



Försvarsmaktens underlag för försvarspolitisk proposition 2021–2025

SAMMANFATTNING	3
1. UPPDRAGET	8
1.1. METOD	8
2. OMVÄRLDSUTVECKLING	10
2.1. GLOBAL FÖRSVARSPOLITISK UTVECKLING	10
2.2. UTVECKLING I EUROPA	11
2.3. UTVECKLING I SVERIGES GEOGRAFISKA NÄROMRÅDE	12
3. UTGÅNGSLÄGE	13
3.1. BEDÖMT LÄGE VID UTGÅNGEN AV 2020	13
3.2. GRUNDLÄGGANDE FÖRÄNDRINGSBEHOV	14
3.3. BUDGETUNDERLAG FÖR 2020	16
3.4. EKONOMISKA PLANERINGSRAMAR	17
4. FÖRSVARSMAKTENS FÖRSLAG	23
4.1. PRIORITERINGAR	23
4.2. FÖRSVARSMAKTENS UPPGIFTER OCH OPERATIVA MÅL	25
4.3. KRIGSORGANISATION	28
4.4. ARMÉN	33
4.5. MARINEN	35
4.6. FLYGVAPNET	37
4.7. LEDNING	38
4.8. LOGISTIK	39
4.9. HEMVÄRNET	40
4.10. SPECIALFÖRBAND	41
4.11. CYBERFÖRSVAR	42
4.12. FÖRSVARSUDDERÄTTELSEVERKSAMHET, MILITÄR UNDERRÄTTELSETJÄNST OCH SÄKERHETSTJÄNST ...	43
4.13. INTERNATIONELLA OPERATIONER	44
4.14. GRUNDORGANISATION	46
4.15. PERSONALFÖRSÖRJNING	48
4.16. MATERIELFÖRSÖRJNING	53
4.17. INFRASTRUKTURFÖRSÖRJNING	55
4.18. FORSKNING OCH UTVECKLING	58
4.19. INTERNATIONELLT FÖRSVARSSAMARBETE	61
4.20. FRIVILLIGA FÖRSVARSGRUPPER	62
4.21. NÄRINGS- OCH FÖRETAGSLIV	63
4.22. EKONOMI	65
5. OPERATIV BEDÖMNING	66
6. SKILLNADSREDOVISNING	67
7. ÖVRIGA PLANERINGSNIVÅER	69
8. ