



Innehållsförteckning

1. Sammanfattande slutsatser	3
2. Beskrivning av Perspektivstudien och dokumentet	7
3. Omvärldsfaktorer	8
3.1. Trender.....	8
3.1.1. Globala trender.....	8
3.1.2. Trenderns påverkan på Östersjöområdet.....	11
3.2. Säkerhetspolitik	12
3.2.1. Global säkerhetspolitik.....	12
3.2.2. Regional säkerhetspolitik	13
3.2.3. Säkerhetspolitik i Östersjöområdet	17
3.3. Teknisk utveckling	20
3.4. Konsekvenser för Sverige.....	21
4. Framtida operationsmiljö	23
4.1. Rysk militärstrategisk utveckling	24
4.2. Amerikansk militärstrategisk utveckling.....	27
4.3. Olika militära angreppssätt.....	30
4.3.1. Irreguljär krigföring.....	30
4.3.2. Hybridkrigföring	30
4.3.3. Fjärrbekämpning	31
4.3.4. Strategisk nyckelterräng och avregling av stridsfältet	32
4.3.5. Massförstörelsevapen	32
4.4. Militär teknikutveckling	34
5. Försvarsmaktens utgångsläge 2025.....	37
6. Tidiga konturer av framtida Försvarsmaktskoncept.....	39
6.1. Konsekvenser för Försvarsmakten	39
6.2. Prioriterade fokusområden	41
6.2.1. Tröskeleffekt	41
6.2.2. Anpassningsförmåga och flexibilitet.....	41
6.2.3. Uthållighet och överlevnadsförmåga	42
6.2.4. Hög tillgänglighet och operativ rörlighet	42
6.2.5. Förståelseöverläge	43
6.2.6. Asymmetri och indirekta metoder.....	43
6.2.7. Nyttja defensivens fördelar	44
6.2.8. Nyttja teknikutvecklingen	44

(DHA)

6.2.9.	Värdlandsstöd och interoperabilitet	44
6.3.	Analysfrågor för kommande militärstrategiskt bedömande	45
6.3.1.	Dimensionerande krav.....	45
6.3.2.	Spets eller bredd	45
6.3.3.	Graden av asymmetrisk strategi	46
6.3.4.	Samarbeten	47

1. Sammanfattande slutsatser

Den framtida operationsmiljön i Östersjöområdet karakteriseras av ökande osäkerhet. Rysslands militära förmåga ökar och agerandet i Östersjöområdet är tidvis oförutsägbart. Ryssland har på senare tid flyttat fram sina positioner, inte minst de militära, för att hävda starka intressen i Östersjöområdet. I övriga Europa pågår politiska förändringar, bland annat mot ökad nationalism och protektionism vilket ytterligare ökar den säkerhetspolitiska osäkerheten. Det finns flera skäl till detta exempelvis globaliseringens effekter, ökad migration och terrordåd i Europa.

För att möta osäkerheten, främst i närområdet, har regeringen i innevarande försvarsbeslutsperiod förstärkt Försvarsmaktens anslag samtidigt som Försvarsmakten successivt har utvecklat organisationen. Detta leder till positiva operativa effekter, framför allt avseende beredskap och tillgänglighet.

Under innevarande försvarsbeslutsperiod genomförs inte några större strukturella förändringar i Försvarsmakten, utan större förändringar har skjutits på framtiden. Den framtida operationsmiljön, Rysslands planerade fortsatta militära förmågeökning och säkerhetspolitiska utveckling pekar på behov av långsiktiga beslut om större förändring av Försvarsmaktens förmågor. Förändringar i den operativa miljön gör att Försvarsmakten redan nu, i innevarande försvarsinriktningsperiod, behöver förbereda och planera för den långsiktiga förmågeutveckling. Med de säkerhetspolitiska osäkerheterna som bakgrund behövs en översyn över vilken militär grundförsäkringspremie som krävs för att risktagningen i perioden efter 2025 ska förbli rimlig.

Försvarsmakten har lagt grunden för ett förändringsarbete genom att utarbeta en militärstrategisk doktrin som speglar det militärstrategiska förhållandet och de militära förutsättningarna. Arbetet med en långsiktig inriktning för Försvarsmaktens förmågeutveckling 2025-2035 pågår inom ramen för Perspektivstudien.

Försvarsmaktens analys pekar på fyra centrala förhållanden som belyser att och varför Försvarsmakten behöver vidareutvecklas. Dessa fyra förhållanden är:

- Ryssland planerar att öka sin militära förmåga i perioden efter 2020 samtidigt som Försvarsmaktens förmåga nedgår med nuvarande försvarspolitiska och ekonomiska ambitionsnivå.¹
- Operationsmiljön i Östersjöområdet bedöms i perioden 2025-2035 vara förändrad vad avser ett angrepps syfte, omfattning och karaktär.

¹ Detta rapporterade Försvarsmakten i PerP 2013.

- Sverige blir oundvikligen påverkat om en väpnad konflikt i Östersjöområdet uppstår.
- Hybridkrigföring riktar sig mot samhället som helhet och samhällets sårbarhet vid påfrestningar ökar.

Dessa fyra förhållanden ligger till grund för Forsvarsmaktens fortsatta arbete.

För det första är den ryska ambitionen enligt planen att fortsätta öka den militära förmågan i perioden efter 2020 samtidigt som Forsvarsmaktens förmåga, med nuvarande försvarspolitiska och ekonomiska ambitionsnivå, successivt nedgår i samma period. Sammantaget innebär det att de militära styrkeförhållandena efterhand förskjuts i ännu högre grad till rysk fördel. Dessutom ger Ryssland intryck av att sträva efter att förändra rådande säkerhetspolitiska ordning både globalt och regionalt. Ryssland har under senaste åren agerat överraskande vilket kan exemplifieras av aggressionen mot Georgien och östra Ukraina, den illegala annekteringen av Krim samt Rysslands agerande i den pågående Syrienkonflikten. Till detta ska läggas att Europa utsätts för flera parallella och samverkande påfrestningar som migration, terroråd och ekonomisk press. En trend mot ett mer nationalistiskt och protektionistiskt förhållningssätt hos många europeiska länder kan komma att förändra synen på mellanstatliga samarbeten inom områden som ekonomi, handel och försvar. USA som största garant för europeisk säkerhet påverkas av liknande utveckling, därtill finns en osäkerhet om den framtida linjen i USA:s säkerhetspolitik. Dessa förhållanden har ytterligare accentuerat den säkerhetspolitiska osäkerheten. Sammantaget innebär det att risktagningen ökar betydligt i perioden efter 2020.

För det andra bedöms operationsmiljön i Östersjöområdet i perioden 2025-2035 vara förändrad vad avser såväl ett angrepps syfte som omfattning och karaktär. Ett angrepp syftar sannolikt i första hand till att förneka annan part handlingsfrihet. Konflikten karaktär förändras med rysk teknik- och strategiutveckling. Den ryska strategi- och doktrinutvecklingen uppfattas systematiskt riktas mot att utnyttja västvärldens svagheter och innefattar bland annat hybridkrigföring. Teknikutvecklingen medför vapensystem med allt längre räckvidder för fjärrbekämpning och avregling av strategiskt viktiga områden. Utvecklingen inom informationsteknologi, cyber, fjärrstyrda och autonoma system och telekrig är exempel på andra områden där teknikutvecklingen medför förändringar i den framtida operationsmiljön. Sammanfattningsvis innebär detta att hoten blir svårare att identifiera, mer komplicerade att hantera och att hotbildningen blir mer mångfacetterad. Forsvarsmaktens förmågor behöver utvecklas för att kunna lösa ställda uppgifter i den framtida operationsmiljön.

För det tredje konstateras att även om sannolikheten för att en militär konflikt är låg idag kommer Sverige oundvikligen att bli påverkat om en konflikt i Östersjöområdet trots allt uppstår. Försvarsmakten konstaterar att Sveriges geostrategiska läge i grunden har förbättrats genom den tidigare EU och NATO-utvidgningen. NATO befinner sig genom utvidgningen öster om Sverige. Emellertid innebär de geostrategiska förhållandena att tillgång till svenskt territorium är en strategisk fördel för såväl Ryssland som NATO och USA. De fördjupade samarbetena med bland annat Finland, de nordiska länderna, USA och NATO bidrar till att öka den säkerhetspolitiska tröskeeffekten. Utan fördragsfästa säkerhetsgarantier finns en fortsatt osäkerhet om och när stöd kan påräknas. Därtill kan just nu sammanfallande regionala strategiska intressen förändras över tid.

För det fjärde visar analysen dels att hybridkrigföringen riktar sig mot samhället som helhet, dels att samhällets sårbarhet vid påfrestningar ökar. För att kunna hantera hybridkrigföring krävs en ökad nationell situationsförståelse, en sammanhållen nationell strategisk kommunikation och en förmåga i samhället att snabbt och med god effekt kunna agera i gråzonen mellan fred och krig. Det ömsesidiga beroendet mellan den militära och civila delen av totalförsvaret har ökat. Samtidigt har samhällets beroende av till exempel elförsörjning, informationsteknologi och rymdbaserade system ökat. Försvarsmakten och de civila delarna i totalförsvaret behöver utvecklas för att reducera sårbarheter samt skydda kritisk infrastruktur och samhällsviktig verksamhet i syfte att utveckla en nationell tröskeeffekt. Samhällets motståndskraft och Försvarsmaktens uthållighet är i detta sammanhang viktiga faktorer.

Sammanfattningsvis planerar Ryssland att fortsätta öka sin militära förmåga samtidigt som landets agerande är oförutsägbart. En del av Rysslands strategi har vid till exempel den illegala annekteringen av Krim 2014 gått ut på att provocera fram och utnyttja säkerhetspolitiska möjlighetsfönster. Det är dock svårt att bedöma vilka möjligheter som Ryssland fortsättningsvis kan komma att utnyttja och det är denna osäkerhet som gör det ryska agerandet kan vara överraskande och oförutsägbart.

Till detta ska läggas att Europa utsätts för flera parallella och samverkande påfrestningar, osäkerhet om den framtida linjen i USA:s säkerhetspolitik samt de förändringar i operationsmiljön som teknikutvecklingen medför.

Sammantaget konstaterar Försvarsmakten att hoten blir svårare att identifiera och mer komplicerade att hantera samt att hotbilden blivit alltmer mångfacetterad fram mot 2025-2035. För att minska risktagningen i kommande period krävs förändrade och vidareutvecklade förmågor. Detta kan inte åstadkommas inom nuvarande anvisad ekonomiska ram.

Analysen pekar på att Försvarsmakten i slutet av innevarande försvarsbeslutsperiod är i behov av långsiktigt hållbara beslut, innebärande en större förstärkning och förändring av Försvarsmaktens förmågor. Detta oavsett planeringsläge i innevarande period. Långsiktigt hållbara beslut krävs för att kunna vidareutveckla förmågor för att möta den ryska förmågeutvecklingen och den framtida operationsmiljöns komplexitet. Ovanstående är en förutsättning för att Försvarsmakten ska kunna lösa sina uppgifter 2025-2035. Det är dock för tidigt att beskriva hur och i vilken omfattning detta bör ske för att nå bästa operativa effekt.

För att de militära förmågorna ska utvecklas så att risktagningen över tiden bibehålls på en rimlig nivå behövs en strategi för svensk säkerhet som bygger på en långsiktig avvägning av hur hög grundförsäkringspremien ska vara i relation till den militära förmågeutvecklingen i Östersjöområdet samt den dynamiska och osäkra säkerhetspolitiska utvecklingen globalt och regionalt.

2. Beskrivning av Perspektivstudien och dokumentet

Perspektivstudiens mål är tvådelat, dels att leverera underlag inför kommande försvarsbeslut, dels att utgöra underlag för Försvarets strategiska inriktning med efterföljande kravställning och planering.

Perspektivstudien följer Strategisk Planerings- och Ledningsmetod (SPL) i tillämpliga delar. SPL:s produkter utgörs i ett förmågeutvecklande perspektiv i ordning av; omvärldsanalys, militärstrategisk analys, militärstrategiskt bedömande inklusive optioner, militärstrategiska koncept, övergripande förmågor samt kostnadsberäknade försvarsmaktsstrukturer. Produkternas utformning stöds av studier, spel samt arena och funktionskoncept (Armé, Marin, Flyg, Ledning, Logistik samt Underrättelse och Säkerhetstjänst). Utöver detta deltar även andra myndigheter i arbetet.

Leveranser till Regeringskansliet består av två rapporter vars innehåll regleras i regleringsbrev till Försvaretsmakten och särskilda regeringsbeslut. Denna rapport utgörs av en omvärldsanalys, den andra av förslag till försvarskoncept och kostnadsberäknade försvarsmaktsstrukturer. Rapporterna bygger på de produkter som perspektivstudien avkastar.

Föreliggande rapport sammanfattar Försvaretsmakten omvärldsanalys intill 2035 och inkluderar till delar genomförd militärstrategisk analys, den senare slutförd under november 2016. 2017 års perspektivstudie startar med militärstrategiskt bedömande som följs av konceptutveckling, förmågeutveckling och slutar med att beskriva kostnadsberäknade koncept som grund för rapport 2 till Regeringskansliet.

3. Omvärldsfaktorer

3.1. Trender

Kapitlet syftar till att beskriva de viktigaste trenderna i omvärldsutvecklingen. Dessa omsätts senare till militärstrategiska slutsatser. Omvärldsanalysen innehåller aktörer, regioner och teman. Den tar avstamp i dagens förutsättningar och pågående händelseutveckling. Utifrån detta genomförs en beskrivning av utvecklingen mot 2035.

Omvärldsfaktorerna beskrivs som förändringar i globalisering, miljö och naturresurser, sociala och kulturella dimensioner, säkerhetspolitik samt teknikutveckling. Analysen innehåller ett stort mått av osäkerheter. Osäkerheterna gäller främst vilka konsekvenser och om och när i tiden olika konsekvenser uppstår.

