



Smart Defence

Natos räddning eller bara tomma ord?

CARL LAGERSTRÖM



FOI är en huvudsakligen uppdragsfinansierad myndighet under Försvarsdepartementet. Kärnverksamheten är forskning, metod- och teknikutveckling till nytta för försvar och säkerhet. Organisationen har cirka 1000 anställda varav ungefär 800 är forskare. Detta gör organisationen till Sveriges största forskningsinstitut. FOI ger kunderna tillgång till ledande expertis inom ett stort antal tillämpningsområden såsom säkerhetspolitiska studier och analyser inom försvar och säkerhet, bedömning av olika typer av hot, system för ledning och hantering av kriser, skydd mot och hantering av farliga ämnen, IT-säkerhet och nya sensorers möjligheter.



FOI
Totalförsvarets forskningsinstitut
164 90 Stockholm

Tel: 08-55 50 30 00
Fax: 08-55 50 31 00

www.foi.se

FOI-R--3436--SE
ISSN 1650-1942

Maj 2012

Carl Lagerström

Smart Defence

Natos räddning eller bara tomma ord?

Titel	Smart Defence – Natos räddning eller bara tomma ord?
Title	Smart Defence – NATO's rescue or merely lip-service?
Rapportnr/Report no	FOI-R--3436--SE
Månad/Month	Maj/May
Utgivningsår/Year	2012
Antal sidor/Pages	65 p
ISSN	1650-1942
Kund/Customer	Försvarsdepartementet/Ministry of Defence
Projektnr/Project no	A18003
Godkänd av/Approved by	Maria Lignell Jakobsson
Ansvarig avdelning	Försvarsanalys

Detta verk är skyddat enligt lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk. All form av kopiering, översättning eller bearbetning utan medgivande är förbjuden

This work is protected under the Act on Copyright in Literary and Artistic Works (SFS 1960:729). Any form of reproduction, translation or modification without permission is prohibited.

Omslagsfoto: Bilden föreställer en Boeing C-17 tillhörande Strategic Airlift Capability (SAC), som är ett försvarssamarbete mellan tio Nato-länder och två PfP-länder. Källa: www.nato.int

Sammanfattning

Den rådande finanskrisen har aktualiserat en diskussion inom Nato som kan få en avgörande inverkan på alliansens framtida sammanhållning och förmåga. För att möta den nya finansiella verkligheten i finanskrisens spår planeras det i både Europa och Nordamerika för betydande nedskärningar i försvarsutgifterna. Dessa nedskärningar hotar att ytterligare öka det man inom alliansen kallar för *spending gap* och *capabilities gap*. Natos generalsekreterare Anders Fogh Rasmussens svar för att vända denna trend är ett koncept som han kallar Smart Defence.

Enligt Rasmussen syftar konceptet till att säkerställa en ökad säkerhet för mindre pengar genom att arbeta tillsammans under mer flexibla former. Det huvudsakliga syftet med Smart Defence är att förbättra Natos samlade förmågor trots att länder skär ner på försvarsutgifterna. Det bidrar även till att minska *capabilities gap* inom Nato.

Är Smart Defence Natos räddning eller bara tomma ord? Vid ett positivt utfall av Smart Defence-konceptet är svaret nog någonstans mittemellan. Med politisk vilja och lite tid kan Smart Defence få kraft nog att skapa ett bättre europeiskt bidrag till den transatlantiska försvarsfamiljen och därmed vitalisera den transatlantiska länken. Grunden till problematiken (*capabilities gap* och *spending gap* inom Nato) som ligger bakom skapandet av Smart Defence är politiska och kräver därför politiska lösningar. Utan politisk vilja är det stor risk att Smart Defence stannar vid vackra, men likväl tomma ord.

Mycket tyder på att Sverige och vissa andra partnerländer kommer att få finna sig i ett begränsat deltagande inom Smart Defence, åtminstone initialt. Det är svårt att bedöma hur inställningen till partnerländernas medverkan i Smart Defence kommer att utvecklas. En möjlighet är att när konceptet utvecklas och mognar ökar bredden bland samarbetsprojekten. Detta kan ge en öppning för att finna rutiner som underlättar för partners medverkan i olika projekt

Nyckelord: Nato, Smart Defence, försvarssamarbete, förmågor, försvarsutgifter.

Summary

The current financial crisis has raised a debate within NATO that could have a significant impact on the alliance's future cohesion and capabilities. To meet the new realities in the current economic climate, both European and North American members are planning for significant cuts in their defence spending. These cuts threaten to further increase what is commonly known within NATO as *spending gap* and *capabilities gap*. NATO Secretary General Anders Fogh Rasmussen's response to reverse this trend is a concept that he calls Smart Defence.

According to Rasmussen, the concept aims to provide greater security for less money by working together in a more flexible manner. The main purpose of Smart Defence is to improve NATO's collective capabilities despite national cut backs on defence spending.

Is Smart Defence NATO's rescue or merely lip-service? In the case of a favourable outcome of the Smart Defence concept, the answer is probably somewhere in between. With political will and a little time, Smart Defence could have power enough to create a better European contribution to the transatlantic defence community and thereby revitalize the transatlantic link. The underlying problem (the capabilities gap and spending gap within NATO) behind the creation of Smart Defence is political and therefore requires political solutions. Without political will, it is likely that the Smart Defence concept is perceived as merely lip-service.

It seems that Sweden, and some other partner countries, will have to put up with a limited participation within Smart Defence, at least initially. It is difficult to assess how attitudes towards partners' participation within Smart Defence will develop. One possibility is that once the concept develops and matures, that may provide an opening to find routines that facilitate partner's involvement in various projects.

Keywords: NATO, Smart Defence, defence cooperation, capabilities, defence spending.

Innehållsförteckning

1	Inledning	7
1.1	Syfte och frågeställningar.....	8
1.2	Rapportens uppläggnig och material	8
2	Försvarsutgifternas utveckling	10
2.1	Övergripande trender avseende försvarsutgifter	10
3	Smart Defence	18
3.1	Vad är Smart Defence?.....	18
3.2	Natos arbete med Smart Defence.....	20
3.3	Former för samarbete inom Smart Defence.....	23
3.4	Hur är Smart Defence tänkt att förbättra Natos samlade förmågor?	29
3.5	Partnerländernas roll inom Smart Defence	36
3.6	Olika perspektiv på Smart Defence inom Nato	37
4	Inför Chicago 2012	42
4.1	Förarbeten inför Chicago 2012	42
4.2	Smart Defence-projekten	42
5	Slutsatser	47
	Förkortningar	52
	Källförteckning	54
	Appendix 1	57
	Appendix 2	60

1 Inledning

Den rådande finanskrisen har aktualiserat en diskussion inom Nato som kan få en avgörande inverkan på alliansens framtida sammanhållning och förmåga. För att möta den nya finansiella verklighet som uppstått i finanskrisens spår planeras det i både Europa och Nordamerika för betydande nedskärningar i försvarsutgifterna. Dessa nedskärningar hotar att ytterligare öka det man inom Nato kallar för *spending gap* och *capabilities gap*. Det som avses med dessa begrepp är skillnaden i försvarsutgifter och försvarsförmågor som finns inom Nato, eller mer specifikt, mellan USA och de europeiska medlemmarna. Nato-insatsen i Libyen under 2011,¹ där stora luckor i den europeiska förmågan att genomföra den typen av operationer blottades, har tydliggjort att dessa två begrepp är uttryck för ett reellt problem inom alliansen.

I juni 2011 höll den avgående amerikanska försvarsministern Robert Gates ett tal i Bryssel. I talet riktade han svidande kritik mot sina europeiska allierade. Gates varnade för att Nato hade blivit en tvådelad allians, mellan dem som endast konsumerar säkerhet och dem som producerar säkerhet; mellan dem som är villiga och förmögna att betala priset samt bära bördan av alliansens förpliktelser, och de som åtnjuter fördelarna av ett Nato-medlemskap utan att vara villiga att dela de risker och kostnader som medföljer. Trots att ingen Nato-medlem motsatte sig insatsen i Libyen valde mindre än hälften att aktivt delta i Operation Unified Protector (OUP). Gates analys av detta är att många av de stater som valde att inte delta gjorde så, inte på grund av att de inte *ville* delta, utan för att de inte *kunde* delta, dvs. de saknade den militära förmågan. Gates påpekade i sitt tal att det finns en minskande vilja i USA att bistå med dyra medel till förmån för stater som är uppenbart ovilliga att avsätta de nödvändiga resurser eller genomföra de reformer inom sina militära styrkor som krävs för att vara en seriös och kapabel allierad.² Både Gates och den nuvarande amerikanska försvarsministern Leon Panetta, har påpekat att USA inte kommer att kunna ”betala notan” varje gång alliansens förmågor inte räcker till. Panetta varnade i oktober 2011, att detta är en kritisk period för Natos försvarssamarbete och att andra medlemmar måste börja dela bördan med USA om inte Nato ska, för att använda Robert Gates ord, gå en dunkel, om inte en dyster framtid tillmötes.³

För Natos generalsekreterare Anders Fogh Rasmussen har frågan om bibehållen militär kapacitet inom Nato i dessa tider av finansiella åtstrammingsåtgärder blivit något av en kärnfråga för hans tid på posten som generalsekreterare. Vid den

¹ Nato-insatsen Operation Unified Protector (OUP) pågick från 31 mars 2011 till 31 oktober samma år.

² Garamone Jim (a) (2011), *Gates: NATO Has Become a Two-tiered Alliance*, American Forces Press Service, besökt 2011-11-08.

³ Baldor C Lolita (2011), *Panetta: US military can't make up NATO shortfalls*, Associated Press, besökt 2011-11-09.

årliga säkerhetskonferensen i München i februari 2011, varnade Rasmussen för vad han kallade en oroväckande trend i Europa bestående av drastiska nedskärningar och uteblivna försvarsinvesteringar som på sikt riskerar att leda till ett splittrat och militärt svagt Europa som glider längre och längre bort från USA. Rasmussens svar för att vända denna trend är ett koncept som han kallar Smart Defence. Enligt Rasmussen syftar detta koncept till att säkerställa en ökad säkerhet för mindre pengar genom att arbeta tillsammans under mer flexibla former.⁴

För Sverige är det viktigt att följa både förmågeutvecklingen och försvarssamarbeten inom Nato, som är en stor säkerhetsaktör i Europa. Detta är nödvändigt för att Sverige har ett intresse och påverkas av den europeiska säkerhetspolitiska utvecklingen i allmänhet samt i vårt mer omedelbara närområde i synnerhet. En annan betydande faktor för att noga följa utvecklingen inom Nato är att vara öppen för ett svenskt deltagande i försvarssamarbeten där det bäst gagnar svenska säkerhetspolitiska intressen. Försvarsmakten har i stort anpassat sina förmågor och arbetssätt för att bättre kunna fungera i en Nato-kontext, och därigenom har Sverige även blivit mer beroende av vilken utveckling som sker inom alliansen.

1.1 Syfte och frågeställningar

Syftet med denna rapport är att förklara konceptet Smart Defence och analysera vad konceptet i slutändan kan leda fram till. Vidare är syftet att koppla detta till partnerländerna i allmänhet och Sverige i synnerhet, för att få klarhet i vilken roll de kan komma att spela inom Smart Defence. Detta ger vid handen tre frågeställningar som behöver besvaras: Vad är Smart Defence? Vilka är de viktigaste frågorna inom Smart Defence inför Nato-mötet i Chicago i maj 2012? Har Smart Defence någon påverkan på Sverige?

1.2 Rapportens uppläggning och material

Denna rapport består av fyra delar. Den första delen (kap.2) behandlar försvarsutgifternas utveckling inom Nato där fokus främst ligger på att beskriva utvecklingen i Europa (genom fyra exempel: Tyskland, Frankrike, Storbritannien och Polen) samt i USA. Även utvecklingen inom försvarsmaterielkostnader behandlas, om än i något mindre omfattning. Denna första del har främst en deskriptiv ansats som ämnar ge en bild av den bakomliggande problematiken som utgör förutsättningarna för denna rapport.

⁴ Nato (a) (2011), *NATO Secretary General calls for "Smart Defence" at Munich conference*, besökt 2011-11-09.

Den andra delen av rapporten (kap.3) syftar till att beskriva och analysera vad Smart Defence innebär. Denna del beskriver dessutom dels Natos roll, men även vilken roll partnerländerna kan tänkas få inom Smart Defence.

Den tredje delen (kap.4) inventerar och analyserar de idéer och förslag som diskuterats inför Nato-mötet i Chicago i maj 2012. Vilka idéer och förslag finns och hur är dessa relaterade till Natos förmågebehov?

Den sista delen (kap.5) drar tentativa slutsatser angående konceptet som helhet, samt dess presumtiva beröringspunkter avseende Sverige.

Materialiet som har används i framställandet av denna rapport är av flera olika typer. En rad olika internationella forskningsinstitut och tankesmedjor samt öppen information från Nato är de mest frekvent använda källorna, där rapporter, analyser och nyhetsförmedling har utgjort den vanligaste typen av material. I denna rapport finns även återgivet information som införskaffades vid en resa till Natorödkvarteret i Bryssel under december 2011, där s.k. semistrukturerade intervjuer⁵ genomfördes med centralt placerade företrädare för såväl Nato som de amerikanska, norska och estniska Nato-delegationerna. Dessa företrädare är samtliga involverade i utvecklandet av Smart Defence-konceptet. Intervjuer genomfördes med två tjänstemän från Natos Defence Policy and Planning Division och försvarsrådgivare, försvarspolitiska rådgivare, samt samarbets- och anskaffningsansvarig för de nämnda nationella delegationerna. Syftet med dessa intervjuer var att få insyn i hur arbetet med Smart Defence fortlöper samt en uppfattning om vilka förväntningar de olika företrädaernas länder har rörande konceptet. En lista över intervjuerna finns i källförteckningen. I enlighet med vad som avtalats, och av hänsyn till de intervjuade förekommer inga direkta citat eller hänvisningar i rapporten. Däremot framgår av noterna och källförteckningen tidpunkt för varje intervju liksom plats och ort.

I februari 2012 publicerade FOI en studie om bilaterala och regionala försvarssamarbeten i Europa, inklusive olika initiativ rörande *pooling and sharing*.⁶ Studien omfattar bland annat en fallstudie om det fransk-brittiska samarbetsinitiativet från 2010 och en översikt av försvarssamarbete i EU vilket därmed berörs mycket kortfattat i den föreliggande rapporten.

⁵ Semistrukturerade intervjuer innebär att samma frågor ställs till alla informanter. Frågorna har öppna svarsmöjligheter, vilket ger intervjupersonerna lika chans att säga sin åsikt om samma frågor.

⁶ Sundberg Anna, Åhman Teresa (2012), *På tu man hand - En studie om bilaterala och regionala försvarssamarbeten i Europa med fokus på det fransk-brittiska samarbetet*, FOI rapport FOI-R--3407--SE, Totalförsvarets forskningsinstitut.

2 Försvarsutgifternas utveckling

2.1 Övergripande trender avseende försvarsutgifter

Världens samlade försvarsutgifter uppgick 2010 till uppskattningsvis strax över 1630 miljarder dollar. Detta är en ökning med 50 % sedan 2001. Hur har denna ökning fördelat sig mellan olika regioner? Den region som ökat sina försvarsutgifter mest mellan 2001-2010 är Östeuropa med en ökning på 88 %. Enligt SIPRI är det Ryssland som står för nära 90 % av denna ökning. Näst störst ökning står Nordamerika för med en ökning på 80 %. Föga överraskande är det USA som står för lejonparten av denna ökning då dess försvarsutgifter har ökat med 81 % sedan 2001. Intressant att notera är att USA under 2010 stod för 43 % av världens totala försvarsutgifter, och 75 % av Natos samlade försvarsutgifter.⁷ Bild 1 (nedan) visar hur USA:s andel av Natos totala försvarsutgifter har ökat från ca 61 % sedan 1990, till 75 % 2010.

Väst- och Centraleuropa är regionen med den minsta ökningen av försvarsutgifterna sedan 2001. Denna region visar en ökning på endast 4,1 %, trots att flertalet europeiska länder har varit engagerade i stora markoperationer i Irak och framför allt Afghanistan, två mycket utdragna och ekonomiskt kostsamma insatser.⁸

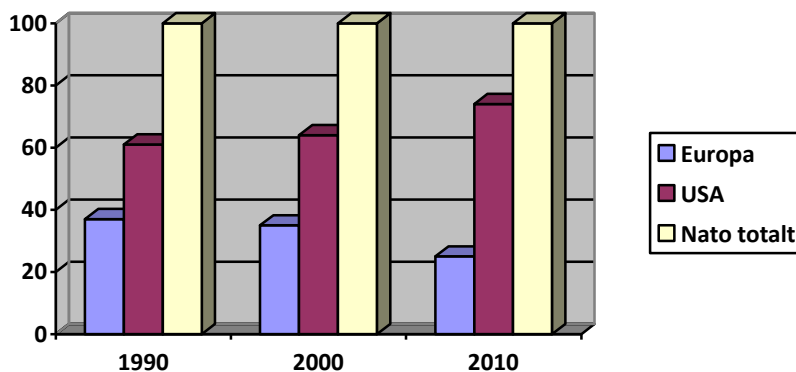


Bild 1: Europas respektive USA:s andel av Natos samlade försvarsutgifter. (Källa: Nato)

⁷ SIPRI (2011), *Resent trends in military expenditure*, besökt 2011-11-21.

⁸ SIPRI (2011).

Under 2010 började följderna av finanskrisen som bröt ut 2008 att märkas. Många europeiska länder som dittills åtminstone hade bibehållit tidigare nivåer, började nu ta itu med de stigande budgetunderskotten genom att minska sina offentliga utgifter. Resultatet blev en minskning på 2,8 % av de europeiska försvarsutgifterna.⁹ Historiskt sett, när det råder svåra ekonomiska tider med en fördelaktig militär hotbild, har det legat nära till hands för länder i Nordamerika och kanske framför allt Europa att börja skära i försvarsutgifterna. Nedskärningar i försvarsutgifterna ses i många fall som långsiktiga och eventuella negativa konsekvenser kan av vissa uppfattas som närmast abstrakta i jämförelse med nedskärningar inom andra samhällstjänster. Därför har det ofta varit tämligen problemfritt för styrande i många länder att göra nedskärningar inom försvarsutgifterna förutom i de fall då nedskärningarna har påverkat lokalsamhället. Det senare har ibland försvårat möjligheterna att genomföra nödvändiga reformer. Resurser som investerats i icke efterfrågade förmågor har av denna anledning bibehållits i många europeiska länder.

