



Ert tjänsteställe, handläggare
Försvarsdepartementet

Ert datum
2022-03-24

Er beteckning
Fö2022/00125

Vårt tjänsteställe, handläggare
LEDS PLANEK

Vårt föregående datum

Vår föregående beteckning

Uppdrag att föreslå anslagsökningar för det militära försvaret (1 bilaga)

Regeringen har, den 24 mars 2022, gett Försvarsmakten i uppdrag att lämna ett samlat förslag på anslagsökningar för det militära försvaret för att nå och sedan bibehålla en anslagsnivå som motsvarar två procent av bruttonationalprodukten (BNP). Två procent av BNP ska nås så snart det är praktiskt möjligt, det vill säga när det är möjligt att på ett effektivt sätt omsätta ökningarna i stärkt försvarsförmåga. Uppdraget ska redovisas senast den 11 april 2022.

Försvarsmaktens preliminära bedömning, som utarbetats i samråd med övriga berörda myndigheter, är att det militära försvaret kan nå en anslagsnivå motsvarande två procent av BNP till budgetåret 2028. Bedömningen görs med utgångspunkt i gällande försvarspolitisk inriktning samt bedömningar av hur berörda aktörer kan tillväxa effektivt och kvalitativt inom ramen för nuvarande regelverk. Genomförande förutsätter en justerad försvarspolitisk inriktning, som beslutas senast vid årsskiftet 2023/24. Det föreligger osäkerheter i den bedömning som myndigheten gjort. I det fall förutsättningarna medger att den operativa förmågan kan tillväxa i högre takt än Försvarsmakten bedömt avser myndigheten att återkomma till regeringen.

En tillväxt av det militära försvaret förutsätter att flertalet försvarsmyndigheter genomför betydande ökning av kapaciteten. Tidpunkten för när två procent av BNP kan nås bedöms i huvudsak bero på hur snabbt Försvarsmakten kan få leveranser av materiel. Utgångspunkten för föreliggande analys är därmed att Försvarsmakten och Försvarets materielverk, med kort förberedelsetid, snabbt kan öka investeringarna. Parallellt tillväxer krigsorganisationen i hög och jämn

(MLÖ)



takt både fram till 2030 och därefter. Jämvikt mellan förbandsverksamhet och investeringar, inom ramen för två procent av BNP, nås efter 2030.

Försvarsmakten arbetar intensivt med att säkerställa en hög takt i tillväxten. En utveckling i takt med föreliggande redovisning kommer kräva ansträngningar från samtliga försvarsmyndigheter liksom från andra aktörer. Det är bl.a. nödvändigt att beslutstider inom flera områden förkortas och förenklas samt att olika beslutsnivåer ges mandat att agera snabbt vid förändringar. Risker är annars stora för att tillväxten begränsas trots att ekonomi tillförs. Försvarsmakten har vid flera tillfällen lämnat förslag till regeringen kring åtgärder som bör vidtas i regeringens styrning, bl.a. kring ökad flexibilitet avseende finansiella villkor samt ändrade rättsliga förutsättningar.

1. Utgångspunkter

Det säkerhetspolitiska läget i Sveriges närområde har försämrats över tid. Rysslands invasion av Ukraina har försämrat läget ytterligare. Regeringen har i en extra ändringsbudget för 2022 konstaterat att Sveriges försvarsförmåga av denna anledning måste öka samt att upprustningen måste ske snabbare.¹

Mot bakgrund av utvecklingen i närområdet har Försvarsmakten, Försvarets materielverk och Försvarets radioanstalt, på regeringens uppdrag, under februari och mars lämnat flera redovisningar kring möjliga åtgärder som kan vidtas under 2022 för att stärka den operativa förmågan ytterligare. Med utgångspunkt i myndigheternas förslag träffades en politisk överenskommelse i Försvarsberedningen, som inkluderar samtliga riksdagspartier, den 16 mars 2022. Den politiska överenskommelsen omfattar åtgärder för att förbättra uthållighet samt åtgärder för att öka krigsorganisationens rörlighet och skydd samt förmåga till verkan.

Riksdagens beslutade den 7 april i enlighet med förslagen i regeringens extra ändringsbudget för 2022.² Detta innebär utökade anslag 2022 samt att bemyndiganderamarna ökas för att möjliggöra för myndigheterna att ingå ekonomiska åtaganden under 2022. Förslagen har utformats i enlighet med gällande praxis kring ändringsbudgetar, dvs. att förslagen enbart avser ändrad styrning för innevarande år.

Den försvarspolitiska överenskommelsen omfattade ett utökat beställningsbemyndigande till Försvarsmakten och Försvarets materielverk om totalt 30,9 miljarder kronor. Detta bemyndigande omfattade den del av Försvarsberedningens överenskomna åtgärder som behövde beställas i närtid. För

¹ Extra ändringsbudget för 2022 – Åtgärder för att stärka rikets militära försvar och kompensation till hushållen för höga elpriser, prop. 2021/22:199, 2022-03-25.

² Bet. 2021/22:FiU47.



att fullfölja överenskomna åtgärder behöver ytterligare tillskott inplaneras, under hela planeringsperioden, samt bemyndiganderamar utökas. I avvaktan på justerad försvarspolitisk inriktning rekommenderar Försvarsmakten att myndigheten ges i uppdrag att omhänderta helheten i de åtgärder som inkluderats i den politiska överenskommelsen, t.ex. rörande finansiering av ytterligare personalförstärkningar. Detta bör ses som ett första steg mot att nå två procent av BNP. Detta kan omhändertas inom ramen för ett kompletterande budgetunderlag för 2023. Ekonomiska tillskott, i enlighet med vad Försvarsmakten redovisade den 8 mars, framgår av Bilaga 1.

Utöver att besluta om omedelbara åtgärder är Försvarsberedningen enig kring att anslagen till det militära försvaret ska nå två procent av BNP, så snart det är praktiskt möjligt, dvs. när det är möjligt att på ett effektivt sätt omsätta ökningarna i stärkt försvarsförmåga. Överenskommelsen anger även att myndigheterna ska ges i uppdrag att redovisa förslag på en ekonomisk trappa.

