



FOI MEMO

Projekt
Försvarspolitiska studier

Sidnr
1 (13)

Projektnummer Uppdragsgivare
A12509 Regeringskansliet
FoT-område
Inget FoT-områdeInget FoT-område

Författare
Jan Henningsson och Helené Lackenbauer

Datum Memo nummer
2025-11-17 FOI Memo 9114

Frågeställningar inför kommande totalförsvarsbeslut

– förslag till framtida studier

Titel
Frågeställningar inför kommande totalförsvarsbeslutMemo nummer
FOI Memo 9114

Innehållsförteckning

Sammanfattning	3
1 Inledning	4
1.1 Syfte och målgrupp för detta memo	4
1.2 Bakgrund.....	4
1.3 Avgränsningar.....	4
1.4 Metod.....	5
2 Försvarsbeslutens roll och process	5
3 Omvärldsutveckling.....	5
4 Militärt försvar	6
4.1 Uppgifter och förmågebehov	6
4.1.1 Operationer då det inte råder höjd beredskap.....	6
4.1.2 Balans mellan förmåga för att kunna delta i operationer tillsammans inom Nato respektive enskilt	7
4.1.3 Balans mellan förmåga i närtid och långsiktig utveckling.....	7
4.1.4 Utrymme för nya förmågor	7
4.1.5 Krav på uthållighet	8
4.1.6 Prioriteringar mellan mål i FB24 och förmågemål inom Nato.....	8
4.2 Logistik, materielförsörjning och försvarsindustri	8
4.2.1 Försvarsindustriell autonomi.....	8
4.2.2 Vägval för viktiga materielsystem	8
4.2.3 Materielförsörjningssystem	9
4.3 Personalförsörjning.....	9
4.3.1 Personalkategorier.....	9
4.3.2 Personalförsörjningssystem.....	10
4.4 Militär infrastruktur	10
4.4.1 Nya eller utökade organisationsenheter	10
4.4.2 Infrastruktur för ökade operativa behov.....	10
4.4.3 Systemet för infrastrukturförsörjning kan behöva förändras	10
4.5 Det civila försvarets stöd till militärt försvar	10
Referenser.....	12

Titel
Frågeställningar inför kommande totalförvarsbeslut

Memo nummer
FOI Memo 9114

Sammanfattning

I detta memo identifieras viktiga frågeställningar inför kommande totalförvarsbeslut. Syftet är att memot ska kunna användas som underlag för Försvarsdepartementets överväganden om olika uppdrag som behöver läggas ut. Målgruppen är främst befattningshavare inom Försvarsdepartementet och myndigheter som arbetar med försvarsbeslutsprocesser och svensk försvarspolitik.

Memots huvudsakliga slutsatser är att:

- Totalförvarsbeslutet 2024 kan ses som en fortsättning på och fullföljande av motsvarande beslut 2020. Dock innebär omvärldsläget att den förmågeökning och övriga tillväxt som beslutats behöver säkerställas, ökas och påskyndas. Att följa upp om så sker samt vid behov besluta om ytterligare åtgärder är väsentligt.
- En analys bör göras av om försvarsbeslutens roll och stödjande processer bör utvecklas då centrala beslut behöver kunna fattas med relativt kort framförhållning och vid sidan av eller som komplement till ordinarie försvarsbeslut.
- Samarbeten inte minst regionala sådana för operationer i Sveriges närområde bör fortsätta utvecklas mot bakgrund av stora osäkerheter i omvärldsutvecklingen samt USA:s ökade fokus mot den indopacifiska regionen.
- En kvarstående viktig fråga är hur operationer utanför Sveriges gränser bör genomföras då höjd beredskap inte råder samt hur olika personalkategorier då kan och bör ianspråkas.
- Förmågeutveckling behöver balansera mer närtida operativa behov och långsiktigt eftersträvarvärd utveckling. Vidare behöver behov för att agera såväl tillsammans inom Nato som enskilt analyseras.
- Ambition för det militära försvarets uthållighet samt behov av stöd från samhället behöver analyseras ytterligare utifrån såväl operationsplanering nationellt som tillsammans i Nato.
- Inom flera förmågeområden, främst stridsflyg och ubåtar, behöver ställningstaganden med stora ekonomiska konsekvenser och långsiktiga bindningar göras.
- Försörjningen av materiel, personal och infrastruktur behöver fortsatt utvecklas. I totalförvarsbeslutet 2024 har åtgärder föreslagits, de bör följas upp för att se om ytterligare åtgärder behövs.
- Försvarsanslagen har ökats i snabb takt, dock kvarstår risk att kostnaden för att uppfylla försvarsbeslut samt förmågemål som Sverige har fått som alliansmedlem blir högre än förutsett. En beredskap att överse ambitionsnivåer eller finna alternativa sätt att uppfylla ställda mål behöver upprätthållas.