Försvarsutgifter i Europa och USA

Vad har vi då att vänta oss de närmsta åren avseende de europeiska och amerikanska försvarsutgifterna? I vilken omfattning förväntas länderna i Europa och USA genomföra nedskärningar i sina respektive försvarsutgifter och vilka konsekvenser kan dessa nedskärningar tänkas få för ländernas försvarsförmågor?

Detta avsnitt besvarar frågorna ovan genom att fokusera på fem viktiga Natomedlemmar: Tyskland, Frankrike, Storbritannien, Polen samt USA. *Bild 4* (se Appendix 1) visar en översiktlig bild av övriga EU-medlemmars försvarsutgifter samt finanskrisens påverkan på dessa.

Europa

Europeiska nedskärningar inom försvarsutgifterna kan innebära ytterligare ökning av det som man inom Nato kallar för *spending gap* och *capabilities gap*. Detta är en reell farhåga som Nato står inför. En initial slutsats man kan dra av de förestående europeiska nedskärningarna är att dessa kommer att påverka de europeiska försvarsförmågorna mer än vad eventuella amerikanska nedskärningar kan tänkas göra med de amerikanska försvarsförmågorna. För att citera Natos generalsekreterare Anders Fogh Rasmussen: "...there is a point where you are no longer cutting fat; you're cutting into muscle, and then into bone".¹⁰

Logiken bakom Rasmussens uttalande är att de europeiska ländernas försvarsförmågor redan innan de planerade nedskärningarna i försvarsutgifterna

⁹ SIPRI (2011).

¹⁰ För att läsa Rasmussens tal se Nato (b) (2010), *The New Strategic Concept: Active Engagement, Modern Defence*, besökt 2011-11-22.

ligger långt efter USA:s, och att nedskärningarna således bör slå hårdare mot de samlade europeiska försvarsförmågorna än motsvarande nedskärningar i USA. Därigenom ökar ytterligare det s.k. *capabilities gap* som finns mellan Natos europeiska medlemmar och USA.

De planerade nedskärningarna i de tyska försvarsutgifterna kommer under de närmaste åren att bli betydande. Mellan 2010 och 2015 planeras det för nedskärningar i storleksordningen omkring 8,3 miljarder euro vilket drar ner försvarsutgifterna till en något lägre nivå än de var 2005 men väl över nivån 2000. Detta kommer att innebära en personalreducering inom Bundeswehr från ca 250 000 man till ca 180 000 man. De största besparingsåtgärderna hittar Tyskland dock på materielsidan där både aktiva och planerade vapensystem kommer att skrotas eller minskas i antal. Många av de internationella försvarsmaterielprojekt som Tyskland är engagerade i kommer också att påverkas av nedskärningarna. Beställningarna på transportflygplanet A400M, helikoptrarna NH90 och Tiger, samt Eurofighter Typhoon har alla minskat i omfattning.¹¹

Frankrike har hittills undvikit de stora nedskärningar som t.ex. Tyskland och flera andra europeiska länder nu står inför. Budgetplanen för 2009-2014 höll bara i ett år innan Frankrike blev tvunget att se över denna under 2010. Resultatet av denna revidering blev nedskärningar på ca 3,5 miljarder euro mellan 2011-2013. Detta kommer främst att innebära nedläggningar av baser, både i Frankrike och utomlands, resulterande i en signifikant minskning av fransk militär närvaro i Afrika. En personalreduktion på nästan 20 % är sedan 2008 redan planerad. Denna personalreduktion kan med tiden komma att öka. Flera materielprojekt har skjutits på framtiden, bl.a. moderniseringsprojekt för stridsflygplanet Mirage 2000 samt inköpet av A330 Multi-Role Tanker Transport (en militär variant på Airbus A330 med dubbla roller som lufttanker och transportplan).¹²

Storbritannien har beslutat att minska sina försvarsanslag med 8 % fram till 2014. Detta kommer att innebära stora luckor i Storbritanniens försvarsförmågor, åtminstone fram till 2020. Personalreduceringar kommer att genomföras från ca 180 000 till ca 163 000 man, moderniseringsprojekt av flottans atomubåtar är inställd och flera vapensystem kommer att avvecklas.¹³ Storbritanniens enda hangarfartyg, HMS Ark Royal, är tagen ur tjänst sedan 2011 och dess tillhörande hangarfartygsbaserade Harrierflotta har sålts till US Marine Corps.¹⁴ Detta lämnar Storbritannien i ett läge då man står helt utan ett hangarfartyg med tillhörande stridsflygplan. Två nya hangarfartyg, HMS Queen Elisabeth

¹¹ Keller Patrick (2011), *Challenges for European Defence Budgets after the Economic Crisis*, American Enterprise Institute, besökt 2011-11-22.

¹² Keller (2011).

¹³ Keller (2011).

¹⁴ Cavas C, Chuter A, Muradian V (2011), *U.S. To Buy Decommissioned British Harrier Jets*, Defence News, besökt 2011-11-23.

(förväntas omedelbart försättas i ”malpåse”) och HMS Prince of Wales (förväntas bli färdigställd tidigast 2018), är under konstruktion. Bygget av dessa hangarfartyg har blivit kraftigt försenade och kostnaderna har skjutit i höjden. Olika förseningar med flygplansprojektet Joint Strike Fighter¹⁵ (JSF) innebär att det kan dröja ända till 2023 innan Storbritannien får sina beställda F-35C (anpassade för användning på hangarfartyg) levererade. Detta ger Storbritannien en period på upp till tolv år utan någon förmåga till att ge brittiska (och allierade) trupper hangarfartygsbaserat stridsflygunderstöd vid operationer.¹⁶

I jämförelse med de övriga europeiska Natomedlemmarna tycks Polen, trots den ekonomiska krisen, framstå som en av de bättre i klassen när det kommer till viljan att transformera och modernisera sina förband i syfte att öka sin försvarsförmåga. Polen har, undantaget 2009 då försvarsanslagen minskade med hela 20 %, fortsatt den inslagna vägen med investeringar för att modernisera dess försvarsmateriel och transformera förbanden. Under 2011 antogs en lag som fixerar Polens försvarsanslag till 1,95 % av BNP. Bland Natos övriga europeiska medlemmar är det bara en handfull stater som överstiger den siffran. Polen planerar att investera närmare 35 miljarder euro de närmsta femton åren i en rad olika nya vapensystem, bl.a. nya helikoptrar (valet lär stå mellan Sikorskys S-70i Black Hawk eller NH90), nya hjulgående pansarskyttefordon (KTO Rosomak som är en polsktillverkad variant av den finska Patria AMV) samt C4ISR-system¹⁷. Även om Polen utvecklas från en lägre nivå än de övriga europeiska exempel som berörts i detta avsnitt, har konsekventa försvarsinvesteringar och transformeringssträvanden under de senaste tjugo åren lett till att Polen idag har, med europeiska mått mätt, en konkurrenskraftig militär förmåga.¹⁸

Sammantaget kan det konstateras att de ekonomiska problemen i ljuset av den finansiella krisen i världen i allmänhet och Europa och Nordamerika i synnerhet har haft tydliga effekter på försvarsutgifterna för många medlemsländer i Nato. I reala termer minskade arton medlemsländer sina försvarsutgifter under 2009 och sjutton gjorde detsamma under 2010. Under 2011 är bedömningen att femton medlemsländer kommer att minska sina försvarsutgifter. Uppfattningen inom Nato-kretsar är att dessa reduceringar är varaktiga och representerar en strukturell minskning inom försvarsutgifterna.

¹⁵ JSF är ett utvecklings- och anskaffningsprogram för att ta fram ett nytt stridsflygplan avsett att ersätta en rad olika plan. Resultatet av projektet blev stridsflygplanet F-35 Lightning II. Programmets huvudsakliga kunder och finansörer är i fallande ordning USA, Storbritannien, Italien, Nederländerna, Kanada, Turkiet, Australien, Norge och Danmark.

¹⁶ Norton-Taylor Richard (2011), *Delayed aircraft carrier will lack jets for three years*, The Guardian, besökt 2011-11-24.

¹⁷ C4ISR står för Command, Control, Communications, Computers, Intelligence, Surveillance, and Reconnaissance.

¹⁸ Keller (2011).

USA

Sedan 2009 har Obama-administrationen genomfört tre omgångar med nedskärningar av försvarsutgifterna. Den första omgången nedskärningar genomfördes under 2009 och innebar att den dåvarande försvarsministern Robert Gates fick skrota tjugo större vapensystem samtidigt som flera vitala ersättningssystem försenades eller avvecklades. Kritiker hävdade att dessa besparingar skulle hota framtida planerade försvarsförmågor. En direkt konsekvens av dessa budgetnedskärningar blev att F-22 Raptor-programmet avbröts. F-22 Raptor anses av många vara det mest avancerade stridsflygplanet som byggts. Initialt planerade USA att införskaffa ca 650 plan av denna typ, men denna siffra stannade vid 187 plan på grund av nedskärningarna.¹⁹

Den andra omgången nedskärningar presenterades av Gates under 2010. Detta sparpaket var indelat i fyra delar som totalt skulle spara närmare 78 miljarder dollar över en fem års period. I korthet var intentionen att spara ca 54 miljarder dollar på övergripande minskningar av utgifter och genom effektiviseringsåtgärder inom Pentagon. Ytterligare 14 miljarder dollar skulle sparas genom korrigerande av de tidigare ekonomiska prognoserna (minskad inflation och lägre lönekostnader än förväntat). På förbands- och materielsidan planerades JSF-programmets anslag bantas med 4 miljarder dollar och personalreduceringar inom armén och marinkåren skulle spara ytterligare 6 miljarder dollar.²⁰

I augusti 2011 initierades den tredje omgången nedskärningar under Obama-administrationen. Mot bakgrund av den s.k. skuldkrisen antog kongressen Budget Control Act of 2011, en lag som lade omedelbara begränsningar på ”säkerhetsutgifter” inom de offentliga finanserna.²¹ Målet med Budget Control Act of 2011 är att skära ned försvarsanslagen med 489 miljarder dollar under en tio års period (2013-2023). För att nå dessa besparingskrav uppgav de amerikanska försvarsgrenscheferna i november 2011 till kongressen att samtliga försvarsgrenar²² stod inför personalreduceringar.²³

Totalt beräknas dessa tre omgångar med nedskärningar rendera ca 850 miljarder dollar i besparingar över tio år. Mycket pekar dock på att de mest omfattande nedskärningarna inom de amerikanska försvarsutgifterna kan ligga i den nära framtiden. Genom Budget Control Act of 2011 skapades en ”superkommitté” bestående av 12 ledamöter (fördelat lika mellan demokrater och republikaner

¹⁹ Donnelly Thomas, Schmitt J Gary (2011), *Defence spending, the super committee and the price of greatness*, American Enterprise Institute, besökt 2011-11-25.

²⁰ Donnelly et al. (2011).

²¹ Berörda myndigheter och departement var bl.a. Dept. of Defense, Dept. of State, Dept. of Homeland Security, Dept. of Veterans Affairs, Energy Dept.'s National Nuclear Security Administration, diverse biståndsprogram samt myndigheter inom underättelsesamfundet.

²² US Army, US Navy, US Marine Corps, och US Air Force.

²³ Donnelly et al. (2011).

samt från senaten och representanthuset). Förutsättningarna för ”superkommittén” var att de hade fram till den 23 november 2011 på sig att lyckas komma fram till ett lagstiftningspaket som skulle leda till minskade federala utgifter värda ca 1,2 biljoner dollar över tio år. Redan 21 november gick ledamöter i kommittén ut med uttalanden om att de hade misslyckats och att det inte fanns några utsikter om att lägga fram ett lagstiftningspaket innan tidsfristen löpte ut. Kommitténs misslyckande aktiverar, enligt riktlinjerna i Budget Control Act of 2011, automatiska nedskärningar som skär djupt i de nationella försvarsutgifterna. Särskilt hårt drabbad tros Department of Defense bli då dess budget vanligtvis står för ca 96 % av de nationella försvarsutgifterna.



Bild 2: Joint Strike Fighter, F-35B (Källa: Lockheed Martin)

Hur mycket som slutgiltigen kommer att skäras från försvarsutgifterna beror på flera olika faktorer och är därför svårt att bedöma. En tentativ bedömning är dock att det i bästa fall skulle innebära nedskärningar på ca 614 miljarder dollar över tio år, och i sämsta fall skulle kunna innebära nedskärningar på ca 1,1 biljoner dollar över samma tidsperiod.²⁴ Tillsammans med de tidigare beslutade

nedskärningarna ger dessa två scenarion en minskning av försvarsutgifter med ca 20 % respektive 28 %.²⁵ Trots att USA:s försvarsutgifter även efter dessa planerade nedskärningar skulle vara betydligt högre än de var runt 2000-2001 och att minskningarna är mindre än de minskningar som genomfördes efter Koreakriget, Vietnamkriget och kalla kriget, varnar den amerikanska försvarsministern Leon Panetta för att besparingarna kommer att få allvarliga konsekvenser för USA:s upphandling samt forskning, utveckling och utvärdering av ny försvarsmateriel. Enligt Panetta kan flera program riskera nedläggning

²⁴ Donnelly et al. (2011).

²⁵ Räknat på Natos siffror från 2010 gällande USA:s försvarsutgifter.

eller nedskärningar bl.a. JSF-programmet, LCS-programmet²⁶ samt det amerikanska bidraget till det europeiska missilförsvaret.²⁷

Försvarsmaterielkostnaders utveckling

En FOI-rapport²⁸ utgiven 2011 som har studerat kostnadsutvecklingen under efterkrigstiden för utveckling och produktion av försvarsmateriel, drar slutsatsen att det har skett en kraftig ökning av styckkostnaderna inom försvarsmateriel. Rapporten konstaterar att kostnaderna ökar främst i samband med generationsskiften och kostnadsutvecklingen för de studerade materielsystemen har i allmänhet överstigit den allmänna prisutvecklingen, mätt med konsumentprisindex, med 1 – 7 % per år.²⁹

FOI-rapporten uppger att studier från USA indikerar att kostnadsutvecklingen främst orsakas av kunddriva faktorer såsom krav på prestanda, förbättrade egenskaper och högre kvalitet och i mindre utsträckning på ekonomidrivna orsaker såsom inflation och prisutveckling på produktionsresurser. Andra orsaker till den höga kostnadsutvecklingen är att finna i:

- minskande volymer vilket innebär reducerade skalfördelar
- ökade fasta kostnader som dessutom tenderar att delas på färre enheter
- en annorlunda marknadssituation med få köpare/säljare och s.k. bilaterala monopol som ger en annan prisbildning än på mer konkurrensutsatta marknader
- protektionism där det egna landet i sina materielbeställningar gynnar den egna försvarsindustrin vilket leder till att ”normala frihandelsvinster” inte uppstår i tillverkningen av försvarsmateriel
- att den internationella arbetsfördelningen där produktionen förläggs till lågkostnadsländer, som äger rum vid produktion av många civila produkter, sällan inträffar i försvarsmaterielproduktionen.

Utdragna markinsatser, som Natos insats i Afghanistan, bidrar till omfattande slitage på materiel och utrustning. De brittiska förband som lämnade Irak 2008 upplevde en ökning av deras driftkostnader med 500 miljoner pund på grund av en stor del av deras materiel och utrustning var förbrukad och behövdes bytas ut.

²⁶ LCS står för Litoral Combat Ships och syftar till utvecklandet av en ny typ av små ytstridsfartyg avsedda för operationer i kustzoner.

²⁷ Donnelly et al. (2011).

²⁸ Nordlund P, Åkerström J, Öström B, Löfstedt H (2011), *Kostnadsutveckling för försvarsmateriel*, FOI Användarrapport FOI-R--3213--SE, Totalförsvarets forskningsinstitut.

²⁹ För mer information om resultatet från FOI:s studie i avseende kostnadsutveckling för försvarsmateriel se Nordlund et al. (2011).

Mycket tyder på att samma förutsättningar gäller för de förband som idag används i Afghanistan.³⁰

För Natos medlemmar kan de nationella nedskärningarna i försvarsutgifterna och de ökade försvarsmaterielkostnaderna vissa allvarliga konsekvenser. Med minskade försvarsutgifter och ökande försvarsmaterielkostnader uppstår uppenbara svårigheter att upprätthålla dagens omsättning av försvarsmateriel. Slutsatsen blir att även oförändrade försvarsutgifter måste, på grund av försvarsmaterielskostnadernas utveckling, mötas med en kombination av lägre kvalitetskrav, förlängda tidsintervall mellan varje systemgeneration och minskade materielvolym. Dessa konsekvenser leder i sin tur i normalfallet också till minskade försvarsorganisationer, något som redan är en realitet inom alliansen.³¹

³⁰ Flanagan J S, Cipoletti T.J, Scheffler A (2011), *A Diminishing Transatlantic Partnership?*, CSIS, s. 21.

³¹ Nordlund et al. (2011), s. 51.