3.1.1. Globala trender

Globalisering

Globalisering avser den ökande kopplingen mellan människor och platser genom konvergerande processer av ekonomiska, politiska och kulturella förändringar. Tidigare avlägsna regioner och kulturer länkas alltmer samman genom handel, kommunikation och resor.

Ökad globalisering innebär enligt förespråkarna att världen blir allt mer homogen samt leder till ökat välstånd för hela världen, medan kritikerna anser att globaliseringen i stort sett gynnar de redan välmående och lämnar större delen av världen fattigare än tidigare. Även om globaliseringen skapar viss grad av homogenisering, är mångfalden och de socioekonomiska klyftorna så stora att de inte på kort sikt kan utplånas. Det kommer fortfarande att finnas markanta skillnader i kultur, ekonomi, politik och miljö. Ökad grad av homogenisering kan dessutom leda till en motsatt reaktion som innebär ett behov av att markera nationell självständighet och kulturell särart.

Tillsammans med populistiska och nationalistiska strömningar i Europa och USA har protektionistiska krafter vuxit sig starkare, vilket kan leda till en tillbakagång för globaliseringen. Resultatet kan innebära en ökad isolationistisk utrikespolitik samt försvagade multilaterala institutioner och sämre förutsättningar för internationellt samarbete.

Miljö och klimat

Trots omfattande satsningar på miljövänliga energiformer, reducerad energiförbrukning och miljöavtal bedöms utsläppen av växthusgaser öka under tjugoförperioden. Fram till 2050 beräknas den globala temperaturen stiga med två grader. De flesta fors-

karna är ense om att havsnivån kommer att öka med minst en meter fram till slutet av 2000-talet. Klimatförändringar bedöms därför påverka den globala utvecklingen, exempelvis genom fler översvämningar, hotade ekosystem, torka med minskad spannmålsproduktionen, brist på rent färskvatten och förhöjda hälsorisker. Dessa effekter, enskilt eller tillsammans, kommer att innebära ökad risk för spänningar och konflikter.

Under tjugooårsperioden kan närmare en fjärdedel av den globala agrikulturella ytan bli förstörd på grund av föroreningar, jorderosion, förändrade väderförhållanden, bebyggelse och havsnivåhöjning. Efterfrågan på energi bedöms öka med ca 35 % med i stort sett hela ökningen utanför OECD-länderna. Under de kommande decennierna kommer den globala energimixen att förändras i takt med att förnybara energikällor utvecklas och blir mer effektiva.

Sociala dimensioner

Världens befolkning förväntas öka från 7,4 miljarder till drygt 8,5 miljarder 2035. Ökningen beror i huvudsak på följande faktorer: ökad livslängd, minskad barnadödlighet och fortsatt höga födelsetal i utvecklingsländerna, minskning av smittsamma sjukdomar samt förbättrade sanitetsförhållanden. Befolkningstillväxten bedöms ske nästan uteslutande i utvecklingsländer i främst Afrika, södra och östra Asien samt Latinamerika.

Europas befolkning bedöms vara relativt konstant fram till 2035 med cirka 850 miljoner invånare. Befolkning blir allt äldre och friskare vilket innebär att medellivslängden stadigt ökar. En åldrande befolkning kan innebära negativa konsekvenser för välfärdsystemen, där färre människor ska försörja flera. För att motverka detta krävs åtgärder som höjd pensionsålder, nyttjande av ny teknik och arbetskraftsinvandring etc.

År 2045 förväntas 70 % av jordens befolkning leva i urbana miljöer. Mycket av urbaniseringen sker kustnära och cirka 300 miljoner människor bedöms vara bosatta i områden med risk för översvämningar.

En fortsatt befolkningsökning, ökande medellivslängd och kraftig urbanisering kommer att innebära ett ökande tryck på redan idag känsliga resurser som vatten, mat, energi och mineraler. Olikheter i distribution av dessa kan leda till konflikter såväl mellan som inom länder. Så länge världens resurser är ojämnt fördelade kommer ekonomiskt betingad migration att fortsätta och så länge det finns regimer som inte respekterar mänskliga rättigheter kommer politiskt betingad migration att fortsätta.

Globaliseringen har bidragit till välståndsutveckling och minskat antalet människor som lever i extrem fattigdom. De positiva effekterna har blivit ojämnt fördelade. För det första har västvärlden dragit större nytta av globaliseringen än exempelvis Afrika

och stora delar av Asien. För det andra har globaliseringen för vissa grupper inneburit ett ökat materiellt välstånd, för andra grupper fortsatt fattigdom. Individens ställning har stärkts bland annat genom demokratiutbredning, bättre tillgång till utbildning och sjukvård. Ett allt mer integrerat globalt system har dock även inneburit negativa aspekter som klimatförändringar, föroreningar, internationell kriminalitet, fattigdom och ökad ekonomisk ojämlikhet.

Kulturella dimensioner

Globaliseringen har i vissa fall haft långtgående effekter på kulturell förändring och inneburit förväntningar om förbättringar av såväl mänskliga rättigheter som jämställdhet i samhället samt ökad demokratisering. Effekterna av globaliseringen kan innebära att spänningar uppstår mellan inhemska kulturer och externa kulturyttringar. Det vanligaste är någon form en blandning av inhemsk och extern kultur. Exempelvis har idéer och uttrycksätt från många delar av världen stor inverkan på den västerländska kulturen och vice versa.

Medan många kulturer accepterar nya kulturella influenser, reagerar andra med motstånd mot vad de uppfattar som kulturimperialism med allt från protester och censur till terrorism. Ett sätt att reagera mot kulturimperialism är kulturnationalism. Detta är en process för att skydda ett kulturellt system mot yttre kulturyttringar, samtidigt som man aktivt understödjer nationella och lokala kulturvärderingar. Ibland tar sig kulturnationalism formen av explicit lagstiftning eller censur som helt sonika olagligförklarar ovälkomna kulturella fenomen.

Politiska dimensioner

Den liberala demokratins snabba utbredning har under det senaste decenniet upplevt en successiv tillbakagång. Varje år sedan 2006 har de politiska rättigheterna och de medborgerliga friheterna i världen minskat.

Demokratins avstannande utveckling kan förklaras med en rad olika faktorer. För det första har många stater i Mellanöstern fått mer instabila och svaga regimer i efterdyningarna av den arabiska våren. För det andra verkar den kinesiska utvecklingsmodellen, som kombinerar statsledd kapitalism med auktoritärt styre, som ett alternativ till den liberala demokratin få ett allt större inflytande. För det tredje har stater över stora delar av världen, exempelvis i Asien, Mellanöstern, Afrika och Latinamerika, infört nya lagar för att undertrycka politisk opposition. För det fjärde har stater generellt fått nya sofistikerade metoder för censur, propaganda och informationskontroll till förfogande. Europa utgör inget undantag.

Parallellt med tillbakagången för demokratin har populistiska, nationalistiska och protektionistiska krafter fått ökat inflytande. I västvärlden har populistiska partier, ofta med nationalistisk prägel samt med islamofobisk och migrationskritisk agenda, fått allt större inflytande. Denna nationalistiska trend har bidragit till att försvaga EU, framför allt genom att Storbritannien har röstat för utträde ur unionen. I USA har nationalismen och protektionismen har aktualiserats genom presidentvalet i november 2016. Ryssland har, under Putinregimen, blivit allt mer nationalistiskt. I Asien leds Kina, Japan och Indien av regeringar med nationalistiska influenser.

Ekonomiska dimensioner

Den kraftigt växande världshandeln har kunnat ske genom att stater, med främst västerländska och demokratiska förtecken, skapat avtal som harmoniserat många av de handelsregler som tidigare har dämpat möjligheterna till handel. USA har länge varit ledande men det finns tecken på att fler stater avser att stärka sina positioner och öka inflytandet. Det finns även tecken på att den ekonomiska globaliseringen – den transnationella handeln med varor och tjänster samt flöden av kapital – kan vara på tillbakagång. Förhandlingarna om ett nytt globalt frihandelsavtal inom ramen för WTO har avstannat. Samtidigt pågår diskussioner om handelsavtal mellan USA och EU.

De växande globala ömsesidiga beroendena innebär en ökad känslighet för fluktuationer i världsekonomin för enskilda länder vilka kommer att få allt svårare att påverka det globala ekonomiska systemet. Samtidigt kommer det ömsesidiga beroendet av fungerande handel sannolikt vara en sammanhållande faktor i internationella relationer, både för att det skapar en gemenskap men även som ett instrument för påverkan.

3.1.2. Trenders påverkan på Östersjöområdet

Klimatförändringarna kan både ha positiv och negativ påverkan för de nordiska länderna. Å ena sidan väntas ett klimat som kan orsaka fler översvämningar och naturkatastrofer. Å andra sidan kan andelen odlingsbar mark öka och göra de nordliga delarna av Norden mer attraktiva att bo i samtidigt som nya transportleder öppnas via nordostpassagen.

Norden är en region som står sig relativt väl inom energisäkerheten. De nordiska länderna har redan i huvudsak en koldioxidfri energimix, förutom avseende flytande drivmedel, och gör redan idag stora satsningar på grön och hållbar energi. Målet är koldioxidfri energiförsörjning 2050. Danmark är idag självförsörjande på såväl olja som naturgas och exporterar vindkraft till Sverige och Norge. Norge är en av de ledande producenterna av olja och gas och investerar kraftigt i förnybar energi. De nordiska länderna kvarstår som några av de mest teknologiskt utvecklade och väntas

kunna dra stor nytta av, och ligga i framkant av, den teknologiska utvecklingen inom energiområdet.

De baltiska staterna har länge varit beroende av Ryssland som energileverantör, men beroendet förväntas minska. Till exempel har Litauen öppnat en terminal för att ta emot flytande naturgas. Vidare möjliggör elkabeln Nordbalt energiöverföring från Sverige. I takt med att förnybara källor blir mer energieffektiva och lagringskapaciteten i batterier ökar, kan de baltiska staterna minska sitt energiberoende av Ryssland.

Då de globala trenderna innebär ökade fraktmängder till sjöss väntas Öresunds geostrategiska betydelse öka. Det ses idag som en av världens åtta strategiska farleder och är av stor betydelse för samtliga länder i närområdet.

3.2. Säkerhetspolitik

Avsnittet beskriver de viktigaste trenderna i utvecklingen av säkerhetspolitiken och i ett senare kapitel omsätts dessa till militärstrategiska slutsatser.

3.2.1. Global säkerhetspolitik

Maktbalansen i världen har genomgått en förskjutning, vilket har inneburit en övergång från unipolär till multipolär maktbalans. USA:s relativa ekonomiska och militära makt har minskat medan till exempel Kinas och Rysslands har ökat. Nuvarande trender pekar mot att USA och Kina kommer att vara de dominerande aktörerna såväl ekonomiskt som militärt vid bedömandeperiodens slut. Det kan inte uteslutas att nya militära alliansmönster och samarbeten kan komma att uppstå.

I takt med den pågående maktförskjutningen i multipolär riktning har stödet för den världsordning som upprättades efter andra världskriget alltmer ifrågasatts. Många av de institutioner som utgör grunden för dagens multilaterala ordning – FN, IMF, Världsbanken, och WTO – speglar allt sämre de globala maktförhållandena. Framväxande stormakter upplever att de globala institutionerna framför allt gynnar Västeuropa och USA. Kravet på att vitalisera och utveckla de globala institutionerna har i vissa fall inneburit grundandet av konkurrerande institutioner, exempelvis BRICS².

Utsikterna till att ekonomisk interdependens ska leda till att säkerhetspolitiska intressen omformas och motverka säkerhetspolitisk konfrontation kan dock inte tas för givna. Detta betyder att en stat ständigt behöver väga hur väl samarbeten, på samtliga plan, korrelerar med nationens säkerhetsintressen. Ekonomiska och politiska påtryck-

² Brasilien, Ryssland, Indien, Kina, Sydafrika

ningsmedel kan användas för att genomdriva och uppnå strategiska intressen. Det kan innebära användning av sanktioner, bistånd, strategiska investeringar, handelsavtal samt ökad risk för väpnad konflikt.

3.2.2. Regional säkerhetspolitik

Europeiska Unionen

EU:s relativa ekonomiska styrka och politiska inflytande kan komma att minska på sikt då unionen står inför stora utmaningar internt och externt. EU består till del av olika mer eller mindre nationalistiska stater vilka anser att den egna politiken och ekonomin går före EU:s. Parallellt ökar EU-motståndet i många medlemsländer. EU och Eurosamarbetet pressas av den långsamma ekonomiska utvecklingen orsakad av den tidigare finanskrisen. Vidare påverkas medlemsländerna av en ökad polarisering till följd av olika uppfattningar i fråga om migration. Flykting- och migrationsströmmarna har i flera europeiska länder lett till diskussioner om ökad ekonomisk belastning, integrationssvårigheter och en konkurrens om arbetstillfällen.

Det finns en risk för att nationalistiska, populistiska och protektionistiska rörelser och partier växer sig allt starkare i Europa vilket kan komma att försvaga EU:s sammanhållning och förmåga till utrikes- och säkerhetspolitiskt agerande. Fortsatta inskränkningar av politiska rättigheter och medborgerliga friheter i några av EU:s medlemsstater riskerar dessutom att minska värdegemenskapen inom unionen på både kort och lång sikt.

Konsekvenserna av fler terrorhot och terrorattacker i Europa kan medföra risk för ytterligare polarisering av det politiska klimatet.

Ryska federationen

Den politiska utvecklingen i Ryssland har inneburit ökade inskränkningar i mänskliga rättigheter och demokrati. Oppositionen hindras av både administrativa svårigheter, provokationer och godtyckliga arresteringar. Den ökande inskränkningen av pressfriheten utgör ett stort hinder för oppositionen. Det statliga narrativet skapar negativa bilder av västvärlden och Sverige.