Titel
Frågeställningar inför kommande totalförsvarsbeslut

Memo nummer
FOI Memo 9114

1 Inledning

1.1 Syfte och målgrupp för detta memo

I detta memo identifieras vägväl¹ och andra viktiga frågeställningar inför kommande försvarsbeslut (FB). Syftet är att detta memo ska kunna användas som underlag för:

- Försvarsdepartementets övervägande om olika uppdrag som behöver ges ut samt processen inför kommande FB.
- FOI:s övervägande om förslag till framtida studier eller analyser inom, bland annat, projektet Försvarspolitiska studier (FPS).

Målgruppen för detta memo är främst befattningshavare på Regeringskansliet och i myndigheter, som ska identifiera och analysera viktiga frågor inför nästa FB. Det vill säga personer som förstår sammanhang och den terminologi som används nedan.

1.2 Bakgrund

FB fattas historiskt med cirka fem års mellanrum. FB förbereds genom att regeringen ger uppdrag till Försvarsberedningen, statliga utredningar samt myndigheter att ta fram underlag i god tid innan ett FB. Samtidigt kan det vara svårt att i förväg veta vilka frågor som blir viktiga i kommande FB då inte minst omvärldsutvecklingen relativt snabbt kan ta oväntade vändningar.

Ur det senaste försvarsbeslutet och andra underlag kan potentiellt viktiga frågor identifieras. Implementeringen av FB24 kan även kräva ytterligare åtgärder. Omvärldsutvecklingen kan medföra att andra frågor som denna analys inte har lyckats fånga kommer att lyftas fram antingen i eller vid sidan av ordinarie FB. Detta innebär också att vissa antaganden i analysen kan ha hunnit bli obsoleta eller förändrade mellan att dessa gjordes och memot gavs ut.

1.3 Avgränsningar

Memot omfattar inte alla de frågor som kan behöva hanteras av ett framtida FB. Det fokuserar främst på försvarspolitik, militärt försvar och förmågeskapande. Civilt försvar analyseras endast utifrån de behov som Försvarsmakten har för att genomföra sina uppgifter och de behov som medlemskapet i Nato påkallar, till exempel värdlandstöd.

Antagande i detta memo är i huvudsak som i FB24, dock bedöms osäkerheten om USA:s framtida roll ha ökat.²

¹ Följande kriterier används för vad som är vägvälsfrågor. De ska; vara försvarspolitiskt viktiga, få långsiktiga konsekvenser, exempelvis genom att de binder upp det militära försvarets utformning och resurser för flera decennier framöver, ha stor ekonomisk eller annan betydelse, ha flera alternativa handlingsvägar samt beslutas på politisk nivå främst i samband med FB.

² Antaganden som gjorts i denna studie och antas ligga fast under överskådlig tid, är att:

- Ryssland är fortsatt dimensionerande militärt hot.
- Nato består och Sverige är fortsatt en del av alliansen, USA:s roll kan dock förändras.
- Försvarsmaktens huvuduppgift är fortsatt att försvara Sverige mot väpnat angrepp inom ramen för kollektivt försvar.
- Sveriges fokus ligger på eget närområde, motsvarande antagande görs för övriga länder.
- Natomedlemskap utgör grunden för militärt försvar men regionala samarbeten såsom nordiskt samarbete samt medlemskap i EU är fortsatt centrala.
- Totalförsvarskoncept och totalförsvarsplikt är fortsatt grundstenar i svensk säkerhets- och försvarspolitik.
- I Sverige verksam försvarsindustri utgör fortsatt en central del i svensk säkerhets- och försvarspolitik.

Titel
Frågeställningar inför kommande totalförsvarsbeslut

Memo nummer
FOI Memo 9114

1.4 Metod

Denna analys har i huvudsak använt en workshopbaserad iterativ metod tillsammans med litteraturstudier. Workshopar har använts för att nyttja bredden av kompetens inom FOI. Litteraturstudierna har främst fokuserat på regeringens, Försvarsberedningens och Försvarsmaktens underlag, förslag och beslut knutet till FB24.

2 Försvarsbeslutens roll och process

En potentiellt viktig fråga är hur den försvarspolitiska styrning och inriktning som tidigare har skett i samband med FB kan och bör ske framöver.

De senaste åren har flera avgörande beslut skett med relativt kort varsel vid sidan om eller mellan ordinarie försvarsbeslut. Samtidigt har de senaste Totalförsvarsbesluten fattats i bred politisk enighet, något som i den turbulenta säkerhetspolitiska världen varit en styrka för Sverige. Vidare kvarstår behov av sammanfattande FB även om vissa avgörande beslut också fattas mer löpande.