1.1. Underlag för justerad försvarspolitisk inriktning

Enligt den politiska överenskommelsen kommer Försvarsberedningen efter valet 2022 inleda arbetet med en justerad politisk inriktning med nya ekonomiska planeringsramar. Berörda myndigheter kommer ges i uppdrag att lämna underlag för Försvarsberedningens fortsatta arbete.

Försvarsmakten har, i enlighet med regeringens uppdrag i bl.a. regleringsbrevet för 2022, inlett arbetet med att förbereda underlag för kommande politiska ställningstaganden om justerad försvarspolitisk inriktning. Arbetet kommer att tidigareläggas relativt tidigare planering med inriktningen att följande redovisningar samlat ska redovisas till regeringen den 1 november 2022.

- Perspektivstudie med förmågebehov mot 2035,
- Militär förmåga i övre Norrland,
- Redovisning av sjutton utpekade åtgärder inför kontrollstation 2023,
- Bedömning av genomförandet av försvarsbeslut 2020 samt
- Större materielprojekt.

Detta innebär att Försvarsmakten återkommer i ett senare skede med rekommendationer kring prioriterade förmågor samt fördjupade bedömningar kring genomförbarhet för olika delar av tillväxten. Generellt kan det dock redan nu poängteras att fortsatt tillväxt bör styras av operativa behov, bl.a. måste det säkerställas att tillväxten över tid sker i balans mellan verkansförband och stödfunktioner. Utvecklingen i närområdet pekar mot att operativa behov måste vara prioriterat vid varje given tidpunkt i planeringsperioden.

Fokus är därmed att den samlade förmågan att förebygga, möta och bestrida ett väpnat angrepp successivt ökar samtidigt som det över tid säkerställs att



Försvarets huvuduppgift kan lösas samt att myndigheten kan anpassa beredskapen inom ramen för ett aktivt försvar. Även förmågan att genomföra gemensamma och uthålliga militära operationer såväl enskilt som i samverkan med övriga totalförsvaret och tillsammans med tredje part ska öka.

Höstens redovisning omfattar Försvarets underlag för kontrollstation 2023 där myndigheten har arbetat med att förbereda en planering för genomförande av sju utpekade åtgärder. Myndigheten kan konstatera att de utpekade åtgärderna till del redan omhändertagits inom ramen för den politiska överenskommelsen den 16 mars 2022, t.ex. förstärkt uthållighet genom anskaffning av drivmedel, lastbilar och ammunition. Samtliga sju åtgärder kommer att beskrivas i höstens redovisning.

Försvarets har även konstaterat att det finns centrala materielobjekt inom samtliga stridskrafter som behöver omsättas i perioden fram till 2040 respektive strategiska materielobjekt i nuvarande investeringsplanering som behöver överses. Ett sådant arbete har initierats för att kunna redovisas till regeringen i november. I början av maj kommer utredningen En materieförsörjningsstrategi för det militära försvaret³ att presentera sitt slutbetänkande. I den utsträckning det påverkar myndighetens bedömningar inför den 1 november kommer detta beaktas.

Redan enligt beslutad tillväxt fram till 2025 har Försvarets kontinuerligt påpekat att personalförsörjningen är en central produktionsfaktor för att åstadkomma en förstärkt operativ förmåga. Det är av stor vikt att personalen prioriteras till de orter och de verksamheter där de gör störst nytta. Försvarets analyser indikerar redan nu att en betydande tillväxt av krigsorganisationen kan ske inom ramen för beslutad grundorganisation och planerade värnpliktsvolymerna.

Avslutningsvis är det centralt att det civila försvarets stöd till det militära försvaret säkerställs. Likaså är det viktigt att säkerställa Försvarets möjligheter att fördjupa samarbeten med prioriterade internationella partners, inte minst genom att lagstiftningen behöver medge detta, i likhet med vad som är fallet i det svensk-finska samarbetet.

1.2. Behov av förändrad planeringsmetodik

Av regeringens uppdrag framgår regeringens beräkning av två procent av bruttonationalprodukt för åren 2023 till 2030 i löpande prisläge. Försvarets konstaterar att de angivna beloppen ökar med ca 4 % per år vilket indikerar att principen för tilldelningen av ekonomi inom det militära försvaret kommer förändras relativt idag. Med andra ord indikerar regeringens uppdrag att den

³ Dir 2020:119.

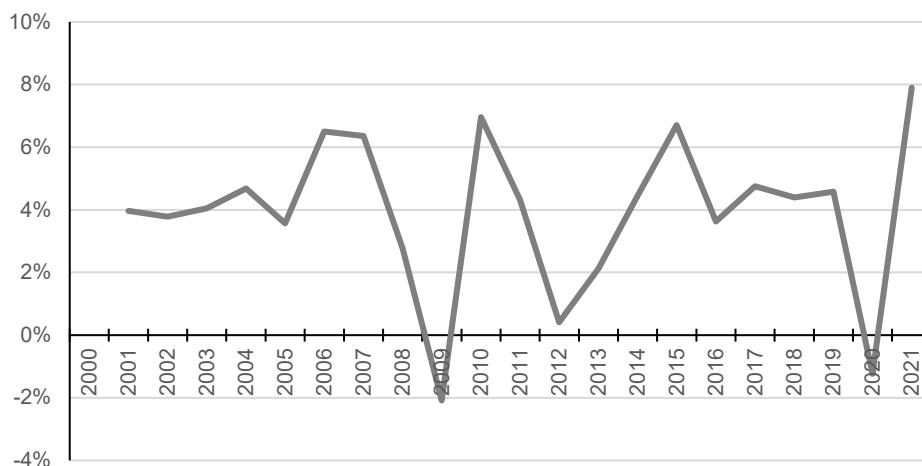


Årliga tilldelningen av ekonomi kommer dimensioneras utifrån hur samhällsekonomin utvecklas i stort. Detta skulle i så fall ersätta nuvarande modell som utgår från en årlig prisomräkning som kompenserar för prisutveckling med avdrag för årligt krav på effektivisering.

En förändrad modell för anslagstilldelning kommer, i förlängningen, medföra att myndigheterna inom det militära försvaret behöver överse befintlig planeringsmetodik. Försvarsmakten avser att fördjupa sin analys i detta avseende ytterligare inför kommande redovisningar som grund för justerad försvarspolitisk inriktning. Myndighetens utgångspunkt är att metodiken bör utformas på ett sätt så att ett rimligt effektiviseringskrav på verksamheterna inom det militära försvaret även fortsatt säkerställs.

