



Fortsatt tillväxt och förmågeökning, prioriterade förmågor

1. SAMMANFATTNING	2
2. INLEDNING	3
2.1. BAKGRUND	3
2.2. SYFTE	3
2.3. ÖVERGRIPANDE METOD OCH LÄSANVISNING	3
3. BEHOV AV EN UTÖKAD OPERATIV FÖRMÅGA	4
3.1. UTGÅNGSLÄGET 2020 OCH 2025	4
3.2. MILITÄRSTRATEGISKT KONCEPT 2025	4
3.3. OPERATIVA FÖRMÅGEBEHOV	6
3.4. FÖRMÅGOR SOM ÄR SÄRSKILT ANGELÄGNA ATT STÄRKA	6
4. FÖRMÅGOR SOM ÄR SÄRSKILT ANGELÄGNA ATT STÄRKA PÅ LÄNGRE SIKT	8



1. Sammanfattning

För att möta det förändrade säkerhetsläget i omvärlden¹ krävs en långsiktig politisk inriktning av Försvarsmaktens utveckling. För att kunna försvara Sverige och främja vår säkerhet, enskilt eller tillsammans med andra, behöver den militära förmågan öka.

Dagens krigsorganisation begränsas av att vara utformad, dimensionerad och resurssatt utifrån utgångspunkter som kompetensbevarande och fredsrationalitet. Begränsningarna består framför allt i en fåtalighetsproblematik² samt i balansen mellan verkansförband och förband för logistik, ledning, samband, basering, underrättelse- och säkerhetstjänst samt skydd.

En fortsatt uppfyllnad av befintlig organisation behöver därför kompletteras med andra åtgärder för att i ett nästa steg höja den operativa förmågan. Dessa åtgärder bör inledningsvis syfta till att:

- **Förstärka uthålligheten i befintlig organisation** genom att samtliga förband bemannas, utrustas och övas för att kunna lösa sina huvuduppgifter utan begränsningar.
- Åtgärda obalansen mellan verkansförband och förband för logistik, ledning, samband, basering, underrättelse- och säkerhetstjänst samt skydd genom förstärkningar av dessa funktioner.
- Hantera fåtalighetsproblematiken genom att inleda en volymtillväxt av ytterligare verkansförband och därigenom skapa förbättrade möjligheter till fortsatt tillväxt på längre sikt.

Denna underbilaga syftar till att redovisa vilka förmågor som i ett nästa steg bör stärkas för att långsiktigt bygga en grundläggande försvarsförmåga samt vilka åtgärder som bör vidtas utöver de åtgärder som ryms inom tilldelad ekonomi och hemställan i bilaga 3.

Föreslagen förmågehöjning tar utgångspunkt i den operativa värderingen³ och i perspektivstudien⁴, som ger rekommendationer avseende Försvarsmaktens utvecklingsbehov tillsammans med en bedömning om hur långt utvecklingen kan nå till 2025. Det råder dock osäkerhet med vilken hastighet tillväxten kan genomföras då denna förutsatte tidiga beslut som delvis uteblivit och en fullödig analys av produktionsmöjligheterna i den aktuella perioden återstår att göra.

¹ Ref. E

² Begränsningar i antalet krigsförband skapar brister i förmågan att agera uthålligt.

³ Underbilaga 2.1

⁴ Ref. D, kap 7



2. Inledning

2.1. Bakgrund

En stabil och tillförlitlig försvarsförmåga skapar förutsättningar att möta förändringar i säkerhetsläget i en omvärld⁵ präglad av oförutsägbarhet, komplexitet och snabba skeenden, men ställer också krav på den långsiktiga politiska inriktningen av Försvarsmakten. För att vi ska kunna försvara Sverige och främja vår säkerhet, enskilt eller tillsammans med andra, behöver den militära förmågan öka, vilket Försvarsmakten redovisat i perspektivstudien⁶.

I regleringsbrevet för budgetåret 2019 avseende Försvarsmakten⁷ ges Försvarsmakten i uppgift att ”...redovisa en prognos över den förväntade utvecklingen av den operativa förmågan... för åren 2020, 2025 och 2030” samt att ”...utifrån värderingen av den operativa förmågan och hur den förväntas utvecklas, redovisa i prioritetsordning vilka förmågor som är särskilt angelägna att stärka och vilka åtgärder som bör vidtas.”

