både i Europa och Världen. Världsfreden skulle stärkas gemensamt med andra länder och oroshärdar skulle omhändertas på plats. Bakgrunden till detta var den omvärldsbedömning som gjordes. Ett hot i form av väpnat angrepp mot Sverige var inte sannolikt inom en tio års period.

### 5.2.3 Hur möttes de olika aktörerna för att förhandla och fatta beslut?

Försvarsutskottets stängda sammanträden var sannolikt den plattform som främst nyttjades för förhandling och kompromisser vilket även är dess syfte. Någon förhandling gällande P 18 Gotlands regemente genomfördes sannolikt aldrig. Ag GRO:s arbetsunderlag och rekommendationer var sannolikt det som avgjorde vilka förband som skulle avvecklas. I en telefonintervju med ledamoten Allan Widman (L), ledamot i Försvarsutskottet sedan 2002, påtalade jag just avsaknaden av en debatt gällande P 18 Gotlands regemente. Ledamoten instämde i det påståendet och mindes att det var Arvidsjaur som det debatterades främst om vilket riksdagens protokoll styrker. P 18 Gotland var inte något som nämndes nämnvärt eller förhandlades om.

### 5.2.4 Resultatet av Förhandlingsmodellen.

Resultatet från analysen av Förhandlingsmodellen är att det sannolikt inte genomfördes någon särskild förhandling gällande just P 18 Gotland som förband. Gotland hade förlorat sin strategiska status och var därmed ett förband i mängden som skulle avvecklas. Nedläggningen av P 18 Gotland var inte ett resultat mellan aktörer som förhandlade och köpslog utan sannolikt mer ett resultat av att en ekonomisk ram och en militär förmåga skulle uppnås. En förmåga som kunde upprätthållas på fastlandet av andra förband.



## 5.3 Summering och reflektion

Den ändrade omvärldsbedömningen, som förändrade Sveriges syn på närområdet och Ryssland, summerades väl av ledamoten i Försvarsberedningen Moderaten Gunnar Hökmark. Ledamoten ansåg att formuleringen var historielös och att den förutsatte att Ryssland skulle fortsätta med sin utveckling i rätt riktning. Gunnar Hökmark varnade för att Sverige var på väg att utforma en försvarspolitik utan att ha militär förmåga att möta hot och angrepp mot Sverige och bara fokusera på att utföra internationella insatser i andra delar av världen (Ds 2003:8, s 322-324). Gunnar Hökmark hade, med dagens utveckling, märkbart rätt i sin avvikande uppfattning. Ryssland fortsatte inte sin utveckling i rätt riktning gentemot västvärlden och dagens omvärldsbedömning 2021 är snarlik kalla krigets tider.

Wilhelm Agrell beskriver i sin bok *Fredens Illusioner* hur Gotlands strategiska betydelse hade understrukits gång på gång i propositioner och utredningar under 1990-talet. Viljan av att behålla Gotland var också ett politiskt beslut där målsättningen var att ingen del utav landet skulle ges upp. P 18 Gotland skulle finnas främst av geostrategiska skäl. Även om stridsvagnsutbildningen på ön togs bort i Försvarsbeslut 2000, pga. kostnads- och underhållsskäl, så ansåg dåvarande regering att de operativa kraven gjorde det nödvändigt med militär närvaro på ön. Dessa operativa krav fanns inte längre kvar som ett argument i Försvarsbeslut 2004 (Agrell 2010, s 219-220).

Då svaret på min forskningsfråga är att det sannolikt var ett rationellt beslut, och inte ett resultat av köpslående och förhandlingar, som gjorde att P 18 Gotland lades ner förefaller det paradoxalt nog, utifrån ett historiskt perspektiv, irrationellt att det sannolika svaret blev så. Gotlands återuppbyggnad påbörjades med en utökning av militär närvaro bara några år efter dess nedläggning och 14 år senare återuppstod förbandet igen. Det rationella beslutet att lägga ner P 18 Gotland baserades i första hand på att det inte längre fanns något hot om väpnat angrepp mot Sverige och därmed var Gotland inte längre strategiskt viktigt. Denna omvärldsbedömning delades av många, och de som ifrågasatte bedömningen var för få för att förändra den. I mitt samtal med ledamoten Allan Widman (L) gjorde ledamoten en reflektion över att så var fallet, och att beslutet nu i efterhand sannolikt inte var rätt beslut med tanke på hur det blev.

”Att vara rationell är utifrån de kunskaper man har välja de medel som säkrast leder till det mål man vill uppnå”

(Thurén 2019, s 99)

## 5.4 Förslag på vidare forskning

Efterhand som min undersökning i den här uppsatsen fortskred framträdde, enligt min mening, omvärldsbedömningen som en avgörande faktor. En faktor som förändrade Sveriges säkerhetspolitik och säkerhetsstrategi i grunden och formade den framtida Försvarsmakten. Sverige var inte ensam om den förändrade synen på den omvärldsbedömning som hade trätt fram i Europa. Kalla kriget var över och Ryssland hade intagit en demokratisk västvänlig väg där samarbete och handel med Europa var i fokus. En intressant vidare forskning i ämnet vore att titta på hur våra grannländer agerade, i den tidsperioden, ur ett jämförelseperspektiv. Hur formades deras försvarsmakter jämfört med Sveriges och vilket land kom ”närmast” nuvarande omvärldsbedömning? Historien är full av forna misstag där länder rustar och nedrustar i otakt med de hot som uppenbarar sig vid horisonten. Rätt väg kanske är att följa dem som valde rätt och ta reda på varför.