Försvarsmakten vill poängtera vikten av att den beräkningsmetodik som regeringen framgent avser tillämpa för att beräkna anslagsnivåer inom det militära försvaret bör utformas på ett sätt så att det inte medför stora årliga svängningar i tilldelade ekonomi. Detta då karaktären på myndighetens verksamhet innebär omfattande ekonomiska bindningar. Inom ramen för investeringsverksamheten begär myndigheten årligen bemyndiganderamar för att få ingå ekonomiska åtaganden. Men även inom förbandsverksamheten finns ekonomiska bindningar, bl.a. löner och hyreskontrakt⁴. Motsvarande gäller för övriga myndigheter inom det militära försvaret.

Figur 1: Årlig procentuell utveckling av BNP i löpande prisläge (källa: Konjunkturinstitutet)



Som synes av figuren ovan så fluktuerar BNP påtagligt över tid. Försvarsmakten avråder därför från att låta anslagstilldelningen direkt korrelera mot årliga förändringar i BNP då det skulle ge synnerligen dåliga förutsättningar att bedriva en effektiv verksamhet.

⁴ En myndighet får ingå utan bemyndigande träffa avtal som medför ökade förvaltningsutgifter i enlighet med 17 § tredje stycket anslagsförordningen (2011:223).



Sammantaget bör förutsägbarhet och jämn anslagsutveckling eftersträvas, inom ramen för en anslagstilldelning motsvarande två procent av BNP. Till exempel kan tioåriga planeringsramar, baserat på regeringens bedömda BNP-utveckling, beslutas i fast prisläge i samband med försvarsbesluten. Årlig omräkning av anslagen i budgetpropositionen kan därefter baseras på ett glidande medelvärde avseende BNP-utveckling.

2. Två procent av BNP

Av regeringens uppdrag framgår att myndigheten i uppdraget ska utgå från nedanstående belopp som motsvarar två procent av beräknad bruttonationalprodukt för åren 2023 till 2030 i löpande prisläge.

Tabell 1: Två procent av beräknad BNP (mdkr, löpande prisläge)

[mdkr]	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
2 % av BNP	119	123	127	132	138	143	149	155

2.1. Omfattning av det militära försvaret

Av regeringens uppdrag framgår att två procent av BNP ska finansiera all verksamhet som bedrivs av Försvarsmakten, Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt, Totalförsvarets forskningsinstitut, Totalförsvarets plikt- och prövningsverk, Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamhet och Försvarsunderrättelsesdomstolen. Utöver detta ska förslaget finansiera en ny myndighet för totalförvarsanalys samt den verksamhet som Försvarshögskolan och Fortifikationsverket bedriver inom det militära försvaret.

Därutöver ska förslaget inrymma gemensamma kostnader avseende försvarssamarbete i EU om 400 miljoner kronor per år. Förslaget ska därtill omfatta nuvarande och kommande behov av riskavsättningar.

2.2. Beslutade och aviserade anslagsnivåer

Av Bilaga 1 framgår Försvarsmaktens bedömningar rörande beslutade/aviserade anslag. Detta inkluderar de anslagsnivåer som framgår av budgetpropositionen för 2022, ekonomiska planeringsramar i regleringsbrevet för 2022 samt skrivningar från regeringens extra ändringsbudget för 2022.



Regeringen anger i uppdraget att redovisning ska ske i löpande prisläge. Myndigheternas planering genomförs i fast prisläge⁵, för närvarande i prisläge 2022. Försvarsmaktens redovisning beskrivs därför både i prisläge 2022 samt i löpande prisläge. Detta för att underlätta fortsatt arbete, både inom myndigheten samt dialogen med uppdragsgivaren. För omräkning mellan prisläge 2022 och löpande prisläge antas en årlig prisomräkning motsvarande två procent.

Försvarsmaktens bedömning av beslutade/aviserade anslagsnivåer i perioden 2023–2030 framgår av Tabell 2.

Tabell 2: Beslutade och aviserade anslagsnivåer anslag 1:1-1:13 (mdkr, löpande prisläge samt pl22)

[mdkr]	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Anslag 1:1-1:13								
Prisläge 2022	80,5	91,0	96,5	92,3	90,4	90,3	89,4	89,1
<i>Omräkning</i>	<i>1,020</i>	<i>1,040</i>	<i>1,061</i>	<i>1,082</i>	<i>1,104</i>	<i>1,126</i>	<i>1,149</i>	<i>1,172</i>
Löpande prisläge	82,1	94,7	102,4	99,9	99,8	101,7	102,7	104,3

2.3. Oplanerat ekonomiskt utrymme

En jämförelse med de av regeringen angivna planeringsramarna leder sammantaget till slutsatsen att verksamhet och investeringar ska utökas med följande belopp för att uppnå två procent av BNP.

Tabell 3: Oplanerat ekonomiskt utrymme inom 2 % av BNP (mdkr, löpande prisläge samt pl22)

[mdkr]	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Anslag 1:1-1:13								
Prisläge 2022	36,2	27,2	23,2	29,6	34,6	36,7	40,3	43,2
<i>Omräkning</i>	<i>1,020</i>	<i>1,040</i>	<i>1,061</i>	<i>1,082</i>	<i>1,104</i>	<i>1,126</i>	<i>1,149</i>	<i>1,172</i>
Löpande prisläge	36,9	28,3	24,6	32,1	38,2	41,3	46,3	50,7

Ovanstående belopp utgör utgångspunkt för bedömningar kring möjlig tillväxttakt för samtliga ingående verksamhet i enlighet med regeringens uppdrag.

3. Tillväxttakt inom olika verksamheter

Försvarsmaktens bedömningar rörande möjligheten att nå och bibehålla en anslagsnivå motsvarande två procent av BNP tar sin utgångspunkt i den verksamhet och finansiering som är beslutad inom ramen för den försvarspolitiska inriktningen för perioden 2021 – 2025 samt de åtgärder som, i

⁵ I enlighet med ESV föreskrifter till 9 kap. 3 § förordningen om årsredovisning och budgetunderlag (2000:605).



enlighet med den politiska överenskommelsen den 16 mars 2022⁶, har inkluderats i regeringens extra ändringsbudget den 25 mars.