Slutligen visar såväl omvärldsutveckling som alliansmedlemskap på behov av att med kort varsel och vid andra tidpunkter än i traditionella försvarsbeslut hantera försvarspolitiskt viktiga frågor. Därmed ökar betydelsen av att över tid ha en aktuell uppfattning i försvarspolitiska frågor.

3 Omvärldsutveckling

Den pågående omvärldsutvecklingen präglas av snabba förändringar och stor global osäkerhet. Efter decennier av relativ strategisk stabilitet står den euroatlantiska säkerhetsordningen nu inför en ökad strategisk osäkerhet, där risken för storkrig i Natos operationsområde inte kan uteslutas. Nedan beskrivs de förhållanden som kan antas vara bestående på medellång sikt.

Ryssland är det mest betydande och direkta hotet mot Sverige och Natoallierades säkerhet samt mot fred och stabilitet i det euro-atlantiska området. Förutom det storskaliga anfallskriget mot Ukraina, försöker Ryssland etablera inflytandesfärer och undergräver den regelbaserade världsordningen. Även Kinas ambitioner och politik utmanar de Natoallierades intressen, säkerhet och värderingar.

Den amerikanska säkerhetspolitiska tyngdpunkten har under en längre tid förskjutits från Europa till Asien och stillahavsområdet. Detta innebär att europeiska stater successivt måste ta ett större ansvar för sin egen säkerhet. Samtidigt befinner sig Nato i en process av konsolidering och omprövning. Alliansens fokus har återvänt till kärnuppgiften, avskräckning och territoriellt försvar. Detta samtidigt som USA:s framtida ambitioner och roll inom Alliansen är oklar, vilket innebär att de övriga allierade behöver ta ett större ansvar för förmågan.

EU har sedan Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina fått en ökad säkerhetspolitisk betydelse. EU har och kommer fortsättningsvis ha en stor betydelse då det finns både finansiella resurser och juridiska ramverk som stödjer både unionens och Natos agerande.

I en tid av stor säkerhetspolitisk osäkerhet kompletterar de samarbetsavtal som Sverige slutit med bland andra USA, Frankrike och Storbritannien, samarbetet inom Nato. Samarbetet mellan de nordiska länderna inom Nordic Defence Cooperation (NORDEFECO) stärker den operativa förmågan samt fungerar som en bro mellan nationellt försvar och det bredare Natosamarbetet.

Titel
Frågeställningar inför kommande totalförsvarsbeslut

Memo nummer
FOI Memo 9114

4 Militärt försvar

I detta kapitel lyfts identifierade potentiellt viktiga frågor inom militärt försvar. Kapitlet är indelat i uppgifter och förmågebehov, logistik, materielförsörjning och försvarsindustri, personalförsörjning samt militär infrastruktur.

En central fråga är varför beslutad förmågehöjning går så långsamt, samt hur tempot skulle kunna höjas. Denna fråga behandlas inte separat, utan lyser igenom i främst avsnitt om system för personalförsörjning, materielförsörjning och militär infrastruktur.

4.1 Uppgifter och förmågebehov

Inom ramen för den föreliggande analysen har flera potentiellt viktiga frågor avseende det militära försvarets uppgifter och förmågebehov identifierats. De beror dels på omvärldsutvecklingen och medlemskapet i Nato, dels på den militärtekniska utvecklingen:

- Hur och när ska beslut om höjd beredskap fattas?
- Hur bör operationer genomföras då det inte råder höjd beredskap?
- Hur kan operationer bedrivas efter beslut om höjd beredskap, vilka förberedelser måste vidtas?
- Hur bör förmågeutvecklingen balanseras mellan att dels kunna delta i gemensamma Natooperationer, dels genomföra operationer enskilt?
- Hur bör förmågeutvecklingen balanseras mellan dels behov av förmåga i närtid, dels behov av långsiktig utveckling?
- Hur kan mer utrymme för nya förmågor skapas?
- Hur bör ambitioner avseende uthållighet balanseras mot andra behov som hög initial effekt?
- Hur bör prioriteringar mellan, eller val av ambition i målen i FB24 och de förmågemål Sverige därefter tilldelats inom Nato ske?