Perioden 2000 till 2014 präglades av en historiskt hög tillväxt som stärkte Rysslands ekonomi. De ovanligt höga världsmarknadspriserna på energi bidrog till att landet på kort tid kunde bygga upp en betydande valutareserv. Under en period på drygt tio år kunde den ryska försvarsbudgeten flerdubblas i reala termer.

Den lågkonjunktur som inleddes 2014 skedde bland annat mot bakgrund av vikande energipriser. En eventuell framtida ökning av energipriset kan få kortsiktiga gynnsamma effekter på den ryska ekonomin, men på grund av strukturella problem förväntas detta inte leda till långsiktigt högre tillväxt.

Idag har Ryssland en relativt gynnsam demografi med relativt ung befolkning och låg arbetslöshet. Dock står landet inför en demografisk utmaning där antalet personer i arbetsför ålder kan minska med upp till en miljon per år som följd bland annat av låg nativitet under 1990-talet.

Medellivslängden har ökat från 59 år 2005 till 71 år 2013. Den åldrande befolkningen kan leda till utmaningar för finansieringen av socialförsäkringssystemet. En åldrande befolkning kan även aktualisera behovet av arbetskraftsinvandring. Ryssland har av tradition haft stor arbetskraftsinvandring från Kaukasus och Centralasien. Som resultat av lågkonjunkturen har många ekonomiska migranter från dessa regioner lämnat Ryssland.

I Rysslands södra närområde, i Centralasien, finns många stater som är diktaturer med svaga institutioner och gamla ledare. Detta förhållande kan vid maktskifte leda till politisk instabilitet. Dessutom finns ett potentiellt hot från extremistiska jihadistiska grupper.

USA

USA är den mest inflytelserika staten i världen och dess inflytande underbyggs i det längre perspektivet av den amerikanska försvarsmakten, som är världens överlägset starkaste, en innovationsstark ekonomi, en god demografisk utveckling och en hög energiproduktion. Statens globala inflytande kan ses i flera olika dimensioner. Inom vissa dimensioner har dess inflytande minskat relativt sett. Ett exempel är den ekonomiska, där den kinesiska ekonomin redan är större i köpkraftsparitet mätt. Den amerikanska militära makten är, mätt i försvarsutgifter, visserligen idag nästan tre gånger större än den kinesiska och närmare åtta gånger större än den ryska, men har i relativa termer minskat påtagligt under det senaste decenniet.

USA:s utrikespolitik drivs främst av ekonomiska och geopoliska faktorer. En grundläggande princip i amerikansk säkerhetspolitik sedan tidigt 1900-tal har varit att över tiden säkerställa att ingen konkurrerande makt, och helst ingen annan makt alls, blir den dominerande aktören på den euroasiatiska landmassan. I ett läge när Europa sågs som geopolitiskt oproblematiskt – som under Obamas första administration – kan ekonomiska drivkrafter rikta in USA:s utrikespolitiska uppmärksamhet på andra områden. Så skedde t ex när Obama formulerade en ”reset”-politik gentemot Ryssland, samt

relativt snart därefter annonserade en ”pivotering” mot Asien. Det senare, sedermera kallat ”ombalanseringen” till Asien, byggde dels på uppfattningen att Asien var det område där världens ekonomiska framtid fanns, och dels på att där också fanns geopolitiska utmaningar som krävde USA:s engagemang.

En förutsättning för denna ombalansering var att de amerikanska allierade inom NATO:s ram inte var hotade. Den ryska aggressionen mot Ukraina och den illegala annekteringen av Krim innebär att Europa nu står inför ett hot som kan innebära att USA väljer att åter ombalansera till Europa. Därtill har konflikterna i Mellanöstern fortsatt att kräva amerikansk uppmärksamhet och engagemang. De militära satsningarna i Asien bedöms därmed inte att bli särskilt mycket större än vad som var fallet innan ”ombalanseringen” till Asien. De geopolitiska utmaningarna i Europa och de fortsatta konflikterna i Mellanöstern har därmed överflyglat de ekonomiska intressena i Asien, i alla fall vad gäller militärt engagemang på kort till medellång sikt.

NATO

NATO:s centrala betydelse för europeisk säkerhet bedöms öka. NATO kommer fortsatt att domineras av och vara starkt beroende av USA:s framtida säkerhetspolitiska prioriteringar och militära förmåga. NATO:s förmåga begränsas dock av organisationens beslutsmekanismer och delade åsikter avseende prioriteringar mellan medlemsstaterna. En ytterligare utmaning för NATO, och även för EU, är att flera medlemsstater rör sig i auktoritär riktning. USA förväntar sig att de europeiska NATO-medlemmarna i nuvarande säkerhetsläge tar ett större kollektivt ansvar för Europas säkerhet. En gemensam Rysslandslinje i NATO och EU förutsätter sammanhållning, framför allt bland de större länderna.

Arktis

En ökad exploatering i Arktisområdet ger upphov till fler gränsytor mellan länder vilket skulle kunna innebära ökat samarbete eller att konflikter uppstår. Fyra centrala och växelverkande faktorer driver intresset för Arktis utveckling: den globala uppvärmningen, oljepriset, ryskt militärt agerande samt USA:s syn på Arktis. I och med den globala uppvärmningen och smältande isar kan dessutom Nordostpassagen mellan Europa och Asien bli farbar för handelstrafik, vilket skulle leda till en förkortning av transportsträckan jämfört med dagens med cirka en tredjedel.

Asien

I Asien kan den säkerhetspolitiska dynamiken i regionen komma att präglas av Kinas växande ekonomiska makt och lokala territorialtvister. Kinas militära förmåga bedöms öka och Indien bedöms på sikt bli världens tredje största militärmakt. Trots sjunkande

tillväxtsiffror i Kina är bedömningen att den långsiktiga trenden med ekonomisk maktförskjutning mot Asien fortsätter. Vid bedömandeperiodens slut kommer Asien att stå för cirka 50 % av världens BNP (i nominella termer), att jämföra med en tredjedel i dag och en fjärdedel kring år 2000. År 2030 förväntas världens tre största ekonomier vara Kina, USA och Indien.

Ett hinder för avspänning i regionen är att de historiska motsättningarna mellan Japan och Kina och mellan Japan och Sydkorea består. Dock pågår samtal mellan Japan och Kina samt mellan Japan och Sydkorea. Rivalitet, misstro och gränstvister fortsätter präglade relationerna mellan Kina och Indien. Kinas nära förhållande till Pakistan och den historiskt spända relationen mellan Indien och Pakistan, påverkar de inblandande länderna och regionen i stort.

Mellanöstern och Nordafrika (MENA)

MENA kommer att bestå som en säkerhetspolitiskt instabil miljö karakteriserad av väpnade konflikter, etniska och religiösa motsättningar. Kriget i Syrien och Irak kommer att fortsatt bidra till instabilitet, våld och extremism samt humanitärt lidande. Israel-Palestinakonflikten bedöms bestå och fortsatt bidra till instabilitet. Fortsatt geopolitisk rivalitet mellan aktörer såsom USA, Ryssland, Iran och Saudiarabien kommer sannolikt att påverka säkerheten i regionen negativt även på lång sikt. Folkliga revolter, inrikespolitisk instabilitet och hotet från terrorgrupper kommer sannolikt påverka säkerheten negativt i regionen under bedömandeperioden.

Gulfregionen kommer att förbli MENA:s ekonomiska nav. Gulfregionen kommer i kraft av sina rika energiresurser även på sikt vara av strategisk betydelse för externa stormakter. USA:s dominans i regionen bedöms komma att utmanas av andra stormakter under bedömandeperioden. Intresset för regionen kommer att fortsätta växa i Kina och Indien. Rysslands kommer sannolikt försöka stärka sin roll i Gulfregionen.

Afrika söder om Sahara

Afrika söder om Sahara är en heterogen region gällande kultur, statsskick och utveckling, men många staters säkerhetssituation sammanlänkas av svaga statsbildningar, överlappande etniska och religiösa spänningar, outvecklade demokratiska institutioner och en utbredd korruption. Det är det område där sannolikt många av de globala trenderna kommer att påverka mest.

Även om Afrika förväntas kvarstå som världens fattigaste region finns det positiva förutsägelser om regionens tillväxtpotential. Exempelvis uppskattar OECD att Afrika

kommer att ha den högsta tillväxttakten i världen fram till 2050.³ Detta beror både på att Afrika har ett överskott på naturtillgångar och på att produktionskostnaderna väntas öka i både Asien och Latinamerika, vilket gör Afrika, med överskott på potentiellt lågavlönad arbetskraft, mera attraktivt.⁴ Med högst tillväxttakt följer ett ökande internationellt intresse och redan i dagsläget är exempelvis Kina och Indien starkt involverade i utvalda länder.

3.2.3. Säkerhetspolitik i Östersjöområdet

En amerikansk närvaro i Europa kommer att fortsätta vara av synnerligen stor betydelse för europeisk säkerhet och relationen till USA fortsätter vara central för svensk säkerhet. Östersjöområdet är i detta perspektiv endast en av flera viktiga regioner för både Ryssland och USA och händelseutvecklingar globalt och i andra regioner kommer att ha en avgörande inverkan på deras bedömningar och ställningstagande i Östersjöområdet.

Ryssland

Under perioden 2025-2035 är rimligen Ryssland den aktör som har störst inverkan på den säkerhetspolitiska situationen i Östersjöområdet. Rysslands utrikespolitiska mål uppfattas fortsättningsvis vara att etablera sig som en stormakt och Ryssland förblir den dominerande säkerhetsutmaningen i det svenska närområdet. Den ryska säkerhetspolitiken underbyggs av avskräckningen från de strategiska och taktiska kärnvapnen. Dessa har moderniserats under 2000-talet för att garantera att Ryssland tas på allvar i sina säkerhetspolitiska strävanden om övriga medel inte räcker till. Kopplat till ett oförutsägbart agerande gör detta att osäkerheten ökat i Östersjöområdet.

Enligt rysk syn på krigföring kan alla tillgängliga maktmedel användas för att nå säkerhetspolitiska målsättningar. Icke-militära medel har en framträdande roll i den ryska militärteorin. I både den ryska teorin och praktiken kombineras hela spektrumet av militära och icke-militära medel för att uppnå politiska och strategiska målsättningar.⁵

Ryssland uppfattas betrakta Sverige som en framträdande aktör i den politiska kampen om värderingar, detta har flera orsaker. Sverige är en av de stater som tydligt driver frågan om mänskliga rättigheter och demokratiförändringar i internationella fora. Sverige var aktivt drivande i utarbetandet av de ekonomiska sanktionerna mot Ryssland efter Rysslands militära intervention i Ukraina 2014. Sverige har även varit aktivt i arbetet

³ Citerad i DCDC, 2014, Global Strategic Trends - Out to 2045, 5th Ed., p138

⁴ FFI, 2015, Globala Trender mot 2040: Implikationer for Forsvarets rolle og relevans, p127

⁵ Jonsson & Seely, 2015, "Full-Spectrum Conflict: An Initial Appraisal after Ukraine", *Journal of Slavic Military Studies*

med det Östliga Partnerskapet. Ryssland ger intryck av att uppfatta partnerskapet som ett geopolitiskt projekt syftande till att minska den ryska kontrollen över länderna i partnerskapet.

Rysslands energitransporter sammanfaller i stora delar geografiskt med svensk ekonomisk zon. Samtidigt har Ryssland behov av obrutna flöden i både Västerhavet och i Östersjön för att klara landets försörjning. Det kanske största ryska intresset i området är Östersjöns och Öresunds betydelse för den ryska energiexporten, vilket antas kvarstå inom överskådlig framtid. En icke försumbar del av den transporten sker via den uppmärksammade gasledningen mellan St. Petersburgs-området och Tyskland.

Norden

Norden utgör Sveriges närområde och är därmed en viktig del av den svenska säkerhetspolitiken. De nordiska länderna tillhör världens mest utvecklade med högst levnadsstandard och utgör de länder som är politiskt närmast Sverige. Under de senaste åren har det nordiska försvarssamarbetet fördjupats av ekonomiska och säkerhetspolitiska skäl. Dock kvarstår skillnader mellan de nordiska ländernas säkerhetspolitiska lösningar och intresseområden. Norge, Danmark och Island är NATO-medlemmar och ser alliansen som den viktigaste aktören för sin säkerhet, medan Sverige och Finland är militärt alliansfria. Ytterligare en säkerhetspolitisk skillnad utgörs av vilket område som är prioriterat för de olika länderna. Medan Finland och Sveriges huvudsakliga fokus ligger i Östersjöregionen är Norges och Islands viktigaste intressen i Nordsjön och Arktis.

På senare år har Sverige och Finlands samarbete fördjupats. Samarbetet omfattar planering och förberedelser för ett gemensamt användande av civila och militära resurser även bortom fredstid. Samarbetet utvecklas inom sex fokusområden: marinen, flygvapnet, armén, logistik och materiel, säker kommunikation och cyber. Bland de långsiktiga förslagen finns: en gemensam marin stridsgrupp (*Swedish Finnish Naval Task Group*) som ska ha full operativ kapacitet 2023; en ökad grad av interoperabilitet mellan de svenska och finska flygvapnen med förmåga till gemensamma operationer; gemensamt utnyttjande av flygbaser och gemensam ledningsförmåga samt ett gemensamt svensk-finskt ramverk på brigadnivå fram till 2020.

Sverige fördjupar även sitt bilaterala försvarssamarbete med Danmark. I dagsläget ligger ett avtal till grund för samarbetet som syftar till: ett utökat och förenklat tillträde till varandras luft- och sjöterritorium inklusive flyg- och marinbaser; operativt samarbete inom luft- och sjöövervakning; informationsutbyte mellan de danska och svenska försvarshögkvarteren samt träning och personalutbyte i relation till dessa samarbetsområden.