Bedömningar kring möjligheterna till ökad tillväxttakt, utöver redan beslutade och aviserade åtgärder, har baserats på principiella resonemang kring Försvarsmaktens och andra aktörers möjlighet att utöka sina respektive kapaciteter på ett effektivt sätt. Till stor del utgår myndigheternas bedömningar från erfarenhetsvärden. Detta är förknippat med osäkerheter - särskilt i ljuset av en förändrad omvärld.

3.1. Generella antaganden

Justerad försvarspolitisk inriktning

I enlighet med regeringens uppdrag ska myndigheterna utgå från nuvarande försvarspolitiska inriktning. För att genomföra en tillväxt mot två procent av BNP krävs dock en justerad försvarspolitisk inriktning kring bl.a. operativ förmåga, utökad krigsorganisation m.m. Försvarsberedningen inleder enligt den politiska överenskommelsen sitt arbete inför försvarsbeslut 2025 efter valet 2022. Försvarsmaktens preliminära bedömning av ökad tillväxttakt utgår från att det finns ett justerat långsiktigt inriktningsbeslut med ekonomiska planeringsramar senast från och med årsskiftet 2023/24. Inriktningen bör även omfatta operativa förmågemålsättningar 2035 och delmålsättningar 2030.

Inte förrän detta har beslutats kan myndigheterna initiera de principiella förändringar som kräver politiskt ställningstagande och därmed utökade ekonomiska ramar, t.ex. påbörja anskaffning av materielsystem för att bygga upp nya förmågor. Med utgångspunkt i de ledtider som finns inom såväl personal-, materiel- och infrastruktur försörjningen kan det även konstateras att effekten av de aktuella åtgärderna, i bemärkelsen att åtgärden leder till ökad operativ förmåga, är beroende av när i tid beslut om genomförande fattas. Om en förändrad politisk inriktning sker vid senare tillfälle senareläggs även möjligheten att uppnå 2 % av BNP.

Omfattning av det militära försvaret

Av uppdraget framgår att regeringen bedömer att vidare analys behöver göras av innebörden av att nå målet om två procent. Detta genom att jämföra med andra länder som har motsvarande mål för utgifter för det militära försvaret och med internationella definitioner av försvarsutgifter.

Föreliggande redovisning utgår enbart från bedömningar kring den verksamhet som finansieras av utgiftsområde 6 *Försvar och samhällets krisberedskap* anslag 1:1-1:13. Om regeringen avser att utgå från en annan beräkningsgrund, t.ex. att

⁶ Fö2022/00324 Kompletterande yttrande, 2022-03-16



inkludera andra verksamheter, inom ramen för två procent av BNP medför det en annan bedömning kring när finansieringen kan uppnås.

Principbeslut

Utvecklingen i närområdet samt tillväxt mot två procent av BNP kommer att föranleda flera principiella vägval kring bl.a. materielstrategi, försörjningstrygghet, fortifikatoriskt skydd m.m. Dyliga vägval kan i förlängningen få stor påverkan på kostnadsstrukturen inom det militära försvaret. Försvarsmakten har i sin analys inte tagit hänsyn till sådana förändringar utan analysen är baserad på erfarenhetsvärden, t.ex. nyckeltal kring lokalkostnad per anställd.

Produktionsförutsättningar

Inom Försvarsmakten och övriga försvarsmyndigheter pågår arbetet med att successivt öka produktionskapaciteten för att säkerställa genomförandet av de ökade ambitioner som redan beslutats för perioden fram till 2030. Även för redan beslutade ambitionsnivåer kan det uppstå produktionsbegränsningar som blir gränssättande för genomförandet, inte på grund av begränsad ekonomi, utan på grund av att försvarsmyndigheterna och privata leverantörer inte har möjligheter att öka produktionen ytterligare inom vissa områden. Att extrapolera erfarenhetsvärden som grund för framtida produktionsmöjligheter är osäkert när det rör sig om stora ökning. Ytterligare analys bör därmed ske framgent.

Utöver ovanstående kan behov av parallella beredskapsåtgärder eller andra åtgärder inom ramen för ett aktivt försvar påverka såväl produktionsförutsättningar som ekonomiskt utfall.

3.2. Förbandsverksamhet och beredskap

Anslaget 1:1 *Förbandsverksamhet och beredskap* finansierar både Försvarsmaktens krigsorganisation och grundorganisation. I stor utsträckning kan det beskrivas som förvaltningskostnader, dvs. personal, lokaler, verksamhet i form av utbildning och övning. Anslaget finansierar även vidmakthållande av materiel och anläggningar samt försvarsunderrättelseverksamhet.

Uppbyggnad av krigs- och grundorganisation är förknippat med långa ledtider då ökning krävs både personellt, materiellt och infrastrukturellt. Produktionsmässigt är därför en tillväxt i jämn takt över tid att föredra då kvalitet och effektivitet i tillväxten optimeras, t.ex. kan personal i jämn takt rekryteras och utbildas. Försvarsmaktens utgångspunkt för föreliggande analys har därför varit jämn och hög årlig tillväxttakt.

Kärnan i analysen har utgjorts av bedömningar kring möjligheter att öka personalen över tid och sedan har övriga verksamheter inom anslaget beräknats



öka i samma procentuella takt. Den årliga takten har ökat betydligt jämfört med nu gällande försvarspolitisk inriktning. Inga principiella ställningstaganden har gjorts kring dimensionering av krigsorganisationen, däremot har ett grundantagande gjorts om att krigsorganisationen 2030 kommer vara större än nuvarande inriktning. Fram till 2030 baseras analysen på en personell ökning av krigsorganisationen med 20-25 procent samt att tillväxten av förbandsverksamheten fortsätter bortom 2030. Det bör dock poängteras att ökningen av försvarsförmåga bedöms kunna bli betydligt större än den procentuella ökningen av personal. Sammantaget är utgångspunkten att jämvikt mellan dimensionering av förbandsverksamhet respektive investeringar, inom ramen för två procent av BNP, kan uppnås först efter 2030.

