

Litteraturgranskningar

BIRGITTA RYDÉN: *Principen om den anpassningsbara försvarsförmågan – Ett implementeringsperspektiv på svensk försvarspolitik under försvarsbeslutsperioden 1997–2001*. Örebro Studies in Political Science 6.

Birgitta Rydén har disputerat i statsvetenskap på Örebro universitet. Hennes arbete är ett utflöde av den "akademisering" som pågår inom Försvarshögskolan. Ett mycket värdefullt samspel mellan Försvarshögskolans arbetsfält och akademiska ämnen är på gång.

Birgitta Rydén har valt att studera den försvarspolitiska anpassningsprincipen, som syftar till att försvarsförmågan ska kunna öka eller minska i takt med att hotbilden förändras. 1990-talet var ju en period då huvudriktningen i säkerhetsläget förbättrades för Sveriges del. Samtidigt skedde omfattande förändringar i många hänseenden för totalförsvaret, inkl. budgetreduktioner.

Anpassningsprincipen anlades av statsmakterna över hela försvaret i olika beslut. Birgitta Rydén har fokuserat på anpassningsfrågan inom ettårsperspektivet. Det är en huvudtolkning av anpassningsprincipen från statsmakternas sida, men inte den enda; ibland tog man också upp ett femårs- respektive ett tioårsperspektiv.

Författarens huvudsyfte är att undersöka implementering, dvs. av anpassningsprincipen; detta genom att analysera relevanta aktörers förhållningsätt och agerande. Metodiskt och dispositionsmässigt är avhandlingen delad i två avsnitt. Ett beskriver själva anpassningspolitiken och vilken politisk aktivitet som förekommit. Materialet är här det offentliga trycket. Den andra delen baseras på en omfattande enkätundersökning riktad till de handläggande tjänstemännen i det försvarspolitiska förvaltningssystemet kring hur de 1999 arbetar och vilket förhållning-

sätt de har till principen. Detta fördjupas också med 20 intervjuer.

Operativa avgränsningar i frågan om anpassning genomförs eller ej är om man gör en *planering*. Tidsperioden är det femåriga försvarsbeslutet 1997–2001.

De teoretiska utgångspunkterna är en positiv inställning hos författaren till implementationsforskning, med utgångspunkt i Pressman–Wildawskys berömda studie "*Implementation...*" (1973) och Lennart Lundquists handfasta uppmaningar från "*Implementation Steering: an Actor-Structure approach*" (1987).

Författaren studerar den politiska debatten med utgångspunkter i hur regeringen och riksdagen hanterat frågan de berörda åren. Författaren refererar också utförligt under kapitelrubriken "Att skjuta på ett lörligt mål" hur anpassningsprincipen påverkas av akuta ekonomiska brister 1997–2000 och den omfattande ominriktningen av framför allt försvarsmakten fr.o.m. 1999. Beredskapskraven sänktes och antalet förband i både krigs- och fredsorganisation minskades. Författaren menar att policyformuleringen respektive implementeringen var i praktiken åtskilda.

Jag har vissa förslag till nyanseringar av denna del av avhandlingens rapportering. Försvarsmakten ingav 2000 och 2001 förslag till hur anpassningsprincipen skulle kunna tillämpas och tentativa kostnader för det. Det var en konkret förbandstabell där försvarsmakten pendlade mellan vad som skulle kunna vara möjligt inom 1–2–5 års sikt. (Den största restriktionen eller framtida behovet låg i att utbilda nya yrkesofficerare på de lägre befattningsnivåerna.) Regeringen redovisade detta i den proposition (prop 2001/02: 10) som slutredovisade den offentliga debatten mellan statsmakterna för femårsperioden. Jag tycker inte Birgitta Rydén har vägt in detta i sin redovisning.

