

# Rapport från perspektivstudien 2009 – Det militärstrategiska utfallsrummet

## Innehållsförteckning:

<b>1</b>	<b>SAMMANFATTNING .....</b>	<b>4</b>
1.1	INLEDNING .....	4
1.2	UTGÅNGSLÄGET .....	5
1.3	OMVÄRLDSANALYS .....	7
1.4	DET MILITÄRSTRATEGISKA UTFALLSRUMMET .....	8
1.5	VÄGVALSFRÅGOR OCH FORTSATT ARBETE .....	12
<b>2</b>	<b>INLEDNING.....</b>	<b>14</b>
2.1	UPPDRAG OCH SYFTE .....	14
2.2	SAMMANFATTNING AV PERSPEKTIVSTUDIEN 2005-2007 .....	15
2.3	PERSPEKTIVSTUDIER UNDER 2009 –2014.....	17
<b>3</b>	<b>UTGÅNGSLÄGET .....</b>	<b>24</b>
3.1	TRANSFORMERINGEN FORTSÄTTER .....	24
3.2	FÖRSVARSMAKTENS UPPGIFTER .....	25
3.3	INSATSORGANISATIONEN .....	28
3.4	FÖRÄNDRAD PERSONALFÖRSÖRJNING .....	31
3.5	MATERIELFÖRSÖRJNING .....	32
3.6	FÖRSVARSEKONOMI .....	34
3.7	SLUTSATSER OCH FORTSATT ARBETE.....	36
<b>4</b>	<b>OMVÄRLDSANALYS .....</b>	<b>38</b>
4.1	METOD .....	38
4.2	EUROPA.....	38
4.3	DET SVENSKA NÄROMRÅDET .....	49
4.4	RYSSLAND OCH DESS NÄROMRÅDE .....	53
4.5	VÄST OCH USA .....	60
4.6	ASIEN .....	65
4.7	MELLANÖSTERN .....	70
4.8	AFRIKA .....	74
4.9	LATINAMERIKA .....	78
4.10	GLOBALA TRENDER OCH UTMANINGAR.....	81
<b>5</b>	<b>INTERNATIONELL JÄMFÖRELSE.....</b>	<b>93</b>
5.1	INLEDNING .....	93
5.2	AKTÖRERS SYN PÅ OMVÄRLDSUTVECKLINGEN .....	94
5.3	FÖRSVARSEKONOMIUTVECKLING.....	95

5.4	AKTÖRERS SYN PÅ TEKNIKUTVECKLINGEN .....	99
5.5	FÖRMÅGA OCH FÖRMÅGEUTVECKLING .....	100
5.6	SLUTSATSER AV DEN INTERNATIONELLA JÄMFÖRELSEN .....	106
<b>6</b>	<b>TEKNIKUTVECKLINGENS KONSEKVENSER .....</b>	<b>111</b>
6.1	METOD OCH KÄLLOR .....	111
6.2	ALLMÄNT OM TEKNIKUTVECKLING - FÖRMÅGA .....	111
6.3	KOMMUNIKATION OCH INFORMATION .....	112
6.4	SENSORER OCH SIGNALBEHANDLING .....	115
6.5	VAPENSYSTEM – VERKAN .....	117
6.6	SOLDATSYSTEM .....	120
6.7	FLYGPLAN, FARTYG OCH FORDONSSYSTEM .....	121
6.8	SKYDDSSYSTEM .....	122
6.9	UTHÅLLIGHET .....	125
6.10	SIMULATORER OCH UTBILDNING .....	127
6.11	SLUTSATSER OCH FORTSATT ARBETE .....	128
<b>7</b>	<b>DET MILITÄRSTRATEGISKA UTFALLSRUMMET .....</b>	<b>130</b>
7.1	SAMMANFATTANDE SLUTSATSER .....	130
7.2	MILITÄRSTRATEGISKA TRENDER .....	131
<b>8</b>	<b>VÄGVALSFRÅGOR .....</b>	<b>149</b>
<b>9</b>	<b>FÖRDJUPNINGSSOMRÅDEN .....</b>	<b>150</b>
9.1	CIVIL OCH MILITÄR SAMORDNING OCH SAMVERKAN .....	150
9.2	SCENARIER, KONFLIKTERS KARAKTÄR OCH OPERATIVA INSATSMILJÖER .....	152
9.3	FÖRSVARSMAKTENS LÅNGSIKTIGA MATERIELFÖRSÖRJNING .....	154
9.4	IMPLEMENTERING AV LISSABONFÖRDRAGET OCH DEN SVENSKA SOLIDARITETSFÖRKLARINGEN .....	156
9.5	FÖRÄNDRAD PERSONALFÖRSÖRJNING .....	165
<b>10</b>	<b>FORTSATT ARBETE .....</b>	<b>168</b>

**Underbilagor:**

- Underbilaga 1 Perspektivstudiens syn på antaganden om framtiden.
- Underbilaga 2 Effektkedjan.
- Underbilaga 3 Insatsorganisationens tillgänglighet och användbarhet
- Underbilaga 4 Försvarsekonomi – en internationell jämförelse
- Underbilaga 5 Nordiska säkerhetspolitiska intressen
- Underbilaga 6 Aktörers syn på omvärldsutvecklingen
- Underbilaga 7 Aktörers syn på teknikutvecklingen
- Underbilaga 8 Internationell jämförelse av förmågeutveckling

**Figurförteckning:**

Figur 1 Perspektivstudiens metod och plan i stort. ....	18
Figur 2 Metodbeskrivning för framtagning av idébilder och målbilder.....	19
Figur 3 Modell för perspektivstudiens rapport 2009.....	20
Figur 4 Bild på effektkedjan.....	23
Figur 5 Effektkedjan med gällande målsättningar och uppgifter till försvaret. ....	25
Figur 6 Scenarier vidareutvecklas efterhand under Perspektivstudien. ....	152

# 1 Sammanfattning

## 1.1 Inledning

### Perspektivstudiens roll och uppdrag

Perspektivstudien utgör ett av Regeringens och Försvarmaktens redskap för att tidigt identifiera viktiga vägvalsfrågor för Försvarmaktens utformning och utveckling i ett tjugoorigt perspektiv. Detta innebär att alternativ utanför nu gällande inriktningar och regelverk kan belysas. Perspektivstudien skall därmed tillgodose såväl behov av underlag för politiska beslut som underlag för Försvarmaktens interna planering. Regeringen har i regleringsbrevet för 2009 uppdragit åt Försvarmakten att senast den 19 december 2009 lämna en perspektivstudierapport.

*Regeringens och  
Försvarmaktens redskap.*

### Underlag om Försvarmaktens utveckling efter år 2014

Den av Riksdagen beslutade försvarspolitiska inriktningen<sup>1</sup> kommer successivt att införas och omsättas av Försvarmakten. Tyngdpunkten i denna transformering kommer att ligga i perioden fram till 2014. Det gör att Försvarmakten ser ett behov av att om tre till fyra år kunna ge Regeringen ett underlag om hur Försvarmaktens fortsatta utveckling bör utformas. Detta behov ligger till grund för denna perspektivstudie.

*Underlag för försvars-  
politisk inriktning efter år  
2014 behövs.*

### Analysmetod

Perspektivstudien genomförs som en kontinuerlig process med årliga avrapporteringar, där Försvarmaktens långsiktiga utformning analyseras. Perspektivstudien utgår från av Riksdagen beslutad försvarspolitisk inriktning. Inom processens ram görs en uppföljning och långsiktig prognos av rådande omvärldsutveckling. Vidare identifieras vägvalsfrågor och möjligheter samt Sveriges säkerhetspolitiska vilja i ett långsiktigt perspektiv. Under år 2009 har perspektivstudien fokuserat på att lägga grunden för en ny studie genom att analysera utgångsläget i Försvarmakten, analysera omvärldsutvecklingen, studera andra aktörers syn i en internationell jämförelse, analysera teknikutvecklingens militära konsekvenser. Med utgångspunkt från detta formuleras militärstrategiska trender. Sammantaget utgör dessa en beskrivning av den framtida miljön inom vilken Försvarmakten skall verka, det s.k. militärstrategiska utfallsrummet. Avslutningsvis redovisas vägvalsfrågor, fördjupningsområde och inriktning för fortsatt arbete.

*En process med fokus på  
långsiktiga trender och  
vägvalsfrågor.*

<sup>1</sup> Ett användbart försvar, prop. 2008/09:140, bet. 2008/09:FöU10, rskr. 2008/09:292

## 1.2 Utgångsläget

### Transformeringen fortsätter

I enlighet med den försvarspolitiska inriktningen 2009 genomför Försvarsmakten en mer omvälvande transformering av myndigheten och dess verksamhet. Fokus för transformeringen är att skapa ett mer tillgängligt, användbart och flexibelt insatsförsvar. Detta kräver omfattande förändringar inom områdena personal och materieförsörjning.

*En stor transformering till ett mer användbart försvar pågår.*

### Potentiella utmaningar och hot<sup>2</sup>

Ett enskilt militärt väpnat angrepp direkt mot Sverige är fortsatt osannolikt under överskådlig tid. Kriser och incidenter, som även inbegriper militära maktmedel kan dock också uppstå i vår region, och på längre sikt kan militära angreppshot likväl aldrig uteslutas. Att förhålla sig till denna osäkerhet är en utmaning som kräver möjlighet att kunna agera, enskilt och tillsammans med andra, med kort varsel.

*Kriser och incidenter kan uppstå i vårt närområde.*

Hur dessa utmaningar och hot kommer att utvecklas framöver är därmed viktigt att följa under den fortsatta perspektivstudien. Det är av särskilt intresse att i ett närområdesperspektiv analysera utvecklingen i Ryssland och USA samt utvecklingen av EU och Nato som säkerhetspolitiska aktörer.

*Utvecklingen i Ryssland och USA samt inom EU och Nato bör följas.*

### Förändrade uppgifter

Det försvarspolitiska inriktningsbeslutet innebär på två punkter väsentligt förändrade uppgifter till Försvarsmakten. Dels en ökad betoning på att kunna agera tillsammans med andra, dels ökade krav på användbarhet och tillgängligheten inom insatsorganisationen. Dessa punkter utvecklas nedan.

### Att såväl kunna agera tillsammans med andra såväl som enskilt

Kriser eller konflikter som berör Sverige bedöms också komma att beröra andra stater eller organisationer och dessutom fler myndigheter än Försvarsmakten. I de allra flesta fall kommer därför krishantering att behöva genomföras gemensamt med andra. Regeringen utesluter emellertid inte att Sverige enskilt behöver kunna hantera hot mot vår säkerhet där det militära försvaret berörs. I en oviss och föränderlig värld krävs därför att insatsorganisationen

*Förmåga att kunna samarbeta och krav på interoperabilitet.*

*Krav på en bred operativ förmåga.*

<sup>2</sup> Detta stycke baseras på texten i den försvarspolitiska propositionen, se not 1, Kapitel 4, Säkerhetspolitisk inriktning, Avsnitt 4.4. Konsekvenser för svensk säkerhetspolitik

*Civil-militär samverkan m.m. bör vidareutvecklas.*

disponerar en bredd av operativa förmågor i mark-, sjö-, luft- och ledningsarenan samt inom logistikfunktionen. Betydelsen av civil-militär samverkan betonas i den försvarspolitiska inriktningen av Försvarsmakten. Det är därför en viktig uppgift för perspektivstudien att analysera och lämna förslag på hur myndighetens förmåga till civil-militär samordning och samverkan kan utvecklas, inte minst i nationellt och nordiskt sammanhang.

*Civil-militär samverkan  
m.m. bör vidareutvecklas.*

### **Insatsorganisationen**

Försvarsmaktens insatsorganisation skall i sin helhet ha en väsentligt större tillgänglighet, högre beredskap än tidigare och var användbart såväl nationellt, regionalt som globalt, såväl i fred, som i kris och krig. Det förändrade personalförsörjningssystemet, baserat på frivillighet och inte på plikt, är en förutsättning för insatsorganisationens ökade tillgänglighet och användbarhet. Samtidigt är det ett område där Försvarsmakten har begränsade egna erfarenheter. Sammantaget innebär personalförsörjningssystemet att flera myndigheter, inklusive Försvarsmakten men även samhället i övrigt kommer att påverkas. Ett exempel på det sistnämnda blir olika civila arbetsgivares syn på en anställds tjänstgöring inom Försvarsmakten. Detta innebär att Försvarsmakten inte ensam kan genomföra de stora förändringarna som krävs för att det nya personalförsörjningssystemet ska fungera. Personalförsörjningssystemets funktion och kostnader är därför två områden som behöver följas upp för bedömningar av Försvarsmaktens framtida förändringsbehov.

*En insatsorganisation  
tillgänglig och användbar  
såväl nationellt som  
regionalt och globalt.  
För uppgifter i fred och  
kris såväl som i krig*

*Personalförsörjning  
baserad på frivillighet ger  
insatsorganisationen  
högre tillgänglighet och  
större användbarhet .*

### **Vägvalsfrågor inom materielförsörjningen**

Försvarsmakten har för närvarande en stor andel moderna plattformar, t.ex. flygplan, fartyg, ubåtar, stridsvagnar och stridsfordon. En analys inom Försvarsmakten visar att investeringar i flera av dessa viktiga system behöver göras under perioden 2020-2030. Beslut om studier och behovsanalyser behöver fattas de närmaste åren. Därefter behöver beslut om investering/anskaffning eller inte, fattas under perioden 2015-2019. Underlag för de mer omfattande besluten utarbetas utifrån ett helhetsperspektiv inom ramen för perspektivstudien och försvarsmaktsplaneringen.

*Flera vägval i materiel-  
försörjningen väntas de  
närmaste åren.*

### **Kostnadsminskningar för ökad användbarhet och tillgänglighet**

Den försvarspolitiska inriktningen på ökad användbarhet och tillgänglighet i insatsorganisationen förutsätter ökade satsningar på personal och övningar. Med givna ekonomiska ramar och beaktande av operativa krav förutsätter

*Kostnadsminskningar  
krävs för att bibehålla  
erforderlig förmåga.*

detta ambitionssänkningar, rationaliseringar och kostnadssänkningar inom andra områden. Detta innebär sänkta ambitioner för bl.a. forskning och utveckling, rationaliseringar i stödverksamhet och grundorganisation samt kostnadsreduceringar genom nordiska samarbeten. Därutöver krävs en förändring och ominriktning av materielområdet för ökad rationalitet och kostnadssänkning. Inom de närmaste åren behöver därför ställning tas till förändringar i stöd- och logistikorganisationen samt grundorganisationen.

### 1.3 Omvärldsanalys

#### Det svenska närområdet

Sveriges närområde innehåller två säkerhetspolitiskt viktiga områden: Östersjöområdet respektive Barents hav inklusive delar av Arktis. Det svenska närområdet gränsar mot ett Ryssland med allt tydligare ambition att återta sin stormaktsstatus. Detta medför att spänningar riskerar att påverka närområdet och därmed även Sveriges säkerhetspolitiska intressen.

*Risk för spänningar finns i vårt närområde.*

#### Centrala aktörer

Både europeiska stater och EU har den vilja och flexibilitet som erfordras och därför kommer EU med stor sannolikhet att bestå och utvecklas. Nato och EU kommer sannolikt att samexistera. USA kommer under perioden att vara ledande såväl politiskt, militärt som ekonomiskt, men med en sannolikt mindre dominant ställning än idag.

Ryssland fortsätter att spela stor roll för svensk säkerhetspolitik. Inkomster från energiexporten utgör grunden för den ryska ekonomin. Områden som omfattar större tillgångar av olja och gas, exempelvis Barentsområdet, eller av betydelse för energitransporter, som Östersjön, blir därmed viktiga för Ryssland att kontrollera eller skydda. Ryssland har den senaste tiden satsat på att öka landets militära operativa förmåga bl.a. genom tillförsel av ny materiel och ökad övningsverksamhet.

*Ryssland spelar stor roll för Sveriges säkerhetspolitik.*

### Globala trender och utmaningar

Ett antal globala trender och utmaningar kommer att sätta sin prägel på utvecklingen:

- **Globaliseringen** väntas fortsatt utgöra en dominerande trend. En central konsekvens är växande kopplingar och ökande påverkan mellan olika sektorer, aktörer och nivåer.
- **Klimatförändringar och konflikter** Klimatförändringar kommer på många platser i världen att accelerera naturresursbrister och miljöförstöring, något som kan innebära en ökad konfliktrisk under perioden. I det svenska närområdet kommer sannolikt delar av Arktis att bli tillgängligt för utvinning av naturgas och olja som användbara som farleder. Då ekonomiska zoner mm i området till stor del är oreglerade kan det leda till konflikter mellan stater med intressen i området. Vidare kan områden och städer i Östersjöregionen utsättas för högre vattenflöde och stormar vilket kan ställa krav på att Försvarsmakten ger stöd till samhället.
- **Globala energiförhållanden** och den växande konkurrensen om energitillgångar bedöms även framöver kunna ge stater med större tillgångar på olja och gas, som Ryssland, ett ökat ekonomiskt och politiskt inflytande. Samtidigt kommer konkurrens mellan de stora energikonsumenterna däribland EU, USA, Kina och Indien att öka.
- **Globala utmaningar** till följd av bl.a. förskjutningar av politisk, militär och ekonomisk makt, befolkningstillväxt, urbanisering, teknikutveckling, ökat naturresursuttag och spridning av massförstörelsevapen kommer i många stycken att ställa ökade krav på **globalt samarbete**.
- **Globala konfliktmönster** kommer även framöver att påverkas av gränstvister, kamp om naturresurser, etniska konflikter och kamp om politisk makt kommer inom vissa områden sammanvävas med de negativa konsekvenserna av globaliseringsprocesserna och globala miljö- och klimatförändringar. Risken för väpnade konflikter inklusive mellanstatliga krig kommer därför att bestå. Särskilt utsatta regioner bedöms under tidsperioden vara Mellanöstern, sydvästra och södra Asien samt stora delar av Afrika. Väpnade konflikter inklusive krig är idag osannolika i Europa, men är under tidsperioden inte otänkbara.

*Globalisering, klimatförändringar, energiförhållanden, samt samarbete och gemensamma utmaningar kommer att påverka globala konfliktmönster.*

### 1.4 Det militärstrategiska utfallsrummet

Årets perspektivstudierapport redovisar en bred analys av olika områden som alla har stor betydelse för hur försvaret kan komma att behöva inriktas och utvecklas. Tillsammans skapar dessa områden, den miljö som det



framtida försvaret ska kunna verka i. Resultatet kallas – det militärstrategiska utfallsrummet.

### Sammanfattande slutsatser

Den omvärldsanalys och den analys av militärstrategisk utveckling som låg till grund för den gällande försvarspolitiska inriktningen bedöms i stort vara giltig även på längre sikt. Dagens utmaningar och hot är i många avseenden regionala eller globala till sin karaktär. En enskild stat av Sveriges storlek kommer att ha svårt att hantera dessa på egen hand.

Regionala och globala utmaningar och hot fortsätter att orsaka kriser och konflikter över hela konfliktskalan. Utvecklingen mot en mångfacetterad insatsmiljö med såväl konventionella som okonventionella hot samt reguljära och irreguljära aktörer bedöms fortsätta. För att hävda Sveriges suveränitet och värna svenska intressen behöver Sverige en kvalificerad och relativt bred militär förmåga för att kunna verka över hela skalan från lågintensiva till högintensiva konflikter. Det innebär också ett fortsatt ökat behov av väl fungerande samordning, samarbete och samverkan mellan militära och civila resurser.

Utvecklingen inom närområdet är av stor betydelse för Sverige, Norden och övriga Europa. Framtida konsekvenser av klimatförändringar, energiförsörjning, samarbete, utvecklingen i Ryssland och den säkerhetspolitiska utvecklingen i regionen är svåra att förutsäga och behöver följas och analyseras vidare.

Transformerering av det kalla krigets stora militära styrkor till mindre mer flexibla och användbara enheter är en trend som består i västvärlden. Den transformeringsfas som Försvarsmakten nu genomför syftar till att skapa bättre förutsättningar, att möta framtidens utmaningar och hot. Inte minst personalförsörjningssystemet genomgår omfattande förändringar genom att ett frivilligbaserat personalförsörjningssystem införs. Anställningsformerna ändras vilket kan innebära förändringar inom många områden avseende t.ex. lag- och andra författningsändringar samt förutsättningarna för folkförankring. Att säkerställa Försvarsmaktens attraktionskraft är en avgörande faktor för att över tiden kunna rekrytera frivillig personal. Sammantaget innebär personalförsörjningssystemet att flera myndigheter inklusive Försvarsmakten, men även övriga samhället kommer att påverkas. Ett exempel på det sist nämnda blir olika civila arbetsgivares syn på en

anställdes tjänstgöring inom Försvarmakten. Detta innebär att Försvarmakten inte ensam kan genomföra de stora förändringarna som krävs för att det nya personalförsörjningssystemet ska fungera.

De förmågor som Försvarmakten idag har fortsätter att vara betydelsefulla. Samtidigt ökar betydelsen i omvärlden avseende områden inom vilka Försvarmakten idag har begränsad förmåga, exempelvis förmågan till kommunikation och spaning med hjälp av rymdbaserade system, informationsarenan samt skydd mot verkansmedel med masseffekt.

Strategiska samarbeten, förmåga att även kunna hantera irreguljära motståndare, civil-militär samordning, samarbete och samverkan, omsättning av plattformar och system samt ekonomiska förutsättningar är viktiga drivkrafter i den fortsatta transformeringen av Försvarmakten för att möta framtida strategiska utmaningar och hot. Strategiska och operativa samarbeten får en än större betydelse för möjligheterna till framgångsrik krishantering.

### **Militärstrategiska trender**

En viktig grund för den fortsatta perspektivstudien är den generella utvecklingen i omvärlden. Därför har dominerande internationella militärstrategiska trender identifierats mot bakgrund av genomförda analyser. Trenderna är främst framtagna i ett västligt perspektiv. I denna rapport pekas endast översiktligt på konsekvenser för Försvarmakten, detta kommer att analyseras närmare i kommande års arbete.

### **Trend 1 – Fortsatt transformering av försvarsmakter**

Transformering av försvarsmakter har sedan ett drygt decennium varit en central militärstrategisk trend i västvärlden. Transformeringens huvudsakliga drivkrafter är dels den teknologiska och konceptuella utvecklingen inkluderande sensor- och vapenutveckling samt den ökade tillgången på information, dels ändrade utmaningar och hot inkluderande globala konfliktmönster, dels minskande försvarsanslag.

*Transformering drivs på av utmaningar och hot, den teknologiska utvecklingen samt försvarsekonomi.*

I Försvarmakten präglas transformationen främst av krav på ökad användning, tillgänglighet och flexibilitet. Den mest påtagliga förändringen sker inom personalförsörjningen som från och med 2010 baseras på frivillighet och att pliktlagen blir vilande. Om försvarets köpkraft förändras medför även det ett behov av fortsatt transformering.

*Transformeringen fortsätter.*

**Trend 2 – Ökade behov av strategiska och operativa samarbeten**

Flertalet möjliga utmaningar och hot är globala och transnationella till sin karaktär, samt gemensamma för de västerländska staterna. Eftersom det är svårt för en enskild aktör att ensam hantera dessa utmaningar och hot är det rimligt att hantera dem tillsammans vilket manifesteras bl.a. i Lissabonfördraget samt den av Sverige uttalade ”solidaritetsförklaringen”. Vidare har minskade försvarsanslag parallellt med oförändrade eller i vissa avseenden ökade behov av militära resurser, exempelvis i rymden och på informationsarenan, inneburit att nya lösningar för att minska kostnader måste sökas.

*Samarbete för att möta gemensamma utmaningar och hot.*

*Samarbete för att minska kostnader.*

Försvarsmakten behöver därför vidareutveckla och fördjupa samarbeten.

*Försvarsmakten behöver vidareutveckla samarbeten.*

**Trend 3 – Ökade behov av samordning mellan civila och militära resurser**

En generell tendens i västvärlden är att utmaningar och hot i ökande utsträckning hanteras genom samordning av nationella civila och militära resurser. Karaktären på utmaningar och hot är ofta sådana att de inte kan hanteras med enbart militära resurser.

*I västvärlden ökar samordning av civila och militära resurser.*

Försvarsmakten behöver därför vidareutveckla sin förmåga till civil-militär samverkan såväl i nationellt, regionalt som globalt perspektiv. Detta inkluderar bl.a. normer och standarder som används av Försvarsmakten och dessas relation till internationella och civila standarder och förhållande till civila aktörer. Därutöver bör, i en allomfattande insats där civila och militära aktörers mandat och mål kompletterar eller överlappar varandra, Försvarsmaktens förmåga till samordning och samarbete med civila aktörer vidareutvecklas.

*Försvarsmaktens förmåga till samverkan med civila aktörer behöver förbättras.*

**Trend 4 - Informationssamhällets utveckling förändrar villkoren för insatser**

En viktig drivkraft för utvecklingen av västliga försvarsmakter är informationssamhällets utveckling vilken sker parallellt med globaliseringen.

*Försvarsmakten måste ägna informationsarenan ökad uppmärksamhet.*

Försvarsmakten förmåga till verksamhet på informationsarenan och medias bild av Försvarsmakten får stor effekt för hur insatser kan genomföras.

### **Trend 5 – Tekniken ger nya militära möjligheter**

Även om teknikutvecklingen i huvudsak drivs civilt eller av USA, sprids ny teknik snabbare vilket kan gynna små och irreguljära aktörer. Generellt ökar livslängden hos huvuddelen av de större systemen, som flygplan, fartyg och stridsfordon. Därmed kommer dagens system sannolikt att fortsätta dominera sina arenor även om de efterhand uppdateras med exempelvis ny informationsteknologi och nya delsystem.

*Förmåga i rymden på informationsarenan samt nyttjande av obemannade system ökar.*

Försvarmakten bör överväga att genom olika samarbeten öka tillgången på förmågor inom rymd- och informationsarenan, förbättra tillgången till och användandet av obemannade farkoster samt fördjupa kunskapen om hur civil teknikutveckling tillvaratas.

### **Trend 6 – Hotet från massförstörelsevapen och verkansmedel med masseffekt ökar**

Förmågan att använda massförstörelsevapen sprids till ett större antal stater och möjligen även andra aktörer. En trend i västvärlden är därför ett ökande fokus på skydd mot massförstörelsevapen. Samtidigt som denna utveckling äger rum sker en utveckling av andra maktmedel och vapensystem med masseffekt. Hit hör t.ex. energileveranser och, informationskrigföring. Dessa utmaningar är till stora delar gemensamma i västvärlden, samtidigt är kostnaderna för att utveckla skydd mot utmaningarna i många fall höga. Inom dessa områden torde därför samarbete mellan västländer öka.

*Krav på skydd mot massförstörelsevapen ökar.*

Försvarmakten behöver överväga hur förmågan till skydd mot massförstörelsevapen och verkansmedel med masseffekt kan öka.

## **1.5 Vägvalsfrågor och fortsatt arbete**

### **Vägvalsfrågor**

Som grund för den fortsatta Perspektivstudien har nedanstående områden med potentiella framtida vägvalsfrågor identifierats:

- Försvarmakten bedöms stå inför omfattande behov av materielinvesteringar under 2020-talet. Med tanke på gällande ekonomiska ramar kommer dessa sannolikt att innebära att Försvarmakten står inför vägval som behöva göras kring år 2015. Under de närmaste åren behöver dessa investeringsbehov analyseras och

*Behov av stora materielinvesteringar under 2020-talet.*

alternativa sätt att hantera dem utredas. Försvarmakten ska därefter kunna ge Regeringen ett samlat underlag om en balanserad Försvarsmakt 2025.

- Identifierade internationella militärstrategiska trender visar på ökande betydelse av internationella samarbeten. Försvarmakten har efterhand engagerats i alltfler såväl strategiska och operativa samarbeten<sup>3</sup> som samarbeten med fokus på kostnadsfördelning. Vägval kan uppstå om hur dessa samarbeten bör utvecklas på sikt.
- Identifierade internationella militärstrategiska trender pekar även på ökande betydelse av bl.a. rymdbaserade system, informationsarenan, skydd mot CBRN<sup>4</sup> samt obemannade farkoster<sup>5</sup>. Försvarmaktens förmågor inom dessa områden är begränsade. Ställningstagande till utveckling och tillgång till förmåga inom dessa områden kan komma att utvecklas till vägvalsfrågor.

*Utveckling av internationella samarbeten.*

*Ställningstagande till förmågeområden vars betydelse ökar.*

### **Fortsatt arbete**

Den nya försvarspolitiska inriktningen anger långsiktiga mål och inriktningar för vår säkerhetspolitik samt Försvarmaktens uppgifter. Dessa utgör tillsammans med de militärstrategiska trenderna från årets rapport samt fördjupningsområden och vägvalsfrågor som kommer att utvecklas under 2010, grund för det fortsatta arbetet. Inom ramen för detta arbete genomförs en analys av de militärstrategiska konsekvenserna samt bedömd utveckling av operativ insatsmiljö i det längre perspektivet.

---

<sup>3</sup> Med strategiska och operativa samarbeten avses främst samarbeten innefattande olika former av försvarsgarantier respektive samarbeten i pågående eller planerade insatser.

<sup>4</sup> Kemiska, biologiska, radiologiska och nukleära stridsmedel.

<sup>5</sup> Till denna kategori hör s.k. UAV (Unmanned Aerial Vehicle).

## 2 Inledning

I detta kapitel beskrivs Perspektivstudiens uppdrag och syfte, samt de metoder som används.

### 2.1 Uppdrag och syfte

#### Uppdrag till perspektivstudien

Regeringen har i regleringsbrevet för 2009 uppdragit åt Försvarmakten att senast den 19 december 2009 lämna en rapport med nedan angiven omfattning.

*”Försvarmaktens perspektivstudiearbete ska under 2009 inriktas mot framtida konflikter, trender i teknik- och doktrinutveckling, idéer för Försvarmaktens långsiktiga utveckling m.m. Försvarmakten ska den 19 december 2009 redovisa sin första rapport. Redovisningen ska omfatta vägvalsfrågor avseende långsiktig funktions- och förbandsutveckling. Försvarmakten ska i sitt arbete beakta den försvarspolitiska inriktning som beslutas av riksdagen under 2009”<sup>6</sup>.*

#### Perspektivstudiens roll

Perspektivstudien utgör ett av Regeringens och Försvarmaktens redskap för att tidigt identifiera viktiga vägvalsfrågor för Försvarmaktens utformning och utveckling i ett ca tjugoorigt perspektiv. Detta innebär att alternativ utanför nu gällande försvarspolitisk inriktning och gällande regelverk kan belysas. Perspektivstudien skall därmed tillgodose såväl behovet av underlag för politiska beslut som underlag för Försvarmaktens interna planering.

*Regeringens och  
Försvarmaktens redskap.*

#### Underlag om Försvarmaktens utveckling efter år 2014

Det försvarspolitiska inriktningsbeslutet 2009 genomförs stegvis, med tyngdpunkt i perioden fram till 2014. Erfarenheter av bl.a. nytt personalförsörjningssystem och förändrad förbandsproduktion byggs upp fram emot 2013 och 2014 allteftersom volymen heltids- och deltids-tjänstgörande soldater ökar och ersätter pliktpersonal. Nu gällande försvarspolitiska inriktning fokuserar på perioden t.o.m. år 2014. Det gör att Försvarmakten ser ett behov av att om tre-fyra år kunna ge Regeringen ett underlag om hur Försvarmaktens fortsatta utveckling bör utformas. Detta ligger till grund för genomförande av denna perspektivstudie.

*Underlag för försvars-  
politisk inriktning efter år  
2014 behövs.*

---

<sup>6</sup> *Regleringsbrev för budgetåret 2009 avseende Försvarmakten, 2008-12-18, sid 29.*

## 2.2 Sammanfattning av perspektivstudien 2005-2007

### Hur Perspektivstudien 2005-2007 användes

Perspektivstudien 2005-2007 utgjorde en av grunderna för det Försvarspolitiska inriktningsbeslutet 2009<sup>7</sup>. Många av Perspektivstudiens resonemang och slutsatser togs i olika former upp i Försvarsberedningens rapporter år 2007 och år 2008<sup>8</sup>. Perspektivstudien utgjorde även ett viktigt underlag då Försvarsmakten tog fram underlaget till den försvarspolitiska inriktningspropositionen<sup>9</sup>.

*En grund för den försvarspolitiska inriktningen.*

Huvuddelen av de analyser, resonemang och diskussioner som fördes i föregående perspektivstudie är fortfarande giltiga. I många fall är de problemområden och förslag som lyftes fram på väg att åtgärdas. Dock är bakomliggande analyser och resonemang även giltiga framöver. Perspektivstudien 2005-2007 utgör därför ett centralt ingångsvärde för perspektivstudien 2009-2014.

### Hur Perspektivstudien 2005-2007 bedrevs

Perspektivstudien 2005-2007 bedrevs som ett flerårigt uppdrag med årsvisa rapporteringar till Regeringen. Den s.k. effektkedjan (se avsnitt 2.3) var ett centralt analyshjälpmedel för att stegvis analysera krav på, och möjliga utformningar av Försvarsmakten, s.k. militärstrategiska koncept.

### Rapporten sommaren 2005

Rapporten sommaren 2005 redovisade utgångsvärde inklusive en omvärldsanalys och ett antal strukturella utmaningar, bl.a. förbandsutbildnings-, personalförsörjnings- och materielförsörjningssystemen. Vidare redovisades alternativa operativa insatsprofiler med snabba kortvariga insatser, långvariga operationer eller säkerhetsinsatser. I stort motsvarade de strukturella utmaningarna och de operativa insatsprofilerna vad som nu benämns som vägvalsfrågor (se avsnitt 2.3).

*Omvärldsanalys och strukturella utmaningar presenterades.*

<sup>7</sup> Ett användbart försvar, prop. 2008/09:140, bet. 2008/09:FöU10, rskr. 2008/09:292

<sup>8</sup> Försvarsberedningens säkerhetspolitiska rapporter: *Säkerhet i samverkan* (DS 2007:46), 2007-12-04, samt *Försvar i användning*, (DS 2008:48), 2008-06-13.

<sup>9</sup> *Försvarsmaktens underlag för regeringens försvarspolitiska proposition 2009*, Försvarsmakten skr 23 383:51503, 2009-01-30.

**Rapporten sommaren 2006**

Rapporten sommaren 2006 fokuserade på strategiska konsekvenser av omvärldsutvecklingen, behov av förmåga för att kunna hantera framtida konflikter, förslag till ny uppgift för att betona Försvarens roll som säkerhetspolitiskt instrument samt fortsatt arbete med de strukturella utmaningarna.

*Försvarens roll och uppgifter diskuterades.*

**Rapporten sommaren 2007**

Rapporten sommaren 2007 redovisade tre alternativa militärstrategiska koncept, motsvarande vad som nu benämns målbilder (se avsnitt 2.3). De tre koncepten var :

*Tre alternativa koncept redovisades.*

- I huvudsak en prolongering av befintlig Försvarens roll som främst utgjorde ett referensalternativ.,
- En förändrad Försvarens roll med fokus på potentiella utmaningar i närområdet.
- En förändrad försvarens roll med fokus på internationella krisinsatser.

I rapporten belystes även ekonomiska förutsättningar, alternativa personalförsörjningssystem, strategiskt samarbete, behov av koncept för ledning av civil-militära insatser samt utformning av arméförband och stridsflyg.

**Slutrapporten december 2007**

Den avslutande rapporten från perspektivstudien 2005-2007 december 2007, redovisade Försvarens roll till försvarets utveckling. Centrala grunder till Försvarens roll var behovet av att öka tillgängligheten och användbarheten hos insatsförbanden och behovet av en mångsidig insatsorganisation. Detta innebär att personalförsörjningssystemet måste baseras på frivillighet och att insatsorganisationens förband borde vara stående eller kontrakterade. Befintliga obalanser i insatsorganisationen där förband i flera fall hade delar av materielsystem med mycket höga prestanda samtidigt som andra delar i form av materielsystem, träning eller personalinnehåll kunde ha mycket stora brister måste åtgärdas. Mot bakgrund av minskande försvarsanslag och ökande kostnader för personalförsörjning och utbildning måste ambitionerna för materielförsörjning och utveckling minska samtidigt som kostnadsminskningar måste nås i produktionssystemen. Detta främst genom ett utvecklat nordiskt samarbete, men också genom en anpassad grundorganisation, ledningsstruktur samt materiel- och logistikförsörjning. Behoven av att tillvarata de möjligheter

*Ett förslag till utveckling av försvaret presenterades.*



som ligger i ett ökat internationellt samarbete bedömdes öka över tiden oavsett vilket koncept som studeras.

## 2.3 Perspektivstudier under 2009 –2014

### 2.3.1 Analysmetod i stort

#### Perspektivstudier generellt

Perspektivstudien genomförs som en kontinuerlig process, där Försvarens långsiktiga utformning mot bakgrund av gällande försvarspolitiska inriktning baseras på analyser av omvärldsutvecklingen, identifiering av vägvalsfrågor och vår säkerhetspolitiska vilja och möjligheter. Syftet är att ge underlag för såväl politiska beslut som Försvarens planering.

*En process med fokus på vägvalsfrågor.*

#### Några centrala begrepp

**Vägvalsfrågor** avser signifikanta frågor med stor påverkan på Försvarens långsiktiga utformning beträffande vilka ställningstagande som krävs inom de närmaste åren.

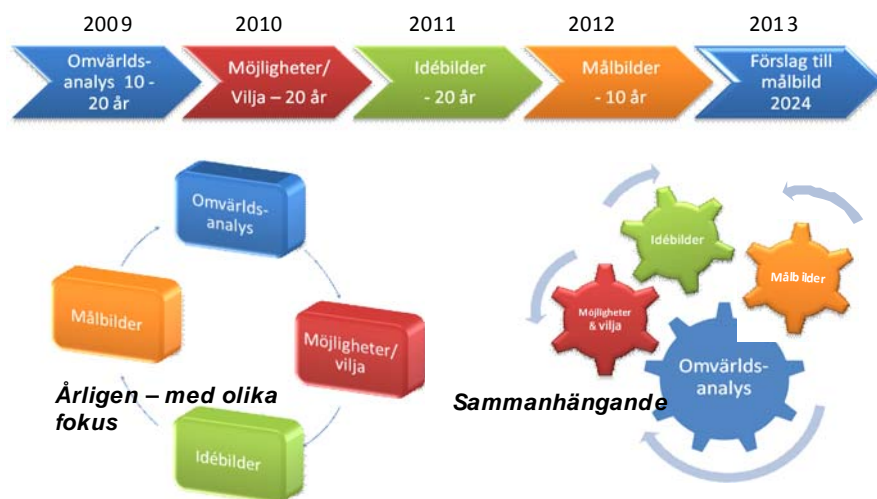
**Idébilder** utgår från möjliga kombinationer av utvecklingstrender och beskrivningar av framtida konflikttyper i ett tjugoårigt perspektiv. Dessa omfattar strategiska och operativa koncept, ställningstaganden i vägvalsfrågor samt översiktliga kostnadsbedömningar. Idébilderna är i huvudsak underlag inför framtagande av Målbilder.

**Målbild** utgör det konkreta målet för Försvarens utveckling i tioårsperspektivet. Dessa innefattar strategiskt och operativt koncept, förslag till beslut i vägvalsfrågor, samt riktlinjer för förmågor, funktioner, organisation, förband, materiel och personalförsörjning i en kostnadsberäknad försvarsmaktstruktur.

#### Ett flerårigt uppdrag med fyra faser

Perspektivstudien för perioden 2009-2013 skall bedrivas som ett flerårigt uppdrag, där den övergripande analysmodellen (se figur nedan) omfattas av fyra faser. För att under 2013 utforma Försvarens förslag till Målbild 2024, vilken skall kunna utgöra underlag för efterföljande Försvarens Utvecklingsplan (FMUP) samt budgetunderlag för år 2015.

*Under år 2013 skall förslag till fortsatt målbild tas fram.*



Figur 1 Perspektivstudiens metod och plan i stort.

### Perspektivstudiens årsvisa fokus

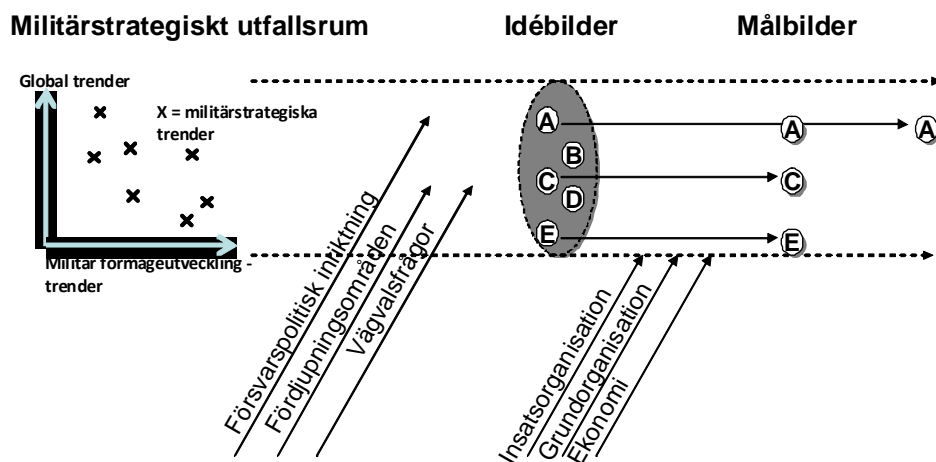
Arbetet bedrivs i princip stegvis i en kontinuerlig process. År 2009 genomfördes en analys av utgångsläget, tidigare perspektivstudier och omvärldsutvecklingen inkluderande teknikutveckling och jämförelser av andra aktörers syn på utvecklingen. Denna analys används för identifiering av globala strategiska trender och militärstrategiska trender samt identifiering av vägvalsfrågor för den framtida försvarsutformningen.

*Stegvis utvecklas utgångsvärden, trender och vägvalsfrågor, samt idébilder och målbilder.*

År 2010 analyseras vägvalsfrågor och konsekvenser för Försvarsmakten för identifierade trender, detta läggs som grund för en bedömning av möjligheter och vilja avseende framtida försvarsinriktning.

Utifrån dessa vägvalsfrågor, samt möjligheter och vilja, utformas under år 2011 övergripande idébilder i ett 20-årigt perspektiv. Dessa belyser principiella skillnader i Försvarsmaktens långsiktiga inriktning. Idébilderna utvecklas under år 2012 till målbilder som på olika sätt och i olika omfattning möter de bedömda kraven på militärstrategisk effekt i ett 10-årigt perspektiv.

I målbilderna redovisas insatsorganisationen, ekonomi och produktions-system. Avsikten är att kunna beskriva en försvarsmakt från strategisk nivå till insatsförmågor och resurser. Under alla faser genomförs tillbakablickande analyser i syfte att stämma av att gjorda slutsatser fortsatt är giltiga.



Figur 2 Metodbeskrivning för framtagning av idébilder och målbilder

## 2.3.2 Perspektivstudier 2009

### Inriktning

Perspektivstudien år 2009 innehåller en bred analys av det militärstrategiska utfallsrummet, dvs. områden med central betydelse för hur försvaret kan inriktas och utvecklas, i ett tjuugoårsperspektiv.

*För fortsatt arbete har utgångsvärde och vägvalsfrågor identifierats.*

### Innehåll

I arbetet har resultat från tidigare genomförda perspektivstudier beaktats. Försvarsmaktens utgångsläge har analyserats i förhållande till den nyligen fastställda försvarspolitiska inriktningen. Vidare har en bred omvärldsanalys genomförts med utgångspunkt från aktörer, regioner och trender, den s.k. ART-modellen. Omvärldsanalyser har resulterat i en beskrivning av ett antal globala strategiska trender. Den bedömda teknikutvecklingen har beskrivits och dess militära konsekvenser har analyserats. Vidare har en bred internationell jämförelse av aktörers syn på omvärldsutvecklingen, försvarsekonomi, teknikutvecklingen samt förmågeutvecklingen genomförts. Denna jämförelse har legat till grund för identifiering av ett antal militärstrategiska trender. Avslutningsvis har fördjupningsarbete genomförts inom ett antal utpekade delområden. Detta arbete har legat till grund för slutsatser i form av en bedömning av det militärstrategiska utfallsrummet på lång sikt, identifiering av vägvalsfrågor samt behov av fortsatt arbete.



Figur 3 Modell för perspektivstudiens rapport 2009

### Arbetsätt och deltagande

Arbetet har bedrivits i ett antal täter med fokus på Försvarsmaktens utgångsläge, omvärldsanalys, teknikutveckling, förmågeutveckling, samt försvarsekonomi. Resultat från de olika täterna har stegvis syntetiserats.

*Brett underlag för arbetet.*

### 2.3.3 Syn på kontinuitet, trender och förändringar

Det beskrivna synsättet redovisas mer utvecklat i underbilaga 1, *Perspektivstudiens syn på förutsägelser om framtiden.*

### Perspektivstudien: en studie i en oundviklig men oviss framtid

Framtiden saknar belegg. Likväl är Försvarsmakten tvungen att planera inför framtiden eftersom de beslut som tas i närtid kommer att påverka Sveriges säkerhetspolitiska och militärstrategiska förutsättningar under lång tid. Dessa beslut kan beröra hela skalan från enskilda materielsystem och förmågor till Försvarsmaktens militärstrategiska roll i den svenska säkerhetspolitiken. Målet är att Sverige också i framtiden skall kunna förfoga över en militär kapacitet som är relevant för att värna svenska intressen och hantera säkerhetspolitiska utmaningar.

*Även en oviss framtid måste hanteras.*

### Historiska förändringar sker stegvis

Perspektivstudiens grundläggande utgångspunkt är antagandet att historisk förändring för det mesta sker stegvis. Detta innebär att framtida förlopp och händelser kommer att påverkas av förlopp och händelser i nuet och i det förgångna. Ibland inträffar dock mer dramatiska förändringar som pga sin stora påverkan på förlopps intensitet, utbredning och innehåll inom en eller flera sektorer brukar benämnas rupturer, trendbrott, överraskningar, chocker och liknande.

### 2.3.4 Schema för analyser

Utifrån den ovanstående framställningen presenteras här ett schema som använts för författarnas analyser<sup>10</sup>. Schemat bygger i huvudsak på synen på kontinuitet, trender och förändringar från föregående avsnitt och underbilaga 1, se ovan.

*Utifrån dagens utgångsläge analyseras trender osäkerheter, bedömningar och påverkan.*

	Aktivitet	Centrala begrepp
<b>Steg 1</b>	<i>Uppfattat utgångsläge och dess förutsättningar</i>	Signifikanta förhållanden
<b>Steg 2</b>	<i>Förändring och kontinuitet på 0-20 års sikt</i>	Trender och kontinuiteter på kort, mellanlång och lång sikt
<b>Steg 3</b>	<i>Osäkerheter</i>	Transformering, förstärkning, avbrott
<b>Steg 4</b>	<i>Bedömningar</i>	Bärighet: skalan säker-sannolik-trolig-möjlig-mindre trolig-osannolik-mycket osannolik Genomslagskraft: skalan hög-medium-låg Utbredning: subnationell-nationell-regional-internationell-global
<b>Steg 5</b>	<i>Påverkan på Försvarmakten</i>	Indirekta, direkta effekter; megatrend, megakontinuitet

Tabell 1 Ett schema för strategisk analys.

### Utgångsläge och dess förutsättningar

Detta avser signifikanta samtida trender och kontinuiteter tillsammans med en kortfattad bakgrund där det kan anses motiverat. Vid sidan av

*Framtiden påverkas av dagens händelser, men trendbrott kan ske.*

<sup>10</sup> Med andra ord en analytisk checklista.

beskrivning av det uppfattade nuläget är uppgiften att identifiera strukturella förutsättningar och drivkrafter för trender och kontinuiteter.

### **Förändring och kontinuitet på 0-20 års sikt**

Här analyseras trögrörligheten i trender och kontinuiteter. Analysen av trender och kontinuiteters förutsättningar skall särskilt beakta påverkan från andra signifikanta trender och kontinuiteter.

### **Osäkerheter**

Här presenteras faktorer som kan komma att påverka (förstärka, förändra, avbryta) identifierade trender samt skapa nya trender.

### **Bedömningar**

Här anger Perspektivstudien vilken eller vilka trender som bedöms ha störst bärighet och genomslagskraft/intensitet. Bärigheten anger bedömd sannolikhet för en trends/kontinuitets existens på 0-20 års sikt. Genomslagskraft ska förstås som en trends vikt relativt sitt sammanhang, dvs. andra samtida trender/kontinuiteter. Genomslagskraft anges i skalan hög-medium-låg. En bedömning görs också av trendens/kontinuitetens geografiska utbredning.

### **Effekter och påverkan på Försvarmakten**

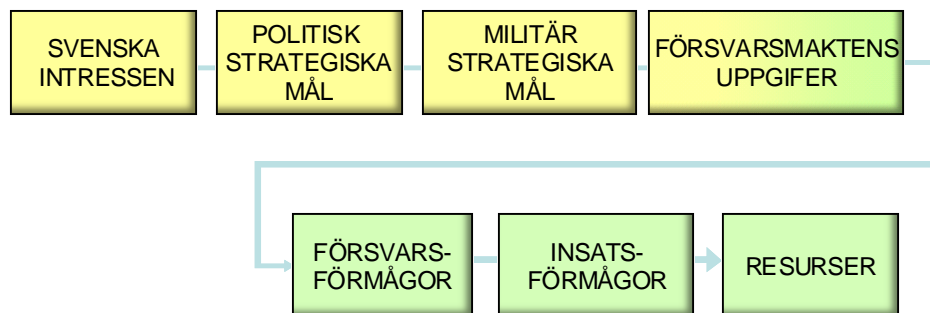
Här analyseras de viktigaste tänkbara effekterna av de identifierade trenderna och kontinuiteterna på Sverige säkerhetspolitiskt och/eller militärt. Analysen görs utifrån begreppsparet indirekta-direkta effekter. Analysen skall också beakta om dessa effekter kan komma att samverka med effekter från andra kontinuiteter och trender

### **2.3.5 Effektkedjan är ett verktyg för Försvarmakten** **Effektkedjan underlättar strukturerade resonemang**

Regeringen ger olika typer av styrningar som påverkar Försvarmakten. Vidare kan förmåga och resurser i Försvarmaktens insatsorganisation beskrivas på olika sätt. I syfte att enklare få en överblick över hur dessa styrningar, samt förmågor och resurser förhåller sig till varandra använder Försvarmakten ett verktyg benämnt "Effektkedjan". Med hjälp av effektkedjan kan man dels strukturera hur gällande styrningar och utformning av Försvarmaktens insatsorganisation hänger samman, dels kan effektkedjan underlätta ett strukturerat resonemang om hur exempelvis insatsorganisationen kan förändras inom ramen för gällande styrningar.