4.1.1 Operationer då det inte råder höjd beredskap

Det svenska totalförsvaret, inkluderande lagstiftning och totalförsvarsplikt, bygger folkrättsligt bland annat på skillnaden mellan fred och krig. Om riket befinner sig i krig beslutar dock Sverige själv. Beredskapssystemet är till stor del uppbyggt för att beslut ska fattas innan kriget börjat för att hantera ”upptakten” (gråzonen eller hybridattacker) till ett eventuellt krig. Detta innebär att frågan om när och hur beslut om höjd beredskap fattas blir central. Det innebär även att det blir viktigt att fortsätta analysera hur operationer bör genomföras då det inte råder höjd beredskap.

Denna fråga aktualiseras av hybridangrepp, i vilken angriparen ofta har initiativet och kan välja metod, plats och tillfälle, företrädesvis under nivån för höjd beredskap. Hybridangrepp kan pågå med varierande intensitet under lång tid. Frågan om höjd beredskap påverkas också av att strider kan ske utanför svenskt territorium och endast påverka en begränsad del av landet vilket medför att högsta beredskap kan vara ett trubbigt instrument. Det finns också utmaningar i ett omfattande deltagande i fredstida avskräckningsoperationer med främst större markstridsförband om inte värnpliktiga kan nyttjas.

Inom området finns flera frågeställningar som bör fördjupas, exempelvis:

- Hur kan och vill Sverige engagera eller nyttja exempelvis Nato, EU, samhällets samlade resurser respektive det militära försvaret då det inte råder höjd beredskap? En central delfråga är exempelvis vilken roll Sverige bör ge mellanstatliga samarbeten som NORDEFCO och JEF för operationer i Sveriges närområde.
- Hur bör Försvarsmaktens behov av stöd från civila resurser (jämför det civila försvaret stöd till militärt försvar) tillgodoses då det inte råder höjd beredskap?
- Vad innebär gällande lagar och förordningar i detta sammanhang och finns det behov att se över dem?

Titel
Frågeställningar inför kommande totalförsvarsbeslut

Memo nummer
FOI Memo 9114

I senare avsnitt om personalförsörjning diskuteras personalförsörjning av verksamheten, då det inte råder höjd beredskap.

En potentiell vägvalsfråga är hur långt Sverige är berett att förändra lagstiftningen för att dels uppfylla åtaganden i Nato, dels hantera hybridangrepp.

4.1.2 Balans mellan förmåga för att kunna delta i operationer tillsammans inom Nato respektive enskilt

Av Försvarmaktens uppgifter kommer flera, exempelvis avskräckning och försvar mot väpnat angrepp, i första hand att lösas som kollektivt försvar inom ramen för Nato. Dock skulle det kunna uppstå situationer när även dessa under kortare tid, till exempel under ett krigs inledningsskede innan Nato beslutat om att tillämpa artikel 5, eller i vissa avseende (exempelvis vissa typer av skydd över ytan i Sverige) behöver kunna lösas av Sverige enskilt. Flera andra av Försvarmaktens uppgifter kommer sannolikt även framöver lösas av Sverige enskilt.

I viss utsträckning ställs olika krav för att delta i gemensamma Natooperationer respektive för att kunna genomföra operationer enskilt. Exempelvis ställs olika krav på Försvarmaktens ledningsförmåga. Några konkreta exempel är vilka krav som ställs på Försvarmaktens operationsledning samt om Försvarmakten behöver ha nationell flygstridsledning (eng. Air Operation Centre, AOC) eller istället kan nyttja ett nordiskt/Natogemensamt sådant.

Idag råder en osäkerhet kring hur långt Sverige är berett att gå dels för att uppfylla förmågegap i Nato, dels ge upp förmågor som Nato inte efterfrågar.

En potentiell vägvalsfråga är därmed vilka ambitioner det militära försvaret ska ha för att kunna genomföra operationer enskilt.

4.1.3 Balans mellan förmåga i närtid och långsiktig utveckling

FB24 präglas av kraftigt försämrat omvärldsläge och därmed behov av att snabbt öka försvarets förmåga. Det är därmed av hög prioritet att snabbt stärka effekten i befintlig organisation genom att åtgärda brister och luckor.

Samtidigt kan konstateras att såväl Försvarsberedningen som regeringen i sin proposition för FB24 diskuterar såväl Sveriges och Europas långsiktiga konkurrenskraft, att den framtida operationsmiljön är teknikdriven, som behovet av exempelvis innovation och dylikt. Dessutom kan nämnas att vägvalsprogrammet inom stridsflyg, undervattensförmåga, nästa generation stridsfordon och ytstridsfartyg med mera utgör delar av den långsiktiga utvecklingen.

I den mån de mer trängande närtida behoven åtgärdats eller operativa behov förändras kan det bli mer prioriterat att säkerställa långsiktig utveckling av förmåga.

