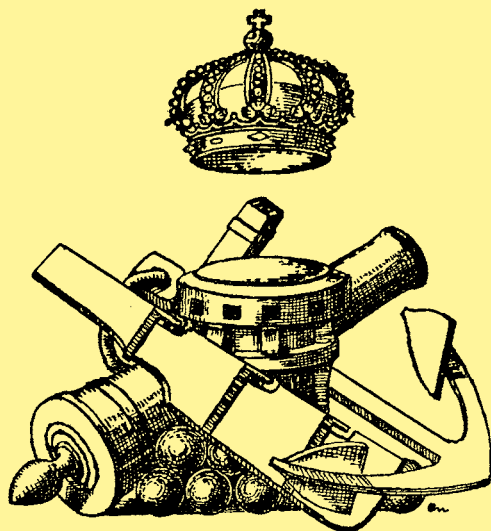


TIDSKRIFT I
SJÖVÄSENDET



1771

MED FÖRSTÅND OCH STYRKA

KUNGL. ÖRLOGSMANNA
SÄLLSKAPET

N:r 4 1966

Ordinarie sammanträde den 2 februari 1966

(Utdrag ur protokoll)

1. Meddelade ordföranden att sedan nästföregående sammanträde korresponderande ledamoten, professor *Hans Pettersson* och arbetande ledamoten, kommendör *Sven Ulff* avgått med döden. Ordföranden lyste frid över deras minne.

2. Valdes till föredragande i vetenskapsgrenen stridslednings- och förbindelseväsende för år 1966 ledamoten *Å Svensson* med ledamoten *Reinius* som suppleant.

3. Föredrog ledamoten *Björnbom* utdrag ur sin årsberättelse i minväsende betitlat "Hydroakustikens tillämpningar inom mintekniken".

Karlskrona den 7 mars 1966.

ROLF NERPIN

Tjfv Sekreterare.

Kungl Örlogsmannasällskapet höll onsdagen den 9 februari *extra sammanträde* på Kungl Sjökrigsskolan, Näsby slott, i närvaro av 13 hedersledamöter, 35 arbetande och 7 korresponderande ledamöter samt 13 inbjudna gäster från statsförvaltningen, krigsmakten, pressen och Sveriges radio.

(Utdrag ur protokoll)

1. Talade ledamoten *Torgil Wulff* över ämnet "Försvar och alliansfrihet" — säkerhetspolitiska synpunkter på Sveriges läge i början på 1970-talet.

2. Visades filmen "Jagaren" (stridsskjutning under övning med jagarflottilj).

Sammanträdet avslutades med supé och samkväm.

Karlskrona den 7 mars 1966.

ROLF NERPIN
Tjfv Sekreterare.

Den militära förvaltningens organisatoriska uppbyggnad synes f n påverkas av framför allt följande tre faktorer:

a) *Sammanslagning (integration)*, dels av operativa staber och förband, som i sin tur framtvingar motsvarande koncentration av förvaltningsverksamheten, dels av förvaltningsverksamheten, helt eller delvis, vid sidoordnade staber och förband.

b) *Omfördelning av arbetsuppgifter* mellan olika nivåer i förvaltningspyramiden.

c) *Ökat kostnadsmedvetande*.

Om man i stora drag undersöker den inverkan, som var och en av dessa faktorer redan haft och försöker bilda sig en uppfattning om i vilka spår den framtida utvecklingen kan komma att länkas, leder det sannolikt till följande resultat:

Sammanslagning av myndigheter eller delar av deras förvaltningsverksamhet.

I *central* instans har koncentrationstanken verkat länge. Det senaste tillskottet, Försvarets Intendenturverk (FIV), synes nu vara på väg att följas av en nyorganisation av de tygförvaltande verken. Men mycket tyder på att den bild av den centrala förvaltningsapparaten, som vi idag ser delvis förverkligad, delvis endast i form av förslag, icke kommer att vara bestående för någon längre tid. En ännu mera radikal omvandling synes förberedas och dagens mönster av den centrala förvaltningsorganisationen kanske därför närmast bör betraktas som en övergångsform.

Försök med en ny *högre regional förvaltningsorganisation* pågår ifråga om intendenturtjänstegrenen och riktlinjerna för dess utform-

ning är väl i huvudsak nu uppdragna. Men även här möts man av en viss osäkerhet ifråga om den närmaste framtiden, ty man vet ju ännu intet om hur förvaltningen i den *lägre regionala instansen* kommer att se ut.

Det är väl sannolikt att tillkomsten av nya, stora försvarsområden som en militär motsvarighet till de blivande stor-länen, kommer att påverka förhållandet mellan högre och lägre regional nivå. De blivande örlogsbasernas och de marina bevakningsområdenas ställning i förhållande till militärområdenas och försvarsområdenas förvaltning är ännu ej helt klarlagd. En mera långsiktig lösning av den regionala förvaltningsorganisationen kommer väl därför att låta vänta på sig.

På det *lokala planet* finns redan flera exempel på sammanslagning av förvaltningsfunktionen eller delar därav vid armén. Vid marinen är den integrerade intendenturförvaltningen av mycket gammalt datum. Ytterligare åtgärder i integrerande riktning är redan aviserade, t ex för arméns del garnisonsmagasinen, eller kan komma att aktualiseras genom en ökad koncentration av utbildningsverksamheten eller av andra skäl.

Om fördelning av arbetsuppgifter mellan olika nivåer.

Den integrerade förvaltningsorganisationen i *central instans* kräver bl a en betydande delegering nedåt av arbetsuppgifter.

FIV har visserligen påbörjat men ännu icke på långt när hunnit med att avskilja de betydande arbetsuppgifter som kan eller rentav bör överföras på det regionala eller lokala planet. Utvecklingen av FIV till en modern teknisk och företagsekonomisk ledning på högsta nivå, en koncernledning för att använda industrispråk, förutsätter en avveckling av allehanda detaljssysslor. Den genomgripande omdaning och nedbantning av FIV och vissa andra centrala ämbetsverk, som här avses, medför avsevärt minskat behov av arbetskraft i de centrala ämbetsverken men ställer också stora krav ifråga om kvalifikationer hos de officerare och andra högre befattningshavare, som placeras i den centrala instansen. En kvantitativ minskning av intendenturofficerarna i FIV synes för övrigt nödvändig om den regionala organisationen skall kunna tillföras erforderligt antal officerare.

Det är naturligt att den blivande "regionala ÖB-organisationen" får samma principiella uppbyggnad ifråga om förvaltningsverksam-

heten som den avses få på det operativa området. Den *högre regionala förvaltningsinstansen* bör göras kompetent att överta en större del av FIV nuvarande arbetsuppgifter. Milointendenturförrådet är redan i sin försöksutformning icke bara en förrådsorganisation utan jämväl i vissa avseenden en regional intendenturförvaltning. Den ärendesfördelning mellan stabens II c och milointendenturförrådet, som nu tillämpas, synes icke helt lycklig. Man borde därför ännu mer begränsa den stabsmässiga handläggningen av intendenturärendena och skapa en regional intendenturförvaltning med betydligt mer vidgade arbetsuppgifter än vad som nu är påtänkt. Man skulle då på det högre regionala planet få en direkt motsvarighet till den arbetsfördelning och organisation, som är rådande i central instans mellan staber och förvaltningar.

En militärområdesförvaltning av den struktur, som här skisserats, kommer att påverka den *lägre regionala och sannolikt även den lokala förvaltningsapparaten*. Man måste tydligen undersöka, vilka intendenturförvaltningsärenden som kan överlätas på den lägre regionala instansen, sedan militärområdesförvaltningen fått sitt arbetsområde reglerat. Här uppställer sig många frågor, som inte utan vidare kan besvaras. Skall t ex förrådsverksamhet och annan intendenturförvaltning vara uppdelad på en, två eller tre nivåer (högre regional, lägre regional, lokal)? Finns det orsak att sträva efter ett sammanförande av den lägre regionala och den lokala intendenturverksamheten och på så vis endast få två förvaltningsnivåer? Dessa exempel på frågeställningar antyder vidden av problemet. En förutsättningslös prövning av alla de möjligheter, som kan finnas att lösa detta morgondagens invecklade problem får icke förhindras av den nedärvda inställning man idag kan ha rörande förslagens genomförbarhet. Här krävs framförallt förmåga att blicka framåt och att se konstruktivt på frågorna.

Ökat kostnadsmedvetande.

Intresset för FKU* och dess arbete är glädjande. För egen del har jag med förvåning konstaterat att man under åren närmast före FKU tillsättande varit på sina håll ganska litet intresserad av vad som förr kallades "god hushållning". Vad FKU kan åstadkomma för att bibringa envar i befälsställning ett bättre kostnadstänkande måste därför välkomnas av en gammal marinintendent.

* Red. anm.: Se artikeln sid 233.

Det ligger emellertid en fara redan i ordet "kostnadsmedvetande", ty en god hushållning, d v s en på samma gång effektiv och sparsam förvaltning av resurserna har alltid varit och kommer att förbli ett svårt avvägningsproblem, ett problem vars lösning visserligen underlättas om underlaget för beslutsfattandet förbättras genom bl a FKU medverkan, men som alltid kommer att vara beroende av den beslutandes omdöme och subjektiva inställning till faktorernas värde sinsemellan. Kostnadsmedvetande får alltså icke betyda enbart sparsamhetsvilja, ty då kan beklagliga konsekvenser för effektivitet och krigsberedskap uppstå. I stället för "kostnadsmedvetande" vore det därför måhända bättre att tala om "företagsekonomiskt tänkande och handlande".

Alla här vet vilka svårigheter som föreligger att applicera affärsmässiga principer inom försvarets verksamhet, som ju i mångt och mycket är så väsensskilt från ett affärs- eller industriföretag. Men de flesta är nog överens om nödvändigheten av att på ena eller andra sättet låta företagsekonomiska synpunkter vara vägledande inom försvarets mångskiftande verksamhetsområden.

Man är nog också medveten om att detta kommer att starkt påverka den framtida förvaltningsorganisationen på samtliga nivåer. Jag vill härvidlag som ett exempel framhålla de lärdomar från USA som FKU ordförande, dir Henriksson, ledamoten i FKU dir Ivarsson samt kommandörkaptenen Edgren nyligen framlagt i en reserapport om amerikansk programbudgetering. De understryker särskilt vilken vikt man i den amerikanska förvaltningen fäster vid att inom varje myndighet ha en väl utbyggd ekonomifunktion. Man har i organisationen ekonomichefer med företagsekonomisk utbildning på olika nivåer i förvaltningen. Såväl inom den federala som lokala förvaltningen finns en genomgående strävan att försöka anpassa skötseln av den offentliga verksamheten till nya former i avsikt att få ökat utbyte av resurserna.

Men inte bara organisationen påverkas av det företagsekonomiska tänkesättet. Även intendenturpersonalens arbetsuppgifter ändras härigenom och utbildningen måste därför reformeras. Och det är väl inte omöjligt att i en snar framtid intendenturofficerens duglighet kommer att till stor del värdesättas med hänsyn till hans förmåga att ekonomiskt förvalta sitt pund och efter de resultat han kan uppvisa ifråga om rationalisering av verksamheten.

LEDAMOTEN
CLAES EDGREN

Programplanering och programbudgetering

Årsberättelse för år 1966 i "Organisation och förvaltning".

Årsberättelsen behandlar viss del av vetenskapsgrenen. Under 1964 och 1965 har ett utredningsarbete om funktionellare redovisningsmetoder påbörjats inom försvaret. Försök har även igångsatts inom arméns förband. Inför påbörjandet av försök inom marinen har föredragande valt att koncentrera årsberättelsen till effektivitetsproblem, budgeterings- och redovisningsmetoder inom statlig förvaltning med betoning på försvarets områden och därvid behandla utvecklingen och tankegångar — särskilt i USA — fram till försöksverksamheten inom marinen.

Kan ekonomiska effektivitetskriterier appliceras på den offentliga hushållningen?

En grundläggande distinktion i ekonomiska sammanhang är skillnaden mellan den offentliga sektorns hushållning och det privata företags ekonomi. Den statliga verksamhetens målsättningar har ansetts vara alltför mångskiftande och komplexa för att kunna redovisas i en kostnadskalkyl i affärsmässig mening. Kraven på kostnadsredovisning och formell revision har varit och är alltför speciella.

Allt efter som den offentliga sektorn expanderat har uppfattningarna om denna sektors särställning modifierats. De affärsdrivande verken och de statsägda bolagen utgör redan undantag. Krav på ekonomiska effektivitetskriterier och en planering inom den statliga verksamheten byggd på kostnadsjämförelser har allt oftare rests.

En pådrivande faktor har det ökade behovet av en långsiktig planering av statsutgifterna varit. Tillkomsten av en förfinad mätteknik och nya matematiska planeringsmetoder har samtidigt lämnat möjligheter för en ekonomisk kalkylering och utvärdering av den statliga verksamheten.

Nästan all ekonomisk planering d v s ansatser att maximera nyttan av givna resurser eller omvänt att minimera resursförbrukningen för ett givet ändamål kan sägas utgöra en form av budgetering även om vi är mest vana vid att se en budget uttryckt i kronor och ören. Ett tillgodoseende av kraven på ekonomiska effektivitetskriterier i statlig verksamhet förutsätter ett annorlunda budgetförfarande än det nuvarande. I stället för att låta statsbudgeten ha karaktären av en sidoordnad kostnadsberäkning eller efterkalkyl till fattade beslut bör man från början uttrycka de samlade verksamhetsplanerna, *programmen*, i en budget i termer av förväntade konkreta resultat och beräknade kostnader. Härigenom läggs grunden till rationellare avvägningar och planering med hjälp av tillgängliga analys- och optimeringsmetoder. Redovisningsformerna måste givetvis anpassas till budgeteringen för att få statistiskt underlag till program eller aktiviteter av olika slag.

Ett utmärkt exempel på applicering av dessa tankegångar utgör försvarssektorn. Inte därför att försvaret utgör en underutvecklad del av statsförvaltningen ifråga om planering. Det är tvärtom så att situationen är den motsatta. Behovet av långsiktig planering är säkert här större och mer tvingande än inom andra delar. Försvarets myndigheter har kunnat bygga på sina gamla stabstraditioner men har också — särskilt efter VK II — gått i spetsen när det gällt att utveckla nya planeringssystem. Man har blivit allt mera medveten om nödvändigheten att hushålla med de knappa resurserna och bygga upp de militära programmen med kostnadsjämförelser och resultatvärderingar. Den accelererande tekniska utvecklingen efter VK II har även medfört ökade krav på en rationell avvägningsprocedur d v s val mellan de möjliga som den förfinade tekniken erbjuder.

Budgeteringstyper

Hittills har statsmakterna ställt sådana krav på kostnadsredovisning, anslagsuppföljning och formell revision, att behovet av *administrativ budgetering* i olika kostnadslag — t e avlöningar, omkost-

nader, övningar, materiel — varit dominerande. Detta har medfört att erforderliga kostnadsuppgifter för objekt som är relevanta i avvägningssammanhang t e krigsförband, vapensystem måste tas fram för varje särskilt tillfälle. Underlaget är dessutom svåröverskådligt när det gäller att följa upp utvecklingen och samla erfarenhetsunderlag för studie- och planeringsarbetet.

Fastän av mera perifert intresse i detta sammanhang måste dock för fullständighetens skull lämnas den *sambällseconomiska budgeteringen*. I samband med statssektorns expansion och statsmakternas ökade ansvar för sysselsättning, resursfördelning och resurstillväxt har behovet av analyser av statsutgifternas samhällseconomiska verkningar ökat. Detta har medfört krav på att den offentliga sektorns budgetering och bokföring ordnas så att det blir möjligt att uppdelatransaktionerna enligt kostnadstyp eller realeconomiskt. Man vill t e ha reda på hur stor del av de totala kostnaderna som består av nettoinvesteringar d v s öknings av statens förmögenhet efter avskrivningar, hur stor del som representerar underhåll, hur mycket som är rörliga drifts- eller konsumtionsutgifter respektive fasta gemensamma kostnader, hur stor del av kostnaderna som består av personallutgifter eller anskaffningar, hur mycket som har lagts ner på forsknings- och utvecklingsarbeten o s v. Man gör en nationalbudget.

Med *programbudgetering* avses en integrering av budgeterings- och planeringsarbetet, ett försök att låta budgeten redan från början tjäna som instrument för planering och avvägning ifråga om statens olika verksamhetsgrenar och som ett hjälpmedel för kontroll och utvärdering av verksamhetsgrenarnas resultat. Detta kräver i första hand en uppdelning av utgifterna på olika program som vart och ett sammanhålls av en gemensam målsättning eller funktion. För att säkerställa att budgeten verkligen blir ett aktivt planeringsinstrument måste en nerbrytning av de stora programmen ske på delprogram. Med ett delprogram bör avses en verksamhet, en aktivitet, som sammanhålls av en gemensam målsättning och vars resultat om möjligt kan mätas och utvärderas. En statlig aktivitet är helt enkelt en produktionsenhet med intäkter och kostnader. Går det att uppdelat den statliga verksamheten i sådana enheter skulle det vara möjligt att tillämpa en företagseconomisk bokföring, kostnads-kalkylering och effektivitetskontroll.

