



Vilken framtid har försvarsindustrin?

David Ljung

Vilken framtid har försvarsindustrin?

Kommer den skapa fler eller färre jobb i Sverige och i övriga EU?

Tankeverksamheten inom Arbetarrörelsen i Göteborg

Om författaren

David Ljung är politiskt sakkunnig för de svenska socialdemokratiska ledamöterna (S&D) i EU-parlamentet. Tankeverksamheten har tidigare givit ut rapporterna *Nya tider – nya jobb. Utmaningar och utvecklingsmöjligheter i jobbpolitiken* (2012), *Är vi smarta nog för de nya jobben?* (2012), *Har vi råd att inte satsa mer på ökad jämställdhet?* (2013), *Kina – risk eller räddning för jobben i Sverige och Europa?* (2013), *Vad kan vi vinna på att göra de sjuka jobben friska?* (2014) och *Mer frihandel = fler jobb? Sysselsättningseffekter av ett handelsavtal mellan USA och EU* (2015).

Författarna svarar själva för framlagda uppfattningar och slutsatser i Tankeverksamhetens skrifter.

Ansvarig utgivare: Ann-Sofie Hermansson
www.tankeverksamheten.se
redaktion@tankeverksamheten.se

ISBN 978-91-87077-48-7

Göteborg 2015

Vilken framtid har försvarsindustrin?

Kommer den skapa fler eller färre jobb i Sverige och i övriga EU?

Inledning

Försvarsindustrin i Europa bantades rejält efter det kalla krigets slut. Efter att den hämtat sig under stora delar av 00-talet ledde den ekonomiska krisen till att den återigen sattes under hård press.

Samtidigt har omvärlden blivit mer orolig igen. Konflikterna i Syrien, Irak och särskilt Ukraina har förändrat det säkerhetspolitiska läget. Kriget finns plötsligt på tröskeln till EU.

Därmed har debatten om försvarsindustrin nått ett vägskäl. Det står och väger. Olika krafter drar åt olika håll.

Å ena sidan menar vissa att försvarskapaciteten i Sverige och övriga EU är för låg givet de nya förutsättningarna. Det talas om att försvaret och försvarsindustrin måste stärkas samt om att det europeiska försvarsindustriella samarbetet behöver öka.

Å andra sidan anser andra att försvaret och försvarsindustrin i stället bör minskas ytterligare. Det talas om vikten av ett bredare säkerhetspolitiskt synsätt med fokus på konfliktförebyggande civila insatser snarare än krigsmateriel. Det talas om att begränsa den vapenexport som inte respekterar demokrati och mänskliga rättigheter.

Vid detta vägskäl är det högst relevant att ställa sig frågan vart den försvarsindustriella utvecklingen – i EU och specifikt i Sverige – egentligen är på väg. Kan vi på ungefär 10 års sikt förvänta oss en större eller mindre försvarsindustri? Kommer den att vara annorlunda? I så fall hur?

Vilka blir konsekvenserna på arbetsmarknaden? Kommer försvarsindustrin att generera intressanta framtidsjobb, eller kommer den snarare att lämna ett tomrum av förlorade arbetstillfällen?

Syftet med denna rapport är inte att ge glasklara svar på alla frågor, utan snarare att ge en kort och enkel bakgrund till de omständigheter och trender som svaren skulle kunna utgå från. *Til syvende og sidst* är det alltid svårt att försöka förutsäga framtiden.

På sin väg mot den avslutande summeringen tar sig rapporten i tur och ordning an nuläget, historien och framtiden.

1. Var står vi nu?

Låt oss till att börja med ta en närmare titt på nuläget. I stora drag: hur ser omvärldsförutsättningarna och den europeiska försvarsindustrin för tillfället ut?

Förändrad säkerhetspolitisk spelplan

Det säkerhetspolitiska läget i Europa har under de senaste åren förändrats ordentligt. Bilden av risker och hot har i rask takt målats om.

En stökig global omvärld – präglad av oroligheter och krig i bl a Libyen, Syrien, Irak och Afghanistan – har på olika vis gjort avtryck i Europa. Totalt sett i världen har de väpnade konflikterna blivit fler (SIPRI 2015, 7). Terrorismen har – inte minst med koppling till vidrigheterna som terrorgruppen IS står för i Syrien och Irak – återigen blivit en påtaglig realitet i det europeiska samhället.

Samtidigt är det konflikten i Ukraina som för europeisk del har blivit den verkliga vattendelaren. Den säkerhetspolitiska spelplanen har oväntat ruskats om. Den kultur av samverkan och samförstånd mellan väst och öst som kontinuerligt byggts upp sedan slutet av kalla kriget har nu snabbt försvagats. Att kriget ställt sig på tröskeln till EU har tvingat både politiker och militärstrateger att tänka om.

Efter att den militära försvarskapaciteten under drygt två decennier haft låg prioritet i de flesta EU-länder förs nu diskussioner om att vända på steken och i stället börja rusta upp. Det är inget helt osannolikt scena-

rio att försvarsbudgetarna framöver stärks en del och att försvarsindustrin på så vis får mer att göra (SIPRI 2015, 10).

Det är dock viktigt att också se motkrafterna. Det går även att tänka sig ett scenario där ansvariga politiker – trängda av bl a ansträngda offentliga budgetar och aktiva protester från civilsamhället – väljer att ge försvaret några snabba symbolmiljarder men att inte i realiteten inleda någon upprustning.

Till detta ska läggas att den europeiska försvarsindustrin blivit så exportorienterad att försäljningen utanför Europa är i princip lika viktig som beställningarna från europeiska regeringar. Detta komplicerar bilden ytterligare.

Det försämrade säkerhetspolitiska läget kan alltså ge en stärkt och mer välbemannad försvarsindustri, men det är inte alls säkert.

Industriella huvuddrag

Vad är det då för försvarsindustri som vi talar om? Huvuddragen kan sammanfattas ungefär som följer.

Försvarsindustrin i Europa omsätter någonstans kring 100 miljarder euro per år (AED 2013). Antalet direkt anställda i de europeiska försvarsföretagen är ungefär 400 000. Antalet indirekt anställda hos under- och serviceleverantörer har skattats till 960 000 (*European Commission* 2013b, 3). Det rör sig alltså om en ganska betydande del av den europeiska ekonomin.