För att utöka krigsorganisation och grundorganisation krävs även ett utökat anläggningsbestånd. Avseende infrastruktur bedöms det snabbaste och mest kostnadseffektiva sättet att förstärka infrastrukturen vara att reinvestera i det befintliga beståndet. Det går också att utöka beståndet på platser där Försvarsmakten redan bedriver verksamhet eller där planering av verksamhet är igång. Även förvärv kan i en del fall och för vissa funktioner vara ett sätt att snabbt förstärka beståndet.

Myndighetens förslag den 1 november 2022 kommer utgå från operativa behov vilket kan medföra att Försvarsmaktens förslag sker i en annan takt än vad som legat till grund i denna redovisning.

3.3. Investeringar i krigsmateriel

Försvarsmaktens investeringar i ny materiel finansieras av anslaget 1:3 *Anskaffning av materiel och anläggningar*. Generellt bedöms investeringar kunna öka i snabbare takt än förbandsverksamheten. Myndighetens bedömningar sker dels utifrån möjligheten att öka investeringstakten i kvalificerad materiel respektive mängdmateriel. Snabbast ökning bedöms kunna nå vad avser ökad anskaffning av mängdmateriel. För både kvalificerad materiel och mängdmateriel gäller att de varor som snabbt kan levereras i huvudsak kommer att vara färdigutvecklad materiel med produktionslinjer som kan utökas med mindre investeringskostnader.

3.3.1. Kvalificerad materiel

I likhet med vad som 2018 konstaterades i betänkandet Försvarsmaktens långsiktiga materielbehov⁷ finns ett omfattande materielomsättningsbehov i Försvarsmakten. Detta har till del börjat omhändertas inom ramen för den försvarspolitiska inriktningen för 2021 – 2025. Det återstår samtidigt omfattande

⁷ SOU 2018:7



behov för hela perioden fram till 2040. Försvarsmakten avser återkomma med fördjupade analyser kring behoven den 1 november 2022.

I avvaktan på en långsiktig inriktning så har Försvarsmakten i sin analys i huvudsak prövat möjligheten att tidigarelägga respektive utöka kvantiteter av redan inplanerad anskaffning. Utöver detta har en preliminär bedömning kring riskavsättning gjorts utifrån den planeringsmetodik som tillämpas vid framtagande av Försvarsmaktens investeringsplan.

3.3.2. *Mängdmateriel och beredskapsvaror*

Försvarsmakten har sedan tidigare konstaterat att det finns behov av att öka uthålligheten, bl.a. genom anskaffning av mängdmateriel och beredskapsvaror. Med utgångspunkt i myndighetens förslag på detta område omfattade den politiska överenskommelsen den 16 mars 2022 omfattande anskaffning på detta område bl.a. ökad lagerhållning av drivmedel, livsmedel och sjukvårdsmateriel. Ökad lagerhållning medför, utöver anskaffningskostnader, även ökade kostnader för personal och lokaler.

Inom ramen för föreliggande analys har Försvarsmakten prövat möjlighet till ytterligare anskaffning, bl.a. till följd av antaganden om att krigsorganisationen utökas. Volymökningar av mängdmateriel och personlig utrustning påverkas även av hemvärnets och frivilligverksamhetens utveckling.

3.4. **Internationellt samarbete och internationella insatser**

Enligt regeringens uppdrag ska förslaget inrymma gemensamma kostnader avseende försvarssamarbetet i EU om 400 miljoner kronor per år. Försvarsmakten har utgått från att detta skulle kunna avse t.ex. ytterligare finansiering av europeiska försvarsfonden (EDF) eller europeiska försvarsfaciliteten (EPF).

Den europeiska försvarsfonden är en del av den sjuåriga EU-budgeten som finansieras av medlemsstaternas medlemsavgifter. Den svenska medlemsavgiften finansieras via utgiftsområde 27 *Avgiften till Europeiska unionen*. Den europeiska försvarsfaciliteten finansieras däremot utanför EU-budgeten och det svenska bidraget finansieras för nuvarande via anslaget 1:2 *Försvarsmaktens insatser internationellt*.

Utöver regeringens styrning om att avdela 400 miljoner kronor har inga övriga tillkommande utgifter antagits ske inom ramen för internationellt samarbete eller internationella insatser. Anslaget 1:2 *Försvarsmaktens insatser internationellt* prolongeras baserat på 2022 års nivå.



3.5. Forskning och teknikutveckling

Försvarsmaktens utgångspunkt är att en ökad tillväxt även medför behov av ökade ekonomiska satsningar på forskning och teknikutveckling. Härvid är det av särskild vikt att tillse att forskningen omsätts till operativ effekt samt förbereds för anskaffning t.ex genom teknikdemonstratorer och experiment.

För föreliggande redovisning har ett antagande gjorts om att finansieringen ökas så att FoT ökar procentuellt lika mycket som investeringar till 2030. I det preliminära förslaget till fördelning mellan myndigheterna så har all finansiering lagts på Försvarsmakten. En stor del av forskningen utförs dock av Totalförsvarets forskningsinstitut och Försvarshögskolan. En ökning av anslaget 1:4 *Forskning och teknikutveckling* medför därmed behov av tillväxt hos både Totalförsvarets forskningsinstitut samt Försvarshögskolan vilket finansieras genom ökning av deras avgiftsfinansierade verksamheter.

I det fortsatta arbetet kommer Försvarsmakten att ytterligare pröva dimensioneringen av forskning och teknikutveckling samt prioritera mellan olika forskningsområden. Särskilt angeläget är det att öka satsningarna snabbt initialt. I förlängningen kommer det även att medföra myndighetens gemensamma förslag kring ökning av anslaget 1:9 *Totalförsvarets forskningsinstitut* som bl.a. finansierar forskning kring CBRN samt försvars- och säkerhetspolitik.

3.6. Verksamhet vid övriga försvarsmyndigheter

3.6.1. Försvarets materielverk

Försvarets materielverk (FMV) genomför anskaffning av försvarsmateriel och disponerar del av anslaget 1:3 *Anskaffning av materiel och anläggningar* för detta ändamål. Anslaget 1:11 finansierar förvaltningskostnader vid Försvarets materielverk. Som grund för föreliggande redovisning har det antagits att kostnaderna vid Försvarets materielverk ökar proportionerligt med den del av anslaget 1:3 som FMV disponerar. I slutändan avgörs dimensioneringen av anslaget 1:11 av vad som inkluderas i Försvarsmaktens investeringsplan. Försvarsmakten återkommer med förslag kring investeringar den 1 november 2022.