En programbudgetering innebär en ambitiösare målsättning än den

administrativa och samhällsekonomiska budgeteringen, som den emellertid förutsätter och utvidgar. Den kräver egentligen att redovisning och planering sker på basis av verkligt upplupna kostnader under året medan den nuvarande riksstaten till stora delar endast redovisar de kassamässiga konsekvenserna av tidigare fattade beslut. I praktiken får man nöja sig med uppgifter om medelsbehovet för ett antal år som i vissa stycken t e för tidsbegränsade objekt måste kompletteras med uppgifter på tidigare förbrukade medel. Programbudgeteringen kräver vidare en nerbrytning av kostnaderna till verksamhetsgrenar, aktiviteter. En sådan nerbrytning inom t e det svenska försvaret skulle tänkas kunna omfatta bl a

definierade krigsförband

„ vapensystem

olika beredskapsformer

vissa aktiviteter såsom utbildningsverksamhet och administration.

En successiv övergång till programbudgetering inom svenska försvaret skulle endast innebära att man mera systematiskt sökte genomföra redan gällande principer för studie- och planeringsarbetet.

McNamara-strategin

För att klarlägga varför amerikanerna utformat sin planering och budgetering, som de ha gjort, måste något nämnas om de strategiska betraktelsesätten.

Den amerikanske försvarsministern McNamara dominerar — till skillnad från sina närmaste företrädare — helt sitt departement och det är därför inte förvånande att det nya synsättet, McNamara-strategin, har uppkallats efter departementschefen. Med sig till Pentagon tog McNamara 1961 — vid Kennedys presidenttillträde — en skara begåvade män bl a naturvetare och ekonomer från forskningsinstitutionen Rand i Kalifornien, som medhjälpare vid utformning av en ny doktrin.

Till skillnad från sina företrädare började McNamara med att ställa upp de mål han ville uppnå med det amerikanska försvaret och lät dessa mål bestämma utformningen. En ny strategi borde kunna möta ett hot på alla krigsnivåer alltifrån totalt kärnvapenkrig via lokalt konventionellt krig ned till gerillakrigföring. Doktrinen om "flexible response", som första gången presenterades på NATO:s rådsmöte i maj 1962 och senare i McNamaras kända tal i

Ann Arbor följande månad, tog sikte på att alltid bevara handlingsfriheten, att alltid kunna möta ett anfall eller hot med de medel amerikanerna själva ville välja. Denna strategi ställde mycket stora krav på den amerikanska krigsmaktens mångsidighet.

McNamaras första åtgärd var att söka minska sårbarheten hos de flyg- och robotstyrkor som ingick i de strategiska kärnvapenstyrkorna, så att ett överraskningsanfall inte skulle kunna göra USA försvarslöst. Härmed ville McNamara uppnå främst två mål. Det första var att minska risken för krig av misstag, det andra att bibehålla handlingsfriheten också efter det att ett krig brutit ut. Under 1950-talets senare del, då den amerikanska vedergällningsstyrkan var sårbar i sitt utgångsläge, hade man i princip bara två valmöjligheter när radarskärmar indikerade att något var på väg. Antingen kunde man nöja sig med att sända upp några bombplan och riskera total förintelse av återstående resurser eller också kunde man sända iväg sina robotar och starta ett kärnvapenkrig, som kunde vara ett misstag om larvet sedermera visade sig vara falskt. I det nya läget med mindre sårbara styrkor kunde man invänta anfallet d v s man kunde motstå ett anfall och ändå ha tillräckligt med resurser för att tillfoga fienden stora och avgörande förluster. Förmåga till strategiskt motanfall "second strike capability" skulle alltså ökas. Den andra målsättningen, att bibehålla handlingsfriheten även sedan ett kärnvapenkrig brutit ut, är naturligen knuten till den första målsättningen. Den viktigaste aspekten på handlingsfrihetslinjen har varit en önskan att behålla kontrollen över skeendet. I denna avsikt har man förbättrat kommunikationerna mellan den amerikanska presidenten och de amerikanska förbanden runt om i världen och t o m mellan presidenten och den potentielle fienden (den heta linjen). Ett kärnvapenkrigs omfattning och snabbhet har med andra ord medfört krav på kommunikationer mellan de stridande, som i tidigare krig skulle ha ansetts otänkbara.

På den andra krigsnivån d v s beträffande begränsade krig, har en lika påtaglig utveckling ägt rum. I och med att man i USA tidigare litade till massiv vedergällning försummade man de konventionella stridskrafterna. De strategiska styrkorna var förutom otillräckliga till antalet även underbemannade samt saknade fullgod utrustning. Bristen på transportflyg utgjorde ett allvarligt hinder för reservens rörlighet.

På den tredje krigsnivån, gerillakrigföring, har man intensifierat

träningen och moderniserat utrustningen. I fråga om utrustning har man lagt stor vikt vid lokal rörlighet genom helikoptrar och amfibiefordon. Erfarenheterna från kriget i Vietnam kommer att visa om man kan nå framgångar även med denna typ av krigföring.

Den amerikanska ansatsen på planerings- och budgeteringsområdet

Kennedy-administration uppfattade alltså sina företrädares strategi som militärt och diplomatiskt ineffektiv. Till detta kom att dess oklarhet ansågs ha försvårat eller omöjliggjort en rationell uppbyggnad av den amerikanska krigsmakten. Under McNamara har två revolutioner genomförts: 1) USA:s militära strategi och krigsmakt har förändrats, 2) en helt ny beslutsprocess eller om man så vill planerings- och genomförandeprocess har genomförts i det amerikanska försvarsdepartementet.

Distinktionen mellan strategi och planeringsmetodik får dock inte överdrivas. Snarare är det så att den amerikanska säkerhetspolitiken kännetecknas av att den strategiska doktrinen integrerats med planeringen. De grundläggande tankarna kan i stor utsträckning föras tillbaka på den planeringsmetodik, som redan under 1950-talets första år började utvecklas vid RAND Corporation¹ i Santa Monica, Kalifornien. Man hade i uppdrag att framtaga underlag för val av framtida vapensystem och för utformandet av lämpliga strategier för deras användning. Frågan om resursernas fördelning i anslutning till uppgifterna uppstod tidigast i det amerikanska flygvapnet beroende på den klara avgränsningen av dess uppgifter: strategiskt och taktiskt försvar samt försvar av luftrummet ovanför den amerikanska kontinenten (luftförsvar). Ledningen inom flygvapnet fann tidigt behov av att på ett bättre sätt än genom det gällande anslagssystemet veta hur man skulle dela "resurskakan".

Allt eftersom 50-talet skred fram koncentrerade sig det strategiska tänkandet i ökande grad på uppgifter, som inte strikt följde försvarsgrensgränserna. Strategisk vedergällning, begränsade krig och luftförsvar blev huvuduppgifterna. Det nationella säkerhetsrådet (The National Security Council) framställde 1956 krav till försvarsdepartementet på en gruppering av försvarskostnaderna till försva-

¹ Ett av det amerikanska flygvapnet understött forskningsinstitut.

rets uppgifter. Rådets hänvändelse gjorde ingen större lycka. Det komplexa i verksamheten, det faktum att några typer av förband hade två eller flera uppgifter och motståndet från försvarsgrenarnas sida mot själva tanken gjorde att den av försvarsdepartementet utarbetade analysen blev både ofullständig och jämförelsevis oanvändbar.

Två år senare fann sig emellertid både armén och flottan förelåtna att intressera sig för sambandet uppgifter och resurser som ett sätt att bryta den praxis, som utvecklats att fördela en fixerad del av försvarsbudgeten till var och en av försvarsgrenarna. Framgången med Polarisubåtarna fann flottan starkt motivera en utvidgning av programmet. Så länge som budgeten betraktades uteslutande som en inre angelägenhet för försvarsgrenarna kunde en ökning av Polarisprogrammet endast komma till stånd genom omfördelning av resurser från andra program inom flottan. Talesmännen för flottan fann det angeläget att understryka uppgiftsaspekten i budgetarbetet och fann gehör för sina synpunkter hos atomenergikommissionen. I en rapport från kommissionen hette det bl a:

"Medel för byggandet av Polarisubåtar erhålls från flottans ordinarie anslag för fartygsbyggnader. Detta anslag skall tillgodose byggandet av hangarfartyg, kryssare, fregatter, jagare, trängfartyg, minsvepare och alla andra fartyg som används av vår flotta. En Polaris-bärande ubåt behandlas sålunda av statsmakterna som vilket annat örlogsfartyg som helst. Som ett uttryck för dess militära uppgift skiljer den sig emellertid radikalt från andra fartyg i flottan. I själva verket är Polarissystemet en del av vår nationella militära krigsavskräckande styrka. Det är ett instrument för strategiska repressalier. Den är mera jämförbar med ett strategiskt bombplan eller en landbaserad medeldistansrobot eller interkontinental robot än med andra fartyg i flottan.

Sett som ett led i nationens avskräckande strategi bör därför Polarissystemet inte bli behandlat som en del av vårt ordinarie fartygsbyggnadsprogram. Vid beviljandet av medel eller vid prioritering bör detta system inte jämföras med andra örlogsfartyg utan med bemannade flygplan och landbaserade strategiska robotar i nationens avskräckningsstyrka.

Vi rekommenderar att Polarissystemet i budgetsammanhang helt och hållet flyttas ut ur flottans fartygsbyggnadsanslag.

Vi rekommenderar att äskandena för uppbyggnad av Polaris-

systemet utarbetas av försvarsministern och nationella säkerhetsrådet som en del av vår totala strategiska avskräckningsbudget.”

Det var armén som fann sig vara mest på kant med det rådande budgetsyste-
met. Ställd inför det faktum att oproportionerligt stora resurser fördes över till de strategiska vedergällningsförbanden och att inte tillräckliga resurser bibehölls för att möta begränsade krig föreslog dåvarande arméchefen, general Taylor, 1959, en revidering av budgetsyste-
met mot en uppgiftsorienterad budget. I ett vittnesmål inför representan-
thusets bevillningsutskott anförde arméchefen: ”— — — the meaningful way of looking at our armed services, the fighting forces of all three services is not to look first at the Army from top to bottom, then the Navy, then the Air Force; but rather is to consider the military functions which the various components of these services must perform.” Enligt generalen borde man inrikta sig på att

- ha möjlighet till vedergällning med kärnvapen
- försvara luftrummet ovanför amerikanska kontinenten
- hålla konventionella stridskrafter tillräckliga nog att avskräcka
- hålla strategiska reserver
- föra antiubåtskrig
- utbilda reservförband.

Uppgiftstänkandet hade vunnit tillräcklig terräng i början av januari 1961 då företrädaren till McNamara, Mr Gater, i den rapport till president Eisenhower, som åtföljde hans avskedsansökan, presenterade sin verksamhetsberättelse för försvarsdepartementet för åren 1953—1960 på uppgiftsbasis.

- Rubrikerna i hans rapport innefattade
- vedergällningstyrkor (retaliatory forces)
- hemlandets försvar (continental defense)
- förband för begränsade krig (local war capabilities)
- förband i reserv (reserve forces)
- allierade förband (allied forces).

Ett visst grundläggande arbete för en programplanering och programbudgetering var sålunda gjort när Kennedy-administrationen tillträdde i januari 1961.

Hittills har endast en — låt vara den starkast pådrivande — faktor för införande av ett programplaneringsförfarande betraktats. Det fanns andra pådrivande faktorer, av vilka de viktigaste var följande:

den ökade betydelsen av att beslut fattades på basis av vapensystem och

i anslutning till detta behovet av längre tidsrymder för den statliga planeringen.

Precis som värdet av programtänkandet hade vuxit i betydelse så hade också värdet av de vapensystem, med vilka uppgiften skulle lösas, vuxit. Dessa system hade blivit mera komplexa och dyrbara och i många fall mera specialiserade. En mera metodisk undersökning av alternativen blev nödvändig allteftersom teknikens framsteg ökade skalan av möjligheter. Det ekonomiska betraktelsesättet hade blivit mera betydelsefullt som faktor i beslutsfattningen. Mr Hitch, McNamaras ekonomichef, har förklarat betydelsen av kostnadsfaktorn med följande ord:

”Vidare har det länge förelegat en tendens i försvarsdepartementet att framlägga de militära behoven i absoluta termer utan hänsyn till kostnaderna. Man kan inte enbart ta i betraktande den militära effekten och det militära värdet av ett visst givet vapensystem. Det måste ses mot bakgrund av dess kostnader och — i en värld med begränsade resurser — av den alternativa användningen av resurserna. Militära behov är meningsfulla endast uttryckta som fördelar, vilka kan vinnas i relation till kostnaderna. Resurskostnader och det militära värdet måste prövas samtidigt.”

Det rådande budgetsyste-
met med kostnadsslag utgjorde inte någon god ram för att införa sådana kostnadsanalyser i effektivitetssyfte. Anslagsgrupperingen försvårade härledandet av vapensystemets kostnader. Budgeten betonade årskostnaderna mer än livslängdskostnaderna.

Försvarsgrenarna hade dock i ökande grad tillgripit metoden att arbeta på systembasis. Efter att först ha anammats av flygvapnet för dess högt utvecklade flygplan och robotar blev vapensystemmetoden accepterad i armén och flottan. Vapensystemmetoden förde med sig omfattande erfarenheter i planläggningen för och kostnadsberäkningarna av system — en betydelsefull förberedelse för det nya programplaneringssystemet som anbefalldes sommaren 1961 för presentationen av 1962/63 års budget.

Målsättningen för det amerikanska programplaneringssystemet

Målet för programplaneringssystemet var att utveckla ett "brett" system för planering och kontroll av viktiga program på högsta nivå inom Department of Defense (DoD). Därtill skulle dess konstruktion tillåta övergångar från ett steg i dess fullföljande till nästa så att ett effektivt system skulle existera under utvecklingsperioden.

Sju huvudmål uppställdes för programplaneringssystemet.

1. *Planering kring huvuduppgifterna.* Stora beslut avseende försvaret kan inte baseras på den traditionella splittringen mellan försvarsgrenarna. Besluten måste ge uttryck för det inbördes beroendet mellan försvarsgrenarna och möjligheter att växla mellan konkurrerande metoder att utföra liknande uppgifter. Därför orienteras programplaneringssystemet i första hand kring militära förband avsedda för av varandra beroende och närbesläktade uppgifter. De uppgiftsorienterade förbanden konstituerar den militära verksamhetens "output" och tjänar som sådan som grund för beslutsfattningen.

2. *Möjlighet till jämförelse mellan insats och resultat.* Varje förslaget förband har kostnader. I sista hand måste dessa kostnader bli uttryckta i dollar eftersom den totala uppoffringen för att upprätta förbanden bäst kan värderas med det enkla måttet dollar. Inte desto mindre måste de viktigare behoven uttryckas i fysiska termer. Personal, materiel, hjälpmedel och andra resurser kan påverka besluten. Programplaneringssystemet måste därför ge möjlighet lämna både ekonomiska och icke-ekonomiska värderingar av insatsresurserna för att uppnå ett definierat militärt resultat.

3. *Samordning av den långsiktiga planeringen med budgetarbetet.* Budgetbesluten måste vara överensstämmande med besluten gällande långsiktplaneringen. Budgetarbetet skall även i fortsättningen syfta till en noggrann granskning av behoven under en förhållandevis kort budgetperiod men besluten gjorda i denna fas skall överensstämma med löpande och godkända program. Om behov av revision av programmen uppstår under budgetarbetet skall programplaneringssystemet lämna möjlighet till förändringar av godkända program för att överensstämmelsen skall bibehållas.

4. *Kontinuerlig granskning av programmen.* Försvarets planering får inte strängt låsas till en tidsperiod. Gör man så ökar man den tid som erfordras för att reagera för förändringarna i de militära behoven och resulterar i en onödig koncentration av beslutsfattningarna till en kort tidsperiod. Därför måste programplaneringssystemet medge en kontinuerlig granskning av programmen och en mekanism att ändra programmen när så behövs. Budgeteringen, som är knuten till den årliga anslagscykeln, måste naturligen fortsätta härmed men detta utesluter inte en kontinuerlig värdering av de långsiktiga programmen.

5. *Rapportering om framsteg.* Kontroll av de godkända programmen måste utövas via ett system av tidsbundna "framstegsrapporter". Härigenom kan betydelsefulla avvikelser från godkända planer upptäckas så tidigt att nödvändiga korrigerande åtgärder kan vidtagas.