4.1.4 Utrymme för nya förmågor

En återkommande frågeställning för militärt försvar är hur utrymme och engagemang skapas för nya förmågor i en struktur som domineras av försvarsgrenar och befintliga förmågor. Detta problem har inte varit så framträdande de senaste åren då anslagsökningarna för totalförsvaret varit mycket stora samtidigt som fokus i stor utsträckning varit att säkerställa förmåga i befintlig organisation.

Dock har bland annat observationer från Rysslands anfallskrig mot Ukraina visat att exempelvis landkrigföring med förmåga till kombinerade vapen stödda av ryldbaserade tjänster, luftvärn, elektronisk krigföring, långräckviddig bekämpning och obemannade system som så kallade drönare haft stor betydelse. Omfattande satsningar görs också inom dessa områden, dock kvarstår frågan om dessa visar sig vara tillräckliga.

Titel
Frågeställningar inför kommande totalförsvarsbeslut

Memo nummer
FOI Memo 9114

En viktig frågeställning kan därmed bli om och i så fall hur mer utrymme kan skapas för att vidareutveckla förmåga inom dessa eller andra tillkommande förmågeområden.

En faktor att beakta är att Försvarsmaktens styrnings- och uppföljningssystem sedan några år decentraliserats med ökat fokus på försvarsgrenar. Detta kan leda till att befogenheter och ansvar finns närmare konkret kunskap om enskilda system, samtidigt finns en risk att mindre uppmärksamhet ägnas åt nya förmågor utan tydlig försvarsgrenshemvist.

4.1.5 Krav på uthållighet

Krav på uthållighet har aktualiserats genom Rysslands anfallskrig mot Ukraina, som i flera avseenden har utvecklats till ett långvarigt utnötningsskrig. Även inom hybridkrigföring finns en risk för att Sverige under lång tid måste upprätthålla hög beredskap att hantera incidenter. I debatten har tidvis lyfts fram ett behov av produktionskapacitet samt exempelvis förbandsvolym och personella reserver för att kunna hantera ett långvarigt krig.

Ambitioner avseende uthållighet kan dock bli mycket kostsamma och behöver därför balanseras med andra behov som hög initial förmåga. Vidare behöver en analys göras av vilka observationer från Rysslands anfallskrig mot Ukraina som bör ligga till grund för svensk förmågeutveckling, då förhållanden i väsentliga avseenden skiljer sig.

4.1.6 Prioriteringar mellan mål i FB24 och förmågemål inom Nato

Prioriteringar och val av ambition kan behöva göras mellan målen i FB24 och de förmågemål Sverige sommaren 2025 tilldelats inom Nato.

Förmågeutveckling kan genomföras på olika sätt och med olika ambition. I praktiken är den svåra frågan ofta vilka områden som måste prioriteras ner om resursbrist uppstår.

4.2 Logistik, materielförsörjning och försvarsindustri

Beträffande logistik, materielförsörjning och försvarsindustri har tre huvudsakliga frågeställningar identifierats.

- grad av försvarsindustriell autonomi
- vägval för ett antal viktiga materielsystem samt
- hur materielförsörjningssystemet bör utvecklas för att dels möjliggöra snabbare tillväxt, dels ge förutsättningar för innovation.

4.2.1 Försvarsindustriell autonomi

Inom området finns två trender som pekar i olika riktning. Den ekonomisk-tekniska trenden som pekar mot ökat internationellt beroende, och den geopolitiska trenden som pekar i motsatt riktning. Ställningstagande i detta avseende diskuteras i Europa och har även vid olika tillfällen diskuterats i Sverige. Frågan kan åter bli aktuell i kommande försvarsbeslut.

4.2.2 Vägval för viktiga materielsystem

Inom ett antal materielsystem står Sverige inför vägval. I detta fall avses materielsystem av större ekonomisk omfattning där val mellan alternativa inriktningar kan behöva fattas före år 2030. Dessa vägval kan binda upp det militära försvarets utformning och resurser under lång tid framöver. Tid för att utveckla och anskaffa större komplexa system kan vara mellan 10 och 20 år, medan de därefter med successiva modifieringar kan vara operativa upp till 40 år.

I detta memo identifieras följande större materielsystem där vägval kan behöva ske:

Titel
Frågeställningar inför kommande totalförsvarsbeslut

Memo nummer
FOI Memo 9114

- Försörjningslösning för stridsflygsystem efter JAS 39E, för detta vägval pågår redan omfattande verksamhet.
- Ubåtssystem efter att ubåtstypen A-26 Blekinge levererats.
- Mekaniserade system då stridsvagn 122/123 och stridsfordon 90 behöver ersättas, eftersom åtgärder och kompletteringsanskaffningar beslutats hösten 2025 kanske detta vägval komma att skjutas upp till efter år 2030.