3 Smart Defence

3.1 Vad är Smart Defence?

Behovet av ett nytt angreppssätt till försvarssamarbeten inom alliansen har inte uppstått enbart i och med den rådande finanskrisen. *Capabilities gap* och *spending gap* har varit ett växande problem under många år inom Nato, och ett område som hos vissa väckt en oro för alliansens framtida sammanhållning som en transatlantisk säkerhetsallians. Under parollen ”slösa aldrig bort en bra kris” kan finanskrisen fungera som en katalysator för en ökad förståelse för att både *capabilities gap* och *spending gap* inom Nato är något som inte bara bör, utan även måste tas itu med. På samma sätt kan Natos insats i Libyen (OUP) och de luckor i de europeiska förmågorna som blottades (framför allt när det gäller operationskritiska förmågor) verka som en katalysator för att öka intresset bland Natomedlemmarna för att förverkliga Smart Defence-konceptet. Dessa luckor innebar att USA var tvunget att bidra med bl.a. lufttankningsflygplan, flygplan/helikoptrar avsedda för *combat search-and-rescue*-operationer, precisionsstyrda vapen, samt olika ISR-förmågor.³² Vad som dock kan ses som ett ännu tydligare tecken på en växande *capabilities gap* som finns inom Nato, är de allierade som inte deltog för att de helt enkelt inte hade förmågan att inom en begränsad tid tillhandahålla förmågor (t.ex. flygplan för attack-, jakt- och spaningsuppdrag, lufttankningsflygplan, örlogsfartyg) till Libyeninsatsen.

Vid den årliga säkerhetskonferensen i München i februari 2011, höll Natos generalsekreterare Anders Fogh Rasmussen ett tal i vilken han påpekade att Natos försvarsutgifter hade minskat med ca 45 miljarder dollar under de föregående två åren och att de allierade idag står längre ifrån varandra än någonsin när det gäller omfattningen av dess försvarsinvesteringar.³³ Rasmussen beskrev den i vissa kretsar (främst inom Europa) förordade uppdelning inom Nato, där USA ska stå för den ”hårda säkerheten” och Europa för den ”mjuka säkerheten” (t.ex. träning och institutionsbyggande), som både naiv och farlig och helt fränkopplad från den verklighet där Nato finns och verkar. De nedskärningar inom försvarsutgifterna som flera av de allierade planerar, genomför eller har genomfört helt utan koordinering eller samverkan inom Nato är direkt kontraproduktiva när alliansen förväntas möta en mångfacetterad hotbild bestående av cyberhot, missilhot, terrorism och spridning av massförstörelsevapen. Nedskärningarna kan även begränsa Natos förmåga att på ett framgångsrikt sätt genomföra de kollektiva försvarsåtaganden enligt den ambitionsnivå som överenskommit (artikel 5-operationer) samt

³² ISR är en engelsk akronym för Intelligence, Surveillance och Reconnaissance.

³³ För att ta del av hela talet se Nato (c) (2011), *Building security in an age of austerity*, besökt 2011-12-05.

krishanteringsoperationer, båda kopplade till de kärnuppgifter som fastslogs i alliansens nya strategiska koncept från 2010. Rasmussen varnar för tre långtgående konsekvenser av denna, främst europeiska, negativa trend inom försvarssatsningar. Den *första* är ett splittrat Europa där endast ett fåtal större länder har förmågan att stå för säkerheten på kontinenten, vilket ger en ohållbar situation när det gäller Natos kollektiva försvar samt alliansens solidaritet och sammanhållning. Den *andra* konsekvensen är ett svagare Europa utan någon kapacitet för att backa upp dess ”mjuka maktmedel”. Detta ger en situation där Europas möjligheter att hantera och förhindra kriser kommer att minska. Den *trede* konsekvensen är ett Europa alltmer distanserat från USA. Om Europa inte kan bidra till den globala säkerheten kan USA tvingas finna nya, mer tillförlitliga försvarspartners som kan det.³⁴

Hur ska Nato, i dessa tider av finanspolitiska åtstramningsåtgärder, vända på denna mörka trend som Rasmussen, Gates, Panetta m.fl. målat upp? Rasmussens svar på detta är ett koncept som han kallar Smart Defence. Men vad är då Smart Defence? Enligt Rasmussen syftar konceptet till att säkerställa en ökad säkerhet för mindre pengar genom att arbeta tillsammans under mer flexibla former. I praktiken innebär detta att länder istället för att hänge sig till unilaterala, nationella lösningar inom förmågeutveckling, upphandling samt utbildning, bör söka multinationella samarbeten i olika former som kan resultera i mindre kostnader, bättre effektivitet och lägre risk för de medverkande länderna. Ansträngningarna för att uppnå syftet med Smart Defence sker främst genom tre huvudlinjer:

1) *Prioritering*

Med prioritering menas att alla länder gör egna prioriteringar och processer för försvarsplanering, men att man också därutöver har enats om att de kollektivt ska tackla nuvarande såväl som framväxande hot, samt att identifiera och åtgärda prioriterade brister, framförallt i samband med alliansens operationer.

2) *Samarbete*

Målet är att främja specifika projekt som implementeras genom multinationella samarbeten för att leverera förmågor som i sin tur ska bidra till att öka interoperabiliteten samt ett mer effektivt användande av resurser. Fokus inför Natos Chicago-möte i maj 2012, kommer att ligga på realistiska förslag som syftar till att möta existerande behov som angivits t.ex. genom förmågeinitiativet Lisbon Capabilities Package där Natos förmågebrister är uppdelade i nuvarande förmågebrister vid operationer samt strategiska förmågebrister.

³⁴ Nato (c) (2011).

3) Specialisering

Detta är den politiskt mest känsliga huvudlinjen inom Smart Defence. Specialisering kräver att länderna samtycker om en balans mellan självständighet och solidaritet. Detta ställer höga krav på Nato att tillhandahålla ett ramverk för koordinerad specialisering genom utvecklandet av de allierades olika styrkor inom förmågeområdena samt deras identifierade behov och ambitioner.³⁵

Under 2008 var 76 % av alla försvarsinvesteringar som gjordes av EU-medlemmar riktade mot nationella program helt utan multinationell samverkan. Inom området forskning och utveckling stiger den siffran till 82 %.³⁶ Smart Defence handlar inte bara om stora och dyra anskaffningsprojekt utan kan lika väl omfatta mindre projekt syftande till logistik, underhåll, träning eller harmonisering av gemensam taktik och procedurer inom Nato. Grundtanken är att samla allierade med lika behov i olika kluster där de kan förena sina resurser och tillsammans förvärva förmågor som bidrar till att höja Natos samlade förmågor.³⁷ Smart Defence erbjuder Natos medlemmar ett nytt sätt att se på förmågeutveckling där multinationellt samarbete och samordning, samt prioritering av vad som är bäst för Natos samlade förmågor är ledorden. Prioritering syftar i denna kontext till att investera i mångsidiga, mobila förmågor istället för statiska strukturer, samt att finna rätt balans mellan stöd till pågående operationer och att säkerställa att strategiska förmågor finns tillgängliga i framtiden.³⁸

Det huvudsakliga syftet med Smart Defence är att förbättra Natos samlade förmågor trots att länder skär ner på försvarsutgifterna. Genom att förbättra Natos samlade förmågor ökar alliansens kapacitet att möta dagens mångfacetterade hotbild. Det bidrar även till att minska *capabilities gap* inom Nato. Kopplat till problematiken runt *capabilities gap* är trovärdigheten i Natos grundläggande solidaritet. Om flera medlemmar inom alliansen har en begränsad förmåga att bidra till Natos kärnuppgifter (den viktigaste gällande Natos solidaritet torde vara kollektivt försvar enligt artikel 5), minskar trovärdigheten i Natos solidaritet. En sådan situation kan undergräva Natos hela *raison d'être*.

3.2 Natos arbete med Smart Defence

Arbetet inom Nato för att genomföra Smart Defence-konceptet utgörs av två dimensioner – en konceptuell- och en praktisk dimension. Den arbetsorganisation som har satts ihop inom Nato för att stödja det initiala arbetet med

³⁵ För att se exempel på hur ett sådant ramverk för koordinerad specialisering kan se ut, se s. 25-26 angående Mission Focus Groups.

³⁶ Giegerich Bastian (2010), Budget Crunch: Implications for European Defence, Survival, No 52:4.

³⁷ Rasmussen Fogh Anders (2011), Nato after Libya, Foreign Affairs, besökt 2011-12-06.

³⁸ Intervju 1, NATO International Staff, Bryssel, 2011-12-12.

Smart Defence-konceptet går under namnet Joint Civil-Military Team (JCMT) och aktiverar stora delar av alliansens militära och civila struktur.

Den konceptuella dimensionen av Smart Defence utgörs av de principer som konceptet ska verka genom. Något förenklat innebär detta att Smart Defence ”fylls med innehåll” dvs. att det inte bara blir ord på ett papper utan ett koncept som utgörs av planer och strategier för att uppnå det uttalade syftet. Detta arbete sker på bred front genom hela Natos organisation från Allied Command Transformation (ACT) till, i varierande grad, olika myndigheter inom Nato (NATO agencies) samt flera avdelningar inom Natos International Staff (IS). Det ska dock betonas att Natostrukturerna stödjer arbetet. Det konkreta ägandeskapet kommer i huvudsak att åvila de enskilda medlemsländerna (och kanske också vissa partnerländer) vilka deltar i samarbetsprojekt.³⁹

För att multinationella samarbeten, specialisering och prioriteringar inom Smart Defence ska bidra till att förbättra Natos samlade förmågor måste dessa åtgärder ske i symbios med NATO Defence Planning Process (NDPP). Så är det dock inte ännu även om bl.a. USA flaggat för nödvändigheten av detta. Syftet med NDPP (dvs. Natos försvarsplanering) är att tillhandahålla en ram inom vilken både Natos och de allierades nationella försvarsplaner kan harmoniseras för att på bästa sätt möta Natos s.k. *force requirements*. Dessa syftar till att underlätta identifiering, utveckling och leverans av förband som är interoperabla, förberedda, utrustade och utbildade för att genomföra hela spektrumet av uppdrag som Nato anser sig behöva förmågan att genomföra. NDPP består utav fem steg som utförs i en cykel om fyra år. De fem stegen är politiska riktlinjer, fastställandet av krav, upprättandet av mål, resultatgranskning, samt en kontinuerlig process för att underlätta implementering. NDPP är bara några år gammal men ses redan av flera allierade som för statisk och trög för att hantera Smart Defence. USA har föreslagit en översyn av NDPP för att integrera Smart Defence och möjliggöra att NDPP kan ge snabbare leveranser. Det rådande ekonomiska läget gör att situationen upplevs som tidskritisk.

Den s.k. Conference of National Armaments Directors (CNAD) är den Nato-kommitté som är ansvarig för att identifiera och uppmuntra samarbete mellan länder på försvarsmaterielområdet. CNAD utgörs av nationella representanter som ansvarar för sina respektive länders försvarsupphandling. Inom Smart Defence jobbar CNAD med att framställa verktyg (bl.a. en uppsättning ”best practices”) för att hantera multinationella samarbeten.⁴⁰

³⁹ Dessa är bl.a. Defence Policy and Planning Division (DPP), Defence Investment Division (DI), NATO Office of Recourses (NOR), Public Diplomacy Division (PDD), Operations Division (OPS) och Emerging Security Challenges Division (ESCD).

⁴⁰ Nato (d) (2010), *The NATO Defence Planning Process*, besökt 2011-12-16.

Det praktiska arbetet med Smart Defence utgörs av att utveckla och genomföra multinationella projekt som är samstämda med de konceptuella aspekterna av Smart Defence. ACT leder sedan våren 2011 den s.k. Multinational Approaches Task Force (MNA TF) i syfte att återuppliva och ge momentum till de multinationella samarbeten som främst fokuserar på de viktigaste prioriteringarna för alliansen.

I december 2011 hade MNA TF sammanställt en lista på över 170 förslag till samarbetsprojekt. Dessa ska utgöra Natos prioriterade områden och där medlemmar bäst investerar för att höja både sina nationella och Natos samlade förmågor.

En länk mellan Nato och medlemmarna i arbetet inom Smart Defence har varit de två, av Anders Fogh Rasmussen utsedda, särskilda sändebuden. Valet för denna uppgift föll på SACT⁴¹ General Stéphane Abrial samt Rasmussens egen ställföreträdande Claudio Bisogniero. Då Bisogniero i februari 2012 lämnade sin position vid Nato har hans efterträdare Alexander Vershbow även tagit över hans uppgift som Rasmussens särskilda sändebud. Deras uppgift inför Nato-toppmötet i Chicago den 20-21 maj 2012, är att uppmuntra medlemsländerna att harmonisera och integrera sina nationella försvarsplaner så att dessa kompletterar Natos dito, samt att diskutera med både medlemsländerna och företrädare för försvarsindustrin hur olika multinationella samarbeten inom Smart Defence kan utvecklas.

Som en del av de reformer inom Natos administrativa struktur som initierades genom alliansens nya strategiska koncept från 2010,⁴² ska antalet myndigheter inom Nato minskas från fjorton till tre. Natos tre nybildade myndigheter kommer vara uppdelade mellan ansvarsområdena upphandling (*procurement*), stöd (*support*), samt kommunikations- och informationssystem (*communications and information systems*). De tidigare fjorton myndigheterna var i många fall skapade som ett behändigt sätt att hantera olika upphandlingsprojekt (t.ex. Eurofighter Typhoon). Problemet var dock att dessa ofta överlappade varandra och inte gav en tillräckligt koordinerad tillsyn över Natos olika upphandlingsprogram.⁴³ Enligt Rasmussen kommer den nya myndigheten som ansvarar för upphandling att anamma ett "Smart Defence-fokus" i sitt stöd till både industrin och allierade.⁴⁴

⁴¹ SACT är chef för Allied Command Transformation (ACT) som har sitt högkvarter i Norfolk, USA.

⁴² Nato (e) (2010), *Strategic Concept For the Defence and Security of The Members of the North Atlantic Treaty Organisation - Active Engagement, Modern Defence*.

⁴³ Buckley Edgar (2010), *Viewpoint: How to make NATO leaner, meaner and cheaper*, besökt 2011-12-19.

⁴⁴ Nato (f) (2011), *NATO and industry: providing security together*, besökt 2011-12-19.

Natos arbete för att förverkliga Smart Defence-konceptet består av att möjliggöra för, och koordinering av, de olika bi- och multilaterala samarbetsprojekten. Det innefattar också en koordinering med motsvarande verksamhet i EU-organet European Defence Agency. Inom Nato ska man identifiera och prioritera förmågeområden (s.k.förmågekluster) som är av störst vikt för att förbättra Natos samlade förmågor, samt att underlätta för medlemmarna att hitta möjliga områden för samarbete. Avsikten är att Smart Defence inte ska belasta Natos gemensamma budget för specifik förmågeutveckling.

Natos ansvar är att se till att alla samarbeten, specialiseringar och prioriteringar mellan alliansmedlemmar sker i samförstånd med övriga allierade och i syfte att förbättra Natos samlade förmågor och inte enbart för att tillgodose nationella prioriteringar. Det största ansvaret åligger dock alliansmedlemmarna genom identifiering av lämpliga projekt, val av samarbetspartners, utnämning av huvudansvarigt land samt implementering av det överenskomna samarbetet. I slutändan handlar ändå de praktiska aspekterna av Smart Defence om att två eller flera länder ska ingå i bi- eller multilaterala samarbeten med varandra och inte bilaterala samarbeten mellan Nato och enskilda alliansmedlemmar. När något land har tagit på sig huvudansvaret för ett projekt är det i huvudsak de deltagande länderna som genomdriver projektet. Det landet som har tagit på sig huvudansvaret organiserar projektet.

3.3 Former för samarbete inom Smart Defence

Försvarssamarbeten kan genomföras i flera olika former. *Pooling, sharing*, rollfördelning och specialisering, gemensam materielutveckling samt gemensamma inköp är alla olika samarbetsformer inom förmågeutveckling som har genomförts tidigare i olika konstellationer och med varierande framgång. En kort historisk tillbakablick på dessa olika samarbetsformer (i eller utanför en Natokontext) kan ge en för framtiden värdefull insikt i vilka fallgropar som bör undvikas och vilka typer av samarbeten som har fallit väl ut. Nedan följer en beskrivning av vad som menas med dessa begrepp kopplade till försvarssamarbeten och hur dessa kan relatera till Smart Defence. Det är svårt att finna någon entydig definitionen av dessa begrepp. Nedan följer ett sätt av flera olika att beskriva begreppen.

Sharing

Sharing innebär att medverkande länder gör, för det avtalade samarbetsprojektet, aktuella nationella förmågor temporärt tillgängliga i en multinationell kontext. Samarbetsformen innebär oftast dock inte någon gemensam multinationell ledning. Alla nationella bidrag till samarbetet står fortsatt under nationell ledning. De medverkande länderna behåller således total beslutsautonomi

gällande hur deras bidrag till samarbetet skall användas. Ett exempel på denna samarbetsform är European Carrier Group Interoperability Initiative (ECGII) där nio europeiska länder under 2008 gick samman för att inleda ett samarbete rörande hangarfartygbaserade stridsflygförmågor.⁴⁵ Syftet med ECGII var att öka interoperabiliteten mellan de medverkande länderna inom detta område för att möjliggöra en snabb *ad hoc* sammansättning av dessa förmågor för att kunna ställas till EU:s eller Natos förfogande vid behov.⁴⁶

Jämfört med andra samarbetsformer kan fördelarna med ett *sharing*-arrangemang tyckas vara något blygsamma. En ökad grad av interoperabilitet är den kanske mest uppenbara operativa fördelen. Varje deltagande land måste dock stå för samma kostnader som vid ”egen användning” av de aktuella förmågorna och det finns dessutom inga direkta vinster att göra gällande personalkostnader då varje land måste bistå med en nationell ledning för sitt bidrag till projektet. Ur ett Smart Defence-perspektiv finns det begränsade rationalitetsvinster att göra inom denna form av samarbete.