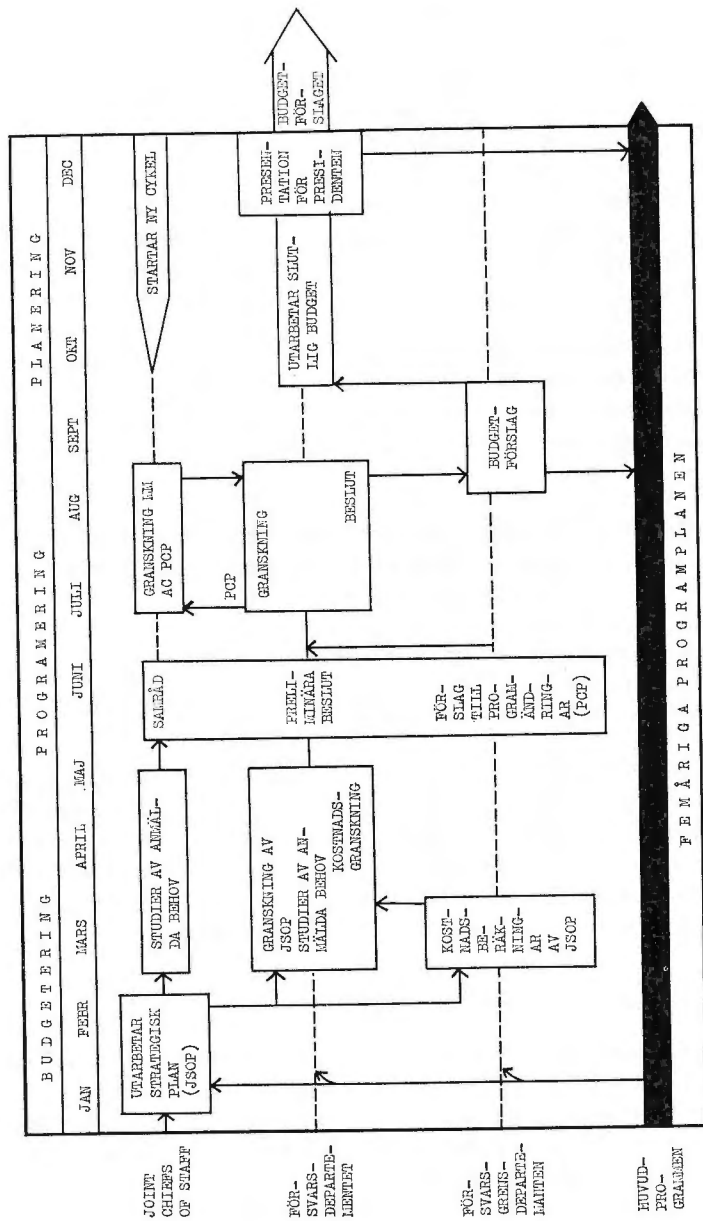
6. *Möjlighet till studier av sambandet kostnader och effekt.* Programplaneringssystemet måste lämna löpande möjlighet till stridsökonomiska värderingar av alternativa förband. Kostnadsberäkningssystemet måste vara noggrant så att det lämnar underlag för jämförelser av program men vid samma tidpunkt nog lättillgängliga för att tillåta täta studier av många alternativ utan att lägga upprepad stor börda på DoD:s personal.

7. *Integrering av informationssystemet inom försvarsdepartementet.* Programplaneringssystemet ställer ganska stora krav på information från försvarsgrenarna. Andra rapporteringssystem med samma syfte måste revideras för att undvika dubbelarbete. Genom en sådan process kan programplaneringssystemet spela en viktig roll för utvecklingen av ett integrerat system för ledning.

Programplaneringssystemet

Den väldiga uppgiften att införa ett programplaneringssystem tvingade fram ett etappvis genomförande. Varje etapp skulle lämna erforderlig planeringskapacitet och samtidigt vara ett steg mot ett totalt system. För att så skulle bli fallet måste grunderna i det definitiva systemet i förväg redovisas.

Utgångspunkten för programplaneringen och budgeteringen skulle



vara en strategisk plan (Joint Strategic Operations Plan eller den s k JSOP, jfr bild på sid 222). Denna skulle utarbetas inom "försvarsstaben" (The Joint Staff) i samråd med försvarsgrensdepartementen. Arbetet härmed skulle utföras under november t o m februari d v s när budgetarbetet avslutats. Planen skulle innehålla såväl behov av personella som materiella resurser. Kostnadsberäkningar skulle ske genom försvarsgrensdepartementen. Efter granskning av JSOP, kostnadsberäkningar av denna fattar försvarsdepartementet i samråd med "militärledningen" (The Joint Chiefs of Staff) preliminära beslut om ändringar av programmen (Program Change Proposals, PCP). Efter ytterligare överväganden under juli och augusti i "försvarsstaben" och försvarsdepartementet fattas definitiva beslut såsom underlag för budgetförslaget för det närmaste budgetåret. Försvarsministern och presidenten skulle eftersträva att i det längsta vänta med viktiga beslut för att kunna ta så stor hänsyn som möjligt till aktuella förhållanden. Slutresultat blir dels en årsbudget för det närmast kommande året dels en femårig programplan (Five Year Force Structure and Financial Program).

Eftersom programplaneringen innefattar både "output" i form av förband och "input" i form av materiellt innehåll (materiella resurser) måste systemet kunna definiera båda i meningsfyllda termer. Detta är ändamålet med de "delprogram" och "resurskategorier" som beskrivs nedan.

Ett "delprogram" definieras som en integrerad aktivitet, ett sammanförande av personal, utrustning och anordningar i övrigt, vilka tillsammans bildar en identifierbar militär kapacitet eller understödsaktivitet. "B 52-förband" tillsammans med tillhörande förråd, utrustning, vapen och personal är ett exempel på ett sådant delprogram. Andra exempel är "Infanteridivisioner i Europa" och "Hangarfartyg, Forrestal klassen". Speciella understödsaktiviteter sådana som "Base Operation Support" för de strategiska flygförbanden definieras också som delprogram, vilket också är fallet med en sådan verksamhet som "Rekrytutbildning vid armén". Alla delprogram sammantagna bildar det fullständiga DoD resultatet.

Delprogrammen har grupperats i breda kombinationer kallade *huvudprogram*. Dessa grupperingar ansluter till den amerikanska krigsmaktens allmänna uppgifter.

Hela den militära verksamheten är uppdelad på följande nio huvudprogram:

Program I	Strategiska vedergällningsförband
„ II	Luftförsvaret av den amerikanska kontinenten
„ III	Konventionella förband
„ IV	Luft- och sjötransportförband
„ V	Reserv- och milisförband
„ VI	Forskning och utveckling
„ VII	Gemensamma ändamål
„ VIII	Civiltförsvaret
„ IX	Militära hjälpprogrammet.

Inom varje huvudprogram finns en mellanform av sammanförda delprogram som har nära samband med varandra eller ofta kombineras för beslutsfattning eller för att få klara sammanhang. Det finns fyra aggregationsnivåer (sammansättningsnivåer), som är grupperade i en ordning, som framgår av nedanstående exempel.

Aggregationsnivå	Beteckning
1	Huvudprogram III: Konventionella förband
2	Arméförband — Alaska
3	Stridande förband
4	Brigader
4	NIKE-HERCULES bataljoner
4	Flygkompanier
4	Övriga stridande förband
4	Understödsförband
3	Lednings- och underhållsförband
4	Underhållsförband
4	Administrativa och ledningsförband.

Konstruktionen av denna ordning rymmer ett antal kompromisser. Om beslut på högsta nivå om sammansättning av förband måste göras på basis av delprogram är det nödvändigt att begränsa antalet till hanteringsbara proportioner för att inte ställa försvarsministern och hans rådgivare inför allt för mycket detaljer.

Man kan likväl inte undvika betydelsefulla detaljer. Om beslut skall vara meningsfulla måste ett delprogram representera en väldefinierad, homogen militär organisation. Endast härigenom är det möjligt att fatta och meddela försvarsgrenarnas beslut med tillräcklig noggrannhet.

Givetvis ligger det en kompromiss i detta. Ju mindre omfattande

delprogram desto homogenera kan det göras. Detta ger högre precision i planeringsarbetet och bättre kontroll. Målet är att definiera delprogram, som består av så många stridande förband som möjligt med hög grad av homogenitet. Kan detta göras blir förbandsförändringarna inom delprogrammen tillräckligt små för att sakna intresse för försvarsministernivån.

Ett liknande betraktelsesätt anläggs vid definierandet av understödsförbanden. Om krav på understöd direkt följer antalet stridande enheter då behövs inte ett särskilt beslut för att möta behoven. Understödsförband av denna typ definieras därför inte som separata delprogram; erforderliga resurser fördelas i stället direkt till de delprogram som har nytta av understödsresurserna.

Å andra sidan kan många krav på understödsverksamhet inte direkt härledas till vissa stridande enheter. Antalet utbildningsenheter t e kan inte enbart bestämmas mot antalet stridande förband. Ett separat beslut måste fattas om omfattningen av dessa enheter.

Problemet är att de flesta understödsaktiviteterna är nästan helt eller helt oberoende av beslut om de stridande förbanden. Det är här som kompromissen behövs. Aktiviteter med en betydande grad av oberoende måste behandlas som separata delprogram så att separata beslut kan fattas om dem. Kostnaderna för andra aktiviteter måste föras direkt på delprogram efter bästa möjliga värdering av sambandet mellan stridande förband och understödsanspråken.

Även om intresset i första hand koncentrerar sig kring delprogrammen d v s de förband man får ut av planeringsverksamheten uppstår det ofta situationer då man måste besluta om specificerade materiella resurser (*resurskategorier*). Så är t e ett beslut om ersättningsanskaffning av 2½ tons lastbilar inte delprogrambeslut utan snarare ett beslut om materiel som ingår i ett stort antal förband och följaktligen delprogram. Programplaneringssystemet måste medge att sådana beslut kan fattas. Detta är en ”skärning” på annan led i planeringssystemet.

Bestämmandet av kostnaderna för delprogrammen görs via ett tvåstegsförfarande. Först bestäms kostnaderna för de olika resurskategorierna därefter fördelas kostnaderna till delprogrammen. De kostnader som fördelats till delprogrammen bryts ned i följande kostnadsgrupper ”Försök och utveckling”, ”Investeringskostnader” (d v s bl a anskaffningskostnaderna) och ”Övningskostnaderna” (d v s kostnader för personal, övningar, underhåll m m).

Erfarenheter och vidareutveckling

På mindre än ett år hade ett nytt planerings-, programmerings- och budgeteringssystem införts. Som ett första försök innebar det många svårigheter och innehöll många brister. Den största svårigheten låg i kvaliteten hos tillhandahållna kostnadsdata. Bristen på klara definitioner av innehållet i varje förbandsenhet, de många fördelningarna av kostnaderna på understödsfunktionerna, nödvändigheten av att utsträcka den ekonomiska planläggningen från ett år till fem, bristen på etablerade rutiner i departementet och den korta tid som var tillgänglig för framtagandet av data, allt ökade uppgiftens svårighetsgrad och begränsade produktens kvalitet.

Som man förutsett pekade erfarenheterna av det nya förfarandet på behovet av förbättringar i departementets dataunderlag. Det krävdes förändringar i delprogramlistorna, definitionerna av kostnadskategorierna och de administrativa rutinerna för att åstadkomma en smidigt verkande planerings-, programmerings- och budgeteringsprocess.

Ett sätt att rulla de femåriga planerna måste utvecklas. Försvarsministerns målsättning att vid varje tidpunkt ha tillgång till en finansplan som speglade åtminstone de närmaste fem åren krävde en uppdateringsmekanism för att redovisa beslut och förändringar i planerna. Från detta krav emanerar systemet för programförändringar.

Enligt vad som kan utläsas i ett av försvarsdepartementets direktiv kräver systemet att försvarsministern för godkännande föreläggs betydelsefulla förändringar i femårsprogrammet (Five-Year Force Structure and Financial Program). Vissa delar föreläggs uttryckta såsom förbandsenheter, förteckningar över anskaffnings- och konstruktionsverksamhet, antal man, antal förband. Förändringar i forsknings- och utvecklingsprogrammen måste underställas när beställningsbemyndigandet uppgår till 10 miljoner dollars eller mer under det löpande året eller 25 miljoner dollars eller mer för totala (livslängds) kostnaden.

Alla data i femårsprogrammet blir föremål för uppdatering tre gånger per år, vilket minskar behovet av programförändringar när t e medelsbrist ändå skulle kräva sådana. Mekaniska rutiner har utvecklats som hjälp i analyserandet av de periodiska ändringsförslagen.

För effektiv kontroll av genomförandet av nya program och av

förändringar i existerande program fordrar systemet framstegsrapporter för de väsentligaste materielgrupperna. Detta är i överensstämmelse med försvarsministerns önskan att såväl handlägga som planera på programbasis. För varje väsentlig materielgrupp läggs "milstolps-scheman" upp för att återspegla de händelser och aktiviteter på vilka kostnadsplanen bygger. Varje månad jämförs rapportens framsteg och de följande tre månadernas förutsedda framsteg med "milstolparna" för motsvarande period. Därvid övervägs behovet av revision av kostnadsplanen.

Värdering av programplaneringssystemet

Det amerikanska försvarsdepartementets programmeringssystem har som sin primära målsättning att sammanjämka militär planläggning uttryckt i förband och uppgifter med budgetering uttryckt i anslag för t e anskaffning, övningar, underhåll, militär personal. Det råder ingen tvekan om den allmänna framgången i dessa strävanden. Försvarsprogrammen förstås bättre hos statsmakterna än tidigare. Beslut kan fattas med insikt i dess militära betydelse och totala ekonomiska konsekvenser.

Det skulle emellertid vara missledande att antyda att militära planerare och ekonomiska administratörer helt har uppgått i rollen som "Kostnad/effektivitets-män". Den verkliga betydelsen av de ekonomiska övervägandena i samband med besluten är fortfarande föremål för ansenliga missförstånd. Medan ytterligheterna i form av sakliga anspråk och godtyckliga tak blir mindre uppenbara består dock ett stort gap mellan dem. Beslutsvanor förvärvade efter många års erfarenhet är inte lätta att ändra.

Kontakten mellan militära planerare och ekonomiska administratörer är — fastän de förbättrats genom programmeringssystemet — fortfarande långtifrån god. I fortsättningen kommer otvivelaktigt ett samlat deltagande i programmeringsprocessen att vara ägnat att förbättra samordningen i studieverksamheten, datainsamlingen, de formella förslagen till departementet och revideringarna.

Allteftersom erfarenhet vinnas i programmeringsarbetet kommer departementet och försvarsgrenarna att utveckla ett smidigare förfarande mindre betungande för försvarsgrenarna. Programmerings- och budgeteringsprocesser samt klassificeringar kommer att bringas i överensstämmelse med varandra.

För meningsfull programmeringsverksamhet är det väsentligt att bättre kostnadsdata utvecklas av försvarsgrenarna. Hurudan nyhetsgraden i kostnadsberäkningar på programbasis än bör vara kan man inte avstå från kraven på välgrundade och pålitliga data. Mera eftertanke måste ägnas åt förbättrandet av kostnadsanalyserna och stödande data. Bättre tränade staber måste åstadkommas och dessa staber måste förvärva mer erfarenhet av aktuella kostnadsproblem.

De svenska förberedelserna för ändrad budgetering m m

Den revolution som skett inom den amerikanska statsförvaltningen och med påtagliga framgångar torde ha verkat som incitament för svensk statsförvaltning att undersöka huruvida icke de nyare betraktelsesätten kunde appliceras på svenska förhållanden.

Huvudprincipen för den nuvarande statliga bokföringen fastlades 1920 genom en statsbokföringsreform, som eftersträvade att skapa översiktlighet och enhetlighet för statsförvaltningens olika räkenskaper samt möjligheter till noggrann kassakontroll. I detta syfte infördes bl a kassabokföringsprincipen. De affärsdrivande verkens intäkter och kostnader samt tillgångar och skulder har emellertid redovisats enligt de principer som gäller för affärsmässig bokföring. Under senare år har inom den del av den egentliga statsförvaltningen som tillhandahåller avgiftsbelagda prestationer den nuvarande författningens kamerala (administrativa) bokföringen kompletterats och utbyggt bl a i avsikt att åt myndigheterna ge en klarare bild av hur deras kostnader fördelar sig och sammanhänger med den bedrivna verksamhetens olika grenar. Syftet med sådana åtgärder till utvidgad kostnadsredovisning torde främst ha varit önskemålet att skapa underlag för en förbättrad ekonomisk planering och kostnadskontroll med sikte på bl a ökad effektivitet i användningen av anvisade medel. Den 27/11 1963 hemställde statskontoret om Kungl Maj:ts uppdrag att utföra en utredning angående bokföring, kostnadsredovisning och programbudgetering inom statsverksamheten. Utredningen skulle avse frågor sammanhängande med ett mera allmänt införande av kostnadsbokföring och kostnadsredovisning. Den skulle dessutom pröva möjligheten att introducera programbudgetering. Utarbetande av kontoplantyper och frågan om sammanförande av bokföringsarbetet i större enheter m m skulle också falla inom utredningens ram.

Den 13/12 1963 tillsatte Kungl Maj:t tvenne utredningar med nyssnämnt syfte dels en utredning rörande bokföring, kostnadsredovisning och programbudgetering inom statsverksamheten, dels en utredning rörande kostnadsredovisning inom försvaret.