Inom den svenska säkerhets- och försvarsindustrin, som täcker in mer än den rena försvarsmaterielproduktionen, är omsättningen ca 30 miljarder kronor per år. Industrin har ungefär 33 000 direktanställda och troligen omkring dubbelt så många anställda i underleverantörs- och serviceledet (SOFF 2014). Även specifikt för svensk del är detta alltså en viktig del av ekonomin.¹

¹ Det är svårt att skapa en bild av exakt hur många som är anställda inom försvarsindustrin – i Europa och specifikt i Sverige. Ett problem är att ganska många av företagen, såväl slutproducenter som under- och serviceleverantörer, ägnar sig åt både militär och civil produktion. Hur stor del av sådana företags samlade produktion som ska betraktas som militär är inte lätt att avgöra. En bedömning som går att göra för svensk del är att omkring 2/3 av de 33 000 direktanställningarna är knutna till den rena försvarsmaterielproduktionen (SOFF 2013; Svenska Freds/PAX 2012; SOU 2015:72, 206). Ett annat problem är att under- och serviceleverantörsledet är så komplext att det där knappast är möjligt att räkna jobb för jobb. Man får stödja sig på kvalificerade gissningar. En sådan, som är baserad på flera studier och som bl a EU-kommissionen använder sig av för sin Europa-skattning, talar om att ett jobb i försvarsindustrin typiskt sett genererar ca 2,3 indirekta jobb (industriAll 2012, 109). Det mest rimliga är nog att anta att ungefär detta förhållande gäller även i Sverige (jfr t ex DN 2009-10-26).

Försvarsindustrin kan delas in i tre huvudsegment: flyget, det landbaserade och det marina. Flyget är det största av segmenten. Det står för ungefär hälften av omsättningen och sysselsättningen i den europeiska försvarsindustrin. För specifikt svensk del är andelen lite mindre. Kärnan i segmentet är stridsflygplanen. Där pågår tre långsiktiga, avancerade och komplexa jätteprojekt: *Rafale* (Frankrike), *EuroFighter* (Tyskland, Italien, Spanien och Storbritannien) och *Jas Gripen* (Sverige). Projekten – och hela segmentet – är mycket intensiva när det gäller forskning och utveckling (FoU). Regjäla och ihålliga FoU-investeringar krävs för att hänga med i konkurrensen.

De andra två segmenten – det landbaserade och det marina – står i det europeiska perspektivet för omkring 30 respektive 20 procent av omsättning och jobb. I Sverige har båda segmenten lite lägre andelar än så. Stridsvagnar och andra stridsfordon är centrala produkter i landsegmentet. I det marina segmentet dominerar krigsfartyg och ubåtar. Generellt sett är dessa två segment något mindre FoU-intensiva än flygsegmentet. Vissa av projekten är väldigt komplexa, men FoU-nivåerna är ändå – med vissa undantag – lite lägre (*European Commission* 2013b, 3f; SOFF 2014).

En viktig aspekt på FoU-investeringarna är att de inte bara är bärande för försvarsindustrin som sådan. De får också en del positiva återverkningar i närliggande branscher. Detta gäller exempelvis elektronik, rymdfart och den civila flygindustrin. Allmänt sett är kontaktytorna mellan det militära och det civila ganska många. Det är relativt vanligt – inte minst på flygsidan – att militär och civil produktion samlats i samma företag eller samma koncern (*European Commission* 2013a, 3).

Ett kännetecken för jobben i försvarsindustrin är att de till relativt stor del är högkvalificerade och specialiserade. Både i Sverige och Europa som helhet har någonstans kring 40 procent av de anställda en universitetsexamen. Detta innebär – precis som i flera andra högkvalificerade sektorer i Europa – att det är svårt att hitta rätt folk. Kompetensen hos de arbetssökande matchar inte riktigt den kompetens som försvarsföretagen söker (SOFF 2014; AED 2013; *European Commission* 2013b, 30f).

En annan del i dynamiken kring försvarsindustrijobben är att försvarsföretagen generellt sett är extremt exportberoende. Jobben är alltså i stor utsträckning direkt länkade till vad som händer på utländska marknader. Den övergripande europeiska bilden är inte helt tydlig, men sammantaget verkar den del av produktionen som exporteras ligga i häradet 40-60 procent (AED 2013; *European Commission* 2013b, 26f).

Exportandelen i den svenska försvarsindustrin ligger kring 60 procent. De stora svenska eller svenskanknutna försvarsföretagen säljer alla mer än 50 procent av sin produktion till utlandet (Försvarexportmyndigheten 2015).

Exportberoendet handlar inte bara om försäljningen som sådan, utan för många försvarsföretag också om att säkra så pass stora volymer att det går att upprätthålla utveckling och produktion av komplexa och avancerade vapensystem. Med små och volatila försäljningsvolymer – vilket vore konsekvensen av att endast förlita sig på den inhemska efterfrågan – är detta i många fall inte möjligt. Då går det inte att hålla FoU-verksamheten på en tillräckligt hög nivå eller att kontinuerligt hålla kvar en kompetent personalstyrka (SOU 2015:72, 28; *European Defence Agency* 2015).

Trots att huvuddragen ser skapliga ut anser vissa bedömare att den europeiska försvarsindustrin i själva verket inte är i så bra skick. Eftersom industrin alltså till stor del är organiserad längs separata nationella spår är den fragmenterad och ineffektiv. Eftersom den inte fullt ut anpassats till bantade nationella försvarsbudgetar brottas den med överkapacitet. Eftersom den vad gäller FoU-investeringarna är svag och har en negativ trend (USA lägger sju gånger mer på försvarsrelaterade FoU-investeringar än EU-länderna tillsammans) sliter den med teknologi- och produktivitetens utvecklingen. Helheten är problematisk. Det finns konsultberäkningar som visar att europeisk försvarsmateriel kostar 30-40 procent mer än den borde. Detta blir dyrt för de europeiska skattebetalarna. Det är också ett handikapp i exportsammanhang. I och med att en del europeiska tillverkare har problem med att konkurrera med pris blir exporten – trots att den är betydande – inte så omfattande som den faktiskt skulle kunna vara (*The Economist* 2013-03-02; *European Commission* 2013a, 2f).

I viss kontrast kan det nog sägas att den svenska försvarsindustrin är i bättre skick än det europeiska genomsnittet. Det finns frågetecken bl a kring den långsiktiga efterfrågan från det svenska försvaret och kring fallande FoU-nivåer. Å andra sidan tyder det mesta på att konkurrenskraften åtminstone för tillfället är god. Jas-försäljningarna, som har varit ett viktigt lyft, har drivits hem med argumentet "billigt och bra". Allmänt sett indikerar den aktiva och diversifierade exporten att konkurrenskraften är god (Regeringens skrivelse 2014/15:114; Svenska Dagbladet 2014-05-18).