*Effektkedjan ger överblick över styrningar och försvarsutformning.*

Vidare kan kedjan påvisa hur förändringar i styrningarna bör medföra förändringar i insatsorganisationens utformning. Effektkedjan är alltså i första hand framtagen som verktyg att stödja Försvarsmaktens arbete. Effektkedjans olika steg beskrivs närmare i underbilaga 2, *Effektkedjan*.



Figur 4 Bild på effektkedjan.

### Effektkedjan är ett stöd för kvalificerade bedömningar

Effektkedjan ger stöd för strukturerade resonemang och bedömningar om hur de olika stegen hänger samman. Beträffande de senare stegen i kedjan, hur insatsorganisationens utformas, har Försvarsmakten en utvecklad modell, den s.k. spårbarhetsmodellen, som ger vägledning till vilka resurser som kan bidra till olika förmågor. Generellt finns det dock alternativa resurser som kan bidra till respektive förmåga, på samma sätt som en och samma resurs i flertalet fall kan bidra till flera förmågor. Spårbarhetsmodellen ger därmed inte mekaniskt svar på hur insatsorganisationen bör utformas, istället bör den ses som ett stöd för kvalificerade bedömningar. Bedömningarna behöver göras mot bakgrund av scenarier.

*Effektkedjan bygger på bedömningar och inte automatik.*

### Hur Perspektivstudien använder effektkedjan

Perspektivstudien utgår från dagens styrningar och befintlig insatsorganisation. Med denna grund och utvalda scenarier kan alternativa utformningar av insatsorganisationen inom ramen för gällande styrningar analyseras. Vidare kan möjliga konsekvenser för insatsorganisationen av potentiella förändringar av styrningarna till Försvarsmakten eller förändringar av omvärldsförutsättningar analyseras. I perspektivstudien utnyttjas effektkedjan för att strukturera dessa resonemang.

*Ett stöd för att ta fram alternativa målbilder.*

### 3 Utgångsläget

**Centrala utgångspunkter för perspektivstudierna är det aktuella läget i insatsorganisations beredskap och kvalitet, Försvarmaktens produktivitet och den gällande försvarspolitiska inriktningen. I det här avsnittet beskrivs kortfattat Försvarmaktens nuvarande läge i förhållanden till de planeringsförutsättningar och utmaningar som är signifikanta för den långsiktiga inriktningen.**

Detta kapitel bygger på analyser som genomförts inom ramen för perspektivstudien. Huvudsaklig grund för analyserna har varit den försvarspolitiska inriktningen<sup>11</sup>, vilken kompletterats med främst försvarsberedningens rapporter<sup>12</sup>, Försvarmaktens underlag till den försvarspolitiska inriktningen<sup>13</sup> samt rapporter från den föregående perspektivstudien åren 2005-2007<sup>14</sup>.

*Kapitlet bygger på den nya försvarspolitiska inriktningen.*

#### 3.1 Transformeringsen fortsätter

##### Transformeringsen inriktning

Försvarmakten har, i enlighet med den försvarspolitiska inriktningen 2009, påbörjat en mer omvälvande fas av den transformering som pågått i snart tio år. Fokus för denna fas av transformationen är att skapa ett mer tillgängligt, användbart och flexibelt insatsförsvar. Detta kräver omfattande förändringar inom främst personal- och materielförsörjning.

*En stor transformering till ett mer användbart försvar pågår.*

##### Transformeringsen genomförande

Med ett stort förändringsarbete följer osäkerheter om hur förändringarna faller ut samt i vilken mån förutsättningarna behöver förändras under transformeringsen genomförande. Det är därför viktigt att följa upp resultaten av transformeringen samt ha beredskap att vid behov fatta

*Hur transformeringen framskrider måste följas upp.*

<sup>11</sup> *Ett användbart försvar*, prop. 2008/09:140, bet. 2008/09:FöU10, rskr. 2008/09:292

<sup>12</sup> Se not 7.

<sup>13</sup> Försvarmaktens underlag för regeringens försvarspolitiska proposition 2009, Försvarmakten skr 23 383:51503, 2009-01-30.

<sup>14</sup> Rapporter från Perspektivstudien 2005-2007: *Ett hållbart försvar för framtida säkerhet - Slutrapport från perspektivstudien hösten 2007*, Försvarmakten (skr 23 382:63862, 2007-12-20), *Konsekvenser av olika militärstrategiska inriktningar - Delrapport från Perspektivplaneringen 2007*, Försvarmakten (skr 23 382:68474, 2007-05-15), *Försvarmakten som säkerhetspolitiskt instrument - Perspektivplaneringens årsrapport för 2006*, Försvarmakten (skr 23 383:69741, 2006-06-15) samt *Perspektivplaneringens årsrapport för 2005*, Försvarmakten (skr 23 383:67555, bilaga 4, 2005-05-03).



kompletterande beslut och justera inriktning. En given förutsättning är att förändringarna skall genomföras i den takt som ekonomin medger. Resultatet av transformeringens genomförande är ett viktigt ingångsvärde för det fortsatta perspektivstudiearbetet.

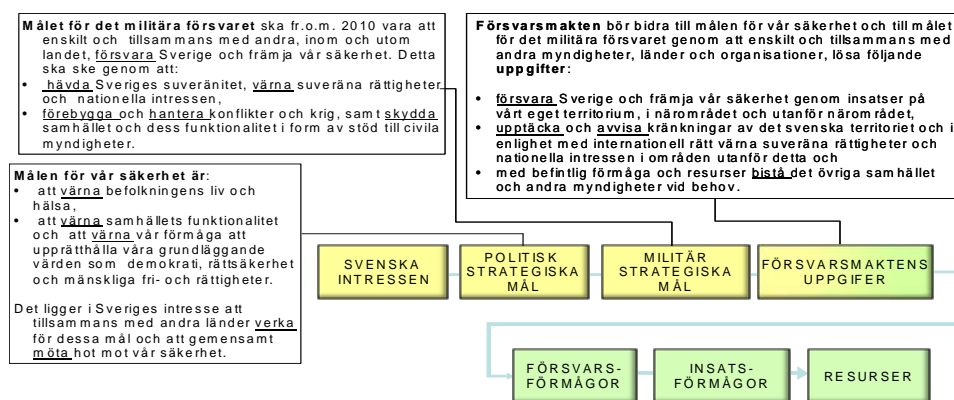
## 3.2 Försvarsmaktens uppgifter

### Potentiella utmaningar och hot

Både inriktningspropositionen och föregående perspektivstudie pekade på potentiella utmaningar såväl i närområdet som inom EU och globalt. Hur dessa utmaningar och hot kommer att utvecklas framöver är därmed viktigt att följa under den fortsatta perspektivstudien. Det är av särskilt intresse att i ett närområdesperspektiv analysera utvecklingen i Ryssland och USA samt utvecklingen av EU och Nato som säkerhetspolitiska aktörer.

*Potentiella utmaningar och hot finns såväl i vår närhet som globalt.*

### Målsättningar och uppgifter



Figur 5 Effektkedjan med gällande målsättningar och uppgifter till försvaret.

I den försvarspolitiska inriktningen beskrivs målsättningar på olika nivåer samt Försvarsmaktens uppgifter. I syfte att få en bättre överblick över dessa och därmed enklare kunna utnyttja dem i perspektivstudiens fortsatta arbete har målsättningarna lagts in i effektkedjan<sup>15</sup> i ovanstående bild.

*Målsättningar och uppgifter för försvaret har vidareutvecklats.*

### Förändrade uppgifter

<sup>15</sup> Verktuget effektkedjan beskrivs närmare i avsnitt 2.3.

Det försvarspolitiska inriktningsbeslutet innebär på två punkter väsentligt förändrade uppgifter till Försvarsmakten dels ökade krav på användbarhet och tillgängligheten inom insatsorganisationen, dels en ökad betoning på att kunna agera tillsammans med andra. Dessa uppgifter utvecklas nedan.

De förändrade försvarsuppgifterna blir centrala ingångsvärden för den fortsatta perspektivstudiens beskrivning av operativa insatsmiljöer, scenarier och förmågeanalyser.

### **Insatsorganisationens tillgänglighet och beredskap**

Försvarsmaktens insatsorganisation skall i sin helhet ha en väsentligt större tillgänglighet och högre beredskap än vad som tidigare varit dimensionerande krav på operativ förmåga. I den framtida insatsorganisationen bör huvuddelen av förbanden normalt vara tillgängliga inom tre månader och inget förband normalt ha en beredskap överstigande sex månader. Detta skall jämföras med 2008 då kravet var att ungefär hälften av insatsorganisationen skulle vara tillgänglig inom ett år. Det innebär i sin tur att tidigare beskrivning av operativ förmåga i skilda tidsperspektiv (I, II och III) inte längre är aktuell. Ambitionshöjningen ger en högre operativ förmåga genom fler tillgängliga förband. Denna nya kontext innebär att kraven på operativ [del]förmåga är förändrade till sin innebörd med avseende på tillgänglighet trots att övriga krav på operativ förmåga i stort sett är oförändrade jämfört med tidigare.

*Större tillgänglighet och högre beredskap.*

Det förändrade personalförsörjningssystemet, baserat på frivillighet och inte på plikt, är en förutsättning för insatsorganisationens ökade tillgänglighet, kvalitet och användbarhet. Detta är nödvändigt och utgör en trend i övriga Europa. Samtidigt är det ett område där Försvarsmakten har begränsade egna erfarenheter. Personalförsörjningssystemets funktion och kostnader är därför två områden som behöver följas upp för bedömningar av Försvarsmaktens framtida förändringsbehov.

### **Samarbete och samverkan**

Kriser eller konflikter som berör Sverige bedöms också komma att beröra andra stater eller organisationer och dessutom fler myndigheter än Försvarsmakten. I de allra flesta fall kommer därför krishantering att behöva genomföras gemensamt med andra. Det innebär också att kriser som berör andra stater i Sveriges närområde kommer att beröra även Sverige. Ett motsvarande perspektiv i en europeisk kontext täcks i Lissabonfördraget av

*Tillsammans med andra länder, myndigheter och organisationer.*

utfästelser från medlemsstaterna att lämna varandra militärt stöd vid svåra kriser med militära hot. Som ett uttryck för ländernas ömsesidiga solidaritet och stöd har Regeringen bekräftat den s.k. Solidaritetsförklaringen som formulerades i Försvarsberedningens rapport 2008 och som även innefattar Norge och Island. Som en följd av den gemensamma krishanteringens skall Försvarsmakten kunna genomföra samtliga försvarsuppgifter tillsammans med andra nationer, myndigheter och organisationer. Det här är en delvis ny och tydligare viljeinriktning än de antaganden föregående perspektivstudie haft som utgångspunkt. Den förändrade uppgiftsställningen understryker bedömningen att Sverige inte kan eller bör möta allvarliga säkerhetspolitiska kriser eller väpnade hot på egen hand, utan bör sträva efter att genomföra krishantering gemensamt med andra stater eller organisationer. Den betonar också att väldigt få kriser bedöms kunna mötas med enbart militära medel. En följdverkan för Försvarsmakten är att förmågan till interoperabilitet med potentiella samverkanspartner och god förmåga att samordna insatser med civila aktörer blir ett centralt utvecklingsmål.

### **Att kunna agera enskilt**

Regeringen utesluter emellertid inte att Sverige enskilt behöver kunna hantera hot mot vår säkerhet där det militära försvaret berörs. Perspektivstudiens slutsats är att detta i första hand gäller avseende uppgifterna att hävda Sveriges territoriella integritet genom att övervaka vårt territorium samt upptäcka och avvisa kränkningar, men att det också kan gälla initialskedet av en väpnad konflikt i närområdet som direkt eller indirekt berör Sverige. Försvarsmakten måste dock planera för att samtliga försvarsuppgifter skall kunna genomföras med enbart svenska militära resurser i samverkan med svenska civila resurser. Dock innebär uppgiftsförändringen ett i grunden förändrat förhållningssätt till samverkan med andra staters militära krishanteringsresurser även i Sveriges närområde. Som en konsekvens av detta tillförs närområdet som ett av de områden där Försvarsmakten skall kunna göra insatser.

*Försvarsmakten skall såväl kunna agera enskilt som tillsammans med andra.*

*Såväl i närområdet som i Sverige och globalt.*

### **Konfliktnivåer**

För att kunna hantera oväntade framtida utvecklingar i en oviss och föränderlig värld krävs en kvalificerad förmåga att genomföra strid över hela skalan från lågintensiva till högintensiva konflikter. Förmågan till väpnad strid tillsammans med andra mot en kvalificerad motståndare behöver därför upprätthållas. Detta kräver att Försvarsmakten disponerar en

*Krav på en bred operativ förmåga.*

förhållandevis stor bredd av operativa förmågor i mark-, sjö-, luft och ledningsarenan samt inom logistikfunktionen.

### **Civil militär samordning och samverkan**

Regeringen betonar betydelsen av civil-militär samverkan. Civil-militär samverkan i en nordisk kontext har bl.a. diskuterats i den s.k. Stoltenberg-rapporten<sup>16</sup> och av nordiska ministrar i den s.k. Hagadeklarationen<sup>17</sup>. Vidare anser regeringen att den nationella samordning som tidigare fanns inom ramen för totalförsvarskonceptet inte har ersatts av tydliga nya former för nationell samverkan. Att fördjupa analysen av civil-militär samordning och samverkan för krishantering, och särskilt uppmärksamma detta ur ett nationellt och nordiskt perspektiv, blir därmed en viktig uppgift för det fortsatta perspektivstudiearbetet. (se även avsnitt 9.1).

*Civil-militär samverkan bör vidareutvecklas.*

### **Andra länders strukturer för krishantering**

I den försvarspolitiska inriktningen pekas vidare på behovet av att Försvarsmakten skall kunna verka tillsammans med såväl civila som utländska aktörer. Det underlättas om Försvarsmakten har liknande samverkansytter som dessa, eller en god kunskap om deras organisation. Därför genomför perspektivstudien en kartläggning av främst nordiska och i andra hand övriga europeiska staters myndighetsstruktur för krishantering.

*Länders strukturer för krishantering skiljer sig.*

## **3.3 Insatsorganisationen**

### **Brister i insatsorganisationen**

Tillgängligheten, användbarheten och flexibiliteten har varit låg i insatsorganisationen. Den påbörjade utvecklingen av insatsorganisationen är därmed central i den omvandling som pågår.

*Brister i tillgänglighet och användbarhet.*

### **Insatsorganisationens förband**

Insatsorganisationen kommer framöver i huvudsak att bestå av samma förbandstyper och ungefär samma volym som tidigare (se Insatsorganisation 2014 respektive 2008 i underbilaga 3, *Insatsorganisationens och användbarhet*). Dock kommer förbanden att ha avsevärt högre tillgänglighet och

*I stort samma förbandstyper och -volym framöver.*

<sup>16</sup> Nordisk Samarbeid om Utenriks- og Sikkerhetspolitikk, Thorvald Stoltenberg, Oslo, 9 februari 2009.

<sup>17</sup> Hagadeklarationen antogs vid ett nordiskt ministermöte den 27 april 2009 rörande samhällsskydd och krisberedskap i Stockholm, En uppföljning av deklARATIONEN skedde vid nordiska ministermötet den 15 december 2009 i Oslo.

större användbarhet, samt större professionalitet, detta främst genom ett förändrat personalförsörjningssystem.

### **Insatsorganisationens tillgänglighet**

I den framtida insatsorganisationen (Insatsorganisation 2014) bör huvuddelen av förbanden normalt vara tillgängliga inom tre månader och inget förband normalt ha en beredskap överstigande sex månader. Detta skall jämföras med att endast ungefär hälften av insatsorganisationen 2008 hade krav att vara tillgänglig inom ett år.

*Huvuddelen av förbanden tillgängliga inom tre månader.*

### **Insatsorganisationens användbarhet**

I Insatsorganisation 2014 bör samtliga förband, utom hemvärnet med de nationella skyddsstyrkorna, kunna användas i insatser såväl nationellt som internationellt. Detta skall jämföras med att endast en ytterst begränsad del av insatsorganisationen år 2008 var utformad för att kunna användas utanför landets gränser. Huvuddelen av förbanden som sattes in utanför landet var en del av "utlandsstyrkan".

*Användbarhet såväl nationellt som internationellt.*

### **Insatsorganisationens flexibilitet**

Insatsorganisationens flexibilitet kommer att öka dels genom moduluppbyggnad inom förband och dels genom att manöverbataljonerna utvecklas. Moduluppbyggnaden ger bättre möjligheter att flexibelt sätta samman delar av olika förband till ett förband anpassat efter aktuell uppgift. Utvecklingen av manöverbataljonerna innebär att de får en mer likformig struktur avseende bl.a. organisation samt personellt och materiellt innehåll, samtidigt som de fortsätter innehålla delar som är specifika beroende på deras respektive inriktning<sup>18</sup>. Utvecklingen av manöverbataljonerna ger förutsättningar för såväl ökad rationalitet i produktionen som flexibilitet genom att manöverbataljonerna enklare kan avlösa varandra i insatser.

*Flexibiliteten ökar.*

### **Insatsorganisation 2014**

I den försvarspolitiska inriktningen anges att insatsorganisationen 2014 i huvudsak ska bestå av nedanstående stående förband och kontraktsförband samt hemvärn med nationella skyddsstyrkor.

<b>Strategisk och operativ ledning</b>	<b>Arméstridskrafter</b>
--	--------------------------

<sup>18</sup> Manöverbataljonernas inriktningar är; 3 st mekaniserade med främst bandgående stridsfordon, 3 st lätta mekaniserade med främst hjulgående stridsfordon, 1 st lätt med främst splitterskyddade fordon samt 1 st amfibie med förmåga att verka i kustmiljö.

Högkvarter med stabsförband	1	Brigadstab	2
Rörlig operativ ledning	1	Manöverbataljon med	7
Insatsledning Stockholm	1	Bataljonsstridsgruppledning	
Taktisk sambandsbataljon	1	Artilleribataljon	2
Telekrigsbataljon	1	Luftvärnsbataljon	2
Ledningsplatsbataljon	1	Jägarbataljon	1
Gemensam lägescentral <sup>19</sup>	1	Underrättelsebataljon	1
IT-försvarsförband med CERT	1	Ingenjörbataljon	2
PSYOPS-pluton	1	Säkerhetsbataljon	1
Nationell underrättelseenhet (NUE)	1	Stridsvagnskompani	3
Specialförband	1	Militärpolis kompani	2
<b>Logistikförband</b>		CBRN-kompani	1
Transportledning	1	Tungtransportkompani	1
Transportledningspluton	3	Hemvärnsbataljon	40
Operativ ledningsteknisk bataljon	1	<b>Marinstridskrafter</b>	
Teknisk bataljon	1	Sjöstridsflottiljledning	2
Logistikbataljon	2	Korvettdivision	2
Sjukhuskompani	3	Minröjningsdivision	2
Sjukvårdsförstärkningskompani	3	Underhållsdivision	2
Nationellt logistikstöd	1	Röjdykardivision	1
<b>Flygstridskrafter</b>		Ubåtsflottilj med ledning	1
Stridsflygdivision, JAS 39	4	Ubåtsräddningsfartyg	1
Helikopterbataljon	1	Signalspaningsfartyg	1
Ledningsflyggrupp, ASC 890	1	Manöverbataljon med	1
Basbataljon	2	bataljonsstridsgruppledning	
Transportflygdivision, Tp 84	1	Bevakningsbåtkompani	1
Central transportflygdivision	1	Marin basbataljon	1
Signalspaningsdivision, S 102B	1	Marin basbataljon	1

**Tabell 2** Insatsorganisationen 2014 enligt den försvarspolitiska inriktningen.

<sup>19</sup> I inriktningspropositionen ingår Gemensam lägescentral i tabellen över Insatsorganisation 2014. I motsvarande tabell i Budgetproposition 2010 finns inte Gemensam lägescentral med. Den 18 december 2009 beslutade ÖB att avbryta arbetet med en gemensam lägescentral i Bålsta. Nyttan och rationaliseringsvinsterna bedömdes inte bli tillräckliga för att genomföra projektet. Detta innebär även att Sjöinformationsbataljon, stridslednings- och luftbevakningsförband samt FMTM kvarstår som enskilda förband i insatsorganisationen.

### 3.4 Förändrad personalförsörjning

#### Ett frivilligbaserat personalförsörjningssystem

Den största förändringen i den pågående omvandlingen är den påbörjade övergången mot ett frivilligbaserat personalförsörjningssystem, som dock innehåller mönstringsplikt och vilande värnplikt. Insatsorganisationen har i huvudsak stående personal i sjögående och flygande förband och i huvudsak tidvis tjänstgörande personal i markstridsförband. Denna förändring av personalförsörjningssystemet är en förutsättning för insatsorganisationens ökade tillgänglighet, kvalitet och användbarhet. Detta är nödvändigt och utgör en trend i övriga Europa.

*Användbarhet ökar med frivillig personal.*

#### Personalstruktur i jämförelse med andra länder

Med den pågående förändringen av personalförsörjningssystemet kommer Försvarmakten att få en personalstruktur i linje med andra länder som fokuserar på ett insatsförsvar där de nationella respektive internationella uppgifterna alltmer går ihop. Detta framgår i underlag från FOI<sup>20</sup>, vilket kortfattat beskrivs i underbilaga 4. Försvarmaktens blivande personalvolym är i förhållande till befolkningens storlek i linje med andra västeuropeiska länder med motsvarande inriktning.

*Personalstruktur som i andra länder med liknande försvarsinriktning.*

#### Osäkerheter och utmaningar inom personalförsörjning

Det finns en osäkerhet om exakt hur och i vilken takt målsättningarna kommer att kunna förverkligas. Vidare kan konstateras att alla förutsättningar för förändringen av personalförsörjningssystemet ännu inte uppfyllts,<sup>21</sup> bl.a. pågår arbete med de förändringar av författningar som erfordras i det förändrade personalförsörjningssystemet.

*Ytterligare förändringar av författningar krävs.*

Sammantaget innebär personalförsörjningssystemet att flera myndigheter inklusive Försvarmakten, men även övriga samhället kommer att påverkas. Ett exempel på det sist nämnda blir olika civila arbetsgivares syn på en anställds tjänstgöring inom Försvarmakten. Detta innebär att Försvarmakten inte ensam kan genomföra de stora förändringarna som krävs för att det nya personalförsörjningssystemet ska fungera.

Övergången till en personalförsörjning som bygger på frivillighet står inför en rad utmaningar som måste analyseras vidare då Försvarmakten har

<sup>20</sup> *Internationella Jämförelser Försvarsekonomi*, Nordlund, Åkerström och Lusua, FOI, Memo 2943, November 2009.

<sup>21</sup> *Totalförsvar och frivillighet*, SOU 2009:63, 2009-06-16.

begränsade egna erfarenheter inom området. De utmaningarna vi står inför är främst identifierade utifrån erfarenheter som andra nationer gjort vid införandet av personalförsörjning baserad på frivillighet. Att lyckas rekrytera rätt och tillräckligt med personal är därför en utmaning som måste hanteras. Andra frågor som måste omhändertas är, hur rekryteringen påverkas av aktuellt konjunkturläge i Sverige samt hur attraktivt arbete inom Försvarsmakten kan tänkas vara för kommande generationer. Detta är förhållanden som har betydelse för Försvarsmaktens förmåga att rekrytera men påverkar även kostnaderna för att sätta upp förband. Detta kräver ett mer aktivt och långsiktigt arbetet från Försvarsmakten för att verka som en attraktiv arbetsgivare. Exempel på andra viktiga frågor i detta sammanhang är:

- Ersättning - generellt 25% för låga löner vid övergången till frivilligt system.
- Försvarsmaktens roll i samhället - motiv vid rekrytering, måste kunna svara på vad och framförallt varför Försvarsmakten finns till.
- Viktigt att karriärvägar framgår redan vid anställning.
- Betydelsen av jämställdhet - Andra nationer har inte tagit jämställdhet på allvar.
- Fel personer söker sig till Försvarsmakten.
- Problem med att behålla individer hela kontraktstiden, främst på grund av, för högt operationstempo, uppdragen farliga.

### 3.5 Materieförsörjning

#### Obalanser i kvalitet och brister i tillgänglighet

Det råder idag en obalans i många förband. Samtidigt som resurser satsas på materielsystem på teknikens framkant finns det ofta brister i den operativa tillgängligheten. Dessa brister kan röra personal och utbildning, att delsystem saknas eller att materielen ännu inte är operativ. Såväl begränsade resurser som ovan nämnda brister bidrar till ett behov av förändringar inom materieförsörjningen. De nya principerna för materieförsörjningen förväntas ge en bättre balans och tillgänglighet i insatsorganisationen.

*Bättre balans ökar förbands tillgänglighet och användbarhet.*



### Utvecklade principer för materielförsörjningen

I den försvarspolitiska inriktningen utvecklades nya principer för materielförsörjningen. Detta innebär bl.a. att vidmakthållande och uppgradering av befintlig materiel väljs före nyanskaffning. När nyanskaffning är nödvändig ska i första hand färdigutvecklad på marknaden befintlig och beprövad materiel anskaffas. Utveckling av materiel bör genomföras när behoven inte kan tillgodoses på annat sätt. Oavsett anskaffningsform bör möjligheterna till internationellt samarbete undersökas. Vidare bör möjligheter till livstidsförlängande åtgärder utnyttjas och, i många fall, är det viktigare att materiel är interoperabel med våra partnerländers materiel och att den är tekniskt mogen, funktionssäker och tillgänglig än att den har högsta tekniska prestanda. I fråga om behovsättning av materiel bör omedelbart användbara förband prioriteras före högsta modernitet och spetsprestanda. Det är vidare av vikt att ha kompletta operativa förband och system. I arbetet med att identifiera de anskaffningsalternativ som till lägsta kostnad kan tillfredsställa identifierade behov bör en anpassning av kraven i förhållande till på marknaden befintlig materiel göras.

*Ökat fokus på vidmakthållande och beprövad materiel.*

### Vägvalsfrågor inom materielförsörjningen

Försvarsmakten har för närvarande en stor andel moderna plattformar, hit hör exempelvis flygplan, fartyg, ubåtar, stridsvagnar och stridsfordon. I regeringens budgetproposition för år 2010<sup>22</sup> nämns bl.a. att ställningstagande beträffande vidmakthållande/vidareutveckling av stridsflygsystemet samt ubåtssystemet under 2020-talet behöver göras under de närmaste åren.

*Flera vägval i materielförsörjningen väntas de närmaste åren.*

Försvarsmaktens analyser bekräftar bilden att ett stort antal viktiga system behöver om sättas under perioden 2020-2030, om dagens operativa förmåga skall vidmakthållas på oförändrat sätt. Beslut om att inleda förberedelser för anskaffning för ett antal system behöver fattas i perioden 2010-2013, och beslut om serieanskaffning behöver fattas under perioden 2015-2019.

Utformningen av ovanstående system, och underlag för beslut om förberedelser för anskaffning eller serieanskaffning, utifrån ett helhetsperspektiv inom ramen för perspektivstudien och försvarsmaktsplaneringen.

---

<sup>22</sup> *Försvars och samhällets krisberedskap*, prop. 2009/10:1, bet. 2009/10 FöU1, rskr. 2009/10:104

Stridsflygsystemets utveckling behöver, på grund av resursbehoven och de speciella förutsättningarna för att vidmakthålla systemets förmåga över tiden behandlas i flera steg. Vissa åtgärder behöver dock beslutas redan i närtid.

### 3.6 Försvarsekonomi

Försvarsmaktens anslag beslutas av Riksdagen och ger de ekonomiska förutsättningarna för verksamheten. Anslagens nivå påverkas bl.a. av den pris- och löneuppräknings som görs av flertalet anslag på statsbudgeten, så även av de anslag som disponeras av Försvarsmakten

I en FOI-studie<sup>23</sup> har anslagsutveckling och pris- och lönekompensation samt deras effekter på Försvarsmaktens köpkraft studerats. Studiens resultat indikerar en betydande köpkraftsminskning för Försvarsmakten under den senaste 10-15-årsperioden. Huvuddelen av denna köpkraftsminskning beror på beslut om anslag som Riksdagen fattat. Studien pekar också på osäkerheter rörande hur väl det tillämpade systemet för pris- och lönekompensation, försvarsprisindex (FPI) följer försvarets faktiska pris- och löneutveckling. FPI bygger på approximationer där officiella index får representera försvarets prisutveckling. Det är svårt att korrekt mäta pris- och kostnadsutvecklingen inom försvaret på ett systematiskt sätt i form av volym-, kvalitets- och produktivitetsrensade index. Systematiska skillnader mellan FPI och försvarets faktiska pris- och löneutveckling kan på relativt kort tid skapa köpkraftseffekter på flera miljarder kronor varför studier av pris-, kostnads- och löneutveckling är av stor vikt.

Utöver prisutvecklingen kan man såväl i Sverige som internationellt peka på ökade kostnader av teknisk utveckling. Den tekniska utvecklingen driver fram mer avancerade, men samtidigt dyrare vapensystem framför allt i samband med generationsskiftet av materiel där den nya generationen både har högre prestanda och ofta väsentligt högre styckkostnader. Begreppet prisutveckling avser emellertid priset för en produkt med över tiden oförändrad kvalitet/prestanda. Effekterna på kostnaderna av teknisk utveckling ska därför hållas isär från ren prisutveckling.

---

<sup>23</sup> Det svenska försvarets anslagsutveckling – kostnadsutveckling och priskompensation, Nordlund, Wiklund och Öström, FOI-R—2694—SE, Maj 2009.

### **Kostnadsminskningar för ökad användbarhet och tillgänglighet**

Den försvarspolitiska inriktningen på ökad användbarhet och tillgänglighet i insatsorganisationen förutsätter ökade satsningar på personal och övningar. En ökad användning av Försvarsmakten i insatser innebär ökande kostnader pga ökad förslitning av materiel och förbrukning av reservdelar och ammunition. De ökade kostnaderna är dock svåra att prognostisera då de är beroende av vilka insatser som görs.

*Kostnadsminskningar krävs för att bibehålla erforderlig förmåga.*

### **Omfördelning av resurser**

Regeringen har på förslag från Försvarsmakten omfördelat medel från de anslagsposter som behandlar materiel samt forskning och utveckling till anslagsposterna för förbandsverksamhet, inom vilka ökade kostnader för personal och övning huvudsakligen uppstår. Här behöver fortsatt analyseras om konsekvenserna av dessa omfördelningar är långsiktigt hållbara avseende materiell förnyelse.

*Omfördelning av resurser sker till förbandsverksamhet.*

### **Rationaliseringsområden**

Den försvarspolitiska inriktningen uttrycker höga ambitioner att minska kostnader inom stöd- och logistikorganisationen. Ett antal förslag att uppnå detta har lagts fram i den s.k. Stödutredningen<sup>24</sup>. Stödutredningens antaganden, analyser och förslag har dock ifrågasatts av flera remissinstanser och Regeringen har fram till årsskiftet 2009/10 endast fattat beslut rörande en mindre del av förslagen. Regeringen har angivit att inga förändringar skall ske i grundorganisationen under denna mandatperiod, men inte givit några inriktningar för tiden därefter. Osäkerhet råder därmed om eventuell omfattning och tidpunkt för framtida kostnadsminskningar inom stödorganisationen respektive grundorganisationen. För att minska kostnaderna behöver ställningstagande till förslag om förändringar i stöd- och logistikorganisationen samt grundorganisationen tas inom de närmaste åren.

*Kostnader i grund- och stödorganisationen måste minska.*

### **Nordiskt samarbete**

Det nordiska samarbetet har pågått viss tid och har hittills genomförts i svensk-norsk konstellation samt trilateralt mellan Sverige, Norge och Finland. Denna inledningsfas har hittills haft begränsad effekt.

<sup>24</sup> *Ett användbart och tillgängligt försvar – Stödet till Försvarsmakten, Rapport 2009:A, Försvarsdepartementet Regeringskansliet, 2009-05-15.*

Det nordiska samarbetet behöver därför vidareutvecklas så att önskvärda kostnadseffektivitet kan uppnås. Som ett komplement till tidigare genomförda studier om nordiskt samarbete genomfördes under 2009 en norsk-svensk-finsk analys<sup>25</sup> med målet att identifiera gemensamma nordiska intressen, för att senare kunna tydliggöra kravharmonieringen av framtida nordiska förmågor.

*Nordiskt samarbete skall leda till att Försvarsmakten ökar sin kostnadseffektivitet.*

### 3.7 Slutsatser och fortsatt arbete

Under denna rubrik redovisas de slutsatser från kapitlet som kommer att ligga till grund för fortsatt arbete inom perspektivstudiens ram.

#### Slutsatser om Försvarsmaktens transformering

Den pågående transformeringen av Försvarsmakten bedöms åtgärda flera av de största bristerna i insatsorganisationens tillgänglighet och användbarhet. Fortsatt arbete behöver dock genomföras för att identifiera eventuella ytterligare behov av transformering. Särskilt fokus skall läggas på:

*Transformeringen av personalförsörjning och insatsorganisation samt kostnadsminskningar skall ligga till grund för det fortsatta arbetet.*

- Personalförsörjningssystemet inklusive tillhörande förändringar av författningar kommer att studeras vidare som ett fördjupningsområde under 2010. (Se avsnitt 9.5).
- Utvecklingen av insatsorganisationens användbarhet och tillgänglighet.
- Kostnadsminskningar inom stödorganisationen, logistik i vid bemärkelse och grundorganisationen men även strävan till ökad kostnadseffektivitet genom ett utvecklat nordiskt samarbete.

#### Slutsatser om internationella samarbeten och samverkan

Centrala förutsättningar för det fortsatta arbetet är även hur Försvarsmakten kan utveckla internationella samarbeten och samverkan. Fortsatta analyser skall därför ske avseende.

- Utvecklingen i Ryssland och USA samt utvecklingen av EU och Nato som säkerhetspolitiska aktörer.
- Förmågan att agera inom ramen för multinationella organisationer och innebörden av Solidaritetsförklaringen vad avser förmågan att kunna ge och ta emot stöd. (Se avsnitt 9.4).
- Hur nordiskt samarbete eventuellt kan vidareutvecklas, samt vilka konsekvenser andra former av samarbete kan få för Försvarsmakten. (Se avsnitt 4.3).

*Möjligheter till internationella samarbeten och samverkan är centrala förutsättningar.*

<sup>25</sup> Se underbilaga 5, *Nordiska säkerhetspolitiska intressen*

- Möjlig utveckling av civil-militär samordning och samverkan för krishantering, varvid nationell och nordisk samverkan skall uppmärksammas särskilt. Vidare skall främst nordiska och i andra hand övriga europeiska staters myndighetsstruktur beträffande krishantering kartläggas, därefter skall betydelsen av skillnader och likheter analyseras. (Se avsnitt 9.1).

### **Slutsatser om utveckling av förmåga**

Vid fortsatt arbete med förmågeutveckling och materielförsörjning skall särskilt beaktas att.

- En föränderlig värld kräver operativa förmågor i samtliga funktioner och arenor även på lång sikt.
- Kostnadsökningen på tekniskt avancerad materiel är högre än på beprövad materiel, samt att kraven på förmåga och materiel anpassas till materiel som finns på marknaden.
- De långsiktiga konsekvenserna för materiell förnyelse, som följer av omfördelning av resurser från materiel och forskning analyseras.

### **Vägvalsfrågor**

Perspektivstudien skall även ta fram underlag för avvägning av vägvalsfrågor inom materielförsörjningen i en balanserad helhet, bl.a. är inledande vägval avseende stridsflygsystemets fortsatta utveckling aktuella de närmaste åren. (Se avsnitt 9.3).

*Vägvalsfrågor som stridsflygsystemets utveckling studeras.*

## 4 Omvärldsanalys

Detta kapitel innehåller regionala analyser avseende *Europa, det svenska närområdet, Ryssland och dess närområde, Väst och USA, Asien, Mellanöstern, Afrika, Latinamerika*. Kapitlet avslutas med avsnittet *globala trender och utmaningar*. Med globala trender avses förhållanden som är säkerhetspolitiskt signifikanta genom sin giltighet i hela eller en stor del av världen, alternativt genom att dess giltighet i en begränsad del av världen får viktig påverkan på aktörer eller förhållanden som i sin tur är globalt signifikanta.

### 4.1 Metod

Den metod som har nyttjats är den s.k. ART-modellen som innebär att relevanta aktörmässiga, regionala och tematiska förhållanden analyserats och syntetiserats. I syfte att nå en tematisk bredd har underlagen belyst politiska, ekonomiska, militära, sociala och ekologiska förhållanden för respektive regioner och aktörer. Kapitlet analyserar genomgående de säkerhetspolitiska konsekvenserna av dessa förhållanden. Kapitlet nyttjar utöver ART-modellen den begreppsterminologi som beskrivs i rapportens metodkapitel.

*ART-modellen: analyser av aktörer, regioner och teman.*

Underlaget till detta arbete kommer i huvudsak från Totalförsvarets forskningsinstitut, Förvarshögskolan, universitet och högskolor samt relevanta delar av Försvarsmakten. Ett särskilt stöd har utgjorts av seminarier för respektive delavsnitt med deltagande av forskare från myndigheter, universitet, högskolor och institut.<sup>26</sup> Kapitlets slutsatser kommer under nästa år, i tillämpbara delar, jämföras och kommuniceras med vissa motsvarande funktioner i utländska försvarsmakter.

### 4.2 Europa

Detta avsnitt behandlar Europa. Begreppet *Europa* är svårdefinierbart; det används här som ett vidare begrepp än EU, med oklarare gränser.

---

<sup>26</sup> Stockholms universitet, Uppsala universitet, Lunds universitet, Göteborgs universitet, Jönköpings högskola, Köpenhamns universitet, Utrikespolitiska institutet, Institute for Security and Development Policy, SIPRI, FOI och FHS.

#### 4.2.1 Politiska och sociala aspekter Europeiskt inflytande betydande men avtagande

Ledande europeiska staters politiska inflytande i omvärlden kommer sannolikt fortsatt att vara betydande under perioden, detta inflytande kommer dock att avta under perioden relativt växande ekonomier som Kina<sup>27</sup>, Indien och Brasilien. Givet att EU stärks, kommer europeiskt inflytande och intressen att i växande grad kanaliseras genom Unionen.

*Ett starkare EU kanaliserar europeiskt inflytande i världen.*

*Europeiskt inflytande minskar relativt BRIC-staterna.*

De interna källorna till europeiskt inflytande kommer fortsatt utgöras av relativ ekonomisk rikedom, europeisk fred, intern politisk stabilitet och en god förmåga att anpassa sig till olika typer av globalisering och externa chocker. De externa källorna till fortsatt betydande europeiskt inflytande kommer utgöras av den troliga kontinuiteten i de transatlantiska relationerna, och ett fortsatt starkt västligt inflytande i internationella organisationer.<sup>28</sup>

#### Europas politiska geografi består

Europeisk politik domineras av nationalstater. Denna ordning kommer trots politiska och sociala förändringar att bestå under perioden och fortsätta att villkora europeisk politik, inte minst då andra trovärdiga alternativ för kollektiv identitet saknas. Europas politiska och sociala geografi kommer i denna mening att utgöra en långsiktig kontinuitet med hög påverkan på europeisk politik. Den viktigaste effekten av detta förhållande är att nationalstaterna sannolikt fortsatt kommer att utgöra de viktigaste källorna till militär kapacitet och de viktigaste säkerhetspolitiska aktörerna i Europa under tidsperioden.

*Nationalstaterna kommer utgöra de viktigaste säkerhetspolitiska aktörerna.*

*Europeiska nationalstater uppvisar anpassningsförmåga trots stora förändringar.*

#### Migration till Europa fortsätter

Europa kommer sannolikt att fortsätta utgöra ett attraktivt mål för stora mängder människor i fattigare, politiskt instabila delar av världen. Denna kontinuitet kommer möjligen att förstärkas av klimatförändringarnas konsekvenser. Här föreligger förmodligen främst en pådrivande effekt på migrationsströmmar från Medelhavsområdet och Mellanöstern. Militärstrategiskt kommer den tydligaste konsekvensen av fortsatt extern migration vara förstärkta kopplingar till andra delar av världen med den dubbla effekten av ökade krav på långväga interventioner och korrekt uppträdande i

*Immigration förstärker säkerhetspolitiska kopplingar till andra delar av världen.*

*Det medför ökade krav på långväga interventioner och korrekt uppträdande.*

<sup>27</sup> Och östra Asien generellt.

<sup>28</sup> Se avsnitt 4.10 'Globala trender'.

insatsområdena. Denna dubbla effekt kommer att påverka Sverige och Försvarsmakten vid beslut om och genomförande av internationella insatser.

### Politisk och social stabilitet

De viktigaste förutsättningarna för europeisk politisk stabilitet är fortsatt långsiktig ekonomisk tillväxt, fungerande rättsliga och politiska system, ansvarsfullt politiskt ledarskap samt nationella identiteter som kan anpassas till demografiska och sociala förändringar. Sammantaget kommer kärnan av europeiska stater ha god förmåga att hantera utmaningar utan att riskera utbrott av internt samhällshotande våld. Denna förmåga är lägre i de östra och sydöstra delarna av Europa men ett EU-medlemskap skulle stärka den. De täta relationerna i Europa innebär att samhällshotande våld i en europeisk stat kommer att påverka europeisk och svensk säkerhet med krav på svenskt engagemang. Det är dock svårt att mer precist bedöma hur detta skulle kunna påverka svensk försvarspolitik under perioden, inte minst eftersom ESFP inte har interna uppgifter avseende upprätthållande av allmän ordning, operativ kontraterrorism och gerillabekämpning.<sup>29</sup>

*Förutsättningar för intern stabilitet är ekonomisk tillväxt, ansvarsfullt politiskt ledarskap och anpassningsbara nationella identiteter.*

*Kärnan av europeiska stater har goda möjligheter att undvika utbrott av våld. De är sämre i östra och sydöstra Europa.*

### EU:s omfång och utvidgning

Frågan om EU:s utvidgning kommer att finnas med under perioden. För EU kommer ett turkiskt medlemskap fortsatt att utgöra en utmaning, inte minst internt. Ur EU:s synvinkel skulle den främsta utmaningen med ett turkiskt medlemskap ligga i en omedelbar geografisk närhet till Kaukasus och Mellanöstern, vars instabilitet skulle ställa EU:s säkerhetspolitik inför omfattande utmaningar.<sup>30</sup> Ett turkiskt medlemskap skulle dock sannolikt innebära större möjligheter för EU att agera med trovärdighet i den muslimska världen.

*Turkiskt medlemskap ställer EU:s säkerhets- och försvarspolitik inför omfattande utmaningar och möjligheter.*

Troligen kommer hela Balkan och sannolikt Norge och Island att bli medlemmar i EU under tidsperioden. De senare staternas medlemskap skulle överlag stärka Sveriges inflytande i EU genom ökade möjligheter till genomslag för gemensamma nordiska säkerhetspolitiska intressen.

*Norskt och isländskt medlemskap ökar svenskt inflytande och EU:s uppmärksamhet i svenskt närområde.*

Möjligen kommer även Vitryssland, Ukraina och Moldavien att bli medlemmar. Denna större osäkerhet beror på att många av EU:s medlemsstater kan förväntas anse att dessa stater skulle vara mer av en

<sup>29</sup> Detta kan dock komma att förändras med tanke på solidaritetsparagrafen i Lissabonfördraget. Inte heller Nato har interna uppgifter av detta slag.

<sup>30</sup> Inte minst i ljuset av de problem som beskrivs under punkten ESFP-insatser nedan.



belastning än en tillgång. Synen på dessa staters medlemskap kommer starkt påverkas dels av hur Ryssland ställer sig till en tydligare västlig orientering, dels hur dessa stater kommer att hantera sina många interna politiska och ekonomiska problem. Troligen kommer Rysslands syn på EU och dess utvidgning att till stor del formas av EU:s strategiska styrka och ambition. Ett EU med tydliga säkerhetspolitiska ambitioner kommer sannolikt leda till en mer negativ rysk syn på östlig utvidgning. Den ryska synen på Ukraina som en viktig del av den ryska intressesfären kommer sannolikt kvarstå under lång tid, vilket kommer att leda till friktion mellan Ryssland och EU vid ett ukrainskt närmande till medlemskap. Frågan om EU:s utvidgning utgör en långsiktig trend med stor påverkan på rysk-europeiska och turkisk-europeiska relationer. Den kommer att långsiktigt påverka svensk säkerhet i både ett närområdes- och Europaperspektiv.

*Ukrainskt medlemskap leder till friktioner med Ryssland.*

*EU:s utvidgning påverkar svensk säkerhet.*

### **Nato:s omfång och utvidgning**

Nato kommer sannolikt under perioden att utvidgas till att omfatta hela Balkan. Beträffande Ukraina, Moldavien, Vitryssland och de kaukasiska staterna är det mindre troligt att en utvidgning sker, främst på grund av Rysslands förväntat kraftiga motstånd. Det är svårt att föreställa sig att de dominerande västliga staterna skulle riskera en allvarlig säkerhetspolitisk konflikt med Ryssland för en sådan utvidgning.

### **4.2.2 Säkerhetspolitiska och militära aspekter**

Inledningsvis analyseras ett antal **drivkrafter för förändring respektive kontinuitet** med påverkan på kontinenten under tidsperioden. Avslutningsvis följer en analys av Europeiska Unionen och *North Atlantic Treaty Organization*, Nato.

### **Ryssland förblir en geopolitiskt viktig faktor för Europa**

Ryssland kommer att förbli en viktig påverkansfaktor för europeisk säkerhetspolitik, med tanke på geografisk närhet och den ryska självbilden som stor-/supermakt. Det är sannolikt att Ryssland kommer fortsätta att upplevas som ett potentiellt hot i delar av Europa. I delar av Europa med avsaknad av historisk rysk dominans är det troligt att Ryssland snarare kommer att ses som en utmaning men inte nödvändigtvis som ett säkerhetspolitiskt hot. Vilken syn på Ryssland som kommer att dominera europeisk politik är svårt att bedöma dels på grund av dessa olika erfarenheter, dels därför att den kommer att bero av ryskt agerande.

*Ryssland påverkar europeisk säkerhet.*

Beträffande båda dessa aspekter spelar även enskilda europeiska stater och företags ekonomiska och energiintressen en viktig roll.

Rysslands påverkan på europeisk säkerhetspolitik kommer att bestå oavsett om Ryssland kommer att uppfattas som svagt eller starkt av omvärlden. Detta utgör en sannolik, långsiktig kontinuitet för Europa med stor påverkan. Effekterna för Sveriges säkerhet kommer formas av ett samspel mellan rysk politik, europeiska stater, USA, EU och Nato. Rysslands påverkan på svensk säkerhet kommer oaktat att förbli av stor vikt.

*Rysslands påverkan på svensk säkerhet kommer att förbli av stor vikt.*

### **Amerikanskt säkerhetspolitiskt intresse för Europa**

Trenden sedan det kalla krigets slut har varit att det amerikanska säkerhetspolitiska intresset för Europa har avtagit. En viktig orsak till detta fortsätter vara att amerikanska beslutsfattare uppfattar Europa som fredligt och stabilt samtidigt som intresset för Asien och Mellanöstern ökat av olika säkerhetspolitiska och ekonomiska skäl.

### **Transatlantiska relationer påverkar europeisk säkerhetspolitik**

Goda transatlantiska relationer utgör en positiv faktor för fortsatt europeisk fred och fördjupad integration, bl.a. därför att ett amerikanskt engagemang gör militärt våld irrelevant i europeisk säkerhetspolitik.<sup>31</sup> Effekten av eventuellt försämrade transatlantiska relationer är svårbedömda, ekonomiska respektive säkerhetspolitiska relationer skulle exempelvis kunna gå i olika riktningar. Försämrade transatlantiska relationer kan innebära att förutsättningarna för europeisk integration försämras eftersom ett flertal europeiska stater kan förväntas prioritera de bilaterala säkerhetspolitiska relationerna med USA. Å andra sidan har det under EG/EU:s existens visat sig att europeisk integration inom det säkerhetspolitiska området har ökat när det förelegat tvister med USA.<sup>32</sup>

*Goda transatlantiska relationer påverkar europeisk fred och integration positivt.*

Det amerikanska säkerhetspolitiska intresset kommer att bero av främst följande faktorer:

- USA:s syn på Ryssland och dess påverkan på europeisk säkerhet.

*Det amerikanska intresset för Europa består men skiftar i styrka och prioriteringar.*

<sup>31</sup> Skälet till fört resonemang är att amerikansk militär makt verkar avhållande på våld som politiskt instrument för europeiska stater.

<sup>32</sup> Dock är det viktigt att notera att den transatlantiska relationen inte på allvar hotats av dessa tvister.

- USA:s engagemang i andra delar av världen där Europa under tidsperioden inte kommer att ha samma intresse och förmåga till engagemang, främst Asien och Mellanöstern.
- Frånvaro/förekomsten av långdragna kriser mellan viktigare europeiska stater och USA.
- Framväxande säkerhetspolitiska spänningar i Europa.