2.2. Syfte

Denna underbilaga syftar därför till att redovisa vilka förmågor som i ett nästa steg bör stärkas för att långsiktigt bygga en grundläggande försvarsförmåga samt vilka åtgärder som bör vidtas utöver de åtgärder som ryms inom tilldelad ekonomi och askanden i bilaga 3.

Här redovisas förmågor som är särskilt angelägna att stärka och övergripande förslag på åtgärder med utgångspunkt i den operativa värderingen⁸ och rekommendationer i perspektivstudien⁹.

En fullödig analys av i vilken takt de samlade behoven kan produceras och vilka åtgärder detta kräver återstår dock att genomföra.

2.3. Övergripande metod och läsanvisning

Underbilagan tar sin utgångspunkt i den operativa värderingens¹⁰ beskrivning av Försvarsmaktens bedömda operativa förmåga 2020 och 2025, vilken är framtagen med utgångspunkt i nuvarande ekonomiska ramar. Här redovisas också vilken operativ förmåga som bör eftersträvas till 2025 samt ett militärstrategiskt koncept för hur Försvarsmakten bör kunna operera med en utvecklad operativ förmåga. Den operativa värderingen ger också vägledning i vilka förmågor som är särskilt angelägna att stärka och med stöd av perspektivstudiens kapitel om tillväxt i peri-

⁵ Ref. E

⁶ Ref. D

⁷ Ref. A

⁸ Underbilaga 2.1

⁹ Ref. D, kap 7

¹⁰ Underbilaga 2.1



oden 2021-2025¹¹ har behov av åtgärder beskrivits på en övergripande nivå. Denna del redovisas i kapitel 3 och underbilaga 2.3.1.

I kapitel 4 redogörs också översiktligt för vilka förmågor som behöver förstärkas ytterligare på längre sikt.

Underbilagan sammanfattar därmed vilka förmågor som är särskilt angelägna att stärka och utgör därmed grunden för att i det fortsatta analysarbetet kunna utforma en prioritetsordning för förmågebehoven.

Då del av underlaget är sekretessbelagt hänvisas information till underbilaga 2.3.1. För att erhålla en logisk följd i läsningen av detta dokument rekommenderas dock att läsaren läser underbilagan tillsammans med kapitel 3.

3. Behov av en utökad operativ förmåga

3.1. Utgångsläget 2020 och 2025

Nuvarande Försvarsmaktsorganisation är en konsekvens av flera föregående försvarsbeslut som sammantaget innebär att den operativa förmågan 2020 bedöms vara på en otillräcklig nivå i förhållande till Försvarsmaktens uppgifter och rådande omvärldssituation.

Organisationsförändringar har styrts av andra skäl än rent operativa, såsom produktionsrationalitet, förvaltningsmässiga utgångspunkter och regionalpolitiska skäl. Effekten av detta har blivit att det uppstått en obalans mellan förband för underrättelse- och säkerhetstjänst, skydd, uthållighet/logistik, basering och ledning i förhållande till antalet verkansförband (såsom mekaniserade bataljoner, ytstridsfartyg och stridsflygdivisioner). Detta innebär att verkansförbanden inte kan utnyttjas optimalt. Antalet verkansförband är dessutom lågt. Resultatet har blivit en organisation mer strukturerad utifrån kompetensbredd och kompetensbevarande än att vara dimensionerad för att lösa ställda uppgifter, vilket även innebär begränsade förutsättningar för att kunna möta ogynnsamma händelseutvecklingar.

De ekonomiska tillskott som hittills tillförts Försvarsmakten bidrar till en förmågetillväxt i innevarande inriktningsperiod, men det finns ett fortsatt behov av förmågeutveckling och tillväxt mot 2025. För att kunna möta ett svårbedömt och oförutsägbart säkerhetsläge bedömer Försvarsmakten att det är nödvändigt med en fortsatt ökning av den operativa förmågan.