Den förstnämnda utredningen, som sker i statskontorets regi, behandlar problemen över hela statsförvaltningen. I direktiven till utredningen uttalas bl a följande. Även om kassabokföringsprincipen är nödvändig för kontrollen av medelsförvaltningen fyller den dock i dagens läge inte alla de krav som måste ställas på en fullständig redovisning av statens inkomster och utgifter. De givna riktlinjerna för myndigheternas handlande kan vara mer eller mindre preciserade i fråga om verksamhetens innehåll och målsättning. Verksamheten skall bedrivas med minsta möjliga kostnader och så att de resurser som ställs till förfogande blir utnyttjade på bästa sätt. Medan effektiviteten inom det privata näringslivet kan mätas genom tillämpning av vinstbegreppet är detta av naturliga skäl mera sällan möjligt inom den egentliga statsverksamheten. Man bör — i de fall vinstbegreppet inte kan användas — söka finna särskilda prestationsmått för verksamheten inom olika sektorer av statsförvaltningen för att möta ”lönsamheten”. Detta får ses som ett led i rationaliseringsarbetet att mera generellt i dagliga arbetet tillämpa ”prestationsbegrepp” och ”prestationstänkande”.

En tillämpning av programbudgeteringens idéer skulle innebära att budgeteringen inom en myndighet icke traditionellt skulle inriktas på en fördelning av verksamhetens utgifter på avlönings- respektive omkostnadsanslag. Istället skulle medlen fördelas på de skilda ändamål som myndigheten instruktionsenligt har att uppfylla. Programbudgetering syftar till att vara ett hjälpmedel för planering och kostnadskontroll. Den bör därför byggas upp ’nedifrån’ på basis av det materiel som kostnadsredovisningen i de olika förvaltningsenheterna ger. I förvaltningsplanet får bestämmas hur detaljerade uppdelningen på olika program och aktiviteter kan göras. Det är här som de praktiska möjligheterna att göra rationaliseringar är störst.

En programbudget blir av värde inte bara som ett instrument för kostnads- och effektivitetskontroll. En användning av denna budgettyp eventuellt som komplettering till ett traditionellt budgetsystem har på de håll där den kommit till användning ansetts kunna underlätta presentationen av budgetmaterialet. Det har även ansetts er-

bjuda större möjligheter till insyn i den statliga verksamheten och belysning av det inbördes sambandet mellan olika statliga aktiviteter än ett traditionellt system.

Utöver de principer för utredningsarbetet som dragits upp i den allmänna utredningen har i direktiven för utredningsarbetet på försvarets område bl a anförts följande.

En rättvisande redovisning av kostnaderna för viss verksamhet gör det möjligt att vid ledning av verksamheten utnyttja budgetering och på ekonomiska kalkyler baserade överväganden samt att fort-löpande göra analyser från ekonomiska utgångspunkter. Förutsätt-ningarna för decentralisering av beslutanderätt ökas genom möjlig-heten att precisera ett ökat ansvar i den lägre instansen.

Utredningsdirektiven utmynnar dels i ett uppdrag att undersöka möjligheterna att införa kostnadsredovisning i företagsekonomisk mening inom försvaret så långt detta är möjligt dels utreda hur in-satser och resultat skall definieras och mätas på olika organisations-nivåer, dels undersöka om den ekonomiska funktionen inom för-svaret till följd av förslagen rörande kostnadsredovisningen behöver utbyggas och ges en starkare ställning.

Utredningen rörande försvaret har antagit benämningen "1964 års försvarskostnadsutredning" (FKU/64).

Försöksverksamheten inom krigsmakten

FKU har valt att påbörja sitt utredningsarbete vid "gräsrötterna" d v s nedifrån. Utredningen har således handlat tvärtemot hur man valde att genomföra ett annorlunda planerings- och budgeterings-system i USA. Den amerikanska ansatsen har haft den påtagliga nackdelen att det nya systemet i stort blivit ett "cirkulationssystem" inom försvarets centrala ledning. FKU avser att successivt utveckla systemet uppåt d v s först utarbeta ett system som tillfredsställer förbandschefen (motsv) och därefter successivt bygga på att modifie-ra detta så det tillfredsställer de anspråk på data och rapporter, som kan ställas från högre nivåer.

Arbetet med försök på kostnadsredovisningsområdet har fram-skridit längst inom *armén*. P 2 i Hässleholm har utsetts som första försöksförband. Försöksperioden omfattar budgetåret 1965/66.

FKU har den 5/3 1965 erhållit Kungl Maj:ts tillstånd att genom-föra dessa försök.

Försöken syftar till att visa, vilken effekt det nya ekonomiska

system, som FKU i samarbete med berörda militära enheter utarbe-tar, kan ha i första hand inom det berörda förbandet. Förbands-chefen erhåller från överordnad myndighet en definierad uppgift för budgetåret i fråga och en mot uppgiften anpassad tilldelning av resurser. Resurserna lämnas reellt i form av ett enda medelstille-dning (=sammanslagna anslag) men formellt måste gränser mellan anslag eller anslagsposter iakttas så tillvida, som förbandschefen är skyldig att följa upp belastningen och att meddela militär-befälhavaren, när han avser att överföra medel från ett anslag till ett annat. Några anslag eller anslagsposter har dock inte kunnat bakas in i den samlade medelstille-dningen. Så är fallet med mat-hållning, sjukvård, tandvård, löner enligt löneplan, löner till kollektivanställda, löner till värnpliktiga, reseersättningar till värnpliktiga, iståndsättningsarbeten, som bestrids med medel från försvarets fastighetsfond samt hela kapitalbudgeten.

Budgetarbetet leds av förbandschefen och under honom av en sär-skild tillsatt arbetsgrupp. På förvaltningssidan medverkar samtliga förvaltningsgrenschefer genom att budgetera för det egna ansvars-området. På utbildningssidan har personal t o m kompaniechefsnivå engagerats.

En kontoplan d v s en plan hur kostnaderna skall bokföras på kostnadsslag och kostnadsställen har upprättats. Budgeten för för-bandet kommer att samordnas med kontoplanen.

Rapportsystemet är så utformat att varje ansvarig chef inom för-bandet endast får sådana data, som berör det egna ansvarsområdet. Detta innebär att en kompaniechef får ganska detaljerade uppgifter om den egna verksamheten, medan chefen för utbildningsavdelning-en och i än högre grad förbandschefen får sammanfattande rap-porter.

Under försöksåret kommer man vid P 2 att arbeta med dubbla redovisningssystem dels FKU kontoplan dels FCF titelförteckning. FKU har undersökt möjligheten att genomföra en förenkling genom att ersätta den löpande titelbokföringen med redovisning mot en sär-skilt inrättad diversemedelstitlet för P 2, från vilken överföringar skulle ske periodvis till ordinarie titlar. Det visade sig emellertid att så väsentliga undantag från tillvägagångssättet skulle behöva göras att det blev enklare att utnyttja två helt olika men renodlade system parallellt. Ytterligare ett förband, I 12, inom I. milo har utvalts för försöksverksamhet. Försök i begränsad skala har påbörjats den 1/1

1966 för att den 1/7 1966 övergå i full skala. Försöksverksamheten kommer inom närmaste tiden att utvidgas att — i samarbete med marinen — även omfatta fo 15.

För *marinens* del har beslut fattats att genomföra försök vid KÖS, BK (inkl fo 15) och KA 2.

Inom *flygvapnet* har F 10 utsetts som ett lämpligt försöksförband.

LOJTNANT
BENGT HEDENBLAD

FKU/64 — Försök med budgetering och kostnadsredovisning vid förband

I årsberättelse för år 1966 i "Organisation och förvaltning" på annan plats i detta nummer av tidskriften har ledamoten Claes Edgren under rubriken "Programplanering och programbudgetering" lämnat en ingående redogörelse för inom försvaret i USA pågående verksamhet på nämnda områden. Författaren har även berört inom svensk statsförvaltning begynnande motsvarigheter i form av utrednings- och försöksverksamhet, bedriven i form av dels en statsförvaltningen i dess helhet omfattande utredning, dels en mot förhållandena inom försvaret speciellt inriktad utredning, nämligen 1964 års försvarskostnadsutredning (FKU/64).

Försvarskostnadsutredningen — vilken tillsattes av Kungl Maj:t under december 1963 — bedriver för närvarande utrednings- och försöksverksamhet i sju olika grupper eller delutredningar:

<i>Delutredning nr</i>	<i>Avseende</i>
1	Ekonomisystem för lokala och regionala enheter
2	Ekonomisystem för verkstäder
3	Ekonomisystem för centrala myndigheter och staber
4	Ekonomiledningsorganisation i försvaret
5	Samhällskostnadernas inflytande
6	Värdereglering i förrådsredovisning
7	Rutiner för byggnadsinvesteringar

Denna artikel behandlar vissa element i delutredning nr 1, vilken berör vissa lokala enheter inom södra Sverige. Härför utvalda för-

band är inom armén P 2 och I 12, inom marinen KÖS och BK (inkl fo 15) samt inom flygvapnet F 10. Av dessa förband har P 2 budgetåret 1965/66 och 1966/67 som sk försöksår medan de övriga förbanden har budgetåret 1966/67 som försöksår. Före försöksåret krävs ett omfattande förberedelsearbete, vilket i samverkan med FKU bedrivs i den lokala chefens regi.

Den allmänna bakgrunden för FKU tillkomst och verksamhet är behandlad i ledamoten Edgrens årsberättelse, varför här endast skall erinras om att målsättningen för FKU är att eftersträva ett system för ökad effektivitet i utnyttjandet av tillgängliga resurser.

För att nå detta mål vill FKU pröva ett antal samverkande och med varandra intimt förknippade medel, vilket torde kunna sammanfattas i följande punkter:

- för verksamheten vid förbandet uppställs definierade uppgifter och mål
- för lösandet av dessa uppgifter ställes ekonomiska resurser till förbandschefens förfogande i form av ett eller några få anslag; nuvarande detaljerat anslagsvisa medelstilldelning slopas
- ökade befogenheter för förbandschefen att inom sin ram avväga resursernas fördelning mellan olika objekt; denna avvägning måste givetvis ske med iakttagande av för verksamheten definierade uppgifter och målsättning
- verksamhet och resurser ställes i relation till varandra genom budgetering, "programbudgetering"
- uppföljning mot budget såväl av gjorda insatser — kostnader — som av uppnådda resultat icke bara för förbandet i dess helhet utan jämväl för de olika enheterna — aktiviteterna — inom förbandet.

Denna ökade tyngd åt den ekonomiska funktionen bör ej endast ligga på förbandschefens nivå utan även och i lika hög grad på lägre nivåer, exempelvis hos kompanichefer och motsvarande. Härigenom bör ett ökat mått av *kostnadsmedvetande* kunna åstadkommas hos i princip all personal.

Detta kräver vissa nya element i förbandens verksamhet, nämligen — sammanknytning av uppgifter, målsättning och resurser genom *budgetering*

- en ny form för mätning av och information om gjorda insatser genom *kostnadsredovisning*

— former för uppföljning av uppnådda resultat genom *prestationsmätningar*.

De för försöksförbanden mest aktuella uppgifterna är att utarbeta och vidareutveckla ändamålsenliga former för budgetering och att etablera en kostnadsredovisning, som uppfyller kraven på information om gjorda insatser. Dessa delar är ej att betrakta såsom två från varandra skilda problem utan är i hög grad i varandra sammanvävda frågor.

Budgetering

Budgeteringen bygger principiellt på en uppsplättning av organisation och verksamhet — funktioner — i noga angivna ansvarsområden, vilka i vissa fall kan vara organisatoriskt avgränsbara områden (såsom exempelvis bataljon, kompani), medan de i andra fall kan vara funktionellt uppbyggda. För dessa ansvarsområden definieras verksamheten och preciseras målsättningen. Mot bakgrunden av planerad verksamhet beräknas erforderliga resurser för de olika ansvarsområdena. Resursbehovet kommer således att beräknas på grundval av en definierad verksamhet — "program" — översatt till kostnader och ej på grundval av ett rent erfarenhetsmässigt beräknat medelsbehov inom olika anslag. Förbandets totala resursbehov — d v s summan av delaktiviteternas resursbehov — ställes mot disponibla medel, varefter i fall av differens verksamhet och därmed sammanhängande resursbehov för delaktiviteterna får avvägas så att överensstämmelse mellan avsedd verksamhet och tillgängliga medel slutligt kan erhållas.

Kostnadsutfall och resultat följes kontinuerligt upp; justering av direktiv för verksamheten liksom ändrad resurstilldelning kan bli följden vid bristande överensstämmelse mellan planerad — budgeterad — verksamhet och faktiskt utfall. Jämför bild nr 1 på sid 239.

Tillämpningen av dessa allmänna principer vid förband är en komplicerad fråga. En lämpligt utformad budgeteringsmetodik, till vilken knutits ett ändamålsenligt redovisnings- och informations-system, bör emellertid kunna bli ett effektivt arbetslednings- och styrinstrument för förbandets verksamhet samt kunna stimulera ett sunt kostnadsmedvetande.

Kostnadsredovisning

Kostnadsredovisningen skall vara ett instrument för uppföljning av kostnader mot budget och mot uppnådda resultat. Denna uppföljning skall kunna göras icke enbart av förbandschefen för förbandet i dess helhet utan även underställda chefer, vilka var och en för lösande av förelagda uppgifter förfogar över givna resurser. Kostnadsredovisningen måste därför noggrant anpassas till ansvarsområdena inom förbandet.

Låt oss emellertid först kasta en blick på vilka uppgifter, som står att utvinna ur nuvarande kassabokföring och titelredovisning.

Till förbandschefens förfogande ställs olika anslag: övningsanslag, reseanslag, inventarieanslag m m. Härutöver finnes ett antal olika anslag på vilka förbandschefen har "dragningsrätt": mathållning, sjukvård m m. Vid förbrukning av medel på dessa anslag faller redovisning ut i form av belopp uppförda på en eller flera mot respektive anslag svarande redovisningstitlar. Därigenom erhålles en specifikation över vilka olika typer av kostnader, som uppstått vid förbandet. Vad man däremot icke kan utläsa ur redovisningen är var och/eller för vilka ändamål (uppgifter) som de olika kostnaderna uppstått. Här bör även framhållas att en icke ringa del av förbandets kostnader aldrig kommer till synes i redovisningen vid förbandet, enär en del av med förbandet förknippade kostnader betalas och redovisas över andra myndigheter. Många med förbandets verksamhet direkt sammanhängande kostnader redovisas således ej vid förbandet; detta gäller kanske icke minst lönekostnaderna.

Med en redovisning av modell FKU vill man dels ur redovisningen kunna utläsa vilka typer av kostnader som uppträder, dels — och det är strängt taget den mera väsentliga delen av redovisningen — erhålla information om *var* inom förbandet eller i vissa fall *för vilka aktiviteter* inom förbandet som kostnaderna uppkommit. Det kan här inskjutas att kostnader icke alltid är detsamma som kassamässiga utbetalningstransaktioner, vilka illustreras med bild nr 2 på sid 240.

Vid tillsättandet av FKU underströks att en kostnadsredovisning inom försvarets enheter i möjligaste mån bör byggas upp efter företagsekonomiska linjer. Detta innebär bl a att kostnadsredovisningen bör arbeta med en *kontoplan* så utformad att föreliggande informationskrav blir tillgodosedda.

En kontoplan utgör en systematiserad uppställning över *kostnadsställen* och *kostnadsslag* samt i vissa fall även över *kostnadsbärare*. Dessa tre begrepp kan presenteras genom att föra in dem i en enkel form av affärsmässig produktion, t ex en fabrik som tillverkar cyklar och gräsklippare. För produktionen krävs dels någon form av administrativ verksamhet inom ett kontor dels kanske två separata verkstäder för tillverkning av cyklar respektive gräsklippare. Inom dessa enheter — kontoret och verkstäderna — uppstår kostnader för löner och omkostnader samt inom verkstäderna dessutom för maskiner och råmaterial. Produkten av verksamheten är cyklar och gräsklippare. Vid försäljning av produkterna uppstår inkomster vilka bör täcka kostnaderna (och dessutom ge vinst).

Mot denna bakgrund kan de tre begreppen lätt förklaras. *Kostnadsställen* är de olika enheterna vid vilka kostnader uppstår, d v s kontoret och verkstäderna. *Kostnadsslag* är olika typer av kostnader: löner, omkostnader, material m m. *Kostnadsbärare* är produkterna, vilka genom att säljas tillför fabriken medel att täcka de med produktionen och marknadsföringen förenade kostnaderna.

Att tillämpa de tre begreppen inom försvaret möter icke några principiella svårigheter. I den förbandsproducerande verksamheten återfinnes sålunda kostnadsställena i form av mot "kontoret" svarande stabs- och förvaltningsorgan respektive mot "verkstäderna" svarande utbildningsorgan såsom bataljoner, kompanier, skolor m m. Kostnadsslagen är löner, materiel, resor, transporter m m. Kostnadsbärarna (produkterna) är krigsförbanden. Ju fullvärdigare produkt som lämnar den förbandsproducerande enheten för att inplaceras i krigsförbandet, desto större blir krigsförbandets effektivitet. Förväntad effektivitet hos krigsförbanden får betraktas såsom den förbandsproducerande verksamhetens inkomstsida. — Då emellertid utbildningen vid flottans utbildningsanstalter KOS och BÖS i princip icke är inriktad på direkt bemanning av krigsförband bör här framhållas, att det förda resonemanget kostnadsbärare — krigsförband icke omedelbart kan tillämpas på försöksförbandet inom flottan—KOS. Produkten av KOS verksamhet är de färdigutbildade eleverna inom varje kurs.