På ett liknande sätt föreligger den enligt min mening en nyansbrist beträffande redovisningen av den offentliga debattnivån när det gäller det civila försvaret. Här redovisar ÖCB (Överstyrelsen för civil beredskap) 2001 att endast 2 av 16 myndigheter på den civila beredskapssidan har gjort en anpassningsplan. Men det som inte kommer fram i Rydén text är att anpassningsfilosofin anges som känd av 17 av 18 myndigheter. Jag tycker den nyanseringen är mindre betydelsefull i det akademiska sammanhanget eftersom författaren ju fullt öppet valt att mäta implementering med just om en *planering* finns eller ej. (Men i försvarspolitikens värld är nyanseringen ganska viktig.) Men en mera betydande brist är avsaknaden av en rapportering i avhandlingen av vad försvarsmakten redovisade till regeringen och som regeringen redovisade för riksdagen 2001.

Birgitta Rydén har som sagt valt att göra en totalpopulationsenkät för att fånga in läget bland handläggare i hela totalförsvaret. Resultaten redovisas med olika nyanseringar. Endast drygt 5 % av svarspersonerna redovisade att man var färdig med implementeringsplanering (för tids horisonten ett år). Men författaren väljer att lägga samman ett antal svarkategorier ("kommit långt med, halvvägs med, just börjat") så att implementeringsresultatet kan läsas så att (i mitten av den femåriga försvarsperioden) ungefär 47 % slagit in på implementering medan 42 % ("inte börjat, kommer inte att börja") inte gjort det och 11 % inte vet hur långt man kommit (s 138).

En huvuduppgift som författaren ger sig är att belysa hur dessa ovanstående organiserade resultat hänger samman med olika förhållanden i förvaltningsarbetet, uttolkade med hjälp av Lundquists tre kategorier ("kunna, förstå, vilja"). Resultaten pekar på praktiska förvaltningsmässiga brister i förutsättningarna att arbeta med saken. Men författaren ställer också frågan om tjänstemännens syn på anpassningspolitiken spelar roll för att implementera den.

Den viktigaste slutsatsen som författaren drar är att anpassningsprincipen inte hade implementerats i vad författaren klassificerar som "mycket" hög grad. Men oväntat var att benä-

genheten att implementera ökade om man var negativ till anpassningsprincipen.

En annan fråga som författaren ställer i enkäten gäller om omvärldsutvecklingen (bättre eller sämre inom överskådlig framtid) och bedömningen av Sveriges försvarsförmåga spelar roll för benägenheten att implementera anpassningspolitik. Författaren menar att benägenheten att implementera minskade om man ansåg att omvärldsutvecklingen var positiv. Men samtidigt tenderade denna benägenhet att minska om man var negativ till Sveriges försvarsförmåga.

Jag menar att det material som författaren redovisar (s 158 – 161) är rätt inkonklusivt i sak. Skillnaderna är små och synes det mig beroende på frågornas utformning. Frågeställningen tycker jag är relevant, men resultatet så här långt verkar peka på att tjänstemännens mera allmänna filosofi inte spelar in så mycket, utan det är mera synen på den egna uppgiften i systemet som kan göra det.

Författaren är också på jakt efter eventuella kulturskillnader mellan de tre delkategorier i totalförsvaret som tjänstemännen utgör – försvarsmakten, de civila statliga myndigheterna och kommunerna. Skillnaderna för benägenheten att implementera är små. Vi har att göra med en totalförsvarskultur mera än tre separerade delkulturer. De militära och civila befattningshavarna ligger nos vid nos; de kommunala ligger dock på en lägre nivå. Inställningen till anpassningspolitiken visar på att militärer är mer "pliktrogna" och implementerar trots ovilja mot anpassningsprincipen.

Jag har som fakultetsopponent funderat på de resultat som författaren redovisar med sina kategoriseringar. Jag frågade också författaren om det fanns en möjlighet att se på en *hierarkisk* kategorisering? Författaren har överlämnat ett material som hon gjort under arbetets gång med syfte att belysa eventuella regionala variationer, något som författaren fann inte vara fallet. Jag har använt mig att detta material och applicerat den på totalredovisningen (s 86). Man skulle då kunna hävda att ca 30 tjänstemän som 1999 var verksamma på central myndighetsnivå (inkl. de tre civilbefälhavarkanslierna) höll på att implementera. Endast 6 gjorde det inte.