På minussidan ska det också konstateras att försvarsindustrin hela tiden har en moralisk problematik att brottas med. Vapen är till för att döda. Att producera och sälja sådana produkter är aldrig okomplicerat. Grundproblematiken har dessutom blivit alltmer påtaglig i takt med att exportberoendet ökat. Även om många försvarsföretag och regeringar verkligen försöker sköta sig snyggt och prydligt går det inte att ens med bästa vilja karakterisera den internationella vapenhandeln som snygg och prydlig. En del vapen hamnar – trots att bl a EU-länderna som regel har ganska tuffa regler för exportkontroll – i händer där de inte borde hamna. Marknaden är också i större utsträckning än de flesta andra marknader präglad av oegentligheter och skumraskaffärer. Även för seriösa europeiska företag tycks det vara svårt att hålla korrupsionshärvorna på avstånd (*The Economist* 2013-05-25). Det går självfallet att argumentera för att fördelarna med exporten överväger nackdelarna, men som vapenhandeln i realiteten ser ut finns det alltid en minusvariabel i ekvationen.

Sammantaget är bilden komplex. När man ska försöka värdera vad som kommer att hända med jobben i försvarsindustrin har man att göra med en mycket speciell industriell logik. Aktiv statlig inblandning och nationella försvarsintressen innebär att företagsekonomiska och marknadsmässiga villkor och parametrar inte riktigt gäller. Försvarsindustrin är inte som andra industrigrenar (SOU 2015:72, 27).

2. Hur kom vi hit?

Låt oss då ta nästa steg på vägen mot framtidsspekulationerna. Historien är alltid bra att ha med sig i en bedömning av framtiden. Tre tydliga trender under de senaste decennierna har varit viktiga för hur försvarsindustrin ser ut idag.

Minskade försvarsbudgetar – men motvikt i form av ökad export

I en historisk bakgrund är det rimligt att börja vid det kalla krigets slut. Denna säkerhetspolitiska omvälvning ändrade ganska drastiskt spelreglerna för försvarsindustrin.

En uppenbar effekt av omställningen blev att försvaret fick lägre prioritet. Ingen tydlig totalsiffra finns tillgänglig, men generellt kan man säga att militärutgifternas andel av de offentliga utgifterna från 1990 och fram till idag har minskat med mellan 30 och drygt 50 procent i de flesta av de nuvarande EU-länderna. Som andel av BNP har minskningarna under samma period typiskt sett – med några undantag – varit lite större än så. För svensk del har militärutgifterna från 1990 till 2014 minskat från 4,2 till 2,3 procent av de offentliga utgifterna och från 2,6 till 1,2 procent av BNP.

I Öst- och Centraleuropa har dessa relativa nedprioriteringar matchats av bantningar även i absoluta termer. I Östeuropa är de samlade försvarsbudgetarna nu – efter ett ras under 90-talet och sedan en upprustning under det senaste decenniet – ungefär en tredjedel av vad de var 1990. I Centraleuropa är de nu omkring hälften så stora som då. I Västeuropa är bilden annorlunda. I absoluta termer har de västeuropeiska budgetarna hållit sig kvar på ungefär samma nivå som 1990. Då låg de sammanlagda utgifterna på omkring 300 miljarder USD. De senaste åren har de legat kring 270 miljarder USD. I Sverige har försvarsutgifterna i löpande priser ökat från cirka 30 miljarder kronor 1988 och cirka 37 miljarder kronor 1990 till cirka 45 miljarder kronor 2014. Omräknat i fasta priser – så att det går att jämföra – innebär det en knapp minskning om man tar 1988 som startdatum och en klar minskning om man startar 1990 (SIPRI, *Military Expenditure Database*).²

De absoluta siffrorna är dock svagare än de kan verka. I och med att personalkostnader stigit i reala termer och de alltmer sofistikerade vapensystemen blivit allt dyrare räcker samma summa pengar idag inte lika långt som den gjorde 1990. Försvarsbudgetarna har i realiteten blivit mycket trängre. En post i budgetarna som särskilt på sistone fått en särskilt styvmoderlig behandling är FoU-investeringarna. I Europa minskade de från 2005 till 2010 med 14 procent (*European Commission* 2013a, 2f). I Sverige minskade anslagen till FoU mellan 2005 och 2013 med mer än 50 procent (SOU 2015:72, 208).

När försvarsbudgetarna prioriterats ned har besparingarna i stor utsträckning tagits ut på materialsidan. De europeiska regeringarnas materialinköp har drivits ner till en klart lägre nivå än 1990. Detta ledde från 1990 till början av 00-talet till en generell bantning av den euro-

² Båda USD-siffrorna gäller i 2011 års fasta priser/växelkurser och är därför någorlunda jämförbara. Den svenska omräkningen till fasta priser bygger på en enkel jämförelse med utvecklingen för konsumentprisindex.

peiska försvarsindustrin. 1993-2003 minskade antalet försvarsindustrijobb ganska rejält i alla EU-länder utom Danmark, Finland och Grekland (*European Commission* 2009, 16ff).

För att försöka kompensera för detta efterfrågefäll började många europeiska försvarsföretag i mitten/slutet av 90-talet med att identifiera nya kunder. Det handlade både om etablerade industriländer och om utvecklingsländer. Ett antal utvecklingsländer hade kommit så långt i den ekonomiska utvecklingen att de på allvar kunde börja efterfråga försvarsmateriel. Detta genererade, vid sidan av de redan existerande marknaderna, en ny marknad som kunde tas tillvara.

Ambitiösa exportstrategier togs fram och sattes i verket. För stora delar av den europeiska försvarsindustrin har de blivit mer eller mindre framgångsrika. Successivt har exportsidan av affärerna byggts upp till den höga andel – alltså någonstans i häradet 40-60 procent – där den ligger idag. 2011 gick 35 av den europeiska exporten till Mellanöstern, 16 procent till Nordamerika, 14 procent till Sydasiens, 8 procent till Sydostasien och 7 procent till Afrika (*European Commission* 2013b, 27).

Sverige har varit ett av de mest framgångsrika exportländerna. Exportandelen av försäljningen har stigit från 25 procent 1997 till runt 60 procent under de senaste åren. Av omkring 150 företag med tillverkningsstillstånd för krigsmateriel är ett 40-tal aktiva exportörer. Sammantaget under hela perioden 1998-2013 har 37 procent av exporten gått till EU, 10 procent till övriga Europa, 11 procent till Sydostasien, 10 procent till Sydasiens, 10 procent till Nordamerika och 10 procent till Afrika söder om Sahara. På senare tid har dock en allt större del av exporten gått till Sydasiens, Sydostasien och Mellanöstern (Försvarsexportmyndigheten 2015; SOU 2015:72, 206).