Utöver att ansvara för materielanskaffning inom anslag 1:3 fungerar FMV även som kvalificerad tjänsteleverantör till Försvarsmakten inom ramen för bl.a. vidmakthållande och materielunderhåll. Denna verksamhet är av stor vikt för Försvarsmakten då den innebär ett stöd till att leverera operativ effekt här och nu, samt säkerställa en övergripande systemplanering i relation till befintliga och nya materielsystem.



För att kunna realisera tillväxten är Försvarmakten till stor del beroende av att FMV kan hantera en snabbt utökad anskaffningsvolym och upprätthålla en god följsamhet mot Försvarmaktens operativa behov och materielplanering.

3.6.2. Fortifikationsverket

Fortifikationsverket (FortV) finansieras uteslutande genom uppdrag. I föreliggande redovisning ingår kostnader för utveckling inom infrastrukturområdet för Försvarmakten i anslag 1:1 *Förbandsverksamhet och beredskap* respektive anslag 1:3 *Anskaffning av materiel och anläggningar*. Ytterligare behov kan föranledas av behov hos övriga försvarsmyndigheter, vilket inte har inkluderats i föreliggande analys.

Det kan i sammanhanget även påpekas att Fortifikationsverket, redan inom ramen för beslutad försvarspolitisk inriktning, under de närmsta åren kommer att göra omfattande investeringar i försvarsfastigheter. Till stor del är aktuella investeringar lånefinansierade vilket medför en påtaglig fördröjning i när aktuella investeringar medför anslagsbelastning inom utgiftsområde 6 *Försvaret och samhällets krisberedskap*. Belastningen börjar först när Försvarmakten, eller annan försvarsmyndighet, får tillträde till aktuella lokaler.

Avslutningsvis bör påpekas att riksdag och regering behöver fatta beslut om ytterligare utökningar av Fortifikationsverkets låneram för samhällsinvesteringar för att möjliggöra förvärv av fastigheter respektive investeringar i befintliga fastigheter. Fortifikationsverkets låneram för fastighetsändamål bedöms behöva öka under hela perioden fram till 2030.

3.6.3. Försvarets radioanstalt

Försvarets radioanstalt (FRA) har i uppdrag att bidra till den samlade försvarsunderrättelseförmågan och den militära underrättelseförmågan. Att detta fungerar i alla konfliktnivåer är av stor vikt för den samlade försvarsförmågan. Förstärkande åtgärder inom detta område bör avvägas utifrån samtliga inriktande myndigheters behov och i nära samverkan med bl.a. Försvarmakten.

Regeringen har gett Försvarets radioanstalt i uppdrag att lämna förslag på anslagsökningar för anslaget 1:8, utifrån sitt verksamhetsområde.⁸ Försvarets radioanstalt kommer att lämna förslag till regeringen den 11 april avseende anslagsökningar som täcker FRA:s behov för myndighetens hela uppdrag avseende perioden 2023-2030.

FRA har inkommit till Försvarmakten med förslag till planeringsramar för anslag 1:8 den 4 april 2022. Försvarmakten bedömer att FRA:s verksamhet behöver förstärkas. De beräkningar som Försvarmakten redovisar bygger dock inte på de förslag som FRA lämnar till regeringen. Försvarmaktens beräkningar

⁸ Uppdrag till Försvarets radioanstalt att föreslå anslagsökningar för myndigheten, Fö2022/00125 (delvis), 2022-03-24.



bygger istället på ett antagande tills vidare att anslaget 1:8 ökar successivt mot en total ökning motsvarande cirka 50 procent fram till 2030. Detta motsvarar den procentuella ökning som en tillväxt mot två procent innebär för hela det militära försvaret.

3.6.4. Totalförsvarets forskningsinstitut

Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) förvaltar anslaget 1:9. Huvuddelen av FOI verksamhet finansieras dock genom uppdrag från Försvarsmakten. Den avgiftsfinansierade verksamheten från Försvarsmakten finansieras i huvudsak från anslag 1:4 *Forskning och teknikutveckling*.

Forskning och teknikutveckling är en förutsättning för effektiv och relevant materielanskaffning. I enlighet med vad som beskrivs i avsnitt 3.5 så har Försvarsmakten gjort antaganden kring utveckling av anslaget 1:4. Beroende på vilka forskningsområden som framgent prioriteras kommer fördelningen mellan anslag 1:4 och 1:9 att överses. Försvarsmakten gör dock fortsatt bedömningen att huvuddelen av den forskning som utförs för Försvarsmaktens och det militära försvarets behov, i alla tidsperspektiv, ska inriktas av Försvarsmakten.

3.6.5. Totalförsvarets plikt- och prövningsverk

Totalförsvarets plikt- och prövningsverk förvaltar anslag 1:6. Med nuvarande prövningskapacitet, inklusive det tredje prövningskontoret som öppnar i Göteborg under 2022, kan upp till 28 000 totalförsvarspliktiga mönstras för att skriva in cirka 8 000 till grundutbildning med värnplikt. Försvarsmaktens bedömningar kring att krigsorganisationen kan utökas utan att utöka antalet värnpliktiga kvarstår. Som grund för föreliggande analys utgår förslaget från en viss ökning av anslaget 1:6 ökar med start 2024.

3.6.6. Försvarshögskolan

Försvarshögskolan (FHS) disponerar anslaget 1:7 Officersutbildning m.m. Det är en specialiserad högskola som spelar en central roll för kompetensförsörjningen av försvars- och säkerhetssektorn genom att forska och utbilda inom området försvar, krishantering och säkerhet. Tillväxten av Försvarsmakten är helt beroende av tillförseln av nya officerare. Grunden för beräkningen bygger på en utökning av officersprogrammet med 10%, varför FHS anslagstilldelning bör följa samma antagande.

I enlighet med vad som beskrivs i avsnitt 3.5 så har Försvarsmakten gjort antaganden kring utveckling av anslaget 1:4. Beroende på vilka forskningsområden som framgent prioriteras kommer fördelningen mellan anslag 1:4 och 1:7 överses.