En allmän princip för fördelning av kostnader medelst kontoplan har åskådliggjorts med bild nr 3 på sid 241, varav framgår att vissa kostnader löpande kan härledas direkt till kostnadsbärare (produkt), medan andra kostnader i den löpande verksamheten upp-

står och redovisas vid kostnadsställen (organisatoriska enheter eller speciella funktioner) för att senare — i efterkalkyl — överföras till rätt kostnadsbärare.

Redovisningen anknöptes till ADB. Vid utarbetandet av kontoplaner för försöksförbanden erhåller därför såväl kostnadsställen och kostnadslag som kostnadsbärare kodnummer för att möjliggöra överförande av redovisningsuppgifter till hålkort eller hålremsa. Genom en uppställning av begreppen i olika, logiskt uppbyggda nivåer (huvudgrupper, undergrupper och detaljer) kan genom databehandling erforderlig redigering av informationsmaterialet i komprimerade eller detaljerade uppställningar lätt erhållas. Informationsmaterial (informationslistor) distribueras till befattningshavare inom förbandet på sätt motsvarande befattningshavarnas ansvarsområden.

FKU är en redovisningsutredning och icke en besparingsutredning.

Jämförelser mellan effekten av FKU budgeterings- och redovisningssystem och nu gällande anslagsvisa redovisning kan göras först när erfarenhet av det nya systemet vunnits under en kanske icke alltför kort tids praktisk tillämpning.

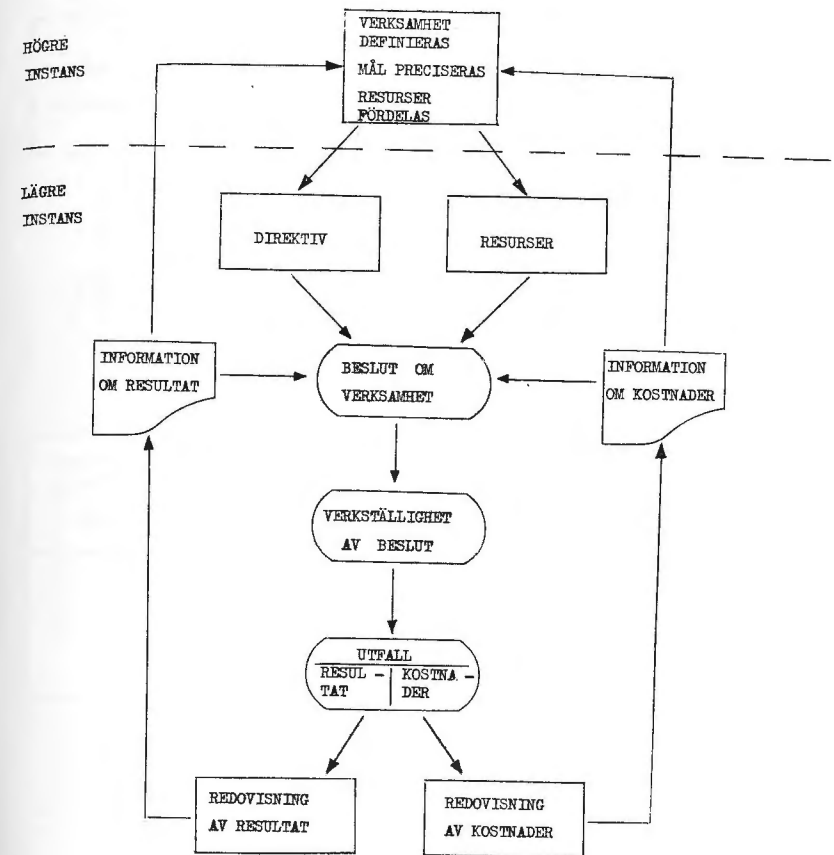


Bild 1.

Ett kretslopp: budgetering — budgeten omsättes i handling — handlingens utfall redovisas — information lämnas — uppföljning mot budget — vid behov justering av budget.

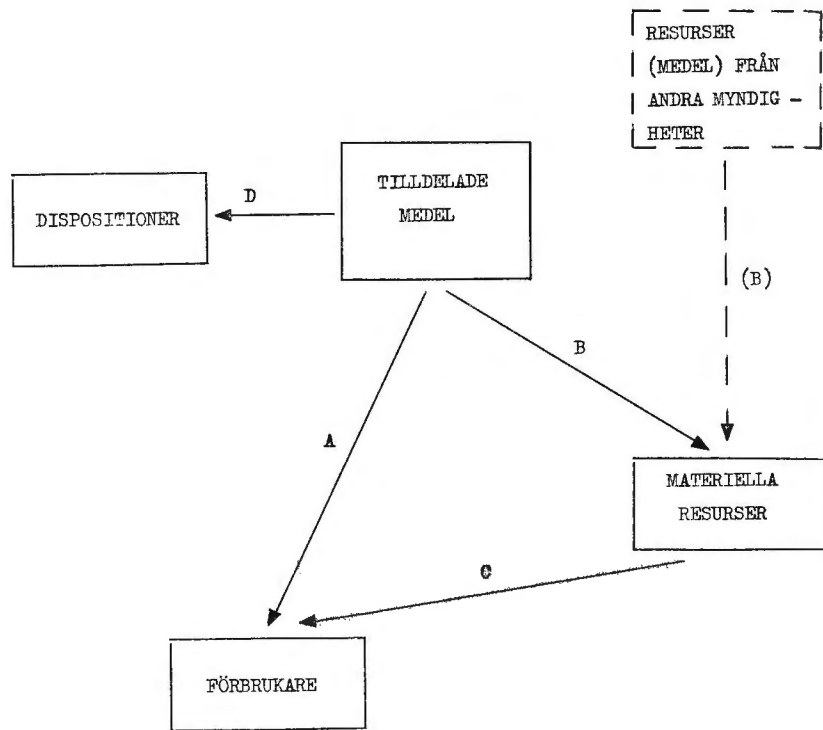


Bild 2.
Skiss av resursflöde vid förband.

Pilen	Transaktion	Avser
A	utbetalning = kostnad	tjänster, omkostnader
B	utbetalning/kostnad	anskaffning, underhåll
C	kostnad/utbetalning	förbrukning, utnyttjande
D	kostnad/utbetalning	dispositioner
A + B ger medels(betalnings)redovisning		
A + C ger kostnadsredovisning.		

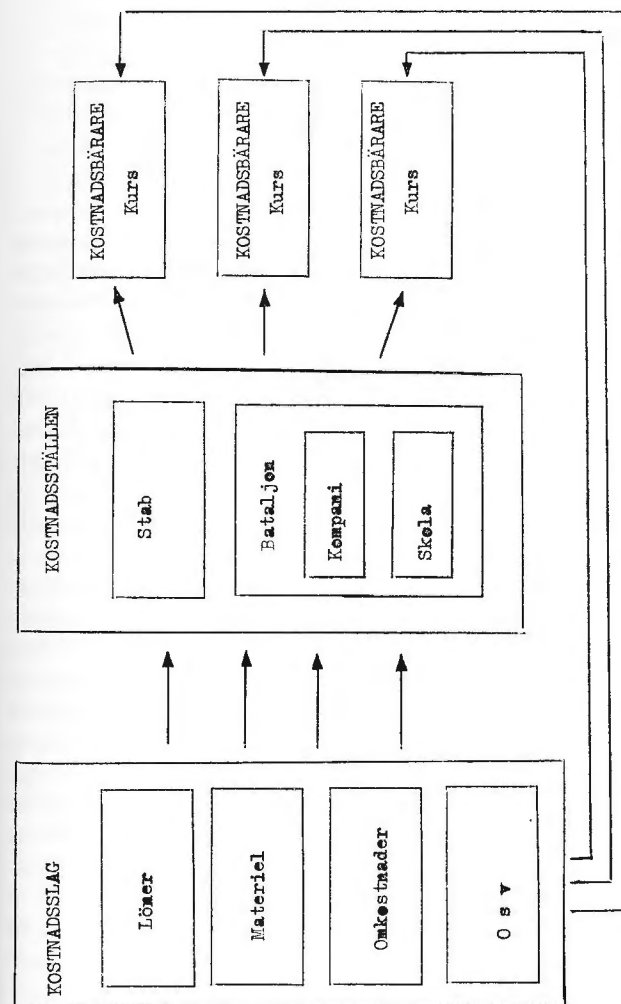


Bild 3.
Princip för fördelning av kostnader med kontoplan.
Principskissen har exemplifierats med ur KÖS kontoplan hämtade begrepp.

Det var höst år 1566. Kung Erik hade samlat en här i Vadstena för ett vinterfälttåg mot det danska Halland. Till befälhavare hade utsetts en av Sveriges mest dugande män, Klas Kristersson Horn. Denne hade som flottans högste befälhavare knappt avgivit rapport inför kungen över sitt just avslutade sjötåg, då han sattes i ledningen för denna lantmilitära aktion. Kriget var inne på sitt fjärde år. Det fördes skoningslöst. Farsoter och hungersnöd härjade. Kommen blott en dagsled från Vadstena med sin här avled Horn på Åby prästgård den 9 september, drabbad av pesten.

Var Klas Horn en sjöhjälte? Vad menas för övrigt med en sjöhjälte?

Med någon kännedom om de primitiva levnadsförhållandena ombord i dåtidens örlogsskepp kan man vara benägen att kalla var och en, som accepterade en sådan tillvaro, för hjälte — vare sig han var enkel båtsman eller amiral. Benämningen sjöhjälte har dock enligt gängse språkbruk mindre med hjältemod än med ansvarig ställning att göra. Lantkrigets motsvarighet är härförare eller fältherre. Ingen använder ett ord som lant hjälte om dem. Det kanske är den vanliga benägenheten — på gott och ont — att romantisera livet till sjöss, som får oss att säga sjöhjälte i stället för sjöstyrkebefälhavare, flottchef eller dylikt.

Läsning av Arnold Munthes "Svenska sjöhjältar" (1902) ger otvetydigt belegg för att Klas Horn skapat sig ett namn som en av våra främsta sjöhjältar. Även andra skribenter och historiker som Gunnar Unger i "Illustrerad svensk sjökrigshistoria" (1909) och Eirik Hornborg i "Kampen om Östersjön" (1945) ger Horn ett högt betyg, kanske som den bästa av våra sjökrigare. År 1787 lät svenska akademien prägla en minnespenning till hans ära.

Det är framförallt två gärningar, som uppmärksammas — den ena att han lyckades hålla flottan i stridsdugligt skick till sjöss under

hela seglationsperioden, den andra att han med flottan tog upp tull i Öresund mitt för näsan på motståndaren. Var nu detta så märkliga ting och var Horn verkligen sjöman till den grad att sjöhjälte är ett riktigt epitet? I vår tid är vi ganska benägna att kritisera äldre uppfattningar om historiska personligheter. Det skadar kanske inte att inför 400-årsminnet av Klas Kristersson Horns bortgång granska mannen och hans gärning.

Klas Kristersson Horn föddes år 1517 på Åbo slott, son till Ingeborg Sparre och Krister Klasson Horn, hövitsman och fogde på samma slott. Han torde ha fått en enligt tidens sed god uppfostran. År 1544 deltog han i riksdagen i Västerås och sex år senare var han häradshövding i södra Finland, en av hertig Johans förnämsta rådgivare. Mot slutet av år 1554 hade han tillsammans med sin farbror Henrik Klasson Horn ansvaret för gränsens försvar mot ryssarna. Följande höst deltog Horn med framgång i Jakob Bagges fälttåg från Viborg till Nöteborg. Han spelade sedan en viktig roll i samband med fredsslutet 1557. Som gränsbefälhavare sökte han därefter på många sätt förbättra de finsk-ryska handelsförbindelserna. I denna tjänst förblev han till våren 1560. Under maj månad detta år underhandlade Horn med ledningen av Tyska orden i Reval. Livland hotades av tsaren Ivan IV och orden hade bland annat vänt sig till Sverige om bistånd. Samma sommar deltog Horn med adeln i Stockholm då den avlidne Gustav Vasas testamente beseglades.

År 1561 finner vi Klas Horn som kung Eriks sändebud i Reval för att om möjligt förmå inte bara staden utan helst hela Estland att ge sig under Sveriges överhöghet till skydd mot ryssen. Efter tre månaders förhandlingar och en med klena stridskrafter genomförd belägring av slottet uppnådde Horn slutligen vid midsommartid att staden, slottet och de närmaste landskapen accepterade den svenske kungen som sin skyddsherre.

Sitt krigsfolk hade Horn svårt att hålla på grund av bristande bidrag ur statskassan. Erik XIV beordrade honom emellertid att utvidga erövringarna. De främsta hindren utgjordes av några fästningar med polska besättningar. Hertig Johan, som Horn tjänat i Finland, bedrev vid denna tid underhandlingar med polske kungen för ett giftermål med dennes syster, Katarina Jagellonica. Brödernas intressen stod sålunda i strid med varandra och en inbördesfejd kunde lätt blossa upp.

Horns belägenhet var ej avundsvärd. Han sökte medla mellan



Bild 1.
Klas Kristersson Horn.

kungen och hertigen men ådrog sig blott den förstnämndes vrede och misstänksamhet. När Horn, trots framgångar i fält, rönste fortsatt klander begärde han avsked den 5 juni 1562. Då någon ersättare ej fanns att tillgå blev han dock tvungen att kvarstå.

Vid sidan av den militära verksamheten ägnade sig Horn även åt den civila administrationen i Livland, bland annat åstadkom han vissa lättnader för den livegna allmogen. Mot slutet av år 1562 återkallades han dock på egen begäran till Sverige.

Under våren nästföljande år tillspetsades relationerna mellan Danmark och Sverige. Danska flottavdelningar sökte på Östersjön hindra all handel på svenska hamnar. I slutet av maj kom det till en drabbning vid Bornholm, varvid en svensk flotta under Jakob Bagge framgångsrikt bekämpade en dansk. Så utbröt nordiska sjuårskriget. Lybeck och Polen understödde Danmark.

Kung Erik hade redan i april försäkrat sig om Horns tjänster vid hären i Småland. En stor del av den svenska krigsmakten stod dock i Finland för att kuva hertig Johans uppror och en mindre del fanns i Estland. Det var alltså inte lätt att få tillräcklig styrka för ett fälttåg mot Halland eller Skåne. Under konungen fördes befälet av Charles de Mornay och Klas Horn. En resultatlös belägring av Halmstad måste uppges i början av november. Kung Erik lämnade hären just innan Fredrik II anlände med danska förstärkningar.

Ett fältslag utkämpades vid Mared. De svenske tvingades dra sig tillbaka över gränsen.

I början av år 1564 sändes Horn att inta Bohus fästning. Efter flera veckors belägring i februari—mars måste dock företaget uppges i brist på tillräckliga resurser. Trots bannor från konungen blev Horn strax därefter utnämnd till befälhavare i Småland.

Den 31 maj 1564 förlorade den svenska flottan sin duglige chef, Jakob Bagge, som efter en hård strid togs till fånga av danskarna. Ett triumvirat av mindre erfarna adelsmän skulle sedan leda flottans verksamhet. Föga tycks ha blivit utträttat. Oenighet rådde mellan cheferna och sjukdomar reducerade besättningarnas stridsvärde. Kung Erik synes ha haft goda skäl till missnöje. I början av augusti sändes Göran Persson och Klas Horn att inspektera förhållandena vid flottan. Några dagar senare utnämndes Klas Horn till dess högste befälhavare. Så skulle den fyrtiosjuårige diplomaten och fältherren också pröva att axla ansvaret för sjökrigföringen, ett av honom tidigare oprövat verksamhetsområde.

Då Klas Kristersson Horn övertog befälet den 12 augusti låg flottan till ankars ost Olands norra udde. Den förenade dansk-lybska flottans uppdykande samma dag måste ha varit en obehaglig och troligen överraskande händelse. Fienden räknade cirka 35 skepp mot de 28 svenska. Av det föregående framgår att Horn icke hade någon sjömilitär erfarenhet om man bortser från inspektionen ett par dagar tidigare. Hornborg säger att erfarenhet från många resor gjort Klas Horn skickad som befälhavare, men från att ha varit passagerare till att bli amiral är steget dock långt. Kanske har han emellertid skaffat sig gedigna kunskaper om livet till sjöss, vilket kunde underlätta hans verksamhet som ledare och organisatör. Klokt synes dock ha varit att lätta ankar och fly undan den till antalet skepp överlägsne fienden.

De tidigare cheferna, triumviratet Klas Eriksson Fleming, Nils

Birgersson Grip och Per Axelsson Banér, tycks ha stått kvar i befattningar som underbefälhavare.