Exporten har varit avgörande för att hålla försvarsindustrin igång. För en lång rad försvarsföretag innebar den att det blev möjligt att hämta sig efter 90-talets stålbad. Trots att många försvarsbudgetar nu tagit ytterligare stryk under de senaste årens ekonomiska kris har försvarsindustrijobben kunnat hållas kvar på skapliga nivåer. Utan exporten hade jobben nog bara fortsatt att försvinna i rask takt (*European Commission* 2009, 16ff; *European Commission* 2013b, 3). För svensk del har den ökade exporten gjort att sysselsättningstrenden till och med kunnat vändas. Från mitten av 90-talet och fram till idag har försvarsindustrijobben blivit något fler (SOU 2015:72; SOFF 2014).

Vidgat säkerhetspolitiskt begrepp – men det konventionella är alltjämt ett huvudspår

Vad som också hänt sedan det kalla krigets slut är att det säkerhetspolitiska tänkandet i Europa har vidgats. Vi har gått från en kalla krigetvärld – där det mesta handlade om rustning, beredskap och väpnat försvar – till en ny värld där det rent militära ges en mer avgränsad roll.

Det finns numera ett annat fokus på civil prevention och tidiga insatser. Demokrati, rättstat och mänskliga rättigheter (MR) har etablerats som bärande värden även inom säkerhetspolitiken. En av konsekvenserna är att vapenexporten successivt har getts allt snävare ramar. Miljöaspekter har kommit med i säkerhetsbilden – inte minst med koppling till de konfliktrisker som klimatförändringarna kan föra med sig. Cyberrymden – där mycket ligger i gränslandet mellan militärt och civilt – har blivit en ny och viktig säkerhetspolitisk arena. Utan ett robust IT-försvar är man ytterst sårbar i dessa dagar.

Den vidgade synen på säkerhetspolitiken reflekteras – och är väl förankrad – i civilsamhället. De delar av civilsamhället som på olika sätt ifrågasätter och/eller granskar det militära försvaret och försvarsindustrin är mycket aktiva. I och med att de aktuella organisationerna har vunnit en del politiska segrar har de också byggt upp ett gott självförtroende. Den klassiska fredsrörelsen – med *International Peace Bureau* och Svenska Freds som typiska exempel – har tagit ett par steg framåt och har fått sällskap av aktörer som tidigare inte fanns där på samma sätt.

Vi har kampanjnätverk (t.ex. *The International Campaign to Ban Landmines* och *The Cluster Munition Coalition*) som jobbar mot särskilda typer av vapen – såsom landminor, klusterbomber och kärnvapen. Vi har en rad MR-organisationer (inklusive jättar som *Amnesty* och *Human Rights Watch*) som verkar för att styra upp och begränsa den internationella vapenhandeln. Vi har organisationer som i sitt arbete mot korruption (exempelvis *Transparency International*) hårdgranskar de mer ljusskygga sidorna av nationella och internationella vapenaffärer.

Detta säkerhetspolitiska nytänkande är viktigt och relevant. Det är nog i det stora perspektivet också en anledning till att försvarsanslagen i Europa har nedprioriterats och bantats på så många håll. De militära lösningarna på nationella och internationella problem har fått lägre status.

Å andra sidan är det viktigt att notera att neddragningarna bara drivits till en viss punkt. I de allra flesta EU-länder har man varit noga med att behålla vad man – på mer eller mindre goda grunder – anser vara en acceptabel konventionell försvarsförmåga.

Detta har nog att göra med att den konventionella krigföringen ändå inte tycks ha gjort sitt. Med tanke på hur det ser ut på marken i olika konfliktländer är det slående hur lite som faktiskt har förändrats. Ser man sig om är det lätt att missa att vi har lämnat 1900-talet. Ta till exempel Afghanistan, Irak, Ukraina, Syrien och Libyen. De internationella civila insatserna har lyckats på vissa håll, men har på andra håll mött en rad allvarliga motgångar. I slutändan har det blivit vapen och militära realiteter på marken som fått tala. Krigföringen är bitvis riktigt smutsig. Civilbefolkningen drabbas lika hårt som den alltid gjort. Vapentyperna är alltjämt de traditionella. De vapen som försvarsindustrin producerade för 20 eller 30 eller 40 år sedan är stor utsträckning i bruk. 1900-talet finns fortfarande kvar.

Det här med att det militära biter sig fast ska naturligtvis inte överdrivas. Precis dessa konflikter har också visat på de militära lösningarnas begränsningar. Den lätt naiva bild som odlats i västvärlden av vad insatsstyrkor och korta militära expeditioner kan åstadkomma har fått sig en saftig törn. När USA och de europeiska stormakterna gått in med sin mest avancerad teknologi har de på kort sikt kunnat göra framsteg, men de har ändå i det längre perspektivet haft förtvivlat svårt att vinna och säkra freden. Den militära högteknologin har inte räckt till. Facit är i bästa fall blandat.

Sammantaget kan man kanske säga att insikten om att det konventionella fortfarande gäller har kompletterats med en insikt om att det inte är realistiskt att tro att man – ens med teknologisk överlägsenhet – ska kunna komma utifrån och snabbt lösa denna typ av konflikter med militära medel. De militära verktygen ska varken under- eller överskattas.

Ambitioner om gränsöverskridande produktion – men det mesta är ändå nationellt

Den stora frågan i den försvarsindustriella debatten inom EU har länge varit problemet med den fragmenterade produktionen. Kompetenser, organisationsstrukturer och utgifter dupliceras i många nationella lager. FoU-resurser sprids ut på massor av håll i stället för att koncentreras. Medan flera tillverkare i olika delar av försvarssektorn i Europa håller

på med precis samma saker finns det i USA kanske en eller ett par tillverkare per produktkategori. Sett till totalen håller Europa igång nästan fyra gånger så många försvarsplattformar och -system som USA (Briani 2013).

Mycket av detta har att göra med den starka – och förvisso ganska logiska – nationella orienteringen. De regeringar som har möjlighet fortsätter att i mycket stor utsträckning beställa och köpa försvarsmateriel av sina ”egna” tillverkare. Ca 80 procent av alla investeringar i försvarsmateriel görs på nationell basis utan koppling till någon form av gränsöverskridande samverkan.