Förutom dessa vägval bedöms att det är av central betydelse hur exempelvis digitalisering, obemannade system, C-UAS, raketartilleri och luftvärn kommer att hanteras. Nästa generation ytstridsfartyg kan vara ytterligare ett område där vägval behöver fattas. Viktiga beslut kan komma att tas inom flera av dessa områden redan före år 2030.

4.2.3 Materieförsörjningssystem

I takt med ökade krav på tillväxt och ökade materielleveranser, inte bara i Sverige utan även i andra Natoländer, har produktionsförutsättningar i försvarsindustrin blivit en allt tydligare gränssättande faktor. Försvarsindustri i västvärlden har till stor del övergått från massproduktion till produktion i små serier av mer exklusiva och kostsamma produkter. Vidare utgör långa ledtider från identifiering av behov till leverans av större organisationsbestämmande system en annan gränssättande faktor. Slutligen har behov av innovation och snabba anpassningar av befintlig materiel samt behov av att snabbt kunna anskaffa mindre system lyfts fram bland annat utifrån erfarenheter från Rysslands anfällskrig mot Ukraina.

Försvarsberedningen har diskuterat materieförsörjningssystemet i sina rapporter och regeringen har uppmärksammat området i propositionen för FB24. Det finns därmed en medvetenhet om befintligt systems svagheter och ett antal åtgärder har beslutats. Dock har dessa åtgärder ännu inte fått tillräcklig effekt.

4.3 Personalförsörjning

Inom personalområdet har två huvudsakliga frågeställningar identifierats. Dels hur olika personalkategorier bör kunna nyttjas då höjd beredskap inte råder samt i operationer utanför Sverige. Dels hur personalförsörjningssystemet bör utvecklas för att medge tillväxt och tillgodose ökade behov av kvalificerad personal.

4.3.1 Personalkategorier

Natos övergripande operationskoncept bygger på avskräckning och försvar av det euroatlantiska området. Detta innebär att svenska stridskrafter i förebyggande och avskräckande syfte behöver kunna verka, inkluderande genomföra väpnad strid, innan höjd beredskap beordrats i Sverige och utanför svenskt territorium. Förband behöver även kunna vara stationerade utomlands under längre tid. Deltagande i alliansens Forward Land Forces, Air Policing samt Standing Nato Maritime Group är exempel på dessa behov. I krig torde huvuddelen av den väpnade striden svenska förband deltar i ske utomlands. Även hybrida hot innebär att verksamhet i fred behöver kunna genomföras under lång tid trots att alliansen inte utsatts för något konventionellt väpnat angrepp.

Försvarsmakten bemannas av flera personalkategorier inkluderande värnpliktiga, avtalspersonal, tidvis tjänstgörande och kontinuerligt tjänstgörande. En viktig fråga är hur dessa personalkategorier kan och bör nyttjas då det inte råder höjd beredskap och utomlands. I frågan inkluderas inte bara hur personal formellt får nyttjas utan även exempelvis vilket nyttjande som långsiktigt kan uppbära folkligt stöd.

Denna fråga har tidigare uppmärksamats av Försvarsberedningen och regeringen. Vidare redovisades en utredning om militär personalförsörjning i juli 2025. Denna utredning omfattade dock inte hela den ovan lyfta frågan. Behovet att utreda och nå samsyn förefaller följaktligen kvarstå.

Titel
Frågeställningar inför kommande totalförsvarsbeslut

Memo nummer
FOI Memo 9114

4.3.2 Personalförsörjningssystem

En av de största begränsningarna för tillväxt och ökad förmåga är tillgång till kvalificerad och erfaren militär personal. Befintligt system för utbildning av framförallt yrkesofficerare har begränsningar. Försvarsberedningen har föreslagit olika åtgärder för att förändra detta, dock har inte större förändringar genomförts. Inom detta område kvarstår därmed potentiellt viktiga frågor.

4.4 Militär infrastruktur

Om organisationsenheter ska tillföras eller utökas ställs krav på infrastruktur. På liknande sätt kan operativa behov som identifieras i operationsplanering eller exempelvis som följd av försvarssamarbetsavtalet med USA medföra behov av ny infrastruktur. Flera utmaningar finns som gör att infrastrukturförsörjning kan ta mycket lång tid.