## 6 Litteratur och referensförteckning

### 6.1 Primärmaterial

#### 6.1.1 Litteratur

Thurén, Torsten. *Vetenskapsteori för nybörjare*. Stockholm: Liber AB, 2019.

Allison, Graham & Zelikow, Philip. 1999. *Essence of decision. Explaining the cuban missile crisis*. Second edition. Longman.

Esaiasson, Peter - Gilljam, Mikael - Oscarsson, Henrik - Towns, Ann - Wägnerud, Lena, 2017. *Metodpraktikan. Konsten att studera samhälle, individ och marknad*. Upplaga 5:2. Stockholm: Wolters Kluver Sverige AB.

Wilhelm Agrell, *Fredens Illusioner - Det svenska nationella försvarets nedgång och fall 1988-2009*. Stockholm: Atlantis AB, 2010.

#### 6.1.2 Offentliga dokument

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

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

Regeringens proposition 2004/05:43, *Försvarsmaktens grundorganisation*

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

Försvarsdepartementet; *Säkrare grannskap – osäker värld*, Ds 2003:8

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

Försvarsdepartementet; *Försvar för en ny tid*, Ds 2004:30

Försvarsdepartementet; *Anvisningar för Försvarsberedningens (Fö 1992:B) fortsatta arbete*, 2007-11-30 Fö2007/2674/BER

Försvarsmaktens *Budget underlag för år 2005 med särskilda redovisningar*  
BU05/SR, 2004-02-27, HKV 23383:62995

Försvarsmakten *Årsrapport från perspektivplaneringen 2002-2003;*  
*Målbildsinriktningar inför Försvarsbeslut 2004 – rapport 7*, 2003-02-28, HKV  
23210:63182

Försvarsutskottets betänkande 2004/05:FöU5 *Sveriges försvarspolitik 2005–2007*  
– *förnyad behandling*

Gotlands kommun; *Nedläggning av P18 – en konsekvensanalys av de*  
*samhälleliga effekterna*, 2004-03-03, Ledningskontoret

### 6.1.3 Internet

Regeringsförklaringen 14 september 2004  
<https://www.regeringen.se/49b6b3/contentassets/d03a4f008f894d80a6d43faa681015fb/egeringsforklaringen-14-september-2004> - Hämtningsdatum 2021-03-07

P4 Gotland  
<https://sverigesradio.se/artikel/378560> - Hämtningsdatum 2021-03-07

### 6.1.4 Intervju

Allan Widman (L), ledamot i Försvarsutskottet från 2002, intervju via telefon,  
2021-04-16. Material finns hos författaren.

Handläggare (Hdl) på Regeringskansliet, intervju via telefon, 2021-04-28. Material  
finns hos författaren.

## 6.2 Sekundärmaterial

### 6.2.1 Litteratur

Bendor, Jonathan & Hammond, Thomas H., ”Rethinking Allison’s Models” *American Political Science Review*, Vol. 86, No. 2, June 1992.

Axelson, Netz, *Försvarets återkomst till Gotland – En modell för snabb förmågetillväxt*,  
FOI-R--4564--SE, januari 2018.

Staberg, Hällström, *Varför står det stridsvagnar på Gotland? – En fallstudie om en hotbilds konstruktion och genomslag*, C-uppsats i statsvetenskap VT 2012, Umeå universitet.

## 6.2.2 Internet

Beslut om regemente på Gotland 15 december 2017

<https://www.regeringen.se/artiklar/2017/12/beslut-om-regemente-pa-gotland/>

- Hämtningsdatum 2021-03-10

Regeringen.se

<https://www.regeringen.se/regeringens-politik/forsvarsberedningen/>

- Hämtningsdatum 2021-04-05

Regeringen.se (Säkrare grannskap – osäker värld Ds 2003:8)

<https://www.regeringen.se/> - Hämtningsdatum 2021-04-16

Regeringen.se (Vårt militära försvar – vilja och vägval Ds 2003:34)

<https://www.regeringen.se/> - Hämtningsdatum 2021-04-16

Regeringen.se (Försvar för en ny tid Ds 2004:30)

<https://www.regeringen.se/> - Hämtningsdatum 2021-04-16

Gotlands.se

<https://www.gotland.se/regionochdemokrati> - Hämtningsdatum 2021-03-07

Ortshistoria.se

<http://ortshistoria.se/valresultat/2002> - Hämtningsdatum 2021-03-10

Val.se

<https://www.val.se/valresultat/riksdag-region-och-kommun/2002.html>

- Hämtningsdatum 2021-03-10

Alliansen.se

<https://www.alliansen.se/om-alliansen/historik/> - Hämtningsdatum 2021-03-10

Begreppsförklaring; Organisationsenhet och Insatsorganisation

<https://www.forsvarsmakten.se/> - Hämtningsdatum 2021-04-16