3.6.7. Övriga myndigheter

Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten

Uppgiften för Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten (SIUN) är att kontrollera att den försvarsunderrättelseverksamhet som myndigheterna inom försvarssektorn bedriver sker enligt det regelverk som fastställts av regering och riksdag. Myndighetens förvaltningskostnader finansieras av anslaget 1:5. Som grund för föreliggande analys har en utökning av förvaltningsanslaget inkluderats för att möta den tillväxt som sker av myndigheterna som bedriver försvarsunderrättelseverksamhet.

Försvarsunderrättelsedomstolen

Försvarsunderrättelsedomstolen är en specialdomstol som prövar ansökningar från Försvarets radioanstalt avseende tillstånd för signalspaning. Signalspaning sker på uppdrag regeringen, Regeringskansliet, Försvarsmakten, Säkerhetspolisen och Nationella operativa avdelningen i Polismyndigheten (NOA) och bedrivs till stöd för svensk utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik samt för att kartlägga yttre hot mot landet. Myndighetens förvaltningskostnader finansieras av anslaget 1:12. Som grund för föreliggande analys har ingen utökning av anslag 1:12 gjorts, i enlighet med samverkan med Försvarsunderrättelsedomstolen. Vid ett eventuellt ökat antal ansökningar till myndigheten kan en framtida justering av anslagsramen vara nödvändig.

Ny myndighet för totalförsvarsanalys

Utredningen om totalförsvarsanalys överlämnade i januari sitt betänkande Totalförsvarsanalys - en oberoende myndighet för uppföljning och utvärdering till regeringen.⁹ Utredningen föreslår att en ny myndighet inrättas från 1 januari 2023 samt att myndigheten benämns Totalförsvarsanalys.

Försvarsmaktens utgångspunkt i följande analys är att ett nytt anslag kommer föras upp på statsbudgeten i budgetpropositionen för 2023. Under det första verksamhetsåret antas budgeten uppgå till 30 miljoner kronor och från och med 2024 antas budgeten uppgå till 70 miljoner kronor per år. Ingen utökning med anledning av ytterligare tillväxt har bedömts inom ramen för föreliggande analys.

4. Preliminär bedömning kring möjliga anslagsökningar

Baserat på de antaganden som beskrivits är bedömningen att det är praktiskt möjligt att nå två procent av BNP, enligt de beräknade anslagsnivåer som anges i regeringens uppdrag, under budgetåret 2028.

⁹ SOU 2021:103.



Försvarsmakten bedömning har gjorts utifrån antagandet att ett justerat försvarspolitiskt inriktningsbeslut träder i kraft från och med årsskiftet 2023/24 (se även avsnitt 3.1). Innan dess inkluderas, i budgetpropositionen för 2023, tillskott för helheten i den politiska överenskommelsen från den 16 mars 2022. Detta för att säkerställa en accelererad tillväxttakt mot två procent av BNP redan innan 2025. Utöver detta har myndigheten antagit kortaste möjliga tidsåtgång, inom ramen för gällande regelverk, för regeringens beslutsfattande i enskilda ärenden såsom bemyndigande för investeringar i materiel och infrastruktur samt att nödvändiga tillståndsbeslut kring t.ex. miljötillstånd ej försenar eller fördröjer tillväxten.

Mot bakgrund av utvecklingen i närområdet arbetar Försvarsmakten intensivt med att säkerställa en hög takt i tillväxten. En sådan utveckling kommer även kräva ansträngningar från andra aktörer än försvarsmyndigheterna. I Försvarsmaktens budgetunderlag 2023 redovisades nödvändigheten att beslutstider inom flera områden förkortas och förenklas samt att olika beslutsnivåer ges mandat att agera snabbt vid förändringar. Risken är annars överhängande för att tillväxten begränsas trots att ekonomi tillförs. Detta kommer även att kräva att totalförsvarets behov ges större tyngd vid prioriteringar och avvägningar inom ett flertal olika politikområden.

Bedömningen bygger på att Försvarsmakten och Försvarets materielverk med kort förberedelsestid snabbt kan öka investeringar i materiel och anläggningar under perioden fram till 2028. Parallellt tillväxer krigsorganisationen i hög och jämn takt fram till 2030 och därefter. Med de förbehåll som beskrivits i övrigt i föreliggande redovisning bedömer Försvarsmakten att följande anslagsökningar per myndighet skulle kunna vara praktiskt möjligt.

Tabell 4: Preliminär bedömning kring möjlig anslagsutveckling (mnkr, prisläge 2022)

[mdkr]	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Försvarsmakten	78 997	94 104	100 986	105 661	112 863	119 204	121 782	124 265
FMV	2 683	2 897	3 340	3 746	3 920	3 950	4 035	4 095
FRA*	1 681	2 014	2 214	2 414	2 614	2 814	2 814	2 814
Plikt- och prövningsverket	346	345	355	365	385	405	425	445
FHS	268	273	283	293	293	293	293	293
FOI	242	242	242	242	242	242	242	242
SIUN	11	15	15	15	15	15	15	15
Försvars- underrättelsesdomstolen	10	10	10	10	10	10	10	10
Nämnder m.m.	7	7	7	7	7	7	7	7
Ny myndighet för totalförsvarsanalys	30	70	70	70	70	70	70	70
SUMMA	84 300	100 000	107 500	112 800	120 400	127 000	129 700	132 300

* Se avsnitt 3.6.3. Beloppen bygger på Försvarsmaktens antaganden. FRA lämnar förslag till anslagsökningar till regeringen den 11 april i särskild ordning.



Tabell 5: Preliminär bedömning kring möjlig anslagsutveckling (mnkr, löpande prisläge)

[mdkr]	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Omräkning	1,020	1,040	1,061	1,082	1,104	1,126	1,149	1,172
Försvarsmakten	80 577	97 910	107 171	114 375	124 614	134 248	139 894	145 601
FMV	2 737	3 014	3 544	4 055	4 328	4 448	4 635	4 798
FRA*	1 715	2 095	2 350	2 613	2 886	3 169	3 232	3 297
Plikt- och prövningsverket	353	359	377	395	425	456	488	521
FHS	273	284	300	317	323	330	337	343
FOI	247	252	257	262	267	272	278	284
SIUN	11	16	16	16	17	17	17	18
Försvars- underrättelsesdomstolen	10	10	11	11	11	11	11	12
Nämnder m.m.	7	7	7	8	8	8	8	8
Ny myndighet för totalförsvarsanalys	31	73	74	76	77	79	80	82
SUMMA	86 000	104 000	114 100	122 100	133 000	143 000	149 000	155 000

* Se avsnitt 3.6.3. Beloppen bygger på Försvarsmaktens antaganden. FRA lämnar förslag till anslagsökningar till regeringen den 11 april i särskild ordning.