Om Ryssland kommer att uppfattas som ett växande hot av Europa och USA kommer detta sannolikt att avbryta trenden mot ett avtagande amerikanskt säkerhetspolitiskt intresse för Europa. Asiens och Kinas växande betydelse kommer troligen inte innebära att Europa orienterar sig mer i denna riktning beträffande hårdare säkerhetspolitiska samarbeten på grund av det geografiska avståndet och kulturella skillnader. USA kommer sannolikt att fortsätta öka sitt intresse för Asien under perioden, vilket troligen kommer att ske på bekostnad av amerikansk militär närvaro och uppmärksamhet visavi Europa. På ett mer övergripande plan är det dock troligt att såväl USA som europeiska stater snarast kommer att ha ett ökat intresse av goda transatlantiska relationer. Värdet av dessa relationer kan förväntas öka i och med maktförskjutningen till stater som Kina. Givet de kulturella och historiska band som underbygger de transatlantiska relationerna, har dessa relationer en inneboende stabilitet som gör steget till att snabbt skifta dem mot nära säkerhetspolitiska relationer till andra stater mindre troliga.<sup>33</sup> Troligen kommer således det amerikanska intresset av inflytande i Europa och av goda transatlantiska relationer att bestå under perioden. Dock kommer dess politiska, militära och ekonomiska former och innehåll påverkas av externa geopolitiska och ekonomiska faktorer.

*Det amerikanska engagemangets utveckling påverkar kraftfullt svensk och europeisk säkerhet och politik.*

### **Flexibel säkerhetspolitisk integration**

Med tanke på EU:s stora och sannolikt växande medlemsantal är det troligt att viss säkerhetspolitisk flexibel integration med inslag av regionalisering kommer att ske inom Unionens ram.<sup>34</sup> Geografisk närhet, likartade hotuppfattningar, begränsade försvarsanslag och gemensamma intressen kommer driva på en sådan utveckling i de fall där tidigare väpnade konflikter inte lägger hinder i vägen för det nödvändiga politiska förtroendet.<sup>35</sup> En trend mot flexibel integration och regionalisering skulle få

*Regionalisering med olika geografiska tyngdpunkter inom Europa.*

*Flexibel integration och regionalisering får stora effekter på svensk säkerhets- och försvarspolitik.*

<sup>33</sup> Detta berörs också i avsnittet *USA och Väst*.

<sup>34</sup> Grunden för en sådan framtida trend finns redan i Lissabonfördragets skrivningar om permanenta strukturerade samarbeten.

<sup>35</sup> Det är troligt att säkerhetspolitisk regionalisering med olika grader av integration kommer att utvecklas i Norden, Västeuropa, södra Europa, möjligen Centraleuropa men

stora effekter på svensk säkerhetspolitik främst med bäring på svensk syn på nära säkerhetspolitiska samarbeten inklusive allianser.

### **Europeiska krig och väpnade konflikter medför systemchock**

Väpnade konflikter kan inte uteslutas under perioden även om det för närvarande framstår som mycket osannolikt mellan EU:s medlemsstater.<sup>36</sup> Den mest sannolika risken för väpnade konflikter kommer under perioden föreligga på Balkan med större grad av sannolikhet för interna konflikter än mellanstatliga, även om en sådan utveckling i dagsläget ter sig mindre trolig. Denna risk skulle öka om EU:s och/eller Nato:s engagemang skulle upphöra.<sup>37</sup> De strukturella orsakerna till denna risk är dessa staters socioekonomiska och institutionella svagheter samt nyligen avslutade väpnade konflikter. Till detta skall läggas risken för geopolitiska konflikter i Europa med omnejd drivna av kamp om naturresurser. De täta relationerna mellan europeiska stater och samhällen innebär att väpnade konflikter i Europa skulle få stora konsekvenser på en rad områden och därmed utgöra en systemchock. Den viktigaste säkerhetspolitiska effekten av en omfattande väpnad konflikt skulle bli en kraftfull omstöpning av europeisk säkerhetspolitik som skulle förändra de förutsättningar vi nu tar givna.

*Ett krig omstöper europeisk säkerhets- och försvarspolitik. Den samlade effekten kan ge mycket olika resultat.*

*Den mest sannolika risken för väpnade konflikter föreligger på Balkan.*

### **ESFP-insatser med bjärt kontrast ambitioner - resultat**

Enskilda ESFP-insatser kommer att ha stor effekt på utformning och trovärdighet för EU:s säkerhetspolitik. De hittills tjugotalet ESFP-insatser påvisar de problem som föreligger för europeisk krishantering. Detta gäller i synnerhet brist på klara politiska mål, strategisk och operativ ledning, koordinering mellan militära och civila komponenter, utvärdering och erfarenhetsuppbyggnad samt tillgång på relevanta förmågor. Dessa brister står i kontrast till de politiska ambitioner som EU uttrycker i bl.a. den europeiska säkerhetsstrategin.<sup>38</sup>

Det är sannolikt att EU kommer att förbli engagerat på Balkan på åtminstone tio års sikt. Tänkbara områden<sup>39</sup> för framtida europeiskt

*Brister i framtida insatser riskerar EU:s strategiska trovärdighet med stora konsekvenser för Sverige.*

---

sannolikt inte på Balkan.

<sup>36</sup> Enskilda stater har under lång tid upplevt militärt våld från separatiströrelser och terroristgrupper.

<sup>37</sup> Framförallt avseende Bosnien-Hercegovina och Kosovo.

<sup>38</sup> Se bl a Bastian Giegerich: *European military crisis management. Connecting ambition and reality*, Adelphi paper 397, Routledge for IISS (London), 2008.

<sup>39</sup> Såsom Östeuropa, Kaukasus, Mellanöstern och delar av Afrika.

engagemang kommer att exponera bristerna i EU:s krishantering med potentiellt allvarliga konsekvenser för EU:s trovärdighet som strategisk aktör. Med tanke på EU:s betydelse för svensk säkerhetspolitik, skulle utgången av en sådan utmaning få stora konsekvenser för Sverige.

### **Sammanfattning säkerhetspolitiska effekter på EU**

Både europeiska stater och EU har den vilja och flexibilitet som erfordras, därför är det sannolikt att EU kommer att bestå under tidsperioden. Det mest trovärdiga hotet mot EU och i förlängningen europeisk fred utgörs av extrem nationalism. En sådan utveckling är mer sannolik i de östra och sydöstra delarna av Europa men kan inte uteslutas på längre sikt i EU:s politiskt stabila, äldre medlemsstater. En sådan utveckling kan drivas på av flera faktorer inklusive långvariga ekonomiska och sociala kriser, försvagad nationell enighet på grund av etniska och sociala konflikter, svagt förankrad liberal demokrati, stora klyftor mellan befolkning i allmänhet och eliter. Konsekvenserna av sådana händelseutvecklingar skulle sannolikt driva europeisk politik mot en åternationalisering av säkerhetspolitiken.

*Det mest trovärdiga hotet mot EU är extrem nationalism.*

*Ett nationalistiskt Europa driver säkerhets- och försvarspolitik mot åternationalisering.*

Skulle den ekonomiska tillväxten fortsätta, de transatlantiska relationerna bevaras eller stärkas, politisk och social stabilitet bevaras och ett ansvarsfullt politiskt ledarskap finna former för att anpassa EU:s och nationalstaternas former till varandra, kommer troligen EU att stärkas. Relationerna med Ryssland kommer att påverka denna process men denna påverkan är svår att förutbestämma. På grund av europeisk politisk och social geografi kommer en fullgången europeisk federation sannolikt inte att realiseras under perioden.

*EU blir troligen starkare men inte en federation.*

### **4.2.3 EU och Nato**

Detta delavsnitt presenterar ett illustrativt scenario som bedöms som det mest sannolika för EU:s respektive Nato:s utveckling som strategisk aktör<sup>40</sup> under tidsperioden. Denna analys baseras på en FOI-rapport<sup>41</sup> som beaktar ett större antal alternativa utvecklingsmöjligheter.

<sup>40</sup> En strategisk aktör utmärks av en förmåga till samlat handlande avseende utrikes-, säkerhetspolitiska och militära frågor.

<sup>41</sup> *EU och Nato som framtida strategiska aktörer – den sista frusna konflikten?*, Totalförsvarets Forskningsinstitut, 2009.

**Bedömning av EU:s säkerhetspolitiska utveckling**

Fyra illustrativa scenarier har tagits fram av FOI<sup>42</sup>:

- EU utvecklas mot en federation.
- Ett EU status quo men blir lite starkare.
- EU tappar i styrka och blir svagt och splittrat.
- En åternationalisering av säkerhetspolitiken.

Utifrån de drivkrafter som analyserats tidigare i avsnittet förefaller det mest sannolika vara att EU under tidsperioden i huvudsak utvecklas enligt scenario *status quo...men lite starkare*.

*EU:s säkerhetspolitiska utveckling: status quo men lite starkare.*

**EU status quo...men lite starkare**

Även om EU fortfarande består av suveräna nationalstater har beslutsreglerna successivt fått fler överstatliga inslag. Till följd av en insikt om att politisk enighet ger EU en ökad diplomatisk styrka kommer medlemsstaterna för det mesta fram till gemensamma slutsatser. För att undvika situationer där några få medlemsstater bromsar upp de som vill föra EU-samarbetet vidare på olika områden, har man i ökad utsträckning accepterat ett EU med olika hastigheter. I detta scenario är ledordet differentiering och regionalisering. I korta drag handlar det om att de medlemsstater som strävar efter fördjupad politisk integration och vill se EU som en stormakt, går framåt och de som är nöjda med EU som en gemensam marknad står kvar.

*EU:s säkerhetspolitik blir differentierad och regionaliserad.*

**I vilken typ av insatser och var kan EU komma att engagera sig**

I detta scenario samexisterar EU och Nato och är två komplementära aktörer. Vad gäller den militära förmågan har framsteg på kapacitetssidan medfört att EU i stort sett kan välja mellan att agera på egen hand eller tillsammans med Nato. Nato koncentrerar sig främst på det kollektiva försvaret av medlemsstaterna samtidigt som EU har en fullgod förmåga och inte enbart tjänar som Natos civila arm. Ingen formell ansvarsuppdelning finns mellan de två organisationerna men väl en informell. I detta scenario är EU framförallt inriktad mot att hantera kriser utanför unionens gränser. EU:s mångfald av instrument övertrumfar i många fall Natos varför EU-insatserna tenderar att vara fler än Natos insatserna.

*EU och Nato existerar med informell uppdelning.*

---

<sup>42</sup> Ibid.

### Bedömning av Nato:s utveckling

Fyra illustrativa scenarier för Nato:s utveckling har även analyserats i ovan nämnda FOI-rapport.<sup>43</sup>:

- Globalt Nato.
- Stärkt och europeiserat Nato.
- EU tar över Nato:s uppgifter.
- Nato åter till territorialförsvar.

Utifrån de drivkrafter som analyserats tidigare i avsnittet förefaller det mest sannolika vara att Nato i huvudsak utvecklas till ett stärkt men europeiserat Nato.

*Nato:s utveckling: Ett stärkt men europeiserat Nato.*

### Ett stärkt men europeiserat Nato

Två principiella varianter är tänkbara inom detta scenario: antingen att det europeiska inslaget blir starkare som sådant – i form av en starkare europeisk ”pelare” inom Nato - eller att EU som aktör tydligare interagerar med Nato på de områden där EU har komparativa fördelar (civila insatser och biståndsfrågor). Givet att EU/Nato-integrationen sker i inklusiv anda och medför synergier snarare än uppdelning eller arbetsfördelning kan alltså en gemensam ansats stärka både Nato och EU.

### I vilken typ av insatser och var kan Nato komma att engagera sig

I detta scenario kommer det i mindre grad att bli fråga om separata Nato-missioner och i högre grad att röra gemensamma EU/Nato-insatser inom ramen för en allomfattande ansats<sup>44</sup>, det vill säga komplexa multifunktionella och civil-militära insatser. EU och de europeiska Nato-allierade kommer att ha ett starkt inflytande över de respektive insatserna och inte minst EU:s biståndsorgan kommer att vara direkt inblandade i Nato-insatserna. Utöver dessa förutsättningar torde det inte finnas någon större begränsning för de krishanteringsinsatser som kan bli aktuella, bortsett från de områden där andra stormaktsaktörer har vitala intressen, såsom Centralasien och Nordostasien. Nato kommer fortsatt att utgöra basen för de allierades militärstrategiska överväganden och deras gemensamma territorialförsvar. Ett starkare inflytande över den europeiska

*Fler gemensamma EU/Nato-insatser.*

<sup>43</sup> EU och Nato som framtida strategiska aktörer – den sista frusna konflikten?, Totalförsvarets Forskningsinstitut, 2009.

<sup>44</sup> Jämför engelskans *comprehensive approach*.

försvarsplaneringen från de europeiska staternas sida kommer dock att göra sig gällande.

### **EU-Nato-relationen**

Det är sannolikt att bägge organisationerna under perioden kommer att samexistera. De scenarier per respektive organisation som bedömts som de mest sannolika är kompatibla: ett något starkare EU vad gäller strategisk aktörskapacitet, samt ett starkare Nato med tydligare europeiska inslag. Med tanke på EU:s starka roll i svensk säkerhetspolitik och det nära samarbetet med Nato, skulle en sådan utveckling få stor påverkan på förutsättningarna för svensk säkerhet inklusive svenska möjligheter till politiskt inflytande och tillgång till information. Detta i synnerhet vid frågor som skulle beröra båda organisationerna, såsom gemensamma insatser.

*Sannolikt att båda organisationerna samexisterar.*

*Detta påverkar Sveriges säkerhet inklusive politiskt inflytande.*

#### **4.2.4 Klimat- och miljöförändringars säkerhetspolitiska effekter**

Miljöförändringar kan under tidsperioden bidra till ökad risk för säkerhetspolitiska konflikter i delar av Europa där politiska konflikter redan föreligger, såsom i Balkan samt före detta Sovjetrepubliker. Med undantag för fortsatt smältning av polarisar, med säkerhetspolitiska effekter i Arktis<sup>45</sup>, är det däremot inte troligt att övriga miljöförändringar och existerande miljöproblem generellt kommer att medföra direkta säkerhetspolitiska konsekvenser för Sverige.

*Med viktiga undantag utgör inte miljöförändringar direkt hot mot Sverige.*

I Medelhavsområdet kommer troligen tillgången till sötvatten minska vilket också har negativ påverkan på jordbruksproduktionen. Detta kan leda till ökat migrationstryck från Nordafrika och östra Medelhavsregionerna vilket framförallt kommer att generera utmaningar för stater i södra Europa.

### **Konflikter om naturresurser kan påverka svensk och europeisk säkerhet**

Om EU:s utvidgning och bidrag till politiskt förtroende skulle avstanna skulle negativa miljöförändringar kunna bidra till säkerhetspolitiska konflikter mellan och inom stater såväl i Europa som i dess närmaste grannskap. Värdefulla naturresurser bundna till geografiska områden utgör en särskild riskkategori.<sup>46</sup> Bristande politiskt förtroende kan ge upphov till

*Ett försvagat EU, kan skapa grund för miljörelaterade säkerhetspolitiska kriser.*

<sup>45</sup> Se avsnitt 4.10 Globala trender. Stora utsläpp av olja och gas kan få konsekvenser för Försvarsmakten i form av behov av stöd; se sidan 85 i avsnitt 4.10.

<sup>46</sup> Såsom olja, gas, rent vatten, mineraler, jordbruksmark och rika fiskebestånd.



geopolitiska argument om nödvändigheten av kontroll av naturresurser.<sup>47</sup> Säkerhetspolitiska konflikter som involverar europeiska och svenska intressen kopplade till viktiga naturresurser är en tänkbar utveckling under perioden.

### 4.3 Det svenska närområdet

#### 4.3.1 Säkerhetspolitiska faktorer i det svenska närområdet

Sveriges närområde<sup>48</sup> inbegriper två säkerhetspolitiskt viktiga områden: Östersjöområdet respektive Barents hav inklusive delar av Arktis. Det svenska närområdet gränsar mot ett Ryssland med allt tydligare ambition att återta sin stormaktsstatus. Detta medför att spänningar mellan Ryssland och ett Nato med åtta regionala medlemsstater<sup>49</sup> i större utsträckning riskerar att påverka närområdet och därmed också Sveriges säkerhetspolitiska intressen.

*Spänningar mellan Ryssland och NATO påverkar svensk säkerhet.*

Stormakternas intentioner, förmåga och agerande i närområdet kommer att variera under perioden. Tillgång till och transport av energi kommer sannolikt bli en allt viktigare säkerhetspolitisk faktor i Sveriges närområde, vilket kommer att påverka stormakternas agerande. Ryssland är den stormakt som under perioden sannolikt kommer ha de starkaste och de mest svårbedömda säkerhetspolitiska intressena i det svenska närområdet. Detta i kraft av sitt geostrategiska läge, betydande regionala militära basstrukturer, ryska minoriteter i de baltiska staterna samt den stora säkerhetspolitiska vikt man fäster vid naturresurser och transportleder. Sverige som stat har dock i nuläget sannolikt ingen central plats i rysk säkerhets- och försvarspolitik. Därmed är det på kort sikt mindre troligt att Sverige och svenska säkerhetspolitiska intressen kommer att utsättas för ett direkt militärt hot<sup>50</sup>. Under tidsperioden som helhet kan dock inte en betydligt försämrad säkerhetspolitisk situation uteslutas, vilket berörs i avsnitten om *Europa, Väst och Globala trender*.

*Mindre troligt att Sverige utsätts för militärt hot.*

<sup>47</sup> Skulle Ryssland, vars beslutsfattande redan idag påverkas av geopolitiska idéer, beröras skulle riskerna för säkerhetspolitisk eskalering öka.

<sup>48</sup> Det svenska närområdet omfattar Norden, Östersjöstaterna, Barentsområdet och delar av Arktis.

<sup>49</sup> Estland, Lettland, Litauen, Polen, Tyskland, Danmark, Norge och Island.

<sup>50</sup> Denna bedömning innefattar ett brett spektrum av indirekta och direkta hot. Risken för storskaliga militära angrepp inklusive krig är i det korta perspektivet mycket osannolikt.

### 4.3.2 Arktis- och Barentsregionen

Det förefaller råda enighet bland staterna i regionen om att det finns en överhängande risk under perioden att miljön i Arktis hotas och att klimatförändringarna med nedsmältning av Arktis och Grönlands isar utgör ett hot som riskerar att få globala konsekvenser. Den ökade farbarheten i Nordostpassagen och Nordvästpassagen för handel och turism kommer skapa behov av ökade resurser för sjöräddning och övervakning. Mellanstatliga organisationer som Arktiska rådet och FN:s havsrättskommission utgör viktiga samarbetsforum för att utveckla samförstånd kring de åtgärder som behöver vidtas för att skydda miljön och fastställa gränsdragningar. Privata, och statliga, företag kommer att ha betydande ekonomiska intressen av de expanderande möjligheterna till sjöfart och naturresursutvinning.

*Klimatförändringarna på Arktis både hot och möjligheter.*

Det ökade intresset för kontinentalsockelns utsträckning och möjligheterna att hävda egna nationella ekonomiska zoner i området är gemensam för alla strandstater. I Barents hav föreligger även en risk att militära maktmedel kan komma att användas för att hävda nationella intressen i dessa zoner.

*I Barents hav finns risk för nyttjande av militär makt.*

Även militärstrategiskt utgör regionen ett viktigt område som påverkas av klimatförändringarna. De ryska ambitionerna att modernisera sin kärnvapenarsenal och även stärka närvaron av konventionella styrkor i området de närmaste decennierna, visar att den militärstrategiska betydelsen av Arktis åter är ökande. Även USA har viktiga intressen att bevaka i området.

### 4.3.3 Säkerhetspolitiska och militärstrategiska friktioner

I närområdet finns ett antal specifika områden där utvecklingen kan skapa olika former av säkerhetspolitiska hot. Att Barentsregionen får en allt större strategisk betydelse kommer troligen att innebära ytterligare ökad militär verksamhet och därmed risk för incidenter mellan aktörerna i området. Detta gäller särskilt Rysslands anspråk på territorialvatten och ekonomisk zon i Arktis.

*Ökad militär verksamhet med risk för incidenter.*

Östersjön får under perioden en ökande betydelse för rysk energitransport. Dessa energitransportleder är så skyddsvärda att ryska militära resurser kan komma att nyttjas för att skydda dessa. USA och Nato kommer troligen att

*USA och Nato ökar sin närvaro med risk för ryskt missnöje.*

öka sin närvaro i regionen inklusive Baltikum och Polen.<sup>51</sup> Om detta fortgår under perioden kommer detta att orsaka fortsatt ryskt missnöje. En för Ryssland negativ utveckling i området kan möjligen medföra att Ryssland väljer att verka med militära medel. Rysk säkerhetspolitisk och militär doktrin och ryskt agerande har visat att landet är berett att skydda sina intressen inklusive ryska etniska minoriteter och medborgare<sup>52</sup> med militära medel i det man kallar det nära utlandet, vilket troligen även gäller Baltikum. Georgienkriget 2008 var ett exempel på hur Ryssland är berett att agera mer proaktivt i sitt närområde. För EU och Nato inklusive USA blev det i och med kriget tydligt att Ryssland sänkt tröskeln för nyttjande av militärt våld och att landet eftersträvar stormaktsstatus som en självständig aktör i världspolitiken. Denna tydligare ryska strävan har förändrat förhållandet mellan EU/Nato inklusive USA respektive Ryssland.<sup>53</sup> Ur rysk synvinkel kan konstateras att landet i och med Georgienkriget anser sig ha agerat framgångsrikt för att förhindra Nato:s vidare inringning av landet. De baltiska staterna, och i viss mån Polen, hyser oro för att artikel 5 i Nato-fördraget inte skulle tillämpas på ett trovärdigt sätt om det skulle uppstå en allvarlig säkerhetspolitisk konflikt med Ryssland. Samtidigt innebär troligen dessa staters Nato-medlemskap att tröskeln för ryskt nyttjande av militära medel i konflikt har höjts. Samtliga dessa stater kommer att fortsatt vara starkt beroende av rysk energi. Även Norge verkar för att höja Nato:s profil på sitt territorium.

#### 4.3.4 Säkerhetspolitiska och militärstrategiska konsekvenser för Sverige

Det militära hotet mot Sverige bedöms i det korta perspektivet vara fortsatt lågt. Sverige kan dock komma att utsättas för ökade ekonomiska och politiska påtryckningar i för främmande stat viktiga frågor. Detta innebär dock inte att bruket av militära maktmedel kan uteslutas som ett inslag i sådana påtryckningar. Det bör i detta sammanhang noteras att bruket av militära maktmedel inte är begränsade till konventionella operationer med markoperativ tyngdpunkt. De mellanstatliga konflikter som kan uppstå i vårt närområde och som ställer krav på militär förmåga torde i princip vara

*Det militära hotet mot Sverige är lågt.*

*Sverige kan utsättas för påtryckningar med risk för inslag av militärt hot.*

<sup>51</sup> Oenighet råder dock mellan Nato:s medlemsstater om hur en sådan närvaro bör se ut.

<sup>52</sup> De ryska minoriteterna i Baltikum bedöms dock troligen i ökad grad integreras i de baltiska samhällena i och med nya generationers uppväxt. Detta kommer sannolikt leda till minskade etniska spänningar, vilket minskar möjligheten för externa aktörer att använda dem som påverkansmedel.

<sup>53</sup> Europeiska staters syn på Ryssland är dock splittrad se avsnittet Europa.

sådana där Sverige berörs indirekt, exempelvis vid en konflikt mellan Ryssland och en före detta sovjetrepublik.

#### 4.3.5 Nordiskt försvarspolitiskt samarbete

Våra grannländer har i flera avseenden andra säkerhetspolitiska prioriteringar än Sverige. De hotbilder som hör samman med skyddet av den territoriella integriteten mot större militära angrepp uppvisar stora skillnader mellan de nordiska länderna med Danmark och Finland som två ytterligheter. Ländernas olikartade relationer till Nato och EU, och avsaknaden av gemensamt territorialförsvar inom EU, gör att nordiskt samarbete i dessa frågor sannolikt ligger mycket långt fram i tiden och huvudsakligen beror på externa faktorer, t.ex. utvecklingen i Ryssland. När det gäller utvecklingen inom EU, finns det ännu lite som tyder på att staterna skulle kunna enas kring utvecklingen av ett gemensamt försvar. Nato är för en majoritet av de europeiska länderna högre prioriterat beträffande nationellt försvar och, i likhet med de nordiska länderna, anser de att ett fortsatt engagemang från USA i europeisk säkerhet är avgörande.

*De nordiska staterna har delvis olika säkerhetspolitiska prioriteringar.*

Avsaknaden av en gemensam strategisk grundsyn och de nordiska ländernas olikartade relationer till andra internationella aktörer och organisationer som Ryssland och USA, EU och Nato har ofta framställts som ett hinder mot ett fördjupat nordiskt försvarssamarbete. Betydelsen av de nordiska ländernas olika säkerhetspolitiska mål och relationer har dock minskat under de senaste åren. Danmark och Norges medlemskap i Nato ses inte längre som ett hinder för ett fördjupat samarbete från Finlands och Sveriges sida. Den svenska och finska neutralitetspolitikens tidigare hänsyn till Sovjetunionen föreligger inte längre, dock vill man från finländsk sida fortsatt undvika att provocera fram rysk oro för hot längs den gemensamma gränsen. Nato-medlemskapet kommer dock sannolikt att ses som en faktor av avgörande betydelse för det egna landets försvar i Danmark och Norge, liksom att man från både finsk och svensk sida betonar betydelsen av EU:s bestämmelser om ömsesidigt militärt bistånd<sup>54</sup> och solidaritetsklausul. Det nordiska försvarssamarbetet kan därför i första hand ses som ett kompletterande samarbete som gradvis kan få större betydelse.

*Det nordiska samarbetet är främst kompletterande.*

Den utvecklingstrend mot ett fördjupat internationellt och nordiskt samarbete som pågått de senaste åren har bl.a. sin utgångspunkt i behovet av

---

<sup>54</sup> TEU 42:7.

rationaliseringar för att skapa ökad kostnadseffektivitet. Det finns inget som tyder på att detta anpassningstryck skall försvinna så länge inte den militära hotbilden dramatiskt förändras vilket inte förutses ske i någon av de fyra stora ländernas försvarsplaneringar. Utvecklingen i Ryssland är en viktig faktor i detta sammanhang. Givet att de svenska och norska förmågorna till territoriellt försvar mot ett större väpnat angrepp är beroende av hjälp utifrån, kan detta på lång sikt vara ett skäl för nordiskt försvarssamarbete från dessa länders sida. Men de berörda staterna anser det också viktigt att detta samarbete inte uppfattas som konkurrerande med EU och Nato.

Sverige, Norge och Finland bedöms sannolikt ha följande ömsesidiga säkerhetspolitiska intressen<sup>55</sup>:

- Bevara politisk självständighet.
- Upprätthålla fungerande ekonomier i ett stabilt globalt ekonomisk system.
- Bevara samhällelig och funktionell säkerhet.
- Bevara och stärka en världsordning baserad på internationell rätt och FN.
- Utveckla EU som en vital aktör för internationellt agerande.
- Bevara starka transatlantiska relationer.
- Bevara ett stabilt närområde.
- Upprätthålla goda relationer med stabilt ett Ryssland i ett europeiskt sammanhang.
- Bevara och skydda demokrati och mänskliga rättigheter internationellt.

## 4.4 Ryssland och dess närområde

### 4.4.1 Politisk utveckling

Politisk inre stabilitet, återupprättande av Rysslands stormaktsroll och anseende samt sammanhållning av den Ryska federationen är tre övergripande ryska målsättningar. Politisk stabilitet likställs med regimstabilitet och säkerställs bl.a. genom ett centraliserat styre och kontroll av den för ekonomin viktiga råvarusektorn. Inkomsterna från den ryska exporten av strategiska råvaror som olja och gas har möjliggjort höjning av den ryska levnadsstandarden och därmed legitimerat det politiska styret med dess auktoritära inslag i form av kontroll av såväl media som opposition. Den politiska stabiliteten kommer sannolikt att bestå så länge ledningen i

*Regimstabiliteten säkerställs genom ett centraliserat styre och kontroll av den för ekonomin viktiga råvarusektorn.*

<sup>55</sup> Se underbilaga 5, *Nordiska säkerhetspolitiska intressen*.

Moskva förmår att bibehålla det sociala skyddsnätet i form av sjuk- och hälsovård samt utbetalning av pensioner.

De omfattande satsningar som sker på den militära sektorn syftar till att bl.a. säkerställa den Ryska federationens sammanhållning men även att stärka landets ställning som stormakt. Ryssland ser OSS-staterna som en naturlig del av landets intressesfär på grund av landets politiska, ekonomiska, militära, kulturella och historiska kopplingar och dominans. Att stormakter som USA, men även i viss mån Kina, genom samarbete försöker knyta vissa av dessa stater till sig anser den ryska statsledningen vara ett hot mot ryska säkerhetspolitiska intressen.

En expansion av Nato i OSS-området anser Ryssland vara helt oacceptabel och kommer sannolikt att förhindra i den mån det är möjligt. Likaså ses de OSS-stater som orienterat sig mot framför allt väst utmana ryska intressen och har ett i ett flertal fall utsatts för ryska politiska, ekonomiska eller militära påtryckningar. Synen på OSS-området, som en del av en rysk intressesfär bedöms bestå liksom de påtryckningsmedel landet nyttjar för att bibehålla ryskt inflytande i området.

*OSS-området fortsatt rysk intressesfär.*

Landets energipolitik är en vital del av den ryska säkerhetspolitiken. Detta då inkomsterna från energiexporten utgör grunden för den ryska ekonomin, dessutom kan beroendet av rysk energi nyttjas som påverkansmedel i relationen till andra stater. Detta medför att landet eftersträvar kontroll av tillgångar, exploatering, produktion, försäljning och leverans av olja och gas till marknaden. Områden som omfattar större tillgångar av olja och gas blir därmed viktiga att kontrollera. Barentsområdet med stora energitillgångar, som först i ett längre tidsperspektiv kan komma att exploateras, ses som extra skyddsvärt. Detta gäller även Östersjön, som är av betydelse för rysk energitransport, en betydelse som bedöms öka i ett långsiktigt perspektiv. Dessa råvarutillgångar och energitransportleder är så skyddsvärda att ryska militära resurser skulle kunna nyttjas för att värna dessa. Att den ryska staten skulle minska inflytandet över denna ekonomiskt betydelsefulla sektor och säkerhetspolitiska verktyg bedöms inte som sannolikt.

*Energien inkomstkälla och säkerhetspolitiskt påverkansmedel.*

*Barents och Östersjön viktigare pga råvarutillgångar och energitransport.*

Bristen på transparens, den politiska kontrollen av energisektorn och sammanblandningen av statens och enskilda personers ekonomiska intressen har möjliggjort en omfattande korrupcion. Då det saknas en vilja att bekämpa den omfattande korrupcionen, bedöms denna bestå i ett kort till

medellångt perspektiv. Korruptionen bidrar i flera fall att politiska och ekonomiska beslut blir kortsiktiga och i flera fall kontraproduktiva. Möjligheten att bedöma rysk politisk utveckling försvåras därmed.

#### 4.4.2 Ekonomisk utveckling

Den ryska ekonomin är i stor utsträckning beroende av export av råvaror såsom olja, gas och timmer. De senaste årens höga världsmarknadspris på råvaror har därmed bidragit till att kraftigt öka den ryska ekonomiska tillväxten, något som bidragit till ett växande ryskt välstånd.

Det omfattande beroendet av energisektorn har inneburit att ekonomin är kraftigt odiversifierad och sårbar för fluktuationer av råvarupriser. På grund av fokuseringen på råvaruexport har varken satsningar på att utveckla andra sektorer eller stärka landets konkurrenskraft genomförts. Detta försvagar förutsättningarna för rysk långsiktig ekonomisk tillväxt. Andra faktorer som också underminerar rysk hållbar tillväxt är den omfattande korruptionen och bristen på nödvändiga investeringar inom ekonomin. Korruptionen leder till svårförutsägbara utfall av ekonomiska beslut och underminerar förtroendet för dessa samt inverkar negativt på företagens lönsamhet. Inom ett flertal sektorer föreligger ett stort behov av investeringar och satsningar på forskning och utveckling. Även den ryska infrastrukturen är i flera fall i behov av modernisering.

*Råvaruberoendet innebär sårbarhet för den ryska ekonomin.*

*Rysk korruption leder till svårförutsägbara utfall av ekonomiska beslut.*

Den ryska ekonomins beroende av råvaruexport kommer sannolikt att bestå då viljan att diversifiera ekonomin är svag och åtgärderna därmed otillräckliga. Råvaruberoendet och den bristande förutsägbarheten i den ryska ekonomin orsakade av omfattande politisk styrning och korruption, visar på svagheter som såväl på lång som kort sikt kan hota den ryska ekonomiska utvecklingen. Detta kan i sin tur äventyra såväl Rysslands roll som regional stormakt som det politiska styret, som i stor utsträckning bygger sin legitimitet på ekonomisk tillväxt.

*Fortsatt rysk prioritering av landets kärvapenförmåga.*

#### 4.4.3 Militär utveckling

Den ryska säkerhetsstrategin från 2009 som omfattar perioden fram till 2020 betonar att den nationella säkerheten är direkt beroende av landets ekonomiska utveckling. Detta innebär att kontroll och skydd av landets råvaruresurser och exporten av dessa ges en avgörande betydelse. Vidare tydliggörs att Natos expansion i det ryska närområdet ses som ett hot mot landets strategiska intressen. Andra staters utveckling av strategiska

*NATO:s expansion i det ryska närområdet ses även fortsättningsvis som ett alvarligt hot mot ryska intressen.*

kärnvapen och andra konventionella högteknologiska vapensystem utpekade även som hot mot landets säkerhet liksom inhemsk terrorism och separatism. Strategin får betydelse för prioriteringar av militära uppgifter och bedöms även påverka den militära förmågeutvecklingen. Landets ekonomiska intressen hävdas genom främst politiska och ekonomiska åtgärder men nyttjande av militära resurser utesluts inte. Det upplevda hotet från andra staters strategiska kärnvapen medför att Ryssland sannolikt kommer att prioritera ett fortsatt bibehållande av såväl taktisk som strategisk kärnvapenförmåga. Den strategiska förmågan kommer även fortsättningsvis utgöras av den s.k. Kärnvapentriaden det vill säga mark-, sjö- och luftburna system. Att hantera lokala till regionala väpnade konflikter då främst i Kaukasus bedöms även fortsättningsvis vara den huvudsakliga uppgiften för landets väpnade styrkor.

*Fortsatt rysk prioritering av landets kärnvapenförmåga.*

Ryssland har den senaste tiden satsat på att öka landets militära operativa förmåga bl.a. genom en viss tillförsel av ny materiel samt ökad övningsverksamhet. Vidare har den ryska krigsmaktens numerär reducerats till förmån för bättre utrustade och övade kontraktsanställda soldater. Trots avsaknad av ett integrerat ledningssystem finns sannolikt förmågan att leda större förband. Förmågan att genomföra integrerade insatser inom landets gränser eller dess närhet bedöms förbättras. Den negativa befolkningsutvecklingen och den dåliga folkhälsan blir en allt större utmaning för den ryska krigsmakten, som riskerar att långsiktigt få svårigheter att optimalt kunna personalförsörja organisationen.

*Utvecklad rysk militär förmåga garanterar för säkerhetspolitisk handlingsfrihet.*

En god rysk militär förmåga anses vara en garant för landets säkerhetspolitiska handlingsfrihet, vilket medför att den ryska ledningen inte bedöms tillåta att en ekonomisk nedgång i större omfattning påverkar den militära operativa förmågan. Då det gäller politiska beslut över den ryska krigsmakten är bristen på transparens omfattande, vilket försvårar bedömning av såväl förmåga som politiska vilja. Den bristande transparensen och viljan att i större utsträckning nyttja militära maktmedel för att skydda landets intressen är en utveckling som är mer oroande, än den ökade militära förmågan i sig.

#### **4.4.4 Befolkningsutveckling och hälsoaspekter**

Den ryska befolkningen minskar avsevärt under bedömandeperioden. År 2025 uppskattas befolkningen uppgå till mellan 125-135 miljoner, en minskning från 142 miljoner enligt 2008 års folkräkning. 2050 bedömer FN

*Minskad rysk befolkning.*



att Ryssland endast kan komma att ha 100 miljoner invånare. Minskningen beror på höga dödstal, låga födelsetal och emigration. Den negativa demografiska utvecklingen kan bl.a. förklaras av den dåliga ryska folkhälsan. Alkoholism och spridning av tuberkulos och HIV utgör stora utmaningar för Ryssland då det gäller möjligheten att kunna stävja den negativa utvecklingen. Befolkningsminskningen riskerar att skapa ett underskott av arbetskraft, vilket kan komma att påverka den ekonomiska utvecklingen.

#### **4.4.5 Miljöutmaningar och klimatförändringar**

Miljöproblemen i Ryssland är idag allvarliga. En tung industri, bristande miljöhänsyn och ett ineffektivt energiutnyttjande har bidragit till att luftföroreningar, förgiftat grundvatten och skogsdöd på vissa platser är omfattande. Detta förhållande gäller även flera andra stater inom OSS som måste hantera arvet från den sovjetiska planekonomin. Dessa miljöproblem kommer även fortsättningsvis att ha en negativ påverkan på folkhälsan samt inverka på möjligheterna att nyttja jordbruksmark och fiskevatten. De senaste årens stigande temperaturer i norra Sibirien kan om denna utveckling fortgår medföra möjligheter för Ryssland att exploatera tidigare svåråtkomna råvaror såväl i Barents som Arktis. Uppvärmningen av den ryska tundran skulle dock frigöra stora mängder metangas, som skulle kunna bidra till en accelererande växthuseffekt. Dessutom skulle en kraftig uppvärmning kunna orsaka skada på befintlig energiinfrastruktur såsom gasledningar. Isavsmältningen i Arktis skulle även innebära att den s.k. Nordostpassagen skulle kunna bli farbar och Rysslands betydelse för den globala sjötransporten öka.

*Allvarliga ryska miljöproblem.*

#### **4.4.6 Externa relationer Centralasien**

De centralasiatiska staterna är av betydelse för Ryssland främst som råvaruexportörer. Några av staterna besitter större reserver av olja och gas som Ryssland önskar importera för vidare export till energimarknaden i Väst. Ryssland ser Centralasien som en naturlig del av landets intressesfär och bedöms även fortsättningsvis försöka knyta de centralasiatiska staterna till sig med hjälp av politiska, ekonomiska och militära samarbetsorganisationer. Det ryska inflytandet över regionen har minskat de senaste åren, en utveckling som troligen kommer att bestå. Detta då den ryska strategin främst handlat om att säkerställa kontrollen över råvaruresurser samt garantera ryskt inflytande och minska risken för spridning av terrorism

*Stort men minskande ryskt inflytande i centralasiatiska regionen.*

genom bl.a. militär närvaro. Det främsta skälet till att Rysslands inflytande minskar är avsaknaden av så kallad *soft power* utan har istället förlitat sig på maktspråk.

De centralasiatiska staterna har i större utsträckning diversifierat sin utrikespolitik i syfte att dra större fördel av rysk, kinesisk, indisk och amerikansk konkurrens om regionens råvarutillgångar. Trots ömsesidig misstänksamhet kommer sannolikt samarbetet mellan Kina och Ryssland fortsätta inom ramen för *Shanghai Cooperation Organization (SCO)* i syfte att bland minimera amerikansk närvaro i regionen och förhindra spridning av terrorism. Trots minskat ryskt inflytande över de centralasiatiska staterna kommer det fortsatt vara omfattande främst på grund av de ekonomiska och historiska band och existerande energiinfrastruktur mellan Ryssland och regionens stater.

*Tilltagande konkurrens om regionens råvarutillgångar.*

### **Kaukasus**

Ryssland ser området, såväl de delar som tillhör landet som de som utgör de självständiga staterna; Georgien, Azerbajdzjan och Armenien, som säkerhetspolitiskt instabilt. Politisk separatism, religiös fundamentalism och hot mot ryska etniska minoriteter är utmaningar som Ryssland upplever och försöker stävja. Regionen bedöms även framgent vara instabil och ges sannolikt ett fortsatt militärt fokus för Ryssland. I området finns viktiga strategiska råvaror och fungerar även som transitrut för såväl olja som gas. Detta gör att området är av stor strategisk betydelse för Ryssland, vilket innebär att en utvidgning av Nato till regionen även fortsättningsvis bedöms utgöra ett hot mot landets säkerhetspolitiska intressen.

*Kaukasus – ett instabilt område med fortsatt militärt fokus för Ryssland.*

### **Vitryssland och Ukraina**

Ur ett ryskt perspektiv ingår Vitryssland och Ukraina i landets intressesfär och är av stor betydelse för Ryssland på grund av ekonomiska samarbeten, kulturella band och staternas geostrategiska läge, detta då staterna nyttjas för transit av strategiska råvaror till marknaden i Europa samt utgör buffert mot Nato-staterna i Centraleuropa. Med Vitryssland är även det militära samarbetet omfattande. Ryssland kommer därför sannolikt även fortsättningsvis att säkerställa största möjliga säkerhetspolitiska inflytande över staterna. Att Ukraina och Vitryssland politiskt och ekonomiskt knyts närmare EU bedöms fortsättningsvis betraktas med misstänksamhet från rysk sida.

*Ryskt säkerhetspolitiskt inflytande i Vitryssland och Ukraina.*

**Relation till USA/Nato**

Ryssland försöker bryta vad som uppfattas som en amerikanskt dominerad världsordning. Landet vill mot bakgrund av sin geografiska storlek och militära förmåga att ryska intressen, särskilt synen på OSS-staterna som en del av en rysk intressesfär i större uträkning, borde respekteras. En utvidgning av Nato, som innefattar någon av staterna inom den uppfattade ryska intressesfären kommer fortsättningsvis betraktas som helt oacceptabel av Ryssland. Detta skulle även medföra svårigheter att lösa konflikter där ett gemensamt ryskt och amerikanskt förhållningssätt är nödvändigt. Ryssland bedöms dock samarbeta med såväl USA som Nato i frågor som sammanfaller med landets intressen.

**Relation till EU**

Relationen till EU baseras till stor del på landets export av strategiska råvaror främst olja och gas. Det europeiska behovet av främst gas kommer fortsatt vara omfattande, vilket innebär ett fortsatt stort europeiskt energiberoende av Ryssland. Ryssland satsar även på att knyta den europeiska marknaden närmare till sig genom långsiktiga bilaterala avtal och byggande av ny fast infrastruktur i form av gas- och oljeledningar. Ryssland strävar efter bilaterala avtal med enskilda europeiska stater i syfte att splittra en gemensam europeisk energipolitik. För Ryssland har denna politik varit framgångsrik. EU:s ambitioner att öka det politiska och ekonomiska samarbetet med Ukraina, Moldavien, Vitryssland och de sydkaucasiska staterna ses med misstänksamhet från rysk sida.

*Växande europeiskt energiberoende av Ryssland. Bilaterala energiavtal splittrar EU*

**Relation till Kina**

Relationen till Kina baseras till stor del på den ryska exporten av strategiska råvaror, som behövs för att kunna upprätthålla den snabba kinesiska ekonomiska utvecklingen. En fortsatt ömsesidig misstänksamhet bedöms även fortsättningsvis råda mellan staterna, särskilt mot bakgrund av en militär och ekonomisk kinesisk tillväxt. Denna misstänksamhet kommer att försvåra långsiktigt samarbete på de säkerhetspolitiska och militära områdena, men en storskalig militär konflikt dem emellan bedöms däremot inte som sannolik. Detta bland annat på grund av de båda staternas kärnvapeninnehav. Samarbete inom ramen för bl.a. SCO i syfte att t.ex. minimera amerikansk närvaro i Centralasien och förhindra spridning av terrorism kommer sannolikt att fortgå.

*Fortsatt ömsesidig misstänksamhet mellan Ryssland och Kina men samarbetet inom SCO fortsätter.*

## 4.5 Väst och USA

Begreppet *Väst* innefattar här framförallt Europa och USA. EU, Nato och Europa behandlas mer ingående i avsnitt 4.2. Avsnittet 4.10 *Globala trender* berör också västligt inflytande och global säkerhet.

### 4.5.1 Västlig säkerhetspolitik

#### Den ideologiska grunden för Väst

Den västliga gemenskapen kan förstås som ett nätverk av stater och samhällen baserat på en gemensam grund med bl.a. en liberaldemokratisk statsmodell, marknadsekonomi, ett öppet ekonomiskt internationellt system och ett tabu mot militärt våld mellan ideologiskt västliga stater. Väst har sin kärna och historiska bakgrund i det nordatlantiska området. Dessa element utgör den ideologiska grunden för det moderna Väst. Denna tolkning innebär inte att västliga stater och samhällen har likartade politiska ambitioner och intressen vid varje givet tillfälle.

*Väst är ett nätverk med liknande syn på ekonomi, statsmodell och militärt våld.*

#### Västs säkerhetspolitiska framtid

Den viktigaste faktorn för Västs säkerhetspolitiska expansion har varit USA:s militära makt som av allierade uppfattats som legitim eftersom USA inte strävat efter att militärt kontrollera sina allierade. Skillnaden gentemot flera andra historiska stormakter har varit att detta inflytande varit ett *imperium genom inbjudan*<sup>56</sup> snarare än ett *imperium genom hot om våld*. Därmed har den västliga alliansen varit attraktiv, också eftersom amerikansk militär makt för första gången har gjort militärt våld irrelevant i inomeuropeiska relationer.<sup>57</sup> Den följande analysen betecknar detta förhållande som Västs säkerhetspolitiska grund.<sup>58</sup>

*Amerikanskt inflytande ett 'imperium genom inbjudan' vilket varit attraktivt för västliga stater.*

En viktig fråga under perioden är hur denna grund kommer att påverkas av förändringar i global politik, särskilt vilka prioriteringar USA och det övriga Väst kommer att göra avseende Asien, Ryssland och Mellanöstern. Svaret på frågan präglas av osäkerhet eftersom det sovjetiska hotet har försvunnit som ett av Västs enande säkerhetspolitiska syfte. Sökandet efter ett sådant syfte kommer dessutom att försvåras av en globaliserad säkerhetsmiljö. Med tanke på Europas och Sveriges stora beroende av stabilitet i de västliga säkerhetspolitiska relationerna, skulle förändringar av dessa relationer få

*I en globaliserad miljö är det svårare att finna enande västligt säkerhetspolitisk syfte.*

*Förändringar i de västliga relationerna förändrar förutsättningarna för svensk säkerhets- och försvarspolitik.*

<sup>56</sup> Professor Geir Lundestad har myntat detta uttryck.

<sup>57</sup> Detta grundläggande förhållande har bestått trots tvister: Frankrikes utträde ur Nato:s militära strukturer, Tysklands och Frankrikes motstånd mot det andra Irakkriget o s v.

<sup>58</sup> *North Atlantic Treaty Organization* (Nato) utgör dess huvudsakliga uttryck.

stora effekter för svensk säkerhet avseende allt från ekonomi till utrikespolitik och militärt försvar. I slutändan skulle förutsättningarna för svensk säkerhets- och försvarspolitik ändras.

USA:s agerande och säkerhetspolitiska prioriteringar, samt hur dessa uppfattas av dess allierade, kommer även fortsättningsvis att vara den viktigaste faktorn för de framtida västliga säkerhetspolitiska relationerna. Denna växelverkan kommer också att influeras av andra stormakter. De bedöms dock under tidsperioden sannolikt fortsatt framstå som alltför kulturellt och historiskt annorlunda för att kärnan av västliga stater skulle samarbeta säkerhetspolitiskt med exempelvis Ryssland eller Kina på bekostnad av de transatlantiska relationerna.

*Amerikansk politik och andra staters uppfattning av densamma är viktig för västlig säkerhetspolitik.*

De nära västliga säkerhetspolitiska relationerna kommer troligen bestå under perioden, vilket också berörs i avsnittet om *Europa*. Dess former och syfte kommer att påverkas av politiska, ekonomiska och kulturella förändringar men bedöms bestå så länge den säkerhetspolitiska grunden uppfattas som trovärdig. De två viktigaste förutsättningarna för denna trovärdighet är fortsatt amerikansk militär styrka, som därmed gör dess beskydd åtråvärt, och det amerikanska inflytandet som ett imperium genom inbjudan, inte tvång.

*Väst består så länge den säkerhetspolitiska grunden är trovärdig.*

### **Västliga staters relationer med omvärlden**

USA kommer under perioden att vara ledande såväl politiskt, militärt som ekonomiskt. Som sådan kommer landet att ha tydliga globala intressen. Det är sannolikt att USA men också Storbritannien, Frankrike, Nato och EU kommer att ha djupare säkerhetspolitiska relationer med en rad stater. Flertalet av dessa relationer kommer dock inte att närma sig alliansarrangemang som inbegriper försvarsförpliktelser. Det är svårt att förutse en ökning av västlig politiskt vilja för en kraftig expansion av sådana åtaganden med undantag för hot om storskaliga mellanstatliga konflikter där Väst berörs. De viktiga relationerna till Ryssland berörs i avsnitten om Ryssland och Europa.

*Nya allianser kan skapas vid storskaliga krig.*

Västliga stater kommer under perioden att bibehålla viktiga intressen i Mellanöstern, vilket berörs i Mellanösternavsnittet. Det är sannolikt att västligt engagemang inklusive direkta interventioner kommer att fortsätta på en relativt hög nivå jämfört med andra regioner som ett resultat av oro för hot mot internationell och regional stabilitet samt energiförsörjning.

*Stort engagemang i Mellanöstern resultat av oro för hot mot stabilitet.*

Indien har under det senaste decenniet stärkt sina säkerhets- och försvarspolitiska relationer med USA. Med tanke på landets avgörande betydelse i södra Asien kommer Indiens framtida säkerhetspolitiska orientering ha stor påverkan på asiatisk och global säkerhet. Det finns tydliga strategiska skäl för denna relation inklusive latent oro för Kina, ett instabilt Pakistan med kärnvapen, och de säkerhetsproblem som kan kopplas till Afghanistan och Centralasien. Detta berörs närmare i Asienavsnittet.

*Indiens säkerhetspolitiska orientering är av stor betydelse.*

Ett Kina med växande stormaktsambitioner och ambitiösare strategiskt beteende skulle sannolikt leda till att Japan och troligen också Sydkorea skulle stärka sina säkerhets- och försvarspolitiska relationer med USA. Stater<sup>59</sup> i Sydostasien kan också närma sig USA om de skulle uppfatta ett tydligare säkerhetshot från ett ambitiöst Kina.