Märkligare än flykten den 12 augusti är anfallet den 14, endast två dagar sedan han tagit emot en flotta där ”knektarna flux sjukna och dö bort”. I de rapporter, som nått konungen hade flottan sagts vara i dåligt skick. Säkert är att dess tre chefer ej kunnat dra jämnt. Är det troligt att Horn vågat detta anfall på en överlägsen fiende om flottan varit undermålig? Om de tidigare cheferna varit oense kan de mycket väl ha låtit baktala varandra inför konungen och sålunda ställt flottan i en sämre dager än den verkligen var. Sannolikt var den rätt väl rustad och bemannad och saknade blott en fast och ledande hand.

Under dessa två dagar i sjön kan Horn ej rimligen ha hunnit bekanta sig med sitt folk. Hans personlighet torde för gemene man ha varit tämligen okänd. Däremot hade han säkert haft möjlighet att träffa sina närmast underställda chefer. Det torde därför ha varit Horns inflytande över sina underbefälhavare, som gav svenska flottan och kung Erik den välbehövliga segern den 14 augusti 1564. Dessa underbefälhavare — triumviratet — hade dock offentligen desavuerats av kungen i samband med tillsättandet av den nye övers-teamiralen och det måste ha krävts åtskilligt av Horn, då han skulle forma dem till villiga medarbetare. Sannolikt var han då mer fruktad än älskad.

Inför 1565 års sjötåg, som noga förberetts under ledning av Klas Horn, utgav kung Erik en detaljerad instruktion för flottans befälhavare. Den innehöll ej blott målet för expeditionen — bland annat upptagande av tull i Öresund — utan även taktiska anvisningar. Det kan ifrågasättas om det sistnämnda endast var motiverat av ett starkt personligt intresse från Eriks sida för flottan och dess verksamhet eller om Horn verkligen behövde sådana instruktioner. Kanske behövdes konungsligt stöd för amiralens taktiska metoder — hans auktoritet kunde sättas i fråga. Konungen tillhöll nämligen skeppscheferna att inte låta sin amiral förfalla till överksamhet.

I tyska hamnar låg ett antal kofferdister med eftertraktade varor för Sverige. Horns instruktion innehöll att dessa fartygs överfart skulle tryggas. Danska skepp höll sjön i trakten av Bornholm och hindrade deras avsegling. Klas Horn anträffade en eskader om nio skepp, vilken revs upp (4 brända, 5 internerade — tagna i pommersk sekvester). Han seglade därefter till Öresund och ankrade

utanför Amager den 27 maj. Innanför låg den danska flottan, som ännu ej var färdigrustad, jämte den lybska, som dragit sig tillbaka inför svenskarnas övermakt. I Sundet låg också holländska fartyg, vilka av Horn uppmanades att icke lämna danskarna någon hjälp. Ett antal danska och lybska kofferdister beslagtogs. Märkligast och mest nesligt för danskarna torde varit att Horn, sin instruktion likmätigt, lät uppta tull av de sjöfarande i Sundet. Detta var sedan Eriks av Pommern dagar danskarnas självtagna rätt och var en betydande del av riksinkomsten. Fredrik II, som regerade under detta krig, motiverade tullen med att Östersjön var ett mare clausum under dansk överhöghet (Paul Colding, Sv Uppslb).

Redan den 30 maj, efter tre dygn, lämnade svenska flottan sin gynnsamma position efter att ha upptagit tull från ett par hundra nordgående fartyg. Horn styrde ned mot tyska vällen, enligt Munthe i avsikt att i Travemünde förstöra det nya lybska skeppet Styr-Schweden, som inom kort skulle söka förena sig med flottan vid Köpenhamn.

Detta var dock knappast skäl nog. Sedan den enda sjöklara fientliga eskadern eliminerats i striden vid Bornholm och så länge motståndarnas förenade flottor blockerades i Köpenhamn hade Horn herravälde till sjöss i Östersjön. Styr-Schwedens förstörande var en uppgift för en mindre eskader, ej för hela flottan — ett fyrtiotal skepp.

Under de dygn Horn låg i Köge bukt och tog tull rådde sydlig vind — endast nordgående trafik tullades. En vindkantring måste ha ägt rum eljest hade avseglingen och expeditionen till de lybska vattnen varit i det närmaste omöjliga.

Denna vindkantring måste haft åtminstone två viktiga konsekvenser. Dels upphörde den söderifrån kommande handelstrafiken, dels gav den de allierade ett ur taktisk synvinkel gynnsamt lovarts-läge vid ett eventuellt försök att bryta den svenska blockaden.

Helt säkert hade danskarna hejdat den sydgående trafiken genom Sundet för att ej ge motståndaren tillfälle till ytterligare kap — för övrigt hade fartygen på sydgående som vanligt avkrävts tull redan vid Kronborg och kunde knappast vara villiga till ny betalning. Sjöfarten kunde sålunda ej ge svenskarna något byte förrän tidigast vid nästa vindkantring och sedan ryktet spritt sig om denna svenska tull torde även den nordgående trafiken då ha minskat.

Om den allierade flottan överraskande lyckats bryta den svenska

blockaden skulle Sverige ånyo blivit avstängt från importen av salt m m från Europa. Med lovartsläge och överlägsen kännedom om seglingsförhållandena i de svårnavigabla sunden hade en utbrytning sannolikt varit möjlig för den skicklige danske amiralen Trolle. Troligt är därför att Horn gått sydvart för att undgå risken att bli efterseglad. I stället kunde han till sjöss mer direkt skydda sjöfarten eller i ett sjöslag söka slå den allierade flottan.

Ett sådant tillfälle kom redan den 4 juni vid Bukow. Trolle lämnade nämligen Köpenhamn två dagar efter den svenska flottans avsegling. Den följande sjöstriden måste betecknas som häftig, men taktiskt oavgjord. Den ägde rum under två dagar åtskilda av en dag med stiltje, då motståndarna fick inskränka sig till att hålla varandra under uppsikt. Efter slaget måste de allierade segla till Köpenhamn för reparationer och förstärkning. Trolle avled av sina sår den 25 juni. Horn å sin sida såg sig i stånd att alltjämt hålla sjön. Herraväldet var hans. Med rikt byte härjade han Bornholm och Möen. Sjöfarten mellan Sverige och Pommern var tillfälligt tryggad.

Ungefär en månad senare drabbade motståndarnas flottor åter samman. Munthe har över slaget den 7 juli lämnat en ganska noggrann redogörelse för organisationen i såväl den svenska som den allierade flottan. Den sistnämnda hade reorganiserats och reparerats i Köpenhamn och stod nu under befäl av Otto Ruud, vars tecken blåste på Jægmestaren. Hans underamiral Nils Trolle seglade i Kristoffer. Detta skepp jämte Jungfrun var sekundanter åt Jægmestaren. Den lybska flottans amiral, Knebel, fanns ombord i Josua. Klas Horn å sin sida hade sin underamiral hos sig i Sankt Erik — Mats Törne. Vidare säger Munthe att av fyra namngivna hövitsmän, därtill de förnämsta, skulle tre ha seglat i ett och samma skepp. Kanske skall förnämsta tolkas enligt adelskalendern och ej efter yrkesskicklighet, annars blir arrangemanget svårförståeligt.

Det förhållandet att Törne seglade i samma skepp som Horn är en intressant olikhet i förhållande till de allierades chefsfördelning. Risken för bådads samtidiga oskadliggörande borde varit större än om de befunnit sig i olika skepp. Å andra sidan måste det med dåtidens föga utvecklade signalsystem varit svårt att kungöra ett befälsövertagande under pågående strid. Om båda amiralerna fanns på samma fartyg och detta var det största och starkaste kunde man dock från övriga fartyg ganska lätt följa dess manövrer och rätt säkert veta att där fanns en ledare.

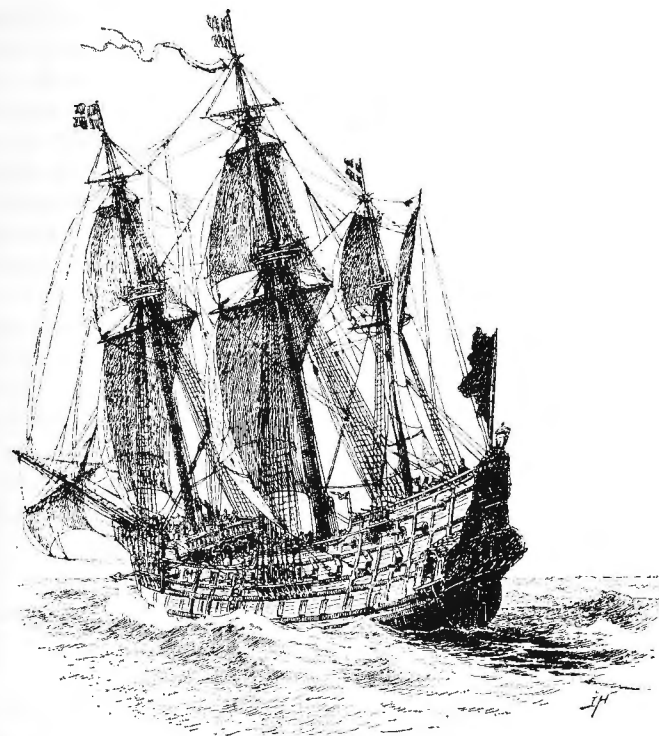


Bild 2.
Horns amiralsskepp Sankt Erik.

En annan intressant fråga är vem Mats Törne var. Var han en erfaren sjöman och i kraft av denna färdighet en outhärlig rådgivare? Det är svårt att finna några upplysningar, som skulle kunna ge belägg för en sådan uppfattning. I Tegels krönika om Erik XIV nämns Törne endast en gång tidigare i samband med kriget och då som hövitsman och ledare för en gränsinvasion i Tröndelagen. Företaget fick på grund av bristande resurser närmast karaktären av ett framgångsrikt härjningståg. Då Trondheim ej kunde tas med storm drog man sig tillbaka in i Sverige. — Törne skall tidigare ha tjänstgjort som överkamrerare.

Efter segern i slaget vid Bornholm seglade Horn mot Dalarö

medförande sina fångar. Kung Erik befallde att dessa enligt tidens sed skulle föras med i det triumftåg genom Stockholm, som nu ordnades. Konungen, som befann sig i Skara, lät sedan kalla till sig den fångne danske amiralen Otto Ruud. Klas Horn medföljde.

Dansken uppträdde käckt och frimodigt och gav svar på Eriks förebråelser. Detta retade kungen, som skall ha dragit sin värja och rusat mot fången. Horn lär då ha gripit sin konung i armen och förhållit honom det ovärdiga att dräpa en värnlös fånge, en besegrad amiral, som i likhet med honom själv blott sökt göra sin plikt.

Denna händelse motiverar en del reflektioner angående Horns karaktär. Han synes ha besuttit en god portion personligt mod som så vågade opponera sig. Helt säkert kände han sin egen betydelse för den fortsatta krigföringen både som rådgivare och befälhavare till lands eller sjöss. Med hänsyn till Eriks ombytlighet och obehärskade utbrott löpte han dock avsevärd risk att falla i onåd. Om motivet var det angivna eller rent humanitärt, kanske kollegial lojalitet, låter sig knappast avgöras.

Kung Erik var emellertid missnöjd med flottans skick och behov av reorganisation i Stockholms skärgård. Den borde snarast åter avsegla till Öresund, slå fienden och där avvakta resultatet av det pågående fälttåget.

Efter ytterst besvärliga kompletteringar av förråd och besättning — förutom svenskar och finnar skaffades folk från engelska och tyska handelsfartyg — löpte Horn ut från Älvsnabben med flottan den 5 september. Den totala besättningsstyrkan skall då ha varit 6 147 man varav 602 sjuka. Hälsotillståndet var alltså långtifrån tillfredsställande.

Vid Bornholm påträffades ett dussin fartyg ur den dansk-lybska flottan — allt, som kunnat utrustas efter slaget den 7 juli. De allierade flydde till Öresund. Horn var åter herre över Östersjön.

Ett antal holländska och lybska handelsfartyg med proviant för fienden uppbringades. Den 19 september inträffade Klas Horn i Kalmar, där han låg i fem veckor i väntan på att fienden skulle våga sig till sjöss. Sedan han fått veta att danskarna lagt upp sina fartyg för vintern seglade han åter till Stockholm, dit flottan anlände den 1 november.

Att ligga med flottan i Kalmar torde ha inneburit stora fördelar mot att ligga ute i sjön för att demonstrera den svenska makten.

Hösten brukar medföra hårt väder — Kalmarsund erbjöd skyddade yatten. Underrättelser kunde ibland erhållas fort när man låg till sjöss, men oftare blev nyheterna starkt försenade. Landvägen kunde rapporter om danskarnas åtgärder i Köpenhamn påräknas med större säkerhet. Till sjöss skulle sjukligheten öka under inflytande av kyla, regn och dålig föda. I Kalmar kunde sjuklingar landsättas och ersättas samt färsk proviant erhållas. Så länge fienden låg i Köpenhamn var Kalmar nära nog en idealisk bas, varifrån Östersjön kunde behärskas.

Vintern 1565—1566 var Klas Horn hårt sysselsatt med planer och rustningar för nästa sjötåg. Pesten härjade och flottan kunde endast med stora svårigheter bemannas. Folk värvades till och med från Frankrike. Till personalsvårigheterna bidrog också det ökade antalet fartyg. Horn var nu befälhavare för en flotta om 67 skepp. Konungen gav i sin instruktion — till sina huvuddrag den samma som föregående år — amiralen tillstånd att själv behålla den tull, som kunde uppbäras i Öresund. Sjöfolket skulle ges större andelar av taget byte än som var brukligt. Detta torde ha varit ett försök att locka flottan till de yttersta ansträngningar då det gällde att hålla sig kvar i trakten av Öresund. Erik ville slippa ett upprepande av fjolårets avbrutna sjötåg.

Någon underamiral fanns denna gång ej utnämnd. Horns närmaste man, Per Bagge, seglade i Svenske Hektor. Amiralen förde nu alltså befälet i ensamhet från Sankt Erik. Detta tyder på att han nu ansåg sig helt behärska konsten att leda flottan.

Den 10 juni anlände man till Bornholm. Försöken att erövra ön misslyckades. Det svenska manskapet torde icke ha räckt till, varken kvantitativt eller kvalitativt. Horn nöjde sig också med övertalningsförsök och hot.

Sjukdomar härjade ombord, provianten var dålig och knapp. Det gällde att raskt finna den fientliga flottan, slå den och därefter komma i hamn för kompletteringar. För fortsatt krig var Sverige beroende av import över Östersjön och denna kunde ej tryggas utan herravälde uppnått genom ett avgörande sjöslag eller en blockad av motståndarens flotta i dess bas, Köpenhamn. Det sistnämnda lät sig knappast göra med hänsyn till det alltmer försämrade hälsotillståndet ombord.

Den 26 juni ankrade Horn utanför Dragör. Han fann den lybska flottan om elva skepp till ankars utanför Köpenhamn, väntande på

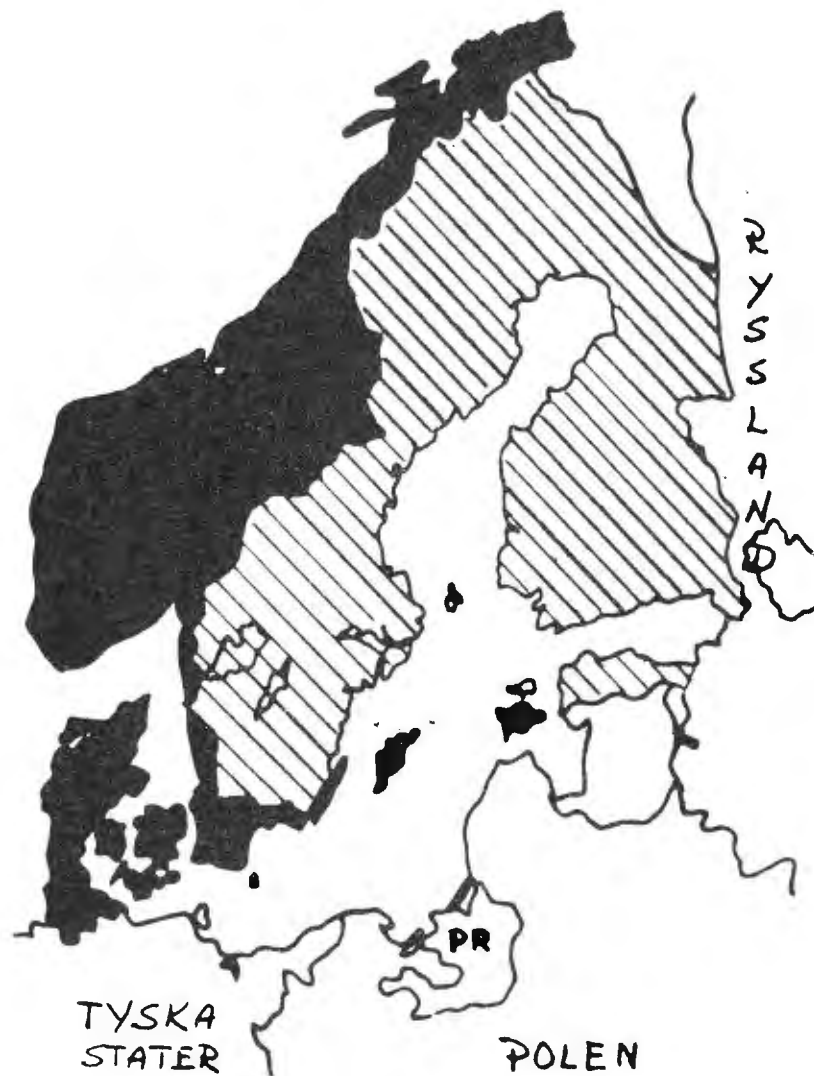


Bild 3.