Pooling

Pooling i denna kontext innebär att man sammanför nationella tillgångar till en multinationell struktur. Skillnaden mot *sharing* är just att de nationella tillgångarna underställs en multinationell struktur, dvs. det finns en multinationell ledning. Detta ger helt andra förutsättningar för både rationalitetsvinster och operativa fördelar jämfört med *sharing*-arrangemang. Ett intressant exempel på ett multinationellt samarbete som använder sig av ett *pooling*-arrangemang är Movement Coordination Centre Europe (MCCE) som består av tjugofem länder.⁴⁷ MCCE:s syfte är att koordinera tunga land-, sjö- och lufttransportförmågor samt lufttankningsförmågor. Samarbetet fungerar genom att länderna kontinuerligt förser MCCE med uppgifter om vilka förmågor de förfogar över, eller i andra änden av skalan, vilka behov de har gällande tunga transporter eller lufttankning. MCCE hittar då lämpliga lösningar genom att matcha ihop länder vars förmågor och behov överensstämmer. Den planering och koordinering MCCE gör leder till ett mer effektivt användande av existerande förmågor samtidigt som personal- och logistikkostnaderna för de medverkande länderna minskar. Samarbetet ger därmed betydande rationalitetsvinster och operativa fördelar. Ur denna synvinkel borde *pooling*-arrangemang vara mycket

⁴⁵ Dessa nio länder är Belgien, Frankrike, Tyskland, Grekland, Italien, Nederländerna, Portugal, Spanien och Storbritannien.

⁴⁶ Giegerich Bastian (2010).

⁴⁷ De deltagande länderna i MCCE är Belgien, Danmark, Estland, Finland, Frankrike, Italien, Kanada, Lettland, Luxemburg, Nederländerna, Norge, Polen, Rumänien, Slovenien, Spanien, Storbritannien, Sverige, Turkiet, Tyskland, Ungern och USA.

relevant för framtida försvarssamarbeten inom Nato i linje med Smart Defence-konceptet.⁴⁸

Rollfördelning och specialisering

Rollfördelning och specialisering handlar enligt SACT General Abrial, om att identifiera specifika styrkor (stort kunnande inom vissa förmågor) olika länder har och utveckla dessa så att de kan vara användbara för hela alliansen.⁴⁹ Detta innebär att länder avsäger sig vissa förmågor (dvs. behöver inte sträva efter att själva bygga upp dem) genom att förlita sig på att vissa andra allierade bistår med de aktuella förmågorna när behovet uppstår. På detta sätt behöver inte alla länder utveckla hela spektrumet av förmågor som behövs för Natos kärnuppgifter. Om detta genomförs på ett genomtänkt och samordnat sätt kan rollfördelning och specialisering minska duplicering och onödigt överskott gällande vissa förmågor.

Rollfördelning och specialisering kan vara särskilt intressant för mindre länder inom alliansen eftersom det tillåter dem att bidra till att öka Natos samlade förmågor samtidigt som det ger dem möjligheten att spara kostnader inom andra områden där allierade bidrar med specialiserade förmågor. Ett annat alternativ är att utvidga specialiseringen till flera länder som samarbetar inom en specifik förmåga. Rollfördelning och specialisering har inte varit den historiskt vanligaste samarbetsformen då det innebär att länder avsäger sig vissa förmågor vilket ofrånkomligen leder till ömsesidigt beroende. Det finns dock ett flertal nutida exempel på just denna samarbetsform. Ett av dem är den tjeckiska specialiseringen inom CBRN-försvar vilket har lett till att de leder en multinationell CBRN-bataljon.⁵⁰ Ett annat är Natos *air-policing*-arrangemang med de baltiska staterna som innebär att övriga Natomedlemmar kontinuerligt ansvarar för den baltiska luftincidentberedskapen i fyramånadersrotationer. Detta innebär att de baltiska staterna inte behöver investera i utvecklandet eller anskaffningen av dyra stridsflygsförmågor, något som ger dem ekonomiskt utrymme att utveckla sina landstyrkor avseende t.ex. expeditionära förmågor.⁵¹

Ett för framtiden intressant koncept inom rollfördelning och specialisering är Mission Focus Group (MFG). Konceptet är en respons på den växande *capabilities gap* och de nedskärningar som görs i de allierades nationella försvarsutgifter utan någon form av samordning eller förståelse för vilka implikationer dessa åtgärder har på Natos samlade försvarsförmågor. Tanken bakom MFG är att kluster av länder ska specialisera sig på olika typer av

⁴⁸ Giegerich Bastian (2010).

⁴⁹ Garamone Jim (b) (2011), *NATO Command Pushes Alliance into New Fields, Capabilities*, besökt 2011-12-07.

⁵⁰ Tjeckiens specialisering inom CBRN är ett arv från den rollfördelning Sovjetunionen hade skapat inom Warszawapakten.

⁵¹ Intervju, estniska Nato-delegationen, 2011-12-12.

insatser⁵² (t.ex. anti-pirat insatser, anti-terror insatser, krishanteringsinsatser, olika insatser kopplade till artikel 5) och de för insatstypen specifika förmågorna. Vilka länder dessa olika kluster skulle bestå av bestäms utifrån nuvarande förmågor och olika nationella säkerhetsintressen.

Varje Nato-medlem skulle vara delaktig i flera MFG, beroende på förmåga och kapacitet. Rent praktiskt skulle varje MFG kunna fokusera på en insatstyp och varje deltagande nation förbinda sig till att upprätthålla för insatstypen specifika förmågor och expertis. Deltagande länder inom varje kluster skulle kunna koordinera sig sinsemellan och med Nato för att säkerställa att förmågekraven är tillgodosedda, särskilt vid förändringar inom de nationella försvarsutgifterna. MFG-konceptet förutsätter att de deltagande länderna inom varje MFG samarbetar vid planering, utbildning, och övningar för att öka dess operativa kapacitet. Deltagande i en viss MFG skulle kunna indikera att de specifika förmågor som är förknippade med genomförandet av den aktuella insatstypen är skyddade vid eventuella nationella nedskärningar. På så sätt skulle Natos försvarsplanering kunna underlättas genom att det vid varje givet tillfälle finns kapacitet att genomföra varje typ av insats som kan bli aktuellt för Nato att genomföra.⁵³

En tentativ slutsats är att rollfördelning och specialisering ger möjlighet till stora fördelar men till relativt höga risker. Därtill kräver det samtidigt ett stort mått av tillit och solidaritet mellan de inblandade parterna, något som gör att denna samarbetsform också kräver ett stort mått av politisk vilja för att bli aktuell.⁵⁴

Gemensam materielutveckling

Historiskt sett är multinationella samarbeten runt materielutveckling en av de vanligaste formerna för försvarssamarbeten. Betyder detta då att denna form av samarbete är den mest problemfria? Så är nog inte riktigt fallet. Faktum är att gemensamma materielutvecklingsprojekt ofta har kommit att förknippas med förseningar, skenande kostnader och slutprodukter som inte lever upp till de initiala kraven. Detta är dock inte något som enbart gäller för just multinationella materielutvecklingsprojekt då flera stora materielutvecklingsprojekt som genomförts på nationell basis har upplevt liknande svårigheter.

Det finns flera exempel på multinationella materielutvecklingsprojekt t.ex. transportflygplanet A400M, NH90-helikoptern, Eurofighter Typhoon,

⁵² Nato har identifierat femton olika insatstyper, varav tio av dessa används för att bestämma alliansens förmågekrav.

⁵³ Barry L Charles (2011), *The Mission Focus Group (MFG) Concept: How it Works with NATO Smart Defense*, CTSS-INSS National Defense University.

⁵⁴ Garamone Jim (b) (2011).



Bild 3: En svensk NH90-helikopter (benämnd HKP 14 i Sverige). (Källa: Försvarsmakten)

Horizon-fregatten och Joint Strike Fighter.⁵⁵ Många av dessa har upplevt de tidigare angivna problem som multinationella materielutvecklingsprojekt ofta förknippas med. A400M-projektet är i nuläget försenat med minst fyra år vilket ger en leveransstart tidigast under 2013. Prislappen för projektet bedöms ha ökat från 20 miljarder euro för 180 flygplan till över 31 miljarder euro.⁵⁶ NH90-projektet har upplevt liknande problem som det föregående. Det svenska köpet av arton NH90 påbörjades 2001. Dessa helikoptrar, med benämningen HKP 14 inom Försvarsmakten, beräknas vara slutlevererade 2014/15 och helikoptersystemet beräknas vara fullt operativt 2020. Det ger en period på nästan tjugo år från upphandling till full operativ förmåga.

Det finns flera orsaker bakom dessa projekts förseningar och skenande prislappar. I fallet med A400M-projektet blev tyska regeringens svårigheter att få ett parlamentariskt godkännande av finansieringen en bromskloss. Men den största orsaken till förseningar och skenande prislappar tycks vara bristen på harmonisering gällande kravspecifikationer och tidtabell. Istället för synkroniserade krav ställer länder olika krav på produkten, Tyskland ville t.ex. ha programvara som möjliggör låghöjdsflygning och Storbritannien ville ha förstärkta golv och lastramper till sina A400M. I NH90-projektet ville Sverige

⁵⁵ Flera av dessa multinationella samarbeten är helt europeiska projekt. För mer om europeiska försvarssamarbeten se Sundberg Anna, Åhman Teresa (2012), *På tu man hand - En studie om bilaterala och regionala försvarssamarbeten i Europa med fokus på det fransk-brittiska samarbetet*, FOI rapport FOI-R--3407--SE, Totalförsvarets forskningsinstitut.

⁵⁶ Giegerich Bastian (2010).

som enda land ha förhöjd kabinhöjd. Trots att NH90 nu kommer i en version med just förhöjd kabinhöjd är det inget annat land som har köpt den versionen.⁵⁷

För att multinationella materielutvecklingsprojekt inom Smart Defence ska vara fruktbara för alla inblandade parter så måste det ske en initial harmonisering av kravspecifikationerna, en centraliserad ansats till certifiering, samt ett gemensamt fokus på vilka uppgifter som den framtagna produkten ska klara av att utföra istället för att definiera på vilket sätt uppgifterna ska utföras. European Defence Agency (EDA) uppskattar att en gemensam certifieringsprocess inom NH90-projektet hade sparat uppemot 4 miljarder euro för de deltagande länderna.⁵⁸ Allt för sällan har multinationella samarbeten runt materielutveckling innefattat en gemensam ansats för att reducera underhålls- och uppgraderingskostnader.

För att framtida multinationella samarbeten runt materielutveckling verkligen ska genomföras i en anda av Smart Defence krävs att samarbetet mellan de deltagande länderna utvidgas från bara materielutveckling och inköp till att omfatta även en gemensam ansats för underhåll och uppgradering under hela materielsystemets livscykel.⁵⁹

Gemensam anskaffning och drift

I jämförelse med gemensamma materielutvecklingsprojekt har ofta projekt som syftar till gemensam anskaffning och drift till synes fungerat mer friktionsfritt. Gemensam anskaffning och drift innebär att ett antal länder anskaffar och brukar förmågor gemensamt. Det kanske mest kända exemplet är det Nato-gemensamma Airborne Warning And Control System (AWACS) som utgörs av en flotta av Boeing E-3 Sentry. Samma koncept har applicerats på strategiska lufttransporter inom samarbetet Strategic Airlift Capability (SAC). Samarbetet består av tio Natomedlemmar samt Sverige och Finland och syftar till att öka ländernas förmåga till strategiska lufttransporter genom gemensamt inköp och drift av tre Boeing C-17 Globemaster III.⁶⁰ Deltagandet i SAC ökar väsentligt Sveriges möjligheter till tunga lufttransporter. C-130 Hercules som har varit Försvarsmaktens primära transportflygplan i över 45 år, har en lastförmåga på ca 20 000kg som kan jämföras med C-17 Globemaster III som har en lastförmåga på ca 78 000kg. C-17 Globemasters III stora styrka ligger dock i möjligheten att transportera betydligt mer skrymmande last än C-130 Hercules. Förmågorna inom dessa samarbeten brukas och underhålls av multinationella personalstyrkor.

Då de medverkande länderna avsäger sig viss nationell autonomi avseende användandet av förmågorna, vilket kan vara politiskt känsligt i vissa länder, har

⁵⁷ Giegerich Bastian (2010).

⁵⁸ Giegerich Bastian (2010).

⁵⁹ Garamone Jim (b) (2011).

⁶⁰ De tio Natomedlemmarna i SAC är Bulgarien, Estland, Litauen, Nederländerna, Norge, Polen, Rumänien, Slovenien, Ungern och USA.

samarbeten av denna typ förbehålls för extremt dyra och viktiga förmågor. Verksamheten inom SAC styrs av nationella behov och de medverkande länderna betalar i princip för flygtid vilket reglerar den nationella tillgången till förmågan.

Den planerade Allied Ground Surveillance (AGS) är likt AWACS tänkt att bli en Nato-gemensam förmåga. AGS syftar till att förbättra alliansens förmåga att övervaka stora landområden och ska kunna upptäcka fordon (bandgående fordon, lastbilar mm) och helikoptrar som färdas på eller nära marken. AGS utgörs av en luftkomponent och en landkomponent. Luftkomponenten består av amerikanska RQ-4B Global Hawk som är en UAV⁶¹ avsedd för övervakning som flyger på hög höjd och har en lång uthållighet samt är utrustad med mycket avancerad radarteknologi och sensorer. Landkomponenten utgörs av olika rörliga och flyttbara markstationer och ett brett utbud av sammankopplade system för ledning, underrättelse, övervakning och spaning.⁶²

3.4 Hur är Smart Defence tänkt att förbättra Natos samlade förmågor?

Sedan 1999 har det inom Nato lanserats flera projekt som syftar till att åtgärda alliansens förmågebrister. Dessa brister har alla återspeglat aktuella operativa krav samt en bedömning av framtida strategiska behov. Dessa förmågeprojekt ska inte ses som avslutade eller inaktuella. Många av de förmågeområden som listas som prioriterade för alliansen inom dessa är aktuella än idag. Smart Defence-konceptet ska således inte ses som konkurrerande till de tidigare förmågeinitiativen som tagits fram inom Nato, utan snarare som en ny approach för att underlätta leveransen av de prioriterade förmågorna enligt de tidigare förmågeinitiativen. Smart Defence syftar till att underlätta för de allierade att tillsammans få tillgång till viktiga förmågor som de ensamma inte hade kunnat tillgå.⁶³

Vid identifiering av förmågebehov uppstår två behovskategorier, kortsiktiga samt långsiktiga behov. Detta är en viktig kategorisering då dessa olika behovskategorier kräver olika insatser för att bemötas. Kortsiktiga förmågebehov uppstår oftast vid insatser och rör för insatsen kritiska förmågor. Dessa behov lyfts upp från insatsledningen till Natos Military Committee och relevanta budgetkommittéer där de behandlas för att sedan lyftas upp till North Atlantic Council (NAC) för beslut. För att bemöta mer långsiktiga, strategiska förmågebehov krävs ett mer systematiskt tillvägagångssätt som har ett medellångt till långt perspektiv. Detta sker främst genom de olika organ inom

⁶¹ UAV är en engelsk akronym för Unmanned Aerial Vehicle.

⁶² Garamone Jim (b) (2011).

⁶³ Intervju 1.

Nato som ansvarar för försvarsplanering (bl.a. DPP) och förmågeutveckling (bl.a. CNAD, ACT).⁶⁴

Nedan följer en beskrivning av de viktigaste förmågeinitiativen inom Nato sedan 1999.

Defence Capabilities Initiative

I samband med antagandet av Natos sjätte strategiska koncept vid toppmötet i Washington i april 1999, antog även alliansens stats- och regeringschefer den s.k. Defence Capabilities Initiative (DCI). Både det nya strategiska konceptet och DCI återspeglade erfarenheterna från Jugoslavienkrigen.⁶⁵ Initiativet skulle ta sig an fem omfattande behov av ökad förmåga hos Natos styrkor för att möta utmaningarna som väntade i det nya århundradet. Dessa fem behov var:⁶⁶

- Insatsförmåga och rörlighet (få styrkor dit de behövs snabbt).
- Uthållighet och logistik (stöd till styrkor vid insatser).
- Effektiva insatser (förbättra styrkornas tekniska överlägsenhet).
- Överlevnadsförmåga (skydd av styrkor vid insatser).
- Interoperabel kommunikation (öka förbandens lägesuppfattning och kontroll vid insatser).

DCI har bidragit till att Natos förmågor har förbättrats inom flera viktiga områden. Dock har dessa förbättringar varit ojämnt fördelade över alliansen då DCI inte krävde att medlemsländerna individuellt skulle rapportera om framsteg gjorda inom de listade områdena.⁶⁷

Prague Capabilities Commitment

Prague Capabilities Commitment (PCC) från 2002 var ett försök att, i ljuset av 11 september-attackerna mot USA, skapa ett nytt fokus för alliansens ansträngningar att öka de samlade förmågorna inom Nato. PCC bestod utav åtta förmågeområden. Dessa förmågeområden var mer avgränsade och precisa än de fem förmågebehoven som DCI utgjordes av. Den stora skillnaden från DCI var dock att PCC baserades på specifika politiska åtaganden från enskilda medlemsländer. För att övervaka och rapportera angående implementeringen av de utfästa åtaganden från de allierade skapade Nato en kontrollfunktion som var aktiv till mitten av 2007. Tanken var att PCC skulle vara ekonomiskt realistiskt

⁶⁴ Nato (g) (2011), *Improving NATO's capabilities*, besökt 2011-12-20.

⁶⁵ Lindvall Fredrik (Granholt, Lindström red.) (2010), *Strategisk utblick 2010: Säkerhetspolitisk natorientering?*, FOI Användarrapport FOI-R--2975--SE, Totalförsvarets forskningsinstitut.

⁶⁶ Lagerström Carl (2011), *Analys av riktlinjerna gällande krishantering i Natos nya strategiska koncept*, FOI-R--3229--SE, Totalförsvarets forskningsinstitut, s. 25.

⁶⁷ Nato (g) (2011).

och underlätta för multinationella samarbeten mellan de allierade. PCC innehåller åtta förmågeområden:⁶⁸

- CBRN-försvar.
- Underrättelse, övervakning och målidentifiering.
- Luftburen markövervakning.
- Insatsbara lednings- och kommunikationsförmågor.
- Stridseffektivitet, vilket innefattar precisionstyrda vapen samt förmåga att nedkämpa fientligt luftförsvar.
- Strategiska luft- och sjötransporter.
- Lufttankning.
- Insatsbara stöd- och underhållsförband.

PCC var del av en tredelad ansats för att öka Natos försvarsförmågor. De andra två delarna av denna ansats var skapandet av NATO Response Force (NRF) samt rationalisering (bantning) av Natos militära struktur.