*Säkerhetspolitisk rivalitet påverkar sydostasiatisk sjösäkerhet, stabilitet, miljöproblem negativt med konsekvenser för Väst.*

#### **4.5.2 Västliga strategiska och militära förhållanden Amerikanska säkerhetspolitiska prioriteringar**

USA kommer under perioden att vara den enskilt starkaste staten, men med en sannolikt mindre dominant ställning än idag.<sup>60</sup> Om detta förändras skulle det innebära en chock i de säkerhetspolitiska förutsättningarna. Ekonomisk nedgång och försvagad militär kapacitet kan tvinga USA att i större utsträckning göra tydligare utrikes- och säkerhetspolitiska prioriteringar. Inte minst för att undvika risker för politisk och militär utmattning.<sup>61</sup> Den viktigaste amerikanska säkerhetspolitiska målsättningen kommer sannolikt fortsatt att vara att USA skall förbli världens mäktigaste stat i allmänna termer och i militära termer i synnerhet. Denna målsättning kommer fortsatt generera globala politiska, ekonomiska och militära intressen. Den politiska och ekonomiska situationen i Nordostasien, Mellanöstern och kanske även Ryssland kommer sannolikt starkt påverka USA:s säkerhetspolitik inklusive militära engagemang. Kina kommer vara den enskilda stat vars relationer med USA troligen starkast kommer att påverka amerikanska säkerhetspolitiska prioriteringar. Givet att USA förbli världens starkaste stat kommer värdet av goda bilaterala säkerhetspolitiska, inklusive militära relationer att fortsatt vara stort.

*USA förblir världens starkaste stat men mindre dominant än idag.*

*Om detta förändras innebär det en chock för säkerhetspolitiska förutsättningarna.*

*Relationer med USA kommer vara värdefulla.*

<sup>59</sup> Främst Filippinerna, Singapore, Thailand och Malaysia, men kanske också Vietnam med tanke på denna stats historiskt antagonistiska relationer med Kina.

<sup>60</sup> För analys av denna fråga, se avsnitt 4.10 *Globala trender*.

<sup>61</sup> Jämför den engelska termen 'over-stretch'.

### Amerikansk militär förmåga

Under perioden går det inte att förutse någon internationell militär like till USA. Landet har under lång tid investerat avsevärt större summor i militär forskning, utveckling och anskaffning än världens övriga stater. Denna allmänna bedömning kommer sannolikt att gälla även för de flesta enskilda militära förmågeområdena. Särskilt tydlig kommer den amerikanska dominansen sannolikt att vara inom funktioner och arenor som kräver ekonomiska satsningar på stora plattformar och avancerat tekniskt kunnande såsom militärt utnyttjande av rymden, luftstridsförmåga, storskalig användning av långräckviddiga precisionsvapen, uthålligt nyttjande av sjömakts på långa avstånd från hemmahamn, C3I<sup>62</sup>, strategiska transporter och logistik samt strategiskt missilförsvar. Det är sannolikt att USA kommer att behålla sin tekniska överlägsenhet inom kärnvapenområdet. En viktig bidragande faktor till den bedömt fortsatta amerikanska militära överlägsenheten är den stora stridsvana man tillägnat sig.

*Ingen militär like till USA under perioden.*

Sannolikt kommer dock vissa aktörer, både statliga och ickestatliga, att i större utsträckning än idag kunna utmana USA i vissa militära konflikter. Detta kommer särskilt gälla i de situationer där motståndaren åtnjuter större politisk legitimitet och uppfattar sina vitala intressen hotade. Därmed kommer amerikansk militär styrka inte alltid att kunna översättas i motsvarande politiskt inflytande. Detta problem förstärks av förekomsten av statliga och ickestatliga aktörer som använder asymmetriska metoder inklusive massförstörelsevapen, vilket fortsatt kommer vara en konsekvens av globaliseringsprocesserna.

*Amerikansk styrka kan inte alltid översättas till politiskt inflytande.*

### Europeiska staters militära makt och strategiska beteende

Storbritannien och Frankrike kommer att fortsatt vara villiga att agera strategiskt till stöd för vissa av sina globala intressen, om än inte i samma utsträckning och med samma militära förmåga som USA. I takt med deras relativt sett minskande politiska inflytande och ekonomiska rikedom kommer även deras relativa militära makt att minska. Det minskande västliga globala inflytandet kommer sannolikt att leda till större ansträngningar att verka strategiskt i multinationella former. Detta som ett medel för att dels uppnå politisk legitimitet och delad politisk risk, dels generera större förmåga i hänseenden som förbandsvolym, logistik och

*Storbritannien och Frankrike kommer agera strategiskt för sina intressen.*

*Minskad rikedom och makt leder till mer multinationellt strategiskt agerande.*

---

<sup>62</sup> Communications, Command & Control, Intelligence.

underrättelser. Detta kommer att gälla europeiska stater i högre grad och USA i lägre grad.

Detta hindrar inte att det utöver Storbritannien och Frankrike fortfarande finns europeiska stater med betydande militära resurser.<sup>63</sup> Emedan stater som Tyskland, Holland och Spanien formulerar säkerhetspolitiska intressen delvis i globala termer, är de mindre benägna och kapabla att understödja dessa med militär makt.<sup>64</sup> Detta mönster kommer sannolikt att kvarstå på medellång sikt. Detta beror främst på begränsade militära resurser och en tydligare europeiserad syn på sina globala intressen jämfört med USA, Storbritannien och Frankrike.

### **Västlig transformering och militära uppgifter**

Den västliga transformeringstrenden mot professionella försvarsmakter med större expeditionär förmåga med inriktning på krishanteringsinsatser kommer sannolikt att bestå i det korta perspektivet. Den viktigaste anledningen är att detta är den riktning i vilken de tongivande väststaterna går samt att militära transformeringar har en inneboende tröghet. Den viktigaste osäkerheten på längre sikt berör de västliga försvarsmakternas uppgifter. De pågående transformeringarna motiveras med bl.a. behovet att hantera säkerhetshot från mer avlägsna lågintensiva konflikter vars effekter möjliggörs av globalisering<sup>65</sup>.

Under perioden som helhet är de europeiska militära huvuduppgifterna en öppen fråga. Den viktigaste förändringsfaktorn för dessa uppgifter kommer att vara förekomsten av förändrade trovärdiga säkerhetshot. Under perioden kommer väpnade konflikter att pågå i instabila delar av världen. Globaliseringsprocessernas förmodat fortsatta starka påverkan på dessa prioriteringar kommer sannolikt medföra att uppgiften att militärt intervensera i dessa delar av världen kommer att kvarstå. Om västliga stater skulle uppfatta ett trovärdigt militärt hot mot den egna befolkningen och territoriet, så skulle dock sannolikt den militära huvuduppgiften åter bli försvaret av det egna landet.

*Trovärdiga säkerhetshot  
viktigaste  
förändringsfaktorn för  
militära uppgifter.*

*Långväga intervention  
kvarstår som uppgift.  
Nationellt försvar blir  
huvuduppgift vid hot mot  
hemlandet.*

<sup>63</sup> Såsom Tyskland, Italien, Spanien, Holland, Turkiet, Grekland och Polen

<sup>64</sup> Detta är särskilt tydligt beträffande strategiskt agerande som enskilda stater.

<sup>65</sup> Ökande globala flöden av information, ideologier, migration, handel, militärt kunnande och teknologi.



## 4.6 Asien

I detta avsnitt behandlas Asien. Ett framträdande karaktärsdrag inom regionen är den stora diversifieringen mellan och inom staterna vilket påvisas genom betydande religiösa, ekonomiska, politiska, etniska, språkliga, historiska och kulturella skillnader. Tillsammans försvårar dessa skillnader bedömningen av regionens framtida utveckling. Därför analyseras regionen i delavsnitten Kina och Nordostasien<sup>66</sup>, Sydostasien<sup>67</sup>, Sydvästasien<sup>68</sup> och Indien.

### 4.6.1 Kina och Nordostasien

Kinas snabba ekonomiska tillväxt bedöms initialt fortsätta men är beroende av huruvida man lyckas bibehålla intern stabilitet samt säkra den snabbt ökande efterfrågan på energi. Trots landets snabba ekonomiska utveckling finns ett ökande missnöje med hur de ekonomiska vinsterna fördelas mellan olika samhällsgrupper. Nationalismen har till viss del utgjort ett verktyg för regimen att legitimera sitt styre då kommunismen förlorat i betydelse samtidigt kan nationalistiska strömningar utgöra ett hot mot regimstabiliteten. För att kunna upprätthålla en hög ekonomisk tillväxt föreligger behov av fortsatta ekonomiska reformer. Dessa kommer sannolikt att kombineras med försök till fortsatt stark kontroll från centralmakten.

*Kina bedöms även framgent styras med auktoritära inslag.*

Den omfattande kinesiska satsningen på att bygga upp militära förmågor bedöms fortgå. Drivande för landets militära utveckling är att begränsa USA:s militära handlingsfrihet i det kinesiska närområdet. Den bristande transparensen kring den militära uppbyggnaden bedöms sannolikt fortsatt oroa närliggande stater men framförallt aktörer som Indien, Ryssland och USA. Det är troligt att Kina kommer att söka samarbete med Ryssland i säkerhetspolitiska frågor där gemensamma intressen överlappar varandra, såsom att begränsa USA:s regionala inflytande framförallt i Centralasien där staterna har intresse av att få tillgång till regionens energitillgångar. Dock bedöms relationen länderna emellan även fortsättningsvis präglas av ömsesidig misstänksamhet, bl.a. på grund av historiska motsättningar, vilket kan försvåra långsiktigt samarbete. Kina bedöms 2030 vara världens största energikonsument och därmed fortsatt genomföra satsningar på att säkra landets energisäkerhet.

*Kinas militära tillväxt bedöms fortgå och oroar flera av grannländerna.*

<sup>66</sup> Kina, Japan, Sydkorea och Nordkorea

<sup>67</sup> Burma, Malaysia, Thailand, Kambodja, Vietnam, Laos, Indonesien, Singapore, Filipinerna, Brunei och Östtimor.

<sup>68</sup> Afghanistan och Pakistan

Japan bedöms genomgå en positiv ekonomisk utveckling men en utmaning är att kunna försörja den snabbt växande andelen äldre i befolkningen samt hur man hanterar den snabbt stigande statsskulden. Japan bedöms, liksom Sydkorea, fortsatt vara beroende av USA som säkerhetspolitisk garant, främst avseende deras respektive relationer med Kina. Om förtroendet för USA:s garantier minskar kan detta medföra en militär upprustning där satsning på japansk kärnvapenförmåga inte kan uteslutas.

*Japan och Sydkorea fortsatt beroende av USA som säkerhetspolitisk garant.*

Det bedöms som troligt att Nordkorea kommer att kollapsa som stat inom tidsperioden. En sådan kollaps eller regimförändring skulle troligen inte medföra några avgörande förändringar av amerikanska alliansmönster i regionen på kort sikt med tanke på regionala staters latent oro för Kina. En ytterligare osäkerhet är den nordkoreanska tillgången till kärnvapen, något som fortsatt förorsakar oro i regionen. Inget av grannländerna inklusive Sydkorea har på kort sikt intresse av en snabb och dramatisk nordkoreansk kollaps med tanke på landets fattigdom och särprägel på en rad områden inklusive stora militära styrkor. De säkerhetspolitiska effekterna av en snabb förändring av *status quo* avseende Nordkorea är mycket svårbedömda; oavsett vilken riktning de skulle ta förblir de dock betydelsefulla för regional säkerhetspolitik och relationen USA-Kina.

USA:s inflytande i Nordostasien kommer under kommande decennier påverkas genom Kinas militära och ekonomiska tillväxt. Det är dock sannolikt att USA kommer att fortsätta spela en viktig roll i regionen. USA är idag, och bedöms på medellång sikt fortsatt vara den viktigaste komponenten i den japanska respektive sydkoreanska säkerhetspolitiken. Konflikten om Taiwans status bedöms förbli oförändrad. Detta då varken USA eller Kina vill riskera sin ekonomiska utveckling eller relationerna staterna emellan på grund av en uppblussande konflikt. Så länge en lösning inte föreligger avseende Taiwans status kommer dock denna politiska konflikt att utgöra en av de viktigaste faktorerna för regional säkerhetspolitik och för relationen USA-Kina. En militär konflikt skulle sannolikt förändra förutsättningarna för regional säkerhet med betydelsefulla effekter också på relationen USA-Kina och global säkerhet.

*USA fortsatt viktig aktör i regionen men utmanas av Kina.*

#### **4.6.2 Sydostasien**

Ökande socioekonomiska klyftor, urbanisering och en utbredd korruption kommer troligen att fortsatt utgöra en grogrund för politisk instabilitet i flera

*Miljöproblem, etniska, religiösa, och inhemska konflikter påverkar den kommande ekonomiska utvecklingen.*

av regionens stater. De interna väpnade konflikterna i regionens stater bedöms däremot främst ha sin grund i etniska och religiösa motsättningar. Gemensamt för flera sydostasiatiska stater är militärens starka makt och stora inflytande i politiken. Detta hotar i vissa fall den politiska stabiliteten, såsom i Indonesien, Thailand, Filipinerna och Burma.

Läget mellan Kina och Indien gör Sydostasien till geopolitiskt viktigt och regionen är av betydelse för maritima transporter. Staterna i regionen har ett vitalt intresse av att de strategiskt viktiga transportlederna genom Malackasundet och de sydostasiatiska farvattnen säkras. Kina har också ett intresse av att förhindra att Indien etablerar en stark närvaro i regionen och att minimera USA:s inflytande i området. Indiens inflytande i regionen är i dagsläget långt ifrån lika starka som Kinas, men ökande. USA bedöms förbli den viktigaste externa aktören i regionen både som handels- och säkerhetspolitisk partner. Det amerikanska inflytandet kommer sannolikt att minska under bedömandeperioden. Det är sannolikt att länderna i Sydostasien ekonomiskt kommer att orientera sig mot Nordostasien som alltmer framstår som ekonomisk motor. Det är troligt att Kina försöker förbättra de bilaterala relationerna med de viktigare staterna i regionen i syfte att utmana USA:s roll i Asien, men att också andra aktörer försöker begränsa Kinas inflytande.

*Det är troligt att externa aktörer visar ökat intresse av regionen, dock bedöms USA fortsatt vara den största av dessa.*

#### 4.6.3 Sydvästasien

Det geografiska läget gör att Pakistan och Afghanistan spelar en central roll för handel och transporter men länderna utgör också ett centrum för narkotika och extremism. Tillgången till råvaror gör att dessa två länder är föremål för stort intresse från stormakterna, ett intresse som också orsakas av pågående militära konflikter.

Att skapa arbetstillfällen för de snabbt växande befolkningarna är en utmaning för såväl Afghanistan som Pakistan<sup>69</sup>. Situationen i Afghanistan, med miljontals flyktingar i gränsområdena till Iran och Pakistan, förvärras även av narkotikahandeln. Kriserna, fattigdomen, laglösheten och de sociala spänningarna som präglar Pakistan och Afghanistan kommer sannolikt att förvärras med befolkningsökningen, vilket ökar grogrunden för rekrytering till militanta grupper. Detta skulle i sin tur kunna öka hotet mot staten och

---

<sup>69</sup> Pakistans befolkning beräknas öka från nuvarande 169 till 229 miljoner år 2025, Afghanistans från 30 till 50

dess maktutövning men även späda på lokala konflikter. Grundorsakerna till det pågående inbördeskriget är förstörelsen av den afghanska staten och samhället under den sovjetiska ockupationen samt det fortsatta stödet till talibanerna från element i Pakistan. Effekterna av det första problemet kommer fortsatt vara så betydande att behovet av internationellt stöd kommer vara fortsatt stora under perioden. Det andra problemet innebär att väpnad konflikt i Afghanistan kommer att pågå i någon form intill dess stödet i Pakistan för talibanerna upphör. Utvecklingen i Pakistan, inklusive dess relation med Indien, kommer således att i hög grad fortsätta påverka Afghanistan och därmed det västerländska engagemanget.

Pakistan kommer troligen att förbli en enad stat under perioden. Det sammanlagda trycket från landets många och allvarliga problem innebär dock att den pakistanska statens förmåga att klara sina grundläggande uppgifter inklusive territoriell kontroll och våldsmonopol kommer att förbli bristfällig om än troligen starkare än idag. Under perioden kommer sannolikt den pakistanska armén uppbackad av utländska makter såsom USA tillse att den pakistanska staten inte hotas till sin existens.<sup>70</sup>

*Den pakistanska staten består men med fortsatta problem.*

Bristfällig statlig kontroll och periodvisa utbrott av våldsamma konflikter kommer att föreligga i gränsområdena mot Afghanistan. Afghanistan kommer sannolikt att förbli en svag stat som ett resultat av etniska strider, krigsherrarnas maktställning, svag kontroll från centralmakten samt bristande ekonomisk utveckling. De sammankopplade frågorna om den afghanska statens förmåga och landets framtida stabilitet är ovissa under perioden. Om det omfattande internationella engagemanget fortsätter under perioden kommer troligen Afghanistan att forma en stat med svag och över territoriet skiftande kontroll. Om detta engagemang upphör kommer sannolikt inbördeskriget att förvärras med mycket ringa utsikter till stabilitet under perioden. Skulle detta engagemang upphöra som ett resultat av ett misslyckande, skulle detta sannolikt allvarligt skada Nato:s trovärdighet som aktör rörande krävande krishanteringsinsatser inklusive statsuppbyggnad och gerillabekämpning i avlägsna områden. En sådan påverkan skulle också föreligga för de dominerande västliga staterna, främst USA. Sammantaget är det troligt att en sådan utveckling under lång tid skulle minska sannolikheten för ambitiösa västliga militära krishanteringsinsatser. Det är vidare sannolikt att en sådan utveckling skulle påverka den rådande västliga militära

*Om det internationella engagemanget upphör förblir Afghanistan instabilt.*

---

<sup>70</sup> Vilket också inbegriper kontrollen över landets kärnvapen.

transformeringstrenden och minska dess fokus på expeditionär förmåga och stabiliseringsoperationer. En framgångsrik ISAF-insats skulle troligen stärka den rådande transformeringstrenden; dock skulle även en i slutänden framgångsrik ISAF-insats att ha haft så stora politiska, militära och ekonomiska kostnader att de dominerande västliga staterna möjligen skulle vara mer ovilliga till omfattande militär insatser i avlägsna områden om inte vitala nationella intressen uppfattas som hotade.

#### 4.6.4 Indien

Indien bedöms bli en allt viktigare aktör i Asien, dels på grund av dess geografiska storlek och ekonomiska utveckling men även på grund av dess geostrategiska läge. Indiens snabba ekonomiska utveckling bedöms bestå, men är beroende på hur Indien lyckas säkra den ökande energiåtgången samt huruvida man lyckas stävja interna etniska och sociala spänningar och oroligheter som idag präglar stora delar av landet. Indien förväntas gå om Kina i befolkningens mängd mot periodens slut. Skillnaderna i befolkningstillväxten inom landet är stora vilket sannolikt kommer bidra till ökad intern migration. Detta kan komma att bidra till ytterligare etniska och sociala spänningar.

*Indiens betydelse bedöms öka på grund av dess geostrategiska läge samt ekonomiska utveckling.*

Det är troligt att Indien fortsatt genomför ökade satsningar på modernisering och förstärkning av försvaret samt utveckling av dess kärnvapenförmågor. Med anledning av landets geografiska läge vid Indiska oceanen kommer skyddet av sjötransporter ges fortsatt hög prioritet då huvuddelen av den totala handeln sker via havet.

*Kärnvapenarsenalen bedöms fortsatt utvecklas.*

Det bedöms som mindre sannolikt att konflikten mellan Indien och Pakistan avseende Kashmir får en lösning inom tidsperioden. Om konflikten däremot skulle avslutas medför detta sannolikt en tydlig förbättring av den säkerhetspolitiska situationen i södra Asien med troliga spridningseffekter in i Sydvästasien inklusive konflikten i Afghanistan. Interna konflikter av etnisk, politisk och religiös karaktär kommer fortsatt utgöra det största hotet mot indisk säkerhet.

*Konflikten med Pakistan bedöms bestå.*

USA och Indien bedöms fortsatt ha en nära relation till varandra på grund av gemensam oro för ett växande kinesiskt inflytande i regionen. Då både Indien och Kina eftersträvar större regionalt inflytande, leder detta ofrånkomligen till konkurrenssituationer. Officiellt ges sken av att

*Indien är en viktig strategisk allierad till USA som ses som en motpol till Kina.*

relationerna länderna emellan successivt förbättras och idag är förhållandevis goda, samtidigt som bl.a. flera gränsvister förblir olösta.

## 4.7 Mellanöstern

Mellanöstern innefattar i denna text de stater i Nordafrika och Mellanöstern som ingår i Arabförbundet<sup>71</sup> samt Israel och Iran. Nordafrika analyseras också i avsnittet om Afrika.

### 4.7.1 Ekonomi och politik

Mellanöstern kommer under perioden att fortsatt vara av vitalt ekonomiskt intresse för omvärlden i kraft av sina stora energitillgångar. För de stater som besitter stora energitillgångar är detta förhållande gynnsamt eftersom inkomsterna från energiexporten finansierar statliga utgifter. Samtidigt innebär det ensidiga exportberoendet att dessa staters ekonomi är mycket sårbar för såväl prisförändringar som utveckling av alternativa energikällor på de större exportmarknaderna. Detta ensidiga beroende kan i förlängningen även påverka staternas interna stabilitet.

Viljan till djupare förändringar av denna ekonomiska struktur är begränsad då sådana kan riskera regimernas kontroll över ekonomiska och politiska resurser och därmed leda till politisk instabilitet.<sup>72</sup> Externa stormaktsaktörer kommer även fortsatt ha starka intressen kopplat till oljeexport och regional säkerhet och därmed till politisk stabilitet. I de fall dessa intressen upplevs som allvarligt hotade kommer externa stater troligen att intervensera militärt, något som skett vid ett flertal tillfällen i modern tid.<sup>73</sup>

*Fortsatt starka externa intressen kopplat till energi och regional säkerhet.*

De regionala ekonomiernas oförmåga att skapa arbetstillfällen<sup>74</sup>, den relativt goda utbildningsnivån, vetskapen om den ojämna fördelningen av Mellanösterns stora rikedomar, och växande medvetenhet om andra samhällsordningar<sup>75</sup> skapar folkliga förväntningar som de auktoritära regimerna inte uppfyller. Som ett resultat av detta lider regionens regimer generellt av utbredd illegitimitet. Dessa förhållanden utgör ett långsiktigt

<sup>71</sup> Exklusive Djibouti, Komorerna, Somalia och Eritrea som behandlas som del av Afrika.

<sup>72</sup> Att förlora den politiska kontrollen kan i denna region mycket väl vara liktydigt med ett stort hot mot den egna gruppen.

<sup>73</sup> Sådana interventioner kommer sannolikt att genomföras av USA men på medellång till lång sikt möjligen också stater som Kina och Indien i takt med deras ökade energibehov.

<sup>74</sup> Detta förhållande bedöms inte förändras på kort till medellång sikt.

<sup>75</sup> Genom den växande möjligheten att ta del av globala informationsflöden.

problem för den politiska stabiliteten, en bedömning som stöds av de olika regimernas fortsatta stora fokus på intern säkerhet. Detta latent hot kommer under perioden att ställas på sin spets då ledarna för flera av regionens stater kommer att falla ifrån av naturliga orsaker.

På grund av regimernas illegitimitet framstår det som sannolikt att regionen under perioden kommer att genomgå politiska förändringar.<sup>76</sup> I detta sammanhang kommer karaktären på ett framtida Irak spela en stor roll. Ett stabilt, demokratiskt Irak skulle sannolikt tjäna som en pådrivande faktor för liknande utvecklingar regionalt, en motsatt utveckling skulle däremot tjäna som en faktor för ett bevarande av den rådande ordningen för såväl sittande regimer som externa aktörer.

*Mellanöstern genomgår politiska förändringar.*

Stora politiska förändringar skulle medföra olika politiska resultat. Det är sannolikt att stater med relativ intern stabilitet, förankrad nationalkänsla, förekomst av en någorlunda stor medelklass och relativt fungerande statliga institutioner skulle röra sig i en demokratisk riktning, samtidigt som andra stater skulle förbli auktoritära. Åter andra skulle sannolikt försvagas eller till och med splittras. En sådan situation skulle få stora konsekvenser för regional och global säkerhet med ökad risk för interna och mellanstatliga konflikter samt externa interventioner.

*Dessa förändringar får olika resultat med stora effekter på säkerhet.*

En annan viktig faktor för breda politiska förändringar i regionen är långvariga prisförändringar på olja och gas. Generellt sett skulle ett högt pris på dessa resurser stärka den nuvarande ordningen medan ett relativt sett lågt pris eller sinande resurser skulle utsätta samma ordning för svåra påfrestningar.<sup>77</sup> Jemen kommer sannolikt uppleva sinande oljetillgångar under perioden. Landet lider redan i dagsläget av bristande territoriell kontroll, lokala uppror, terrorism, kopplingar till närliggande konflikter<sup>78</sup> och svaga försörjningsmöjligheter till en växande befolkning. Staten riskerar därmed att kraftigt försvagas under perioden.

*Energipriser påverkar den politiska situationen.*

Framtida stora politiska förändringar inklusive demokratisering skulle dock inte med nödvändighet medföra stabilitet. Genomgripande politiska förändringar innebär ofta att en stats existerande interna och externa

*Stora politiska förändringar förlöper inte fredligt.*

<sup>76</sup> Förekomsten av stora diasporagrupper från Mellanöstern i Väst bedöms i växande grad bidra till en sådan utveckling.

<sup>77</sup> Olje- och gastillgångarna kommer att sina under perioden för vissa stater.

<sup>78</sup> Somalia

konflikter ofta förvärras eftersom etablerade maktstrukturer rubbas. Med tanke på det stora antalet konflikter både inom och mellan stater, den stora tillgången på vapen, regimernas villighet till militär repression samt externa aktörers starka intressen, finns det starka skäl att tro att stora politiska förändringar i Mellanöstern skulle förlöpa allt annat än fredligt.

#### 4.7.2 Säkerhetspolitiska och militära aspekter

Mellanöstern präglas av ett stort antal väpnade konflikter i tillägg till politiska konflikter som i dagsläget inte har militariserats. En orsak till dessa konflikter är den låga graden av säkerhetspolitiskt förtroende mellan regionens stater men också mellan inomstatliga grupper.<sup>79</sup> Därmed saknas förutsättningarna för en fredligare säkerhetspolitisk regim i ett medellångt perspektiv. Konflikter och rivaliteter i exempelvis Libanon och mellan Israel-palestinierna, Israel-Syrien, Israel-Egypten, Iran-Saudiarabien, Algeriet-Marocko har pågått länge och kommer sannolikt även i det medellånga perspektivet att förbli svårlösta. Under perioden kommer också konfliktutvecklingen i Irak att fortsätta påverka säkerhetssituationen i regionen, inklusive viktiga aktörer som Iran, Syrien, Saudiarabien, Turkiet och USA. Förhållanden som snabbare negativa klimat- och miljöförändringar, större global konkurrens om energitillgångar och osäkerheten om deras uthållighet, växande befolkningar och de regionala regimernas låga legitimitet kommer sannolikt att försämra staters och samhällens förmåga att fredligt hantera utmaningar och konflikter, särskilt de som kräver mellanstatligt samarbete. Därmed framstår risken för väpnade konflikter inklusive mellanstatliga krig, interna konflikter och transnationell terrorism som fortsatt betydande och möjligen ökande under perioden.

*Risken för konflikter ökar under perioden.*

Stater i Mellanöstern har länge varit betydande köpare av militär materiel.<sup>80</sup> Denna trend kan kopplas till kapprustning mellan regionens viktigare stater och till relationer med externa stormakter, främst USA. Irans anspråk på en regional stormaktsroll med tillhörande upprustning, är en tydlig drivkraft för säkerhetspolitisk oro och upprustning i regionen. Det är sannolikt att

<sup>79</sup> Det är talande att de samarbeten och relationer som syftar till att säkra den nationella säkerheten i praktiken uteslutande har slutits med externa makter såsom USA, Frankrike, Storbritannien. Utmärkande är också villigheten att mer eller mindre dolt försöka påverka grannstaters situation med subversiva metoder. Exempel på lågt inomstatligt förtroende återfinns i Libanon, de palestinska områdena och Irak.

<sup>80</sup> Denna massiva anskaffning motsvaras dock inte av konventionell militär förmåga, vilket tydligast visas av de många nederlagen för arabiska arméer i krig mot Israel.



Mellanöstern under perioden kommer att fortsätta bevittna omfattande militära satsningar möjligen inklusive försök från fler stater att utveckla förmåga till massförstörelsevapen. Sådan anskaffning underlättas av den större globala tillgången på teknologi, kunskap och vapensystem.

*Fortsatt upprustning inklusive massförstörelsevapen.*

Generella problem som svag regimlegitimitet och beroende av energiinkomster gäller i hög grad Saudiarabien. Om regimen allvarligt utmanas finns risken att staten försvagas, då det saknar en längre historia som sammanhållen stat. Detta skulle få stora säkerhetspolitiska konsekvenser såväl regionalt som internationellt och sannolikt resultera i externt militärt ingripande för att säkra landets oljekällor. På kort sikt är dock en sådan utveckling osannolik givet regimen omfattande ekonomiska resurser och förmåga till intern repression.

*Om den saudiska regimen utmanas får detta stora säkerhetspolitiska effekter.*

Den iranska regimen har en hög ambition med folkligt stöd att landet skall spela en framträdande roll i regionen, en ambition som motarbetas av främst USA, Israel och Saudiarabien. Givet strävan efter en sådan roll är det osannolikt att Iran kommer att ge upp sitt program för utveckling av kärnvapenförmåga, vilken uppfattas utgöra dels ett medel för att uppnå denna status, dels ett medel att avskräcka eventuella militära hot. Det är tänkbart att Iran under perioden lyckas nå förmågan att framställa kärnvapen. Huruvida det iranska ledarskapet i ett sådant fall kommer att vilja omsätta denna förmåga till operativa vapensystem ter sig betydligt osäkrare. Ett sådant beslut kommer att påverkas av en rad interna och externa faktorer, inte minst den regionala säkerhetspolitiska situationen och stormakternas hållning. Om Iran utvecklar förmåga att framställa kärnvapen kommer säkerhetsdynamiken i Mellanöstern och för grannstater som Pakistan påverkas med ökad sannolikhet för regional kapprustning på både det konventionella och CBRN-området. Det skulle också minska amerikanska möjligheter till inflytande på iranskt strategiskt agerande samtidigt som Saudiarabien, Egypten, Israel och Pakistan sannolikt skulle söka närmare militära relationer med USA för att balansera ett uppfattat ökat iranskt hot. Med tanke på Irans relativt höga utbildningsnivå, medvetandegrad om omvärlden och periodvisa demokratiska inslag i sin moderna historia är det på medellång sikt möjligt att landet kommer att genomgå en regimförändring i demokratisk riktning. Under perioden som helhet höjs denna bedömning till trolig. En sådan utveckling skulle troligen medföra bättre relationer med västmakterna men inte nödvändigtvis en förändrad iransk ambition om regional stormaktsstatus.

*Iranska kärnvapen ökar sannolikheten för kapprustning och minskar amerikanskt inflytande.*

*Iransk regimförändring trolig.*

*Detta ger bättre relationer med Väst.*

## 4.8 Afrika

### 4.8.1 Afrikas heterogenitet

I takt med den fortsatta globaliseringen kommer afrikanska stater utveckling fortsätta att påverkas olika, med ökad tillväxt och välfärd i vissa stater, medan andra fortsätter att brottas med globaliseringens baksidor. Den utarmning som sker av statskapaciteten och centralmaktens kontroll i vissa stater riskerar att leda till ett ökat antal *kollapsade stater*<sup>81</sup>.

Heterogeniteten till trots finns det vissa drag som sammanlänkar de olika staternas säkerhetssituation. I stort sett hela kontinenten präglas av komplexa och överlappande spänningar. Gemensamt är att resurshanteringen, särskilt avseende mark, vatten och energi skapar samhällliga påfrestningar. Därtill kommer den växande klyftan mellan fattiga och rika, samt mellan landsbygden och städerna.

*Ökat resursutnyttjande skapar samhällliga påfrestningar.*

### 4.8.2 Afrikas regionala aktörer och stormakter

#### Nordafrika

Gemensamt för regionens stater, med undantag av Marocko, är att dess ledare börjar bli ålderstigna. Under de kommande 20 åren kommer därför en rad maktskiften att ske, men frågan kvarstår under vilka former. Sammanhållningen mellan de nordafrikanska staterna kommer till stor del även fortsättningsvis påverkas av de konfliktfyllda relationerna mellan Marocko och Algeriet.

*I Nordafrika kommer en rad maktskiften ske under bedömandeperioden.*

Egypten har sitt potentiella inflytande till trots avstått från att engagera sig djupare i den Afrikanska Unionen<sup>82</sup> och även i regionala samarbetsorganisationer och det är inte troligt att Egypten kommer att engagera sig nämnvärt i övergripande afrikanska frågor under bedömandeperioden. Nordafrika kommer i allt högre grad tvingas hantera konsekvenserna av migrationsströmmarna från resten av kontinenten till EU, särskilt om en skärpt europeisk gränskontroll leder till att migranter i större utsträckning tvingas kvar i regionen.

*Egypten förväntas även framgent att vara marginellt involverad i afrikansk politik.*

---

<sup>81</sup> Jämför med *failed states*.

<sup>82</sup> AU.

Nilens stora betydelse för Egypten innebär sannolikt att växande befolkningar i dess strandstater<sup>83</sup>, nedsmutsning och varmare klimat under perioden kommer bidra till en ökad risk för konflikt över fördelningen av och kontrollen över dess vatten. Det låga säkerhetspolitiska förtroendet mellan dessa stater bidrar till en sådan bedömning.

### Östra Afrika

I östra Afrika förutspås svaga stater utgöra grunden för konflikter i området. Brist på demokratisk utveckling kommer fortsatt att präglade staterna i regionen. Därtill kommer regeringarna i staterna att tvingas hantera ökad social frustration. Därutöver förutspås regionen drabbas särskilt hårt av klimatförändringar och mer extrema väderförhållanden, samt matbrist. Afrikas Horn bedöms i ett längre tidsperspektiv att fortsatt präglas av konflikten i Somalia, med dess regionala kopplingar. Konflikterna på Afrikas horn kommer sannolik att kvarstå en lång tid framöver.

*Östra Afrika bedöms även framgent präglas av konflikterna på Afrikas Horn.*

### Västafrika

Utvecklingen i Västafrika visar både positiva och negativa tendenser, vilket gör regionen svårbedömd. Å ena sidan skulle en fortsatt positiv utveckling i den s.k. *Mano River*-regionen<sup>84</sup> tillsammans med en förstärkt regional integration kunna leda till ökad politisk stabilitet i regionen. Å andra sidan finns stora utmaningar. Sannolikheten för en negativ utveckling i regionen skulle öka i händelse av globala ekonomiska kriser, då det undergräver staternas redan svaga kapacitet. I värsta fall kan detta leda till att inbördeskrig återuppstår. I och med Nigerias roll som regional stormakt är utvecklingen i landet avgörande för den övergripande regionala stabiliteten. Om landet lyckas bibehålla sin interna stabilitet, bedöms det regionala arbetet inom den regionala säkerhetsorganisationen ECOWAS kunna fortgå.

*Västafrika visar på både positiva och negativa tendenser.*

*Nigerias roll är avgörande för regionens fortsatta stabilitet.*

### Centralafrika

Centralafrika bedöms även framgent präglas av omfattande instabilitet. Utvecklingen i Demokratiska Republiken Kongo, DRK, ses som en central förutsättning för en potentiell stabilisering av regionen. Liksom i fallen Somalia och Sudan skulle ett sönderfall av DRK kunna få vidare konsekvenser för andra separatistströmningar i regionen. De etniska spänningar som präglat Rwanda och Burundi allt sedan självständigheten

*Utvecklingen i Kongo kommer påverka hela den Centralafrikanska regionen.*

<sup>83</sup> Bl.a. Sudan och Etiopien

<sup>84</sup> Sierra Leone, Liberia, Guinea, samt Elfenbenskusten

bedöms bestå eftersom de grundläggande konfliktorsakerna fortfarande föreligger. Ett flertal centralafrikanska stater bedöms även i framtiden vara beroende av externt stöd såväl politiskt som ekonomiskt.

*Det hittills starka beroendet av biståndsgivare kommer troligen bestå.*

### **Södra Afrika**

Södra Afrikas stabilitet och säkerhet kommer till stor del bero på hur staterna i regionen lyckas hantera demokratisk konsolidering. Majoriteten av staterna har fortfarande inte upplevt ett partipolitiskt regimskifte sedan den koloniala befrielsekampen avslutades. Däremot ökar trycket på en sådan transition, allt eftersom frihetsrörelsernas generation försvinner. Till sammans med stora socioekonomiska klyftor och svårigheter att tillhandahålla ekonomiska möjligheter för en växande och allt mer urban befolkning skulle detta kunna utgöra grunden för en våldsam utveckling i regionen. Mer troligt tycks dock dagens trend med en blandad utveckling, där vissa stater i regionen gradvis förbättrar sitt demokratiska styre, medan andra rör sig mot mer auktoritärt styre och fördjupade enpartistatsstrukturer. Det försämrade ekonomiska läget i hela regionen är en viktig del till den allmänt negativa utvecklingen. Den demokratiska konsolideringen kvarstår som den största utmaningen för regionens stabilitet och säkerhet. Oavsett den politiska utvecklingen, kommer regionen i högre grad än någon annan region på kontinenten behöva fortsätta bekämpa HIV/AIDS-pandemin som verkar negativt på den ekonomiska utvecklingen.

*Den största utmaningen för staterna i Södra Afrika handlar om att konsolidering av den sköra demokratin i regionen.*

*Aids och HIV-pandemin är ett stort hot mot fortsatt utveckling av regionen.*

### **4.8.3 Säkerhetsrelaterad utveckling**

#### **Politisk utveckling**

Regimförändringar med inslag av politiskt våld bedöms ske framförallt i Nord-, Central- och södra Afrika, då de gamla ledarna från avkoloniseringsperioden försvinner. Denna utveckling kommer att medföra ett paradigmskifte i södra Afrika, vilket i längden kan bidra till en konsolidering av demokratin. På kort sikt kan detta leda till politisk instabilitet. Maktskiften i Nordafrika ses också leda till ökad instabilitet och osäkerhet. Även om dessa stater tros upprätthålla en stark position utåt, kan det interna säkerhetsläget få konsekvenser för säkerheten i södra Europa. Terrorism på den afrikanska kontinenten bedöms få ökade politiska mål och förankring i socioekonomiska frustrationer. Troligen kvarstår terrorism utförd av islamister i delar av östra Afrika och Västafrika och sprids troligen alltmer söderut.

*Maktskiften bedöms på längre sikt leda till demokratisk konsolidering men på kort sikt till instabilitet.*

Fortsatt befolkningstillväxt, med ett högt antal unga och urbanisering kommer att medföra ett ökat tryck på infrastruktur, sociala tjänster och naturresurser.

### **Ekonomisk utveckling**

Ekonomiska ojämlikheter bedöms på vissa platser fortsatt leda till folklig frustration och instabilitet. Globalisering kan i vissa fall leda till ökad konkurrens mellan staterna, samt att staters utveckling kommer att styras av deras förmåga att nyttja möjligheterna inom den globala ekonomin. Detta bidrar till en fortsatt stor afrikansk heterogenitet. Trots ökat välstånd för flertalet kommer sannolikt många även fortsättningsvis leva i fattigdom. Detta leder till fortsatt migration från flera delar av kontinenten och därmed bidra till ytterligare försvagning av staters möjligheter att utvecklas positivt. Den globala konkurrensen om energitillgångar bedöms leda till att allt fler externa stater kommer teckna bilaterala avtal med stater i Afrika för att försäkra sig om tillgång till olja och mineraler. Även om detta utgör en möjlighet för dessa stater finns stora risker att brist på transparens leder till korruption istället för att komma befolkningen till gagn.

*Globaliseringen kommer slå olika staterna emellan.*

*Fattigdom bedöms även framgent bidra till migration och därmed förlust av humankapital i utsatta stater.*

### **Militär utveckling**

Behovet av krishanteringsinsatser bedöms fortsatt vara stort på kontinenten. Det råder osäkerhet huruvida detta behov kan mötas av de egna staternas eller regionala säkerhetsorganisationernas förmågor. AU kommer sannolikt även i framtiden lida av svag förmåga att framgångsrikt hantera konflikter. Därmed kommer ett fortsatt stort och troligt ökande behov av externa krishanteringsinsatser föreligga under perioden, inklusive av EU.

### **Miljörelaterad utveckling**

Klimatförändringar kan både komma att få positiv och negativ inverkan på livsmiljön på kontinenten, men bedöms leda till nya utmaningar kring framtida nyttjande av bl.a. jordbruksmark. Huvuddelen av problembilden ligger inte i klimatförändringarnas konsekvenser i sig utan bristen i staternas förmåga att hantera frågorna. Därför bedöms bl.a. utbredningen av smittsamma sjukdomar utgöra ett fortsatt hinder för staternas utveckling.

*Bristen på anpassningsförmåga påverkar möjligheterna att hantera konsekvenserna av klimatförändringarna.*

#### **4.8.4 Externa aktörers intressen i Afrika**

EU bedöms säkerhetspolitiskt tvingas ta större hänsyn till situationen i Nordafrika, särskilt i relation till kommande maktskiften och risken för politisk instabilitet. EU kommer sannolikt även under tidsperioden hantera

illegal immigration och transnationell terrorism vilka riskerar att förstärkas av de negativa effekterna av växande befolkningar, snabb urbanisering samt klimat- och miljöförändringar.

Kina bedöms troligen öka sitt ekonomiska och politiska inflytande i delar av Afrika där man har energi- och exportintressen. Detta riskerar att leda till ökande konkurrens om inflytande med USA och EU. Denna utveckling riskerar också att motverka det internationella stödet till statligt kapacitetsbyggande och demokratisering, då Kina prioriterar samarbete med existerande regimer.

*Kinas inflytande i Afrika riskerar att leda till ökande konkurrens med USA och EU.*

I takt med ökad konkurrens om naturresurser i Afrika kan USA:s förhållandevis begränsade *politiska* intresse för kontinenten möjligen komma att öka. Även i framtiden kommer i så fall detta engagemang styras av USA:s ekonomiska och militära intressen på kontinenten, varför detta sannolikt kommer att begränsas till områden med större råvarutillgångar. Under det gångna decenniet har USA:s roll i Afrika till större grad definierats av kriget mot terrorism.

*USA förväntas öka sitt engagemang i Afrika på grund av externa aktörers ökade ambitioner.*

## 4.9 Latinamerika<sup>85</sup>

### 4.9.1 Politik och ekonomi

Demokrati, rättstaten och socioekonomisk utveckling bedöms vara avgörande faktorer för den framtida utvecklingen av säkerhetshot och konflikter i Latinamerika. De inomregionala och panamerikanska organisationerna<sup>86</sup> utgör viktiga instrument för konfliktlösning och fördjupad integration staterna emellan. Organisationernas framtida existens är dock osäker, främst på grund av att de till del är konkurrerande och att tilliten mellan de latinamerikanska staterna varierar.

Genom sin storlek och relationer till viktiga internationella aktörer, främst USA, har Brasilien en viktig roll för den framtida regionala utvecklingen. Brasilien bedöms fortsätta utgöra den drivande aktören för att initiera nya samarbeten inom regionen. Landet har idag tagit över ledarrollen i Latinamerika i och med Mexikos nära beroendeförhållande till USA.

*Brasilien och Mexiko bedöms fortsätta utgöra viktiga aktörer i regionen.*

<sup>85</sup> Latinamerika inkluderar Sydamerika, Centralamerika, Karibien och Mexiko

<sup>86</sup> T.ex. OAS (panamerikansk organisation - med fokusfrågor: demokrati, rättigheter, fred och droghandel), Unasur (sydamerikanskt projekt med ambitionen att fungera likt EU) och Mercosur (handelsorganisation som domineras av Brasilien och Argentina)

Mexiko bedöms dock fortfarande utgöra en viktig aktör genom sitt strategiskt geografiska läge mellan nord och syd.

USA bedöms fortsätta vara den avsevärt viktigaste externa aktören för de flesta latinamerikanska stater, av både ekonomiska, politiska och historiska skäl. En dramatisk förändring i USA:s politik och makt skulle få stora konsekvenser för Latinamerikas utveckling. Baserat på de starka ekonomiska band som finns och den geografiska närheten är det dock mindre troligt att USA på kort sikt skulle vilja radikalt förändra relationerna till Latinamerika.

*USA bedöms fortsätta utgöra den viktigaste externa aktören.*

Kinas ekonomiska närvaro i regionen har ökat under senare år, något som bedöms fortsätta ske. Detta kan möjligen utmana USA:s starka ställning i regionen vilket i sin tur kan påverka framtida konfliktmönster och säkerhetsrisker. Den ekonomiska interaktionen mellan Latinamerika och EU bedöms öka på kort sikt.

*Kinas ekonomiska närvaro i regionen bedöms fortsätta öka.*

USA:s politiska och militära intresse för regionen kopplat till narkotikaindustrin och terrororganisationer har ökat markant sedan terrordåden 2001. Trots massiva insatser för bekämpningen av narkotikaindustrin är det sannolikt att dessa illegala verksamheter kommer att fortgå på åtminstone mellanlång sikt. Det är därför också troligt att inblandningen från USA:s sida i denna kamp kommer att bestå. Däremot är bedömningen att en omfattande USA-ledd militär intervention i regionen, mer eller mindre, kan uteslutas såvida den inte skulle ske i samråd med den berörda statens sittande regering eller regionala samarbetsorganisationer.

*Den narkotika-relaterade verksamheten i regionen bedöms fortsätta trots omfattande insatser.*

Utifrån rådande och tänkbara framtida förutsättningar görs bedömningen att risken för konflikter med potentiella säkerhetspolitiska konsekvenser även utanför regionen är som störst i den andinska regionen<sup>87</sup> (framför allt Colombia och Venezuela), Centralamerika och Mexiko samt Karibien (framför allt Kuba).

*Konfliktpotentialen bedöms som störst i den andinska regionen, Mexiko och Centralamerika.*

Risken för regional konflikt, politisk som väpnad, i de andinska och centralamerikanska regionerna kopplas främst till problembilden kring narkotikaindustrin samt USA:s politik gentemot detta. Colombia är ur säkerhetssynpunkt den mest instabila staten i den andinska regionen.

*Colombia bedöms vara den mest instabila staten i den andinska regionen.*

---

<sup>87</sup> Venezuela, Colombia, Bolivia, Ecuador, Peru och Paraguay, Chile och Argentina

Vänsterinriktade gerillagrupper, narkotikahandlare samt staten själv interagerar och skapar en komplexitet som försvårar bedömningen av utvecklingen.

I Mexiko har staten redan förlorat kontrollen i flera regioner till kriminella ligor. Trots regeringens försök att komma till rätta med problemen fortsätter dessa att växa. Om problemen inte hanteras kan det möjligen leda till en försvagning och militarisering av staten på medellång sikt.

De stora migrationsflödena kan driva på en än striktare gränsbevakning från USA:s sida och ökad press på att Mexiko ska rätta sig efter USA:s säkerhetsbestämmelser. Detta kan troligen leda till ökad nationalism och antiamerikanism. Försvagningen av den mexikanska staten ökar också risken för att USA genomför en militär intervention i gränsområdena. En sådan intervention skulle ha en negativ inverkan på USA:s relationer med flera av de latinamerikanska staterna.

*Fortsatt försvagning av den mexikanska staten ökar risken för USA-ledd intervention.*

Kuba har varit, är och kommer sannolikt att fortsätta utgöra, en kontroversiell fråga för USA. En USA-ledd intervention bedöms i dagsläget som osannolik och skulle inverka negativt på USA:s relationer med staterna i regionen.

#### **4.9.2 Samhällelig utveckling**

Den sociala, politiska och ekonomiska marginaliseringen som kännetecknar delar av Latinamerika bedöms sannolikt bestå med fortsatt risk för konflikter i regionen. Gängrelaterat våld, som underlättas av den utbredda korruptionen, bedöms fortsatt utgöra ett hot mot flera staters stabilitet.

*Social och ekonomisk ojämlikhet samt gängrelaterat våld bedöms fortsätta utgöra problem.*

#### **4.9.3 Militär utveckling**

Tradition av att intervensera vid inhemska politiska och sociala problem ökar sannolikheten för en högre grad av militarisering bland staterna i regionen.

Militärens huvudsakliga uppgifter varierar mellan staterna men den nyttjas på flera håll för att motarbeta narkotikahandeln och stävja upplopp. Detta är en växande trend som ökar risken för en högre militarisering vilket skulle kunna hota de demokratiska framsteg som skett i regionen under de senaste decennierna.

*Med ökad användning av militären för problemlösning ökar risken för militarisering.*

Genom USA:s initierade bekämpning mot narkotikahandeln har staten ökat sin militära närvaro i regionen. Denna närvaro har pekats ut som en del i



strategin att stärka positionen i området gentemot Kina men också mot alltmer oberoende regionala aktörer som Venezuela och Brasilien.

#### 4.9.4 Ekologisk utveckling

Naturkatastrofer, vattenhöjning, vattenbrist och skogsavverkning kan alla ge upphov till stora befolkningsomflyttningar i regionen med protester och upplopp till följd. Risken för framtida väpnade konflikter i samband med ekologiska förändringar bedöms vara som störst i Colombia, Peru och Bolivia. Centralamerika, norra Sydamerika och framför allt de karibiska öarna bedöms drabbas hårdast av mer frekventa orkaner och höjda havs- och flodnivåer.

*Global uppvärmning kommer sannolikt att skapa problem i regionen.*

### 4.10 Globala trender och utmaningar

#### 4.10.1 Globalisering

Det grundläggande elementet i globaliseringsprocesserna enligt den definition som används här<sup>88</sup> är de säkerhetspolitiska och strategiska konsekvenser som följer av minskade kostnader för och ökande hastighet i transporten av varor, kunskap, människor och kapital världen över. En sådan central konsekvens är växande kopplingar och exponentiellt ökande påverkan mellan olika sektorer, aktörer och nivåer<sup>89</sup>. En annan central konsekvens är att globaliseringens säkerhetspolitiska påverkan kommer att ge motsägelsefulla resultat i olika situationer också för enskilda aktörer såsom exempelvis Sverige.