NORDEFCO är ett av de samarbeten inom Europa som kommit längst och har goda möjligheter att fördjupas ytterligare inom bedömandeperioden. Detta samarbete skapades för att etablera stordriftsfördelar inom anskaffning, övning och utbildning samt internationella operationer. Kostnadsutvecklingen gör annars att det idag är svårare för små stater att upprätthålla en egen förmågebredd.

Baltikum

De baltiska staternas ekonomiska utveckling har varit god och de har klarat sig väl genom den ekonomiska krisen som startade 2008. Deras tillväxt bedöms fortsätta och det finns breda politiska överenskommelser i alla tre länderna om att nå upp till NATO:s 2-procentsmål.

De baltiska staterna har länge varit beroende av Ryssland som energileverantör, men beroendet förväntas minska. I takt med att förnybara källor blir mer energieffektiva och lagringskapaciteten i batterier ökar, kan de baltiska staterna minska sitt energiberoende av Ryssland.

Militära försvarssatsningar i Östersjöområdet

Relationen mellan försvarsutgifter och BNP⁶ ger en indikation på hur en försvarsorganisation ekonomiskt belastar ett land och då även hur de politiska prioriteringarna tenderar vara för försvars- och säkerhetsfrågor. I tabellen nedan redogörs för hur försvarsutgifterna bedöms utvecklas under perioden 2016-2020 för östersjöregionens länder i relation till BNP, inklusive Norge men exklusive Ryssland.

	<u>Andel av BNP</u> <u>- Stigande</u>	<u>Andel av</u> <u>BNP - Lik-</u> <u>värdig</u>	<u>Andel av</u> <u>BNP -</u> <u>Minskande</u>
<u>Försvarsutgifter</u> <u>Stigande</u>	Estland (2 %) Lettland (2 %) Litauen (2 %)	Norge (ca 1,5 %) Polen (2 %)	Sverige (ca 1 %)
<u>Försvarsutgifter</u> <u>Likvärdiga</u>			Finland Tyskland
<u>Försvarsutgifter</u> <u>Minskande</u>			Danmark

Källa: FOI Memo 5544 – Military Expenditure Trends in the Baltic Sea States

⁶ Bruttonationalprodukt

Ur tabellen går att utläsa att många av länderna ökar försvarsutgifterna. För Finland, Tyskland och Danmark är trenden mer osäker även om det finns vissa signaler att försvarsutgifterna kan komma att öka. För Sveriges del innebär det att försvarsanslagets andel av BNP minskar trots ekonomiska tillskott. Utöver detta behöver Sverige förhålla sig till en kontinuerlig urholkning av anslagen, vilket sker genom en underkompensation i relation till den verkliga kostnadsutvecklingen för personal samt materiel.

3.3. Teknisk utveckling

Teknikutvecklingen medför en rad möjligheter i den kommande tjuugoårsperioden. Utvecklingen inom många teknikområden går mycket snabbt och i en nära framtid kan vi förvänta oss teknikgenombrott som innebär stora förändringar för såväl individ som samhälle. Exempel på sådana områden är bioteknik, informationsteknologi och materialvetenskap, men även områden där olika forskningsdiscipliner överlappar varandra. Osäkerheten om och svårigheten i att förutsäga vad som blir nästa stora genombrott har inneburit att länder och organisationer bedriver allt mer verksamhet med syfte att förstå och utnyttja resultaten av den pågående teknikutvecklingen.⁷

Utvecklingen inom informations- och kommunikationsteknologi möjliggör att graden av autonomi och intelligens kan öka; stora mängder enheter kan sammankopplas (*internet of things*); datorer blir bättre på att använda sig av mycket stora datamängder (*big data*). Informationsteknologin fortsätter att förändra sociala mönster och förutsättningar att kommunicera. En ökande grad av uppkoppling mot Internet gör att fler enheter kommunicerar både med varandra och med olika databaser samt avger information om status etcetera. När sensorerna miniaturiserats och utvecklats på bioteknisk väg kan de integreras på människor för till exempel kontinuerlig hälsoövervakning och hälsorapportering till läkare.

Inom transportsektorn bedöms de främsta förändringarna vara en ökande andel hybrid och elektriska motorer samtidigt som automatiseringen ökar. Flertalet civila logistikflöden kan efterhand bli automatiserade. Fordonen bedöms bli säkrare, väga mindre och ha längre räckvidd, medan driftskostnaderna och miljöpåverkan sjunker. Detta kan leda till mindre trafik och ökad rörlighet. Vidare finns eventuellt möjlighet för dörr-till-dörr service av ”robotaxis” och quadcopters. Parallellt sker en utveckling mot allt större möjligheter att sammanställa och bearbeta stora mängder data från olika databaser. I takt med att artificiell intelligens utvecklas kommer sannolikt även graden av autonomi att öka och vilket innebär att möjligheten till självlärande system sannolikt ökar.

⁷ Exempelvis horisontspaning (*horizon scanning*) och värdering av identifierade områden.

Möjligheten att manipulera materia på en skala av enskilda molekyler (nanoteknologi) kan medföra förändringar i många olika områden. Exempelvis kan nanosensorer användas i smarta textilier som övervakar kroppens funktioner medan nanoterapi tillåter molekyler att leverera läkemedel till rätt plats i kroppen. Nanotekniken ger även nya möjligheter för ytmodifiering av material. I det längre perspektivet kan nanoroboter med bara ett par molekylers storlek, komma att implementeras.

Inom energiteknikområdet pågår utveckling mot utvinning av förnybara energikällor, reducerad energiförbrukning och nya möjligheter att lagra elektrisk energi.

I framtiden kommer bioteknik och syntetisk biologi sannolikt att leda till nya tillämpningar som kan få betydande samhällsnytta. Bland de potentiella produkterna och tjänsterna är system för energi-, material-, läkemedels- och kemikalieproduktion; medicinsk diagnostik och terapi, läkemedelsforskning; effektivare och nya typer av jordbruk och jordbruksprodukter samt innovativa metoder för sanering av farligt avfall. Detta kan leda till förbättrade mänskliga egenskaper, längre och friskare liv samt individanpassad diagnos och behandling inom det medicinska området. Det kan även ge livsmedel med bättre näringsvärden, nya jordbruksmetoder och nya industriella produkter. Applikationsområden inom biotekniken blir fler och effektivare med hjälp av syntetisk biologi.

Slutligen pågår en utveckling mot material med nya egenskaper baserat på nanostrukturer och så kallad additiv tillverkning (*3-D printing*). Tillsammans med ökad mängd robotar har additiv tillverkning potential att förändra logistikområdet. Material för additiv tillverkning kan transporteras i obemannade lastbilskonvojer till omlastningscentral där omlastning sker helt automatiskt av robotar. Efter omlastning sker transport till platser där additiv tillverkning sker till önskade produkter. Redan idag går det att 3-D printa metallföremål.

3.4. Konsekvenser för Sverige

Östersjöområdet

Försvarsmaktens uppgift är främst att verka stabiliserande och krigsavhållande i Östersjöområdet och att upprätthålla territoriell integritet. Dynamiken i området med Ryssland, ett flertal NATO-stater samt militärt alliansfria Sverige och Finland gör Östersjöområdet till ett säkerhetskomplex och skärningspunkt mellan NATO och Ryssland. En militärstrategisk utmaning 2035 kommer vara fortsatta ryska geopolitiska intressen och fortsatt rysk militär aktivitet i Östersjöområdet.

Sveriges säkerhetspolitiska situation har i grunden förbättrats som en följd av Estlands, Lettlands, Litauens och Polens inträde i NATO, EU-utvidgningen samt genom de bila-

terala och multilaterala samarbeten som Sverige ingått. Sveriges säkerhets- och försvarspolitiska samarbete med andra europeiska länder och USA bidrar till en viktig säkerhetspolitisk tröskeffekt som också förbättrar vår säkerhetspolitiska situation. Bilaterala samarbeten med de nordiska länderna, USA och Storbritannien tillsammans med samarbeten inom EU och med NATO ökar den stabiliserande effekten i Östersjöområdet och förbättrar Sveriges militärstrategiska situation.

Samtidigt utmanas den säkerhetspolitiska situationen av Rysslands militära förmågeökning, uttryckligaviljan att använda militära förmågor och de interna och externa utmaningar som EU och USA står inför.

Sammantaget visar trenderna och den säkerhetspolitiska analysen att osäkerheterna både globalt och i Sveriges närområde ökar. Det kan innebära att dagens gränssytor med kort varsel kan utvecklas till konflikter där olika orsaker kan spegla aktörernas agerande, till exempel geopolitik och ideologi.

Teknikutveckling

Teknikutvecklingen drivs av både militära och civila företag vilket skapar ett starkt beroende, även om användningsområdena kan skilja. Den tekniska utvecklingen går snabbt och kan komma att bli avgörande för hur den framtida högteknologiska striden förs. Kombinationen av teknikutveckling inom olika områden bedöms även leda till ökad förekomst av robotar som kan överta tunga eller okvalificerade arbetsuppgifter. Utmaningen för Sverige är att finansiera och implementera ny teknik för militära ändamål.

4. Framtida operationsmiljö

Väpnade konflikter mellan stater och mellan stater och andra aktörer har ändrat karaktär genom historien. Förändringar kommer även ske i framtiden och påverkar operationsmiljön mellan 2020-2035. De faktorer som driver förändringar i operationsmiljön är främst:

- Geostrategisk situation
- Aktörernas strategival
- Teknikutvecklingen

Den första faktorn, geopolitiska situationen, förändras över tiden och är svår att förutse. Den innefattar erkända land- och sjögränser, storleksförhållanden och resursfördelning mellan aktörer, samarbeten och allianser samt friktionsytorna mellan stormakter och alliansers intressesfärer. Geografiska förhållanden förändras naturligtvis långsamt men olika länders nationella intressen kan snabbt förändras. Den geopolitiska miljön kommer att förändras efterhand som aktörerna reagerar på effekterna och konsekvenserna av de globala trenderna. Olika länders ekonomiska utveckling påverkar också de geopolitiska förhållandena över tiden. Ekonomiska förutsättningar och politiska prioriteringar bestämmer hur mycket militära resurser som kan produceras och vidmakthållas över tiden. Om de ekonomiska resurserna är begränsade i förhållande till motståndaren tvingas man att anpassa strategin. Ett exempel på detta är terrororganisationer som utmanar stater i konflikter.

Den andra faktorn, aktörers val av strategier utgår från aktörernas analys av vilka omständigheter som är gynnsamma respektive ogynnsamma och vilka omständigheter som kan utnyttjas för att nå strategiska målsättningar. Analysen pågår ständigt och leder till att operationsmiljön blir dynamisk och oförutsägbar. Aktörer anpassar kontinuerligt sina strategier för att utnyttja motståndarens svagheter. Förändringar i strategi tar ofta lång tid att iscensätta och det är viktigt att inte hamna i efterhand. De irreguljära aktörer som västvärlden mött och möter i andra delar av världen använder konsekvent en strategi som de uppfattar utnyttjar västvärldens svagheter.

Den tredje faktorn som påverkar utvecklingen av operationsmiljön är den förmågeutveckling som teknikutvecklingen möjliggör. I modern tid medgav utvecklingen av förbränningsmotorn exempelvis mekaniserad strid på marken och till att luften uppstod som en helt ny arena för krigföringen med utvecklingen av stridsflyget. Utvecklingen av kärnvapen under 1940-talet och vätebomben under 1950-talet bidrog till att totalt förändra karaktären på konflikter och under 1990-talet bidrog rymdbaserade system och elektronikutvecklingen till att markant öka möjligheterna till precisionsbekämpning. Den pågående teknikutvecklingen kommer på samma sätt att förändra op-

erationsmiljön under 2020–2030 talen, bland annat genom ökad grad av autonoma och fjärrkontrollerade system, utveckling av informationsteknologin och nya typer av material.

Förändringar inom de ovan nämnda tre faktorerna innebär för Försvarmakten att hotbild och operationsmiljö i perioden 2025-2035 förändras vad avser såväl ett angrepps syfte som omfattning och karaktär. I efterföljande två avsnitt beskrivs utvecklingstrenderna inom den ryska och amerikanska militärstrategin.

4.1. Rysk militärstrategisk utveckling

Under perioden 2025-2035 är rimligen Ryssland den aktör som har störst inverkan på den säkerhetspolitiska situationen i Östersjöområdet. Försvarmaktens uppfattning av rysk förmågeutveckling grundas på en analys av långsiktiga strategiska påverkansfaktorer som: demografisk utveckling, förmåga att skapa och förvalta ekonomiska resurser samt på långsiktiga teknologiska satsningar.

Enligt rysk syn på krigföring kan alla tillgängliga maktmedel användas för att nå säkerhetspolitiska målsättningar. Icke-militära medel har en framträdande roll i den ryska militärteorin. I både den ryska teorin och praktiken kombineras hela spektrumet av militära och icke-militära medel för att uppnå politiska och strategiska målsättningar. Detta inkluderar de Väpnade styrkorna, inrikes- och utrikes underrättelse- och säkerhetstjänster samt diplomati, ekonomiska medel och handel med energi. De flesta av dessa medel kan tillämpas över hela konfliktskalan från fred till krig. Ur ett ryskt perspektiv är de Väpnade styrkorna ett effektivt medel för att nå politiska målsättningar, vilket Ryssland visat genom sin inblandning i krigen i Georgien 2008, Ukraina 2014 samt i Syrien sedan september 2015.

Ryska informationsoperationer och strategisk kommunikation utgör sannolikt viktiga led i påverkansoperationer för att under lång tid påverka opinion och beslutsfattande i västvärlden. Detta syftar till att provocera fram möjlighetsfönster som snabbt kan nyttjas om det bedöms som fördelaktigt. Informationsoperationer utnyttjar de möjligheter som det öppna samhället och mediefriheten i västvärlden medger. Informationsteknologin har redan gett upphov till sociala medier och därtill hörande sociala vanor, med bland annat ett allt snabbare nyhetsflöde, vilket ger nya kanaler för yttre påverkan. Under påverkansoperationer utnyttjas alla maktmedel som står till buds och som bedöms bidra till att strategiska målsättningar uppnås.