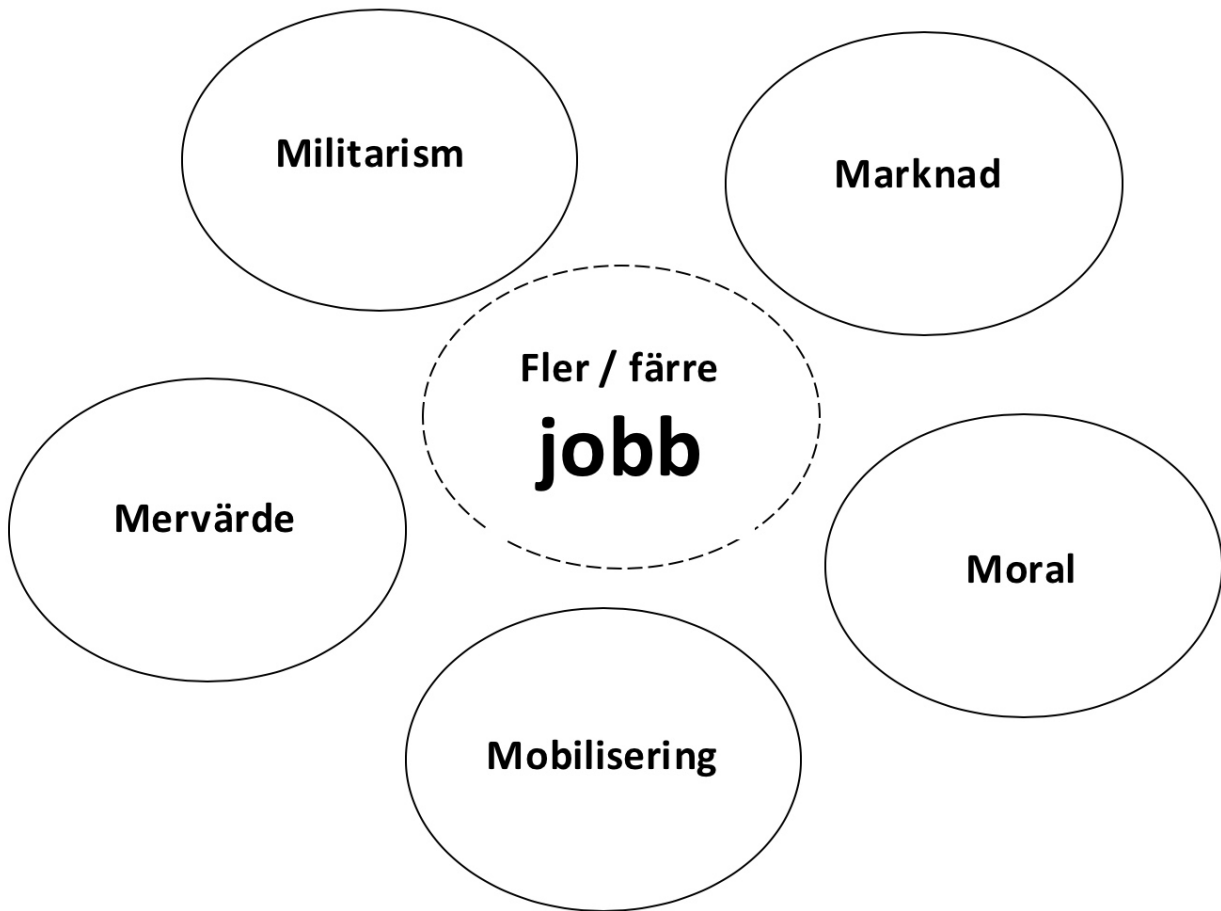
En viss konsolidering har onekligen skett över de två senaste decennierna. En handfull ganska starka gränsöverskridande koncerner har vuxit fram. Som ett exempel ingår numera både Bofors och Hägglunds i brittiska BAE Systems. Det har också gjorts satsningar på att föra samman militär och civil produktion under ett tak. Särskilt i flygsektorn har detta visat sig fungera. EU-lagstiftning om bl a försvarsupphandling har tagits fram för att väva ihop och därmed rationalisera den europeiska marknaden. Icke desto mindre är fragmenteringen fortfarande ett besvärande faktum (*European Commission 2013b, 18ff*).

Det går naturligtvis att diskutera hur långt det realistiskt sett går att komma när det gäller att skapa en mer enhetlig europeisk försvarsindustri. Problemet är dock högst reellt. I takt med att exportberoendet har ökat har nackdelarna även blivit alltmer påfallande. För att kunna hålla sig hälsosam på längre sikt behöver den europeiska försvarsindustrin klara konkurrensen med USA:s – och kanske även andra länders – relativt enhetliga och effektiva produktionsapparater.

3. Hur ser framtiden ut?

Därmed är vi framme vid framtiden. Utifrån historik och nuläge: hur är det rimligt att tro att försvarsindustrin kommer att utvecklas framöver? Vad händer med försvarsindustrijobben?

Helt klart är att vi har att göra med olika krafter som drar åt olika håll. Detta illustreras i den enkla figuren på nästa sida. Huruvida försvarsjobben i Europa blir fler eller färre avgörs i ett samspel där fem övergripande faktorer är centrala: mobilisering, mervärde, militarism, marknad och moral.



Mobilisering

I grunden är det naturligt att argumentera för att den förändrade säkerhetspolitiska situationen i Europa kräver att förvaret ges högre prioritet. Det skulle handla om att mobilisera nya krafter: att öka försvarsanslagen och att höja beredskapen.

Inte oväntat är detta den linje som politiska majoriteter de senaste två åren har slagit in på i Sverige och andra EU-länder. Att NATO i fjol tog ett mål om att varje medlemsland år 2024 ska lägga minst två procent av BNP på försvaret har påverkat den europeiska debatten. Om det säkerhetspolitiska läget förvärrades ytterligare skulle detta fokus på försvarskapaciteten sannolikt bli ännu starkare.

I förlängningen skulle den ändrade politiska tonen kunna leda till att försvarsindustrin får en ökad orderingång och att försvarsindustrijob-

ben därigenom kan bli fler. Ju sämre säkerhetsläge, desto bättre affärer för industrin – det borde vara den generella logiken.

Samtidigt finns det bastanta bromsklotsar som håller politikerna tillbaka. Mindre åtgärder – någon enstaka miljard hit eller dit – har redan vidtagits. Mer kan vara på gång. Detta är ingen större sak. Resonerar man i termer av att långsiktigt och seriöst börja bygga en starkare försvarskapacitet blir det dock krångligare. Det är ett svårt och på intet sätt givet steg att ta.

Många europeiska politiker har nämligen vant sig vid att ge försvarsanslagen låg prioritet. Förvaret har på många håll och under lång tid betraktas som en nedskärningspost. Detta gäller inte minst i Sverige.