Globalisering inom de politiska, militära, ekonomiska, sociala och ekologiska sektorerna förväntas i ett tjugoförårigt tidsperspektiv utgöra en megatrend med hög, global påverkan, där denna kommer att bestämmas av interaktionen mellan globala och lokala förhållanden. Globaliseringen kommer inte att drivas av en enskild sektor, aktör eller logik med liknande

*Globaliseringen ger motsägelsefull säkerhetspolitisk påverkan.*

---

<sup>88</sup> 'Globalisering' definieras med hjälp av Nick Bisley som 'a set of related social, political and economic consequences of a series of transformations in the social world, though the causal character of the relationships is uneven and often very unclear. Globalization refers to the aggregate social consequences that derive from the dramatic increase in both the rate and speed with which people, goods and services, capital and knowledge are able to move around the globe. This increase is the product of reductions in the transportation costs (both fiscal and ideational) associated with movement and the reduction of barriers that prevent or constrain these exchanges from taking place. The notion of costs and barriers includes both the economic and non-economic spheres'. Nick Bisley: *Rethinking Globalization*, Palgrave MacMillan (New York: 2007), s. 30.

<sup>89</sup> Lokalt, nationellt, regionalt, internationellt och globalt.

resultat världen över.<sup>90</sup> Däremot kommer globaliseringen genom påverkan på strukturella sammanhang påverka de fördelar och kostnader som olika säkerhetspolitiska val och ageranden kommer att ha.

Globaliseringsprocesserna kommer sannolikt att fortsätta under tidsperioden. Även om dess former och innehåll kraftfullt kommer att påverkas av förändringar i politiska, ekonomiska, kulturella, och ekologiska förutsättningar, talar den växande utbredningen av teknisk infrastruktur för en sådan utveckling. I och med att denna utbredning i stor omfattning drivs av stora mängder människors livsstil och behov över hela världen är den därmed trög att förändra. Skulle viktiga förutsättningar för globaliseringen i stort fortsatt gälla skulle dess påverkan komma att öka exponentiellt under tidsperioden.

*Globaliseringen fortsätter p g a teknisk infrastruktur.*

## POLITIK

### **Maktförskjutning från Väst till Asien**

Den ekonomiska maktförskjutningen, med politisk eftersläpning, från väst till främst delar av Asien bedöms troligen fortsätta. Under perioden kommer dock ledande västliga stater att utöva ett fortsatt oproportionerligt stort<sup>91</sup> om än avtagande inflytande på internationell politik. Denna bedömning bygger på att EU stärks som extern aktör.

*Maktförskjutning till Asien.*

Grunden för detta inflytande kommer fortsatt vara de transatlantiska relationerna, ett fortsatt västligt inflytande i de internationella institutioner som utgör grunden för den rådande världsordningen samt som representanter för de globaliseringsprocesser som är västerländsk präglade. Västligt inflytande kommer i ökande grad vara beroende dels av att politiska eliter världen över uppfattar globaliseringsprocessernas fördelar överväger dess nackdelar, dels att västliga stater och av dem dominerade institutioner kan vinna legitimitet för sina prioriteringar och ageranden. Detta är sin tur långt ifrån klart och kommer att påverkas av övriga världens inflytande på frågor som representation i centrala internationella institutioner, världshandelns villkor, hantering av globala miljöproblem, global fördelning av rikedom, balansen mellan statlig suveränitet och intervention, bland många andra.

<sup>90</sup> I motsats till de tolkningar som lyfter fram globalisering som en ekonomisk kraft som med nödvändighet driver fram ekonomisk, kulturell, social och politisk likformighet över hela världen.

<sup>91</sup> Sett främst till befolkningsmängd och andel av världsekonomin.

Sammantaget kommer troligen ledande västliga staters inflytande över den ekonomiska utvecklingen och finansiella flöden att minska i relativa termer till förmån främst för snabbt växande ekonomier såsom Kina och Indien. Skulle en sådan utveckling förverkligas kommer detta sannolikt också få genomslag i centrala internationella organisationer såsom Världsbanken, IMF, WTO och mer informella sammanslutningar såsom G8 och G20.<sup>92</sup>

*Maktförskjutningen får genomslag i internationella organisationer.*

### **Ömsesidiga beroenden ökar intresse av fredliga relationer**

Bedömningen att ömsesidiga beroenden befrämjar fred förutsätter att snabbt växande ekonomier förmår anpassa sig till de snabba förändringar som intensifierad globalisering och ekonomisk utveckling kommer att kräva även på lokal nivå. Förmågan till legitim politisk och socioekonomisk förändring på det nationella planet kommer att vara avgörande, och det är långt ifrån klart om denna förmåga är tillräcklig i berörda stater. I exempelvis Kina finns stora politiska, sociala, ekonomiska och ekologiska utmaningar varav många hänger direkt samman med landets snabba omvandling. På grund av den ökande ekonomiska och finansiella ömsesidiga beroendet mellan Kina<sup>93</sup> och USA och Kinas växande betydelse för världsekonomin har den industrialiserade världen redan ett stort intresse av att den kinesiska ekonomin fortsätter växa. Samtidigt som Väst är mån om att Kina och andra snabbt växande ekonomier fortsätter utvecklas ekonomiskt finns en underliggande rädsla för att dessa växer sig allt för starka såväl ekonomiskt, politiskt och militärt. Denna typ av dilemma kommer att verka bromsande för reformer av internationella organisationer.

*Förmåga till legitim intern förändring avgörande för växande stater.*

*Oro för växande stater kan bromsa reformer av internationella organisationer.*

Detta ömsesidiga beroende bidrar också till ett gemensamt intresse av stabila säkerhetspolitiska relationer mellan USA och Kina. Detta gemensamma intresse kan dock komma att ersättas med nationalistisk ekonomisk politik om relationerna skulle präglas av misstänksamhet gentemot den andra aktören.<sup>94</sup> De framtida säkerhetspolitiska relationerna mellan USA och Kina kommer i alla händelser att ha stor påverkan med stora effekter på global nivå inklusive Europa. Ett krig dem emellan skulle

*Relationerna USA-Kina påverkar hela världen.*

<sup>92</sup> Detta gäller sannolikt också redan högt utvecklade icke-västliga ekonomier som Sydkorea och, om dess politiska konflikt med fastlandskina löses, Taiwan.

<sup>93</sup> Och östra Asien i stort; även de amerikanska och mexikanska ekonomierna har starka ömsesidiga beroenden.

<sup>94</sup> En sådan risk skulle exempelvis kunna föreligga vid perioder av intern instabilitet i Kina, eskalation av konflikten om Taiwan, konflikt mellan Indien och Kina, långvariga obalanser i de bilaterala ekonomiska relationerna samt en depression i världsekonomin.

med säkerhet utgöra en systemchock för global politik, ekonomi, och militära förhållanden. Denna insikt är spridd och verkar redan idag konfliktdämpande på aktörerna. Om Indien fortsätter växa ekonomisk kommer dess relation till framförallt Kina att spela en växande roll för asiatisk och global säkerhetspolitik.

### **Globaliseringen påverkar svenska förutsättningar**

Hur västligt inflytande kommer att se ut, vilka syften det kommer att ha och under vilka globala villkor det kommer att utövas kommer att i grunden påverka förutsättningarna för Sverige och säkerhets- och försvarspolitik som enskilt land, medlem av EU och FN och partner till Nato. Som ett litet, exportberoende land med stark industriell bas, västligt och multilateralt fokus i utrikes- säkerhets-, och försvarspolitiken och den ekonomiska politiken är globaliseringens konsekvenser därför stora och övervägande positiva för svensk säkerhet. I detta perspektiv skulle ett avbrott i globaliseringen under tidsperioden medföra stora negativa konsekvenser för svensk säkerhet i form av ökad osäkerhet kring grundläggande förutsättningar som långsiktig ekonomisk tillväxt, positiva europeiska och transatlantiska säkerhetspolitiska relationer samt stabila internationella stormaktsrelationer.

*Graden av västligt inflytande påverkar svensk säkerhet i grunden.*

*Avbruten globalisering mycket negativt för svensk säkerhet.*

## **EKONOMI**

### **Tätare ekonomiska kopplingar med säkerhetspolitiska konsekvenser**

Globaliseringen av handel och finansiella flöden innebär att stora delar av världen blir mer ekonomiskt sammanlänkad. Stater, samhällen och regioner som har viljan och förmågan att aktivt delta i globaliseringen kommer att vinna i socioekonomiskt välstånd, säkerhet och förmåga att hantera framtida utmaningar. De som inte vill eller förmår delta aktivt kommer att få minskat inflytande över sin politiska, ekonomiska och militära situation. Detta kan komma att generera fientlighet mot globaliseringens vinnare. Globaliseringens vinnare finns på alla kontinenter och dessa kan komma att forma ett globalt men selektivt system som hanterar vissa gemensamma utmaningar genom en informell koppling mellan organisationer som FN:s Säkerhetsråd, Nato och G20. Den centrala konflikten skulle stå mellan de samhällen och stater som ingår i detta system och de som står utanför. Hoten mot systemet skulle främst komma ur de marginaliserade områdenas svaghet, vars källa skulle vara bristen på effektiva och legitima politiska strukturer. Exempel på sådana hot kan t.ex. vara storskalig migration, terrorism, statskollaps, omfattande kriminalitet, rovdrift på naturresurser

*Aktivt deltagande i globaliseringen ger ökad säkerhet.*

*Central konflikt mellan globaliseringens vinnare och förlorare.*

samt inbördeskrig. En sådan trend skulle stärkas ytterligare av klimat- och miljöförändringar och dessas effekter på redan existerande ekonomiska, politiska och sociala skillnader mellan världens fattigaste stater och resten av världen. Den centrala faktorn för globaliseringens utbredning och stabilitet skulle vara den stora kategorin stater i det globala socioekonomiska mellanskiktet. Viktiga stater är regionalt tongivande stater som Ryssland, Iran, Egypten, Algeriet, Indonesien, Brasilien, Mexiko, Sydafrika samt Indien.

Den allt mer integrerade världsekonomin innebär såväl möjligheter som sårbarheter för stater och samhällen. Sårbarheten består i att stater och samhällen påverkas av ekonomiska och finansiella kriser i andra delar av världen över vilka de har liten direkt kontroll. För de stater och samhällen som har en god förmåga att hantera växlande ekonomiska villkor utgör denna typ av sårbarhet inget allvarigare säkerhetspolitiskt hot så länge det världsekonomiska systemet i sig inte hotas.

#### **Staters och organisationers ekonomiska inflytande minskar, behovet av militära garantier för det ekonomiska systemet består**

Enskilda staters och internationella organisationers direkta inflytande på ekonomiska och finansiella flöden kommer troligen fortsätta minska under perioden. Detta har att göra med att dessa i växande utsträckning har avhändert sig kontroll över produktion, handel och finansiella flöden till privata företag och marknader. Detta är i sin tur en förutsättning för att ett internationellt marknadsekonomiskt system skall fungera.

Det skall dock understrykas att denna långsiktiga trend bygger på en uppfattning att en sådan ekonomisk ordning kommer att fortsätta ge fördelar i form av växande nationell rikedom i utbyte mot minskad nationell kontrollmöjlighet. Skulle uppfattningen om dessa fördelar komma att ändras, exempelvis vid en långdragen ekonomisk depression, kan stater mycket väl komma att återta direkt ekonomisk kontroll med långtgående negativa konsekvenser för det världsekonomiska systemet. Detta skulle i sin tur negativt påverka de internationella ekonomiska beroenden som bidrar till minskad risk för mellanstatliga konflikter inklusive stormaktskrig.

*Minskade ekonomiska beroenden kan öka risken för stormaktskrig.*

#### 4.10.2 USA fortsatt dominerande aktör med minskat inflytande

USA kommer även i framtiden att vara den enskilt starkaste staten, men med en sannolikt mindre dominant ställning än idag. Ekonomisk nedgång och försvagad militär kapacitet skulle kunna tvinga USA att i större utsträckning göra tydligare utrikes- och säkerhetspolitiska prioriteringar. Annars föreligger en stor risk för politisk och militär utmattning. Den politiska situationen i Ryssland, Nordostasien och Mellanöstern kommer sannolikt starkt påverka USA:s utrikes- och säkerhetspolitik. Den viktigaste amerikanska säkerhetspolitiska målsättningen kommer sannolikt fortsatt att vara att USA skall vara världens mäktigaste stat i allmänna termer och i synnerhet militärt. Detta beskrivs närmare i avsnittet *USA och Väst*.

*USA förblir den starkaste staten men mindre dominant.*

#### 4.10.3 Ekologiska förhållanden, klimatförändringar och konflikter

Klimatförändringar kommer på många platser i världen att intensifiera naturresursbrist och miljöförstöring, något som innebär en ökad konfliktrisk under perioden. Miljö- och klimatförändringar förstärker redan existerande konflikt drivande faktorer som exempelvis brist på livsmedel, vatten, energi och fungerande infrastruktur. Det är dock inte bristande naturresurser som avgör vilken form konflikterna kommer att ta, utan snarare sociala och politiska faktorer. Nya konflikttyper kommer troligen att uppstå till följd av klimatförändringarnas effekter på havsnivå, frekvens av stormar och översvänningskatastrofer, vilket särskilt kommer att hota kuststäder. Smältande glaciärer kan också minska vattentillgången nedströms exempelvis i regionerna kring Anderna och Himalaya. Klimatförändringarna kan vidare ligga till grund för omfattande icke-linjära förändringar i jordens ekosystem.

*Klimatförändringar bidrar till ökad konfliktrisk.*

Steget från ökande miljö-, klimat- och resursproblem till väpnade konflikter är dock inte självklart. Även om ökande risk för mellanstatliga konfliktsituationer är tänkbara, kommer dessa problem snarare att bidra till än orsaka inomstatliga och regionaliserade konflikter samt humanitära krissituationer. Dessa risker kommer företrädesvis föreligga i stater som saknar kapacitet vad gäller handlingskraft, anpassning och återhämtning.<sup>95</sup>

<sup>95</sup> Ett centralt begrepp härvidlag är *handlingsförmåga*. Med det menas en aktörs förmåga till samlat och målmedvetet agerande.

Klimatförändringarnas effekter kommer även sannolikt att försvaga åtskilliga staters stabilitet och handlingsförmåga. Detta innebär att problem som svält, interna flyktingströmmar och politiska spänningar i större utsträckning kan komma att leda till konflikter. Denna risk bedöms vara särskilt betydande i Mellanöstern, Centralasien, södra asien, och i stora delar av Afrika.<sup>96</sup>

Givet att de politiska strukturerna och anpassningsförmågan förblir svaga i dessa områden går det således att urskilja en långsiktig trend mot större strukturell sårbarhet i stora delar av världen, en sårbarhet som sannolikt kommer att öka sannolikheten för säkerhetspolitiska utmaningar inklusive väpnade konflikter med mycket komplicerade orsaker och därmed svårfunna lösningar. Det är därmed sannolikt att behovet av humanitära, långsiktiga stabiliserande och fredsbyggande interventioner med militära komponenter kommer att öka under tidsperioden.

*Större sårbarhet för konflikt ökar behovet av interventioner.*

För det svenska närområdet bedöms två effekter av klimat- och miljöförändringar komma bli särskilt betydelsefulla. För det första kommer sannolikt sjötransportleder utmed norra Sibirien och norra Kanada att bli farbara större delen av året och stora delar av Norra ishavet kan bli tillgängligt för utvinning av naturgas och olja. Detta kan leda till konflikter mellan stater med intressen i området då ekonomiska zoner och rättigheter i dagsläget inte är reglerade.<sup>97</sup> En viktig fråga ur svenskt perspektiv är Norges och Rysslands motstridiga anspråk beträffande Barents hav och Spetsbergen. En annan effekt av en snabbare uppvärmning är att vattenflödena i Sverige, och i hela Östersjöregionen, kommer att ligga klart över vad som hittills varit fallet. Havsnivåökningen kan också komma att stiga på grund av en snabbare avsmältning av Grönlandsisen än vad IPCC förutspått.<sup>98</sup> Med tinande tundror med metanutsläpp till följd kan förloppet snabbas på. Då bedöms även områden och städer i Östersjöregionen vara utsatta, åtminstone vid extrema lågtryck och stormar.<sup>99</sup> Scenarier där samhällets civila räddningsresurser inte räcker till i svenskt närområde är därmed tänkbara med kraftigt ökande krav på Försvarsmakten om stöd till samhället.

*Klimat- och miljöförändringar får effekter på Arktis och vattenflöden.*

*Dessa effekter kan leda till ökade krav på Försvarsmakten.*

<sup>96</sup> Sida och International Alert 2008.

<sup>97</sup> Norge, Ryssland, Danmark, USA, Kanada, Island

<sup>98</sup> International Panel on Climate Change. Se *Synthesis Report Climate Change: Global Risks, Challenges & Decisions*

<sup>99</sup> IPCC 2007, chapter 12 Europe.

Den ökande energitransporten på Östersjön, med tyngdpunkt i Finska viken, medför en ökad risk för storskaliga utsläpp av främst olja men även gas. Ingen av staterna i regionen har kapacitet att ensam hantera följderna av ett storskaligt oljeutsläpp utan skulle då bli beroende av en gemensam insats. Därmed skulle detta få konsekvenser för Sverige, även om utsläpp skulle ske utanför svenskt territorialvatten.

Smittsamma sjukdomar, inklusive pandemier, ökar generellt av stigande temperaturer. Globaliseringen av kommunikationer utgör en kraftfull pådrivare av pandemiers spridningshastighet och räckvidd. I de delar av världen där medicinsk infrastruktur och statlig koordineringsförmåga är god, kommer effekterna att lindras i sådan utsträckning att de sannolikt inte kommer att hota samhällens och staters grundläggande villkor och funktionssätt. En dödlig global pandemi mot vilken ett vaccin inte kan tas fram snabbt kan utgöra en chock med mycket stora negativa säkerhetskonsekvenser även för Europa.

*Global pandemi kan få  
mycket negativa  
säkerhetskonsekvenser*

#### **4.10.4 Globala energiförhållanden**

Den växande konkurrensen om energitillgångar bedöms även framgent kunna ge stater med större tillgångar på olja och gas, såsom Ryssland, ett ökat ekonomiskt och politiskt inflytande såväl regionalt som globalt. Samtidigt som hot om strypta energileveranser kan nyttjas som maktmedel innebär ensidigt beroende av energiexport en strukturell svaghet. Vid sjunkande efterfrågan och pris minskar således en sådan aktörs säkerhetspolitiska manöverutrymme. Centralasien utgör ett område där Rysslands, Kinas och USA:s konkurrens om energikällorna bedöms öka. Detta innebär inte per automatik att risken ökar för att en stormaktskonflikt kommer att utspelas i Centralasien, däremot kan en sådan konkurrens komma att påverka deras relationer på andra plan. Sannolikt kommer det fortsatt finnas stormaktsintressen i de regioner där betydande mängder energi utvinns, och distribueras så som Mellanöstern, Nordafrika, Västafrika, Arktis och Centralasien. Den ökade efterfrågan på energi kan tänkas leda till polarisering mellan stora energiproducenter och stora konsumenter.

*Stormaktsintressen  
kommer finnas där  
energi utvinns.*

Den globala energianvändningen har ökat stadigt och är nära kopplad till andra tämligen stabila trender såsom befolkningstillväxt, urbanisering, ekonomisk tillväxt, globalisering, teknikutveckling, specialisering avseende



produktion och arbete, samt ökat naturresursuttag. Friktioner kan uppstå när energibehov inte längre kan mötas eller att oro uppstår för att framtida behov inte kan tillgodoses.

En ökad energianvändning kommer i en fortsatt fossilberoende värld tillgodoses av ökat energiråvaruuttag av färre producenter. Oljeproduktion kommer att koncentreras, till stor del i politiskt instabila områden. Kärnkraften kommer inte att bli den viktigaste lösningen vare sig för energiförsörjnings- eller klimatproblematiken, men utvecklingen och utbyggnaden av kärnkraft kommer att fortgå. Kärnkraften riskerar dock medföra ökad spridning av kärnvapen i regioner med säkerhetspolitisk instabilitet. Under tidsperioden finns en sådan risk särskilt avseende Mellanöstern och Nordostasien.

*Oljeproduktion  
koncentreras till  
instabila regioner.*

Som stor energiimportör kommer EU vara delvis beroende av energiproducenter såsom Ryssland. Detta medför en svaghet för EU, då enskilda medlemsstater kan komma att sluta bilaterala energiavtal vilket skulle försvaga EU som aktör. Även den amerikanska energisäkerheten hotas av det stora beroendet av importerad olja samt eftersatt energiinfrastruktur. Amerikansk energipolitik har därför som mål att diversifiera energityper och källor, samt effektivisera energiutnyttjandet. I USA är energin på ett mycket tydligare sätt än i Europa definierad som en nationell säkerhetsfråga. Kina är också en nettoimportör av energi, framför allt av olja, och energibehovet ökar snabbt. Kina har därför gjort säkrad energitillgång till en del i sin utrikes- och säkerhetspolitik. Även Indien har, ett energibehov som ökar snabbare än vad den inhemska produktionen kan tillgodose. Till skillnad mot övriga stormakter är Ryssland en nettoproducent av energi. Landets energipolitik är en vital del av den ryska säkerhetspolitiken. Detta då inkomsterna från energiexporten utgör grunden för den ryska ekonomin samt att andra staters beroende av rysk energi kan nyttjas som politiskt påverkansmedel. Detta medför att landet eftersträvar kontroll över tillgångar, exploatering, produktion, försäljning och leverans av olja och gas.

#### **4.10.5 Demografi och urbanisering**

Världens befolkning väntas fram till år 2025 ha ökat till 8 miljarder, vilket innebär en befolkningstillväxt med 25 procent jämfört med idag. Ungefär 60 procent av världens befolkning lever i dag i städer och i kustnära områden och denna andel kommer att öka. Urbaniseringstrenden är extra tydlig i tredje världen. Utbyggnaden av infrastruktur och utkomstmöjligheter kommer där sannolikt inte att motsvara stadsregionernas kraftiga befolkningstillväxt. I de växande städerna kommer därför politiska och sociala konflikter utspelas i större omfattning. Denna trend är nära kopplad

*Konflikter kommer  
öka i växande städer.*

till de utmaningar och hot som kommer ur konkurrens om naturresurser, fattigdom och bristande politisk handlingsförmåga.

#### **4.10.6 Globalt samarbete och globala utmaningar**

Många av de utmaningar som under perioden kommer att följa av bl.a. förskjutningar av politisk, militär och ekonomisk makt, befolkningstillväxt, urbanisering, teknikutveckling, ökat naturresursuttag och spridning av massförstörelsevapen kommer att ha ökande transnationella konsekvenser. Denna trend kommer förstärkas av de snabbare och ökande kopplingarna mellan stater, samhällen och regioner som utgör grund för globaliseringsprocesserna. Eftersom enskilda aktörer inklusive stater kommer att ha mindre direkt kontroll över många av dessa kopplingar, kommer behovet av globalt samarbete för att kunna hantera negativa säkerhetskonskvenser att öka. Internationella organisationer har redan idag i många fall stora svårigheter att framgångsrikt hantera sådana konsekvenser, ett problem som därmed kan förväntas öka avsevärt om inte organisationernas arbetsformer förändras. Med tanke på att vissa av dessa konsekvenser kan bli mycket allvarliga såväl globalt som för enskilda stater och samhällen framstår frågan om globalt samarbete som en ödesfråga under tidsperioden.

*Globalt samarbete en ödesfråga under perioden.*

Den avgörande frågan för globalt samarbete kommer att utgöras av internationella organisationers handlingskraft. För en ökad handlingskraft krävs att organisationer såsom FN, G20, G8, IMF, WTO, och Världsbanken har resurser och legitimitet för att snabbt och effektivt kunna fatta beslut och påverka dessas efterlevnad. En sådan positiv utveckling av globalt samarbete kommer att vara beroende av en mängd faktorer. Främst ibland dem kommer att vara viljan hos de stater som nu dominerar internationella organisationer att öka inflytandet för växande stormakter. I annat fall kommer den nödvändiga legitimiteten för effektiv hantering av globala säkerhetshot att saknas. Den viktigaste faktorn för hur denna vilja utvecklas kommer att vara graden av politiskt förtroende eller misstänksamhet i relationerna mellan USA, EU, Kina, Indien och Ryssland och, i mindre utsträckning, stater som Brasilien, Japan, Mexiko och Sydafrika.

*Politiskt förtroende är den viktigaste faktorn för vilja att förändra globalt samarbete.*

Med tanke på de tidigare beskrivna trenderna är bedömningen att sådan politiskt vilja är möjlig under tidsperioden. Sannolikt innebär detta att viss förändring kommer att ske men att det globala samarbetets samlade potential och handlingskraft inte kommer att räcka till för att fullt ut förebygga och hantera de negativa säkerhetskonskvenserna av bl.a.

*Det globala samarbetet kan inte hantera alla negativa säkerhetskonskvenser.*

befolkningstillväxt, ökad energikonsumtion, urbanisering, ökat naturresursuttag och spridning av massförstörelsevapen. Potentiella ”chocker” såsom skenade miljöförändringar, pandemier, sinande global tillgång på energi, omfattande krig och ekonomisk depression skulle förändra denna bedömning men åt vilket håll är en öppen fråga. De skulle få stora konsekvenser på globalt samarbete och säkerhet – konsekvenser som skulle kunna vara såväl negativa som positiva. Det globala samarbetets utveckling kommer ha stor betydelse för Sverige under perioden, eftersom vi som stat har liten förmåga att ensamt hantera många av de omvärldsförhållanden som påverkar svensk säkerhet.

*Det globala samarbetets utveckling har stor påverkan på Sverige.*

#### 4.10.7 Globala konfliktmönster

Aktörers viktigaste säkerhetspolitiska relationer och dess konsekvenser bedöms även framgent påverkas kraftfullt av geografisk närhet, trots den globala kompressionen av tid och rum. Traditionella säkerhetspolitiska problem som gränstvister, kamp om naturresurser, etniska konflikter och kamp om politisk makt kommer på många platser sammanvävas med de negativa konsekvenserna av globaliseringsprocesserna och globala miljö- och klimatförändringar. Där så sker kommer risken för väpnade konflikter inklusive mellanstatliga krig att bestå. Särskilt utsatta regioner bedöms under tidsperioden vara Mellanöstern, sydvästra och södra Asien och stora delar av Afrika. De ökande kopplingarna mellan Europa och andra delar av världen kommer att medföra påverkan på västlig säkerhetspolitik inklusive beslut om militära insatser syfte och utformning.

*Mellanöstern, Asien och Afrika särskilt utsatta för väpnade konflikter.*

Det är sannolikt att Mellanösterns stater kommer att genomgå politiska förändringar av större slag jämfört med de senaste årtiondenas relativa stabilitet. En sådan utveckling skulle medföra omfattande politisk instabilitet. Med tanke på stormaktsintressen, stora energitillgångar, regionens många konflikter och symboliska betydelse i den muslimska världen skulle en sådan utveckling få stora konsekvenser för regional och global säkerhet. Denna bedömning stärks av kommande klimatförändringens negativa påverkan på regionen.

Väpnade konflikter inklusive krig är idag osannolika i Europa, men är under tidsperioden inte otänkbara. De täta relationerna mellan europeiska stater och samhällen innebär att väpnade mellanstatliga konflikter och krig i Europa skulle få stora konsekvenser på en rad områden och därmed utgöra en ”systemchock”. Den viktigaste säkerhetspolitiska effekten av en omfattande väpnad konflikt skulle sannolikt bli en kraftfull omstöpning av

europaisk säkerhets- och försvarspolitik som skulle förändra huvuddelen av de förutsättningar vi nu tar för givna.

De framtida säkerhetspolitiska relationerna mellan USA och Kina kommer att ha stor global påverkan. En militär konflikt dem emellan är osannolik men under vissa villkor tänkbar, särskilt om en eventuell maktförskjutningen skulle präglas av friktioner. En mellanstatlig väpnad konflikt skulle med säkerhet utgöra en systemchock för global politik, ekonomi och säkerhet. Risken för en militär konflikt skulle öka om relationerna mellan Kina, Taiwan, Japan och Sydkorea skulle försämrats. Denna insikt är spridd och verkar redan idag konfliktdämpande på aktörerna. Indiens och Kinas fortsatta relation kommer att spela en växande roll för såväl asiatisk som global säkerhetspolitik. Om deras olösta problem består föreligger en risk för väpnad konflikt om än med mindre sannolikhet.

## 5 Internationell jämförelse

**En analys och jämförelse av främst västerländska aktörers syn på omvärldsutveckling, försvarsekonomi, teknik- och förmågeutveckling utgör underlag för den fortsatta studien. USA, Storbritannien, Frankrike, Tyskland, Danmark, Norge, Finland, EU och Nato samt i viss mån Ryssland och Kina har studerats.**

### 5.1 Inledning

#### 5.1.1 Metod

Den internationella jämförelsen utgår från det som respektive aktör förmedlar i offentliga policydokument, men även doktriner, utredningar, rapporter och tidskrifter har använts. Den internationella jämförelsen fokuserar mer på bredd än djup. Perspektivet är främst västligt. Metodbeskrivning för respektive område framgår i anslutning till dessa områden. Den faktiska utvecklingen kommer sannolikt att till del skilja sig från det som skrivs i offentliga källor, dock ger dessa en god översikt av rådande vilja och kommande inriktningar.

*Jämförelse mellan olika policydokument.*

Vid arbetet med områdena teknik- och förmågeutveckling har en överbryggnings av informationen från detta kapitel eftersträvat. Detta arbete har resulterat i ett antal slutsatser kring teknikutvecklingens inverkan på militär förmåga.

Slutsatser kring försvarsekonomins inverkan på militär förmåga utgår från den ekonomiska utveckling som idag kan identifieras, vilket i sin tur utgår från en uppfattning om rådande omvärldsutveckling.

#### 5.1.2 Studerade aktörer - stater och organisationer

I den internationella jämförelsen har ett antal organisationer och stater studerats. Urvalet skiljer sig något i de olika delarna av den internationella jämförelsen. En särskild tanke har även ägnats hur ickestatliga aktörer ser på utvecklingen. I huvudsak har nedanstående aktörer studerats:

*Jämförelsen omfattar de nordiska länderna, USA, Storbritannien, Frankrike, Tyskland, Ryssland samt EU och Nato.*

- Bland organisationer har EU och Nato prioriterats för att de är centrala organisationer i den europeiska säkerhetspolitiska utvecklingen.
- Bland stormaktsaktörer har USA prioriterats eftersom USA leder utvecklingen.
- Frankrike, Storbritannien och Tyskland har studerats med tanke på att de är ledande i Europa. I mån av underlag har även Ryssland och Kina

studerats, då dessa har ambitioner och potential att bli globala stormaktsaktörer. Även några andra stater har i vissa delar av den internationella jämförelsen studerats bl.a. Nederländerna och Japan.

- Inom Norden har Danmark, Finland och Norge studerats.

## 5.2 Aktörers syn på omvärldsutvecklingen

### Metod vid jämförelse av aktörers syn på omvärldsutveckling

I den internationella jämförelsen av omvärldsutvecklingen har ett antal policydokument<sup>100</sup> studerats med syfte att identifiera aktörers syn på säkerhetspolitiska förutsättningar, viktiga aktörer, globala trender samt utmaningar och hot. Utifrån dessa områden har skillnader och likheter i synen på utvecklingen i världen lyfts fram. Jämförelsen i sin helhet redovisas i underbilaga 6.

*Syn på förutsättningar, trender, aktörer, utmaningar och hot*

### Centrala säkerhetspolitiska trender och förhållanden

En genomgång av de olika vitböckerna har visat en i många stycken likartad syn på omvärldsutvecklingen. Följande områden återkommer hos flertalet av de studerade aktörerna:

*Aktörerna har liknande syn på säkerhetspolitiska trender och förhållanden.*

- Effekter av globalisering och informationssamhällets utveckling, där bl.a. nya förutsättningar för kunskapsspridning inkl. teknologispredning samt betydelsen av opinionsbildning lyfts fram.
- Klimatförändringar får säkerhetspolitiska konsekvenser.
- Konkurrens om resurser.
- Globala ojämlikheter som grund för kriser, konflikter och migration.
- Den ryska utvecklingens säkerhetspolitiska konsekvenser
- Den kinesiska utvecklingen och en strategisk tyngdpunktsförskjutning av "makt" österut mot Asien under perioden fram till år 2025.

### Synen på hot

Bland hot nämns terrorism, massförstörelsevapen, kriminalitet, olika typer lokala eller regionala konflikter samt hot mot samhället. Synen på hot, och då särskilt hur direkta och påtagliga de är, varierar mellan aktörerna. USA, Storbritannien, Frankrike och till del Tyskland framhåller t.ex. hotet från terrorism och fundamentalism som direkt och påtagligt. De nordiska länderna ser detta hot som möjligt, men framhåller inte hotet på samma sätt som de nyss nämnda aktörerna.

*Hot som terrorism upplevs olika påtagligt.*

<sup>100</sup> Främst har s.k. vitböcker legat till grund för studiearbetet.

### Områden med störst risk för framtida konflikter

Ett bälte från östra Medelhavet till Indien, Afrika och då framförallt området söder om Sahara, Arktis och vissa regioner i Asien innehåller alla faktorer som gör att dessa områden beskrivs som möjliga platser för kris och konflikt. Även om det finns en gemensam ram i synen på framtida konfliktområden skiljer sig från aktör till aktör var denne lägger sin tyngdpunkt och sin fokus.

*Framtida konflikt områden:  
Mellanöstern, söder Sahara, regioner i Asien samt Arktis.*

### Faktorer som lyfts fram av enstaka aktörer

Några faktorer som lyfts fram av enstaka aktörer är:

- Frankrike lyfter fram att en ökad ”privatisering” av det statliga våldsmonopolet medför problem beträffande bl.a. legitimitet och legalitet.
- Frankrike nämner strategiska överraskningar och störningar som en faktor att ta hänsyn till.
- Norge och Danmark lyfter fram utvecklingen i Arktis.
- USA, Frankrike, Danmark och Finland talar om olika yttringar på det internationella systemets bräcklighet. En förskjutning av makt och betydelse sker bort från stater och internationella organisationer mot andra grupperingar och organisationer.
- Storbritannien och Tyskland framhåller pandemier som en utmaning.
- EU lyfter fram hot och attacker mot ett sårbart samhälle och dess invånare.
- EU tonar ned betydelsen av hot baserade på värdegrunder och ideologiska strömningar, förutom i den muslimska världen.
- Tyskland framhåller piratverksamhet som ett hot.

*Strategiska överraskningar, samt samhällets sårbarhet lyfts fram.*

## 5.3 Försvarsekonomiutveckling

### Metod vid jämförelse av utveckling av försvarsekonomi

Försvarsekonomi är en viktig förutsättning för utveckling och vidmakthållande av militär förmåga och samtidigt en av de viktigaste indikatorerna på en aktörs vilja och ambition inom försvarsområdet. Den internationella jämförelsen av försvarsekonomier bygger främst på underlag från FOI.<sup>101</sup> I den ekonomiska jämförelsen fokuseras inledningsvis på hur försvarsanslagen utvecklas. Kostnadsutvecklingen för några av de viktigaste resursslagen, personal, materiel samt forskning och utveckling

*Försvarsekonomi visar på statens vilja och ambitioner.*

<sup>101</sup> Internationella Jämförelser Försvarsekonomi, Nordlund, Åkerström och Lusua, FOI, Memo 2943, November 2009.

uppmärksammas särskilt. Analysen redovisas i sin helhet i underbilaga 4 *Försvarsekonomi – en internationell jämförelse*.

### 5.3.1 Försvarsanslag och köpkraft

#### Utveckling de senaste decennierna

Efter kalla krigets slut i början på 1990-talet minskade de studerade västnationerna generellt sina försvarsanslag i relation till BNP. Under 2000-talets första decennium har huvuddelen av de studerade västländerna i stort bibehållit försvarsanslagens andel av BNP. Undantag från detta är USA som ökat sitt försvarsanslag i samband med insatserna i Irak och Afghanistan, samt Ryssland som ökat sina försvarsanslag det senaste decenniet. Kina bör i detta sammanhang uppmärksammas, då den mycket snabbt expanderande ekonomin innebär att försvarsanslagen har vuxit kraftigt i reella termer, trots att de i förhållande till BNP inte ökat.

*Ryssland och Kina har båda ökat sina försvarsanslag.*

#### Bedömd utveckling framöver

Försvarsanslagens potentiella förändring under de kommande decennierna finns analyserad i rapporten från FOI.<sup>102</sup> Bedömningen pekar på att försvarsanslagen i huvudsak kommer att ligga kvar på ungefär nuvarande nivå alternativt sakta minska som andel av BNP. Det möjliga undantaget är Kina och möjligen Ryssland som även fortsättningsvis kan komma att öka sina försvarsutgifter. USA bedöms fortsätta avdela relativt stora försvarsanslag, motsvarande mer än 3 % av BNP. Frankrike, Storbritannien, Ryssland och Kina med sina generellt höga försvarspolitiska ambitioner bedöms fortsätta avsätta runt 2,5 % av BNP till försvarsanslag. Mindre stater bedöms fortsätta avsätta runt 1,5 % av BNP till försvarsanslag. En referens är här att Nato rekommenderar sina medlemsstater att avdela 2 % av BNP till försvarsanslag.

*Försvarsanslagen varierar mellan ca: 1,5 – 3 % av BNP i studerade länder.*

*Nato rekommenderar sina medlemsländer att ha försvarsanslag på 2 % av BNP.*

#### Osäkerheter

Bedömningarna är behäftade med ett antal osäkerheter. De med störst potentiell påverkan är de långsiktiga konsekvenserna av den ekonomiska krisen 2008- 2009, om USA förändrar sina ambitioner eller om en påtaglig förändring av hotbilden sker.

<sup>102</sup> *Internationella Jämförelser Försvarsekonomi*, Nordlund, Åkerström och Lusua, FOI, Memo 2943, November 2009.



### 5.3.2 Personalstruktur och -kostnader

#### Personalförsörjning för insatsförsvaret

Många av studerade aktörer har i allt högre utsträckning övergått till att basera sin personalförsörjning uteslutande på frivillighet och har relativt lika personalstruktur anpassad för ett insatsförsvaret. I huvudsak bedöms länderna bibehålla denna personalstruktur. Om personalkostnader slås ut per individ, har många av de jämförda aktörerna ökat sina kostnader (utgifter) för personal efter det kalla krigets slut. Motivet är att kvalitetskrav i många avseenden ökat samtidigt som behovet av förbandsvolym minskat. Vidare finns i ett antal stater begränsningar i att använda personal uttagen med pliktlagstiftning i internationella insatser.

*Frivillighet, ökade kvalitetskrav och minskad förbandsvolym.*

#### Osäkerheter

De största osäkerheterna bedöms vara om attraktionskraft kan upprätthållas för försvarsmakterna så att dessa kan bemannas över tiden.

*Viktigt att rekrytera och behålla personal.*

### 5.3.3 Materieförsörjning

#### Materielinvesteringar generellt

USA gör i jämförelse med andra länder mycket stora materielinvesteringar. Men även Frankrike och Storbritannien investerar avsevärda summor i försvarsmateriel.

*Stora materielinvesteringar: USA, Frankrike, Storbritannien.*

#### Materielinvesteringar i västländer

Nato-länderna satsar överlag, i enlighet med Nato:s rekommendationer, ca 20 %<sup>103</sup> av sina försvarsanslag på materielinvesteringar. Stormakter som USA, Storbritannien och Frankrike som har dyrbara materielsystem satsar generellt något mer medan mindre nationer satsar mindre. Ett flertal västländer har i ett drygt decennium fått kämpa för att fullfölja pågående materielprojekt. Andelen nyinvesteringar har därför varit relativt liten det senaste decenniet och flera länder, bl.a. de större västländerna, bedöms för närvarande ha avsevärt större materiella ambitioner än vad nuvarande ekonomi bedöms tillåta.

*Nato rekommenderar att materielinvesteringar bör vara 20 % av försvarsanslagen.*

<sup>103</sup> Observera dock att Nato:s sätt att redovisa materielinvesteringar inte direkt kan jämföras med svenska anslagsposter. Andelen 20 % bör ses som en överenskommelse mellan länderna snarare än en analys av vad som krävs för att vidmakthålla förmåga.

### **Materielinvesteringar i Kina och Ryssland**

Osäkerhet råder om hur stora Kinas materielinvesteringar verkligen är, men de bedöms vara betydande. Ryssland skiljer sig från andra aktörer främst genom de låga materiella investeringarna under de senaste decennierna. Om Rysslands planerade stora materiella satsningen genomförs bedöms materielens generella prestandanivå öka.

*Ryssland hittills låga investeringar; förväntas öka stort.*

### **Materieförsörjningsstrategier**

Samtliga studerade aktörer har mer eller mindre tydligt uttalade materieförsörjningsstrategier, dessa skiljer sig till innehåll och form. De större västländerna har större betoning på inhemsk materiel, relativt stor försvarsindustri och ofta relativt stor andel materiel av hög prestanda. De mindre länderna, Danmark, Finland, Norge och Nederländerna har stora likheter genom en liten andel inhemsk materiel och medelhög prestanda. Mindre stater bedöms komma att alltmer anpassa sig till materieförsörjningsprinciper liknande den svenska. I denna läggs tonvikten på att utnyttja materielens potentiella livslängd, anskaffa färdigutvecklade produkter istället för att nyutveckla produkter och vara beredda att anpassa ambitioner efter tillgänglig ekonomi i syfte att få balans inom och mellan förband.

*Större västländer - inhemsk produktion.*

*Små länder – liten andel inhemsk produktion.*

### **Försvarsindustristrategier**

Ett antal av de studerade staterna, samt EU, redovisar mer eller mindre tydliga försvarsindustristrategier. USA är det enda land med ambitionen att ”ha full bredd” i sin försvarsindustri. Frankrike prioriterar ett antal områden där nationell försvarsindustri ska finnas. I övrigt betonar Frankrike EU:s roll för att vidmakthålla och vidareutveckla försvarsindustrin. Storbritannien satsar mer på att samarbeta med USA, medan mindre västländer har mycket begränsade försvarsindustriambitioner. Utvecklingen mot ökade samarbete i Europa avseende försvarsindustri torde fortsätta.

### **Osäkerheter**

Utvecklingen av potentiella hot, förändrade försvarsanslag eller väsentligt förändrad insatsverksamhet (deltagande i radikalt annorlunda typer av kris- hanteringsinsatser) skulle kunna förändra materielinvesteringarnas storlek och deras andel av försvarsanslagen.

### 5.3.4 Forskning och utveckling (FoU) Satsningar på forskning och utveckling i västvärlden

USA svarar för huvuddelen av världens satsningar på militär forskning och utveckling (FoU). Övriga aktörer ligger långt efter USA, som satsar ca 5-6 ggr mer på FoU än vad EU-länderna gör tillsammans. USA kommer med all sannolikhet att fortsätta att dominera militär FoU. Frankrike och Storbritannien försöker båda undvika att halka alltför långt efter, vilket dock sannolikt förutsätter att samordning av FoU-verksamhet i Europa förbättras.

*USA leder FoU generellt.*

#### Satsningar på FoU i Ryssland och Kina

Sovjetunionen satsade mycket på militär FoU och Ryssland har ärvt huvuddelen av resultaten från dessa satsningar. Ryssland tenderar dock att efterhand komma alltmer efter USA. Det råder en stor osäkerhet om hur stor Kinas satsning på militär FoU verkligen är, men Kina bedöms efterhand få en alltmer framträdande roll.

#### Osäkerheter

Utvecklingen av militär FoU är till mycket stor del beroende av USA – förändringar i USA:s ambitioner kan därmed få avgörande påverkan. Potentiellt skulle det vara möjligt att Kina på sikt, helt eller inom vissa områden, utmanar USA.

*Kina kan eventuellt utmana USA inom vissa områden.*

## 5.4 Aktörers syn på teknikutvecklingen

### Metod vid jämförelse av aktörers syn på teknikutveckling

Offentliga dokument från ett antal länder och tongivande organisationer samt försvarsinriktade forskningsorganisationer har studerats. Fokus har varit de studerade aktörernas syn på teknikutvecklingens påverkan på utmaningar, hot samt förmågeutveckling. Analysen redovisas i sin helhet i underbilaga 7. Teknikens inverkan och betydelse utvecklas i kapitel 6.

*Teknikutvecklingen påverkar utmaningar, hot samt förmågeutvecklingen.*

### 5.4.1 Teknikutvecklingens karaktär Civil teknikutveckling är i många stycken ledande

Flertalet aktörer nämner att civil utveckling är ledande för huvuddelen av teknikutvecklingen. Ett antal aktörer betonar samtidigt att det finns ett antal militärspecifika områden inom vilka den civila utvecklingen är begränsad. Det kan vidare finnas vissa förhållanden och förutsättningar där militära anpassningar krävs för att svara upp mot militärspecifika krav och inordna

*I huvudsak är civil teknikutveckling drivande men det finns även vissa militärspecifika områden.*

dessa krav och lösningar i redan befintliga militära system. Rent allmänt karakteriseras den civila utvecklingen av att:

- Den är kommersiellt driven.
- Takten i utvecklingen blir allt snabbare.
- Framtagna produkter ofta har en kort livscykel.
- Framgångsrika innovativa lösningar ofta fås genom att kombinera resultat från flera teknologiområden.
- Det är svårt att förutsäga exakt vilka produkter som kommer att bli tillgängliga och när det kommer att ske.
- Såväl produkter och lösningar som bakomliggande teknologier ofta blir snabbt tillgängliga globalt.

### **Ett dilemma med civil teknikutveckling**

Att den civila utvecklingen i huvudsak är ledande innebär i viss mån ett dilemma för den militära utvecklingen. Civila produkter uppfyller ofta inte militära krav avseende exempelvis robusthet, redundans och säkerhet. De fungerar inte heller alltid i alla de miljöer och under alla de betingelser som militära produkter förväntas fungera. Samtidigt är anpassning till traditionella militära krav och infogande i militära system ofta en kostnads- och tidskrävande process. Därmed aktualiseras frågan om hur den civila utvecklingen kan tillvaratas i militära organisationer.

*Civil teknisk utrustning är ofta sårbar.*

## **5.4.2 Områden med stor betydelse för teknologisk utveckling**

Flertalet studerade aktörer diskuterar områden som har särskilt stor betydelse för den teknologiska utvecklingen. Generellt nämns bio- och medicinteknologi, vilket inkluderar genetik, energiteknologi, nanoteknologi, materialteknologi och informations- och kommunikationsteknologi, i vissa fall pekas även på stor potential inom kognitionsvetenskapen<sup>104</sup>.

## **5.5 Förmåga och förmågeutveckling**

### **5.5.1 Inledning**

#### **Metod vid jämförelse av förmågeutveckling**

En grupp med bred fackkompetens har studerat förmågeutvecklingen. Arbetet resulterade i ett antal internationella förmågetrender. Likheter och

*Trender, likheter och skillnader i förmågeutveckling.*

<sup>104</sup> Kognitionsvetenskap är ett tvärvetenskapligt ämne där människans tänkande (tankeprocesser/informationsbearbetning) studeras.

skillnader m.m. mellan dessa förmågetrender och ett antal aktörers övergripande policydokuments, företrädesvis s.k. vitböcker, har studerats och beskrivits. (se även underbilaga 8 *Internationell jämförelse av förmågeutveckling.*)

### **Något om militär förmåga**

Internationell omvärlds-, försvarsekonomi- och teknikutveckling visar att det krävs tid, samhällskraft och ekonomi för att utveckla adekvata och tidsenliga militära resurser och funktioner. För att i görligaste mån säkerställa en utveckling som hanterar ekonomi, teknik, krav på utbildning m.m. och som därigenom omsätts i militär förmåga och kapacitet krävs god planering. Planering krävs vidare för att skapa handlingsfrihet över tiden, då militär förmåga utvecklas ur en ständigt återkommande och levande process.

*Utveckling av militär förmåga berör många olika områden.*

### **Militär förmåga måste betraktas i ett aktörsperspektiv**

Vid studie av förmågor och dessas utveckling är det av betydelse att ha en förståelse för att olika aktörer i realiteten använder samma militära förmåga på helt vitt skilda sätt beroende på sin ambition (position), historia, kultur och tradition.

*Militär förmåga måste förstås utifrån en aktörs position, kultur och tradition.*

### **Begreppet militära resurser**

Stater och andra aktörer har delvis olika regler och tradition för vad som ingår i militära resurser. För att inte analysen av militär förmågeutveckling skall begränsas av svensk myndighetsstruktur, har det varit av vikt att beskriva och identifiera förmågeutvecklingen utifrån ett brett perspektiv. Med militära resurser avses i denna internationella jämförelse därför resurser, som inom respektive stat eller aktörs organisation/myndighetsstruktur är underställd, lyder under eller direkt styrs av Förvarsdepartement eller Förvarsmakten (motsv.) vid militära operationer.

*En definition på militära resurser som är bred och vid.*

## **5.5.2 Internationell förmågeutveckling**

De fyra områden som bedöms ha störst betydelse för långsiktig internationell förmågeutveckling är:

- Förmåga att anpassa och avväga militär förmåga till aktuella säkerhetspolitiska förutsättningar – vilket berör hotuppfattning, vilja, och önskad effekt.

- Synen på militära resurser och hur dessa kombineras med andra slags resurser, vilket berör till vad - hur - samt när militära resurser används.
- Tillgång på personal, vilket även berör kunskap, färdighet och duglighet.
- Omsättning av materiel, vilket även berör forskning och teknikutveckling.