Vidare uppfattas Ryssland systematisk sträva efter att skapa en gråzon mellan fred och krig, vilket orsakar oklarheter om ett angrepp har skett eller inte. Detta försvårar förståelsen för om verksamhet är kriminell, enskild skadegörelse eller medveten påver-

kan. I förlängningen försvårar detta beslut och möjlighet att avgöra ifall civila eller militära resurser ska användas mot det ryska agerandet. Irreguljära aktörer, underrättelse- och säkerhetstjänster samt privat-militära företag kan med fördel utnyttjas i gråzonen. Cyber är en domän som kommer att utvecklas alltmer och som lämpar sig för användning i gråzonen.

Ryssland har målmedvetet arbetat för att ledningsmässigt och genom övningar samordna sina maktmedel mot en samlad målsättning. Denna princip framgår i den ryska analysen av framtida konfliktmiljö, som säger att nutida militära konflikter karaktäriseras av, bland annat, en integrerad användning av militär styrka och icke-militära medel, samt en ökande roll för informationskrigföring.⁸

Sannolikt bedömer Ryssland den militära risken som lägre med påverkansoperationer och gråzonsuppträdande jämfört med att öppet och direkt använda konventionella stridskrafter för att nå sina strategiska målsättningar. Det är en effektiv strategi som exploaterar det västliga demokratiska systemets sårbarheter. Det syftar ytterst till att undvika motståndarens styrkor och utnyttja dennes svagheter och därmed nå målsättningarna. Fördelen med en gråzonstrategi i jämförelse med väpnad konflikt består bland annat i att en aktör kan agera utan att ta på sig ansvaret för händelserna.

Västvärlden kommer efterhand att bli bättre på att verka i gråzonen och hantera påverkansoperationen vilket i sin tur innebär att Ryssland kommer att förändra sin strategi efter då rådande omständigheter. Detta innebär även att ständig anpassning krävs.

Bakom det ryska indirekta strategiska uppträdandet finns en mycket direkt och reell uppbackning i form av strategiska och taktiska kärnvapen. Själva innehavet av dessa kan ses som både ett återförsäkringsverktyg för att undvika att själv bli utsatt för militärt angrepp och för att minska konsekvenserna av misslyckade ryska aktioner i gråzonsområdet. Även denna del av rysk strategi speglar en hög medvetenhet om egna styrkor och svagheter i jämförelse med västvärlden.

Det är därmed sannolikt att Ryssland fortsätter att betona vikten av kärnvapeninnehavet i kommande doktrinen och att de även fortsättningsvis kommer att säkerställa att både den strategiska och taktiska kärnvapenarsenalen är både modern och i gott skick. Kärnvapnen är en central komponent som kan ge Ryssland viss handlingsfrihet i gråzonen och med konventionella militära styrkor.

⁸ Gerasimov, Valeriy. *Tsenmost' nauki v predvidenii*”, *Voyenno Promyshlenny Kuryer*, February 26. 2013. <http://vpk-news.ru/articles/14632>.

Slutligen planerar Ryssland att under den kommande tjugoförårsperioden fortsätta att modernisera sina konventionella förband. Efter bristerna som Georgienkriget exponerade inledde Ryssland en ambitiös reformering av sina Väpnade styrkor. Beväpningsprogrammet fokuserar på att markant öka andelen modern materiel i de Väpnade styrkorna. Målet är att en stor andel av materielen är modern år 2020. Den ihållande period av historiskt höga världsmarknadspriser på olja som inleddes 2003 gjorde det möjligt för Ryssland att finansiera stora investeringar i sin militära förmåga. Som resultat av denna satsning har förmågan ökat, såväl militärt som icke-militärt, och kommer sannolikt att öka till minst 2025-2035. Redan gjorda investeringar innebär att en fortsatt förmågeökning kan ske trots lägre oljepriser och en inbromsning av den ryska ekonomin.

De ekonomiska sanktionerna som följde efter den illegala ryska annekteringen av Krim 2014 har till del begränsat den militära uppbyggnaden men bedömningar pekar på att Ryssland kompenserat för sjunkande statsinkomster med att finansiera beväpningsprogrammet genom en ökad andel av BNP. Detta visar att finansieringen av beväpningsprogrammet är prioriterad och tillåts ske på bekostnad av andra samhällssektorer.

Den ryska förmågeutvecklingen innebar en reduktion i antal för att kunna öka kvaliteten på både personal och materiel. Samtidigt ökades mängden komplexa övningar och bättre utbildning för personalen. Sammantaget har åtgärderna lett till en snabb utveckling och ökning av den ryska militära förmågan, vilket inte minst uppvisades vid annekteringen av Krim och vid operationerna i östra Ukraina samt insatsen i Syrien, långt borta från det ryska territoriet.

Ryssland bygger successivt upp en militär förmåga som bygger på fjärrbekämpning av mark- sjö- och luftmål. Syftet är att kunna skapa avreglingszoner (engelska: *anti access/area denial*) inom vilka Ryssland når egen handlingsfrihet. Avreglingszonerna bildar en sorts bubblor som skyddar Ryssland och ryska förband från framförallt NATO:s sjö- och flygstridskrafter. Avreglingszonerna upprätthålls främst med långräckviddiga kryssningsrobotar, ballistiska robotar, sjömålsrobotar och luftvärnsrobotar. Fjärrbekämpningen bedöms också riktas mot basområden, ledningscentraler och annan kritisk infrastruktur. Den systematiska utvecklingen av fjärrstridsmedel för att skapa avreglingszoner kan sägas vara en reaktion på den framgångsrika utvecklingen av den andra amerikanska offset strategin.

Den ryska uppbyggnaden av fjärrbekämpningssystem pågår och kan noteras i södra Östersjön, runt Sankt Petersburg och Moskva, vid Murmansk, i Svarta Havet från Krim och sedan något år tillbaka i Syren. Ryssland är inte ensamt om att utveckla

fjärrbekämpningsförmågor för att skapa avreglingszoner utan Kina gör delvis det samma, något som skapar oro i Taiwan och USA. Trenden går mot allt större vapenräckvidder, högra anflygningshastigheter och bättre precision.

Bilden av den ryska prioriteringen av beväpningsprogrammet är emellertid inte entydig. Det krävs rationaliseringar av industrin för att öka effektiviteten, tekniköverföring och en bättre produktivitet för att avdelade medel ska få större effekt. Utan samarbete med västlig försvarsindustri riskerar teknikgapet jämfört med västvärlden att fortsätta öka inom vissa områden.

Trots dessa utmaningar har Ryssland ökat sin militära förmåga runt Östersjöområdet och planerar att fortsätta denna förmågeökning fram till år 2025. Någonstans efter 2025 bedöms förmågeökningen sannolikt plana ut om inte Ryssland förmår att omstrukturera det politisk-ekonomiska systemet. Ryssland har de senaste åtta åren prioriterat stora resurstillskott, vilket kommer att ge förmågeökningar först under de kommande tio åren.

4.2. Amerikansk militärstrategisk utveckling

Under de kommande tjugo åren bedöms USA vara ledande i utvecklingen av militärteknik. Den amerikanska militärtekniska utvecklingen kommer sannolikt att fortsätta driva på moderniseringen av NATO:s militära styrkor. För länder som även i framtiden vill kunna genomföra militära operationer tillsammans med NATO och USA krävs en likande teknisk utveckling, om än med betydligt lägre ambition.

Det är därför viktigt att vara medveten om USA:s tredje offset strategi och att den är ett resultat av USA:s analys av de långsiktiga förhållandena i operationsmiljön och hur USA kan utnyttja egna starka sidor mot bedömda svagheter hos motståndaren. Den första så kallade offset strategin utgjordes av den amerikanska storsatsningen på kärnvapen under 1950-talet för att undvika att hamna i en kapprustning med Sovjetunionen i konventionella stridskrafter. Den andra offset strategin resulterade bland annat i utvecklingen av precisionsvapen och *Air-Land-Battle* doktrinen. Som tydligt framgår utnyttjade USA sin teknologiska överlägsenhet för att utnyttja sovjetiska svagheter. USA:s tredje offset strategi syftar på liknande sätt till att utnyttja den amerikanska överlägsenheten i teknologisk utveckling för att ställa Ryssland inför ett strategiskt dilemma. Den bygger till stor del på den snabba utvecklingen som sker bland annat inom artificiell intelligens och autonoma system. Mycket av teknikutvecklingen inom dessa områden har kommersiella drivkrafter.

USA:s tredje offset strategi omfattar flera teknologiområden och inkluderar bland annat autonoma, djuplärande system; ett ökat och mer avancerat människa/maskin sam-

arbete; halvautonoma och nätverksbaserade vapensystem som fungerar även under svåra telekrigsförhållanden och nätverksattacker; ökad mänsklig förmåga avseende såväl fysisk förmåga, skyddsförmåga som omvärldsuppfattning. En viktig aspekt är målet att kombinera den nya tekniken med befintliga system vilket tyder på att den amerikanska strategin fokuserar på både kort- och långsiktiga resultat.

Den tredje offset strategin bygger mycket på den civila teknikutveckling som tidigare redovisats. Samtidigt pågår arbeten med att utveckla militära koncept som har som mål att förneka potentiella motståndare möjligheten till skydd och handlingsfrihet bakom avreglingszonerna. Att finna både teknik och metoder som kontrar möjligheten att upprätta avreglingszoner har hög prioritet inom den amerikanska Försvarmakten.

USA har också ett behov av att kompensera för den tillbakadragning som genomfördes under 1990-talet och början av 2000-talet avseende basering i andra länder. I takt med att osäkerheten ökar inom olika områden i världen, bland annat på grund av de globala trenderna och på säkerhetspolitiska utvecklingar, har USA kommit fram till att det även i framtiden kan finnas anledning till amerikanska militära insatser på olika håll i världen. Det är sannolikt att USA som stormakt även fortsättningsvis kommer att i grunden ha ett behov av att balansera andra stormakter, oavsett president eller regering. Den amerikanska militärstrategin för att komma tillrätta med dessa förhållanden är tudelad.

För det första utvecklar USA både vapen och vapenplattformar som genom luften snabbt kan nå olika delar av världen och precisionsbekämpa viktiga och tidskritiska mål. Vapensystem är både mark-, sjö- och luftburna. Rymdsystem, obemannade spaningsfarkoster, cyber och i vissa fall specialförband är viktiga komponenter i denna utveckling. För det andra utvecklar USA operativa koncept som möjliggör snabb transport av markförband och snabb frambasering av stridsflyg till konfliktområdet. Målsättningen för förbanden är att de i samband med frambaseringen ska kunna ta sig fram och etableras även under pågående fientlig motverkan.

Som stormakt med globala intressen spelar kärnvapnen en central roll i amerikansk avskräckning. Precis som det ryska kärnvapeninnehavet manar amerikanska kärnvapen till försiktighet och eftertänksamhet för potentiella motståndare till USA. Samtidigt blir USA:s kärnvapen allt viktigare efterhand som de ryska kärnvapnen får en alltmer framträdande plats i ryska doktriner.

Slutligen bedöms amerikanska specialförbands centrala ställning inom den amerikanska utrikes- och försvarspolitikerna ha befästs genom de senaste årtiondenas insatser ibland annat Afghanistan, Irak, Libyen och Syrien. Specialförbandens förmågor kom-

mer sannolikt att öka i den kommande tio till tjugoårsperioden på grund av teknikutvecklingen inom de områden som tredje offset strategin omfattar.

Efter denna beskrivning av strategiutveckling och militär förmågeutveckling i Ryssland och USA belyser nästa fem avsnitt olika typer av militära angreppssätt.

4.3. Olika militära angreppssätt

4.3.1. Irreguljär krigföring

Irreguljär krigföring förekommer mellan stater och icke statliga aktörer, eller enbart mellan ickestatliga aktörer, syftande till att skapa legitimitet och inflytande över relevanta befolkningsgrupper, geografiska områden eller strategiska resurser. Egentligen avser begreppet irreguljära aktörer som tar till väpnat våld, uppträder utan tydliga kännetecken och utan att tillhöra statligt organiserade förband. Begreppet irreguljär krigföring används för att beskriva vanligt förekommande metoder som utnyttjas av irreguljära aktörer.

Irreguljär krigföring baseras främst på indirekta metoder och syftar till att undvika motståndarens styrkor och istället slå mot dennes svagheter. Den kan omfatta skalan från subversion, terroristhandlingar, öppen gerillakrigföring till (lägre) taktiska (markstrids-) förband som använder reguljär taktik. Civila inkluderas vanligen som mål för t.ex. påverkansoperationer och psykologisk krigföring. Exempel på irreguljär krigföring står att finna i Syrien och i Afghanistan.

4.3.2. Hybridkrigföring

Hybridkrigföring kan beskrivas som en kombination av reguljär och irreguljär krigföring. Med hybridkrigföring avses det som på engelska benämns *full spectrum conflict* vilket innefattar en samordnad användning av en stats alla maktmedel – politiska, ekonomiska, militärt och icke-militärt operativt agerande – för att uppnå politiska mål. Hybridkrigföringen tar sig olika uttryck men målet är att agera och uppnå politiska målsättningar i gråzonen. Hybridkrigföring kan innebära ekonomiska påtryckningar; påverkansaktiviteter mot medier, opinion och beslutsfattare; infiltration av miljöer där viktiga beslut fattas; cyberattacker mot samhällsviktiga verksamheter; sabotage av infrastruktur eller ekonomiska flöden; terroristhandlingar för att skapa rädsla och otrygghet; regelrätt militärt angrepp.