Nästan alla EU-länder har trängda offentliga finanser. Krisen har satt allvarliga spår. Någon drastisk förändring åt det positiva hållet är inte i sikte. Med sådana budgetförutsättningar skulle det ta emot att satsa stort på försvaret. Det skulle kräva tuffa och svårmotiverade besparingar på andra budgetposter. Oberoende av det säkerhetspolitiska läget är det alltså ingen given sak att fixa fram mer pengar.

I NATO-sammanhanget finns det – av just dessa orsaker – all anledning att tvivla på att samtliga medlemmar verkligen kommer att ta sig över två procent. Dit är det i vissa fall mycket långt. Medan NATO-medlemmarnas sammanlagda försvarsutgifter beräknas falla i reala termer mellan 2014 och 2015 är det endast fem medlemsländer som 2015 förväntas klara tvåprocentsgränsen (Techau 2015; Reuters 2015-07-08).

Försvarsindustrin kan nog räkna med att försvarsanslagen i Europa inte skärs ner ytterligare under de kommande åren. Snarare lutar det åt att de stärks något. Så länge som inte säkerhetsläget försämras radikalt går det dock inte att räkna med några större ökningar. Vi talar inte om någon allmän upprustning. Det finns i dagsläget inte många realistiska politiska signaler som pekar i den riktningen.

Mervärde

För försvarsindustrin själv – och för de politiker som vill främja den – är det civila mervärdet viktigt som både möjlighet och argument. Detta mervärde förefaller vara en nyckel till framgång för den som vill behålla en vital försvarsindustri.

Fram till nu har ganska många militära innovationer varit till nytta i civila sammanhang. Det finns ett antal försvarsföretag, både i Sverige och övriga EU, som lyckas bra med att låta det militära och civila förstär-

ka varandra. De stora vinsterna – i form av lägre kostnader och högre effektivitet – nås som regel genom att ta fram en enhetlig grundteknologi och sedan använda den i både militära och civila applikationer. Elektronik, rymdfart och flyg är alltså områden där detta är relativt vanligt. Cyber/IT-säkerhet är ett område där mycket mer borde kunna göras. Man talar ofta om ”*dual use*”. Framöver finns det en potential att ta detta sätt att arbeta ytterligare några steg. Rätt använt borde det kunna vara ett verktyg för att öka både försvarsindustrins konkurrenskraft och dess relevans för det övriga samhället. Vad försvarsindustrin levererar kommer till direkt nytta även i fredstid.

I hanteringen av försvarsfrågorna inom EU-samarbetet är främjandet av ”*dual use*” ett centralt spår. Inte minst är ambitionen att hitta metoder att bättre använda forskningsresurser till både militära och civila ändamål. Det finns en bred samsyn om att detta är rätt väg framåt (*European Council 2013; European Commission 2013a, European Commission 2015*).

Samtidigt finns det en hållhake. ”*Dual use*” tenderar att vara svårare i praktiken än det kan verka i teorin. Det är inte alls så att alla försvarsföretag som försökt har lyckats. Det handlar trots allt om att försöka väva ihop två rätt så disparata ”världar” i en enhetlig verksamhet. Detta är inte alltid så lätt. Till saken hör att ”*dual use*” bara faller sig helt naturligt i delar av försvarsindustrin. I andra delar ligger den militära logiken och de militära produkterna helt enkelt för långt från den civila världen (*The Economist 2014-07-19*).

Utvecklingen av ”*dual use*” kan alltså stärka försvarsindustrin – som sådan och i sin roll i samhället. Detta skulle i förlängningen kunna generera fler jobb. Någon universallösning är det dock inte tal om. Så enkelt är det inte.

Militarism

Det vidgade säkerhetspolitiska tänkandet – där det militära spelar en mer avgränsad roll än under det kalla krigets dagar – har haft dryga två decennier på sig att etsa sig fast. Detta har gjort skillnad.

Stämmningsläget har förändrats. Att politiskt argumentera för radikalt förstärkta försvarsbudgetar – alltså inte bara mindre korrigeringar – är numera svårt. Till och med i en skarpare säkerhetspolitisk miljö är det en besvärlig position att ta. Militarism – i meningen att starkt betona militära insatser som lösningen på diverse nationella och internationella

problem – är ”ute” och har så varit ett bra tag. Ingen verkar heller vara redo att släppa in militarismen från kylan.

Sverige är ett tydligt exempel. Från att ha varit ett av världens mest militariserade länder har opinion och politisk konsensus svängt så pass långt att en moderatledd högerregering i åtta år kunnat använda försvarsbudgeten som en ren besparingspost.

Det är inte troligt, sett till den rådande politiska debatten i Europa, att denna grundsyn skulle förändras radikalt under den närmaste framtiden. Även i ett scenario där säkerhetsläget försämras ytterligare skulle det knappast finnas politiska majoriteter för att pumpa upp försvarsbudgetarna. Man ska aldrig säga aldrig, men den nuvarande politiska dynamiken pekar inte åt det hållet.

Den som vill mobilisera – eventuellt med mervärdesargumentet som stöd – måste räkna med att möta en vägg av grundmurad militariserings-skepsis. Även detta talar för att försvarsindustrin inte kommer att få se de europeiska försvarsanslagen skjuta i höjden.

Marknad

Detta för oss återigen in på exporttemat. Det är ingen överdrift att säga att den ökade exporten till viss del har räddat den europeiska försvarsindustrin och de europeiska försvarsindustrijobben. Frågan blir nu vad som kommer att hända med exporten under de kommande åren.

Blickar man framåt är bilden faktiskt inte särskilt ljus. Till att börja med finns det tre relativt allvarliga marknadsrelaterade problem.

För det första kommer konkurrensen på den globala marknaden av allt att döma att bli hårdare. Marknaden kommer förmodligen att växa en bit till, men det kommer samtidigt att bli svårare att vinna kontrakt och att säkra marknadsandelar. De europeiska försvarsföretagen har länge kunnat expandera under förhållandevis gynnsamma marknadsförutsättningar. Nu kommer pressen att öka. En variabel är att den amerikanska krigsmaterielbudgeten – efter ett antal expansiva år i samband med Irak- och Afghanistankrigen – är på väg att stramas åt. Som en reaktion kommer många amerikanska tillverkare sannolikt att bli mer aktiva globalt. De tvingas helt enkelt söka efterfrågan på bortaplan. En annan variabel är att länder som Sydkorea och Japan också kommer att försöka stärka sin export. Där har det redan börjat hända en del. Ytterligare en variabel är att flera köparländer i framför allt Asien på sistone har fått igång en inhemsk produktion och att det där kommer att bli svårt

för utländska tillverkare att sälja någonting alls (*The Economist* 2013-03-02 och 2014-07-19).