### **Förmåga att anpassa och avväga militär förmåga**

Förmåga att kunna anpassa och avväga förmåga över tiden är en förutsättning för att hantera och skapa handlingsfrihet i strategiska säkerhetsfrågor. En sådan förmåga kräver strategisk planering, som ger underlag och förutsättning för utveckling av militär förmåga. Några aktörer, bl.a. Frankrike, framhåller i sina vitböcker vikten av en övergripande strategi för säkerhet och skydd, som styr bl.a. militärstrategisk planering men även andra samhällssektorer. Frankrike pekar i sin vitbok även på att förmåga att "förstå och förutse" inbegriper såväl underrättelsetjänst som förmåga och kapacitet till strategisk planering.

*Strategisk planering för att anpassa förmåga efter ändrade förutsättningar.*

### **Synen på militära resurser**

För en majoritet av studerade aktörer utgör militära resurser en integrerad del av samhällets resurser som skall kunna användas för hela samhällets försvar, skydd och säkerhet i fred, katastrofer, kriser och krig.

*Synen på vad som är militära, civila och privata resurser varierar*

Olika stater har olika organisatoriska lösningar och gränsdragningar mellan vad som betraktas som militära respektive civila uppgifter och resurser. Det förekommer också skillnader i synen på vad som ryms inom statligt respektive privat ansvar samt hur och när dessa privata förmågor ska användas i samhällets tjänst och som del av en militär förmåga.

Gränsdragning i enskild stat om vad som betraktas som militär, civil respektive privata icke statliga resurser kommer att fortsätta påverka den militära förmågan till struktur och innehåll. Men den står på intet sätt i motsats till en fortsatt utveckling där militära resurser används i en mängd olika situationer och sammanhang.

### **Tillgång till personal**

Färdighet och duglighet i militära förband och ledningsstrukturer m.m. förutsätter att det finns tillräckligt antal människor med adekvat kompetens. Personal behövs även för exempelvis forskning och utveckling, produktion, utbildning och andra försvarsrelaterade tjänster.

*Tillgång till personal med rätt kompetens är av strategisk betydelse*

### Omsättning av materiel

Utbyte av flygplan, fartyg, dominerande fordonssystem och andra stora plattformar kräver stora investeringar. De har därför numera ofta runt 35 - 40 års livstid och livstiden har generellt ökat. Samtidigt utvecklas i många fall kommersiellt driven teknik snabbt. Istället för att omsätta plattformssystemen i sin helhet uppgraderas och omsätts därför dess ingående delsystem, exempelvis informations- och kommunikationssystem samt sensorer, mer frekvent. Dessa uppgraderingar görs till stor del inom ramen för versionshantering utan att kräva traditionella omfattande modifieringar. Det är alltså ofta möjligt att dra nytta av forskning och teknikutvecklingen och omsätta denna i redan befintliga plattformar. För nya militära områden och verksamheter, bl.a. i rymden, är inte denna lägre omsättningstakt lika tydlig som inom de tidigare etablerade områdena. Det finns dock även inom rymdområdet en vilja och ambition till återanvändning av infrastruktur och plattformar m.m.

*Livstid på större system ökar, delsystem byts efterhand.*

### 5.5.3 Några likheter och skillnader

Nedan följer en redovisning av några av de likheter och skillnader som identifierats i arbetet:

- **En bred förmåga mot nya och gamla hot**

Hot från olika former av indirekta metoder som påverkar samhällen och samhällsstrukturer ökar i betydelse. Flertalet aktörer framhåller vikten av att inneha en försvarsmakt som kan hantera en stor bredd av uppgifter för att möta alla morgondagens utmaningar. Detta inbegriper även förmåga och kapacitet att möta hotet från terrorism och hotet från massförstörelse. Samtliga aktörskategorier, undantaget stormaktsaktörer, framhåller eller låter det förstås att denna bredd kan vara svår att upprätthålla. Det senare bekräftas av en förståelse för att det krävs en viktning av försvarsprestanda och kvantitet.

*En bred förmåga krävs för att möta morgondagens utmaningar.*

- **Utbildning och träning**

Vikten av utbildning och träning för att uppnå och upprätthålla militär förmåga och kapacitet, samt som verktyg för transformation, framhålls av ett flertal länder.

*Utbildning och träning*

- **Nya geografiska och konceptuella områden**

Förmåga att verka inom nya geografiska och konceptuella områden framhålls, dock i varierande grad mellan olika dokument. Hit hör förmåga att verka i rymden, inom informationsarenan och förmåga att verka vid en fortsatt exploatering av haven.

*Nya områden: rymden, informationsarenan och djuphaven.*

- **Förmåga till skydd mot ballistiska missiler**

Vikten och behovet av militär förmåga för att möta och skydda sig mot ballistiska missiler framhålls även i ett flertal policydokument.

- **"Informationization"**

Begreppet anges som bas och nav i Kinas militära utveckling och är till sitt innehåll och form bredare än att enbart inkludera information och kommunikation.<sup>105</sup>

*Tillgång till ett missilförsvar anses vara av största betydelse*

*Informationization; något unikt för kinesisk utveckling.*

#### 5.5.4 Några områdesvisa iakttagelser

Nedan följer en redovisning av den förmågeutveckling som identifierats inom genomfört arbete. Prolongering av dagens förmågor redovisas inte utan endast "nya områden" eller där bedömd förmågeutveckling får en betydande inverkan på operativ förmåga. Övrig militärstrategisk förmågeutveckling ryms inom beskrivna och framtagna förmågetrender, (se avsnitt 5.6.4.)

##### **Analysområde mark**

En förändring av nuvarande militära förmåga genom införande av ett stort antal av olika typer av obemannade farkoster, bl.a. UAV, bedöms trolig på medellång och sannolik på lång sikt. Utveckling av system för underrättelser, verkan, skydd och ledning i kombination med utvecklingen av obemannade farkoster bedöms på lång sikt kunna ge en avgörande ökning av förmåga till strid i framför allt urban miljö.

*Obemannade farkoster ökar förmågan bl.a. i urban miljö.*

##### **Analysområde luft**

Utvecklingen av obemannade och långräckviddiga system, innehållande såväl sensorer som verkansdelar, kommer att successivt fortsätta förändra analysområdets förutsättningar. Detta kommer på lång sikt förändra förband och förbandsstrukturer genom införande av nya materielsystem.

*Obemannade och långräckviddiga system ökar förmågan.*

##### **Analysområde rymd**

Det är sannolikt att teknikutveckling i kombination med ekonomiska förutsättningar för rymdverksamhet kommer att resultera i och medge att fler aktörer blir verksamma i rymden. Förbättrad lastkapacitet vid rymduppskjutningarna i kombination med en ökad miniatyrering kan på lång sikt avsevärt öka förmåga och kapacitet i och från rymden. En möjlig

*Fler aktörer blir verksamma i rymden.*

<sup>105</sup> Ett intressant begrepp som är bredare än västs syn på information och kommunikation. Ref. Hartford, Kathleen; Who owns informationization?, University of Massachusetts/Boston web.mit.edu/chinapolicy/www/conference1/Hartford.pdf



långsiktig utveckling kan vara att militär rymdförmåga inte enbart begränsar sig till sensorer, kommunikation, navigering mm, utan även utvidgas till verkansmedel. Den senare utvecklingen bedöms kunna komma att ske efter år 2020. I något fall diskuteras även möjligheterna att utveckla rymdburna vapen med möjlighet att verka mot mål i luften, på marken och på havsytan.<sup>106</sup> Det råder dock en stor osäkerhet om den senare nämnda utvecklingen inom rymden är möjlig inom studerat tidsperspektiv.

### **Analysområde sjö**

Utöver utvecklingen av obemannade och långräckviddiga system kan i likhet med analysområde "luft" analysområde "sjö" påverkas av rymd-utvecklingen. Exempelvis kan havens strategiska roll som internationell uppskjutningsplats för satelliter öka från den provverksamhet som idag redan förekommer.<sup>107</sup>

*Havet kan användas som uppskjutningsplats för satelliter.*

### **Analysområde logistik**

Utvecklingen inom miljöområdet gör att energi- och drivmedelsförsörjningen kommer att stå inför krav på förändring. Det gör att en utveckling med någon form av förändring kring energi- och drivmedelsförsörjning som påverkar militär förmåga och dess logistik bedöms som möjlig i ett medellångt till långt perspektiv.

*Energi och drivmedelsförsörjning utvecklas.*

### **Analysområde ledning**

IT-utvecklingen i samhället kommer att möjliggöra en kontinuerlig och i relation till övriga förmågeområden fortsatt snabbare utveckling avseende verksamhet inom ledningsområdet inklusive utveckling av koncept och metoder. Detta bedöms på lång sikt få en avgörande betydelse på utveckling av militär förmåga, då det i sin förlängning påverkar såväl militärt ledarskap som utformning av militär organisation. Genom att denna utveckling är progressiv till sin karaktär kan det vara svårt att i närtid uppfatta och förstå vidden i pågående utveckling.

*Ledning fortsätter utvecklas med hjälp av IT-utvecklingen.*

<sup>106</sup> Här måste "Outer Space Treaty" beaktas. Denna innebär bl.a. att nationer inte får ha kärnvapen och andra massförstörelsevapen runt jorden och på månen

<sup>107</sup> Vid uppskjutning av satelliter m.m. eftersträvas uppskjutning antingen från ett läge i närheten av ekvatorn eller i närheten av pol, då det på ett avgörande sätt ökar lastmängd i relation till krav på mängden drivmedel för bärare av utrustningen ut i rymden.

## 5.6 Slutsatser av den internationella jämförelsen

### 5.6.1 Slutsatser omvärldsperspektiv

Trots att synen på utvecklingen präglas av enskilda aktörers säkerhetspolitiska och geografiska läge, finns det hos samtliga studerade aktörer en stor likhet i beskriven utveckling av världen fram till åren kring 2030. I ett globalt perspektiv blir därmed den sammantagna slutsatsen att vår värld under studerad tidsperiod står inför en mängd möjligheter och utmaningar inom det säkerhetspolitiska området.

*Stora likheter i synen på omvärlden.*

### 5.6.2 Slutsatser försvarsekonomi

Nuvarande försvarsanslags andel av BNP bedöms i huvudsak bestå eller sakta minska. Vissa aktörer med en god ekonomisk tillväxt, t.ex. Kina och möjligen Ryssland, kan öka sin försvarsekonomi. Kostnadsutvecklingen avseende försvarsmateriel har generellt varit hög, främst driven av en snabb teknikutveckling. Samtidigt bedöms kostnadsutvecklingen för övriga försvarsutgifter i huvudsak följa BNP-utvecklingen. Det innebär att det kommer att bli svårt att bibehålla nuvarande ambitioner för förmågeutveckling i de stora staterna i västvärlden om inte mer kostnadseffektiva lösningar hittas. Resultatet kan därmed i praktiken bli ambitionsminskningar. Det gör i sådana fall att kostnadsökningstakten, även för små länder, minskar något.

*Ambitionen i nuvarande förmågeutveckling kan behöva anpassas och justeras*

### 5.6.3 Slutsatser teknikutveckling

#### Teknikutveckling påverkar hot och utmaningar

Teknikutvecklingen kan på många sätt minska hot och utmaningar. Samtidigt kan den även i flera avseende innebära nya eller förändrade hot och utmaningar.

#### Kombination teknik och terrorism utgör ett fortsatt hot

Terrorister och andra okonventionella aktörer kan få fördelar av teknikutvecklingen genom innovativt användande av teknik. Samtidigt som denna typ av aktörer inte begränsas av de regler, procedurer och andra organisatoriska och administrativa trögheter som kan försvåra eller fördröja införande av ny teknik hos statliga aktörer. Att försöka förutse teknikutvecklingens potentiella möjligheter för terrorister och okonventionella aktörer blir därmed högt prioriterat för att kunna minska dess konsekvenser.

*Okonventionella aktörer kan få fördelar genom att utnyttja ny teknik på oväntade sätt.*

### Massförstörelsevapen och långräckviddiga ballistiska missiler

Till stor del möjliggörs spridningen av massförstörelsevapen genom teknikutvecklingen och att kunskaper om denna blir mer allmän och inte är förunnat några få stater. Långräckviddiga ballistiska missiler är bl.a. bärare av dessa massförstörelsevapen. En följd av denna utveckling blir att allt fler stater engagerar sig i missilförsvar till skydd mot långräckviddiga ballistiska vapensystem.

*Spridning av massförstörelsevapen underlättas av teknikutveckling.*

### Samhällets sårbarhet

Sårbarheten bedöms öka genom att beroendet av för samhället kritiska infrastruktur<sup>108</sup> ökar. Även utvecklingen inom informationsarenan ökar. Samhällets sårbarhet. Detta är orsaker till att allt fler aktörer betonar betydelsen av att kunna agera på ”informationsarenan”.

*Teknikutveckling bidrar till att samhällets sårbarhet ökar.*

### Påverkansoperationer

Det globala informationssamhället med Internet och världsomspännande massmedier innebär nya förutsättningar för att kunna påverka åsikter och uppfattningar i större befolkningsgrupper.

*Åsiktsspridning underlättas och förnyas.*

### Nya potentiella tekniska utmanare

Några av de studerade aktörerna nämner Kina som en potentiell teknologisk utmanare.

*Nya utmanare kan dra fördel av teknikutveckling.*

### Teknikutveckling och utveckling av nya vapen

Genteknik kan ge möjlighet att skapa nya typer av genmanipulerade sjukdomsalstrare eller sjukdomar riktade mot exempelvis grödor, boskap eller människor. Flera aktörer nämner vidare vapen som exempelvis elektromagnetiska pulsvapen och HPM<sup>109</sup>, laser inkluderande förstörande laser och partikelvapen<sup>110</sup>. Det är dock mycket osäkert om dessa system kan, och kommer att, realiseras så att de får en avgörande inverkan på det militära stridsfältet inom studerad tidsperiod. Avslutningsvis nämns att på lång sikt är en tänkbar utveckling av informations- och underhållningsindustrin att information förmedlas via inopererade chip till en individs hjärna. En sådan utveckling bedöms dock tidigast kunna ske efter 2030.

*Nya vapen kan utvecklas.*

<sup>108</sup> Med kritisk infrastruktur avses sådan infrastruktur samhället är beroende av för sin funktion. Elnät, tele- och bredbandsnät, viss sjukvård samt vattenförsörjning kan vara exempelvis på kritisk infrastruktur.

<sup>109</sup> HPM High Power Microwave.

<sup>110</sup> Charged Particle Beams Weapons (CPBW) eller Antimatter Particle Beams (APBS)

#### 5.6.4 Slutsatser förmågeutvecklingen – sju trender

Sju trender i förmågeutvecklingen har identifierats. Dessa trender ligger till grund för kapitel 7 och dess militärstrategiska trender. Här följer en kort beskrivning av identifierade förmågetrender och dess huvudsakliga innehåll. Rubriken i resp. trend syftar till att fånga området inom vilket trenden har uppfattats.

##### **Betydelsen av samarbeten**

Det finns och har alltid funnits en mängd olika former av samarbeten som påverkar militär förmåga. Trenden är också idag att det finns en stor vilja att söka nya samarbeten. I samarbeten försöker aktörer fördela kostnader, sprida risker samt öka utbytet av skilda erfarenheter. Det lägger grunden för dels en mer likformig syn på militär förmåga allt eftersom samarbetena blir påtagliga, reella och långsiktiga, men medför även en spridning av medel och metoder.

*Viljan att söka samarbeten är hög*

##### **Informationssamhällets utveckling**

Världen synes ”krympa”. Det gör att hot- och säkerhetsrelaterade mål, medel, metoder och händelser får en snabbare spridning i världen. Överföring av information resulterar i olika former och grader av genomslag i sociala strukturer och mänskligt beteenden. Genomslag som i en krympande värld påverkar synen på avstånd, tid och ledning. Det blir därför allt viktigare att skaffa sig tolkningsföreträde på ”sanningen” och den mediabild som uppstår kring en händelse eller ett förlopp. Utvecklingen gör att tillgång på information inte kommer upplevas vara en bristvara, snarare tvärtom. Problemet handlar mer om rätt och riktig information kan fås när den behövs. För att säkra tillgång på rätt och riktig information krävs att analys och kvalitetssäkring av information kan ske i ett allt högre tempo.

*Världen krymper*

*Rörelse i åsikter och opinionsbildning påverkar militär verksamhet.*

##### **Massförstörelsevapen och verkan med masseffekt**

Massförstörelsevapen kommer under hela tidsperioden sannolikt att fortsätta spela en viktig roll som maktmedel mellan stater och som ett terrormedel för andra aktörer. På medellång och lång sikt får andra verkansmedel med masseffekt, tillsammans med kemiska och biologiska stridsmedel, en förändrad och utökad roll som en del i förmågor som påverkar skydd och säkerhet. Militär förmåga behöver över tiden kunna anpassa verkan och skydd mot användning av massförstörelsevapen och andra verkansmedel med masseffekt. Skyddet måste om möjligt täcka förekommande

*Massförstörelsevapen och verkansmedel med masseffekt får en utökad roll.*

verkansmedel inom båda dessa kategorier dvs. massförstörelsevapen och verkan med masseffekt.

### **Fortsatt transformering av försvarsmakter**

Det pågår en ständig utveckling för att än bättre anpassa den militära förmågan mot tillgängliga resurser. I västvärlden kan idag två utvecklingsspår urskiljas. Det första spåret innebär en tydligare avvägning mellan prestanda och kvantitet. Det andra spåret innebär ett större fokus på att finna nya lösningar. En god och kontinuerlig uppfattning över tiden om vilken förmåga en eventuell motståndare kan ha och utveckla krävs för att kunna hantera såväl avvägningen mellan prestanda och kvantitet som för att optimera effekten av nya lösningar.

*En fortsatt transformering påverkar bl.a. prestanda, kvantitet och nya lösningar*

### **En samhällsresurs som används**

Militära resurser och förmågor utgör, tillsammans med övriga delar i ett samhälle, ett viktigt medel för att skydda, bevara och kontrollera olika strategiska samhällsfunktioner. De utgör vidare ett viktigt medel även vid skydd mot terrorism och kriminalitet och används i samhället vid svåra påfrestningar m.m. Allt detta kräver samordning mellan militära och andra samhällseliga förmågor och funktioner. Detta är oberoende av vilken organisatorisk lösning och gränsdragning mellan civila och militära resurser och uppgifter som råder i aktuell stat.

*Kräver samordning av den militära förmågan med andra förmågor.*

### **Människans roll**

Inom humankapitalområdet har identifierats flera påverkansfaktorer som har bärrighet mot ett långsiktigt strategiskt perspektiv.<sup>111</sup>

Att över tiden säkerställa tillräcklig mängd personal med rätt kompetens är en långsiktig utmaning för en majoritet av världens försvarsmakter. Denna utmaning finns oberoende av om rekryteringen sker genom frivillighet eller pliktssystem. Tillgång till nyckelpersonal för vissa kritiska förmågor och funktioner bedöms fortsatt påverka militära operationer och riskerar att över tiden utgöra ”critical requirement” vid planering och genomförande av militär verksamhet. Förmågan att attrahera, rekrytera och behålla personal är bl.a. förknippad med lön, övriga villkor och rådande arbetsmarknad. Men

*Personalområdet en långsiktig utmaning*

*Lön, villkor försvarsmaktens status, roll i samhället och arbetsmarknad spelar stor roll.*

<sup>111</sup> Till stöd för detta område har *Rekrytering av specialister till Försvarsmakten*, FHS PM ILM-K-2-2009, 2009-11-10. Samt *Erfarenheter av personalförsörjning...*, FHS PM ILM-K-1-2009, 2009-09-29 ” använts.

även försvarsmaktens och dess personals roll och status i samhället är av stor vikt.

Ytterligare en aspekt som påverkar personalförsörjning är den syn på förluster och mänskliga umbärande som råder i samhället. Antalet individer som har personlig erfarenhet av kris, konflikt och krig påverkar samhällets inställning. Det påverkar också vad samhället är villigt att offra, även i form av förluster och skadad personal, för att skydda sina säkerhetspolitiska intressen.

*Ovilja mot förluster och umbäranden.*

Samhällets medborgare ställer krav på såväl akutsjukvård som rehabilitering och eftervård av personal som skadats eller på annat sätt utsatts. Rehabilitering och eftervård, har därför stor påverkan på försvarsmaktens långsiktiga attraktionskraft, oavsett om den hanteras av försvarsmakten eller andra myndigheter.

*Rehabilitering och eftervård påverkar attraktionskraften.*

### **Teknikens inverkan och betydelse**

Betydelsen av teknik och teknikutveckling kommer att bestå som en viktig grund för militär förmåga. Utvecklingstakten inom olika teknikområden kommer att fortsätta variera. Vikten av att överbrygga forskning och teknikutveckling mellan olika vetenskaper och teknikområden kommer på intet sätt minska. En sådan utveckling ger nya och ökade effekter inom militär förmåga som inte alltid behöver vara förknippad med utveckling av helt nya system. USA är i all väsentlighet ledande inom teknikområdet.

## 6 Teknikutvecklingens konsekvenser

Teknikutvecklingen är en av de faktorer som påverkar långsiktig militär utveckling. Att studera detta samt att analysera dess potentiella militära konsekvenser blir därmed en naturlig del i perspektivstudien. Då perspektivstudien, under senare år, inte fokuserat på teknikutvecklingen har nu ett fördjupat arbete genomförts inom detta område. I detta kapitel beskrivs teknikutvecklingen med dess militära konsekvenser. Syftet är att ge ett bredare underlag och att dra slutsatser som grund för nästkommande års arbete inom perspektivstudierna då konsekvenser för Sverige skall vidareutvecklas.

### 6.1 Metod och källor

#### Källor

Beskrivningen av teknikutvecklingen utgår från tekniska prognoser samt andra dokument beskrivande området. I syfte att enklare kunna göra jämförelser med de av Försvarsmakten använda basförmågorna<sup>112</sup> ledning, information, verkan, rörlighet, skydd och uthållighet, har texten nedan strukturerats efter dessa. Dessutom användes framtaget underlag om internationella aktörers syn på teknikutvecklingen för att ytterligare bredda underlaget.<sup>113</sup>

*Arbetet utgår från tekniska prognoser.*

### 6.2 Allmänt om teknikutveckling - förmåga

#### Teknisk funktionalitet respektive förmåga

Funktionaliteten som nås genom teknikutveckling och dess tillämpningar bör skiljas från förmåga. Funktionalitet är en beskrivning av vad ett system kan prestera och för vilka uppgifter det kan användas. Teknikutvecklingen bidrar till ny funktionalitet, nya möjligheter att dra nytta av befintlig funktionalitet eller att reducera kostnaden för befintlig funktionalitet. Samtidigt kan tekniken sätta gränser för vilken funktionalitet som kan uppnås. Att skapa ny förmåga ur funktionalitet förutsätter att människa och teknik anpassas till varandra för att bilda en fungerande lösning. Processen att skapa förmåga är således ett samarbete mellan dem som utvecklar tekniken och de som använder den. För komplicerade system kan denna mognadsprocess vara svår och lång.

*Ny teknisk funktionalitet innebär inte automatiskt ökad förmåga.*

<sup>112</sup> *Militärstrategisk doktrin, 2002*, Försvarsmakten skr 09 833:66414, 2002-05-31, sid 129-130.

<sup>113</sup> Se bilaga 7 *Aktörers syn på teknikutvecklingen*.

### **Omsättning av större system tar lång tid**

En konsekvens av resonemangen ovan, i kombination med de stora investeringar som krävs för att byta ut större system, gör att system uppträder i stridsmiljön under lång tid. Huvuddelen av de system som kommer att finnas år 2035 är idag antingen redan i drift, under produktion eller projekterade.

*Många av "dagens system" finns kvar år 2035.*

### **Vilja och resurser att driva utvecklingen framåt**

En annan faktor som måste beaktas är vilka aktörer som har vilja och resurser att driva utvecklingen inom olika områden framåt. Västvärlden, och då främst USA, som svarar för huvuddelen av den militärtekniska utvecklingen, har idag överlägsen förmåga inom de flesta områden. Samtidigt har väststaterna i flertalet fall svårigheter att inrymma sina ambitiösa planer inom tillgängliga ekonomiska ramar. Att driva fram nya radikalt annorlunda lösningar ligger därmed inte alltid i västvärldens intresse. Däremot kan andra aktörer ha intresse av att utmana västs överlägsenhet. Dock är det få av dessa aktörer som har resurser att utmana väst militärtekniska överlägsenhet annat än inom begränsade områden.

*Vilja och resurser begränsar utvecklingen av tekniken.*

## **6.3 Kommunikation och information**

### **6.3.1 Allmänt**

#### **Kommunikation och information spelar stor roll**

Till stora delar ryms kommunikation och information inom ramen för den militära basförmågan "ledning". Utvecklingen inom kommunikation och information påverkar dock inte bara ledning utan är även en av förutsättningarna för stora delar av utvecklingen av övriga militära basförmågor. Beroendet av information och kommunikation i militära sammanhang bedöms även fortsatt öka. Internationellt drivs utvecklingen av flera aktörer inom ramen för utveckling av "Network Enabled Capabilities" (NEC).

*Kommunikation och information påverkar alla militära förmågor.*

#### **Snabb utveckling inom kommunikationsområdet även framöver**

Utvecklingen inom områdena kommunikation och information bedöms även framöver drivas framåt av en snabb civil utveckling med starka kommersiella drivkrafter. Kommunikation kommer i allt högre grad att bli beroende av rymden, men markbunden infrastruktur – ofta civil och privatägd - kommer fortfarande att vara avgörande för den totala

*Civil utveckling är ledande och går mycket snabbt.*



informations- och kommunikationsinfrastrukturen. IP-baserad<sup>114</sup> kommunikation kommer att öka även i militära sammanhang.

### 6.3.2 Påverkan på militär verksamhet

#### Påverkan på olika aktörer

Irreguljära aktörer som exempelvis terrorister och kriminella kan ofta snabbare, billigare och bättre dra nytta av civil utveckling inom kommunikation och information i jämförelse med konventionella aktörer som reguljära försvarsmakter. Därmed kan irreguljära aktörer få en fördel.

*Irreguljära aktörer kan ofta dra fördel av teknikutveckling.*

#### Påverkan på olika generationer

Förmåga att hantera kommunikation och information med tillgängliga tekniska system kommer att skilja sig mellan olika generationer och kulturer även i militära sammanhang. De yngre generationerna bedöms generellt kunna utnyttja ny tekniks potential och möjligheter bättre. Detta innebär att det inom militära organisationer delvis kan bli "generationsklyftor" där yngre, generellt på lägre organisatoriska nivåer av organisationen, kan ha bättre förståelse för möjligheterna än cheferna.

*Yngre generationer kan ofta utnyttja teknikutveckling.*

#### Påverkan på ledningsmetodik

Utvecklingen av kommunikation, information samt i viss mån sensorer och signalbehandling kommer att påverka ledningsmetodiken genom att information kan göras tillgänglig snabbare. Resultatet kan beroende på rådande ledningsfilosofi leda till antingen en ökad eller en minskad grad av direktstyrning. En effekt kopplad till denna syn på delegering och direktstyrning, som redan nu är märkbar genom pågående teknikutveckling är att den klassiska operativa ledningsnivån kommer i kläm mellan den strategiska och den taktiska ledningsnivån. Denna s.k. kompressionseffekt som blir resultatet av att den strategiska ledningsnivån har direktkontakt med den taktiska ledningsnivån medför, tillsammans med den allmänna teknikutvecklingen, att mer information måste kunna behandlas av ett begränsat antal människor i aktuell ledningsstruktur. Detta kommer att medföra behov av en förbättrad interaktion mellan människa och teknik. Informationsmängd, kompression och utveckling av tekniska stödsystem måste därmed ställas mot mänsklig förmåga att i stress och komplexa situationer ta till sig och använda information.

*Tekniken kan stödja såväl ökad som minskad direktstyrning.*

<sup>114</sup> IP-kommunikation, överföring via datornätverk baserad på internetprotokoll (IP). med överföringen uppdelad i datapaket.

### Stöd från resurser på annan plats

Kombinationen av förbättrade kommunikations- och informationssystem skapar möjlighet till rådgivning och uppföljning på distans. Detta i kombination med beslutsstödssystem gör att personal med relativt generell utbildning kan utnyttjas flexiblare och även i viss mån för uppgifter som traditionellt genomförts av specialister. Sådan s.k. teleknowledge och expertstödssystem får en betydelse för förmågan inom bl.a. underhåll, teknisk tjänst och sjukvård.

*Experter kan ge råd och stödja uppföljning från annan plats.*

### Sätten att hantera tekniken måste utvecklas

Vikten och betydelsen av informationssäkerhet ökar, inte minst för att skydda sig mot vilseledning och s.k. tillgänglighetsförlust (dvs. en aktör med avsikt hindrar en annan aktörs tillgång till information). Tekniken i sig kommer inte att ersätta behovet av analys och balans mellan storheterna skydd och verkan. Behovet av att validera information kommer i framtiden att öka, bl.a. gäller detta vikten av autentisering<sup>115</sup>, då risken för vilseledning ökar i militär förmåga och operationer. Exempelvis om tekniken i framtiden kan erbjuda verktyg för avancerad manipulering av direktsändningar av ljud och bild.

*Informationssäkerhet och tillgänglighet måste balanseras.*

### Utveckling av atomur

Förbättringar av dagens atomur som ger dem högre precision samt gör dem mindre och mer portabla kan få stor inverkan på ett antal teknikområden med stor betydelse för militär verksamhet. Tillgången till tidsangivelser med hög precision påverkar bl.a. navigeringssystem, dataöverföringskapacitet, säkerheten hos krypterade kommunikationskanaler, system för identifiering av ”vänner” och ”fiender” (s.k. Identify Friend or Foe - IFF-system), åtgärder mot störsignalering och förmågan att lokalisera motståndarens kommunikationssignaler. Utvecklingen av portabla atomur kan således avsevärt förbättra många av dagens förmågor samtidigt som det kan skapa helt nya möjligheter.

---

<sup>115</sup> Autentisering innebär förenklat att verifiera ett kommunicerande systems- eller en kommunicerande parts identitet samt att säkerställa att informationen inte ändrats på väg från avsändaren.

### 6.3.3 Påverkan på opinioner och individer

#### Teknikutveckling ger ökade möjligheter

Ovan beskrivna teknikutveckling i kombination med informationssamhällets utveckling (se avsnitt 7.2) ger ökade möjligheter att påverka individers och grupper bild av verkligheten samt attityder och värderingar. Utvecklingen med ökade möjligheter att påverka via bl.a. massmedia och Internet har pågått under något decennium och dessa möjligheter förväntas öka. Flera västlänningar (se kapitel 5) har uppmärksammat detta och anser sig behöva öka sin förmåga. I de studerade offentliga källorna uppmärksammas främst på förmåga att stå emot en motståndares försök till påverkan, men ofta berörs även förmåga att själv påverka såväl opinioner som individer.

*Behov av att såväl stå emot påverkan som att kunna påverka andra.*

#### Informationstjänst och psykologiska operationer

Verksamheten kan innefatta allt ifrån att ge saklig information till beslutsfattare, utpekade målgrupper och allmän opinion till att långsiktigt förändra verklighetsbilden, attityder och värderingar hos motståndare och opinionen i ett insatsområde. Här kan särskilt nämnas att rekrytering av frivillig personal ställer särskilda krav på såväl information till potentiella rekryter som för att informera allmänheten om verksamheten i försvaret. Traditionell informationsverksamhet och psykologiska operationer bedöms därför utvecklas och få ökad betydelse. Befintliga avgränsningar mellan dessa kan även komma att påverkas.

*Nya möjligheter för informationstjänst och psykologiska operationer.*

## 6.4 Sensorer och signalbehandling

### 6.4.1 Allmänt

#### Sensorer och signalbehandling spelar central roll

Utvecklingen av sensorer och signalbehandling är central för inhämtning och analys av underrättelser såväl som annan information, vilka i första hand ingår i den militära basförmågan information. Samtidigt har utvecklingen av sensorer och signalbehandling även stor betydelse för andra basförmågor som exempelvis verkan och skydd.

*Stor påverkan på många områden.*

#### Sensorer kontra signaturanpassning

Utvecklingen av passiva sensorer i kombination med signaturanpassade plattformar fortsätter, vilket påverkar förmågorna att se respektive att inte synas. Kampen mellan medel och motmedel fortsätter där nyare teknik-generationer har övertag gentemot äldre.

*Kampen mellan att "se" och "inte synas" kommer att fortsätta.*

### Metoder för att hantera sensordata

Utvecklingen med allt fler och bättre sensorer som kan ge mycket stora data- och informationsmängder ställer krav på att kunna fusionera data och (befintlig) information i nära realtid. Detta är nödvändigt för att inte överbelasta operatörer utan ge dem möjlighet att ägna mer tid åt analys och mindre åt insamling och strukturering av data. Fusionsteknikerna kan bl.a. användas för att sälla bland, pussla ihop (associera) samt hitta mönster i data och information. Den kanske främsta tillämpningen av informationsfusion finns inom situations- och hotanalys. Där används den för att tidigt kunna identifiera hotande objekt och beteenden och därmed ge möjlighet att hantera dem.

*Metoderna för att hantera sensordata måste vidareutvecklas.*

### Integration av sensorer

Teknikutvecklingen kopplad till sensorer kännetecknas allmänt av ett högt tempo. Det finns även en trend mot ökad integration mellan olika typer av sensorer samt mellan sensorer och signalbehandlingssystem. Utvecklingen av nya system av sensorer och signalbehandling kan även dra nytta av civil utveckling med COTS<sup>116</sup>-komponenter. Efterhand minskar såväl kostnader som storlek och energiåtgång för sensorerna och signalbehandlingssystemen. Detta skapar förutsättningar att efterhand utrusta allt fler system med mer sensorer.

*Allt fler system kommer att ha ingående sensorer.*

## 6.4.2 Typer av sensorer

### Civila marknadens sensorer

Den civila kommersiella marknaden för sensorer för olika ändamål inkluderande fotografering, övervakningssystem m.m. utvecklas och relativt enkla och billiga system blir tillgängliga. Även aktörer med begränsade resurser kan därmed få tillgång till system som kan ge förhållandevis god effekt.

*Även enkla billiga sensorer kan ge god effekt.*

### Tekniska sensorer och mänskliga källor

Vid högre konfliktnivåer läggs idag större vikt vid tekniska sensorer än vid lägre konfliktnivåer. Teknikbaserad inhämtning av information kan dock inte ersätta personbaserad sådan som kan ge information om människors åsikter, avsikter och drivkrafter. Här bör vidare beaktas att även personbaserad inhämtning av information kan ge stora mängder data som måste bearbetas.

*Tekniska sensorer och mänskliga källor kompletterar varandra.*

---

<sup>116</sup> Commercial Of The Shelf ~ ”kommersiella civila hyllvaror”

### Rymdbaserade sensorer

Intresset för data från rymdbaserade sensorer ökar. Trots att tillgången till infrastruktur för uppskjutning av sensorer och andra system till rymden förblir begränsad minskar kostnaden generellt för att placera system i rymden. De minskade kostnaderna vid uppskjutning är starkt kopplade till den minskande storleken hos satelliterna, vilken i sin tur beror på miniatyrisering av elektronik och sensorer. Även stordriftsfördelar och kostnadsdelning till följd av ökande civil användning av rymden och sannolikt ökade internationella samarbeten avseende rymdarenan kommer att minska kostnaderna. Det ökande samarbetet är något man redan ser tecken på inom t.ex. Europa.

*Rymdbaserade system kommer att utnyttjas alltmer.*

## 6.5 Vapensystem – verkan

Detta avsnitt behandlar vapensystem med ingående sensorer och ammunition, förenklat kommer de sammantaget att benämnas ”vapen”.

### 6.5.1 Allmänt

#### Vapen kontra konflikttyper

Utvecklingen av vapen kommer att påverkas av vilka konflikt- och aktörstyper som i framtiden blir dominerande. Konventionella vapen fortsätter vara dominerande framförallt i högre konfliktnivåer, medan s.k. ”icke-dödande vapen”<sup>117</sup> och enklare, ibland improviserade, vapen fortsätter vara viktiga i lägre konfliktnivåer.

*Delvis olika vapen utvecklas för olika konflikttyper.*

#### Vapen hos olika aktörstyper

Icke-dödande vapen kommer framförallt att utvecklas och utnyttjas av en konflikts mer kvalificerade aktörer i situationer där bruk av konventionella vapen inte är befogat med tanke på proportionalitetsprincipen eller där ett sådant bruk kan vara kontraproduktivt med tanke på allmän opinion i hemlandet eller i insatsområdet. De enklare och improviserade vapnen, som ofta till del kommer att utnyttja befintlig civil teknik, kommer framförallt att spela stor roll för mer resurssvaga aktörer som irreguljära styrkor. För att kompensera sin underlägsenhet avseende konventionell militär förmåga anpassar resurssvaga aktörer sin taktik med tillgängliga resurser och

*Irreguljära aktörer utnyttjar enklare och improviserade vapen.*

---

<sup>117</sup> Vapen konstruerade med syfte att oskadliggöra motståndare utan att döda dem. Dock kan inte garantier ges att de inte kan medföra dödsfall vid olyckliga omständigheter

teknik. Detta kan medföra att den resurssvagare parten i en konflikt uppfattas som mer anpassningsbar och innovativ än resursmässigt starkare motståndare.

### **6.5.2 Dagens vapensystem**

#### **Konventionella vapen**

Idag befintliga typer av konventionella vapen och vapensystem bedöms inte ersättas av väsenskiilt annorlunda system. Det innebär dock inte att utvecklingen av konventionella vapen avstannar. Trenden med att ökad mängd sensorer, kommunikation och styrning integreras i vapen fortsätter och kommer att bidra till en kontinuerlig vidareutveckling av vapen med kortare tid från målupptäckt tills bekämpning, längre räckvidder, större bredd i verkanssätt och ökad precisionen. Detta ger möjligheter att skraddarsy verkan efter situationens behov och minska risken för vådabekämpning. Denna utveckling stöder sig såväl på utvecklingen av plattformar, utskjutningsanordningar och ammunition som sensorer och signalbehandling, d.v.s. den synergi som uppstår genom att tillvarata utveckling inom flera teknikområden.

*Konventionella vapen fortsätter användas och utvecklas.*

#### **Eldrörsammunition**

I takt med att eldrörsavlossad ammunition tillförs mer elektronik, fler sensorer samt framdrivningssystem blir gränsen mellan denna ammunition och robotar mindre tydlig. Detta möjliggörs bl.a. av fortsatt miniatyrisering av elektronikkomponenter, sensorer och strömkällor. Utvecklingen av ammunition kan även medföra logistiska fördelar, främst mindre transportvolym, genom mindre ammunitionsåtgång då träffsannolikheten ökar, och utveckling sker av lättare material, effektivare explosivämnen samt hylslös ammunition.

*"Smartare" efterhand som mer elektronik och sensorer tillförs.*

#### **Beväpnade obemannade farkoster**

Obemannade rörliga plattformar kommer i ökad utsträckning att förses med vapen. Dock bedöms teknikutvecklingen inte innebära att mänskliga beslut om eldgivning ersätts av automatiserade system före år 2035. Obemannade farkoster väntas därför fortsätta vara plattformar för vapen, sensorer m.m., men inte utvecklas mot autonoma självständigt agerande vapensystem utan mänsklig kontroll under perioden. Nyansskillnader i denna bedömda utveckling kan dock förekomma där graden av "autonomitet" varierar mellan mark-, sjö- och luftarenan.

*Mer autonoma, men eldgivning står under mänsklig kontroll.*

### **Kemiska, biologiska, radiologiska och nukleära vapen (CBRN)**

Den tekniska utvecklingen inkluderande bio- och medicinteknik kommer att ge möjligheter att utveckla nya CBRN-vapen. Förutom att teknologi sprids och därmed kan bli tillgänglig för fler aktörer kan nya stridsmedel komma att utvecklas. Bl.a. har diskuterats huruvida elektromagnetsiska puls-vapen baserade på kärnexplosioner i rymden, kan komma att utvecklas. Om detta kan ske innan år 2035 är dock mycket osäkert.

*CBRN kan spridas till fler aktörer och nya vapen kan utvecklas.*

### **Vapen på informationsarenan**

Utvecklingen av vapen på informationsarenan fortgår med oförändrad intensitet. Detta innebär en ökande möjlighet att påverka såväl tekniska informationssystem, exempelvis genom s.k. IT-angrepp, som grupper och individer, exempelvis genom s.k. psykologiska operationer. Vapen på informationsarenan kommer inte att ersätta befintliga vapen utan snarare komplettera dem. Vapen på informationsarenan kan användas i kombination med andra vapen, och då främst ha en förstärkande effekt, eller användas enskilt exempelvis för IT-angrepp eller för att påverka befolkning i andra länder i fredstid.

*Vapen mot tekniska informationssystem och PSYOPS utvecklas.*

### **6.5.3 Potentiella nya verkansformer**

#### **High Power Microwave (HPM)**

High power microwave (HPM) är ett sätt att använda elektromagnetiska mikrovågor för att störa ut eller förstöra elektronik. HPM-vapen började diskuteras under 1990-talet. Många gjorde då bedömningen att de snabbt skulle utvecklas till fungerande vapen och få stor betydelse i stridsmiljön. Hittills har dock utvecklingen gått långsamt, ett antal tekniska problem kvarstår och det är osäkert om någon större aktör har viljan att satsa resurser på att utveckla och driftsätta HPM-vapen. Det är därför oklart vilken roll HPM-teknik, omsatt i vapen, kommer att få på den militära förmågan fram till år 2035. Mycket tyder på att den reella utvecklingen och betydelsen för militär förmåga blir marginell. Samtidigt kan konstateras att det är kostnadsdrivande att skydda utrustning mot HPM. Skyddet mot HPM måste därför balanseras mot reella och operativa hot.

*Det är tveksamt om HPM-vapen kommer att utvecklas.*

### **Laservapen**

De grundläggande motiven för utvecklingen av laservapen, som t.ex. precision och snabbhet, har varit kända under lång tid. Däremot har takten i teknikutvecklingen inom området hittills bedömts för optimistiskt. Laservapen kan potentiellt verka bl.a. genom att sensorer bländas eller

*Det är tveksamt om laservapen kommer att utvecklas.*

förstörs eller genom strukturförstörande påverkan på vissa typer av mål. Laser kan även användas för defensiva uppgifter som t.ex. skydd mot UAV-burna<sup>118</sup> sensorer, bländning av krypskyttar eller för att röja IED:er<sup>119</sup> och OXA<sup>120</sup>. Teknikutveckling för offensiva uppgifter sker då förmågan att med laserns precision rikta verkan och därigenom minska risken för oavsiktlig bekämpning eller minska skada kan vara särskilt viktig. Eventuellt kan flygburna laservapen få strategisk betydelse genom att kunna verka mot interkontinentala missiler i uppskjutningsfasen. USA är ledande inom området.

## 6.6 Soldatsystem

### Soldatsystem, ett integrerat materielsystem

Soldatsystem är förenklat ett integrerat materielsystem för enskilda personer att användas i dennes eller gruppens strid. Soldatsystemen kan exempelvis innehålla sensorer, kommunikationsutrustning, vapen, skyddsutrustning, samt informations- och beslutsstödssystem.

### Fördelar som kan nås

Tekniken kommer att innebära att soldater i tekniskt avancerade försvarsmakter kommer att få en ökad förmåga. Med tanke på viktbegränsningar, kostnader och krav på användaren kan dock utrustningen komma att fördelas inom grupper snarare än att varje individ utrustas. Mycket av den ökade förmågan kan därför i första hand uppkomma hos grupper snarare än hos enskilda individer. Genom teknikutvecklingen kan förmågor och funktioner omfördelas mellan soldater och fordon och mellan olika förband. Beskriven omfördelningen kan t.ex. användas för att avlasta soldater eller för att ge dem en mindre aggressiv framtoning. Det senare kan underlätta interaktion med människor i ett insatsområde.

*Soldater kan avlastas eller ges en mindre aggressiv framtoning.*

Tekniskt stöd kan även underlätta interaktion med människor med främmande språk och kultur, t.ex. hjälpmedel för översättning – röstigenkänning som samtidigt översätter tal till ett språk soldaten kan förstå. Det bör dock betonas att när det gäller mänsklig interaktion kan sådana hjälpmedel aldrig konkurrera med motiverade soldater med språkkunskaper,

---

<sup>118</sup> UAV Unmanned Aerial Vehicles – obemannade flygande farkoster.

<sup>119</sup> IED Improvised Explosive Device, t.ex. vägbomber.

<sup>120</sup> OXA OeXploderad Ammunition.



kännedom om kultur och historia kring insatsområdet och goda sociala färdigheter. Tekniken kan dock bidra till att stötta soldater som t.ex. saknar språkkunskaper.

### Utveckling av komponenter och delsystem

Många av de komponenter, i form av t.ex. elektronik, sensorer, strömförsörjning, skydd mm, som soldatsystem kan baseras på finns redan idag. Dock är dagens teknik ofta dyr, energikrävande och tung eller på annat sätt svåränvänd. Tyngdpunkten i teknikutvecklingen ligger därför på att göra rätt avvägningar mellan funktion och användarvänlighet samt kring integrationen av delkomponenter. Utvecklingen som sker är kopplad till ökad ergonomi i systemen som helhet och särskilt till ökad användarvänlighet för att hantera kommunikation, information och sensordata. Strömförsörjning står idag för en stor del av systemens vikt. Teknikutvecklingen mot system med minskat strömförsörjningsbehov och effektivare strömkällor minskar detta problem.

*Lättare, energisnålare mer lättanvända och ergonomiska system.*

## 6.7 Flygplan, fartyg och fordonssystem

### Allmän utveckling

Dagens flygplan, fartyg och dominerande fordonssystem som stridsvagnar och stridsfordon, härefter benämnt ”plattformar”, har i olika former funnits en längre tid. Flygplan, stridsvagnar och ubåtar användes redan under första världskriget, medan ytstridsfartyg i olika former har funnits betydligt längre. I vissa avseenden är därför dessa plattformar ”mogna produkter”. Typiskt för mogna produkter är att dess livstid förlängs och fokus efterhand flyttas från prestanda till att balansera prestanda med ekonomi. Därmed är det naturligt att omsättningstakten på större bemannade plattformar har minskat. Samtidigt pågår utveckling avseende flera av dess ingående delsystem, exempelvis sensorer och informationssystem. Då det blir allt vanligare att delsystemen baseras på s.k. COTS, dvs kommersiella civila hyllvaror, bedöms omsättningstakten öka för att följa den civila utvecklingen.

*Ökande livslängd för system, men täta byten av delsystem.*

### Obemannade farkoster

Efterhand har krav på att minska den direkta risken för människor ökat. Detta är en central drivkraft för utvecklande av obemannade farkoster. I ett historiskt sammanhang kan ”obemannade farkoster” ses som relativt nya produkter som ännu inte nått mognad och därför fortfarande har relativt kort livslängd. Obemannade farkoster kan förses med såväl sensorer,

*Obemannade farkosters roll ökar efterhand.*

kommunikationssystem som vapen. Många funktioner automatiseras efterhand, men det bedöms dock fortsätta vara människor som fattar beslut om vapeninsatser. Utvecklingen av obemannade farkoster, i synnerhet flygande sådana, bromsas av exempelvis regelverk för luftfarkoster. Om och när dessa hinder övervinns utan stora kostnader kan obemannade farkoster få en större roll. Detta innebär även att större hänsyn måste tas till såväl användande av, som skydd mot obemannade farkoster, vilket på sikt kan förändra synen på stridsmiljön.

### **Diesel kommer att vara dominerande drivmedel**

Diesel, bensin och flygfoto-gen (eventuellt även syntetiskt framställt) kommer under perioden vara förhärskande drivmedel för plattformar. På lång sikt kan förnybara drivmedel komma att få genombrott på bred front, men genombrottet kommer i Europa innan det kommer i huvuddelen av de potentiella insatsområdena.<sup>121</sup>

## **6.8 Skyddssystem**

### **6.8.1 Allmänt**

#### **Skydd kontra verkan och rörlighet**

Kraven på att minska den direkta risken för människor har de senaste decennierna ökat. Rent generellt har därför betydelsen av skydd i vid bemärkelse ökat relativt andra faktorer som verkan och rörlighet. Detta driver på utvecklingen av såväl utrustning som stridsteknik och taktik. Utöver balans mellan olika skyddsfaktorer som fysiskt skydd, fart och signaturanpassning måste avvägningar även göras mot förbandens rörlighet och verkansförmåga. Förmåga att verka före motståndaren är ofta det bästa skyddet, dock kan konfliktens karaktär förhindra detta.

*Betydelsen av skydd har ökat.*

#### **Ett brett spektrum av hot**

Risken ett hot utgör beror både på sannolikheten för att det inträffar och dess potentiella konsekvenser. Det kan vara svårt och mycket dyrbart att skydda mot alla möjliga hot, det är därför viktigt att identifiera åtgärder som ger skydd mot ett brett spektrum av hot samtidigt. Hot med mycket låg sannolikhet men allvarliga konsekvenser är ett särskilt problem.

*Skydd mot ett brett spektrum av hot medför stora kostnader.*

---

<sup>121</sup> FM Studie Förnybara drivmedel, HKV 21 120:707460, 2007-12-20.

### Medel och motmedel

En fördel som kan skapas genom användande av ny teknik är i regel tidsbegränsade eftersom motståndaren utvecklar motmedel eller anpassar sin taktik. Exempelvis kan effektiva skydd av en kategori av objekt resultera i att angrepp istället riktas mot enklare måltavlor.

*Nyare har övertag i kampen mellan medel och motmedel.*

### Typer av skydd

Passiva och reaktiva skyddssystem väntas utgöra de viktigaste komponenterna i ballistiskt skydd i framtiden. Till dessa kan aktiva skyddssystem utgöra ett värdefullt komplement. Samtidigt utvecklas teknik för signaturanpassning mot bl.a. sensorer som verkar i IR, radar och synliga våglängderna samt mot akustiska sensorer.