Hybridkrigföring kan omfatta irreguljära grupperingar, men även militärt starka reguljära aktörer som kan använda sig av dolt uppträdande med irreguljära trupper eller av civila säkerhetsföretag. Metoder, som att överskrida eller flytta fram gränserna för vedertagna folkrättsliga principer utmanar etablerade och accepterade grundbegrepp, har utvecklats och riskerar att göra oss i västvärlden asymmetriskt underlägsna. Ryssland har tillämpat hybridkrigföring som en av flera strategier gentemot Ukraina under 2014-15, där syftet förfaller ha varit att utöva påtryckningar och destabilisera läget i landet. Genom att använda hybridkrigföring åstadkommer en angripare överraskning, samtidigt som man skapar en osäkerhet kring vilka som är konfliktens verkliga aktörer – något som i sin tur leder till att osäkerhet uppstår och kan fördröja beslutsfattning.

Utmärkande för militära konflikter är den oförutsägbarhet med vilken de börjar och förekomsten av ett brett spektrum av militär-politiska, ekonomiska, strategiska och andra mål.

4.3.3. Fjärrbekämpning

Fjärrbekämpning bygger på att med långräckviddiga vapensystem bekämpa en motståndares kritiska samhällsinfrastruktur, baseringsmöjligheter, ledningsanläggningar och knutpunkter inom logistiken för att snabbt reducera motståndarens militära och civila försvarsförmåga och försvarsvilja. Detta utan att behöva riskera en utdragen militär operation med egna förband på motståndarens territorium. Ett anfall med fjärrbekämpning kan komma med kort förvarning och är svårt att försvara sig mot.

Fysisk fjärrbekämpning sker huvudsakligen med kryssningsrobotar, ballistiska missiler eller med specialförband. Aktiva skyddsåtgärder inkluderar luftvärn och stridsflyg mot kryssningsrobotar, luftvärn mot ballistiska robotar och lättroliga säkerhetsförband och egna specialförband mot specialförband.

Det är viktigt att uppnå så god förvarning som möjligt mot fjärrbekämpning för att försvarsåtgärder ska få effekt. Förvarning uppnås främst genom god underrättelseförmåga och en god sensortäckning. Mot kryssningsrobotar är en luftburen sensorförmåga central eftersom kryssningsrobotar företrädesvis anflyger på låg höjd vilket ger en sen upptäckt med markbundna sensorer.

Förutom aktiva försvarsåtgärder är det nödvändigt med passiva åtgärder som rörlighet och spridningsmöjligheter samt ett robust samhälle.

Fjärrbekämpning kan även ske inom cyberdomänen. Cyber kan nyttjas redan i fred och under gråzonsförhållanden för att inhämta underrättelser om potentiella motståndare. Genom underrättelseverksamhet i cyberdomänen kan samhällsvagheter i västvärlden identifieras. Befolkningen i västvärlden förekommer i hög grad på sociala medier vilket kan ge utmärkta möjligheter till personlig kartläggning av vilka som är nyckelpersoner inom olika samhällssektorer, vilka sociala kontakter dessa människor har och vilka vanor de har. Personinriktad underrättelseverksamhet pågår parallellt i kommersiellt syfte för att kartlägga köpvanor och därmed ge möjlighet till personligt inriktad reklam.

När väl samhällssårbarheter är identifierade kan cyberangrepp utnyttjas för att exploatera sårbarheterna och degradera viktiga samhällsfunktioner. En stor fördel med cyberdomänen är att det är svårt för den utsatta parten att leda i bevis vem som är ansvarig för underrättelseverksamheten, påverkansoperationerna eller cyberangreppen. Ytterligare en fördel med cyberdomänen är att utrustningen som krävs för att genomföra

aktionerna är billig i jämförelse med annan militär utrustning. Det innebär också att cyber är ett tillgängligt verktyg för såväl enskilda individer som för olika organisationer.

4.3.4. Strategisk nyckelterräng och avregling av stridsfältet

Viss terräng benämns strategisk nyckelterräng därför att en aktör med kvalificerade fjärrbekämpningssystem från denna terräng kan upprätta avreglingszoner som beskär motståndarens handlingsfrihet och möjlighet att påverka förlopp inom eller bakom avreglingszonerna. Vad som är lämpliga områden för avregling styrs av hur geografin och terrängen ser ut ur ett militärt operativt och strategiskt perspektiv.

En motståndare kan tillskansa sig strategisk nyckelterräng genom mindre luftlandsättningar eller landstigningar. Dessa operationer föregås sannolikt av olika typer av förbekämpning i cyberdomänen, från luften och genom specialförband. Det är troligen så att även förbekämpningen föregås av olika typer av påverkansoperationer som syftar till att fördröja beslutsfattande och försvåra genomförandet av effektiva försvarsoperationer. Samtidigt syftar påverkansoperationerna till att göra den säkerhetspolitiska bilden mångtydig vilket kan påverka beslutsfattandet även i andra länder.

Det är därför sannolikt att det sker en gradvis glidning från de mjukare delarna av hybridkrigföringen mot militära operationer innan beslut om att ta strategiskt viktig nyckelterräng i annat land fattas. Det är rimligt att anta att en motståndare enbart håller strategisk nyckelterräng så länge som denne behöver handlingsfrihet för andra säkerhetspolitiska aktioner i skydd av avreglingszonerna.

4.3.5. Massförstörelsevapen

Både USA och Ryssland moderniserar sin arsenal av kärnvapen. I takt med att teknologinivån i samhället blir alltmer avancerad ökar risken för att kärntechnologi blir successivt mer tillgängligt för även andra aktörer än stater. De internationella regimerna som finns på plats för att följa upp och begränsa spridningen av råvaror, teknik och kunskap kan därför bli allt viktigare i framtiden.

Ryssland har under lång tid prioriterat att vidmakthålla och utveckla den strategiska kärnvapenförmågan. Kärnvapnen fyller en viktig funktion i rysk strategi därför att de kompenserar för den tekniska underlägsenhet som ännu delvis finns mellan ryska konventionella vapensystem och västvärlden. Kärnvapen ger också ett visst politiskt manöverutrymme för att utöva olika former av påtryckningar på länder i det ryska närområdet. Ett innehav av moderna strategiska kärnvapen gör omedelbart andra stater mycket försiktigare i sin respons på aktioner som är tydliga säkerhetspolitiska övertramp. En oförsiktig respons ökar risken för en eskalering av konflikten.

Det är därför ingen slump att kärnvapen och dess möjliga användning betonas i ryska militärstrategiska doktriner. Tillgång till moderna mindre taktiska kärnvapen gör gränsen för var västvärldens kärnvapenavskräckning går otydligare. En detonation av ett mindre taktiskt kärnvapen medför en direkt prövning av andra sidans avskräckningsstrategi och vilja att dra en tydlig gräns. Det överför ansvaret till den andra parten. En sådan strategi går under benämningen *brinkmanship*.

Syntetisk biologi är ett område som förenar biologi, kemi och ingenjörskonst för att utveckla biologiska system och funktioner som inte går att finna i naturen. Forskningsområdet är mycket aktivt inom medicinforskningen och har potential att förändra medicinforskningen radikalt inom de kommande tjugo åren. Utvecklingen av syntetisk biologi pågår på olika håll i världen.

Baksidan av utvecklingen av syntetisk biologi är att tekniken går att utnyttja för att framställa nya typer av biologiska stridsmedel. Dels är det möjligt att på konstgjord väg producera existerande virustyper, som till exempel smittkoppor vars genetiska kod är kartlagd, dels i framtiden utveckla nya former av virus och bakterier med önskade egenskaper. Att framställa biologiska system och funktioner som inte går att finna i naturen kräver tillgång till avancerade laboratorier och spetskompetens.

Internationella regimer har varit effektiva i att begränsa användningen av kemiska stridsmedel under lång tid men under de senaste decennierna har användning av kemiska stridsmedel rapporterats vid ett flertal tillfällen. Det senaste tillfället är under konflikten i Syrien. Ett mönster har framträtt där giftiga kemikalier på olika sätt använts mot en oskyddad civilbefolkning, ofta av den egna regimen. Denna typ av attacker kan vara svåra att verifiera och världssamfundets svårigheter att få fram fakta, identifiera förövare och skipa rättvisa hotar att underminera de etablerade regimerna mot användning av kemiska stridsmedel. Det finns en risk att trenden sprider sig till andra aktörer om inte världssamfundet hittar effektiva lösningar på problemet.

Precis som för den syntetiska biologin så spelar den tekniska utvecklingen en central roll även inom det kemiska området. Den tekniska utvecklingen inom den kemiska industrin har lett till en stor mängd av olika typer av giftiga ämnen. Den tekniska utvecklingen har samverkat med att tillgången på både kemikalier och produktionstekniker har fått ökad spridning som en effekt av globaliseringen. Enklare kemiska stridsmedel kan framställas utan tillgång till avancerade laboratorier och tillverkningskunskap är lätt tillgänglig. Svårigheten för mindre aktörer är att sprida de kemiska stridsmedlen för att uppnå avsedd effekt. Tillsammans med svårigheten att verifiera kemisk

användning har detta lett till en ökning av antalet påstående om användning av kemiska stridsmedel.⁹

4.4. Militär teknikutveckling

Den framtida operationsmiljön kommer att vara mer dynamisk och komplex än dagens och vara otydlig på så sätt att aktörerna utgörs av en blandning av reguljära och irreguljära aktörer. Ett av de viktigare utvecklingsområdena är cyberdomänen där olika aktörer kommer att utveckla allt större möjligheter att utnyttja cyberdomänen. Den kommer att utgöra en allt viktigare förutsättning för att kunna genomföra både informationsoperationer och konventionella militära operationer. Nedan följer ett axplock av teknisk utveckling som inverkar på den framtida operationsmiljön.

Ett sätt att karakterisera teknikutvecklingen och de möjligheter och hot den kan innebära utgår från att små, smarta och billiga vapen blir allt mer tillgängliga både för stater och för irreguljära aktörer. Det som lyfts fram är robotik, artificiell intelligens (bland annat för navigering och måligenkänning), additiv tillverkning och nanoteknologi (material och explosivämnen). Kombinationer av dessa områden skapar nya möjligheter och hot.

Just kombinationer av teknikutveckling inom flera områden kan bli det som leder till verkligt nya omvälvande tillämpningar, genom att förstärka effekten av utvecklingen inom enskilda teknikområden. Att genomföra analyser för att identifiera och förstå potentialen hos sådana kombinationer är därför viktigt. Detta ställer krav på bred samverkan över teknikområdesgränserna, metoder, ett systematiskt arbetssätt och systemförståelse.

Duellen mellan medel och motmedel kan också komma att bli snabb och dynamisk inom många områden, exempelvis cyber. Detta ställer krav på forskning för att förstå hur materielförsörjning, taktik m.m. kan anpassas till detta.

En framtida realitet med påverkan på Försvarmakten är att många av de mest expansiva teknikområdena till mycket stor del drivs av kommersiella civila intressen, men likväl kan komma att ha ett stort inflytande på militära tillämpningar. Civil teknik behöver dock ofta anpassas avseende tillförlitlighet, robusthet och säkerhet för att uppfylla militära krav. Det är därför viktigt att upprätthålla både spetskompetens inom

⁹ Fakta om kemiska stridsmedel är hämtad ur Särtryck från Strategisk Utblick 6, Kemiska stridsmedel – från nedrustningssuccé till upprustningsrisk?, Susanne Börjegren, Anders Lindblad, Rikard Norlin och Magnus Normark, FOI, 2016.

teknikområden med särskild Försvarsmaktsrelevans och djup kompetens om hur teknisk utveckling på sikt kan studeras och analyseras på en systemövergripande nivå.

Rymdbaserade system kommer att utgöra en allt viktigare komponent i den framtida operationsmiljön, bland annat därför att samhället i stort blir allt mer beroende av tillgång till rymdbaserade system. Nya aktörer i rymden, både stater och privata aktörer, gör det allt trängre i rymden både avseende frekvensband och fysisk plats vilket riskerar att leda till ökade spänningar i rymdsfären. Lägre kostnader för uppskjutning och för mindre satelliter bidrar till denna utveckling.

Andelen fjärrkontrollerade och autonoma system kommer successivt att öka. Detta gäller inom alla områden och inte bara som nu, främst i luften. Samverkan mellan bemannade och obemannade system kommer att öka och på så sätt förstärka befintliga förmågor. Obemannade system kan i vissa fall leda till en större benägenhet till risktagning. Det är möjligt att detta teknikområde kan bli ett av dem där västvärldens etiska och moraliska principer gällande krigföring kan uppfattas som svagheter för en motståndare som inte låter sig begränsas av västvärldens syn på konflikt och krig.

Utvecklingen inom analys av stora datamängder, artificiell intelligens och självlärande system ger nya möjligheter att analysera olika situationer på strategisk, operativ och taktisk nivå. Denna kombination kommer att ge nya möjligheter att utveckla funktionella beslutsstödsverktyg som kan hjälpa människan att sammanställa nödvändigt beslutsunderlag.

För att försvåra för motståndarens situationsuppfattning och ledningsmöjligheter kommer både cybermiljön och telekrig att vidareutvecklas. Utvecklingen inom elektronikområdet medför bättre kapacitet samtidigt som kvantteknologin kan få genomslag avseende krypteringsmöjligheter. Elektromagnetiska vapen kan ha en viss framtid i bekämpning av mindre obemannade farkoster och för att påverka målsökare och slutfasstyrningsreglersystem.

Slutligen pågår en utveckling mot vapensystem som har allt längre räckvidder och färdas med allt högre hastigheter. Hypersoniska kryssningsrobotar och elektromagnetiska kanoner finns på försöksstadiet och projektilen från en elektromagnetisk kanon samt den hypersoniska roboten färdas sannolikt i mellan Mach 5 och Mach 7. Detta påverkar den förvarningstid som kan erhållas om avskjutningen uppfattas.