Lisbon Capabilities Package

Om DCI och PCC var präglade av Jugoslavienkrigen respektive 11 september-attackerna mot USA, påverkades det s.k. Lisbon Capabilities Package (LCP) starkt av Natos erfarenheter från det då nästan tio år långa Nato-insatsen i Afghanistan och det pågående ”kriget mot terrorism”. LCP lades fram och godkändes i samband med antagandet av Natos senaste strategiska koncept i Lissabon, november 2010. Den övergripande intentionen är att LCP ska hjälpa Nato att

- möta kraven vid pågående insatser, bl.a. genom att utveckla förmåga att möta hotet från Improvised Explosive Devices (IED), samt ett ökat användande av kollektiva logistiska lösningar för medicinskt stöd och andra operativa behov
- möta dagens och framtidens utmaningar bl.a. genom att utvidga dagens missilförsvarsprogram samt att utveckla alliansens försvar mot cyberattacker
- förvärva viktiga operativa förmågor, t.ex. informationssystem som möjliggör effektivare beslutsfattande, ledning och kontroll, samt förbättrade förutsättningar för smidigt utbyte av underrättelsematerial.⁶⁹

⁶⁸ Nato (g) (2011).

⁶⁹ Lagerström (2011).

LCP består av elva prioriterade förmågor med både kortsiktiga och långsiktiga perspektiv. Dessa elva förmågor är framtagna i syfte att förbättra Natos samlade förmågor. Fyra av dessa förmågor faller in under det kortare tidsperspektivet och är kopplade till aktuella förmågebrister vid pågående insatser (främst Afghanistan). De övriga fem förmågebrister som listas i LCP är av mer långsiktig, strategisk art.⁷⁰

Prioriterade förmågebrister vid pågående insatser

1) *Afghan Mission Network*

Bristen på ett gemensamt och säkert nätverk för att dela information mellan International Security Assistance Force (ISAF) 48 deltagande länder begränsar möjligheterna för befälhavarna på plats i Afghanistan att ta snabba och effektiva beslut. Detta i sin tur blir ett hinder för ISAF för att genomföra sitt uppdrag på bästa möjliga sätt. Utvecklandet av en säker och ISAF-gemensam C4ISR-förmåga som kallas Afghan Mission Network ses som ett måste för att förbättra ledningsförmågan inom ISAF. Överföringen av nationella nätverk till Afghan Mission Network har påbörjats och denna gemensamma och säkra C4ISR-förmåga inom ISAF har nått en initial operativ kapacitet. Förmågan måste dock utvecklas vidare för att uppnå fullt operativ nivå.⁷¹

2) *Motverka IED*

I Afghanistan utgör improviserade sprängladdningar (IED) den största enskilda dödsorsaken inom ISAF. Under 2011 stod IED-attacker för strax över 50 % av dödsfallen. IED:er utgör även en stor fara för civila. 2010 rapporterades det att civila dödsoffer i samband med IED explosioner i södra Afghanistan har ökat med 132 % jämfört med 2009. De siffrorna kan antas vara i underkant då mörkertalet bedöms vara högt när det gäller civila dödsoffer.⁷² Det svåra IED-problemet i Afghanistan har lett till att Nato har lanserat en åtgärdsplan, Counter-IED Action Plan, för att motverka hotet från IED:er. Arbetet med denna åtgärdsplan leds av ATC och utgörs av samarbeten inom och utanför Nato, bestående av både kortsiktiga åtgärder för att stödja ISAF, samt mer långsiktiga åtgärder som siktar på förmågeutveckling för framtida eventualiteter. Dessa åtgärder innefattar bl.a. sammanställning och delning av underrättelser, förbättrad träning samt utvecklandet av nya tekniska förmågor. Syftet med dessa åtgärder är att skydda Natos trupper

⁷⁰ Nato (g) (2011).

⁷¹ Nato (h), *The Afghan Mission Network*, besökt 2011-12-22.

⁷² Brook Vanden Tom (2010), *IEDs kill more civilian Afghans in 2010*, USA Today, besökt 2011-12-22.

från IED:er samt att angripa de nätverk av insurgenter som står bakom användandet av dessa sprängladdningar.

3) *Förbättra förmågan för luft- och sjötransporter*

Att ha tillräckliga luft- och sjötransportförmågor kan vara en avgörande faktor för möjligheten att genomföra större operationer. Om detta brister försvåras möjligheten avsevärt att snabbt kunna förflytta trupper och materiel dit de behövs. Inom Nato händer det just nu flera olika saker rörande denna förmåga, både på nationell nivå och genom multinationella samarbeten. Flera av de europeiska Natomedlemmarna har köpt och väntar på leverans av sina A400M transportflygplan. Tio allierade samt Sverige och Finland har ingått i samarbetet SAC där de medverkande länderna gemensamt har införskaffat och brukar tre Boeing C-17 Globemaster III.⁷³

4) *Kollektiva logistikkontrakt*

Det finns ett behov av att upprätta procedurer för att snabbt kunna upprätta och administrera kontrakt mellan olika länder som deltar vid Natos insatser. Kontrakten avser att reglera användandet av varandras logistikförmågor, inklusive medicinskt stöd vid insatser. I dagsläget förhandlas dessa kontrakt fram efter att insatsen har påbörjats, vilket är tidsödande och kan verka som en bromskloss för större insatser. Dessa kontrakt avser att reglera ansvarsfrågor samt ekonomisk ersättning.⁷⁴

Strategiska förmågebehov

5) *Missilförsvar*

Nato arbetar med att uppnå en geografiskt omfattande missilförsvarsförmåga, den s.k. Active Layered Theatre Ballistic Missile Defence (ALTBMD), i två olika ansatser. Den första ansatsen innebär en förmåga att skydda egna trupper i insatsområdet mot ballistiska missiler med räckvidd på ca 3000km. I nuläget finns det inom Nato en interimistisk missilförsvarsförmåga som kan användas i insatsområden. Denna interimsförmåga kan skydda de egna trupperna i insatsområden mot ballistiska missiler med kort räckvidd (upp till 1000km) och mot vissa med medellång räckvidd (upp till 3000km). Vid Nato-toppmötet i Lissabon i november 2010 beslutade alliansens stats- och regeringschefer att ALTBMDD skulle utvidgas för att även inkludera Natos europeiska territorier och befolkningar. Denna planerade missilförsvarsförmåga är tänkt att utgöras av det amerikanska bidraget Phased Adaptive Approach (PAA). PAA består utav flera olika

⁷³ Nato (g) (2011).

⁷⁴ Nato (g) (2011).

strategiskt placerade komponenter (fartyg, markstationer, framskjuten radar) men grunden utgörs av vapensystemet Aegis och dess interceptorer i familjen Standard Missile-3. En viktig utgångspunkt för PAA är att bygga in flexibilitet i systemet så att missilförsvaret kan anpassas stegvis i linje med hur hotet utvecklas. Enligt de nu liggande planerna ska steg ett av missilförsvaret under 2011 omfatta Turkiet och östra Balkan och skydda mot ballistiska robotar från Iran. Steg två kommer uppskattningsvis från 2015 att omfatta stora delar av Östeuropa och delar av Centraleuropa. Steg tre kommer från 2018 att omfatta hela Europa och från ca 2020 kommer missilförsvaret även att kunna skydda mot interkontinentala missiler.⁷⁵

6) *Cyberförsvaret*

Cyberattackerna mot Estland under 2007 och mot Georgien 2008 visar att cyberhot är en reell fara. Natos ansträngningar inom cyberförsvaret syftar främst till att försvara sina egna kommunikations- och informationssystem. Alliansen eftersträvar dock förmågan att, på förfrågan av en medlem, kunna bistå vid allvarliga attacker på nationella system också. Natos strategiska koncept från 2010 stärkte alliansens policy angående cyberförsvaret. Förmågan NATO Computer Incident Response Capability (NCIRC) som redan har en initial operativ förmåga, kommer att skydda Natos nätverk mot cyberattacker och vid förfrågan även de allierades nationella nätverk.⁷⁶

7) *Stabilisering och rekonstruktion*

Natos nya strategiska koncept från 2010 fastslår att kriser och konflikter bortom Natos territoriella gränser kan utgöra ett direkt hot mot alliansens territorier och befolkningar. Nato måste därför besitta förmågan att förhindra och hantera kriser, stabilisera post-konflikt situationer samt stödja rekonstruktionsinsatser. I moderna konflikter är konventionella militära medel ofta inte tillräckliga för att skapa en stabil fred. Även om det primära ansvaret för dessa aktiviteter normalt åligger andra organisationer har det uppfattade behovet lett till att Nato har skapat politiska riktlinjer för att förbättra sina insatser inom stabilisering och rekonstruktion.⁷⁷

⁷⁵ Lennartsson Anders, Lindvall Fredrik (2011), *USA:s bidrag till Natos missilförsvaret – En analys av Phased Adaptive Approach*, FOI Användarrapport FOI-R--3226--SE, Totalförsvarets forskningsinstitut.

⁷⁶ Nato (g) (2011).

⁷⁷ Nato (e) (2010).

8) *Långsiktiga operationskritiska förmågor*

Informationsöverlägsenhet vid insatser är en operationskritisk förmåga som möjliggör för befälhavare på varje nivå att fatta bra beslut vilket skapar förutsättningar till större framgång snabbare och med lägre risk. För att säkerställa alliansens informationsöverlägsenhet arbetar Nato med att utveckla en rad olika nätverksbaserade informationssystem som ska vara till stöd för alliansens två strategiska kommandon, Allied Command Operations (ACO) och Allied Command Transformation (ACT).⁷⁸

9) *Flygstridsledning*

Nato utvecklar ett fullt kompatibelt och integrerat flygstridsledningssystem (Air Command and Control System) som ska möjliggöra för flygstridsledning i realtid samt insatsplanering. Flygstridsledningssystemet ska även kunna spela en roll inom Natos missilförsvar.⁷⁹

10) *Gemensam under rättelse, övervakning och spaning*

Nato behöver en gemensam ansats inom förmågeområdena under rättelse, övervakning och spaning (s.k. Joint Intelligence, Surveillance and Reconnaissance, JISR.) Denna JISR-förmåga ska förse Nato med koordinerad insamling, bearbetning och delning inom alliansen av ISR-material som insamlats av det framtida AGS-systemet (se nedan), AWACS och nationella ISR-förmågor. Trots att Nato i nuläget förser ISAF med operationskritiska ISR-förmågor kvarstår behovet att utveckla en bestående JISR-förmåga.⁸⁰

11) *Alliance Ground Surveillance (AGS)*

AGS ses som en av de viktigaste framtida förmågorna inom Nato. AGS är ett markövervakningssystem som syftar till att förse Nato med förmågan att övervaka omfattande landtytor, med hög uthållighet och oberoende väderförhållandena. AGS-systemet utgörs av en luftkomponent bestående av fem RQ-4 Global Hawk, en markkomponent bestående av mobila markstationer för bl.a. datalänkanslutning och databehandling, samt en stödkomponent. Denna tänkta förmåga är en viktig operationskritisk förmåga för hela spektrumet av Natos nuvarande och framtida insatser. AGS är en av de viktigaste och omfattande förmågeprojekten inom alliansen.⁸¹

⁷⁸ Nato (g) (2011).

⁷⁹ Nato (g) (2011).

⁸⁰ Nato (g) (2011).

⁸¹ Nato (g) (2011).

Förutom dessa elva förmågor som listas i LCP genomförs det, eller har genomförts flera andra initiativ gällande förmågeutveckling. Dessa initiativ har bl.a. syftat till att driva igenom transformeringen och öka användbarheten hos Natos styrkor, öka Natos informationsöverlägsenhet och att introducera en civil krisplaneringsförmåga.

3.5 Partnerländernas roll inom Smart Defence

Natos partnerländer har initialt givits en begränsad roll i utvecklandet och förverkligandet av Smart Defence-konceptet. Natos försvarsministrar beslutade under 2011 att partnerländerna ska tillåtas medverka i viss utsträckning inom Smart Defence men detta kommer inte att ske utan vissa förbehåll och krav från Natoländernas sida.⁸² Eftersom de specifika multinationella projekten leds av ett specifikt land kommer detta land att formellt kunna inbjuda partnerländer som visat intresse att delta i detta projekt. Detta kommer givetvis att ske först efter att alla allierade i projektet är överens om mervärdet av partnerdeltagandet. Sverige ses i detta sammanhang som en självklar kandidat bland partnerländerna för deltagande i olika projekt. ACT:s arbetsgrupp, MNA TF, har i den första projektförslagslistan som blev klar i maj 2011 och listade fyrtiosex förslag till multinationella projekt, identifierat Sverige som deltagare i ett antal av dessa projekt (färre än tio). Enskilda partnerländer kan förväntas få ett ökat inflytande och insyn i arbetet med att genomföra Smart Defence-konceptet när dessa är officiellt utpekade som deltagare inom vissa projekt.⁸³

Det finns flera olika anledningar till den försiktiga hållningen för att öppna upp Smart Defence helt och hållet för partnerländer. Ur ett rent ekonomiskt perspektiv är det högst rationellt och i linje med själva grundidén att bjuda in partnerländerna i de olika föreslagna samarbetsprojekten. Motståndet till partnerländernas medverkan rör dock inte främst ekonomi. Till stor del handlar det om hur mycket man ska ”släppa in” partners i samarbeten som kan kopplas till Natos mest grundläggande aspekt, det kollektiva försvaret under artikel 5. Nato kan helt enkelt inte vara i en situation där det är delvis beroende av ett eller flera partnerländer för en specifik förmåga då partnerländer inte omfattas av de försvarsgarantier som medlemsländerna har förbundit sig till. Vissa medlemsländer drar helt enkelt gränsen för Natos, i många fall nära, samarbete med partnerländer vid aktiviteter som rör artikel 5. Ett exempel på detta motstånd kan man hitta i anslutning till det baltiska *air-policing*-samarbetet där det i vissa kretsar har (på inofficiell nivå) diskuterats ett svenskt och eventuellt finskt deltagande. Detta skulle i rent geografiska och resursmässiga hänseenden vara logiskt men detta har avvisats som otänkbart av de baltiska staterna så länge Sverige och Finland inte är fullvärdiga medlemmar i Nato. En tentativ slutsats

⁸² Intervju 1.

⁸³ Intervju 2, NATO International Staff, Bryssel, 2011-12-12.

man kan dra är att de ”mindre” länderna inom Nato, eller de som av geostrategiska skäl är mer beroende av alliansens säkerhetsgarantier är de som är mest motvilliga till att släppa in partnerländer i Smart Defence-samarbeten som kan kopplas till artikel 5. I detta avseende kan de större länderna tänkas ställa sig mer positiva till utvalda partnerländers deltagande.⁸⁴

Ett annat problem som kan försvåra för partnerländer är den bilaterala konflikten mellan Israel, som deltar i Natos partnerskapsprogram Mediterranean Dialogue⁸⁵, och medlemslandet Turkiet. Det finns indikationer på att Turkiet inte under några omständigheter vill att Israel ska delta i samarbeten inom Smart Defence vilket eventuellt kan försvåra andra partnerländer, t.ex. Sveriges, eventuella deltagande.⁸⁶

Sammanfattningsvis är det troligaste utfallet att försvarsministrarnas beslut att utvalda partnerländer ska få delta kommer att bli det som i praktiken gäller. För att Smart Defence-konceptet ska bli så framgångsrikt som möjligt är det viktigt att utvalda partnerländer (främst Sverige, Finland, Österrike och beroende av projektets natur, vissa andra länder) får vara med då dessa i flera fall har bättre förutsättningar för att kunna bidra på ett bra sätt till projekt inom Smart Defence än vad flera allierade har.

3.6 Olika perspektiv på Smart Defence inom Nato

Synen på Smart Defence-konceptet varierar mellan olika länder inom Nato. I slutändan kommer troligtvis det största ansvaret att falla på de större europeiska länderna inom alliansen då USA främst ser detta som ett europeiskt projekt för att förbättra Europas och Natos samlade förmågor. Denna amerikanska inställning tydliggörs av det faktum att USA vid årsskiftet 2011/2012 endast har tagit huvudansvaret för ett fåtal föreslagna projekt som anses vara av störst vikt för USA.⁸⁷ Det är för de stora europeiska länder som Smart Defence innebär störst omställning då dessa länder i större utsträckning än de mindre länderna har kunnat utveckla och operera viktiga och dyra förmågor på egen hand. De mindre länderna inom alliansen har därför en längre historia av *de facto* beroenden inom viktiga förmågeområden än vad de större länderna har. Dessa mindre länders uppfattning kan tolkas som att Smart Defence inte är något nytt för dem. För dem har det varit den egentliga tanken med Nato från början, dvs. att tillsammans med

⁸⁴ Intervju 2.

⁸⁵ Deltagande länder i Mediterranean Dialogue är Algeriet, Egypten, Israel, Jordanien, Mauretanien, Marocko samt Tunisien.

⁸⁶ Intervju 2.

⁸⁷ Intervju, amerikanska Nato-delegationen, 2011-12-12.

övriga allierade få tillgång till förmågor som de själva inte har möjlighet att utveckla.

Arbetet med att utse länder som huvudansvariga för olika projekt har gått trögt under 2011. Ett visst motstånd till att ta huvudansvaret för projekt går att skönja hos de större länderna.⁸⁸ Storbritannien är ett av de länder som måste ta ett stort ansvar inom Smart Defence-konceptet, både för att upprätthålla sin egen förmåga men även för att ge kraft och momentum åt Smart Defence som helhet. Under 2011 har Storbritannien inte tagit huvudansvaret inom något av de multinationella projekt som ACT har identifierat. Flera andra stora europeiska länder som Frankrike och Polen har under 2011 uppträtt något avvaktande till ACT-förslagen. Storbritannien har varit tydligt med att de inte fokuserar på organisationstillhörighet utan på resultat. Därför är det fransk-brittiska samarbete som inleddes vintern 2010 prioriterat för London (och Paris). Detta är ett projekt i "Smart Defence" anda som inte involverar Nato (eller EU) strukturerna som sådant.⁸⁹

För att Smart Defence ska bli ett lyckat koncept (den nya normen för försvarssamarbete inom den euroatlantiska familjen), behövs stor politisk vilja bland Natos medlemsländer, kanske framför allt bland de större länderna. Om det svaga intresset inom alliansen för att ta huvudansvaret är ett uttryck för bristfällig politisk vilja blir det onekligen svårt att genomföra några större projekt (t.ex. AGS). I huvudstäderna börjar dock konsekvenserna av försvarsnedskärningarna att sjunka in och från allt fler håll förstår man att det inte finns något alternativ för européerna till att samarbeta. De allierades syn är att alla samarbeten och initiativ som förstärker den samlade europeiska förmågan är välkomna oavsett om det sker i en Nato- eller EU-kontext, bilateralt, multilateralt eller regionalt.