För det andra har kraven på s.k. "offsets" i samband med försvarsmaterielaffärer blivit allt vanligare och allt större. Detta är den praxis som innebär att det köpande landet ställer krav på olika typer av motköp och andra motprestationer. Ofta konkurrerar de potentiella säljarna inte bara om pris och kvalitet på de försvarsprodukter som efterfrågas, utan också om att erbjuda det bästa "offset"-paketet. Det händer att värdet av "offset"-paketet är större än köpesumman. Trenden har, förutom att snedvrیدا konkurrensen och öppna upp för olika former av korrupktion, gjort den genomsnittliga affären mindre gynnsam för säljaren. Det är nämligen ofta så att det säljande företaget tvingas överföra teknologi, dela med sig av immateriella rättigheter och/eller lägga ut en del av tillverkningen i köparlandet. Detta blir då en minuspost för säljareföretaget och -landet när det gäller konkurrenskraft och jobb. Kunskapsförsprånget minskar och de hemmaplansjobb som exporten skapar kan i slutändan bli ganska få (*European Commission* 2013, 3; *The Economist* 2013-05-25; SOU 2015:72, 210ff).

Allting i ett "offset"-paket behöver inte vara dåligt för säljaren. Som regel finns bra delar. Ett element som ofta är med i en uppgörelse mellan säljare och köpare är ett avtal om fortsatt samverkan kring sådant som reservdelar, underhåll och vidareutveckling av de aktuella försvarsprodukterna. Detta innebär att säljarlandet kan spara i försvarsbudgeten. Ju fler köparländer med denna typ av avtal, desto fler blir de aktörer som är med och delar på driftskostnaderna (Försvarexportmyndigheten, www.fxm.se; Svenska Dagbladet 2014-05-18). På det stora hela taget talar dock det mesta för att "offset"-systemet, med de proportioner det tagit, har klart tyngre nackdelar än fördelar för säljaren.

För det tredje finns det alltså oroande frågetecken för de europeiska försvarsföretagens långsiktiga konkurrenskraft. Fragmenteringen och överkapaciteten är allvarliga hämskor. Där går det möjligen att komma framåt, även om man nog inte ska hoppas på för mycket. De snäva nationella intressena kommer sannolikt att dominera i lång tid framöver inom den europeiska försvarspolitikerna. Det farligaste är dock de rejäla neddragningar av FoU-investeringarna som gjorts i Sverige och EU som helhet under de senaste åren. Dessa manövrar riskerar att på lite sikt slå undan benen på försvarsindustrin. EU ligger redan långt efter USA när det gäller FoU. Nu är gapet på väg att bli ännu större. De negativa effekterna syns inte direkt. Det är därför nedskärningarna är så lockande att göra. Inom 5-15 år kommer de dock att slå igenom för fullt. Då

kommer EU sannolikt att sitta med försvarsprodukter som inte är så bra som de skulle kunna vara och som i värsta fall inte alls klarar konkurrensen (*European Commission* 2013b, 7).

Sammantaget är det nog inte rimligt att göra någon särskilt upplyftande prognos över hur de europeiska försvarsföretagen framöver kommer att lyckas på den globala marknaden. Sannolikheten att de ska gå sämre än det hittills gjort förefaller vara större än att det ska gå bättre.

Moral

Vad som dessutom måste föras in i ekvationen för den framtida vapenexporten är de moraliska aspekterna. Det går att från en moralisk utgångspunkt ifrågasätta flera aspekter av försvarsindustrin. Särskilt problematisk är alltså exporten. Att sälja produkter som är till för att döda blir inte mindre komplicerat av att den internationella marknaden inte alls är särskilt snygg och prydlig.

Det förekommer i vissa EU-länder – inte minst i Sverige – ganska starka protester mot den export av försvarsmateriel som idag bedrivs. Vissa vill stoppa vapenhandeln helt. Andra kan acceptera att den fortgår, men kräver att den ska inskränkas på så vis att större hänsyn tas till demokrati, mänskliga rättigheter och riskerna för att de aktuella vapnen kan föras vidare in i väpnade konflikter. Ytterligare andra vänder sig specifikt mot den korrupcion som vapenhandeln kommit att förknippas med och kräver en ordentlig upprepning i det avseendet.

I Sverige har dessa röster, åtminstone i viss mån, lyckats driva politiken i en mer exportrestriktiv riktning. I våras sades det militära samarbetsavtalet med Saudiarabien upp. I somras presenterade Krigsmaterielexportöversynskommittén, KEX, sitt slutbetänkande om hur exportkontrollen av krigsmateriel bör stärkas. Bl.a. vill utredningen införa ett demokratikriterium i prövningsproceduren. Även om detta möjligen inte kommer att medföra några riktigt avgörande förändringar är det ändå tydligt i vilken riktning trenden pekar (SOU 2015:72; Svenska Freds 2015-06-26).

Det är svårt att sia om hur det moraliskt inriktade motståndet kommer att utvecklas – inte minst i ett hypotetiskt scenario där säkerhetsläget förvärras ytterligare. Å andra sidan går det att konstatera att de moraliska invändningarna, precis som det vidgade säkerhetspolitiska tänkandet, förmodligen är här för att stanna. Exporten kommer nog att under överskådlig tid vara ifrågasatt.

4. Summering

Så vart är då den försvarsindustriella utvecklingen på väg? Vilka slutsatser är vettiga att dra? Vad kommer att hända med industrin och med jobben?

Genomgången i denna rapport bekräftar verkligen det första intrycket: olika krafter drar åt olika håll.

Vad som talar för en större industri och fler jobb är det försämrade säkerhetspolitiska läget i Europa. Försvaret har de senaste 2-3 åren fått en högre politisk prioritet – såväl i Sverige som i de flesta övriga EU-länder. Så länge som läget inte förbättras borde prioriteringen rimligtvis bestå. Detta borde – inom snäva statsfinansiella ramar – innebära en stärkt efterfrågan för försvarsföretagen. Skulle läget försämrats ytterligare skulle denna efterfrågan eventuellt kunna stärkas ett snäpp till.

Vad som talar för en expansiv industri är även en stark omställningsförmåga. De europeiska försvarsföretagen har, med de svenska i spetsen, visat sig skickliga på att identifiera och utnyttja nya exportmarknader. Ganska många företag har också lyckats bredda verksamheten genom att bättre kombinera militärt med civilt – inte minst på det uppenbara framtidsområdet cybersäkerhet. Detta är industriella styrkebesked. Det finns exempel på andra industrisektorer som inte pallat för ett liknande omställningstryck.