Sammantaget kommer teknologiutvecklingen att påverka karaktären på den framtida operationsmiljön, det är svårt att förutsäga exakt hur eftersom en del tekniska utvecklingsspår inte alltid håller vad de lovar samtidigt som andra teknikområden kan samverka och skapa möjligheter som inte går att förutse idag.

Förutom att noga följa strategiutvecklingen och tillvarata teknikutvecklingen kan ett antal konsekvenser dras för Försvarsmaktens del av förändrade krav i den operativa miljön.

5. Försvarsmaktens utgångsläge 2025

Operationsmiljön i Östersjöområdet karakteriseras av ökande osäkerhet. Rysslands militära förmåga ökar och agerandet i Östersjöområdet är tidvis oförutsägbart. Ryssland har på senare tid flyttat fram sina positioner, inte minst de militära, för att hävda starka intressen i Östersjöområdet. Statsmakterna har i innevarande period tillfört nya medel till Försvarsmakten i inriktningsbeslutet från 2015 för att Försvarsmakten ska kunna hantera den nya strategiska situationen. Försvarsmakten har fått anvisningar om att fortsätta utveckla befintlig insatsorganisation och öka tillgänglighet och beredskap.

Försvarsmakten har under en rad år påtalat effekterna av en ekonomisk prolongering av försvarsanslaget. Ett prolongerat anslag ger över tiden i praktiken minskad köpkraft. Detta beror bland annat på att lönekostnader och ersättningskostnader successivt ökar, materielen blir allt dyrare i inköp och drift, valutaförändringar medför fördyringar i materielanskaffningen och kostnaderna för vidmakthållande av Försvarsmaktens anläggningar ökar. Samtidigt har Försvarsmakten ett återtagningsbehov på en rad olika områden efter de nedskärningar och rationaliseringar som skett. Återtagandet gäller främst två områden.

Det första området har uppstått som en följd av de prioriteringar som Försvarsmakten gjort för att öka förmågan till operationer utomlands. Vid internationella insatser har Sverige bidragit med utvalda förmågor, som delkomponenter tillsammans med andra länder i en koalition. Av ekonomiska skäl har dessa förband eller delar av förband delvis utvecklats på bekostnad av andra förband och funktioner som krävs vid ett nationellt försvar. Hela funktionskedjan från underrättelser, ledning, rörlighet, verkan, skydd och logistik behöver fungera i ett nationellt försvar. Försvarsmakten har följaktligen ett behov av att återta ett fungerande system av system för nationellt bruk.

Under 2020-talet finns ett behov av förmågeutveckling och omsättning av dimensionerande materiel. Kostnaderna för att underhålla och vidmakthålla materiel ökar successivt. De långa ledtiderna för modifiering, livstidsförlängning och anskaffning av större materielsystem medför ett behov av ökade framtida ekonomiska ramar och övergripande planeringsinriktning redan före 2020, för att undvika att den operativa förmågan nedgår.

Det andra området gäller de kostnadsbesparingar som gjorts i infrastruktur genom de anläggningar som Försvarsmakten avvecklat eller avyttrat samt den fredsrationalisering som skett av logistiken. Ett nationellt försvar kräver infrastruktur och anläggningar som är ändamålsenliga och i vissa fall redundanta för att Försvarsmakten ska kunna verka i gråzonen och under väpnat angrepp. En återgång till den mängd anlägg-

ningar som fanns tidigare är inte aktuell utan Försvarmakten behöver finna nya vägar för att med en mindre mängd anläggningar ha erforderlig tillgång och redundans.

Detsamma gäller för logistikfunktionen där robusthet och redundans successivt behöver återtas. Militär logistik fungerar ur många perspektiv diametralt motsatt mot civil logistik som har som viktigaste målsättning att kontinuerligt sänka kostnader. Militär logistik har som mål att fungera i en miljö då en motståndare aktivt försöker begränsa bland annat logistikens möjlighet att lösa sina uppgifter. Därmed krävs skydd, robusthet och i vissa fall även redundans i logistikfunktionen, något som är kostsamt.

Behovet av ett fungerande system av system begränsas inte till Försvarmakten vid nationellt försvar utan omfattar hela totalförsvaret. Det civila försvaret har genomgått en ännu större reducering än det militära försvaret. Hänsyn måste tas till att totalförsvaret som ska utvecklas ska fungera i en annan typ av samhälle än det totalförsvaret som vi hade under det kalla kriget. Bland annat har det privata och utländska ägandet i företag som upprätthåller viktiga samhällsfunktioner markant ökat jämfört med tidigare. En annan utmaning som kräver hänsyn är det faktum att vår tids svenska samhälle är baserat på en just-in-time logistik av rationalitetsskäl vilket ställer krav på att viktiga försörjningsförbindelser hålls öppna även under svåra påfrestningar. Ett alternativ är förhandslagring av nödvändiga förnödenheter. I den nya operativa miljön finns behov av att utöka samordningen mellan olika myndigheter, både för att hantera gråzonsproblematik och väpnat angrepp.

Prolongerade ekonomiska anslag innebär för Försvarmakten en långsiktig urholkning av Försvarmaktens köpkraft och därmed en minskad operativ förmåga efter 2020. Konsekvensen är att utrymmet för anskaffning av ny materiel kraftigt reduceras vilket ytterligare ökar det långsiktiga behovet. Utgifter för materielanskaffningsbehoven måste balanseras mot de kostnader som krävs för att öka tillgänglighet och krigsduglighet hos förband, vilket sker genom ökad övningsverksamhet och andra åtgärder. Analysen pekar på att Försvarmakten i slutet av innevarande försvarsbeslutsperiod är i behov av långsiktigt hållbara beslut, innebärande en större förstärkning och förändring av Försvarmaktens förmågor.

6. Tidiga konturer av framtida Försvarsmaktskoncept

Försvarsmakten har dragit slutsatsen att det finns ett antal områden som preliminärt bedöms som centrala för Försvarsmaktens utformning 2025. Dessa beskrivs i kapitel 6.2.

Efter fortsatt analys av punkterna i kapitel 6.2 beskrivs i kapitel 6.3 ett övergripande resonemang om tyngdpunkter för utformning av olika Försvarsmaktsstrukturer. Resonemanget kommer att vara del av det kommande analysarbetet. Kapitel 6.3 ska ses som en tidig preliminär skiss för viktiga vägvalsfrågor.

6.1. Konsekvenser för Försvarsmakten

Försvarsmakten ska genom sitt agerande och sina förmågor vara krigsavhållande, vilket innebär att få en eventuell motståndare att avstå från angrepp, ändra sina planer och avbryta fientliga eller provocerande handlingar. Grunden till Försvarsmaktens krigsavhållande funktion är förmåga till väpnad strid, ensamt eller tillsammans med andra.

Morgondagens väpnade strid bedöms ske i en miljö med en allt mer otydlig skiljelinje mellan krig och fred. Hoten blir mer mångfacetterade och därmed svårare att identifiera och mer komplicerade att hantera. Totalförsvaret i sin helhet, inte enbart Försvarsmakten, måste i framtiden förhålla sig till olika varianter av konventionell krigföring och hybridkrigföring i närområdet.

Det är en avgörande betydelse att det svenska samhället och Försvarsmakten har förmåga att effektivt möta hybridkrigföring i alla dess skepnader. Kombinationen av gråzonsagerande, den ökande komplexiteten och dynamiken i konventionell krigföring och det ökade ömsesidiga beroendet mellan Försvarsmakten och övriga samhället innebär behov av gemensam situationsförståelse.

I syfte att påverka Sverige kan angripare välja att slå mot civila mål för att skapa störningar och rädsla. Detta kan exempelvis ske med hjälp av fjärrstridskrafter, cyberattacker. Angrepp kan riktas mot samhällets infrastruktur, som t.ex. noder för elförsörjning, transporter eller mot viktiga symboliska värden. Skydd och säkerhet för samhällsviktig verksamhet kommer att behöva stärkas. Angrepp på civil infrastruktur riskerar att leda till störningar och överbelastning även i samhällssektorer som inte är angripna. Utveckling av försvar mot påverkansoperationer och informationskrigföring behöver utvecklas för att höja motståndskraften hos samhället.

Försvarsmakten behöver vidareutveckla både underrättelsesystem och sensorsystem som ger så god förvarning som möjligt mot olika typer av fjärrstridsmedel. Försvarsmakten behöver även kunna skydda samhället mot fjärrbekämpning. Förvarningen

inför insats med fjärrstridsmedel kan emellertid ändå bli kort vilket ställer krav på att det militära och civila försvaret inte bara kan överleva ett sådant anfall utan även effektivt kunna påverka angreppet.

Under både hybridkrigföring och vid ett mer överraskande konventionellt angrepp syftande till att besätta strategisk nyckelterräng är det viktigt att snabbt kunna möta fientlig verksamhet för att påverka i faser då angriparen är i känsliga skeden, som till exempel före, under och efter luftlandsättning eller landstigning. Att tidigt möta, även på stort operativt djup, bidrar till att snabbt stänga de möjligheter som angriparen avser att utnyttja.

För att Försvarsmakten ska nå full effekt i den framtida operationsmiljön krävs ett fungerande system av system. Hela funktionskedjan från underrättelser, ledning, rörlighet, verkan, skydd och logistik behöver fungera i ett nationellt försvar. Vidare krävs tillräcklig mängd och kvalitet på de anläggningar som Försvarsmakten behöver för att kunna verka och skydda sig mot bland annat fjärrbekämpning. Slutligen krävs en anpassning av logistiken så att den betydligt bättre än idag motsvarar de krav som den framtida operationsmiljön medför.

Det finns enligt ovan behov av en långsiktig stridskraftsutveckling som leder mot anpassningsbara förband med hög tillgänglighet som kan hantera och verka under hybridangrepp. Förbanden behöver vara tekniskt avancerade, vilket kräver personal med bred kompetens och god anpassningsförmåga. Dessutom behöver system vara robusta och förbanden välövade med fysiskt och psykiskt stabila soldater, sjömän och officerare för att kunna verka framgångsrikt i oförutsägbara krävande miljöer. Stridskraftsutvecklingen kräver även förmågan att verka tillsammans med andra.

Den pågående och kommande teknikutvecklingen kommer att ha påverkan på operationsmiljön från 2025 och framåt. Teknikutvecklingen kommer att bidra till att nya förmågor införs och att nuvarande förmågor vidareutvecklas. Det går inte i dagsläget att förutse hur tekniken utvecklas och vilka nya eller förändrade förmågor som efter hand kommer att introduceras i andra länder. Det är därför av största vikt att Sverige och Försvarsmakten har en god förmåga att följa och värdera den långsiktiga teknikutvecklingen för att i god tid identifiera de möjligheter och risker som teknikutvecklingen innebär. Eftersom teknikutvecklingen sker inom flera olika områden samtidigt och huvudsakligen drivs av kommersiella aktörer krävs en systematisk insats för att kartlägga utvecklingen. Att följa den tekniska utvecklingen och implementera ny teknik kräver ökade ekonomiska resurser.

Personalförsörjningssystemet behöver utvecklas så att det motsvarar Försvarsmaktens behov av personal med hög tillgänglighet och relevant kompetens. Personalen ska kunna verka i situationer med ofullständig situationsförståelse oavsett om det är i grå-

zonen eller vid väpnat angrepp. Nya förmågor kommer också att innebära behov av nya kompetenser. Sammantaget innebär det att rekrytering, utbildning och förmågan att bibehålla personal kommer att kontinuerligt behöva anpassas.

6.2. Prioriterade fokusområden

6.2.1. Tröskeleffekt

Strategi- och doktrinutvecklingen visar på en trend som innebär att en angripare strävar efter att provocera fram och snabbt utnyttja möjlighetsfönster för att nå strategiska målsättningar. Detta bedöms ske genom systematisk exploatering av det demokratiska systemets sårbarheter, både juridiska och samhällsmässiga. Det är i denna gråzon mellan fred och krig som angriparen främst bedöms verka för att nå strategiska målsättningar.

Det betyder att den tröskeleffekt som Försvarsmakten behöver uppnå i fred, kris och krig måste vara så utformad att det inte uppfattas att möjlighetsfönster uppstår och att provocerande handlingar kan motstås. Syftet med tröskeleffekt är att den ska verka krigsavhållande. Försvarsmaktens grund för att åstadkomma tröskeleffekt är förmåga till väpnad strid. Målet är att få en angripare att avstå från angrepp genom att påverka dennes vilja och därmed få angriparen att ändra sina planer och avbryta fientliga eller provocerande handlingar.

En viktig del i tröskeleffekten är sannolikt samhällets samlade förmåga att motstå olika typer av påverkan i gråzonen och väpnat angrepp, en annan bedöms vara fördjupade samarbeten med andra länder. Försvarsmakten behöver därför ensam och tillsammans med andra ha förmåga att påverka en angripare i tillräcklig omfattning för att tvinga denne till vägval som är gynnsamma för oss.

6.2.2. Anpassningsförmåga och flexibilitet

En angripare bedöms sträva efter att systematiskt exploatera en demokratis sårbarheter och svårigheter att hantera gråzonsproblematiken. Sannolikt kommer en växelverkan mellan medel och motmedel användas för att hitta och utnyttja dessa sårbarheter och svårigheter. Militära medel bedöms då det anses fördelaktigt användas under nivån för öppna militära aggressioner och för väpnat angrepp, som ett komplement till övriga maktmedel kontrollerad av staten.

Försvarsmakten har en relativt låg numerär och bedöms generellt vara i strategisk efterhand. Samtidigt pågår en militärteknisk utveckling som kommer att påverka den framtida operationsmiljön. Sammantaget betyder detta att Försvarsmakten över tiden behöver vara anpassningsbar och ha förmåga att i en given situation uppvisa ett stort

mått av flexibilitet i val av medel och metod. Anpassningsförmåga och flexibilitet gäller både val av metod i strategisk situation och vid val av tekniska lösningar.