Östersjöländerna vid utbrottet av Nordiska Sjuårskriget år 1563.

den danska, som ännu ej lämnat varvet. Liksom föregående år togs nu tull av de nordgående kofferdimännen. Men detta år låg den svenska flottan kvar endast en dag. Munthe uppger att Horn avseglade emedan han insåg att han ej skulle få se någon fiende så länge han blockerade Sundets södra inlopp.

Manövern var dock säkerligen motiverad av flera skäl. Läget var nära nog detsamma som året innan, den 30 maj 1565. Detta framgår också av att en stor mängd sydgående handelsfartyg samlats i Öresund och dagarna efter Horns avsegling styrde sydvart för västlig vind. Dessa fartyg hade kvarhållits på danske kungens order för att ej falla i svenskarnas händer. De finge ej avsegla förrän den allierade flottan kommit till sjöss.

Horn avseglade den 27 juni. Den allierade flottan löpte ut den 29, men natten mellan den 29 och 30 juni lyckades Horn ändå uppbbringa ett stort antal sydgående kofferdister utanför Falsterbo rev.

Sålunda synes Horn ha haft två skäl till avsegling. Vinden hade kantrat och inga fler fartyg var att vänta sydifrån. Farsoten omöjliggjorde blockad och för att slå fienden måste denne först lockas till sjöss.

Haverier band dock den allierade flottan i Sundet och den svenska måste segla till Dalarö för kompletteringar.

Den 15 juli lämnade Horn ånyo skärgården för att uppsöka fienden. Stiltje och motvind uppehöll flottan vid Öland, förråden började på nytt att tryta och sjukligheten tilltog. Amiralen begärde av konungen att få återvända. Detta avslogs blankt. Rikets beträngda läge krävde en seger till sjöss. Horn lät minska matransonerna och beslöt möta den fientliga flottan, som nu var på väg mot honom. Det måste anses vara ett gott bevis på ledarskap att trots dålig kost, dålig hälsa och hopprafsat folk av många nationaliteter kunna hålla samman och föra denna flotta till strid, dessutom mot en personellt överlägsen motståndare.

Den drabbning, som sedan följde, visade att Horn kunde utnyttja de fördelar ett läge i lovart kunde erbjuda den flotta, som eftersträvade att bestämma stridsavståndet. De svenska fartygens reducerade och av sjukdom försvagade besättningar gjorde det nödvändigt att undvika antringar och handgemäng. Endast artilleristrid kunde accepteras trots att tidens kanonmateriel knappast kunde förväntas åstadkomma sänkning av fiendens skepp.

Något avgörande följde ej heller av striden. Avgörande blev där-

emot att Horn under natten och följande dygn höll sjön, medan den förenade flottan ankrade vid Visby. I den storm, som blåste upp, drev minst fjorton danska och lybska skepp på land. Tre amiraler, däribland överamiralen, drunknade. Trots att man ej kommit längre än till augusti kunde Klas Horn nu med gott samvete låta sin av farsoter och brister försvagade flotta löpa in till Stockholm. Denna sista framgång måste otvivelaktigt tillskrivas turen, men tur har i längden endast den skicklige.

I Stockholm fick man ej vila. Horn kallades med sina besättningar till konungen i Vadstena för att föra krig till lands. Men, som inledningsvis nämnts, satte pesten här punkt för hans levnadsbana.

Sjöhjälte är ett ord med romantisk klang. Visst kunde det krävas hjältemod av befälhavaren i dåtidens sjöstrid då han med sitt flaggskepp — i täten för de övriga — gav sig in i närkamp med fienden. Striden blev hetast just kring amiralsskeppen. Till lands kunde nog förhållandena vara likartade, men för att kunna leda sina trupper under större drabbningar höll sig fältherrarna gärna på någon höjd tätt bakom linjerna. Möjligheten att rädda sin egen person i händelse av nederlag var därigenom ganska god på landbacken. Till sjöss inräknades en slagen befälhavare ofta bland de döda eller tillfångatagna. Sjöhjälte är ett epitet, som vanligen tilläggs en ledare, men som borde kunna fästas vid varje hjältemodig man till sjöss. Klas Horn synes ha varit ovanligt väl skickad att bära det. Under sin tid som flottans befälhavare visade han prov på utomordentlig energi och uthållighet såväl under utrustningen som då det gällde att till fullo utnyttja seglationsperioden. Han gav bevis på personligt mod. Han visade sig också väl förtrogen med sjökrigföringens väsen, behovet av herravälde till sjöss, samt hur detta borde uppnås.

Litteratur m. m.

UTLANDSKINESERNA

Det kommunistiska Kina har ägnat denna folkgrupp stor uppmärksamhet. Den s. k. kinesiska "hårda linjen" utnyttjar utlandskineserna som ett effektivt instrument i världsrevolutionens strategi. Hela zoner på världskartan hotas redan. På flera ställen skymtar det folkdemokratiska Kina bakom det som sker. En av Kina inspirerad aktivitet försiggår främst på den sydostasiatiska halvön och de otaliga stora öarna utanför densamma. 90 % av utlandskineserna bor i detta område och bildar där starka kinesminoriteter.

	Kineser	Totalbefolkning	Kinesinslaget i %
Burma	350.000	23.700.000	1,5
Thailand	3.000.000	27.000.000	11
Laos	45.000	2.400.000	2
Kambodja	390.000	5.750.000	7
N. Vietnam	60.000	15.900.000	0,5
S. Vietnam	850.000	14.200.000	6
Malaya	2.760.000	7.490.000	37
Singapore	1.290.000	1.740.000	74
Indonesien	2.900.000	97.100.000	3
Sarawak	244.000	776.000	31
Brunei	20.000	85.000	24
Filippinerna	360.000	27.000.000	1,5
	12.269.000	223.141.000	6

Uppgifterna om de kinesiska befolkningssiffrorna varierar. Det högst bedömda talet är 15 miljoner, det lägsta 11 miljoner. Ifall blandblodskineser inräknas, stiger talen betydligt. Kinesinslaget i de uppräknade sydostasiatiska länderna är ojämt, men i medeltal uppgår kineserna till 6 %. I Singapore bor 75 % och i Hongkong nära nog samma procenttal kineser.

Kinesutflyttningen i sydostlig riktning har lång historisk bakgrund. Innan europeerna kom, hade de redan etablerat sig i Sydostasien. En utrymmeslösning av befolkningsöverskottet och hungerproblemet är de väsentliga grundorsakerna.

Livsrumskravet blir allt större i Kina då befolkningstillväxten är 13 miljoner årligen. Folktrycket har varit magnetiskt och starkt väsentligen mot sydost. 90 % av de utflyttade härstammar från de sydligaste provinserna — överbefolkade bergstrakter.

De nyligen frigjorda staterna i sydost begränsar dock fortsatt inflyttning. Immigrationen upphörde praktiskt taget med andra världskriget. Illegal infiltration i mindre skala pågår dock. Av de kineser som bor i Sydostasien är 3/4 födda där. Flertalet familjer har bott här under 1—7 generationer.

Under kolonialismens era drog västerns representanter stor nytta av de arbetsamma kineserna vid exploatering av Sydostasiens resurser. Kinesernas standard steg i samma takt. Perioden blev sålunda en guldgruva för utlandskineserna.

De kinesiska samhällena förblev förfädernas patriarkaliska familjestruktur trogna. De bosatte sig gärna i små byar på landet eller i utpräglade kineskvarter i städerna. Det ledande skiktet uppfostrade barnen i engelska eller franska skolor. Andra kategorier höll fast vid ren kinesisk uppfostran, ofta chauvinistisk, och var stolta över sin medärvda kultur, ignorerande landet där de bodde. Tusentals utlandskineser har gjort sina studier i moderlandet, övertygade om att framtiden kan säkras på detta sätt.

Kineserna är väl organiserade börjande från familjebanden till distriktsföreningar, ekonomiska och även hemliga sammanslutningar. Genom sin dubbla medborgarskap utgör de ofta ett problem för det land, som inhyser dem. De nuvarande makthavandena i Folkrepubliken Kina är ej sena att utnyttja dessa drag.

På basen av arbetsamhet och ekonomisk begåvning har utlandskineserna tillägnat sig en ekonomisk makt av första ordningen och de underlättas i denna verksamhet av sina kinesiska bröder och som agenter i hela regionen. Den kommersiella kinesen verkar främst i städerna men drar sig ej att som ambulerande handelsman verka även i otillgängliga trakter. Deras affärssfär omfattar storfinansier ända ner till anspråkslös detaljhandel. I den ekonomiska sektorn och i de fria yrkena är deras inflytande proportionellt sett betydligt större än vad deras befolkningstal skulle förutsätta. Det är en mäktig minoritet. Deras största inflytande på sina arbetsområden är i Singapore, Hongkong, Malaysia, Thailand och Indonesien.

Hur förhåller sig utlandskinesen till dagens läge? Deras hjärtans innersta riktar sig i första hand till det stora fosterlandet. De håller relationerna gärna öppna till endera kommunist- eller nationalkina. Det är ej få som sympatiserar mera med Formosaregimen. Andra är försiktiga i sin orientering. Alla är ingalunda färdiga att låta assimilera sig med kommunismen. Deras världsåskådning är på annan nivå. Utlandskinesen söker dock undvika politisk inblandning i värdlandet. Han är i regel opportunistisk och färdig att skifta politisk ståndpunkt för

att utnyttja förhållandena för sitt dagliga värv. I Singapore har kineser även politisk makt.

På sina ställen har nationalismen i de sydostasiatiska länderna dramatiskt förändrat kinesens situation. Utlandskineserna utgör sist och slutligen en sårbar minoritet. Den kinesiska ekonomiska överlägsenheten framkallar avund från invånarnas sida. Kinesen lever under en känsla av en osäker framtid. Mången kines är starkt nationell men måste samtidigt vara rädd för repressalier av befolkningen i landet. Anpassning och självbevarelse är en annan viktig faktor.

Den kinesiska befolkningen i Sydostasien har betecknats som "brohuvud" för den framtida kommunistkinesiska politiken. Vid en konfliktsituation kan det utlandskinesiska befolkningselementet lätt utnyttjas som femtekolonnare. Den kommunistiska propagandan går regionen ej helt förbi. Det finns rikligt med kommunistagenter, som söker samarbete med prokommunistiska kretsar. De utnyttjar skickligt utlandskineserna för det stora hemlandets politiska intentioner. Den lokala kommunismen skall vara länken utåt, men folket skall själv börja sin "befrielsekamp" som parollen lyder. I hur stor utsträckning utlandskineserna kommer att förbli värdlandet lojala är frågan.

Väst har i etapper förlorat sina chanser i Sydostasien. I Sydvietnam står aktuellt stora principiella värden på spel. De små nationella staterna är starkt hotade av den gula marxismen. Regeringsformerna växla och länderna plågas av obeständig ekonomi. Den tidigare kinesiska inflyttningen ger stora spelmöjligheter för Kina i en framtida situation.

K-E Lindeman

THE GREAT MUTINY

by James Dugan (G P Putnam's Son, New York)

Englands läge 1797 påminde i mångt och mycket om ölandets situation 1940: dess 8 miljoner invånare stod ensamma i kampen mot Europas 50 miljoner, ledda av revolutionens Frankrike. På kontinenten förbereddes då liksom under andra världskriget ett språng över Kanalen. Mycket tyder på att England skulle kunna bli ett lättfångat byte: landets finanser var i olag, missnöjet med kungamakten var så allmänt utbredd, att tanken på republik fått fäste i vida folklager. Då som 1940 satte England sitt hopp till flottan, men 1797 blev det stora myteriets år. De 50.000 man på 113 skepp, som vägrade lyda order, jagade bort sina officerare och införde skeppsdemokrati, kom att representera historiens största och varaktigaste myteri.

Kung George III:s regering var en naturlig grogrund för missnöje. Kungen, i

sin ungdom uppfostrad i maximen, att på tronen aldrig visa skonsamhet, stod på gränsen till sinnessjukdom. Självständiga och farliga motståndare till hans politik tilldelades stipendier — ”guldpiller” kallade — med vilka hans lismande ministrar tystade opponenter. Drottningen höll sig borta från politiken; hon hade fullt bestyr med att själv sy kläder till sina 13 barn för att hålla hushållsbudgeten nere. Det föll främst på finansministern William Pitt d. y.:s lott att slå vakt om kungamakten och återställa rikets lugn.

Krisen började för Englands del i och med krigsförklaringen 1793 mot Frankrike, när Ludvig XVI:s huvud fallit för guiljotinen. Pitt, som väl kände arméns och flottans bedrövliga tillstånd, sökte förgäves avvärja krigsutbrottet. Engelska trupper, landsatta i Bretagne, måste snart evakueras efter stora förluster i manskap och förråd. Till det militära bakslaget kom felslagna skördar. Folk började plocka ut sina pengar ur bankerna, av vilka många gick omkull. I parlamentet höjdes röster mot nya krigsanslag, därest försök inte gjordes att öppna fredsunderhandlingar.

Flottans läge var bedrövligt. Medelhavsflottans fartyg låg under reparation eller ombyggnad i Atlanthamnarna på Iberiska halvön, besättningarnas tillstånd var jämmerligt. Kapten Horatio Nelson förklarade, att sjömän vid 45 års ålder var förbrukade, skabbiga och magplågade.

Ändå slog det ned som en bomb i regeringen, att flottans folk, Englands fasta hopp i försvarskampen mot de belägrande fransmännen, gått i strejk, strukit Union Jack och trotsigt hissat den röda upprorsfanan. Sedan de svurit en helig ed att kämpa för sin sak, skickade manskapet i väg majestätets officerare och valde eget befäl. Det första valet i Englands historia, byggt på allmän och lika rösträtt, genomfördes till sjöss!

Samtidigt fortskred på fransk sida anfallsplanerna. Ett invasionsföretag mot Irland uppgavs, inte på grund av brittiska flottans insatser utan som en följd av orkan och kyla. Napoleon fick i stället leda revolutionsarmén till Egypten. I februari iscensattes en överrumpningsmanöver mot Bristol: Två franska fregatter avseglade under rysk flagg med ”Légion Noire” ombord. Legionärerna var 600 f. d. galärslavar, iförda engelska uniformer, som fallit i fransmannens händer som krigsbyte. De franska fartygens manövrer undgick den brittiska flottan, men de främmande fregatterna observerades av ett lag fyrbyggare på Wales kust. De sände bud till staden Fishguard, mot vilken de franska fartygen uppenbarligen stävade. Besättningen på stadens lilla fort gav salut. Det räckte för att få fransmännen att avstå från att bombardera fortet och staden. I stället landsattes legionen på kusten utan att möta motstånd — den 42:dra framgångsrika invasionen i England sedan 1066! Efter två dygn förstod den franske invasionschefen, att walesarna inte kunde väntas möta upp på de invaderades sida. Han kapitulerade. ”Segern vid Fishguard” är onekligen en kostlig episod i invasionernas historia. Den hade emellertid ytterligare ökat nervositeten hos Englands småsparare, som tidigt varje söndagsmorgon köade utanför Bank of England för att få sina sedlar

inlösta med guld. Parlamentet tvangs slopa guldlösningen. Bank of England utgav för första gången standardiserade en- och tvåpunds sedlar, som alltså än i denna dag erinrar om denna franska invasion!

Man kunde vänta flera liknande invasionsföretag: på Texel, en av de västfriesiska öarna, samlades som bäst en holländsk invasionsflotta, mot vilken Kanalflottans chef amiralen lord Bridport började förbereda motåtgärder. Andan ombord på hans fartyg var allt annat än god. Folket fick huvudsakligast leva på saltat kött, torrt bröd och torkade grönsaker ur gamla förråd. Som en naturlig signal vid måltidernas start hördes mannarna knacka de hårda brödbitarna mot borden för att få bort maskarna ur deras innanmäte. Disciplinen ombord upprätthölls med hudflängning, kölhalning och andra tortyrmetoder. Flottans manskapskader hade fyrdubblats under kriget mot Frankrike genom drastiska rekryteringsmetoder; det var lätt att bli av med besvärliga fordringsägare, mindre önskvärda friare till döttrar och besvärliga släktingar genom att ge rekryteringsgången en vink om vederbörandes existens. Inte undra på att jordmänen var god inom flottan för våldsam opposition, helst som löneutbetalningarna var ytterst ojämma.