*Passiva, reaktiva och aktiva skydd samt signaturanpassning viktiga komponenter.*

### 6.8.2 Skydd mot olika hot Anpassning efter hotbild och konfliktnivå

Skyddssystem kommer att behöva anpassa sig till en bred flora av konflikttyper och metoder. I framförallt lägre konfliktnivåer med irreguljära motståndare spelar skydd mot enkla vapen och s.k. improviserade vapen stor roll. I dessa konflikter är det vanligt att insatsregler innebär att man inte får vara den första att öppna eld men att eldgivning får besvaras. Detta innebär en större risk för att bli träffad innan motståndaren kan oskadliggöras. Det är även vanligt att det taktiska uppträdandet innehåller att påverka genom en öppen påtaglig närvaro, därmed har exempelvis signaturanpassning begränsad betydelse. I högre konfliktnivåer är skydd mot kvalificerade vapensystem mer dominerande, vilket innebär ökande möjligheter att skydda sig genom att oskadliggöra motståndaren innan man själv utsätts för beskjutning eller att skydda sig exempelvis genom signaturanpassning. Utvecklingen går därför mot bredare skyddsportföljer för att svara upp mot ett brett spektrum av hot samtidigt som skyddssystemens modularitet ökas för att medge anpassning efter aktuell hotbild.

*Skyddssystem måste kunna anpassas efter aktuell hotbild.*

### Skydd på informationsarenan

Utvidgningen av krigföring till Internet är en naturlig och logisk utveckling till följd av sökandet efter nya sätt att verka, inhämta underrättelser och bedriva psykologiska operationer (Psyops). Det kan vara mycket svårt att identifiera vem eller vilka som ligger bakom ett nätverksangrepp eller intrång. Därmed kan även svar på ett sådant angrepp försvåras. Säkerhets- och skyddssystemen på informationsarenan måste i högre grad än idag

*Informationsarenans betydelse medför att dess skydd utvecklas.*

balanseras mot användbarhet. Säkerhetsansvariga behöver också i högre grad beakta vilken redundans som kan uppnås genom vald IT-struktur och valda metoder. Exempelvis är militär kommunikation över internet i de flesta fall beroende av civil infrastruktur, såväl statlig som privat. I ett internationellt perspektiv anses ofta kontroll över denna infrastruktur vara ett samhällsintresse. Det är alltså av stor militär betydelse vilka lösningar som skapas för samhällets kommunikationsinfrastruktur.

### **Skydd och ryddbaserade system**

Ett efterhand ökande utnyttjande av satelliter som bärare för bl.a. sensorer, kommunikations- och navigeringssystem innebär att ökande hänsyn måste tas till rymdarenan. Det gäller såväl risken att eget utnyttjande av ryddbaserade system hindras, som att känslig verksamhet inom mark-, sjö- eller luftarenan observeras från rymden. Ökat antal satelliter, såväl militära som civila, innebär även en ökad risk för kollisioner mellan dessa. Därför utvecklas förmågan att spåra satelliter (och satellitskrot) med optisk utrustning eller radar.

*Skydd såväl för som mot ryddbaserade system kommer att öka.*

### **Skydd av civila komponenter**

Den civila teknikutvecklingen är i många avseende ledande och civila delsystem och komponenter, s.k. COTS<sup>122</sup>, används alltmer i militära system. Ett exempelvis på detta är att den militära sjukvården är beroende av civil medicinsk utrustning. Civil utrustning är generellt sett inte konstruerad utifrån militära krav på redundans och att kunna verka i olika miljöer och under olika förhållanden samt att kunna stå emot fientlig påverkan. Användande av civil utrustning är dock en förutsättning för att kunna vidmakthålla rimlig förmåga inom givna ekonomiska ramar, men innebär samtidigt att nya sårbarheter uppstår i de militära systemen.

*Användning av civila delsystem kan medföra nya sårbarheter.*

## **6.8.3 Skydd mot kemiska, biologiska, radioaktiva och nukleära medel**

### **Hot från CBRN förändras**

Inom ramen för avsnittet om vapen ovan, uppmärksammas risken för ökad spridning av CBRN-vapen och risken för att nya sådana vapen utvecklas. Skydd mot CBRN fortsätter därför att vara viktigt. I vissa sammanhang vidgas även begreppet till CBRN(I) i syfte att även inkludera skydd mot "Industrial Hazards". Samhället och militära förband kan till stora delar

*Risk för spridning av CBRN-vapen till nya aktörer.*

---

<sup>122</sup> COTS Commercial of the Shelf

utsättas för likartade typer av CBRN-attacker eller -incidenter. För att hantera dessa hot och risker bör militära och civila resurser vara samordnade. Detta kommer att medföra en fortsatt utveckling av skydds-, övervaknings- och andra slags system på marken, till sjöss och i luften.

### **Materiel och metoder för skydd mot CBRN**

Metoder och utrustning för detektion och monitorering utgör basen för skydd mot CBRN. Utvecklingen inom detta område möjliggörs av bl.a. minskande storlek hos sensorer som kan upptäcka CBRN och utveckling av analysenheter som kan beräkna och prognostisera hot och risker. Civil teknikutveckling kan bidra till att ta fram relativt billiga små detektorer/sensorer. Dock krävs sannolikt även fortsättningsvis anpassning till särskilda militära behov. För att minska risker för människor kan detektering i ökad utsträckning genomföras med hjälp av obemannade farkoster och genom detektering på distans.

*Sensorer och analyshjälpmedel mot CBRN vidareutvecklas.*

Förmågan att verka i och kring kontaminerade miljöer förbättras genom ny utrustning och sensorer, vilket kan förändra stridsteknik och taktik.

*Förmåga att verka nära kontaminerad miljö ökar.*

## **6.9 Uthållighet**

### **6.9.1 Allmänt**

#### **Effektivisering med civila metoder och medel**

Civila kommersiella metoder och medel används i ökande utsträckning även i militär logistik. Exempelvis kommer teknikutvecklingen för automatisk datafångst (RFID mm) att ge möjlighet till bättre datakvalitet, minskad tid för indatering samt snabbare (mer aktuell) information om tillgångarnas lokalisering och status. Sammantaget kan tillvaratagande av civil kommersiell teknik medge såväl ökad effektivitet som att system- och transportsäkerhet ökar.

*Kommersiella metoder och medel utnyttjas för att ge ökad effektivitet.*

#### **Moduluppbyggda system och civila komponenter**

Utvecklingen av moduluppbyggdhet inom bl.a. skyddssystem medför att det kan bli enklare att ersätta komponenter vid behov. Samtidigt ställer detta större krav på informations- och konfigurationshantering. Övergången till COTS ställer särskilda krav på bl.a. integreringen av dessa system samt på hanteringen av komponenter som har en högre omsättningstakt än systemen de ska integreras i. Detta kan leda till att det ställs ökade krav på kompetens och förmåga för bl.a. inköp.

*Moduluppbyggnad och civila komponenter innebär utmaningar.*

### Metoder att hantera avancerade system

Avancerade system kommer i högre utsträckning innehålla inbyggda system för övervakning, självdiagnostik, planering av underhåll, lagring av underhållshistorik mm. Detta underlättar den tekniska tjänsten och ger möjligheter till fjärrhjälp, självreparerande system etcetera, samt kommer att påverka framtida kompetensbehov. För att utnyttja de inbyggda uppföljningssystemens potential behöver gränssnitt skapas mot centrala verksamhets- och resursledningssystem. En standardisering inom området behövs för att minska kostnaderna för att skapa nya gränssnitt.

*Nya metoder utvecklas för underhåll av avancerade system.*

### Samarbeten med andra aktörer

Militära lager minskar samtidigt som beroende av direktleveranser från civila leverantörer samt olika former av OPS-lösningar<sup>123</sup> ökar. En annan trend är att fler försvarsmakter utnyttjar samma civila leverantörer för förnödenheter. Å ena sidan innebär det möjlighet till kostnadsreduceringar, å andra sidan kan det innebära ökade känsligheter i systemen. Om flera kunder, olika försvarsmakter, samtidigt behöver öka sin aktivitet, exempelvis i samband med en större insats, finns risk att leverantörernas kapacitet inte räcker till. Risk finns att en "liten" försvarsmakt i en sådan situation kan få lägre prioritet av leverantörerna. I viss mån kan denna känslighet kompenseras genom samarbete mellan olika länder. Det finns därmed ett behov av en fortsatt utveckling av gemensamma standarder och gemensamma gränssnitt mellan olika aktörer inom logistik. Standardiserade informationstjänster kommer att underlätta utbyte av logistikinformation med andra nationer och civila aktörer. Detta ger möjlighet till flexibla logistklösningar med flera delaktiga aktörer, samt att aktörer på ett enklare sätt kan läggas till och tas bort.

*Samarbete kan öka effektivitet men också sårbarhet.*

## 6.9.2 Utveckling inom sjukvård och medicinteknik

Medicinteknisk utveckling med forskning inom humanområden bedöms få en ökad inverkan på och betydelse för den militära förmågan.

### Militär och civil sjukvård

Militär sjukvård blir allt mer beroende av civil utrustning och civila behandlingsresurser. Utvecklingen drivs från militär sida på av krav på bättre omhändertagande av personalen samt av att standarden på den

*Sjukvårdens beroende av civil utrustning medför sårbarheter.*

---

<sup>123</sup> OPS Offentlig privat samverkan.

militära sjukvården skall närma sig den civila sjukvårdens. Brister i denna förmåga har fått, och kommer även fortsättningsvis att kunna få, strategiska effekter och konsekvenser, då stödet för en insats delvis kan vara beroende av att skadad personal omhändertas på ett bra sätt. Främst torde detta gälla för aktörer vars vitala intressen inte står på spel.

### **Specialist- och expertstöd**

Specialist- och expertstöd kan i högre utsträckning ges på distans (se även avsnitt 6.3). Sjukvårdspersonal kan därmed potentiellt lösa vissa uppgifter som tidigare lösts av specialister, och på så sätt få större flexibilitet.

*Specialist- och expertstöd förbättrar sjukvården.*

### **Sensorer kan bäras av personalen**

Inom ramen för civil sjukvård utvecklas system med sensorer som följer upp patienters hälsotillstånd. Sensorerna bärs i, på eller i nära anslutning till kroppen och förmedlar data till system som lagrar informationen för analyser samt automatiskt larmar om patientens hälsotillstånd närmar sig kritiska nivåer. Sensorerna kan vidare ge vissa data som puls, blodtryck mm. Denna typ av utrustning skulle kunna användas för att snabbare få överblick över aktuellt skadefall samt bättre möjligheter att lokalisera och omhänderta skadade. Här kan tilläggas att utveckling även sker av bl.a. produkter för att hämma blodflöde och modellering av skadeförlopp.

*Personliga sensorer kan underlätta omhändertagande av skadade.*

### **Stridsvärde och hälsotillstånd**

Med personliga sensorer kan även personalens stridsvärde följas upp. Funktioner kommer sannolikt även att utvecklas för att prognostisera hur stridsvärdet utvecklas beroende på hur personalen används. Detta innebär en möjlighet att utnyttja personalen mer effektivt. Den diskuterade utvecklingen bygger såväl på att sensorer och kommunikationssystem blir mindre, lättare, billigare och mindre energikrävande som på en efterhand ökande acceptans bland individer att låta sig övervakas av denna typ av system.

*Stridsvärde och hälsotillstånd kan följas upp.*

## **6.10 Simulatorer och utbildning**

### **Användande av simulatorer**

Teknikutvecklingen kommer att fortsätta förbättra möjligheten till modellering och simulering av företeelser och förlopp. Med hjälp av simulatorer kan vissa typer av moment tränas som är svåra att träna i verkligheten. I många fall är också kostnaderna för att träna i simulatorer

*Användande av simulatorer i utbildning kommer att öka.*

avsevärt lägre än om personal skulle tränas i verkligheten. Simulatorer har därmed både kvalitets- och kostnadseffekter att beakta.

### Stöd för olika verksamheter

Simulering kommer på sikt att användas alltmer i operativ verksamhet, t.ex. för att på plats i insatsområdet stödja planering eller för att simulera riskområden och skaderisker i ett insatsområde. Tekniker för "mixed reality", d.v.s. att kombinera användarens verklighet och datorlagrad informationen kommer att vidareutvecklas. "Mixed reality" är särskilt intressant där användaren kan lotsas genom ett interaktivt förlopp med hjälp av handfasta instruktioner. Detta kan exempelvis utnyttjas för teknisk tjänst.

*Stöd ges till såväl utbildning som skarp verksamhet.*

### Användarvänlighet

I civil produktutveckling är användarvänlighet ofta ett högt prioriterat krav. Utvecklingen inom bl.a. beteendevetenskap i kombination med teknisk utveckling medger att system kan konstrueras mer användarvänliga. Därmed kan kraven på den enskilde för att handha systemen i viss utsträckning minska. Samtidigt kvarstår behov av förståelse för hur de olika systemen utnyttjas i olika situationer och tillsammans. Vidare kan kraven på att kunna tolka och använda tillgänglig information öka.

*Mer användarvänlig utrustning men miljön är komplex.*

## 6.11 Slutsatser och fortsatt arbete

Slutsatserna från teknikutvecklingen är i linje med de internationella jämförelser som redovisats i kapitel 5 samt i underbilaga 7.

### Tekniska möjligheter respektive operativ förmåga

Inledningsvis måste erinras om att det som är "tekniskt möjligt" inte alltid omvandlas till militär förmåga. Detta kan ha flera olika orsaker där såväl kostnader, prioritering mellan olika operativa behov och enstaka aktörers agerande kan ha stor påverkan.

*Allt som är "tekniskt möjligt" kommer inte att ske.*

### Att utnyttja pågående utveckling

Att bedriva tekniska utvecklingen eller att ta fram militäranpassade lösningar är kostsamt. Försvarsmakten kan därför inte själv delta i eller detaljerat följa all relevant teknisk utveckling. Därför ställs krav på att:

- Ta tillvara civil utveckling.
- Ta tillvara internationell militär utveckling som sker inom exempelvis EDA och att kunna få del av utveckling som sker i exempelvis USA.

*Förmåga att dra nytta av "andras utveckling" är viktigt.*



### **Aktörs- och konflikttyper**

Olika aktörers- och konflikttyper ställer delvis olika krav på teknisk utveckling och materielsystem. Vidare kan teknisk utveckling i vissa avseenden ge irreguljära aktörer fördelar gentemot konventionella motståndare. Detta måste analyseras vidare.

*Teknikutvecklingens konsekvenser för olika aktörs- och konflikttyper behöver beaktas.*

### **Omsättning av system**

Internationellt tenderar omsättningstakten för större stridsflyg-, fordons- och fartygssystem att minska och få nya större projekt har påbörjats det senaste decenniet. Däremot fortsätter delsystem att ha en relativt hög eller till och med ökande omsättningstakt. Detta är i linje med att den tekniska utvecklingen är särskilt snabb avseende informations- och kommunikationssystem samt sensorer. Detta måste beaktas i Försvarens fortsatta materielförsörjning.

*Materielförsörjning med ökat fokus på delsystem.*

### **Delområden av särskild betydelse**

Teknikutvecklingen ger nya eller ökade möjligheter för militär förmåga. Dagens befintliga plattformar, oavsett storlek och komplexitet, bedöms i huvudsak ha en roll även om 20 år. Plattformars roll och betydelse i stridsrummet kan dock beroende på taktik- och teknikutvecklingen i kombination med aktuell konflikttyp komma justeras utifrån dagens behov av prestanda och kvantitet. Försvarens måste därför i ökad utsträckning bl.a. beakta:

*Rymden, informationsarenan, obemannade farkoster, skydd mot CBR, missilförsvar måste i ökad utsträckning beaktas.*

- Rymden, där nyttjande av satellitbaserade system för exempelvis kommunikation och underrättelser kommer att öka.
- Informationsarenan där:
  - Skyddet av informationssystem blir än viktigare.
  - Påverkan på opinioner via media fortsätter öka.
  - Där val av samarbete kommer att få stor påverkan på såväl militär förmåga i stort som på interoperabilitet.
- Obemannade farkoster och system vilka blir alltmer betydelsefulla i militär verksamhet.
- Skydd mot CBRN inklusive utvecklingen av missilförsvar.

## **7 Det militärstrategiska utfallsrummet**

Årets perspektivstudierapport redovisar en bred analys av olika områden som alla har stor betydelse för hur försvaret kan komma att behöva inriktas och utvecklas. Tillsammans skapar dessa områden, den miljö som det framtida försvaret ska kunna verka i. Mer specifikt utformas denna miljö av tydliga militärstrategiska trender som har kunnat identifieras vid en syntes av gjord omvärldsanalys och analys av militärstrategisk utveckling. Vi har valt att benämna denna förändrade miljö för försvaret – det militärstrategiska utfallsrummet.

### **7.1 Sammanfattande slutsatser**

Den omvärldsanalys och den analys av militärstrategisk utveckling som låg till grund för den gällande försvarspolitiska inriktningen bedöms i stort vara giltig även på längre sikt. Dagens utmaningar och hot är i många avseenden regionala eller globala till sin karaktär. En enskild stat av Sveriges storlek kommer att ha svårt att hantera dessa på egen hand.

Regionala och globala utmaningar och hot fortsätter att orsaka kriser och konflikter över hela konfliktskalan. Utvecklingen mot en mångfacetterad insatsmiljö med såväl konventionella som okonventionella hot samt reguljära och irreguljära aktörer bedöms fortsätta. För att hävda Sveriges suveränitet och värna svenska intressen behöver Sverige en kvalificerad och relativt bred militär förmåga för att kunna verka över hela skalan från lågintensiva till högintensiva konflikter. Det innebär också ett fortsatt ökat behov av väl fungerande samordning, samarbete och samverkan mellan militära och civila resurser.

Utvecklingen inom närområdet är av stor betydelse för Sverige, Norden och övriga Europa. Framtida konsekvenser av klimatförändringar, energiförsörjning, samarbete, utvecklingen i Ryssland och den säkerhetspolitiska utvecklingen i regionen är svåra att förutsäga och behöver studeras vidare.

Transformerering av det kalla krigets stora militära styrkor till mindre mer flexibla och användbara enheter är en trend som består i västvärlden. Den transformeringsfas som Försvarmakten nu genomför syftar till att skapa bättre förutsättningar, att möta framtidens potentiella utmaningar och hot. Inte minst personalförsörjningssystemet genomgår omfattande förändringar

genom att ett frivilligbaserat personalförsörjningssystem införs. Anställningsformerna ändras vilket kan innebära förändringar inom många områden avseende t.ex. lag och andra författningsändringar samt förutsättningarna för folkförankring. Att säkerställa Försvarens attraktionskraft är en avgörande faktor för att över tiden kunna rekrytera frivillig personal. Sammantaget innebär personalförsörjningssystemet att flera myndigheter, inklusive Försvarensmakten men även övriga samhället kommer att påverkas. Ett exempel på det sistnämnda blir olika arbetsgivares syn på en anställds tjänstgöring inom Försvarensmakten

De förmågor som Försvarensmakten idag har fortsätter att vara betydelsefulla. Samtidigt ökar betydelsen i omvärlden avseende områden där Försvarensmakten idag har begränsad förmåga, exempelvis förmågan till kommunikation och spaning med hjälp av rymdbaserade system, informationsarenan samt skydd mot verkansmedel med masseffekt.

Strategiska samarbeten, förmåga att även kunna hantera irreguljära motståndare, civil-militär samordning, samarbete och samverkan, omsättning av plattformar och system samt ekonomiska förutsättningar är viktiga drivkrafter i den fortsatta transformeringen av Försvarensmakten för att möta framtida strategiska utmaningar och hot. Strategiska och operativa samarbeten får en än större betydelse för möjligheterna till framgångsrik krishantering.

## 7.2 Militärstrategiska trender

### De sex militärstrategiska trenderna

En viktig grund för den fortsatta perspektivstudien är den generella utvecklingen i omvärlden. Därför har dominerande internationella militärstrategiska trender mot bakgrund av främst den förmågeutveckling som identifierats i kapitel 5. I denna rapport pekas endast översiktligt på konsekvenser för Försvarensmakten, detta kommer att analyseras närmare i kommande års arbete. Trenderna som utvecklas nedan är:

- Trend 1 - Fortsatt transformering av försvarsmakter
- Trend 2 - Ökade behov av strategiska och operativa samarbeten
- Trend 3 - Ökade behov av samordning mellan civila och militära resurser

*Sex militärstrategiska trender utvecklas.*

- Trend 4 - Informationssamhällets utveckling förändrar villkoren för insatser
- Trend 5 - Tekniken ger nya militära möjligheter
- Trend 6 - Hotet från massförstörelsevapen och verkansmedel med masseffekt ökar

### Trendernas struktur

De militärstrategiska trenderna har ingen inbördes rangordning. Beskrivningarna av trenderna är strukturerade enligt det schema för analyser som presenteras i avsnitt 2.3, innebärande att texten nedan har underrubrikerna Utgångsläge och dess förutsättningar, Förändringar och kontinuitet på 20 års sikt, Osäkerheter, Bedömningar och Påverkan på Försvarsmakten.

### Grundläggande bedömningar från omvärldsanalysen

De militärstrategiska trenderna utgår från följande förutsättningar från omvärldsanalysen är giltiga:

- Nato och EU består med i stort sett samma inriktning och inflytande som idag.
- Förhållanden i Europa förblir i huvudsak stabila och fredliga, vilket förutsätter att relationen till Ryssland inte drastiskt försämrats.
- Globala stormaktsrelationer förblir stabila i den mening att krig eller ett överhängande hot om krig mellan stormakter inte föreligger.
- Globaliseringsprocesserna fortsätter.
- Det internationella statssystemet består i den mening att stater fortsatt kommer att vara de främsta källorna till politisk och militär makt.<sup>124</sup>
- Internationellt samarbete varken kollapsar eller fungerar avsevärt mycket bättre än idag.

*NATO och EU består.*

*Förhållande i Europa och stormaktsförhållanden i huvudsak stabila.*

*Globalisering fortskrider. Det internationella statssystemet består och Internationellt samarbete fortskrider.*

### Inverkan av ”chocker”

Bedömningarna av trender har endast översiktligt beaktat hur enskilda ”chocker” och ”rupturer” - händelser med låg sannolikhet men med stor effekt om de inträffar - kan inverka. Detta har främst gjorts under rubriken ”osäkerheter” under respektive trend. Sannolikt kommer ”chocker” att inträffa framöver, det är dock inte möjligt att förutsäga vilka de kan vara och därmed är det inte heller möjligt att närmare analysera exakt vad de kan komma att innebära eller planera för hur enskilda sådana händelser skall

*Chocker kommer att inträffa, dess form och konsekvenser kan inte säkert förutses.*

<sup>124</sup> En effekt av globaliseringen är att andra aktörer än politiker kan styra utvecklingen inom ett visst område. Sådana aktörer kan exempelvis vara globala företag som kan påverka ekonomi och sysselsättning.

kunna mötas. Istället måste utgångspunkten vara att skapa anpassningsförmåga för att hantera sådana då de inträffar. ”Chocker” kommer att behandlas i det fortsatta arbetet.

### **Ett västligt perspektiv**

Trenderna är i första hand utformade ur ett västligt perspektiv. Detta med tanke på att Sverige tillhör västvärlden med dess normer, värderingar och intressen, samt att Försvarsmakten i huvudsak kommer att behöva vara interoperabel med andra västliga aktörer. När ordet aktörer används i trenderna nedan är det alltså i första hand västliga sådana som avses.

*Trenderna är beskrivna ur ett västligt perspektiv.*

## **7.2.1 Trend 1 – Fortsatt transformering av försvarsmakter**

*Utgångsläge och dess förutsättningar*

### **Transformeringens drivkrafter**

Transformering av försvarsmakter har sedan ett drygt decennium varit en central militärstrategisk trend i västvärlden. Transformeringens huvudsakliga drivkrafter har dels varit den teknologiska och konceptuella utvecklingen, dels förändrade globala konfliktmönster och globalisering, men även minskande försvarsanslag. Den teknologiska utvecklingen, inkluderande sensor- och vapenutvecklingen samt den ökade tillgängligheten av information, har förändrat förutsättningarna på stridsfältet och skapat nya möjligheter till utnyttjande av stridskrafter. De globala konfliktmönstren som tidigare dominerades av risken för större reguljära mellanstatliga krig exempelvis i Europa, har förändrats till att präglas av en mer komplex konfliktmiljö med krav på insatser i hela konfliktspektrumet (alltifrån lågintensiva till högintensiva konflikter). Detta har inneburit ökad tonvikt på försvarsmakters användbarhet för ett bredare spektrum av uppgifter och att har försvarsmakter kunnat minskas i volym samt en ökad tyngdpunkt på gemensam krishantering.

*Transformering drivs på av utmaningar och hot samt försvarsekonomi.*

### **Transformeringens huvudsakliga områden**

I västvärlden kan idag fyra huvudsakliga områden inom transformering urskiljas. Det första området innebär att personalförsörjning baseras på frivillighet, detta i syfte att öka förbandens tillgänglighet, kvalitet och användbarhet. Det andra består av krav på en tydligare avvägning mellan prestanda och kvantitet inom insatsorganisationerna, inte minst beroende på minskande köpkraft och behov av att vidmakthålla en bred förmåga för att

*Frivillig personalförsörjning, balans mellan prestanda och kvantitet samt nya lösningar.*

kunna möta kommande utmaningar. Det tredje innebär ökat fokus på nya lösningar. Detta för att uppnå effektivare användning av tillgängliga resurser, varvid exempelvis kostnadsdelning i internationella samarbeten och nya lösningar inom logistik såsom offentlig privat samverkan (OPS) prövas. Nya lösningar gör ibland att gränsen mellan vad som är civil respektive militär verksamhet blir mer otydlig. Det fjärde området, slutligen, utgörs av utvecklingen inom "Network Enabled Capabilities" (NEC). Ett viktigt vägval och delmål i den fortsatta transformationen blir att skapa en rimlig, balanserad förmåge- och tekniknivå för att möta såväl kvalificerade, som irreguljära, okonventionella motståndare.

### **Personalförsörjning baserad på frivillighet**

Försvarmakters personalförsörjning baseras i allt högre grad på frivillighet och personalvolymen som minskar. Frivillighet är en förutsättning för att kunna använda försvarsmakterna i olika konfliktnivåer och såväl nationellt som internationellt. Vidare tenderar internationella krishanteringsoperationer att bli alltmer långvariga, vilket innebär att användningen av personalen kommer att öka. Mer mångfacetterade uppgifter och insatsmiljöer ställer också allt högre krav på personalen. Minskande volymer krävs för att skapa ekonomiskt utrymme att satsa på större professionalitet och högre tillgänglighet. Trots den minskande numerären finns en svårighet att tillgodose behovet av personal med rätt kompetens. Försvarmakternas attraktionskraft påverkas av arbetsvillkor, yrkets status, vilka umbäranden och risker personalen utsätts för samt hur personal omhändertas.

*Attraktionskraft krävs för att kunna rekrytera och behålla personal.*

### **Prestanda och kvantitet inom en begränsad ekonomi**

En tendens inom militär förmågeutveckling har varit att optimera ett stort antal militära system och förband mot vad som är tekniskt möjligt. Detta är kostnadsdrivande och har medfört att kvantiteten minskat. I dagsläget närmar sig dock alltför många försvarsmakter en nivå där det inte längre anses möjligt att fortsätta minska volymen på sina styrkor. Det är vidare kostnadsdrivande att utforma förbanden så att de kan verka med liten risk för att drabbas av skador eller förluster. I synnerhet gäller detta om man skall kunna hantera såväl tekniskt högtstående och kvalificerade motståndare, som irreguljära aktörer som använder improviserad taktik och teknik. Motståndares förmåga till teknik- och taktikutveckling kan förändras och därmed påverka avvägning mellan prestanda och kvantitet i en specifik konflikt. I ett längre perspektiv är det svårt att veta vilka motståndare man kommer att möta. Därmed lägger många aktörer nu en större tyngdpunkt vid

*Avvägning sker mellan prestanda och kvantitet.*

att militära förband har en nivå *i balans med* tillgängliga resurser och aktuella uppgifter. Denna balans måste ha både ett kortsiktigt och ett långsiktigt perspektiv.

### Nya lösningar

Det finns idag en strävan att finna nya lösningar för att uppnå resurs-effektivitet i den militära organisationen. Denna tendens är särskild tydlig inom logistik, mer användande av offentlig privat samverkan (OPS) och att vissa stater kontrakterar externa aktörer, s.k. privata militära företag, för att lösa traditionella militära uppgifter som skydd och bevakning. För logistikområdet innebär sådana lösningar en över tiden bättre anpassad logistikfunktion med effektivare materielförsörjning. Ett tydligare fokus på människan har kommit att innebära ett ökat fokus på adekvat sjukvård och förlustminimering.

*Skall ge effektivare logistik och materielförsörjning.*

### Koncept- och teknikutveckling möjliggör utveckling av militär förmåga

Transformeringen av försvarsmakter innebär bl.a. utvecklingen av förmåga. Denna tar i flera stycken sin utgångspunkt i koncept- och teknikutveckling. Exempel på koncept- och teknikutveckling i historisk närtid där ökad effekt uppnåtts är USAs ökade militära krigföringsförmåga i GULF-kriget 1991. Utvecklingen gav här främst USA möjlighet att genom ny teknik och taktik relativt snabbt besegra konventionella reguljära motståndare under såväl krigen i Afghanistan 2001 som Irak 2003. Denna aspekt av transformeringen vad gäller koncept- och teknikutvecklingen drivs internationellt vidare bl.a. inom ramen för "Network Enabled Capabilities" (NEC). Utvecklingen av "Network Enabled Capabilities" (NEC) innebär ihopkoppling och kortare ledtider mellan sensorer och verkansmedel samt ökade möjligheter till samverkan mellan system och stridskrafter, vilket ökar stridskrafternas verkansförmåga.

*Utveckling av förmåga drivs vidare inom bl.a. "Network Enabled Capabilities".*

### *Förändringar och kontinuitet på 20 års sikt*

#### **Drivkrafter och ändrade förutsättningar**

Drivkrafterna för militär transformering väntas i huvudsak bestå i västvärlden. Detta medför att transformeringen fortgår. Dock kan konkurrensen om arbetskraft öka då den demografiska utvecklingen medför att andelen av befolkningen i arbetsför ålder på sikt minskar.

*Drivkrafter består, konkurrens om arbetskraft ökar.*

*Osäkerheter***Utmaningar och hot**

Utmaningar och hot kan förändras på ett sådant sätt att det påverkar transformeringen. Förändrade förutsättningar såsom krig eller kraftigt ökade spänningar i Europa eller förändrade globala maktförhållanden, skulle få stor påverkan på inriktningen av västvärldens försvarsmakter. Här är utvecklingen i Ryssland av särskilt stor betydelse för små stater i norra Europa.

*Om spänningar i Europa ökar kan transformeringens inriktning ändras.*

**Försvarsmaktens attraktionskraft som arbetsgivare**

Det är av mycket stor betydelse hur försvarsmakter lyckas med att utveckla sin attraktionskraft som arbetsgivare trots umbäranden och risk för förluster i samband med insatser.

*Attraktionskraften som arbetsgivare är väsentlig*

*Bedömningar***Transformering på medellång och lång sikt**

Transformeringen av militära styrkor fortsätter sannolikt på både kort, medellång och lång sikt. Majoriteten av västvärldens aktörer kommer även på medellång och lång sikt att eftersträva en insatsorganisation som kan hantera en stor bredd av uppgifter. Det är ytterst sannolikt att försvarsökonomins utveckling fortsatt kommer att utgöra en stark drivkraft för försvarsmaktens transformering. Personalförsörjning kommer att fortsätta vara en annan avgörande faktor i ett kort, medellångt och långt perspektiv.

*Transformering bedöms fortsätta.*

*Påverkan på Försvarsmakten***Transformeringens fortsatta konsekvenser för Försvarsmakten**

I Försvarsmakten präglas transformeringen främst av krav på ökad användning, tillgänglighet och flexibilitet. Den mest påtagliga förändringen sker inom personalförsörjningen som från och med 2010 baseras på frivillighet och en vilande plikttag. Försvarsmakten som arbetsgivare i konkurrens med den civila arbetsmarknaden behöver därför utveckla en helhetslösning för att attrahera, rekrytera, nyttja och avveckla personal.

*Den försvarspolitiska inriktningen gäller, men köpkraften urgröps.*

Inom ramen för balansen mellan prestanda och kvalitet är den försvarspolitiska inriktningen för materielförsörjning representativ för små stater med resurser motsvarande Sveriges. Om försvarets köpkraft förändras medför även det ett behov av att se över insatsorganisationens storlek och sammansättning. Ett viktigt delmål i den fortsatta transformationen är att,



tillsammans med andra kunna möta såväl kvalificerade, som irreguljära, okonventionella motståndare.

## 7.2.2 Trend 2 – Ökade behov av strategiska och operativa samarbeten

*Utgångsläge och dess förutsättningar*

### Utmaningar och hot

En viktig bevekelsegrund för samarbete är att flertalet möjliga utmaningar och hot är globala och transnationella till sin karaktär. De västerländska staterna har i relativt stor utsträckning sammanfallande intressen och står inför gemensamma utmaningar och hot. I flertalet fall är det svårt för en enskild aktör att ensam hantera dessa utmaningar och hot. Det är därmed rimligt för västvärldens stater att hantera utmaningar och hot tillsammans med andra aktörer för att uppnå större operativ effekt och sprida risker, inom ramen för strategiska och operativa samarbeten. Detta manifesteras bl.a. i Lissabonfördraget, den Europeiska säkerhetsstrategin (ESS), EU:s gemensamma säkerhets och försvarspolitik (ESFP), samarbete inom Nato samt den av Sverige uttalade Solidaritetsförklaringen.

*Gemensamma utmaningar och hot är en drivkraft för samarbete.*

### Operativ effekt och minskande köpkraft

Effektiviteten i operativa samarbeten gynnas av ökad harmonisering av doktriner och metoder samt ensade krav avseende teknik och informationshantering. En viktig fråga i sammanhanget är hur fördjupade strategiska samarbeten, med fokus på gemensam effekt, kan skapa möjligheter till arbetsfördelning eller fokusering på olika förmågeområden. Vidare har minskade försvarsanslag parallellt med oförändrade eller i vissa avseenden ökade behov av militära resurser - exempelvis i rymden och på informationsarenan - inneburit att nya lösningar för att minska kostnader måste sökas. Samarbeten avseende främst anskaffning av materiel, men i framtiden även utbildning, är av central betydelse för att fördela kostnader. Noteras bör dock att hittillsvarande erfarenheter av samarbete har visat att nationella särkrav m.m. ofta inneburit att projekten som helhet tar längre tid och kostnaderna totalt sett ökar (om än inte kostnaderna per nation). Hur samarbete genomförs är därför av stor betydelse. Samarbeten berör även forskning och teknikutveckling. Den Europeiska försvarsbyrån (EDA) och det nordiska försvarssamarbetet (NORDEFECO) är exempel på samarbeten där fördelning av kostnader mellan flera aktörer är en central drivkraft. Med tanke på USAs ledande roll för såväl militär forskning och teknikutveckling,

*Behov av operativ effekt trots begränsade resurser är en annan drivkraft för samarbete.*

materielinvesteringar som förmågeutveckling har samarbete med USA en stor betydelse för utvecklingsverksamhet.

#### *Förändringar och kontinuitet på 20 års sikt*

##### **Utveckling av drivkrafterna**

Drivkrafterna för samarbete kommer snarast att förstärkas med tanke på att utmaningar och hot tenderar att bli än svårare att hantera ensam samtidigt som köpkraften fortsätter att stagnera. Vidare innebär nya hot, exempelvis spridning av massförstörelsevapen, globala maktförhållanden samt potentiellt ökande konkurrens om råvaror och energi förändrade risker där små stater kan drabbas hårdast i relativa termer.

*Nya utmaningar och hot ökar drivkrafterna för samarbete.*

##### **Begränsningar för samarbete**

Så länge enskilda stater inte till fullo och i alla situationer kan förlita sig på samarbeten för alla sina säkerhetspolitiska behov, kommer de att sträva efter att upprätthålla en egen relativt stor bredd av militär förmåga och därmed undvika s.k. "nischning", dvs resultatet av att avveckla hela förmågor och funktioner.

*Bredden på militär förmåga behålls.*

##### **Ömsesidighet i samarbete**

I samarbeten måste såväl egna som andras behov beaktas mot bakgrund av möjliga hot och risker. För att ett samarbete ska uppfattas vara rationellt måste en balans som tillfredställer alla parter råda, det är även av vikt att alla parter har förmåga att lämna reella och substantiella bidrag.

*Samarbete måste innebära ömsesidig nytta.*

#### *Osäkerheter*

##### **Samarbetsklimatets utveckling**

Den största osäkerheten i beskriven trend är om det nu rådande klimatet för brett samarbete förändras. Exempelvis skulle konkurrens om råvaror och energi eller olika syn på en konflikt i exempelvis Europa kunna splittra aktörer och leda till att samarbeten försvåras. Andra viktiga faktorer för samarbete bland västliga aktörer är hur EU och Nato utvecklas. Vidare kan utvecklingen i Ryssland komma att spela en avgörande roll för hur samarbete i norra Europa bör balansera mellan global krishantering och stabilisering i närområdet.

*Om konkurrens ökar kan samarbete försvåras.*

*Bedömningar***Samarbete på medellång och lång sikt**

På kort och medellång sikt är det sannolikt att trenden består. Det finns inget som entydigt pekar på att trenden förändras på lång sikt.

*Påverkan på Försvarsmakten***Konsekvenser av ökande internationella samarbete**

Försvarsmakten behöver vidareutveckla och fördjupa samarbeten för operativ verksamhet för att möta potentiella utmaningar och hot. Även samarbeten avseende FoU, materielanskaffning och utbildning behöver fördjupas för att möta förändrade behov av förband och system samt eventuellt minskande köpkraft. För att ge förutsättningar för en långsiktig strategi behöver såväl Lissabonfördraget som NORDEFCO analyseras. En väsentlig del i en sådan analys är en bedömning av vilka förmågor som kan bli föremål för samarbete, respektive vilka förmågor Sverige, som suverän nation, under alla omständigheter måste inneha på egen hand.

*Försvarsmakten behöver vidareutveckla samarbeten.*

**7.2.3 Trend 3 – Ökade behov av samordning mellan civila och militära resurser***Utgångsläge och dess förutsättningar***Utveckling i västvärlden**

En generell tendens bland flera av västvärldens stater är att utmaningar och hot i ökande utsträckning hanteras genom samordning av nationella civila och militära resurser. Karaktären på utmaningar och hot är ofta sådana att de inte kan hanteras med enbart militära resurser. Vidare kan militära resurser verksamt stödja civila myndigheter vid svåra påfrestningar och kriser.

*I västvärlden ökar samordning av civila och militära resurser.*

**Utmaningar och hot där samordning behövs**

Militära resurser kan behövas för att stödja civila aktörer att skydda och kontrollera strategiska samhällsfunktioner. Dessa funktioner inkluderar bl.a. infrastruktur och transporter av viktiga varor samt skyddet mot allvarlig terrorism och att stödja samhället vid svåra påfrestningar. Utvecklingen inom informationsarenan, med dess olika globala nätverk och möjligheten till bl.a. opinionsbildning, är ytterligare ett exempel på ett område där samordning är av största betydelse.

*Utmaningar och hot ställer krav på såväl civila som militära resurser.*

Allt detta kräver en ökad samverkan mellan militär resurser och andra samhällseliga resurser.

*Förändringar och kontinuitet på 20 års sikt***Klimatförändringars inverkan**

Klimatförändringar och därav följande utmaningar och hot är sådana att grundorsakerna behöver hanteras av hela samhället. Militära resurser kan stödja hanteringen av indirekta effekter av klimatförändringarna, som översvämningar, oväder och migration. Risken ökar för naturkatastrofer som inte kan hanteras av en enskild stats resurser. Långtifrån alla samhällen, ens i vår del av världen, har resurser att hantera sådana händelser. Detta kommer att ställa ökade krav på förmåga till samverkan mellan militära och civila resurser såväl inom som mellan stater.

*Behov av samordning av civila och militära resurser ökar.*

*Osäkerheter***Skillnader i västländers syn**

Förutsättningarna och begränsningarna för att använda militära resurser skiljer sig åt mellan olika stater. Enskilda aktörers syn på - och viljan till - samordning av resurser mellan olika verksamheter och områden torde därmed även framöver komma att skilja sig åt. En möjlig konsekvens av ökat internationellt samarbete avseende krishantering är att gränserna för vad som betraktas som civila respektive rent militära förmågor och resurser kan komma att förändras.

*Olika syn bland aktörer kan försvåra samarbete.*

*Bedömningar*

Det är sannolikt att trenden består. Trenden kan lokalt förstärkas eller försvagas av enskild aktörs ambition och vilja samt tradition och förutsättningar i övrigt. Av ekonomiska skäl kan stater drivas på att snabbare samordna sina civila och militära resurser, vilket i sådana fall indirekt får konsekvenser för försvarsmaktens utformning på medellång och lång sikt.

*Trenden består men takten varierar mellan aktörer.*

*Påverkan på Försvarsmakten*

Svenska myndigheter, inklusive Försvarsmakten, behöver vidareutveckla sin förmåga till civil-militär samverkan såväl i nationellt, regionalt som globalt perspektiv. Samordning av civil och militär insatsverksamhet och förmågeutveckling bör öka. Detta inkluderar bl.a. normer och standarder som används av Försvarsmakten och dessas relation till internationella och civila standarder och förhållande till civila aktörer. Därutöver bör, i en allomfattande insats där civila och militära aktörers mandat och mål kompletterar eller överlappar varandra, Försvarsmaktens förmåga till samordning och samarbete med civila aktörer vidareutvecklas.

## 7.2.4 Trend 4 - Informationssamhällets utveckling förändrar villkoren för insatser

*Utgångsläge och dess förutsättningar*

### **Drivkrafter**

En viktig drivkraft för utvecklingen av västliga försvarsmakter är informationssamhällets utveckling vilken sker parallellt med globaliseringen. Även attityder och värderingar såsom synen på individ, grupp, stat, region och världen som helhet påverkas.

*Globalisering och informationssamhällets utveckling två samhällsfenomen som styr utvecklingen*

### **Spridning av budskap och information**

Informationssamhällets utveckling ökar möjligheten att i realtid genom media och tekniska system sprida budskap och kunskap. Världen synes "krympa", i tid och avstånd. En effekt av detta är att det blir allt viktigare att ha förmåga att kunna ta initiativ avseende den mediebild som uppstår kring en händelse eller ett förlopp. En annan effekt är att nya hot kan uppstå genom att kunskap om nya metoder och medel snabbare kan spridas även till icke statliga aktörer i hela världen.

*Världen synes "krympa", i tid och avstånd.*

### **Tillgång på riktig och relevant information**

Utvecklingen gör att tillgång på information inte upplevs som begränsad, snarare tvärtom. Utmaningen ur det militära perspektivet handlar mer om huruvida rätt och riktig information kan fås när den behövs. För att säkra tillgång på rätt och riktig information krävs att analys och kvalitetssäkring av information kan ske i ett allt högre tempo.

*Analys och kvalitetssäkring av information ökar i betydelse.*

*Förändringar och kontinuitet på 20 års sikt*

### **Påverkan på globala maktförhållande**

Fortsatt spridning av information och utveckling av informationssamhället kommer att bidra till att globala maktförhållanden förändras, exempelvis genom att andra aktörer hämtar in USA:s försprång eller genom att de utvecklar sin förmåga på informationsarenan.

*Globala maktförhållanden kan förskjutas.*

### **Fler engageras**

Utvecklingen inom informationsarenan gör att det blir allt svårare att isolera en konflikt geografiskt – alltfler berörs av direkta och indirekta effekter och kan därmed tvingas att engagera sig i vad som tidigare betraktades som perifera frågor.

*Det blir allt svårare att isolera konflikter.*

### **Försvarsmaktens möjlighet att följa utvecklingen**

Att hålla jämna steg med civil utveckling inom information och kommunikation kommer att vara svårt för majoriteten av världens försvarsmakter. Detta beror såväl på bedömd teknisk utvecklingstakt som ekonomiska begränsningar. Militära operationer kommer därmed att bli allt mer beroende av civil privatägd infrastruktur och möjligheten att använda civil teknik. Detta kommer i sin tur att öka sårbarheten i de militära systemen.

*Beroende av civil privatägd infrastruktur och utveckling ökar.*

### **Påverkan på ledningsmetodik**

Utvecklingen innebär att information snabbt kan bli tillgänglig för olika ledningsnivåer. Detta kan, beroende på aktuell situation och ledningsfilosofi, ge möjligheter till såväl en *ökad* som en *minskad* grad av delegering. Denna effekt kan även komma att medföra att mer information måste kunna behandlas av färre människor i aktuell ledningsstruktur.

*Vald ledningsfilosofi påverkar hur tekniken används.*

### *Osäkerheter*

#### **Informationstillgänglighet kontra skydd**

Den största osäkerheten i utvecklingen bedöms vara hur balansen mellan krav på skydd av känsliga system och krav på ökad informationstillgänglighet utvecklas i en miljö med ökad integrering av civila och militära system. Framtida utmaningar blir att möta krav på skydd utan att begränsa tillgängligheten på information.

*En utmaning att kombinera informationstillgänglighet med skydd.*

### *Bedömningar*

#### **Utvecklingstakten bedöms bestå**

Den höga utvecklingstakten i informationssamhället kommer att bestå.

### *Påverkan på Försvarsmakten*

#### **Massmedia påverkan**

Försvarsmaktens förmåga till verksamhet på informationsarenan, inklusive NEC och den bild av verksamheten som förmedlas via media kommer att få stor betydelse för vilken operativ effekt som kan nås i de insatser som genomförs.

*Försvarsmakten måste ägna informationsarenan ökad uppmärksamhet.*

### **Civil teknik och infrastruktur**

Försvarsmakten kommer sannolikt att alltmer utnyttja civil teknik och privatägd infrastruktur för såväl informationshantering som kommunikation på både kort, medellång och lång sikt. Informationstillgängligheten kommer med stor sannolikhet fortsätta att vara en viktig faktor att ta hänsyn till vid

*Säkerhet måste beaktas då civil teknik och infrastruktur utnyttjas.*

all militär verksamhet, då den direkt påverkar verksamheten. Samtidigt måste beaktas att inte obehöriga kommer åt informationen och att systemen är tillräckligt robusta, detta även då civil teknik och privatägginfrastruktur utnyttjas.

### **Versionshantering**

Försvarsmakten och dess förband kommer i högre utsträckning att utformas genom att efterhand ”versionshanteras”. Versionshanteringen innebär att mindre förändringar, bl.a. inom informationssystem, kan göras mer löpande. Förmågan kan därmed utvecklas i mindre steg efterhand istället för att utvecklas med längre mellanrum i samband med större halvtidsmodifiering eller livstidsförlängning.

## **7.2.5 Trend 5 – Tekniken ger nya militära möjligheter**

### *Utgångsläge och dess förutsättningar*

#### **Teknikutvecklingens drivkrafter**

Inom många teknikområden är civil utveckling med kommersiella drivkrafter ledande. USA är idag ledande inom många civila teknikområden och svarar dessutom för huvuddelen av världens satsningar på militär forskning och utveckling samt investeringar i militär materiel. Minskande köpkraft i flera av västvärldens försvarsmakter i kombination med att utvecklingen i många avseenden blir alltmer avancerad och dyr att driva, är en drivkraft för att öka graden av samarbete avseende teknikutveckling. Exempelvis sker utvecklingen av ”Network Enabled Capabilities”<sup>125</sup> (NEC) i ökande grad i internationellt samarbete.

*Civil utveckling och USA är ledande.*

#### **Utvecklingens karaktär**

Utvecklingen inom många teknikområden kommer att fortsätta. Generellt ökar livslängden hos huvuddelen av de större system, såsom flygplan, fartyg och stridsfordon. Få helt nya stora utvecklingsprojekt har startats de senare åren. Därmed kommer dagens system kommer att fortsätta dominera sina arenor även om de efterhand uppdateras med exempelvis informations-teknologi och nya delsystem.

*Fortsatt utveckling av befintliga system.*

---

<sup>125</sup> Inom ramen för begreppet ”Network Enabled Capabilities” bedriver bl.a. Nato och flera större västländer en fortsatt utveckling av koncept och teknik i syfte att öka sin militära förmåga genom att bl.a. tillvara informationsteknikens möjligheter.

### **Hot och möjligheter**

Teknikutvecklingen innebär delvis förändrade hot från terrorism och massförstörelsevapen samt en ökad sårbarhet i samhället för IT-attacker och påverkansoperationer. Vidare ökar användandet av obemannade system.

*Delvis förändrade hot.*

### **Balans mellan reguljära och irreguljära aktörer**

Spridningen av kommersiell teknik ger irreguljära aktörer, som exempelvis motståndsrörelser, kriminella eller terrorister, en större vapenarsenal. Detta ökar tillsammans med tillgången till informationsarenans möjligheter de okonventionella aktörernas ökade möjligheter till irreguljär krigföring. Denna utveckling fråntar inte behovet av möjligheten till mer konventionell krigföring, där denna typ av krigföring är möjlig och riskerar att förekomma.<sup>126</sup>

*Ny teknik gynnar små och icke konventionella aktörer.*

### *Förändringar och kontinuitet på 20 års sikt*

#### **Civil forskning och teknikutveckling**

Den militära teknikutvecklingen bedöms bli mer och mer beroende av civil forskning och teknikutveckling.

#### **Påverkan på maktförhållanden**

Teknikutvecklingen kan bidra till att förändra rådande maktförhållanden mellan aktörer. Exempelvis skulle Kinas satsning inom informationsarenan och rymden kunna få sådana effekter.

*Kinas satsningar på informationsarenan och i rymden kan påverka maktbalansen.*

#### **Energi och råvaror söks i nya områden**

Sökande efter råvaru- och energifyndigheter exempelvis i Arktis eller djuphaven kan föranleda teknikutveckling och militär verksamhet.

### *Osäkerheter*

#### **Beroende av enskilda aktörer**

Teknikutvecklingen är i hög grad beroende av USAs fortsatta satsningar, samt vilken roll Kina kommer att spela. Minskande försvarsanslag hos flera västnationer kan också begränsa takten i teknikutvecklingen framöver.

*USAs och potentiellt Kinas inriktning har stor betydelse.*

---

<sup>126</sup> Den engelska benämningen för denna dualism i krigföringen är "hybrid warfare".



### **Möjlighet att förutsäga ”tekniksprång”**

En tydlig utveckling inom området är strävan att överbygga forskning och teknikutveckling mellan olika vetenskaper och teknikområden. Det gör det svårare att förutsäga eventuella språng inom militär teknikutveckling.