Ytterligare detaljer framgår av Bilaga 1. Beloppen har samrått med berörda myndigheter.

5. Rättsliga förutsättningar för tillväxt

Försvarsmakten vill i detta sammanhang åter peka på de rättsliga begränsningar som finns för att Försvarsmaktens grund- och krigsorganisation ska kunna växa. Myndigheten har hemställt om ändringar vid flera tillfällen, senast i Försvarsmaktens budgetunderlag för 2023.¹⁰

6. Risker

Det försämrade omvärldsläget ökar vikten av ett förstärkt nationellt försvar här och nu, men även behovet av att kunna möta kriser och hot på längre sikt. Försvarsmakten möter den försämrade situationen med beredskapsåtgärder och operationer. Vid en utdragen säkerhetspolitisk situation kan det innebära att Försvarsmakten behöver balansera tillgängliga resurser mellan behoven för att innehålla krav på beredskap och bedriva nationellt försvar och parallellt genomföra en substantiell tillväxt.

En förutsättning för att kunna genomföra tillväxt av verksamheten motsvarande två procent av BNP är att övriga stödande myndigheter förstärks liksom att privata leverantörer kan anpassa produktionskapaciteten.

¹⁰ FM2021-19703:8, 2022-02-25.



En ökad anskaffning av materiel kommer att leda till ökade avsättningar för att hantera risken för prisomräkningar. Den främsta risken är dock leveranssäkerheten samt de konsekvenser förseningar har på investeringsplaneringen. Även industrins möjlighet för att kunna omhänderta och leverera större volymer på några års sikt kvarstår som en utmaning.

Världsekonomin har reagerat på omvärldsläget med en ökad instabilitet vilket medför en negativ påverkan på de finansiella riskerna i Försvarsmaktens planering. Inflationen har ökat successivt sedan 2021 och prognosen pekar på en fortsatt högre nivå än de senaste åren. Det leder till en urholkad köpkraft på framför allt materielanslagen. För Försvarsmaktens del kan en ränteökning på någon enstaka procent generera ökade hyreskostnader baserat på FortV upplåning i Riksgäldskontoret som idag uppgår till ca 17 600 miljoner kronor.¹¹

Ytterligare osäkerheter är den valutaexponering som finns i kontrakt för anskaffning av materiel med kopplingar till utländsk valuta, liksom hur utvecklingen av råvarupriser kommer att påverka anskaffningen av exempelvis reservdelar och beredskapsvaror såsom drivmedel.

I takt med utvecklingen i närområdet allokerar även andra länder en större budget för upprustning av försvarsområdet och den nationella säkerheten. Konkurrensen kommer troligen att öka i snabbare takt än vad industrin hinner ställa om för att kunna möta en stigande efterfrågan vilket kan komma att påverka såväl tillgängligt utbud som prisutvecklingen. Det är därför väsentligt att se över alla möjligheter att korta ledtider för upphandling både avseende rutiner för anskaffning, lägsta belopp för direktupphandling m.m.

Som nämnts i tidigare underlag kommer tillväxt att kräva fler anställda inom ett antal personalkategorier. Framför allt en utökning av militär personal omfattas av en längre ledtid, varför ett utökat antal utbildningsplatser kan ge effekt först på ett par (2-4) års sikt. Vissa specifika specialistkompetenser kan också komma att utgöra flaskhalsar för tillväxt.

Ökad tillväxt kommer att på sikt att kräva en utökning av infrastruktur vilket innebär ett behov av att utveckla rutiner och alternativ för att få en snabbare process för mark- och bygglov. Försvarsmakten bedömer också att en förutsättning för att kunna genomföra utökad utbildnings- och övningsverksamhet är att tillstånd kan förlängas och utökas skyndsamt, t.ex. miljötillstånd i enlighet myndighetens hemställan i budgetunderlag för 2023.

¹¹ Fortifikationsverkets årsredovisning 2021, sid 50.



- o O o -

Försvarsmakten har i beredningen av detta ärende samrått med Försvarets materielverk, Fortifikationsverket, Försvarets radioanstalt, Totalförsvarets forskningsinstitut, Totalförsvarets plikt- och prövningsverk, Förvarshögskolan, Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamhet och Försvarsunderrättelsedomstolen.

- o O o -

I beredningen av detta ärende har deltagit civilingenjör Mia Löw, chefscontroller Anna Eriksson, chefscontroller Julia Ors Warne, chefscontroller Anna Berlinde, kommandörkapten Carl-Magnus Hagberg, operationsanalytiker Mattias Johansson samt överstelöjtnant Johan Silvera.

- o O o -

Försvarsmaktens svar har varit föremål för överläggning i Försvarsmaktsledningen varvid generaldirektören, chefsjuristen, ekonomidirektören, personaldirektören, kommunikationsdirektören, insatschefen, produktionschefen, chefen för den militära underrättelse- och säkerhetstjänsten och chefen för ledningsstabens inriktningsavdelning i enlighet med 22 § förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten, beretts tillfälle att yttra sig.

- o O o -

Svaret har beslutats av överbefälhavaren general Micael Bydén. I den slutliga handläggningen har kommandör Torbjörn Lundströmer och överstelöjtnant Anders Vestman deltagit. Flottiljamiral Bo Berg har varit föredragande.

Micael Bydén
Överbefälhavare

Bo Berg



Sändlista

Regeringen (Försvarsdepartementet)

För kännedom

Finansdepartementet
Försvarets materielverk
Fortifikationsverket
Försvarets radioanstalt
Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
Totalförsvarets plikt- och prövningsverk
Totalförsvarets forskningsinstitut
Försvarshögskolan
Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamhet
Försvarsunderrättelsedomstolen
OFR/O FM
OFR/S Försvarsförbundet
SACO-S FM
SEKO Försvar

För kännedom inom Högkvarteret

ÖB
GD
LEDS
PROD
INS
MUST
AST
MS
FS