4.4.1 Nya eller utökade organisationsenheter

I försvarsbesluten 2015 och 2020 beslutades om upprättande av organisationsenheter innefattande byggande av ny infrastruktur. I propositionen inför FB24 bedömde regeringen att redan beslutade organisationsenheter var tillräckliga för de behov av att grundutbilda personal som då kunde förutses. Dock angavs att förändringar i verksamhet kunde bli aktuella vilket skulle kunna påverka behov av infrastruktur. Försvarsberedningen pekade i sina rapporter inför FB24 bland annat på vikten av att kunna utbilda luftvärns- och ingenjörsförband i övre Norrland. Försvarsmakten har i underlaget inför FB24 i huvudsak avrått från etablering på nya orter.

Huruvida förslag om nya organisationsenheter eller annan större utbyggnad av infrastruktur för produktion kommer att föreslås från politiken eller Försvarsmakten framöver kan inte förutsägas, dock bör en beredskap finnas för att hantera sådana förslag.

4.4.2 Infrastruktur för ökade operativa behov

Regeringen har i propositionen för FB24 pekat på krigsorganisationens behov av infrastruktur. Ytterligare sådana behov kan uppstå mot bakgrund av exempelvis fördjupad svensk operationsplanering, alliansens gemensamma operationsplanering, behov av svenskt värdlandsstöd till allierade samt det försvarssamarbetsavtal som ingåtts med USA. Sammanfattningsvis kan nya behov av infrastruktur för operativa behov uppstå och behöva hanteras.

4.4.3 Systemet för infrastrukturförsörjning kan behöva förändras

Såväl Försvarsmakten som Försvarsberedningen och regeringen har uppmärksammat att infrastrukturförsörjning sker i processer med långa ledtider. Vissa åtgärder har dock vidtagits för att förkorta dessa och arbete pågår inom Regeringskansliet. Det kan uppstå behov av ytterligare mer radikala åtgärder.

4.5 Det civila försvarets stöd till militärt försvar

En potentiellt viktig fråga är hur det civila försvaret bör utformas för att kunna stödja det militära försvaret.

En av det civila försvarets uppgifter är att inom ramen för Natos kollektiva försvar och uppgifter i övrigt, samt bidra till det militära försvarets förmåga. Militära styrkor, såväl svenska som allierade, är beroende av civilt stöd för att kunna lösa sina uppgifter. Det civila försvaret ska stödja det militära försvaret inklusive allierade militära styrkor genom att bland annat tillhandahålla transporter, energi, elektroniska kommunikationer och sjukvård samt säkerställa leverans av nödvändiga varor och tjänster. För att kunna ge detta stöd till militärt försvar behöver samhället fungera på ett rimligt sätt, vilket i sin tur ställer andra, mer indirekta krav.

Titel
Frågeställningar inför kommande totalförsvarsbeslut

Memo nummer
FOI Memo 9114

Planeringen för totalförsvaret och civilt försvar var omfattande under det kalla kriget men lades i all väsentligt ned under den ”strategiska timeouten”. När planeringen nu har återupptagits så är förutsättningarna dock förändrade; Sverige har blivit EU-medlem, Försvarsmakten har minskat i omfattning, teknikutvecklingen har accelererat, Sverige har öppnats mot en alltmer globaliserad och föränderlig omvärld samt Sverige har blivit medlem av Nato.

Natomedlemskapet ställer bland annat krav på att Sverige ska kunna stödja allierade styrkor i landet med värdlandsstöd. Då Sverige ur flera aspekter utgör ett bakre område har man påbörjat att upp-
rätta/utveckla logistikfunktioner i Sverige.

Ett viktigt område är den civila infrastruktur som även nyttjas av det militära försvaret. I vilka avseenden kan det militära försvaret vara dimensionerande för denna? Det militära försvarets volymmässiga behov är i allmänhet mindre än det civila samhällets ordinarie behov, dock kan helt andra krav ställas på robusthet och redundans mot en angripares påverkan.

Sammantaget innebär detta ett behov av att analysera och kvantifiera det militära försvarets behov av stöd. Dessa analyser görs bland annat utifrån militär operationsplanering, vilken sker både gemensamt inom alliansen och nationellt i Försvarsmakten. Operationsplaneringen är generellt sekretessbelagd, men det kan även finnas ett behov av att få en gemensam öppen beskrivning av behoven, detta för att kunna såväl förstå och diskutera frågorna offentligt som enklare planera och prioritera olika beredskapshänsyn i samhällsplaneringen.

Titel
Frågeställningar inför kommande totalförsvarsbeslut

Memo nummer
FOI Memo 9114

Referenser

Regeringens proposition för FB24 och Försvarsutskottets betänkande

- Regeringens proposition 2024/25:34 Totalförsvaret 2025-2030, oktober 2024.
- Försvarsutskottets betänkande Totalförsvaret 2025–2030, 2024/25:FöU2, december 2024.