3.2. Militärstrategiskt koncept 2025

Det militärstrategiska koncept som redovisas nedan tar sin utgångspunkt i den militärstrategiska doktrinen från 2016¹² och har utvecklats för att vara vägledande i Försvarsmaktens utveckling under kommande inriktningsperiod.

¹¹ Ref. D, kap 7



Sverige ska försvaras

Tillsammans med övriga totalförsvaret ska det militära försvaret först och främst utgöra en tröskel för den som vill angripa eller utöva påtryckningar på Sverige. Detta ska åstadkommas genom trovärdighet i krigföringsförmågan och vidare förstärkas genom tillgänglighet av dugliga krigsförband, en utökad uthållighet och vårt nära samarbete tillsammans med andra myndigheter, företag, stater och organisationer. Målet är att tydliggöra att ett angrepp på Sverige medför orimliga kostnader för en angripare och därmed verka krigsavhållande.

Under fred och kris ska Försvarsmaktens agerande vara trovärdigt och aktivt i syfte att skapa en tröskeleffekt. Vid inre och yttre irreguljära och subversiva hot ska Försvarsmakten i nära samverkan med andra myndigheter kunna identifiera fientlig handling. Agerandet bygger på nyttjande av delar av den för väpnat angrepp dimensionerade förmågan till stabiliserande och stödjande operationer, och syftar främst till att skydda egen militär förmåga och infrastruktur men också att kunna bidra till att skydda kritisk infrastruktur i samhället. Flyg- och marinstridskrafter skyddar handelsvägar för samhällsviktig försörjning och upprätthåller territoriell integritet.

Tillgänglighet och beredskap upprätthålls med förbandsenheter med kontinuerligt tjänstgörande personal och med plikttjänstgörande personal som nått tillräcklig duglighet samt en grundlagd underhållssäkerhet. Ett väpnat angrepp ska tidigt kunna mötas på hela det operativa djupet i syfte att vinna tid och skapa handlingsfrihet. Därefter ska försvarsoperationer syfta till att tillsammans med andra vinna kriget, alternativt att enskilt undvika att förlora.

Vid väpnat angrepp, krig, ska försvarsoperationer genomföras enskilt med en återhållsam resursstrategi för uthållighet för att bibehålla handlingsfrihet, och kunna övergå till operationer tillsammans med tredje part för att bidra till regional stabilitet. Mobiliserande förband bidrar till uthållighet och förstärker försvarsförmågan. Om angriparen når svenskt territorium kan försvarsoperationer genomföras i minst två riktningar.

Det militärstrategiska konceptet baseras på uppdragstaktik som ledningsfilosofi vilket innebär att Försvarsmaktens chefer med personal aktivt agerar utifrån rådande förutsättningar. Vidare ska varje individs förmåga tillvaratas genom en utvecklad ansvarskultur och god uppfattning om de mål och avsikter som ska uppnås.

Ledning ska kunna utövas uthålligt över tiden på militärstrategisk, operativ, taktisk och regional nivå, samt medge operationer i flera riktningar. Ledningsförmågan ska också vara dimensionerad för att kunna samordna operationer med tredje part.

¹² Ref. B



3.3. Operativa förmågebehov

Försvarsmakten måste kunna möta den framtida operationsmiljöns utmaningar med dess breddade hotpektrum. För att verka krigsavhållande och begränsa konsekvenserna av ett antagonistiskt gråzonsagerande och ett väpnat angrepp behöver Försvarsmakten förstärka;

- Förmågan till uthålligt och aktivt agerande i fred och kris (gråzon)
- Förmågan att påverka en angripare i alla domäner¹³ över hela det operativa djupet
- Förmågan till uthålliga försvarsoperationer på eget territorium

3.4. Förmågor som är särskilt angelägna att stärka

För att höja den operativa förmågan i ett nästa steg och samtidigt balansera tillväxt mot kraven på tillgänglighet och beredskap, bör följande behov ligga till grund för fortsatt prioritering:

- **Förstärkt uthållighet i befintlig organisation** genom åtgärder som ger tidig operativ effekt. Logistik och personaluppfyllnad prioriteras. Samtliga förband bemannas, utrustas och övas för att kunna lösa sina huvuduppgifter utan begränsningar. Försörjningstrygghet, ersättningsförnödenheter, logistikkoncept och förmåga till logistikledning utvecklas, brister i reservdelsförsörjning och reparationsköer åtgärdas. Depåorganisationer förstärks och förbandsnära förrådshållning fullföljs för att möjliggöra tillväxt och snabb mobilisering. Mängden fordon till förband med höga mobiliseringskrav ökas. Sjukvårdssystem vidareutvecklas och förstärks. Ökad förmåga att möta en kvalificerad motståndare på marken genom genomförande av REMO¹⁴ på stridsvagn/stridsfordon.
- **Förstärkt ledningsförmåga.** Operativ ledning och förmåga att genomföra strid med system i samverkan säkerställs. Förstärkningsåtgärder vidtas avseende sensorer, telekrigförmåga och interoperabilitet bl.a. genom utveckling i enlighet med FMN¹⁵ ramverk och utvecklingssteg.
- **Påbörjad volymtillväxt** vad avser lednings- logistik-, markstrids-, luftvärns-, artilleri-, säkerhets-, specialförband samt amfibieförband. Vidta åtgärder (såsom produktdefinitionsfas (PDF) och inledande serie med optioner) för att säkerställa omsättning och tillväxt inom marin- och flygstridskrafterna, samt för ökad undervattensförmåga (inklusive halvtidsmodifiering av ubåten Halland) och ökad luftförsvarsförmåga (inklusive vidmakthållande av JAS 39 C/D).
- **Utvecklad förmåga till spridning** inom flyg- och marinstridskrafterna genom bl. a fler och förstärkta basförband.

¹³ Mark, Marin, Luft, Cyber, Rymd

¹⁴ renovering och modifiering

¹⁵ *Federated Mission Networking*



- **Anskaffning och införande av långräckviddig bekämpningsförmåga**, inklusive sensorer som ger möjlighet att påverka angriparen i hela anfallsrörelsen.
- **Förstärkt förmåga att hantera uppgifter i fred och kris (gråzon)** bland annat genom utveckling av underrättelse- och säkerhetstjänsten på alla nivåer samt genom logistikförberedelser. En förstärkt förmåga byggs dessutom genom den volymtillväxt som beskrivs ovan, t.ex. avseende säkerhetsförband och specialförband.
- **Förstärkt förmåga att genomföra aktiviteter inom cyberrymden**, bland annat för ett bättre skydd för Försvarsmaktens informations- och ledningsstödsystem.
- **Förstärkning av markoperativ förmåga** på Gotland respektive i Mälardalen.
- **Ökad samordning med det civila försvaret, inkl näringsliv**, och genomförande av gemensam planering mot totalförsvarets mål.
- **Ytterligare anskaffning av modern materiel till Hemvärnet**, bland annat fordon, mörkerutrustning, samt nya tekniska system för underrättelseinhämtning.

Förmågorna tar dock tid att bygga upp. De största utmaningarna är kopplade till långa ledtider, främst för anskaffning av komplexa materielsystem, personaltillväxt och ny infrastruktur.

Tydliga mål och ambitionsnivåer behöver därför anges som även tar sikte på längre tidshorisonter. För att målen ska vara genomförbara är det nödvändigt att dessa understöds av en fortsatt ökande ekonomi som är i balans med den politiska beställningen.

För att förmågetillväxten ska komma igång tidigt behöver många av dagens principer och tillvägagångssätt förändras och fokus på tillväxt ska vara vägledande¹⁶. Åtgärder för att säkerställa personalförsörjningen behöver fullföljas och kompletteras. Med utgångspunkt i Försvarsmaktens behov och beställningar behövs även andra åtgärder såsom en utökad prövningskapacitet vid Totalförsvarets rekryteringsmyndighet och ett utökat stöd från Försvarets materielverk för en växande materielanskaffning. En förutsättning för att kunna stärka den operativa förmågan på både lång och kort sikt utgörs också av forskning och utvecklingsverksamhet vilka behöver ökas både inom befintliga områden och inom ett antal nya områden.

Under hela perioden behöver dessutom tillgång till förband för lösande av beredskapsuppgifter och insatser säkerställas.