I februari 1797 kom missnöjet till uttryck i högst underdåniga petitioner till amiralitetets generalkommissarie, vari påpekades, att lönerna, fastställda nära två sekler tidigare, nu var helt otillräckliga. En lönejustering på 30 procent ansågs skälig. Höga vederbörande tog ingen notis om dokumenten, då de saknade underskrift. Ingenting hade sålunda hänt på denna front, när lord Bridport ankrade upp i Spithead med Kanalflottan efter en månads kryssning för förrådets förnyande.

Skärtorsdagen den 13 april 1797 rapporterades manskapsoroligheter på ett flertal fartyg. Amiralitetet nåddes snart via den optiska telegrafan av nyheten att flera besättningar vägrat fullgöra sin tjänst, om lönekraven inte tillmötesgicks. Deras tålmod hade börjat tryta efter sex veckors väntan förgäves på svar på petitionerna. Lord Bridport tog ett märkligt initiativ: han beordrade sina kaptenar anmoda sjömännen specificera sina klagomål. De försummade ingalunda tillfället. Allvarligast var anklagelsen mot en befälhavare för grymhet; besättningen vägrade gå till sjöss under hans befäl. Nästa steg var val av ”talare” på de olika skeppen som kom att verka för skeppsdemokratiens utveckling till en flottrepublik under inflytande av den politiska utvecklingen i USA och Frankrike.

Påskdagen nåddes lord Bridport av amiralitetets order, att eskadern skulle lämna ankar. När besättningarna beordrades inta stationer för lättning blev ordern ej åttlydd. Senare på dagen samlades delegater från de olika fartygen ombord på ”Queen Charlotte” till ett flottans eget parlament, där man med sina underskrifter bekräftade instämmande i de första petitionerna. Av intresse är att konstatera, att en tredjedel av undertecknarna var irländare, en vida högre procent än det irländska inslaget bland besättningarna. Innan man åtskiljdes, avlade man ånyo

ed på att troget tjäna den gemensamma saken, även detta efter radikalt mönster från kontinenten. Alla var fullt medvetna om att de överträtt mer än hälften av de 36 krigsartiklarna, av vilka 21 förutsatte dödsstraff. "Parlamentet" skrev på nytt till amiralitetet; utöver bättre kontant lön framfördes krav på mathållning i klass med handelsflottans. Amiralitetet accepterade höjning av bl. a. månadslönen för sjömän med 3 shillings till 22 shillings. Vidare skulle sårade erhålla full lön till dess de återvände till eller lämnade tjänsten som pensionärer. Myteristerna insisterade på pensionen satt till £ 10 per år. Amiralerna rasade och lät läsa upp ett plakat med hot om allvarliga åtgärder, därest givna villkor ej accepterades. Skeppsbesättningarna fick en timme på sig att ta ställning till amiralitetets ultimatum. De, som bröt strejken, skulle mötas med "fullständig förlåtelse".

Någon underkastelse blev det inte. Man krävde kungligt benådningssplakat som villkor för uppgörelse.

Amiral Bridports Kanalflootta hade under de två veckor, den legat i hamn, fortsatt proviantera, som om ingenting ovanligt hänt. Amiralitetets nya överläggningar resulterade i fasthållande vid tidigare restriktiva ståndpunkt jämte vägran att till behandling ta upp klagomål mot befälet, som man på flera fartyg helt sonika rott i land. Amiral Bridport behöll amiralitetets skrivelse för sig själv. Hade den blivit känd, fruktade han, att besättningarna övertagit fartygen och seglat dem till Frankrike. Kom man bara ut på kryssning och kanske råkade i strid, ordnade det hela sig, menade han.

I parlamentet drog behandlingen av sjöfolkets lönefråga ut på tiden. Först den 26 april meddelade Pitt, att lönefrågan skulle behandlas "en av de närmaste dagarna".

Myteristerna var mindre handfallna än parlamentet. Sedan de valt 30-åriga löjtnanten Richard Parker till "flottans president", spred sig myteriet till nya flottenheter. Parker var otvivelaktigt en begåvning, föga tyngd av mindrevärdighetskomplex. Som nya krav framfördes nu viss ledighet åt besättningar som vände åter från expeditioner, så att de finge tillfälle besöka sina familjer i land, och snabbare fördelning av prissummor; nu hände det ofta att besättningarna genom dröjsmål med utbetalningarna skingrats och många därigenom aldrig fick sin rättmätiga del av bytet.

London uppfattade Parker som ett redskap för regeringsoppositionen eller inspirerad av franska jakobiner, vilket tydligen bidrog till ökad ovillighet att gå honom till mötes. Den 27 maj nåddes amiralitetet emellertid av rapport om att myteristfartyg stävat uppför Themsen mot London. Utan blodsutgjutelser övertog de ett par krigsfartyg och avpolletterade de befälet; en kapten undkom i en eka via en kanonport. Samtidigt visade det sig, att manskapet i Wollwich-arsenalen smittats av den allmänna oron. Detta var ytterst allvarligt med tanke på deras nyckelposition i försvaret av London.

Under ett par veckor hände det oerhörda: London blockerades av landets egen

flotta! Under tiden låg havet öppet för franska och holländska flottorna att härja efter behag. Englands räddning kom att ligga i envisa, för fienden ofördelaktiga vindar, som hindrade hans flottor att löpa ut. Amiralitetet välvde olika planer för att hindra myteristerna att segla längre uppför Themsen. Fyrbelysning släcktes, sjömärken togs in. Däremot måste man avstå att med bommar spärra tillfarten. Man hoppades också på bistånd av den ryske amiral, vars fartyg befann sig i engelska farvatten; England och Ryssland var som bekant i allians vid denna tid. En enig allmän opinion utdömde myteristaktionen, vars fartyg snart isolerades från land. Tveksamheten i myteristleden började sprida sig, deserteringar förekom. Man dryftade allehanda vilda planer, bl. a. på att överge fartyg till Frankrike eller att segla till "den nya kolonien", d. v. s. USA. Till sist var upprorsmakarna mogna för att kapitulera till fartyg med lojala besättningar. Innan myteriet var ur världen, blossade nya allvarliga ohörsamhetskampanjer upp. Ombord på H M S Hermione på kryssning i Västindien, slängde besättningen sin omänskliga chef över bord, medan sex andra officerare höggs ned. Myteristerna lämnade Hermione i Venezuela och spreds över klotet. Amiralitetet satte igång klappjakt på dem; efter nio år hade ett 20-tal myterister hängts i olika delar av världen. Ombord på H M S Tremendous på uppdrag i Sydatlanten utbröt ett oblodigt myteri, vars ledare snart avslöjades och blev avrättade. Fartygets kapten, som satts i land av myteristerna, fick aldrig något nytt befäl.

Några månader efter det stora myteriets kuvande utkämpade en engelsk flotta under amiral Duncan, som verksamt bidragit till myteriets bekämpande, sjöslaget vid Camperdown, med seger över holländarna. Halva Hollands flotta gick förlorad, av de döda på brittisk sida var mer än en tredjedel f. d. myterister. Bland officerare, som särskilt utmärkte sig, var den via filmen välkände kapten Bligh, mannen från "Myteriet på Bounty".

Amiralitetet lärde föga av det stora myteriet: det blev vid det gamla ifråga om löner, provianterings kvalitet och prissummornas utdelande. Nya myterier noterades 1799, men myteristerna nedkämpades snart och bestraffades hårt. 1800 tog myterister befäl på H M S Danaé, som i Brest överlämnades till fransmännen.

Så sent som 1802, då fred slutits med Frankrike, noteras nytt myteri, denna gång ombord på H M S Téméraire. Inför ordern att avsegla till Västindien, där gula febern årligen skördat tusentals offer bland sjömännen, vägrade besättningen lyda orden. Myteriet kvävdes av officerare och marinsoldater — 18 man avrättades.

Sett på längre sikt avsatte det stora myteriet betydelsefulla reformer. 1806 höjdes sjöfolkets löner, 1815 minskades tvångsvärningen, 1825 tillförsäkrades sjömännen prompt utbetalning av lönerna, 1828 reducerades rätten att döma till "katten", som först 1879 helt avskaffades.

När Napoleon på S:t Helena dikterade sina memoarer, skriver han om tiden för det stora myteriet:

"Vad kan inte avgöra stora världens öden! Tänk, om jag i stället för Egypten-

expeditionen gått mot Irland... vad skulle England då varit i dag? Och hela kontinenten i övrigt? Och världspolitiken?"

"The Great Mutiny" är sina nära 500 sidor till trots en lättläst bok med intressanta aspekter på förhållandena i det mäktiga Albions flotta i en tid då "personalvård" betraktades som en svaghet hos överheten och individen underkastades en behandling, som vi i vår upplysta tid har svårt förstå, att den inte långt tidigare ledde till utbrott av opposition av det slag, som utgör bokens ämne.

Eric Hägge

Notiser från när och fjärran

sammanställda av marinstabens pressavdelning.

Australien

Patrullbåtar

Australien har beställt 14 patrullbåtar, som skall få namnen ATTACK, ASSAIL, ADVANCE, ACUTE, ADROIT, AWARE, ARDENT, ARCHER, ARROW, AITAPE, SAMARAI, LAE, MADANG, LAVADA.

(Marine News, februari 1966)

Frankrike

Korvett

Den första korvetten på 2 700 ton i konstruktionsprogrammet för 1965—70 skall få namnet ACONIT.

(La Revue Maritime, februari 1966)

Italien

Kryssare

De två kryssarna TRIESTE och VITTORIO VENETO, som nu befinner sig under byggnad, kommer att förses med bl a Terrier-robotar och helikoptrar förutom artilleri av olika kalibrar.

(Leinen Los, februari 1966)

Fregatter

Italien bygger f n fyra fregatter på vardera 1900 ton. Dessa fartyg kommer att kunna göra 29 knops fart och utrustas med ubåtsjaktvapen av modern typ. Besättningen uppgår till 240 man.

(Leinen Los, februari 1966)

Korvett

Korvetten PIETRO DE CRISTOFARO togs över av den italienska flottan vid en ceremoni den 18 december i Riva Trigoso. Korvetten är på 940 ton, är 80 meter lång och 10 meter bred och kan göra 24 knops fart. Bestyckningen består av 2 st 76 mm kanoner, ubåtsjaktvapen och torpeder.

(La Revue Maritime, februari 1966)

Jagare avrustas

Kanada

På grund av brist på kvalificerad personal måste kanadensiska flottan nyligen avrusta de två jagarna CRESCENT och ATHABASCAN.

(Leinen Los, februari 1966)

Ubåtsjaktförband

NATO

Under kodnamnet "Matchmaker" gjordes försök inom NATO under 1965 med ett ubåtsjaktförband bestående av fregatter från den amerikanska, brittiska, kanadensiska och nederländska marinen. Erfarenheterna blev goda, och under 1966 kommer man att bilda ett nytt sådant förband. Kodnamnet blir "Matchmaker 2". Chef för det kombinerade förbandet blir Captain Parker B. Armstrong, US Navy, och följande fartyg kommer att ingå i förbandet: H.M.S. AGINCOURT (Storbritannien), Hr. Ms. DRENTHE (Nederländerna), USS GARCIA (USA), H.M.C.S. ANNAPOLIS, RESTIGOUCHE och SKEENA (Kanada).

(Ons Zeewezen, februari 1966)

Ubåtar

Nederländerna

Vid årsskiftet beställde holländska marinen två nya ubåtar, som skall byggas vid Rotterdamsche Droogdok. Ubåtarna skall vara klara att tagas i bruk 1970 och totalkostnaden beräknas till 90 miljoner floriner (128 miljoner kronor). Dimensionerna kommer att bli 66 x 8,4 x 7 meter, deplacementet ca 2300 ton, besättningsstyrkan 68 man och antalet torpedtuber 6 st.

(Ons Zeewezen, februari 1966)

Ubåtar skrotas

Norge

De fyra norska ubåtarna KINN, KYA, ULA och UTSIRA har sålts till Eckhardt & Co i Hamburg, där de skall skrotas.

(Marine News, februari 1966)

Jagare och fregatter

Sovjetunionen

Sovjetunionen har nu fyra KYNDA-jagare i tjänst och minst lika många KASHIN-fregatter. KYNDA deplacerar med fulla förråd ca 6000 ton och är bl a bestyckad med 2 avskjutningsramper för vardera 4 robotar med 600 km räckvidd. KASHIN-fregatterna drivs av ett kombinerat diesel- och gasturbinmaskineri.

(Revue de Défense Nationale, februari 1966)

Storbritannien

Nya jagare och fregatter

De två nya jagarna av County-klass, som beställts från Fairfield Ltd, Glasgow, och Swan Hunter and Wigham Richardson Ltd, skall heta ANTRIM och NORFOLK. ANTRIM kölsträcktes den 20 januari i år. Tre nya LEANDER-fregatter, som f n håller på att byggas, skall få namnen ANDROMEDA, HERMIONE och JUPITER.

(Marine News, februari 1966)

Torpedbåt

Sverige

Leveranskontrollen av den första torpedbåten med gasturbinmaskineri, T 121 SPICA, påbörjas i Göteborg den 23 mars. 1967 skall de sex fartygen av denna typ vara levererade till svenska flottan.

Sjömåtningsfartyg

Den 14 januari sjösattes vid Gävle varv ett nytt sjömåtningsfartyg, som fick namnet JOHAN MÄNSSON. Generaldirektör C G Widell i Sjöfartsstyrelsen förrättade dopet. JOHAN MÄNSSON är 56 meter lång och 11 meter bred och kan göra en fart av 15 knop. I juli i år skall det nya fartyget vara klart att tagas i bruk.

Nybyggnadsprogram

USA

För 1966 gäller följande ny- och ombyggnadsprogram för den amerikanska flottan. Kostnaden beräknas uppgå till 1,9 miljarder dollar.

5 atomdrivna attackubåtar (SSN)

10 eskortjagare

1 stabsfartyg för landstigningsoperationer

1 helikopterhangarfartyg

10 kanonbåtar (PGM)

samt ett antal landstignings- och trängfartyg av olika typer. Fregatterna FARRAGUT och LEAHY skall moderniseras liksom bl a hangarfartyget MIDWAY och kryssaren ALBANY.

(La Revue Maritime, februari 1966)

Fartyg under byggnad

Bland de örlogsfartyg, som f n befinner sig under byggnad för den amerikanska flottans räkning, kan nämnas följande.

Hangarfartyget JOHN F KENNEDY på 56.000 ton

7 fregatter — WAINWRIGHT, JOUETT, HORNE, STERETT, WILLIAM H STANDLEY, FOX och BIDDLE

1 atomdriven fregatt — TRUXTON
6 eskortjagare av GARCIA-klass
26 eskortjagare av KNOX-klass
7 kanonbåtar av PGM-typ
3 atomubåtar av THRESHER-typ
3 atomubåtar av PERMIT-typ
23 atomubåtar av STURGEON-typ
10 atomubåtar med Polarisrobotar av GEORGE WASHINGTON CARVER-typ.

(La Revue Maritime, februari 1966)

Atomdrivet hangarfartyg

Amiral Rickover, "atomubåtens fader", har nyligen deklarerat, att det atomdrivna hangarfartyg, systerfartyg till ENTERPRISE, som begärts i USA-budgeten för 1966—67, behöver förnya sitt bränslefförråd endast en gång på 25 år.

(Ouest-France, januari 1966)

Atomdriven ubåt

Atomubåten LEWIS AND CLARK (SSBN-644) togs i aktiv tjänst den 22 december 1965.

(La Revue Maritime, februari 1966)

Eskortjagare

Eskortjagaren TALBOT sjösattes i början av januari i Bath, Maine. TALBOT är en av de sex BROOKE-enheter och kölsträcktes i maj 1964. Man räknar med att kunna ta fartyget i tjänst i januari 1967.

(La Revue Maritime, februari 1966)

Västtyskland

Minfartyg

Västtyska regeringen har beställt två minfartyg på vardera 4500 ton från Stülcken & Sohn i Hamburg. Konstruktionen av dessa fartyg ligger inom ramen för det nyligen beslutade nybyggnadsprogrammet för trängfartyg.

(Leinen Los, februari 1966)

Flygplan för ubåtsjakt

Den västtyske försvarsministern von Hassel mottog i december förra året i Nîmes i Sydfrankrike å den västtyska marinens vägnar det första nya flygplanet av typ Bréguet Atlantic. Västtyskland har beställt sammanlagt 20 st sådana plan till en kostnad av 1,6 miljard D-mark. Atlanticplanen har 43 tons startvikt och 12 mans besättning. Bestyckningen består av ubåtsjakttorpeder och raketer. Vid samma tillfälle överlämnades det första Atlanticplanet, som den franska marinen beställt, till försvarsminister Messmer. Frankrike har beställt 40 flygplan av denna typ.

(Soldat & Technik, februari 1966)



Specialister

på

FARTYGSISOLERINGAR



MALM - JÄRN

TRÄ - LANTBRUK

**BOXHOLMS AKTIEBOLAG
BOXHOLM - TEL. 5**