Regeringens styrningar efter FB24

- Gemensamma förutsättningar för utveckling av totalförsvaret 2025-2030, Regeringsbeslut Fö I:15 2024-12-19.
- Inriktning för militärt försvar 2025-2030, Regeringsbeslut Fö I:16 2024-12-19.
- Inriktning för civilt försvar 2025–2030, Regeringsbeslut Fö II:4 2024-12-19.
- Regleringsbrev för budgetåret 2025 avseende Försvarmakten, Regeringsbeslut Fö I:7, 2024-12-19.

Försvarsberedningens rapporter inför FB24

- Kontrollstation 2023, Ds 2023:12, april 2023.
- Allvarstid, Försvarsberedningens säkerhetspolitiska rapport 2023, Ds 2023:19, juni 2023.
- Kraftsamling, Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret, Ds 2023:34, december 2023.
- Stärkt försvarsförmåga – Sverige som allierad, Ds 2024:6, april 2024.

Försvarmaktens underlag till FB24

- Försvarmaktens underlag för fortsatta politiska ställningstaganden, FM2022-19979:13, 2022-10-31.
- Ett starkare försvar för en utmanande framtid, Perspektivstudiens slutrapport 2022, FM2022-19979:15, 2022-10-31.
- Försvarmaktens reviderade underlag inför kommande försvarsbeslut, FM2023-23092:14, 2023-11-06.
- Försvarmaktens perspektivstudie 2027 Delrapport 1, FM2023-18300:16, 2025-03-07.

Försvarmaktens styrningar m.a.a. FB24

- Försvarmaktens strategiska plan 2025, FM2024-21844:1, 2024-12-20.
- Försvarmaktens genomförandeplan för åren 2025-2030 (FM GP 25-30), FM2024-7468:7, 2024-12-20.

MSB underlag till FB24

- Civilt försvar mot 2030 – ett totalförsvaret i balans Slutredovisning av regeringsuppdrag (Ju2022/01209/SSK), Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, oktober 2022.
- Framåtanda – en prioritering av åtgärder för att stärka det civila försvaret, Slutredovisning av regeringsuppdrag (Fö2023/01000), Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, oktober 2023.

Andra underlag

- Andersson, H och Hammarstedt, A, Kostnadsökningar och tidsavvikelser i militära infrastrukturprojekt - En studie av kostnadsökningar och tidsavvikelser i militära infrastrukturprojekt mellan 2011 och 2021, FOI-R-5639-SE, september 2024.

Titel
Frågeställningar inför kommande totalförvarsbeslut

Memo nummer
FOI Memo 9114

- Försvarsmakten, FM ArbO, Uppdaterad t.o.m. FIB 2025:1, Försvarsmaktens interna bestämmelser, FIB 2022:6, februari 2025.
- Henningsson, J, Diskussionsunderlag – NDPP och svenska processer, FOI memo 8167, april 2023.
- Henningsson, J, Erfarenheter från processen för försvarsbeslut 2020, FOI memo 7650, november 2021.
- Henningsson, J, Welsh, J, Natomedlemskapets konsekvenser för sjödomänen, FOI memo 8446, februari 2024.
- Henningsson, J, Ändrade uppgifter för försvaret vid ett Natomedlemskap? FOI memo 8203, juni 2023.
- Lignell Jakobsson, M, Totalförsvarets förutsättningar då och nu, FOI Memo 6739, juni 2019.
- NATO 2022 Strategic Concept, Nato, June 2022.
- [https://www.defensenews.com/global/europe/2025/06/09/NATO chief calls for 400% boost in the alliance's missile defenses](https://www.defensenews.com/global/europe/2025/06/09/NATO-chief-calls-for-400%_boost-in-the-alliance's-missile-defenses), Defense News, 2025-06-09, nedladdad 2025-06-23.
- Regeringens proposition 2014/15:109, Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016 - 2020, april 2015.
- Regeringens proposition, 2020/21:30 Totalförsvaret 2021–2025, oktober 2020.
- <https://www.regeringen.se/regeringens-politik/militart-forsvar/avtal-om-forsvarssamarbete-med-usa-dca/Regeringskansliet>, Avtal om försvarssamarbete med USA. 15 augusti 2024, nedladdad 2025-09-16.
- Statens offentliga utredningar, Redo! En utredning om personalförsörjningen av det militära försvaret Betänkande av 2024 års utredning av den militära personalförsörjningen, SOU 2025:86, juli 2025.
- SVT avslöjar: Försvaret får köpa 60 nya JAS-plan, <https://www.svt.se/nyheter/inrikes/svt-avslojar-forsvaret-far-kopa-60-nya-jas-plan>, 2013-01-17, nedladdad 2025-06-23.