6.2.3. Uthållighet och överlevnadsförmåga

En angriparens strategi är sannolikt långsiktig och kommer att genomföras med stort tålamod för att nå strategiska målsättningar. En påverkansoperation bedöms pågå under lång tid, där målet är att provocera fram möjlighetsfönster och utnyttja dessa.

Förhållandet ställer krav på att Försvarmakten kan agera uthålligt över tiden utan att kulminera. För att uppnå uthållighet under väpnat angrepp krävs avvägd hushållning med resurserna och en hög överlevnadsförmåga för stridskrafterna. För att lyckas med målsättningen att ha tillräcklig uthållighet krävs att samhället i stort är tillräckligt robust.

Samhället behöver också ha förmåga, att efter angrepp med fjärrstridsmedel, upprätthålla samhällsviktig verksamhet och snabbt återställa samhällskritisk infrastruktur. Slutligen måste samhällsviktiga funktioner ha en sådan grad av tålighet att de överlever både fysiska angrepp och cyberangrepp.

Försvarmakten behöver vidareutveckla både underrättelsesystem och sensorsystem som ger så god förvarning som möjligt mot olika typer av fjärrstridsmedel. Förvarningen inför angrepp med fjärrstridsmedel kan emellertid ändå bli kort vilket ställer krav på att det militära och civila försvaret kan absorbera ett plötsligt angrepp med fjärrstridsmedel och inte bara överleva ett sådant anfall utan även effektivt kunna påverka angreppet. Försvarmakten ska dessutom kunna fortsätta genomföra militära operationer efter ett angrepp med fjärrstridsmedel.

En viktig funktion i beredskapssystemet är att tidigt skapa möjlighet till viss spridd basering i syfte att reducera sårbarheten för angrepp med fjärrstridsmedel. Vilseledning är på samma sätt en viktig komponent för att öka överlevnadsförmågan.

6.2.4. Hög tillgänglighet och operativ rörlighet

Vid en konflikt i Östersjöområdet har angriparen sannolikt eskaleringsinitiativet. Angriparen kommer sannolikt ha förmåga att snabbt och överraskande utnyttja möjlighetsfönster för att nå långsiktiga strategiska mål.

För att förhindra att möjlighetsfönstret kan utnyttjas krävs hög tillgänglighet på svenska förband och goda förberedelser. Svenska förband är fredsgrupperade främst utifrån andra skäl än operativa. För att snabbt nå effekt där det behövs krävs förband i alla operationsmiljöer med hög operativ rörlighet eller lång räckvidd i bekämpnings- och sensorsystem. Det är också viktigt att snabbt kunna möta fientlig verksamhet för

att påverka i faser då motståndaren är i känsliga skeden. Att tidigt möta, även på stort operativt djup, bidrar till att snabbt stänga de möjligheter som angriparen avser att utnyttja. Hög tillgänglighet förutsätter förband med personal och materiel med hög insatsberedskap.

6.2.5. Förståelseöverläge

Vid en påverkansoperation kommer sannolikt en angripare att försöka påverka vår nationella beslutförmåga och enighet. Detta kan ske genom strategisk kommunikation, telekrigföring, cyberangrepp och vilseledning.

Det kan vara svårt att avgöra om en handling utförs av kriminella element, terrororganisationer eller främmande makt, särskilt i gråzonen mellan krig och fred. I förlängningen försvårar detta ett fastställande av syftet och därmed ett beslut om civila eller militära resurser ska användas.

En viktig förutsättning för att kunna fatta snabba och riktiga beslut är en korrekt situationsförståelse. En samlad svensk situationsförståelse och en koordinerad svensk strategisk kommunikation är förutsättningar för att kunna hantera gråzonens politiska och juridiska aspekter. Under gråzonsförhållanden är det viktigt att upprätthålla medborgarnas förtroende för staten. Att sända ett koordinerat och tydligt svenskt budskap som inte drunknar i övrigt mediebrus till omvärlden kommer att försvåras. Grunden till ett förståelseöverläge byggs genom en myndighetssamordnad underrättelse- och säkerhetsunderrättelsetjänst samt utnyttjande av effektiva sensorer.

6.2.6. Asymmetri och indirekta metoder

Försvarsmakten bör genom ett väl avvägt utnyttjande av en asymmetrisk militärstrategi dels ta initiativet i den militärstrategiska händelseutvecklingen, dels utjämna det i grunden ojämlika styrkeförhållandet. På operativ nivå bör Försvarsmakten undvika duellsituationer mellan likartade system. Genom att konsekvent slå mot angriparens kritiska sårbarheter, som ledning och logistik, både genom telekrig, cyber och fysiska verkansmedel, kan Försvarsmakten påverka en angripare mot att kulminera¹⁰ samtidigt som egen kulmination fördröjs.

Långräckviddiga bekämpningssystem kan också användas för att slå mot motståndarens resurser på djupet.

¹⁰ Med kulminera avses att nå kulmen av sin militära förmåga, därefter minskar förmågan.

6.2.7. *Nyttja defensivens fördelar*

Sverige är en stat som följer folkrätten och har inte för avsikt att angripa andra länder eller preventivt använda militära medel. Sverige befinner sig därför i en strategiskt defensiv situation.

Sverige har Östersjön som stärker det operativa djupet, vilket är en stor strategisk fördel. En i huvudsak strategiskt defensiv Försvarsmakt har möjligheten att under ett väpnat angrepp använda inre linjer både vid förbandsförflyttningar och för logistik samt har möjlighet att ha förband med högre stridsvärde än en potentiell angripare. Det högre stridsvärdet uppnås kanske främst gentemot motståndarens flygstridskrafter på grund av långa an- och återflygningssträckor har samt för luftlandsatta och landstigna förband vilka tvingas använda yttre linjer för försörjning. Det stora operativa djupet ger också möjlighet till bättre lägesuppfattning och ledningsförhållanden, framförallt på markarenan då civilbefolkning och andra myndigheter som till exempel polisen kan bistå med information. Omvänt ska Försvarsmakten systematiskt utnyttja en potentiell angripares långa försörjningslinjer och sämre lägesuppfattning på markarenan.

6.2.8. *Nyttja teknikutvecklingen*

En väl utarbetad strategi kan systematiskt inrikta teknikutvecklingen mot att stödja de strategiska och operativa förutsättningarna. Obemannade system för logistik, spanings- och övervakningsuppgifter samt för verkan bör integreras för att reducera mängden personal och öka effekten. Så kallad *big data*¹¹ analysförmåga bör stödja traditionell analysförmåga. Inom både sensor- och verkansområdena sker utveckling som bär mot strategins målsättningar.

Strid med system i samverkan utgör en delmängd av den teknikutveckling som bör utnyttjas. Strid med system i samverkan ger möjlighet att optimera effekten av insatta verkansmedel och ger därför fördelar som i viss omfattning kompenserar för antalsunderlägsenhet. Det är emellertid viktigt att förband fortsatt kan verka då informations-systemen degraderas eller sätts ur spel helt. Både stora och små förbandsenheter måste kunna verka oberoende under störda förhållanden.

6.2.9. *Värdlandsstöd och interoperabilitet*

Sverige har valt att ingå samarbeten och fördjupat samarbetet främst med Finland, Norden, USA och NATO för att bättre kunna hantera ökad spänning i Östersjöområdet. Samarbetena utgör en viktig säkerhetspolitisk tröskel.

¹¹ Automatisk sammanställning och analys av stora datamängder.

Det finns avgörande fördelar för USA och NATO att utnyttja svenskt territorium efter svensk inbjudan vid en konflikt i Östersjöområdet. Om detta kan förberedas, planeras och övas av Försvarsmakten och den civila delen av totalförsvaret bedöms tröskeleffekten öka. Detta kan ske inom ramen för befintliga samarbeten och avtal. Här spelar en operationalisering av *Host Nation Support* avtalen (HNS-avtalen) en central roll. En fördjupad samordning mellan Finland och Sverige omfattande förmåga till gemensamma operationer i alla konfliktnivåer bedöms förstärka tröskeleffekten ytterligare. I förlängningen innebär det att svenska förband och system behöver vara interoperabla främst med NATO.

6.3. Analysfrågor för kommande militärstrategiskt bedömande

De ovan beskrivna punkterna har varit grund för en preliminär analys avseende tyngdpunkter för fortsatt arbete under 2017. Frågorna som beskrivs nedan kommer att beaktas i det militärstrategiska bedömandet.

6.3.1. Dimensionerande krav

Under tiden från 1990-talet då det militära hotet sjönk fram till Försvarsmaktsorganisation 16 har Sverige valt att bibehålla en så stor förmågebredd som möjlig inom tilldelad ekonomisk ram. Syftet har varit att skapa handlingsberedskap för att kunna hantera en stor variation av militära hot i en framtid då det säkerhetspolitiska läget åter introducerade sådana. Förmågebredden har inom flera förmågor bibehållits genom vidmakthållande av små mängder kvalificerad materiel i små förband för kompetensöverlevnad. Militär erfarenhet från senare delen av 1900-talet indikerar att kompetensuppbyggnad för att skapa nya förmågor tar längre tid än att införskaffa ny materiel för ändamålet.

Med den pågående militära upprustningen i Östersjöområdet behöver principen om bevarad handlingsfrihet överses. Den militära upprustningen och förmågeökningen konkretiserar bilden av det militära hotet. Behovet av handlingsfrihet mot flera olika alternativa händelseutvecklingar bedöms därmed kunna nedgå. En viktig fråga för Försvarsmaktens fortsatta arbete är att analysera fördelar och risker av en mot hotet optimerad förmågeuppsättning. Syftet med detta är att anpassa nya och befintliga förmågor mot en specifik potentiell motståndare.

6.3.2. Spets eller bredd

Den framväxande militära förmågan i Östersjöområdet kan som tidigare redovisats användas för att tillsammans med andra maktmedel provocera fram möjlighetsfönster i gråzonen. De militära förmågorna är sannolikt kapabla att snabbt exploatera dessa möjlighetsfönster. Försvarsmaktens förband behöver därför vara snabbt tillgängliga

för att omedelbart stänga de möjlighetsfönster som uppstår för att undvika att Sverige ska hamna i strategisk efterhand och att de säkerhetspolitiska valmöjligheterna begränsas.

Samtidigt innebär den militärtekniska utvecklingen att kvalificerade förmågor utvecklas, avsedda för fjärrbekämpning genom cyber, specialförband, flyganfall, kryssningsrobotar eller ballistiska robotar. Denna typ av militärt angrepp kan iscensättas snabbt och ställer stora krav på förvarning, både avseende underrättelser och sensornätverk. Det kräver också snabbt tillgängliga förband som kan vidta omedelbara skyddsåtgärder för att förbanden och viktig infrastruktur samt befolkningscentra ska kunna minimera skadorna av överraskande fjärrbekämpning.

Sammantaget bedöms den förändrade hotbilden och operationsmiljön inte medge successiva beredskapshöjningar utan förbanden måste ha erforderlig beredskap och hög tillgänglighet. Den kommande hotbilden och operationsmiljön hanteras sannolikt sämre av en Försvarsmakt som består av en större mängd förband med lägre krigsduglighet än av en Försvarsmakt som utgörs av färre förband som har hög omedelbar insatsförmåga och materiel som fullt motsvarar hotet.

Det finns emellertid samtidigt ett behov av uthållighet över tiden i gråzonen vilket innebär att de spetsiga insatsförbanden behöver kompletteras med förband som inte är stående men ändå snabbt insatsberedda. Dessa förband behöver utrustas med kvalificerad materiel. Den kommande teknikutvecklingen med bland annat nya material och miniatyrisering kan också inom vissa förmågeområden medge en större mängd mindre plattformar utan att göra avkall på plattformarnas prestanda. Försvarsmakten behöver fortsätta att analysera hur dessa förutsättningar påverkar framtida försvarsstrukturer. Försvarsmakten behöver också noggrant följa vilka möjligheter kommande teknikutveckling ger upphov till för att kunna fatta välgrundade beslut i god tid.

6.3.3. *Graden av asymmetrisk strategi*

En svensk militärstrategisk anpassning till förmågeutvecklingen i Östersjöområdet kräver sannolikt en viss grad av asymmetrisk svensk militärstrategi. Säkerhetspolitiska samarbeten med andra länder är ett viktigt medel för att stärka en sådan svensk strategi. Ett annat viktigt medel är att anpassa svensk militärstrategi mot att systematiskt utnyttja de sårbarheter på olika operativt djup som uppstår hos en angripare som genomför militär verksamhet mot Sverige, genom att använda indirekta metoder.

En asymmetrisk strategi innebär att svenska förband undviker att möta angriparen på dennes villkor och undviker att möta angriparen på stridsfältet i klassiska militära symmetriska konfrontationer mellan lika förbands- och materielsystem. En asymmetrisk strategi innebär också att Försvarsmakten systematiskt använder svenska fördelar

både avseende, tid, terräng, materiel och initiativförmåga. Försvarsmakten kommer att vidare analysera den samlade operativa effekten vid olika grader av asymmetrisk strategi.

6.3.4. Samarbeten

Försvarsmakten konstaterar att tillgång till svenskt territorium i händelse av militär konflikt i Östersjöområdet är en strategisk fördel för både USA och NATO samt för en angripare. De första med syfte att säkra handlingsfrihet, den senare för att förneka handlingsfrihet. Förhållandet innebär att Sverige tidigt i en konflikt i så stor utsträckning som möjligt bör sträva efter att engagera våra internationella samarbetspartners i konflikten. Detta underlättas av förberedda redan i fred och förstärker eftersträvad tröskeleffekt.

Det innebär att Försvarsmakten bör utveckla sina bilaterala och multilaterala samarbeten så långt det går i syfte att förbättra förutsättningarna för stöd. Militärt stöd bygger på sammanfallande strategiska intressen, vilket i en framtid inte är givet, varför stöd inte med säkerhet kan påräknas eller kan komma sent.