Några tydliga problemområden som potentiellt skulle kunna påverka den politiska viljan negativt är problematiken rörande suveränitetsfrågor, beroendesituationer och protektionism gentemot den egna (inhemska) industrin. Strukturella samarbeten i form av specialisering och rollfördelning, *pooling and/or sharing* och gemensamma förmågor innefattar ofta delvis integrering av de medverkande ländernas styrkor. Sådana situationer kan i vissa fall leda till minskad nationell autonomi rörande hur, när och var de aktuella förmågorna används, samt ett beroende av andra parter för tillgång till eller opererande av förmågor. I vissa situationer kan en eller flera inblandade parter uppleva svårigheter att distansera sig från operationer och insatser som de inte vill vara delaktiga i på grund av ett nära samarbetet runt en för insatsen vital förmåga. Detta kan påverka parternas möjligheter att fatta självständiga beslut. Det

⁸⁸ Intervju, norska Nato-delegationen, Bryssel, 2011-12-12.

⁸⁹ För mer om det fransk-brittiska samarbetet se Sundberg Anna, Åhman Teresa (2012), *På tu man hand - En studie om bilaterala och regionala försvarssamarbeten i Europa med fokus på det fransk-brittiska samarbetet*, FOI rapport FOI-R--3407--SE, Totalförsvarets forskningsinstitut.

motsatta gäller givetvis också. Det finns risk för att länder kan uppleva en känsla av övergivenhet i vissa situationer där de ser genomförandet av en insats eller operation som nödvändig, men dess samarbetspartners inte uppfattar situationen på liknande sätt. De kan vara ovilliga att delta och därmed försvåra eller omöjliggöra användandet av vissa förmågor. Länderna har då försatt sig i en beroendesituation.

Gällande protektionism gentemot den egna industrin, har tidigare erfarenheter av försvarssamarbeten visat att vissa regeringar är villiga att bära en extra kostnad för att skydda den nationella industrin. Detta görs genom att insistera på att en del av produktionen förläggs inom det egna landet och därigenom sprider produktionen på flera länder trots att detta i många fall orsakar både rationalitetsförluster och ekonomiska förluster.⁹⁰

Initiativ som konferensen Trans-Atlantic Defence Technological and Industrial Cooperation (TADIC) som anordnades i oktober 2011 under ledning av CNAD, kan spela en betydande roll för att överbrygga detta problem. TADIC samlade över 150 nationella representanter ansvariga för försvarsupphandling, ledande experter från nationella myndigheter, näringslivet och den akademiska världen samt representanter från EU:s European Defence Agency och Europeiska kommissionen. Syftet med konferensen var att identifiera specifika och praktiska sätt att stärka det transatlantiska försvaret och det tekniska och industriella samarbetet inom den föränderliga ramen för handel med försvarsmateriel, samt att fastställa vad som är nödvändigt för ett framgångsrikt samarbete inom utveckling och leverans av försvarsförmågor.⁹¹

Lärdomar från tidigare förmågesamarbeten

Under 2011 lät den Londonbaserade tankesmedjan Centre for European Reform (CER), genomföra en undersökning bland femton europeiska regeringar angående deras tidigare erfarenheter från försvarssamarbeten (förmågesamarbeten). Resultatet från denna undersökning presenterades i rapporten *Surviving Austerity – The case for a new approach to EU military collaboration*. För att minska risken för ovan presenterade problemområden inom multinationella försvarssamarbeten presenterade rapporten sju viktiga punkter för att belysa varför vissa samarbeten misslyckas och vissa blir framgångsrika.⁹²

- Militär integrering fungerar bäst när de deltagande länderna har liknande strategiska kulturer, dvs. liknande åsikter om när militära styrkor ska användas och under vilka förhållanden. Finns inte denna samsyn bör de

⁹⁰ Giegerich Bastian (2010).

⁹¹ Nato (I) (2011), *Smart Defence – Smart TADIC*, besökt 2012-01-03.

⁹² Valasek Tomas (2011), *Surviving Austerity – The case for a new approach to EU military collaboration*, Centre for European Reform.

samarbetande länderna fokusera samarbetet runt icke-insatsbara förmågor som t.ex. utbildning eller övning.

- Länder som planerar samarbete kring förmågor som rör det territoriella försvaret måste uppvisa ett stort mått av ömsesidigt förtroende och solidaritet. Finns inte detta mellan länderna bör samarbetet fokusera på förmågor som inte rör det territoriella försvaret, t.ex. expeditionära förmågor.
- Samarbetande länder bör ha jämförbara inställningar till försvarsindustrin. Samarbeten kan möjliggöra besparingar genom att vissa faciliteter läggs ner och underhållskontrakt avslutas. Detta betyder inkomstbortfall för de drabbade företagen inom försvarsindustrin. Om ett land skyddar sina nationella företag från detta mer än andra, om bördan inte delas lika mellan deltagande länder, kan detta allvarligt skada samarbetet mellan länderna.
- Då ”större” länder kan ha en tendens till att förbise ”mindre” länders behov och vilja, underlättas samarbeten om länderna är av liknande storlek.
- *Pooling*-samarbeten fungerar bäst när alla deltagande länder har relativt låg korruptionsnivå inom respektive försvarsupphandlingorganisation. Anledningen till detta är att när länder integrerar enheter och faciliteter måste det även ske en integrering av upphandlingsförfaranden för de varor och underhåll som behövs för den specifika verksamheten. Detta innebär att de som är ansvariga för upphandling måste dela eller överlåta vissa ansvarsområden. Om dessa är korrupta är minskat ansvar ett direkt hot mot deras inkomst via korruption och kan således utgöra ett motiv för att försöka stjälpa samarbetet.
- Samarbetande länder kan undvika eventuella problem genom att öppet diskutera deras respektive motiv och mål för samarbetet. Vissa länder vill samarbeta för att spara pengar och söker då pragmatiska projekt med hög avkastning. Andra länder har mer symboliska och politiska anledningar till samarbete och eftersträvar därför mer högprofil-projekt, t.ex. gemensamma brigader som den fransk-tyska brigaden.⁹³ Motiv och mål med samarbetet bör redas ut så tidigt som möjligt under de inledande samtalen mellan parterna.
- Samarbeten har en större chans att vara lyckosamma om de deltagande länderna är seriösa när det gäller försvarsfrågor. Är länderna villiga att använda sina styrkor och är de angelägna att bibehålla sin förmåga till

⁹³ Beslutet att forma den fransk-tyska brigaden undertecknades 1987 av Frankrikes Presidenten Mitterrand och den Tysklands Förbundskansler Kohl. Brigaden blev operativ 1989 och utgör en del av Eurocorps.

väpnade insatser? Är svaret på dessa frågor ”ja” är länderna även mer villiga att överkomma de politiska hinder som försvarssamarbeten ofta genererar.

Ett sätt att undvika vissa av de fallgroparna som utgörs av de tidigare beskrivna problemen som kan uppstå vid försvarssamarbeten och samtidigt inkorporera de ovan presenterade lärdomarna från CER:s studie i ämnet, är att i största möjliga utsträckning samarbeta inom små kluster av länder som både har geografiska och kulturella band (t.ex. Norden, Östersjöområdet, Baltikum, Centraleuropa, BeNeLux⁹⁴). Tanken bakom dessa kluster skulle vara att finna största möjliga samhörighet mellan de deltagande länderna. Fördelen med denna ansats är bl.a. att det mellan sådana länder kan tänkas finnas en större erfarenhet av samarbete från andra områden, de kan ofta dela en snarlik strategisk kultur och hotbild samt ha liknande militära ambitioner. Då många länders säkerhet är nära kopplad till grannländernas säkerhet bör även solidariteten inom dessa kluster vara förhållandevis stark.

⁹⁴ Termen BeNeLux syftar till Belgien, Nederländerna, samt Luxemburg.

4 Inför Chicago 2012

4.1 Förarbeten inför Chicago 2012

Sedan våren 2011 har MNA TF inom ramen för Smart Defence arbetat med att återuppliva och ge momentum till de multinationella samarbeten som främst fokuserar på de viktigaste prioriteringarna för alliansen. I samarbete och samråd med Natohögkvarteret, EU samt alliansmedlemmarna har MNA TF presenterat över 170 förslag till multinationella samarbetsprojekt. Dessa förslag till samarbetsprojekt har delats in i tre olika grupper, s.k. *tiers*. Uppdelningen är gjord efter vilken utvecklingsnivå respektive projekt har nått.

Tier 1 utgörs av projekt som har kommit längst i utvecklingen. Dessa projekt har en utsedd *lead nation* och överenskommen omfattning. Det innebär att de har blivit analyserade, bearbetade och nu är tämligen klara att implementera. I början av 2012 utgjordes *tier 1* av ca femton projekt.

Tier 2 utgörs av projekt som inte är riktigt klara och som kräver visst arbete och/eller en *lead nation*. Projekten inom *tier 2* är generellt något mer ambitiösa vilket kan göra det svårare att utse en *lead nation*. Denna grupp utgjordes i januari 2012 av ca trettio projekt.

Tier 3 utgörs av förslag som ännu inte har fått något stöd och/eller inte har utvecklats. I början av 2012 bestod *tier 3* av ca 130 föreslagna projekt.

Bild 5 (se Appendix 2) redovisar en fullständig sammanställning av samtliga förslag inom *tier 1* och 2.

4.2 Smart Defence-projekten

De föreslagna projekten inom Smart Defence kan delas in i fem olika kategorier beroende på utformning och vad projekten syftar till. Dessa fem kategorier är:

- 1) Förmågeinitiativ och organisering av styrkor
- 2) Anskaffning
- 3) Operationer och underhåll
- 4) Förberedelse av styrkorna
- 5) Innovativa lösningar

Tier 1

Av de över 170 förslag till samarbetsprojekt som har presenterats av ACT:s arbetsgrupp MNA TF är det främst de femton förslagen som i början av 2012 återfanns i *tier 1* som är de mest aktuella att presenteras som ”färdiga” Smart Defence-lösningar vid Nato-toppmötet i Chicago. Den korta tidsperioden som dessa projekt har organiserats på gör att dessa förslag är relativt små och ”enkla” i omfattning. De är inte förslag som kräver stora och svåra politiska beslut.

Kategorierna *operationer och underhåll* samt *förberedelse av styrkorna* är de som är bäst representerade bland de femton förslagen i *Tier 1* med fem projekt var. I kategorin *operationer och underhåll* hittar man tre logistikprojekt: två som syftar till multinationella logistikpartnerskap avseende underhåll av minskyddade fordon och helikoptrar, samt ett som syftar till en gemensam logistisk stödgrupp för övningar och operationer. De övriga två projekten inom denna kategori syftar till att skapa en grupp bestående av specialister inom Natos finansiering, kontraktsfrågor och redovisning, samt att utveckla ett nätverksbaserat verktyg för att underlätta för länder att erbjuda resurser till andra länder.

De fem projekten i kategorin *förberedelse av styrkorna* rör främst samarbeten inom utveckling, övning och utbildning gällande bl.a. kommunikations- och informationssystem, elektronik och informationsteknik, samt simulering.

Kategorin *förmågeinitiativ och organisering av styrkor* representeras i *tier 1* av två projekt där det ena är ett förmågeinitiativ och den andra syftar till en omorganisering av styrkor. Förmågeinitiativen är ett projekt som ämnar skapa ett multinationellt ramverk för *pooling* och *sharing* av komponenter för en maritim flygpatrulleringsförmåga avsedd för övning samt operationer. Projektet som syftar till en omorganisering av styrkorna ämnar transformera en tysk nationell stab (German Response Forces Operation Command) till en mobil multinationell ledningsförmåga. Denna förmåga förväntas kunna bidra inom ramen för både Nato och EU.

Inom kategorin *innovativa lösningar* går det att finna två projekt där det första syftar till att inspirera flera Nato-länder till att delta i det s.k. Multinational Experiment 7 (MNE 7). MNE är en serie av experiment med arton deltagande länder och organisationer. MNE 7 är ett tvåårigt projekt för att utveckla en förbättrad förmåga inom Nato för tillgång till, och kunna verka i olika miljöer: maritim, luft, rymden och cyberspace.⁹⁵ Sverige deltar i MNE-verksamheten sedan många år. Det andra projektet i denna kategori syftar till att skapa en årlig konferens som ska samla kvinnliga ledare från Natos medlemsländer verksamma inom säkerhet och försvar i syfte att framgångsrikt inkorporera FN:s

⁹⁵ Nato (j) (2011), *MNE 7: Access to the Global Commons*, ACT, besökt 2012-01-06.

säkerhetsråds resolution 1325⁹⁶ i både Natos och medlemsländernas nationella arbete gällande säkerhet och försvar.

När det gäller rena anskaffningsprojekt finns det bara ett sådant inom *tier 1*. Detta projekt är kopplat till IED-hotet vid insatser (främst Afghanistan) och handlar om att initiera ett multinationellt upphandlingsprogram för fjärrstyrda fordon avsedda för vägröjning.

Tier 2

Även om det främst är projekten i *tier 1* som är aktuella inför Chicago-mötet i maj 2012, är det möjligt att något eller några av de projektförslag som återfinns i *tier 2* skulle hinna utvecklas till färdiga projekt innan detta toppmöte. Denna rapport avstår från att peka ut specifika projekt ur *tier 2* som eventuellt skulle vara aktuella inför Chicago då en fullständig översyn och insyn gällande vilka framsteg de olika projektförslagen gör inte är möjligt.

Den kategori som dominerar bland projektförslagen i *tier 2* är *operationer och underhåll* med tio förslag. Dessa projektförslag syftar till stor del till skapandet av olika multinationella logistikpartnerskap, t.ex. förbättrad och synkroniserad logistik rörande precisionstyrda vapen, bränslehantering i insatsområden, marktransporter i insatsområden samt stöd i insatsområden för konstruktion, reparation, underhåll och drift av temporära baser och förläggningar.

Kategorin *anskaffning* hade som beskrivet ovan, endast ett projektförslag inom *tier 1*. En överblick av *tier 2* ger dock åtta projektförslag som syftar till anskaffningsprojekt av olika slag. Tre av dessa förslag är direkt kopplade till att motverka hotet från IED:er. Flera andra förslag rör uppgradering eller anskaffning av flera olika typer av bepansrade fordon.

Kategorin *förmågeinitiativ och organisering av styrkor* representeras av fem projektförslag som alla syftar till *pooling* av olika förmågor. Två av dessa rör regionala *pooling*-samarbeten av CBRN-förmågor i syfte att skapa två multinationella CBRN-bataljoner.⁹⁷ De andra projektförslagen rör bl.a. maritima logistiksamarbeten samt multinationella sjukvårdsfaciliteter.

De fyra projektförslag i *tier 2* som faller in under kategorin *innovativa lösningar* handlar bl.a. om att förse ISAF med UAV-baserad övervakning på basis av ett ”pay by the hour” system, icke-dödliga försvarsförmågor för skydd av hamnar och fartyg, samt utvecklandet av ett kollektivt system för att öka förmågan för maritim lägesuppfattning.

⁹⁶ FN resolution 1325 om kvinnor, fred och säkerhet är ett styrdokument som år 2000 antogs enhälligt av FN:s säkerhetsråd för att öka jämställdheten mellan kvinnor och män i konfliktrelaterade och fredsbyggande sammanhang.

⁹⁷ Det första samarbetet gäller Tyskland, Belgien och Luxemburg. Det andra gäller Tjeckien, Ungern, Polen och Slovenien.

Den sista kategorin, *förberedelse av styrkorna*, representeras i *tier 2* av tre projektförslag. Dessa tre projekt syftar alla till förbättrade möjligheter till olika former av gemensam träning och utbildning där det mest väldefinierade projektet rör virtuella träningsmöjligheter för Forward Air Controllers (FAC) och Joint Terminal Attack Controllers (JTAC).

Tier 3

De ca 130 projektförslagen som återfinns i *tier 3* är av mycket varierande storlek och omfattning samt inkluderar alla fem projektkategorier. Några av de mer omfattande projektförslag som är värda att nämna är bl.a. samarbete rörande Baltisk *air-policing*, samarbete som innebär en *pooling* av europeiska marina stödfartyg, maritim övervakning, fartygsburet självförsvarssystem, framtida helikoptersystem, framtida fordonssystem, *pooling*- och *sharing*-samarbeten angående lufttanknings- och transportflygplan, samt luftförsvarssystem.

Då projektförslagen inom *tier 3* utgörs av förslag som ännu inte har fått något stöd och/eller inte har utvecklats kommer dessa förslag inte att presenteras närmare i denna rapport. Förslagen inom *tier 3* bedöms även som icke-aktuella inför Chicago-mötet men flera av dessa kan dock bli aktuella under de närmsta åren.

Koppling till tidigare förmågeinitiativ inom Nato

Bedömningen av den direkta kopplingen mellan de projektförslag som arbetats fram i *tier 1* och *2* och de tidigare förmågeinitiativen inom Nato (främst Lisbon Capabilities Package, LCP), är att den är relativt svag.