¹⁶ t.ex. förändringar för att korta ledtider i materiel-, infrastruktur och personalförsörjning.



4. Förmågor som är särskilt angelägna att stärka på längre sikt¹⁷

För en fortsatt förmågetillväxt på längre sikt bör följande förmågor stärkas.

- **En utökad geografisk närvaro** för tidig operativ effekt såväl i fred och kris (gråzon) som vid ett väpnat angrepp möts genom;
 - en förbandsnära förrådshållning,
 - ett ökat antal utbildningsetablissemang,
 - ett flexibelt beredskapssystem och förmåga till snabbinsatser,
 - etablering av marin- och flygstridskrafterna på fler platser.
- **Ytterligare förband som har förmåga och tillgänglighet att verka i gråzonen** åstadkoms bland annat genom ett utökat antal underrättelse- och säkerhetsförband samt telekrigsförband med främst kontinuerligt tjänstgörande personal. Därutöver bidrar en fortsatt utökning av förbandsvolym (enligt nedan) till denna förmåga, inte minst vad avser fler marina enheter.
- **En fortsatt utökning av förbandsvolym** som medger förmåga att verka i flera riktningar bland annat genom;
 - fler brigad- och divisionsförband inom arméstridskrafterna och amfibieförband,
 - ytterligare tillförsel av MR-skyttebataljoner, samt
 - flera verkansplattformar inom marin- och flygstridskrafterna.
- **Fortsatta förbättringar av spridningsmöjligheter och skyddsnivå** bland annat genom;
 - en förstärkt basorganisation i marin- och flygstridskrafterna,
 - åtgärder för ökad spridning av förnödenheter, inkl infrastrukturåtgärder,
 - utökning av antalet moderna kvalificerade luftvärnssystem,
 - åtgärder för ett vidareutvecklat skydd mot CBRN-hot inklusive taktiska kärnvapen.
- **Vidareutvecklade förmågor för verkan över hela det operativa djupet möts genom;**
 - en kombination av materielanskaffning till befintliga förband och
 - införande av nya förband såsom divisionsartilleri kombinerat med
 - en utvecklad förmåga till underrättelseinhämtning och mållägesbestämning.
 - Cyberförmågan utvecklas och förstärks.
- **Ytterligare utökning av rörligheten** bland annat genom;
 - en utökad tungtransportförmåga,
 - fler förbindelseresurser,
 - en utvecklad transportflyg- och helikopterorganisation, samt
 - en utökning av antalet rörliga basresurser.
- **Ytterligare utveckling av underrättelse- och säkerhetstjänstförmågan** bland annat genom;

¹⁷ Se Ref. D (perspektivstudien), kapitel 6, för mer utförliga beskrivningar av behoven.



- ett ökat antal underrättelseförband,
- moderna övervakningssystem inklusive rörliga och passiva sensorer,
- tillförsel av sensorer och mörkerförmåga till hemvärnet.
- Förmågan behöver även utvecklas för marina behov över, under och på ytan.
- **Ytterligare förstärkning av och uthållig i ledningsförmågan** möts genom;
 - införande av ökat antal ledningsförband och
 - fortsatt utveckling av ledningssystem i enlighet med FMN ramverk och utvecklingssteg för att bland annat ge möjlighet till strid med system i samverkan såväl nationellt som tillsammans med tredje part.
- **Ytterligare ökning av uthålligheten** möts bland annat genom;
 - införandet av en regionaliserad och förstärkt logistikfunktion, inkl förstärkt ledning av bakre och operativa logistikförband samt vidareutveckling av sjukvårdssystemen i Totalförsvaret och Försvarsmakten
 - ett vidareutvecklat logistikkoncept,
 - uppfyllnad av förnödenheter och reservdelar,
 - en förstärkt bas/depåorganisation, samt
 - en större förbandsvolym.
- **Tillgodogörande av teknikutvecklingen** möts bland annat genom;
 - införande av små och medelstora obemannade system på bredden,
 - signaturanpassning,
 - nya luftvärnssystem,
 - passiva och rörliga sensorer,
 - cyberförmåga, samt
 - högre nyttjande av rymden via samarbeten.