Jag vill tro att detta skulle vara ett resultat av betydelse. Dessa tjänstemän i de centrala myndigheterna har större betydelse än de flesta andra (t.ex. i ett urval som innehåller alla Sveriges kommuner, men också befattningshavare längre ned i de statliga myndigheterna).

Det skulle då också gå att antyda en mera logisk länk mellan läget i tjänstemannavärlden 1999 och det som försvarsmakten resp. ÖCB redovisar till statsmakterna 2001. De centralt verksamma tjänstemännen, särskilt i försvarsmaktens högkvarter, implementerade mera. (Själva ÖCB som myndighet är däremot ett exempel på motsatsen.)

Jag vill gärna säga att jag tycker att det är intresseväckande förutsättningar som Birgitta Rydén valt att forska kring – totalförsvaret, anpassningsprincipen och implementering. Säkerhetspolitisk forskning finns det mycket av, med internationella kopplingar i ämne och metodval. Försvaret har inte alls väckt samma intresse, vilket är svårförståeligt. Doktorander och seniora forskare har mycket att hämta här, i nutid inte minst! Det kan spela stor roll för den ämnesmässiga utvecklingen och för den akademiska försanthållningen vid utbildningen i totalförsvaret och i övrigt givetvis.

Anpassningsprincipen och dess omvandling till politik och faktiskt förvaltningsarbete är synnerligen välvalt som ett akademiskt studieobjekt. Detsamma gäller ett implementeringsperspektiv. Det är dock en än mera komplex materia som författaren valt, än det som klassikerna Pressman – Wildawsky valde i sin epokgörande undersökning. (Som försvarsminister verkade jag också ha vissa svårigheter åtminstone initialt att greppa den *diskurs* som denna, som jag tyckte, välmotiverade politik kläddes i.)

Jag menar att det mest värdefulla i Birgitta Rydéns avhandling ligger i studieobjekten. När det gäller analysen av den offentliga doktrinen har jag uppfattningen att den borde ha fått ett annat slut för år 2001 på grundval av det som de centrala myndigheterna i dialogen med statsmakterna presterade.

Den stora och ambitiösa enkätundersökning som Birgitta Rydén arbetat med har varit starkt styrande för hela avhandlingen. Författaren operationaliserar fram en realistisk tolkning av hu-

Statsvetenskaplig Tidskrift 2003/04, årg 106 nr 1

vudresultaten, dvs att ungefär hälften av handläggarna år 1999 implementerade medan resterande hälft inte implementerade; jag är mera tveksam till om den benägenheten hade så mycket med större politiska perspektiv att göra. Min gissning är att en kategorisering kring centrala respektive perifera (i organisatorisk mening) handläggare hade givit ytterligare nyanseringar av undersökningens resultatredovisning.

Björn von Sydow

HANS BLIX: *Disarming Iraq*. Pantheon Books, New York 2004.

This is a timely and important book, above all else an eminently sensible one. It provides a step-by-step account of the disarmament process in Iraq under Hans Blix, the story of how an international civil servant with considerable experience in weapons inspection left what he thought was to be his retirement, and very shortly found himself in a starring role on a global stage. Confronted with an inherently complicated and delicate situation, he did his best with skill, perseverance and honesty. For a reasonable and detached view of the inspection process as it played out in Iraq from 1999 to 2004, it would be hard to beat Blix, and this volume deserves to be considered a classic case study in international politics, worthy of inclusion in course syllabi the world over.

Blix's account is a good example of the proposition that, in international politics, it is almost impossible to separate micro forces from the macro. At the end of the Cold War in the late 1980's, America was the only Superpower left standing. It enjoyed an enormous lead over potential rivals in every realm—military, economic, scientific, and cultural. By 2003, the American defense budget was greater than the next 23 countries combined. Alone among the Powers, America could and did project a massive military presence on every continent and every ocean.

This American Hegemony (not quite an empire, or was it?) coincided with the latest wave of