I *tier 1* har sex av de femton presenterade projektförslagen en direkt koppling till de förmågor som i LCP benämns som prioriterade förmågebrister vid pågående insatser. Fem av dessa rörde projekt som syftade till att underlätta logistiska samarbeten i insatsområden och ett projekt syftade till att motverka hotet från IED. Inget av de femton projektförslagen hade en direkt koppling till de strategiska förmågebristerna som redovisas i LCP. De flesta av projektförslagen i *tier 1* (och *tier 2*) går att sortera in under en eller flera av Defence Capabilities Initiatives (DCI) relativt vida behovskategorier utan att detta säger särskilt mycket om varken behovet eller vikten av förmågorna kopplade till projektförslagen. Även om förmågebristerna i Prague Capabilities Commitment (PCC) är vidare än dem i LCP, är de mer avgränsade än dem i DCI. Av de prioriterade förmågorna i PCC är det främst behovet av insatsbara lednings- och kommunikationsförmågor samt stöd- och underhållsförband som berörs, främst genom projektet rörande den insatsbara multinationella ledningsförmågan samt projektet som syftar till att skapa en insatsbar grupp bestående av specialister på Natos finansiering, kontraktsfrågor och redovisning.

Även om projektförslagen presenterade i *tier 2* har en högre andel (17 av 30) projekt som tar sig an de förmågebehov som redovisas i LCP är det dock även här en övervägande majoritet av dessa som syftar till att underlätta logistiska samarbeten i insatsområden. LCP prioriterade förmågebrister vid pågående insatser är direkt kopplade till fjorton av dessa sjutton projekt. Av dessa fjorton projektförslag är elva multinationella logistikprojekt och tre syftar till att motverka IED-hotet i insatsområden. Endast tre av projektförslagen i *tier 2* sorterar in under LCP:s mer långsiktiga, strategiska förmågebehov. Dessa tre projektförslag syftar till att öka Natos långsiktiga operationskritiska förmågor, förbättra förmågan för flygstridsledning samt öka alliansens förmåga för gemensam underåttelse, övervakning och spaning. Kopplingen mellan projektförslagen i *tier 2* och PCC är, jämfört med *tier 1*, relativt stark. Den främsta kontaktpunkten mellan PCC och projektförslagen inom Smart Defence är precis som med LCP, projekten som rör logistik och underhåll följt av projekt för att öka förmågan inom CBRN samt underrättelse, övervakning och målsökning.

Trots att antalet multinationella projektförslag som kan kopplas till de tidigare förmågeinitiativen (DCI, PCC och LCP) är någorlunda hög är den sammantagna återkopplingen relativt låg. Att antalet projekt som kan kopplas tillbaka till tidigare fastslagna förmågebrister är någorlunda hög beror till stor del på den stora andelen projektförslag som rör logistik och underhåll. Om man analyserar projektförslagen inom Smart Defence med utgångspunkt i de förmågebrister som redovisas i de tidigare förmågeinitiativen upptäcker man att bredden på projektförslagen lämnar mer att önska. Inget av projekten i *tier 1*, och endast tre av trettio i *tier 2* berör de strategiska förmågebehoven enligt LCP. När det gäller förmågebrister vid pågående insatser enligt LCP är det endast två förmågebrister som berörs genom projektförslagen i *tier 1* och *tier 2*: motverka IED samt kollektiva logistikkontrakt.

5 Slutsatser

Försvvarssamarbeten är inte något nytt. Det som dock är nytt med Smart Defence är den situationen som har föranlett behovet av en ny ansats för, och vitalisering av, försvvarssamarbeten inom Nato. En icke koordinerad reducering av de militära förmågorna i Europa riskerar långsiktigt att försvaga den historiskt starka transatlantiska länken mellan Europa och USA vilken har utgjort grunden som Nato har vilat på. Minskade europeiska satsningar på vitala försvarsförmågor och den alltmer växande militära bördan som USA tvingas bära inom alliansen har föranlett att ledande amerikanska politiker har börjat tala om en "mörk framtid" för Nato om inte européernas "free riding" på USA när det gäller europeisk säkerhet upphör. USA:s incitament för en nära försvarsallians med Europa minskar självklart om Europa inte tar sitt ansvar för att upprätthålla Natos samlade förmågor och säkerhet. Detta handlar om det som inom alliansen beskrivs som bördesdelning mellan medlemsländerna och då särskilt mellan USA och Europa.

Förhoppningarna på Smart Defence

Förhoppningarna och förväntningarna inom Nato rörande Smart Defence är blandade. Många länder, främst mindre, ser inte Smart Defence som något revolutionerande koncept som fundamentalt kommer att ändra sättet Natos medlemmar jobbar tillsammans. Flera uttrycker en känsla av att detta (samarbete i "Smart Defence" anda) är något som de redan gör. Andra länder uttrycker mer optimistiska förhoppningar om Smart Defence grundat i att dessa länder ser Smart Defence som en möjlighet att utveckla sina förmågor samt förvärva förmågor som de ensamma inte skulle ha råd med. Ett troligt scenario är att efterhand som konsekvenserna av försvarsbudgetreduktionerna blir tydliga kommer det politiska intresset för Smart Defence och andra smarta försvarslösningar att öka.

En central tanke bakom Smart Defence är att konceptet ska leda till ett revitalisering av den transatlantiska länken. Det är tveksamt om denna första omgång av presenterade projektförslag kommer att vara tillräckligt för att uppfattas som ett steg för att stärka denna länk. För detta krävs förmodligen större projekt som riktar sig mot att väsentligt höja européernas stridsförmågor samt operationskritiska förmågor. USA har tagit initiativet i Nato till en betydligt vidare "förmågekorg" inför Chicago toppmötet. Dessa idéer kan närmast betecknas som ett transformeringspaket i "Smart Defence" anda.

En omfördelning av arbetsbördan inom Nato är ett måste för att stärka den transatlantiska länken. Den europeiska förmågan måste stärkas och européerna måste ta ett större ansvar inte minst för tydligt efterfrågade förmågor som t.ex. underrättelse, spaning och övervakning, lufttankning samt användbara och insatsberedda styrkor. För att Smart Defence-konceptet ska bli framgångsrikt i

den mening att konceptet bidrar till att förbättra de europeiska medlemmarnas stridsförmågor samt tillgång till operationskritiska förmågor finns det fyra punkter som särskilt bör beaktas.

Den *första* gäller tillgången till de förmågor som gemensamt utvecklas genom multinationella samarbeten inom Smart Defence. Detta innebär att användandet av delade förmågor inte bör vara beroende av andra länders goda vilja. Erfarenheter från Libyeninsatsen visar på svårigheterna med att engagera Nato-gemensamma förmågor som AWACS då deras multinationella besättningar i vissa fall delvis utgjordes av personal som representerade länder som inte deltog i OUP.

Den *andra* punkten handlar om transparens rörande de faktiska ekonomiska vinningarna i varje projekt. Tidigare Nato-ledda upphandlingsprojekt, t.ex. NH90-projektet, har drabbats av både förseningar och skenande kostnader av flera olika anledningar. För att Nato bättre ska kunna leda stora upphandlingsprojekt måste initiativet med Smart Defence ske parallellt med en accelerering av den myndighetsreform som har inletts inom Nato och som syftar till att minska antalet myndigheter från fjorton till tre, där en av dessa får upphandling som huvuduppgift.

Den *tredje* gäller vikten av att prioritera de förmågebrister som finns inom Nato och inte samarbeta för samarbetandets skull. Det är här transformeringsagendan kommer in. Det gäller att omfördela europeiska försvarsresurser från det ej efterfrågade till det efterfrågade. Smart Defence ska inte heller utgöra ett verktyg för att främja nationella industrier. Smart Defence ska vara ett verktyg för länder att få tillgång till viktiga stridsförmågor och operationskritiska förmågor som de inte kan få enbart genom nationella upphandlingsprojekt. Syftet är att tillgodose att européerna inom Nato till sitt förfogande har tillräckliga förmågor för att verka utan USA, eller åtminstone på ett mer solidariskt sätt kunna dela bördan med USA vid insatser.

Den *fyjärde* punkten rör vikten av ett bra och nära samarbete med försvarsindustrin. Ett nära samarbete med försvarsindustrin är viktigt dels för att kunna möta de förmågekrav som ställs, dels att göra det samtidigt som kostnaderna reduceras och realistiska tidtabeller kan hållas.

Det är också viktigt att beakta heterogeniteten bland de europeiska medlemmarna. Dessa uppvisar stora variationer ifråga om förmågor, hotuppfattning, synen på europeisk försvarsindustri samt utrikespolitiska ambitioner. Multinationella samarbeten inom Smart Defence måste beakta dessa skillnader. Inom Europa finns stora variationer på vad man kan göra, men också på vad man vill göra.

Smart Defence och Sverige

Sverige varken lever eller verkar i ett vakuum. Därför påverkas således även vi av den rådande finanskrisen. Den rådande materielprisutvecklingen ger att även oförändrade anslag till Försvarsmakten kräver innovativa lösningar för att bibehålla eller förbättra Sveriges försvarsförmågor.

Mycket tyder på att Sverige och vissa andra partnerländer kommer att få finna sig i ett begränsat deltagande inom Smart Defence, åtminstone initialt. Det är svårt att bedöma hur inställningen till partnerländernas medverkan i Smart Defence kommer att utvecklas. En möjlighet är att när konceptet utvecklas och mognar ökar bredden bland samarbetsprojekten. Detta kan ge en öppning för att finna rutiner som underlättar för partners medverkan i olika projekt samt möjligheter att finna projekt som passar flera partners. Sverige är utan tvekan en önskvärd samarbetspartner för flera Natomedlemmar inom en rad olika områden tack vare vår industriella bas, sunda statsfinanser, högteknologiska kunnande samt det faktum att Sverige har visat sig vara en aktiv och trogen partner.

Projekten inför Chicago 2012

De aktuella projekten inför Chicago-mötet 2012 har ett starkt fokus på multinationella logistiska samarbeten. Att underlätta för multinationella logistiska samarbeten är förvisso ett uttalat förmågebehov genom Lisbon Capabilities Package (LCP). Men dessa något ensidiga projektförslag återspeglar inte den bredd på förmågebehov som fastslås genom LCP. Den generellt sett svaga återkopplingen till förmågebrister fastslagna av tidigare förmågeinitiativ kan vara en konsekvens av den relativt korta tidsramen som man inom Nato och medlemsländerna har haft att jobba efter. I ett ”food for thought”-papper utgivet av den amerikanska Nato-delegationen i februari 2012, ger USA sin bild av vad som bör vara Natos prioriteringar fram till 2010-talets slut. I denna vision för Nato år 2020 utgör Smart Defence och fullföljandet av Lisbon Capabilities Package viktiga komponenter i strävan att se till att Natos samlade förmågor inte bara möter dagens krav, utan även framtidens.⁹⁸

Behovet av att förr hellre än senare presentera något eller några större projekt rörande vitala stridsförmågor eller operationskritiska förmågor, s.k. *flagship projects*, bör inte underskattas. Dessa projekt skulle kunna gälla t.ex. en omfattande ISR-förmåga, att väsentligt förbättra européernas förmåga till lufttankning eller någon form av europeiskt bidrag till Natos missilförsvarssystem i Europa (ledningsförmåga, interceptorer mm). Detta skulle kunna ge länderna ett större incitament för att bibehålla sitt fokus i Smart Defence-konceptet. Behovet av *flagship projects* poängteras även i det amerikanska ”food for thought”-pappret från februari 2012.

⁹⁸ United States Mission to NATO (2012), *NATO Force 2020*.

Hur ”smart” är Smart Defence?

Är Smart Defence Natos räddning eller bara tomma ord? Vid ett positivt utfall av Smart Defence-konceptet är svaret är nog någonstans mittemellan. Med politisk vilja och lite tid kan Smart Defence få kraft nog att skapa ett bättre europeiskt bidrag till den transatlantiska försvarsfamiljen och därmed vitalisera den transatlantiska länken. Grunden till problematiken (*capabilities gap* och *spending gap* inom Nato) som ligger bakom skapandet av Smart Defence är politiska och kräver därför politiska lösningar. Utan politisk vilja är det stor risk att Smart Defence stannar vid vackra, men likväl tomma ord.

Men hur smart är Smart Defence? Själva konceptet är en bra utgångspunkt för att leda Nato på rätt väg inför framtiden. För att nå ända fram behöver medlemmarna inom Nato göra stora ansträngningar för att överkomma olika hinder och försvårande omständigheter som finns i samband med stora försvarssamarbeten. Det är sant att Smart Defence inte bara handlar om de stora projekten (*flagship projects*), men dessa är dock viktiga för att allierade runt om i Europa ska se vilka fördelar nära försvarssamarbeten inom Nato kan ge dem i fråga om förmågor, ekonomiska fördelar och rationaliseringsfördelar. Det är de stora, strukturella samarbetena som är svårast att genomföra för de ställer stora krav på deltagarna. Men det är även dessa samarbeten som ger de största vinsterna.

Smart Defence är inte en universallösning på alla utmaningar som alliansen står inför. Smart Defence syftar till att åtgärda en av Natos framtida utmaningar, nämligen att bibehålla och förbättra alliansens förmågor trots ekonomiskt dåliga tider och omfattande nedskärningar i försvarsutgifterna hos medlemsländerna. För att vidga ansträngningar att förbereda Nato inför framtida utmaningar presenterade generalsekreterare Anders Fogh Rasmussen i februari 2012 ett nytt initiativ. Initiativet kallar Rasmussen för Connected Forces Initiative och är tänkt att komplettera Smart Defence. Connected Forces Initiative syftar till att öka interoperabiliteten hos Natos styrkor så att dessa har förmågan att på ett framgångsrikt sätt operera tillsammans. Connected Forces Initiative innefattar tre verksamhetsområden som ska förbättra Natos interoperabilitet. Det första området är träning och utbildning. Det andra är ökad övningsverksamhet (speciellt med NATO Response Force), något som Rasmussen förutspår kommer att underlättas av att insatsen i Afghanistan avslutas då denna operation har begränsat Natos gemensamma övningar. Det tredje och sista verksamhetsområdet är bättre användande av teknologin. Här drar Rasmussen paralleller till insatsen i Libyen och de danska F-16 planen som inte kunde använda den franska ammunitionen. För just detta specifika fall utvecklas just nu

en universaladapter. Syftet är att använda utrustningen och materielen på ett mer effektivt sätt.⁹⁹

Det viktigaste testet för Smart Defence ligger i vad konceptet kan leda fram till efter Chicago-mötet och inte vad som snabbt kan skakas fram inför och presenteras vid toppmötet i maj 2012. Det finns små förhoppningar att Smart Defence-konceptet ska leda till att några av de ovan nämnda *flagship projects* ska presenteras i Chicago även om vissa framsteg tycks ha skett under 2012 rörande AGS-projektet.

Smart Defence är inte färdigt i och med Chicago-mötet. Det mötet ska snarare ses som ett officiellt startskott och förväntningarna inför vad som ska presenteras i Chicago bör därför anpassas efter detta. Rasmussens förhoppning är att Chicago-mötet ska fastställa Smart Defence som en vägledande princip för hur Nato ska samarbeta i framtiden. Ett nytt sätt att tänka kring försvarssamarbeten inom Nato. Även USA:s försvarsminister Leon Panetta har poängterat vikten av att Smart Defence fortsätter även efter Chicago-mötet.

För att Rasmussens förhoppningar ska införlivas måste Nato arbeta hårt med att försäkra regeringar runtom i Europa om att det dels finns sätt att dela förmågor utan att äventyra sin nationella suveränitet, dels att det med de reducerade försvarssatsningarna inte finns något alternativ. Även om Smart Defence förmodligen inte kommer att revolutionera hur och i vilken omfattning multilaterala försvarssamarbeten genomförs inom alliansen kan konceptet dock föra med sig nödvändiga förändringar rörande just försvarssamarbeten i ljuset av den nya finansiella verkligheten som många Natomedlemmar står inför.

⁹⁹ För hela Rasmussens tal se Nato (k) (2012), *Building Euro-Atlantic Security*, besökt 2012-03-16.

Förkortningar

ACO.....	Allied Command Operations
ACT.....	Allied Command Transformation
AGS.....	Allied Ground Surveillance
ALTBMD.....	Active Layered Theatre Ballistic Missile Defence
AWACS.....	Airborne Warning And Control System
C4IRS.....	Command, Control, Communications, Computers, Intelligence, Surveillance and Reconnaissance
CBRN.....	Chemical, Biological, Radiological and Nuclear
CER.....	Centre for European Reform
CIRC.....	Computer Incident Response Capability
CNAD.....	Conference of National Armaments Directors
DCI.....	Defence Capabilities Initiative
DI.....	Defence Investment Division
DPP.....	Defence Policy and Planning Division
ESCD.....	Emerging Security Challenges Division
FAC.....	Forward Air Controller
IED.....	Improvised Explosive Device
IS.....	NATO International Staff
ISAF.....	International Security Assistance Force
ISR.....	Intelligence, Surveillance and Reconnaissance
JCMT.....	Joint Civil Military Team
JSF.....	Joint Strike Fighter
JTAC.....	Joint Terminal Attack Controller
LCP.....	Lisbon Capabilities Package
LCS.....	Littoral Combat Ship
MFG.....	Mission Focus Group
MNA TF.....	Multinational Approaches Task Force
NAC.....	North Atlantic Council

NDPP.....NATO Defence Planning Process
NOR.....NATO Office of Resources
OPS.....Operations Division
PCC.....Prague Capabilities Commitment
PDD.....Public Diplomacy Division
PGM.....Precision Guided Munitions
SAC.....Strategic Airlift Capability
SACT.....Supreme Allied Commander Transformation
TADIC.....Trans-Atlantic Defence Technological and
Industrial Cooperation
UAV.....Unmanned Aerial Vehicle

Källförteckning

Baldor C Lolita (2011), *Panetta: US military can't make up NATO shortfalls*, http://www.msnbc.msn.com/id/44782470/ns/us_news-security/t/panetta-us-military-cant-make-nato-shortfalls/#.TrpZ10Mtpe8, Associated Press, besökt 2011-11-09.

Barry L Charles (2011), *The Mission Focus Group (MFG) Concept: How it Works with NATO Smart Defense*, CTSS-INSS National Defense University.

Brook Vanden Tom (2010), *IEDs kill more civilian Afghans in 2010*, http://www.usatoday.com/news/world/afghanistan/2010-08-05-1Acasualties05_ST_N.htm, USA Today, besökt 2011-12-22.