*Möten mellan teknikområden kan ge svår-förutsägbara resultat.*

#### *Bedömning*

### **Stöd till människan**

Utvecklingen av teknik fortsätter. Teknik och teknikutvecklingen kommer sannolikt att bidra till att stödja, förbättra och förstärka människors förmåga i olika miljöer och situationer. Dock kommer mänsklig kontroll, analys och bedömning att kunna ersättas enbart inom väl avgränsade områden.

*Människan kommer inte att lämna ifrån sig ”kontrollen”.*

#### *Påverkan på Försvarsmakten*

### **Dominerande materielsystem**

Dagens internationellt dominerande materielsystem, stridsflygplan, fartyg, stridsvagnar m.m. kommer att fortsätta användas lång tid framöver. Detta är av stor betydelse inför den omsättning och uppgradering av system som förutses under 2020-talet. Stor betydelse är att få en ökad operativ tillgänglighet och effekt under systemets livstid. I praktiken innebär det att den operativa livslängden på system ofta kan förlängas genom att aktuella informationssystem, kommunikation och sensorer uppdateras. För att kunna göra dessa uppdateringar krävs i flera fall strategiska samarbeten med andra aktörer för att få tillgång till teknologi som inte utvecklas i Sverige. Omsättning av hela system kan därmed många gånger skjutas framåt i tiden. Graden av fortsatt samarbete med USA i utvecklingsfrågor kommer därför att ha en strategisk betydelse.

*Dagens konventionella system finns kvar och dess livslängd ökar.*

### **Försvarsmaktens förmåga**

Försvarsmakten bör fördjupa kunskapen om möjligheten att tillvarata civil teknikutveckling, genom olika samarbeten öka tillgången på förmågor på rymd- och informationsarenan samt förbättra tillgången till och användandet av obemannade farkoster. Vidare kommer Försvarsmakten att aktivt behöva följa den internationella utvecklingen av förbättrat skydd mot massförstörelsevapen och vapen med masseffekt.

*Förmåga i rymden, informationsarenan, obemannade farkoster samt skydd mot massförstörelsevapen bör öka.*

## 7.2.6 Trend 6 – Hotet från massförstörelsevapen och verkansmedel med masseffekt ökar

*Utgångsläge och dess förutsättningar*

### **Massförstörelsevapen som maktmedel**

Hotet från och rädslan för massförstörelsevapen är ett säkerhetspolitiskt maktmedel som under de senaste tjugo åren utvecklats bort från ren klassisk terrorbalans mot politisk utpressning och som medel inom terrorism. Massförstörelsevapen utgör politiska påtryckningsmedel av strategisk betydelse, vilka i hög grad påverkar många människor. Trots internationella överenskommelser om begränsning av massförstörelsevapen sprids förmågan att använda massförstörelsevapen som ett politiskt instrument och maktmedel både till ett större antal stater och till andra aktörer.

*Massförstörelsevapen sprids och dess betydelse ökar.*

### **”Verkansmedel med masseffekt”**

Samtidigt som denna utveckling äger rum inom massförstörelsevapen sker en utveckling av andra maktmedel och vapensystem med masseffekt. Hit hör strategisk verkan och verkansmedel inom t.ex. energiförsörjning, informationskrigföring, och matvaruförsörjning, vilka alla på en strategisk nivå kan ge – eller hota att ge – en verkan med masseffekt. Medan det finns starka återhållande krafter för reguljära aktörer att använda massförstörelsevapen, är spärrarna avsevärt lägre avseende andra verkansmedel med masseffekt, detta är därmed ett mer sannolikt vapen exempelvis i en konflikt som direkt involverar Europa eller europeiska stater.

*Verkansmedel med ”masseffekt” utvecklas och får ökad betydelse.*

### **Missilförsvar**

En trend i västvärlden är ett ökande fokus på skydd mot massförstörelsevapen inkluderande olika former av missilförsvar, exempelvis i syfte att skydda operationsområden eller befolkningscentra. Även Sveriges omedelbara grannländer överväger att bidra till missilförsvar, exempelvis genom att fregatter skulle kunna bidra till missilförsvarssystem inom ramen för Nato.

*Betydelsen av missilförsvars ökar.*

*Förändringar och kontinuitet på 20 års sikt*

### **Risken för spridning av kärnvapen radioaktiva ämnen**

Civil kärnkraft kommer att användas av alltfler stater. Därmed ökar risken att fler aktörer får tillgång till teknologi och råvaror för tillverkning av kärnvapen eller radioaktiva ämnen. Viktiga medel för att möjligen begränsa spridning av massförstörelsevapen kommer även fortsättningsvis vara vapenkontroll, nedrustningsavtal och restriktiv exportpolitik.

*Kunskap och i viss mån råvaror och teknologi blir lättare tillgänglig.*

**Risken för spridning av kemiska och biologiska stridsmedel**

Även kunskap om olika kemiska och biologiska stridsmedel sprids till delvis nya statliga och icke statliga aktörer. Nya biologiska och kemiska stridsmedel kan tas fram på lång sikt.

*Även icke-statliga aktörer kan få tillgång till kunskap.*

*Osäkerheter***Internationella avtal**

Hur internationella begränsningsavtal tillämpas kan få stor betydelse för såväl spridningen av som synen på massförstörelsevapen.<sup>127</sup>

**Betydelsen av vapen med masseffekt**

Osäkerheten gällande andra vapen med masseffekt är vilket långsiktigt genomslag dessa får som medel och metoder vid konflikter. Det är även osäkert hur det internationella systemet kommer att se på rätten att skydda sig mot verkansmedel med masseffekt.

*Dess långsiktiga betydelse är osäker.*

*Bedömningar***Dess fortsatta roll**

Massförstörelsevapen kommer under hela tidsperioden sannolikt att fortsätta spela en viktig roll som maktmedel mellan stater och som ett terrormedel för andra aktörer. På medellång och lång sikt får verkansmedel med masseffekt tillsammans med kemiska och biologiska stridsmedel en förändrad och utökad roll. Dessa utmaningar är till stora delar gemensamma i västvärlden, samtidigt är kostnaderna för att utveckla skydd mot dessa vapen och verkansmedel i många fall höga. Inom dessa områden torde därför samarbete mellan västländer öka.

*Hoten består, utvecklas och sprids.*

*Påverkan på Försvarsmakten***Hot mot Försvarsmaktens verksamhet**

Såväl Försvarsmakten som samhället i övrigt kan bli föremål för angrepp med massförstörelsevapen eller verkansmedel med masseffekt. Sammantaget kan hot om massförstörelsevapen och masseffekt komma att öka komplexiteten och osäkerheten i framtida insatsmiljöer.

*Risken från massförstörelsevapen och vapen med masseffekt ökar.*

---

<sup>127</sup> Ett aktuellt exempel är *FN resolution 1887* som innebär i korthet att spridning av kärnvapen ska stoppas och att nuvarande innehav ska minskas.

**Försvarmaktens skyddsåtgärder**

Försvarmakten behöver överväga att vidareutveckla förmågan till skydd mot massförstörelsevapen och verkansmedel med masseffekt. I första hand bör övervägas att genomföra detta i internationella samarbeten. Sverige bör även beakta hur framtida internationella missilförvarssystem påverkar oss med hänsyn till vårt geografiska läge och vilket skydd de kan erbjuda.

*Krav på skydd mot massförstörelsevapen och vapen med masseffekt ökar.*

## 8 Vägvalsfrågor

Som grund för den fortsatta Perspektivstudien har nedanstående områden med potentiella framtida vägvalsfrågor identifierats.

### Vägvalsfrågor

I det fortsatta perspektivstudiearbetet bedöms ett antal vägvalsfrågor inom nedanstående områden komma att utkristalliseras:

- Försvarsmakten bedöms stå inför omfattande behov av materielinvesteringar under 2020-talet (se avsnitt 9.3). Med tanke på gällande ekonomiska ramar kommer Försvarsmakten sannolikt stå inför viktiga vägval. Under de närmaste åren behöver dessa investeringsbehov analyseras och alternativa sätt att hantera dem utredas.
- Identifierade internationella militärstrategiska trender (se avsnitt 7.2.2 och 9.4) visar på ökande betydelse av internationella samarbeten. Försvarsmakten har efterhand engagerats i allt fler såväl strategiska och operativa samarbeten<sup>128</sup> som samarbeten med fokus på kostnadsfördelning. Vägval kan uppstå om hur dessa samarbeten bör utvecklas på sikt.
- Identifierade internationella militärstrategiska trender pekar även på ökande betydelse av bl.a. rymdbaserade system, informationsarenan, skydd mot CBRN<sup>129</sup> samt obemannade farkoster<sup>130</sup> (se avsnitt 7.2.4--6). Försvarsmaktens förmågor inom dessa områden är begränsade. Ställningstagande till utveckling och tillgång till förmåga inom dessa områden kan komma att utvecklas till vägvalsfrågor.

*Vägval kommer att krävas beträffande:*

*Behov av stora materielinvesteringar under 2020-talet. köpkraft.*

*Ställningstagande till förmågeområden vars betydelse ökar.*

<sup>128</sup> Med strategiska och operativa samarbeten avses främst samarbeten innefattande olika former av försvarsgarantier respektive samarbeten i pågående eller planerade insatser.

<sup>129</sup> Kemiska, biologiska, radioaktiva och nukleära stridsmedel, observera att dessa potentiellt även kan spridas med långräckviddiga missiler.

<sup>130</sup> Till denna kategori hör s.k. UAV (Unmanned Aerial Vehicle).

## 9 Fördjupningsområden

I detta kapitel redovisas resultat från några områden där Perspektivstudien påbörjat fördjupade analyser. De områden som redovisas i detta kapitel är Civil och militär samordning och samverkan, scenarier, konflikters karaktär och operativa insatsmiljöer, Försvarsmaktens långsiktiga materielförsörjning samt implementeringen av Lissabonfördraget och Solidaritetsförklaringens konsekvenser.

### 9.1 Civil och militär samordning och samverkan

#### Bakgrund

Det finns ett ökat behov av civil-militär samordning och samverkan, främst på nationell och nordisk basis. Sådan samverkan behöver utvecklas i olika avseenden för att öka den samlade effekten vid insatser.

Av den nya försvarspolitiska inriktningen<sup>131</sup> framgår att Sveriges förmåga till civil – militär samverkan skall utvecklas i linje med FN:s och EU:s koncept kring integrerade missioner och helhetslösningar för civila och militära fredsfrämjande insatser och återuppbyggnad<sup>132</sup>. Regeringen anger också att samhällets beredskap mot olyckor och kriser i Östersjöområdet behöver utvecklas ytterligare steg i riktning mot fördjupade samarbeten inkluderande såväl samverkan mellan myndigheter på nationell nivå som samverkan med stater i närområdet. Den nyligen överenskomna s.k. Hagadeklarationen<sup>133</sup> innebär en långtgående ambition att öka nordiskt samarbete om samhällsskydd och beredskap i norden och i olika internationella sammanhang. Slutligen har regeringen inrättat en samverkansfunktion inom regeringskansliet med stöd av berörda myndigheter och andra aktörer för att stärka den civil-militära samverkan i samband med internationella insatser.

*Förmågan till civil-  
militär samverkan  
utvecklas avseende.*

<sup>131</sup> *Ett användbart försvar*, prop. 2008/09:140, bet. 2008/09:FöU10, rskr. 2008/09:292.

<sup>132</sup> Inom EU bildades 2007 Civilian Planning and Conduct Capability (CPCC), dvs enhet med ansvar för planering, genomförande av insatser samt granskning av civila ESDP krishanteringsoperationer.

<sup>133</sup> Hagadeklarationen antogs vid ett nordiskt ministermöte den 27 april 2009 på Haga slott i Stockholm. En uppföljning av Hagadeklarationen skedde vid nordiska ministermötet den 15 december 2009 i Oslo.

### **Vid internationella insatser**

Inom Försvarsmakten genomförs flera arbeten/projekt som berör civil-militär samverkan i samband med internationella insatser. Utöver detta sker det kontinuerlig myndighetssamverkan.

*Samverkan vid internationella krishanteringsinsatser.*

### **I ett nordiskt sammanhang**

I flera dokument omnämns nordiskt samarbete, bl.a. i den försvarspolitiska propositionen, där det framgår att Sveriges förmåga att hantera kriser i regionen, då främst Barentsregionen, skall öka. Detta kan uppnås genom ett nära samarbete nationellt med Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) samt internationellt med de nordiska ländernas försvarsmakter, vilket kan utgöra en viktig samverkansform, för att identifiera potentiella krisområden och på sikt se på arbetsfördelning och resursanvändning. En kartläggning av de nordiska ländernas civil-militära strukturer för samverkan i krishantering, pågår för närvarande.

*Samverkan med nordiska länder och myndigheter för att hantera kriser i regionen.*

### **Nationell krishantering**

Förmågan att hantera nationella kriser regleras i flera författningar rörande krisberedskap och totalförsvar. Flera av dessa upprättades innan såväl försvarsbeslutet 2004 som den försvarspolitiska propositionen, varför det föreligger både organisatoriska och resursmässiga förändringar (t.ex. reduceringen av hemvärnet och avvecklingen av militärdistriktet) som i sin tur kan innebära att tidigare totalförsvarseffekter inte längre kan uppnås. Det är viktigt att analysera om Försvarsmakten kan axla en tydligare roll och förbinda sig att bistå med resurser.

*Samverkan med andra myndigheter vid nationell krishantering.*

### **Fortsatt arbete**

En arbetsgrupp inrättas för civil-militär samverkan med främst representanter från Försvarsmakten och MSB, liksom andra experter från t.ex. KBV, RPS. Arbetsgruppen skall även kommunicera med andra civil-militära samverkansgrupper. Gruppens uppgift under perspektivstudieperioden är att:

- Analysera området (samordning och samverkan).
- Identifiera bristområden och utmaningar.
- Identifiera förslag till utveckling på medellång och lång sikt.
- Tydliggöra behov av författningsändringar.
- Överväga eventuellt behov av gemensam doktrin.

- Tydliggöra roller, ledningsförhållanden, samverkansstrukturer och genomförande på främst nationell men även, i mån av relevans, även på internationell basis.

## 9.2 Scenarier, konflikters karaktär och operativa insatsmiljöer

### Bakgrund

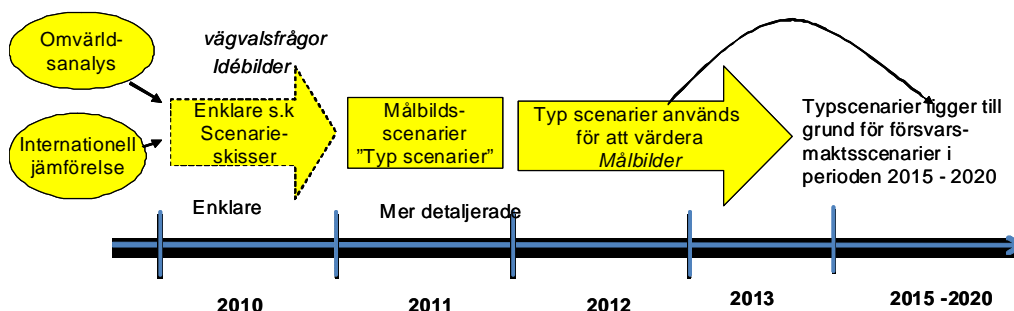
Scenarier är ett centralt verktyg i perspektivstudien samt vid utveckling av nya och befintliga militära förmågor. Scenarier kan användas i flera olika syften, allt ifrån att vara en bakgrundsbeskrivning för att förklara ett fenomen till att användas vid krigsspel där enskilda system och organisationer prövas. Scenarier kan och bör användas som verktyg vid utvecklingen av nya och befintliga förmågor. För att göra detta på ett spårbart och konsekvent sätt bör ett antal fastställda scenarier användas.

*Scenarier ett verktyg för utveckling.*

### Framåtblickande scenarier

Perspektivstudien använder scenarier i syfte att studera och värdera förslag till Försvarsmaktens långsiktiga utveckling. Perspektivstudiens scenarier är därför till sin natur framåtblickande i ett 10-20 årigt perspektiv och på en relativt generell nivå för att de skall kunna användas för att studera Försvarsmakten som helhet under en längre tid. Under slutfasen av studien utarbetas scenarier med högre detaljeringsgrad för att kunna användas till att värdera föreslagna *målbilder*.

*Inledningsvis relativt generella, men fördjupas efterhand.*



Figur 6 Scenarier vidareutvecklas efterhand under Perspektivstudien.

### Underlag för scenarier

Perspektivstudiens scenarier utarbetas under studiens gång och tar utgångspunkt i den omvärldsanalys och internationella jämförelse som är genomförd under år 2009. Detta innebär att scenariearbetet startar under år

*Beaktar omvärldsanalys, internationell jämförelse, tidigare Perspektivstudie och EU scenarier.*



2010 för att sedan efterhand utvecklas till år 2013 när perspektivstudien är genomförd. Utöver att återanvända redan färdigställda scenarier från perspektivstudien 2007 skall EU:s och Nato:s scenarier beaktas så långt som möjligt vid framtagning av nya scenarier.

### **Grund för fortsatt arbete inom Försvarmakten**

De slutliga scenarier som utarbetas inom perspektivstudien bör ligga till grund för Försvarmaktens scenarier från år 2015 till år 2024.

### **Konflikters karaktär och operativa insatsmiljöer**

Förutom scenarier kommer framtidens operativa insatsmiljöer och konflikters karaktär att analyseras. Detta för att erhålla ett underlag för hur framtidens konflikter kan komma att gestalta sig. Arbetet är en fortsättning på den omvärldsanalys och de arbete med förmågeutveckling som genomförts i årets rapport. Analysen av framtidens operativa insatsmiljöer skall visa i vilka insatsmiljöer framtidens förband skall kunna verka. Som grund för de operativa insatsmiljöerna kommer bl.a. EU:s och Nato:s beskrivningar av framtida insatsmiljöer att användas. Den framtida operativa insatsmiljön tillsammans med scenarier kommer att bidra till framtidens operativa ramvillkor, dvs. inom vilka operativa ramar framtidens förband och förmågor skall utvecklas.

*Framtida operativa insatsmiljöer skall beskrivas.*

### **Fortsatt arbete**

De scenarier som används inom perspektivstudien utvecklas i steg. Första steget är utveckling av enklare mer övergripande scenarier utgående från omvärldsanalysen 2009. Dessa skall under år 2010 och år 2011 användas för att studera *vägvalsfrågor* och för att pröva *idébilderna*. Scenarierna skall därefter utvecklas och användas för *målbildsarbetet*. Dessa utvecklade scenarier kallas målbildsscenarioer eller typsituationer (TS:er). Scenarioarbetet kommer även att vidareutvecklas för att kunna användas inom ramen för framtagande av Försvarmaktens 10-åriga utvecklingsplan.

Konflikters karaktär och operativa insatsmiljöer kommer att analyseras för att kunna ligga till grund för fördjupade studier under 2010. Varvid operativa insatsmiljöer för mark-, sjö-, luft- och infoarenan kommer att studeras.

### 9.3 Försvarsmaktens långsiktiga materielförsörjning

#### Syfte och metod

I syfte att identifiera långsiktiga investeringar för materiel har Försvarsmaktens genomfört en översiktlig analys av behovet att omsätta större materielsystem. Översikten kommer att fördjupas och användas som underlag i den fortsatta Perspektivstudien. Översikten indikerar beslutstidpunkter och den samlade ekonomin för större materielsystem under åren 2020 till 2030.

*Stora behov av materiel-investeringar på 2020-talet.*

#### Antaganden om förmågebehov

Analysen har utgått från antagandet att samtliga dagens operativa förmågor skall vidmakthållas även i perioden efter 2020, på samma sätt som idag, dvs. med stöd av motsvarande materielsystem.

*Analysen utgår för att dagens operativa förmågor vidmakthålls.*

Framtida förmågeutveckling, förändrad operativa förutsättningar eller andra förändrade förutsättningar kan komma att visa på andra sätt att tillgodose behovet av operativa förmågor, innebära behov av en förändrad balans mellan insatsförmågorna eller en ändrad bredd av operativ förmåga.

#### Antaganden om beslutstidpunkter

Analysen är gjord i form av att ett generiskt schema för förmågestudier, systemstudier, målsättningsarbete, upphandling och andra förberedelser för serieanskaffning applicerats på viktigare materielsystem i insatsorganisationen. Modellen innebär översiktligt att komplexa system i normalfallet erfordrar kring 10 år från det att studier kring förmåga inleds till dess att serieleveranser kan påbörjas. För mindre komplexa system bedöms motsvarande tid ligga kring 7 år. Livstidsförlängning av befintliga system, nyanskaffning av på marknaden befintliga system respektive egenutveckling övervägs under processens gång. Analysen tar i det här stadiet inte hänsyn till särskilda förutsättningar kring enskilda materielsystem, eller hur den operativa förmågan påverkas i bortre ändan av systemets livslängd, det vill säga om den systemets funktion upphör tvärt eller om funktionen avtar på olika sätt. Det senare är väsentligt för att kunna bedöma de operativa effekterna av olika tidsförhållanden och åtgärder.

*Schablonantaganden om tidsåtgång för utveckling och anskaffning.*

#### Beslutens sammanhang

Beslut om större materielprojekt blir dimensionerande för dels vilken operativ förmåga Försvarsmakten kan använda, dels för vilken övrig materielanskaffning som kan realiserars. När sådana beslut fattas är det

*Beslut mot bakgrund av en helhetsbedömning.*

viktigt att det sker mot en helhetsbedömning av den efterfrågade framtida operativa förmågan, med beaktande av samtliga operativa förutsättningar och produktionsförutsättningar.

### **Berörda materielsystem**

Den hittills genomförda analysen indikerar att beslut om att inleda förberedelser för anskaffning för ett antal system behöver fattas i perioden 2010-2013, och att beslut om serieanskaffning behöver fattas under perioden 2015-2019. Berörda system är:

- Stridsflyg
- Ubåt
- Luftvärn
- Fjärrspaningsradar
- Sjöminröjning
- Patrullfartyg.
- Skolflygplan
- Splitterskyddade fordon

*System med behov av inledande beslut år 2010-2013.*

### **Sätt att tillgodose förmågebehoven**

För att skapa ett kvalificerat beslutsunderlag för de kommande vägvalsbesluten kommer analysen att utvecklas avseende alternativa sätt att tillgodose behoven av förmåga, berörda systems operativa effekt över tiden, samt närmare bestämning av beslutstidpunkterna och kostnadsbedömningar knutet till varje beslutstillfälle.

Kravbilden för de insatsförmågor som berörs av de ovanstående systemen, och därmed underlag för beslut om förberedelser för anskaffning eller serieanskaffning, revideras i samband med perspektivstudiens idébilda- och målbildsarbete under 2011-2013.

### **Stridsflygsystemets utveckling**

Stridsflygsystemets utveckling behöver, på grund av sin operativa betydelse, resursbehov och de speciella förutsättningarna för att vidmakthålla systemets förmåga över tiden behandlas i flera steg, där vissa åtgärder behöver beslutas redan i närtid.

### **Investeringsbehov kontra Försvarmaktens köpkraft**

Parallellt med att de materiella investeringsbehoven tenderar att öka, tenderar köpkraften att reduceras på grund av bl.a. kostnadsökningar på materiel. Försvarmakten står därför inför ett antal mycket betydelsefulla beslut beträffande långsiktig utveckling av materielsystem och förmågor.

*Köpkraften urgröps parallellt med ökande investeringsbehov.*

### **En balanserad helhet**

Det är viktigt att kommande beslut fattas med utgångspunkt från en helhetssyn på Försvarmaktens förmågor och dess långsiktiga utveckling, då beslut beträffande ett materielsystem kan få avgörande påverkan på möjligheterna att genomföra åtgärder inom andra materielsystem. Det är även väsentligt att undvika tvära kast avseende Försvarmaktens långsiktiga behov eftersom detta riskerar att försvåra produktionen och försämra produktiviteten. Därför är det angeläget att avvägningar i ett 20-årigt perspektiv, präglas av långsiktighet och bygger på Försvarmaktens framtida förmågebehov. Beslut bör fattas med utgångspunkt från en samlad översyn av Försvarmakten och dess långsiktiga utveckling.

*Förmågebehovet skall vara styrande.*

### **Fortsatt arbete**

Försvarmakten avser att fördjupat studera dessa frågor i Perspektivstudien i syfte att presentera förslag beaktande Försvarmakten som helhet. Sannolikt kommer det ur detta område att utkristalliseras tydligare vägvalsfrågor under de fortsatta Perspektivstudierna.

*Vägvalsfrågor väntas inom den långsiktiga materielförsörjningen.*

## **9.4 Implementering av Lissabonfördraget och den svenska Solidaritetsförklaringen**

### **9.4.1 Bakgrund**

En övergripande analys av Lissabonfördraget och Solidaritetsförklaringen ger vid handen att innebörden av att ge och ta emot stöd vid kriser och konflikter påverkar en rad samhällssektorer och politikområden. Lissabonfördraget och Solidaritetsförklaringen får en påverkan på utvecklingen av hela samhällets försvar, skydd och säkerhet. Det påverkar i sin förlängning inte bara utformningen, innehåll och dimensionering av Sveriges försvar och innehållet i Försvarmaktens operativa insatsplaner och beredskap, utan även civila myndigheters förmåga att stödja eller samverka med utländska stridskrafter, i Sverige eller andra länder.

*En rad samhällssektorer och politikområden påverkas*

**Den säkerhetspolitiska kontexten ur ett Försvarsmaktsperspektiv**

Solidaritetsförklaringen har i relevanta delar samma innebörd och mening som Lissabonfördragets artikel 42, 43 och 222, dock med en avgörande skillnad: Solidaritetsförklaringen inbegriper Island och Norge, vilket gör att vår "solidaritet" gentemot Island och Norge är att betrakta som ensidig om inte dessa länder i närtid blir EU-medlemmar, alternativt gör motsvarande utfästelse mot Sverige.

Lissabonfördraget och Solidaritetsförklaringen behöver sättas in ett bredare sammanhang. Några förpliktelser, utfästelser och rådande samarbeten som är av intresse vid studie av ett sådant bredare sammanhang är:

- FN stadgan (Kap. I, Kap. V, Kap. VII, Kap. VIII).
- North Atlantic Treaty (Artikel 5, möjligen även artikel 6).
- Islands bilaterala försvarsavtal med USA från 1951.
- Finlands säkerhets- och försvarspolitik 2009- statsrådets redogörelse.
- Samarbetet inom OSSE.
- Avtal inom ram för Oberoende staters samvälde (OSS), Belavezjaavtalet, kan ev. vara av intresse beroende på hur, på vilket sätt och i vilken form EU:s utvigning österut sker.

Därutöver är även EU:s möjligheter och vilja att agera av intresse och bör beaktas i ett sådant sammanhang. Redan idag finns strukturer och organ inom EU med vissa befogenheter vilka rör en del av de nya hot och utmaningar som kan vara aktuella vid kriser. En del kriser kan till del, och i vissa fall redan idag hanteras inom EU:s olika samarbetsformer bl.a. inom de idag inrättade och existerande gemenskapsbyråerna. De gemenskapsbyråer som i sina mandat har en verkställande roll är särskilt intressanta. Ett exempel på en sådan byrå bör vara ECDC (Europeiskt centrum för förebyggande och kontroll av sjukdomar). Denna organisation har redan idag uppgiften att; "handla på eget initiativ när epidemier av okända smittsjukdomar hotar EU."

EU:s tre pelare kommer principiellt att inarbetas i en gemensam helhet genom Lissabonfördraget, varför de begränsningar som idag finns genom "pelarstrukturen" i huvudsak kommer att suddas ut. Det kommer fortsatt att vara intressant att följa EU:s olika arbeten, såväl av policykaraktär som av verkställande karaktär, som berör försvar, säkerhet och skydd.

*Den svenska solidaritetsförklaringen har i relevanta delar samma innebörd som Lissabonfördraget*

*Island och Norge tillkommer*

*Måste sättas in i ett bredare sammanhang*

*Det finns redan i dag möjligheter*

*EU:s utveckling måste följas.*

Hit hör bl.a. den praktiska gränsdragningen mellan Europas inre och yttre säkerhet. Lissabonfördraget har en bred ansats vad gäller hur, när och på vilket sätt EU:s medlemmar kan solidariskt bistå varandra vid kris och konflikt. Samtidigt har EU antagit en policy "ESDP" (nu bytt namn till CSDP) som har till syfte att "strengthen the EU:s external ability to act through the development of civilian and military capabilities in Conflict prevention and Crises management."<sup>134</sup> Vilka konsekvenser och relationer detta fördrag - respektive policy - har gentemot varandra behöver analyseras vidare för att identifiera praktiska möjligheter och eventuella begränsningar vid styrkegenerering och beredskap m.m.

*...praktisk gränsdragning mellan inre och yttre säkerhet...*

Resultatet av hur detta tolkas och praktiskt tillämpas, bl.a. i synen på gränsen mellan inre och yttre säkerhet, kommer att påverka Försvarsmaktens utformning och verksamhet.<sup>135</sup>

*...och vad blir det svenska förhållningssättet och vilken styrning får Försvarsmakten?*

En bred analys kring EU:s Lissabonfördrag och Sveriges Solidaritetsförklaring i relation till andra fördrag och avtal kommer därmed att resultera i ett smörgårdsbord av olika tolkningar och värderingar kring möjligheter och val för såväl Sverige som andra EU-medlemmar samt Norge och Island. I vissa fall kan möjligen åtaganden enligt Solidaritetsförklaringen konsumeras av Lissabonfördraget. Det gör att det viktiga valet hur och på vilket sätt den Solidaritetsförklaringen ska uppfattas i olika situationer kommer att kunna variera, men där den yttersta frågan rör vilken trovärdighet den har i relation till andra avtal, utfästelser och deklarerationer.

*Ett smörgårdsbord av fördrag, utfästelser och deklarerationer, där nyckelordet är trovärdighet.*

Oavsett ovanstående val är EU:s eller Sveriges säkerhetspolitiska trovärdighet vid kris och konflikt dock alltid beroende av reell förmåga att såväl ge som ta emot stöd.

*Reell förmåga ger trovärdighet*

Två fördrag som tydligt har innehållit ett inslag av reell förmåga och kapacitet är North Atlantic Treaty och Islands bilaterala försvarsavtal med USA. Trovärdigheten har här legat inte enbart i själva fördragstexten utan även i andra faktorer – praktiska, konkreta förberedelser och åtgärder har under kalla kriget gjort att det var högst troligt att signatärstaterna skulle svara upp mot sina politiska utfästelser. Det har i dessa två avtal handlat om konkret operativ planering, förhandsstationering av stridskrafter eller

<sup>134</sup> Hämtat från European Union External relations på hemsidan: [http://ec.europa.eu/external\\_relations/cfsp/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/external_relations/cfsp/index_en.htm)

<sup>135</sup> Se andra strecksatsen i kommande exempel.

materiel, gemensam ledningsstruktur och övningar som gör gemensamt uppträdande möjligt och troligt, i områden som bedöms operativt intressanta.

North Atlantic Treaty artikel 5 innebär även fortsättningsvis att varje signatärstat förbinder sig att överväga vilka åtgärder som är lämpliga vid en kris. Det innebär dock inte att avtalet automatiskt ger en utfästelse att stödja en utsatt, hotad signatärstat militärt. Däremot har historiskt en stationering av amerikanska, brittiska och franska stridskrafter i Tyskland under det kalla kriget inneburit att det framstod som helt självklart att dessa skulle engagera sig i försvaret av Tyskland mot ett sovjetiskt angrepp. Det kan i och för sig argumenteras att det i själva verket var den gemensamma hotuppfattningen som var kärnan i trovärdigheten. Hotuppfattningen i sig innebär emellertid inte någon garanti för att en stat bedömer det säkerhetspolitiskt försvarbart att engagera sig i krig för en annan stats säkerhet. Istället utgjordes ”garantin” av sannolikheten att de egna stridskrafterna skulle bli indragna i krigshandlingarna. Idag går det att resonera kring att tankarna om en EU:s snabbinsatsstyrka, men även Nato’s Response Forces (NRF) delvis fyller en likartad funktion.

Beträffande Lissabonfördraget och Solidaritetsförklaringen blir därför slutsatsen att för att trovärdighet ska uppnås och uppfattas, såväl externt (mot andra länder) som internt (mot myndigheter och befolkningen), är det av största vikt att möjligheter och skyldigheter kring dessa fördrag omsätts i praktiska förberedelser. Den reella förmågan att ta emot och lämna militärt stöd behöver upplevas som realistisk och funktionell..

*Kräver förberedelser*

Den politiska trovärdigheten, kopplat till Sveriges säkerhetspolitiska vilja och hur den signaleras, är den politiska ledningens ansvar. Däremot torde det vara myndigheters uppgift att i enlighet med den politiska inriktningen kring Solidaritetsförklaring svara för de konkreta förberedelser och åtgärder som skapar den reella förmågan att ge och ta emot stöd. Försvarsmakten är en sådan myndighet. De åtgärder Försvarsmakten vidtar måste vara förankrade i, eller initierade av regeringen. ”Vi kan – vi vill – vi gör” är lika viktigt för vår externa trovärdighet som för den interna.

*Försvarsmakten är en myndighet som måste förbereda sig*

Här följer några exempel på områden som kan ge sådan effekt och som kan behöva beaktas:

*Några exempel...*

- Svenskt deltagande i övningar i våra grannstater ökar sannolikheten för att vi uppfattas kunna realisera åtagandet att lämna militärt stöd. På samma sätt skapar ett ökat utländskt deltagande i övningsverksamhet på svenskt territorium en ökad trovärdighet i att Sverige kan samverka med andra stridskrafter och kommer att begära och ta emot sådant stöd vid en kris.
- Om praxis av EU:s beredskap för ett solidariskt agerande blir att civila och militära beredskapsstyrkor står i beredskap för såväl CSDP – missioner som kriser inom Europa bör övningsverksamhet och därtill hörande scenarier även inkludera olika former av krishantering oberoende om dessa äger rum inom eller utanför Europa.
- En tätare, gemensam övningsverksamhet skulle även ge goda tillfällen att öka kunskaperna om operativ planering och metoder bland våra potentiella samarbetspartners, vilket i sin tur skulle förbättra förutsättningarna för operativ samverkan. Ambition och vilja på övningsverksamhet förknippad med Lissabonfördragets implementering, så väl utomlands som i Sverige, kommer få påverkan på ekonomi.
- Aspekter på ökad övningsverksamhet som behöver analyseras är risken för ökad miljöbelastning i berörda områden, antal övningar, var de genomförs, i vilket syfte och med vilket scenario.

*Vad blir praxis?*

Detta är alltså några exempel på åtgärder som kan vidtas om Försvarmakten skall öka sin förmåga till multinationell krishantering i närområdet i reella termer. Därför behövs en nära dialog med regeringskansliet avseende på vilket sätt och i vilken takt Försvarmakten kan och bör utveckla den av regeringen efterfrågade förmågan att ge och ta emot militärt stöd.

Regeringens utrikespolitiska deklaration är en viktig markering i sammanhanget, både externt och internt. Därför finns det anledning för Försvarmakten att reflektera över innehållet i den gällande utrikesdeklarationen, från 2009. I denna konstateras att; ”vår säkerhetspolitiska linje ligger fast”. Det bör bl.a. uppfattas som att vår militära alliansfrihet består.<sup>136</sup> Samtidig deklarerar Sveriges regering genom

*Hur påverkar vår militära alliansfrihet vår förmåga att ge och ta emot militärt stöd*

<sup>136</sup> Några citat från Utrikesdeklarationen 2009:



Solidaritetsförklaringen att Sverige kommer att ge och ta emot militärt och civilt stöd vid kris, konflikt och militärt angrepp i vårt närområde. En fråga som Försvarsmakten då kan komma att möta i omvärlden är om, när och på vilket sätt Sveriges militära alliansfrihet eventuellt påverkar Sveriges vilja, ambition eller förmåga att visa solidaritet vid kris och konflikt.

I den säkerhetspolitiska kontext som berör Försvarsmakten är det vidare av intresse att konstatera att i många fall kommer den transatlantiska länken vid allvarliga konflikter att bilda en stark stomme i det "nät" av olika beroenden som bl.a. Nato-medlemskap, Nato-partnerskap, Lissabon-fördraget och den svenska solidaritetsförklaringen tillsammans utgör. Vid en allvarlig kris och konflikt i vårt närområde kommer det vara sannolikt att såväl Nato-medlemmar som icke Nato-medlemmar berörs, vilket också ökar sannolikheten för att Nato som allians kommer att agera; på vilket sätt är dock, av naturliga skäl, svårt att förutse i förväg.

#### 9.4.2 Konsekvenser för Försvarsmakten

De praktiska förutsättningarna för, och den praktiska tillämpningen av Lissabonfördraget och Solidaritetsförklaringen kommer få en inverkan på hur Försvarsmakten kan agera. Förutsättningarna för att ge och ta emot militära och civila resurser i händelse av kris och konflikt kommer att variera beroende på var i konfliktskalan aktuell kris- eller konfliktsituation råder. Bredden av scenarier som behöver analyseras ur ett europeiskt och svenskt kris- och konfliktperspektiv spänner över ordinarie övervakning och incidenthantering för territoriell integritet, över det vi tidigare kallat regionala maktinitiativ och vidare till mer eller mindre utbredd väpnad konflikt, vilken dock i rådande omvärldsläge bedöms som inte sannolik. Svåra samhällsstörningar som följd av klimatförändringar, miljöpåverkan och andra hot mot samhällets funktionalitet är viktiga faktorer i sådana scenarier.

*Kommer att påverka  
Försvarsmakten inom en  
rad områden*

- 
- Sida 8. "Europeiska unionens gemensamma utrikes, säkerhets- och försvarspolitik har hittills varit mycket framgångsrik.
  - Sida 8. "Som ordförande i Europeiska unionen har Sverige en möjlighet att ytterligare utveckla unionens fredspolitik."
  - Sida 8. "Inom krishanteringsområdet är ett nära samarbete med Nato av strategisk betydelse för Sverige."
  - Sida 9. "Sveriges säkerhetspolitiska linje ligger fast."
  -

I varje krissituation torde det vara avgörande att åstadkomma en gemensam effekt mellan civila och militära krishanteringsresurser. I många fall kanske krisen är civil till karaktären, men resurserna kombinerat civila och militära. I vilket fall torde dessa frågor aldrig kunna sorteras in som de ”enbart rör Försvarsmakten”.

*En gemensam effekt med civila krishanteringsresurser*

Vid en begränsad kris i Sverige förutsätts att svensk militär eller civil insatsledning leder alla operationer som genomförs på svenskt territorium oavsett om krisen är av civil eller militär karaktär.

Vid en allvarlig konflikt, eller vid ett väpnat angrepp, mot svenskt territorium måste ledningsfrågan vid insats övervägas. En viktig parameter vid detta övervägande är vilken mängd, vilken typ av resurser och under vilka förutsättningar som Sverige tar emot ett sådant stöd.

*Ledningsfrågan kan behöva övervägas*

En annan viktig aspekt är på vilket sätt eller under vilka förutsättningar Sverige ger främmande stridskrafter rätt att utöva militärt våld från eller på svenskt territorium, samt på vilket sätt svensk mark och egendom upplåts åt främmande styrkor för operativa ändamål eller basering. I detta ligger även frågeställningen om något annat EU – land, direkt eller indirekt, får stöd från samma resurser som avdelats för stöd åt Sverige.

*Mandat och befogenheter*

Med eventuell närvaro av utländska stridskrafter på svenskt territorium följer även möjligheter och utmaningar som berör andra områden. Exempel på sådana analysområden är:

- Vilka är förutsättningarna för att på kort tid låta utländsk trupp och materiel eller statsfartyg av olika slag passera in på svenskt territorium.
- Hur kommer närvaron av främmande stridskrafter på vårt territorium att påverka vårt samhälles infrastruktur för t.ex. hälso- och sjukvård samt kommunikationer.
- Hur påverkas den normala användningen av militära eller civila anläggningar, flygplatser, hamnar, övningsfält eller liknande av behovet av att basera eller verka med andra stridskrafter än svenska.
- Vilka beslut behöver fattas samt hur fattas dessa beslut.

*Infrastruktur och dess dimensionering samt samordning av beslutsprocesser*

De här frågeställningarna uppkommer naturligtvis till stor del även vid användning av de svenska stridskrafterna i operationer på svenskt territorium. För civila myndigheter innebär det dock att dessa, när Sverige

får militärt stöd från andra stater, måste kunna hantera en större belastning eller samordning än med enbart svenska stridskrafter. För Försvarsmakten innebär utländska stridskrafter på svensk mark såväl ökad förmåga som resurskonflikter och ökade krav på ledning och samverkan.

*Ställer krav på  
förberedelser och  
samordning*

Motsvarande resonemang som ovan går att föra när Sverige ger stöd till annan EU-medlem eller till Island och Norge. Det kommer att kräva likartade analyser och förberedelser.

Försvarsmakten måste därmed i fortsatt analys identifiera de eventuella operativa begränsningar som givande och mottagande av stöd ger vid praktisk tillämpning av Lissabonfördraget och solidaritetsförklaringen samt om dessa möjligheter och begränsningar påverkar framtida utformning och dimensionering av Försvarsmakten. Här bör även en särskild analys ägnas åt ekonomiska konsekvenser, svenskt lagrum och svenska författningar i kris och konflikt (krig) och hur dessa påverkar insatser, då vi ger och tar emot stöd.

*Identifiera eventuella  
operativa begränsningar*

Försvarsmakten bör överväga och föreslå vilka övningar, utbyten, förhandsbaseringar, tillfälliga sammansatta förband och insatsstrukturer som bör sättas upp för att vara i beredskap i och kring vårt närområde för att skapa den reella militära förmågan att ge och ta emot militärt stöd. Utan praktiska förberedelser, övningar och utbyten blir den svenska viljeyttringen i ett europeiskt solidaritetsperspektiv inte trovärdig.

*Föreslå åtgärder för att  
öka vår reella förmåga*

Som grund för arbetet behöver Försvarsmakten vidare utarbeta scenarier som tydligt beskriver den förändrade säkerhetspolitiska kontexten kring krishantering

Scenarierna skulle kunna beröra:

- Risk för/väpnad konflikt som berör grannstater till Sverige och / eller svenskt territorium
- Terroristhot/-händelser som berör grannstater till Sverige och / eller svenskt territorium
- Miljörelaterade kriser eller andra större samhällsstörningar som berör grannstater till Sverige och/eller svenskt territorium
- Att Sverige upplåter basområden för utländska stridskrafter som deltar i krishantering från svenskt territorium respektive på svenskt territorium
- Att Sverige upplåter sitt territorium för genomfart/transporter

- Att Sverige deltar aktivt i multilateral krishantering i multinationella styrkor i annan stat eller på svenskt territorium
- Krishanteringsoperationer med multinationella styrkor som leds nationellt, genom EU eller Nato respektive multilaterala ledningsstrukturer som baseras de inblandade aktörernas ledningsstrukturer
- Olika tidsförhållanden
- Stridskrafter och operationer ur/i såväl sjö-, luft-, mark- som informationsarenan bör belysas

I alla scenarierna bör strävan vara att agera i samordnad civil-militär krishantering. Samordning av resurser och operativt genomförande samt ledningsstrukturer och –processer kommer att vara viktiga analysområden. Arbetet med dessa scenarierna som tillvaratar våra eller andras handlingsmöjligheter kräver god kunskap om nationella intressen och hotuppfattning, operativ förmåga och uppträdande hos olika aktörer i närområdet samt vilka militära styrkor eller civila/militära krishanteringsresurser som finns tillgängliga.

#### 9.4.3 Fortsatt arbete

Försvarsmakten behöver fortsätta analysera Solidaritetsförklaringens strategiska och operativa inverkan och dess påverkan på försvar, skydd och säkerhet under kris och konflikt på lång sikt.

*Får långsiktiga konsekvenser.*

En sådan analys kan och bör inte Försvarsmakten genomföra enbart på egen hand, då Solidaritetsförklaringens breda strategiska inverkan påverkar många myndigheter och samhällssektorer. Analysen bör göras tillsammans med andra myndigheter som har ett övergripande och strategiskt ansvar vid kris och konflikt.

*En fortsatt analys tillsammans med andra myndigheter.*

Resultatet av en sådan analys bör bl.a. påverka utformningen av kommande idébilder i perspektivstudieprocessen – och därmed ligga till grund för Försvarsmaktens framtida utformning, inriktning och dimensionering. Resultatet bör också påverka och avspeglas i Försvarsmaktens arbete med scenarier, vilket får en direkt inverkan på såväl beredskap som insatsplaner.

*Kommer ha en betydande inverkan på rådande perspektivstudie.*

Försvarsmakten bör föreslå regeringen att ge Försvarsmakten i uppdrag att tillsammans med Myndigheten för Samhällsskydd och Beredskap under 2010 analysera Solidaritetsförklaringens strategiska och operativa inverkan

på försvar, skydd och säkerhet. Deltagande från övriga berörda myndigheter är nödvändigt.

## 9.5 Förändrad personalförsörjning

### 9.5.1 Bakgrund

Den största förändringen i den pågående försvarsmaktstransformeringen är den påbörjade övergången till ett frivilligbaserat personalförsörjningssystem för all personal. Dock behålls mönstringsplikt och vilande värnplikt. Insatsorganisationen kommer framöver att i huvudsak ha stående personal i sjögående och flygande förband och i huvudsak tidvis tjänstgörande personal i markstridsförband. Denna förändring av personalförsörjningssystemet är, enligt de studier som gjorts under föregående perspektivstudie, central för att öka insatsorganisationens tillgänglighet kvalitet och användbarhet.

Den i närtid påbörjade övergången till en personalförsörjning som bygger på frivillighet står inför en rad utmaningar som skall analyseras vidare då Försvarsmakten saknar egen erfarenhet inom området. Området påverkas av faktorer som Försvarsmakten inte alltid själv kan styra över. Därför måste Försvarsmakten få stöd av andra myndigheter och samhället i övrigt för att lyckas med det nya personalförsörjningssystemet. Yttre faktorer som måste falla på plats är förändringar av lagar och förordningar som stödjer en Försvarsmakt med anställda soldater och officerare.<sup>137</sup> Försvarsmakten måste t.ex. kunna hantera tidsbegränsade anställningar som är längre än normalt då behovet finns att kunna fasa ut personal som har en anställningstid på mellan 2-15 år.

En central fråga är rekryteringen, med avseende på om, Försvarsmakten i framtiden kommer att lyckas rekrytera rätt personal och tillräckligt med personal Försvarsmakten kan erbjuda utbildning och verksamhet med bra meritvärde. Rekryteringen kommer dock att påverkas av faktorer som Försvarsmakten inte kan styra över som exempelvis konjunkturläge. Konjunkturen kommer även att påverka kostnaderna för att rekrytera och sätta upp förband varför den direkt kan påverka den operativa effekten i en framtida Försvarsmakt. Detta kräver ett mer aktivt och långsiktigt arbetet

---

<sup>137</sup> Försvarsmaktens underlag för regeringens försvarspolitiska proposition 2009, HKV 23 383:51503, 2009-01-30, kapitel 13, sidan 78

från Försvarsmakten för att verka som en attraktiv arbetsgivare Studier och analyser under 2010 kommer att ta sin utgångspunkt i internationella erfarenheter inom området.

Vidare är det av intresse att försöka få erfarenheter och analyser kring framtidens generationer och dessa individers inställning till anställning i försvarsrelaterad verksamhet. Detta med hänsyn till att västvärldens generationer präglas av en uppväxt utan erfarenhet av världskrig där en minskad betydelse av nationstillhörighet råder.

En fråga som till viss del ligger utanför Försvarsmaktens möjlighet att påverka är samhällets syn på det nya personalförsörjningssystemet. Kommer arbetsgivare, såväl statliga som privata, att acceptera att deras anställda tjänstgör vid Försvarsmakten under sin anställning? Det är en förutsättning för kontraktssystemet som bygger på principen att fastanställda vid civila arbetsplatser skall tjänstgöra i Försvarsmakten under perioder för utbildning och internationell tjänstgöring.

Den minskade andel som kommer att genomgå militärutbildning kan innebära en risk att folkförankringen minskar då färre får kontakt med Försvarsmakten och det även blir färre som får utbildning i grundläggande försvarsupplysning.

### **9.5.2 Fortsatt arbete**

Under 2010 skall Försvarsmakten genomföra studier för att fortsätta och fördjupa tidigare analyser som genomförts inom perspektivstudien. Dessa studier kommer att ta sin utgångspunkt i andra nationers erfarenheter vid övergång till personalförsörjning som bygger på frivillighet. Områden som kommer att studeras är förmågan att rekrytera rätt och tillräckligt med personal samt vad som krävs i övrigt för att lyckas med framtidens rekryteringar. Övriga områden som kan vara av intresse att analysera är:

- Vad styr och hur påverkas samhällsförankring, attraktionskraft och förmåga till rekrytering.
- Vilka karriärvägar finns i de införda systemen i andra nationer och vilka erfarenheter kan överföras till svenska förhållanden.
- Betydelsen av jämställdhet och mångfald. Har jämställdhet och mångfald förändrats i och med införandet av personalförsörjning som bygger på frivillighet.

- Erfarenheter av att behålla personalen över hela kontraktstiden, vad krävs för att lyckas med detta.
- Vad är Försvarsmaktens ansvar och roll kring personal och vad ska (kan) skötas av andra myndigheter och organ.

Under 2010 studeras även personalrelaterade frågor som rör humanorienterad forskning med koppling till operativ förmåga.

## 10 Fortsatt arbete

Regeringens försvarspolitiska inriktning anger långsiktiga mål och inriktning för vår säkerhetspolitik samt Försvarsmaktens uppgifter. Dessa utgör tillsammans med de militärstrategiska trenderna från årets rapport samt identifierade fördjupningsområden och vägvalsfrågor som kommer att utvecklas under 2010, grund för det fortsatta arbetet.

Inom ramen för detta genomförs en analys av de militärstrategiska konsekvenserna samt bedömd utveckling av operativ insatsmiljö i det längre perspektivet. Detta kommer att redovisas av perspektivstudien under 2010 som ”möjligheter och vilja”.