Vad som talar för en mindre industri och färre jobb är ett antal tecken som tyder på att de europeiska försvarsföretagen kan komma att få det svårare med exporten. Dels har de problem med konkurrenskraften. Framför kan de fallande FoU-nivåerna i både Sverige och övriga EU leda till att företagen tappar mark. Om trenden inte vänds finns det en risk för att produkterna på lite sikt inte håller måttet. Dels talar det mesta för att konkurrensen på exportmarknaderna kommer att bli tuffare. Fler kvalificerade aktörer kommer att slåss på en marknad där en växande "offset"-karusell gör det allt dyrare och allt krångligare att sälja – särskilt för den som har ambitioner att spela ett rent spel.

Vad som talar för en krympande industri är också ett säkerhetspolitiskt tänkande där den militära försvarsförmågan ges en mindre roll och där de moraliska invändningarna mot vapenexporten får ett större utrymme. Det är nya tider nu. De konventionella militära verktygen har i grunden inte riktigt den status eller respekt som de en gång hade.

Om jag – med alla förbehåll och brasklappar – skulle försöka mig på en prognos tror jag att den kortsiktiga utvecklingen blir stabil eller lätt positiv och att den långsiktiga blir negativ. Detta gäller för både Sverige

och övriga EU. När den säkerhetspolitiska oron så småningom bedarrar blir nog försvarsanslagen återigen lägre prioriterade. Samtidigt kommer nog mindre gynnsamma marknadsvillkor att göra att exportframgångarna mattas av. Försvarsindustrin kommer att klara sig, men den kommer nog inte att blomstra.³

Referenser

- AED (The AeroSpace and Defence Industries Association of Europe) 2013: "Facts and figures 2013", www.asd-europe.org.
- Briani, Valerio 2013: "Armaments duplication in Europe: A quantitative assessment", CEPS Policy Brief No. 297, 16 July 2013, www.ceps.eu.
- Dagens Nyheter 2009-10-26: "Början till slutet för den svenska försvarsindustrin", debattinlägg av Alf Svensson, Europaparlamentariker (KD), Stefan Löfven, ordförande IF Metall, Gunnar Eliasson, professor emeritus Industriell utveckling KTH, Göran Persson, fd statsminister och partiledare (S), www.dn.se.
- European Commission 2009: "Defence industry. Comprehensive sectoral analysis of emerging competences and economic activities in the European Union", www.ec.europa.eu/social.
- European Commission 2013a: "Towards a more competitive and efficient defence and security sector", www.ec.europa.eu/growth/sectors/defence/industrial-policy.
- European Commission 2013b: "On Defence" (Commission Staff Working Document accompanying the Communication "Towards a more competitive and efficient defence and security sector"), www.ec.europa.eu/growth/sectors/defence/industrial-policy.
- European Commission 2015: "Report on the Implementation of the European Commission's Communication on Defence", www.ec.europa.eu/growth/sectors/defence/industrial-policy.
- European Council 2013: "European Council 19/20 December 2013. Conclusions", www.consilium.europa.eu/en/european-council.
- European Defence Agency 2015: "Key Skills and Competences for Defence. Executive Summary", www.ec.europa.eu/growth/sectors/defence/industrial-policy/skills.
- Försvarsberedningen 2014: "Försvaret av Sverige. Starkare försvar för en osäker tid", Ds 2014:20, www.regeringen.se.

³ Denna spekulering bygger för svensk del på att det inte blir något NATO-medlemskap. Vilka konsekvenser ett sådant skulle få för den svenska försvarsindustrin är oklart.

- Försvarexportmyndigheten 2015: "Marknadens utveckling – svensk försvarsexport 2015", www.fxm.se.
- industriAll 2012: "Study on the Perspectives of the European Land Armament Sector", www.industriall-europe.eu.
- Regeringens skrivelse 2014/15:114: "Strategisk exportkontroll 2014 – krigsmateriel och produkter med dubbla användningsområden", www.regeringen.se.
- Reuters 2015-07-08: "Britain commits to NATO 2 percent defense spending target for next five years", www.reuters.com.
- SIPRI, Military Expenditure Database, www.sipri.org/research/armaments/milex.
- SIPRI 2015: "SIPRI Yearbook 2015. Armaments, Disarmament and International Security. Summary", www.sipri.org.
- SOFF 2013: "SOFF presentation krigsmaterielexportöversynskommittén", www soff.se.
- SOFF (Säkerhets- och försvarsföretagen) 2014: "Försvarsmarknaden. Statistik 2014", www soff.se.
- SOU 2015:72, "Skärpt exportkontroll av krigsmateriel – del 1", slutbetänkande av Krigsmaterielexportöversynskommittén, KEX, www.regeringen.se.
- Svenska Dagbladet 2014-05-18: "Jas Gripen står starkt trots nej i Schweiz", debattinlägg av Ulf Hammarström, generaldirektör för Försvarexportmyndigheten, www.svd.se.
- Svenska Freds/PAX 2012: "Ökad vapenexport med allt mer statligt stöd", Pax nr 4 2012, www.svenskafreds.se/fredstidningen-pax.
- Svenska Freds 2015-06-26: "Utredning om vapenexport lämnar öppet för kryphål", pressmeddelande, www.svenskafreds.se.
- Techau, Jan 2015: "The Politics of 2 Percent. NATO and the Security Vacuum in Europe", Carnegie Europe, www.carnegieeurope.eu.
- The Economist 2013-03-02: "A hard pounding, this. Europe's defence industry", www.economist.com.
- The Economist 2013-05-25: "Guns and sugar. The defence industry", www.economist.com.
- The Economist 2014-07-19: "The case for defence. Weapons-makers", www.economist.com.

Samtliga tidigare utgivna rapporter av Tankeverksamheten inom Arbetarrörelsen i Göteborg kan kostnadsfritt laddas ner i pdf-format från:

www.tankeverksamheten.se

Sänd oss din epostadress till redaktion@tankeverksamheten.se så får du alla kommande rapporter gratis i din brevlåda!

Hur ser framtiden ut för den svenska och europeiska försvarsindustrin? Vilken betydelse har den för sysselsättning och samhällsekonomi? Hur påverkas den av det säkerhetspolitiska läget? Vilka moraliska frågor bör resas i sammanhanget? David Ljung, politiskt sakkunnig för de svenska socialdemokraterna i EU-parlamentet, går igenom frågorna.



Ansvarig utgivare: Ann-Sofie Hermansson
www.tankeverksamheten.se
redaktion@tankeverksamheten.se

ISBN 978-91-87077-48-7