Buckley Edgar (2010), *Viewpoint: How to make NATO leaner, meaner and cheaper*, <http://www.bbc.co.uk/news/world-europe-11812560>, BBC, besökt 2011-12-19.

Cavas C, Chuter A, Muradian V (2011), *U.S. To Buy Decommissioned British Harrier Jets*, <http://www.defensenews.com/story.php?i=8225756>, Defence News, besökt 2011-11-23.

Donnelly Thomas, Schmitt J Gary (2011), *Defence spending, the super committee and the price of greatness*, <http://www.aei.org/papers/foreign-and-defense-policy/defense/defending-defense-defense-spending-the-super-committee-and-the-price-of-greatness/>, American Enterprise Institute, besökt 2011-11-25.

Garamone Jim (a) (2011), *Gates: NATO Has Become a Two-tiered Alliance*, <http://www.defense.gov/news/newsarticle.aspx?id=64268>, American Forces Press Service, besökt 2011-11-08.

Garamone Jim (b) (2011), *NATO Command Pushes Alliance into New Fields, Capabilities*, <http://www.defense.gov/news/newsarticle.aspx?id=66205>, American Forces Press Service, besökt 2011-12-07.

Giegerich Bastian (2010), *Budget Crunch: Implications for European Defence, Survival*, No 52:4.

Keller Patrick (2011), *Challenges for European Defence Budgets after the Economic Crisis*, <http://www.aei.org/article/foreign-and-defense-policy/regional/europe/challenges-for-european-defense-budgets-after-the-economic-crisis-outlook/>, American Enterprise Institute, besökt 2011-11-22.

Lagerström Carl (2011), *Analys av riktlinjerna gällande krishantering i Natos nya strategiska koncept*, FOI Underlagsrapport FOI-R--3229--SE, Totalförsvarets forskningsinstitut.

Lennartsson Anders, Lindvall Fredrik (2011), *USA:s bidrag till Natos missilförsvar – En analys av Phased Adaptive Approach*, FOI Användarrapport FOI-R--3226--SE, Totalförsvarets forskningsinstitut.

Lindvall Fredrik (Granholm, Lindström red.) (2010), *Strategisk utblick 2010: Säkerhetspolitisk natorientering?*, FOI Användarrapport FOI-R--2975--SE, Totalförsvarets forskningsinstitut.

NATO Secretary General calls for “Smart Defence” at Munich conference, http://www.nato.int/cps/en/natolive/news_70327.htm, Nato (a) (2011), besökt 2011-11-09.

The New Strategic Concept: Active Engagement, Modern Defence, http://www.nato.int/cps/en/natolive/opinions_66727.htm, Nato (b) (2010), besökt 2011-11-22.

Building security in an age of austerity, http://www.nato.int/cps/en/natolive/opinions_70400.htm?selectedLocale=en, Nato (c) (2011), besökt 2011-12-05.

The NATO Defence Planning Process, http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_49202.htm, Nato (d) (2010), besökt 2011-12-16.

Strategic Concept For the Defence and Security of The Members of the North Atlantic Treaty Organisation - Active Engagement, Modern Defence, Nato (e) (2010).

NATO and industry: providing security together, http://www.nato.int/cps/en/natolive/opinions_77934.htm, Nato (f) (2011), besökt 2011-12-19.

Improving NATO’s capabilities, http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_49137.htm, Nato (g) (2011), besökt 2011-12-20.

The Afghan Mission Network, http://www.airn.nato.int/focus_areas/mjo/articles/mjo0310.htm, Nato (h), besökt 2011-12-22.

Smart Defence – Smart TADIC, http://www.nato.int/cps/en/SID-913DAE8E-47A02190/natolive/news_79863.htm, Nato (I) (2011), besökt 2012-01-03.

MNE 7: Access to the Global Commons, <http://www.act.nato.int/top-headlines/mne-7-access-to-the-global-commons>, ACT, Nato (j) (2011), besökt 2012-01-06.

Building Euro-Atlantic Security, http://www.nato.int/cps/en/natolive/opinions_84197.htm, Nato (k) (2012), besökt 2012-03-16.

Nordlund P, Åkerström J, Öström B, Löfstedt H (2011), *Kostnadsutveckling för försvarsmateriel*, FOI Användarrapport FOI-R--3213--SE, Totalförsvarets forskningsinstitut.

Norton-Taylor Richard (2011), *Delayed aircraft carrier will lack jets for three years*, <http://www.guardian.co.uk/uk/2011/may/13/delayed-aircraft-carrier-lack-jets>, The Guardian, besökt 2011-11-24.

Rasmussen Fogh Anders (2011), *NATO after Libya*, <http://www.foreignaffairs.com/articles/67915/anders-fogh-rasmussen/nato-after-libya>, Foreign Affairs, besökt 2011-12-06.

SIPRI (2011), *Resent trends in military expenditure*, <http://www.sipri.org/research/armaments/milex/resultoutput/trends>, besökt 2011-11-21.

Sundberg Anna, Åhman Teresa (2012), *På tu man hand - En studie om bilaterala och regional försvarssamarbeten i Europa med fokus på det fransk-brittiska samarbetet*, FOI rapport FOI-R--3407--SE, Totalförsvarets forskningsinstitut.

United States Mission to NATO (2012), *NATO Force 2020*.

Valasek Tomas (2011), *Surviving Austerity – The case for a new approach to EU military collaboration*, Centre for European Reform.

Intervjuer

Intervju, samarbets- och anskaffningsansvarig vid amerikanska Nato-delegationen, Bryssel, 2011-12-12.

Intervju, försvarsrådgivare vid estniska Nato-delegationen, Bryssel, 2011-12-12.

Intervju 1, tjänsteman vid NATO International Staff, Bryssel, 2011-12-12.

Intervju 2, tjänsteman vid NATO International Staff, Bryssel, 2011-12-12.

Intervju, försvarspolitisk rådgivare vid norska Nato-delegationen, Bryssel, 2011-12-12.

Appendix 1

Land	Förs.utg 2010 andel av BNP	Budget minskning /ökning	Påverkan på de militära styrkorna
Belgien	1,1 %	Minskning med 10 % till 2012	Personalminskning på 10,5 % fram till 2013, 30 militära installationer kommer att läggas ner.
Bulgarien	1,7 %	Minskning med nästan 40 % under 2010	De väpnade styrkorna kommer att minska med 20 %, inställda eller minskade beställningar på militära fordon och transportflygplan.
Danmark	1,4 %	Ökning på 8 % mellan 2010-2014	Oförändrad truppstyrka till Natos och EU förfogande, stridsvagnsstyrkan reducerad till hälften, arméns luft- och pansarvärnsförband upplösta, antalet stridsflygplan och helikoptrar reducerade kraftigt.
Estland	1,8 %	Minskning med 17 % under 2009	Upphandlings- och infrastrukturprojekt försenade.
Finland	1,6 %	Minskning med 7 % till 2013	Möjliga inställda upphandlingsprojekt samt troligtvis regementsnedläggningar.
Grekland	2,9 %	Ökning på 7 % under 2009, marginell minskning under 2010. Fortsatta minskningar är att vänta till 2013	Fokusskifte från ny upphandling till avbetalning av tidigare inköp, tillbakadragande av truppbidraget i Kosovo, mer än hälften av alla militära övningar ställdes in under 2010.

Irland	0,6 %	Minskning med 15 % till 2014	Nedläggning av arméförläggningar, tillbakadragande av truppbidragen i Kosovo och Bosnien, reducering av flottans och flygvapnets flygtimmar.
Italien	1,4 %	Minskning med 10 % mellan 2011-2014	Avbeställt 25 av 121 planerade Eurofighter Typhoon, minskad beställning av fregatter.
Lettland	1,0 %	Minskning med 50 % mellan 2008-2010	Nedläggning av ett antal högkvarter och stödfunktioner.
Litauen	0,9 %	Minskning med 9 % under 2009 och ytterligare 1 % under 2010	Inga nya upphandlingar på kort- och medellång sikt.
Nederländerna	1,4 %	Minskning med "hundredrals miljoner euro" att vänta med start 2011	Beställning av reservdelar försenas, minskning av antalet övningar, underhåll av militärförläggningar inställt, planer på att ta bort 10000 försvarsjobb samt minska beställningen av F-35.
Rumänien	1,3 %	Minskning från 1,5 % av BNP sedan 2008	Försenad uppgradering av ledningsförmågor samt insats- och logistikstödsförmågor, planer på inköp av stridsflygplan troligtvis inte aktuella.
Slovakien	1,3 %	Minskning från 1,5 % av BNP till strax över 1 % under 2011	Skrinlagda planer på inköp av transportflygplan, många moderniseringsprogram uppskjutna.

Slovenien	1,6 %	Ökning, men den örliga tillväkten har avtagit från 9 % till 5 %	Minskad beställning på militärfordon.
Spanien	1,1 %	Minskning med 7 % under 2010	Reparationer av hangarfartyg inställd, övningar inställda, truppreduceringar omfattande 3000 man under 2011.
Sverige	1,1 %	Låst budget till 2014	Avskaffad värnplikt, viss forsknings- och utvecklingsverksamhet inställd, planerar dock för införskaffandet av nya ubåtar, bepansrade fordon och annan utrustning.
Tjeckien	1,4 %	Minskning med över 20 % mellan 2009-2011	4500 tjänster bort från försvarsministeriet och de väpnade styrkorna, tillbakadragande av truppbidraget i Kosovo.
Ungern	1,1 %	Minskning från 1,2 % av BNP till 1,1 % mellan 2008-2010	Inställd medverkan i Natos helikopterprogram, översyn av upphandlingsprogram.
Österrike	0,8 %	Minskning med 20 % till 2015, vilket innebär en reducering från 0,8 % av BNP till 0,6 %	Värnplikten kommer att avskaffas.

Bild 4: Sammanställning av EU-ländernas¹⁰⁰ försvarsutgifter samt försvarspolitiska konsekvenser av finanskrisen. (Källa: Centre for European Reform)

¹⁰⁰ Cypern, Luxemburg, Malta och Portugal är utlämnade på grund av bristfälligt underlag.

Appendix 2

Tier	Projekt	Syfte
1	Multinational Logistics Partnership – Mine Resistant Ambush Protected (MRAP) Vehicle	Etablera ett partnerskap gällande underhåll av MRAP fordon.
1	Multinational Logistics Partnership – Helicopter Maintenance	Etablera ett partnerskap gällande underhåll av helikoptrar.
1	Deployable Contract Specialist Group	Skapa en grupp bestående av specialister utbildade inom Natos finansiering, kontraktering, samt bokföring och redovisning.
1	Immersive Training Environments	Delad utveckling och brukande av spel för utbildning och träning.
1	Centres of Excellence (COE) as Hubs of E&IT	Ger specifika COE en ledande roll inom Nato i E&IT (elektronik och informationsteknologi).
1	CIS E-Learning Training Centres Network	Skapa ett nätverk för att sammanlänka existerande nationella CIS (kommunikations- och informationssystem) träningscentrum.
1	Individual Training and Education Programme (ITEP)	Etablera och dela ett E&IT program.
1	Generate more participation from NATO nations in the MNE	Övertala icke-deltagande länder att delta i MNE 7 (Multinationellt Experiment 7).
1	Pooling Maritime Patrol Aircraft (MPA)	Skapa ett multinationellt ramverk för att <i>pool</i> och dela MPA för operationer och övningar.

1	Remote Controlled Vehicles for Route Clearance Operations	Erhålla åtaganden från intresserade länder för att initiera ett multinationellt upphandlingsprogram rörande radiostyrda fordon för vägröjning.
1	Multinational Joint Headquarters Ulm	Transformera det existerande tyska gemensamma högkvarteret i Ulm till en mobil multinationell ledningsförmåga.
1	Senior Female Leaders in Security and Defence Conference	Pilotprojekt för att organisera en årlig konferens för kvinnliga ledare från Natos medlemsländer verksamma inom säkerhet och försvar.
1	Multinational Military Flight Crew Training	<i>Pooling och sharing av</i> flygträningsinstallationer för flygplans- och helikopterbesättningar.
1	Joint Logistics Support Group (JLSG HQ) capability from NATO Force Structure (NFS) Commitments	Tillhandahålla ett multinationellt högkvarter för logistikstöd vid övningar och operationer.
1	Shared Operational Resources Tool (SORT)	Utveckla ett nätverksbaserat verktyg för att i realtid dela bestämmelser och protokoll för länder som erbjuder olika resurser till andra länder.
2	Pooling and Sharing Multinational Medical Treatment Facilities (Role 2)	Utarbeta ett avtal för <i>pooling</i> och <i>sharing</i> av sjukvårdsfaciliteter.
2	Pooling CBRN capabilities	Regionalt samarbete mellan Tyskland, Belgien och Luxemburg för att skapa en multinationell CBRN-bataljon inkluderande multinationell utbildning och övning.
2	Pooling CBRN capabilities	Regionalt samarbete mellan Tjeckien, Ungern, Polen, och Slovenien för att skapa en multinationell CBRN-bataljon inkluderande multinationell utbildning och övning.

2	Pooling of Deployable Air Activation Modules (DAAM)	Kombinerar beståndsdelar av DAAM.
2	Maritime Logistics Pool	Förse ett multinationellt ramverk för att facilitera ömsesidigt stöd genom <i>pooling</i> och <i>sharing</i> av sjögående logistikplattformar.
2	Armoured Reconnaissance Vehicles	Säkra engagemang från medlemsländerna för att uppgradera existerande ARV (bepansrade spaningsfordon) och/eller upphandling av nya.
2	Vehicle Armoured Support Carrier-Medical-All Terrain	Säkra engagemang från medlemsländerna för att uppgradera existerande ASV (bepansrade stödfordon).
2	Vehicle – Armoured Fighting	Säkra engagemang från medlemsländerna för ett multinationellt upphandlingsprogram för nya AFV (bepansrade stridsfordon).
2	Jammers Against Remotely Controlled IEDs	Säkra engagemang från medlemsländerna för ett multinationellt upphandlingsprogram för störningssändare.
2	Entry Control Point (ECP) Suite Package	Uppnå engagemang från intresserade länder för att påbörja ett multinationellt upphandlingsprogram för ECP Suite Package.
2	Persistent Surveillance based Upon Mast-Mounted Multi-Spectral Cameras and a Central Analysis Capability	Säkra engagemang från medlemsländerna för ett multinationellt upphandlingsprogram för Persistent Surveillance Cap.
2	NATO Air Surveillance Sensors (RADAR)	Uppnå engagemang från intresserade länder för att uppgradera existerande luftförsvarsensorer och/eller för att utveckla sensorer för att möta nya krav vid luftförsvaret.

2	Jet Aircraft upgrade to be NATO Universal Armaments Interface (NUAI) Compliant	Engagemang för ett uppgraderingsprogram för stridsflygplan samt skapa en gemensam gränssnittskontroll.
2	Multinational Logistics Partnership /Lessons Learned and Best Practices	Etablera ett multinationellt partnerskap för kritiska stödfunktioner för insatsområden.
2	Multinational Logistics Partnership – Precision Guided Munitions (PGM) Logistics	Förbättra och synkronisera logistiksamarbetet rörande PGM baserad på erfarenheter från Natos insatser i Libyen.
2	Multinational Logistics Partnership – Fuel Handling	Etablera ett multinationellt logistikpartnerskap för att förbättra stödfunktionen i insatsområden rörande bränslehantering.
2	Multinational Logistics Partnership – Movement Control	Etablera ett multinationellt logistikpartnerskap för kontroll och överblick över förbandsförflyttningar.
2	Multinational Logistics Partnership – Reception, Staging and Onward Movement (RSOM)	Etablera ett multinationellt logistikpartnerskap för att förbättra stödfunktionen i insatsområdet rörande RSOM.
2	Multinational Logistics Partnership – Ground Transportation	Etablera ett multinationellt logistikpartnerskap för att förbättra stödfunktionen i insatsområdet rörande marktransporter.
2	Multinational Logistics Partnership – Force Support Engineering – Multinational Military Engineering Capabilities – Theatre-level Military Engineering General Support	Etablera ett multinationellt partnerskap för att stödja ingenjörsförband genom samtliga faser av operationer, särskilt vid uppgifter syftande till underhåll av styrkan samt RSOM.

2	Multinational Logistics Partnership - Multinational Military Engineering Capabilities – Base Camp Construction and Management	Etablera ett multinationellt partnerskap för stöd i insatsområden för konstruktion, reparation, underhåll och drift av temporära baser och förläggningar.
2	Theatre Opening Capability	Utveckla en multinationell expeditionär förmåga att i insatsområdet, snabbt etablera och initialt operera en hamn för landsättning samt lasthantering för att möjliggöra en volymökning av de egna styrkorna.
2	Contract Visibility Tool	Implementera en metod som automatiskt spårar kontrakt skapade i insatsområden samt ökar tillgängligheten för kontrakt under operationer.
2	FAC/JTAC Simulation and Training	Skapa virtuella träningsmöjligheter för Forward Air Controllers (FAC) och Joint Terminal Attack Controllers (JTAC).
2	Distributed Training and Exercises (DTE)	Skapa utbildnings och övningsmöjligheter inom Nato.
2	Shared Scenarios	Katalogisera olika Nato-scenarion och göra dessa tillgängliga via en webbportal.
2	DNBL – Distributed Networked Battle Lab	Uppmuntra deltagande i DNBL:s ramverk i syfte att göra denna till det huvudsakliga medlet för kollektiva tester och experimentering inom Nato.
2	Maritime Situational Awareness – Multinational Maritime Information Services (MNMIS) Programme	Driva på för att Nato och medlemsländerna ska utveckla en kollektiv ansats för resurs- och informationsdelning inom maritim ledningssystem.

2	Non-Lethal Capabilities for Harbour and Port Protection	Utveckla Nato-standarder för s.k. Non-lethal Capabilities, avsedda för skydd av fartyg och hamnar.
2	UAV Surveillance Services	Förse ISAF eller enskilda truppbidragande länder med UAV baserad övervakningsförmåga på "pay by the hour" basis.

Bild 5: Sammanställning av alla aktuella tier 1 och tier 2 projekt.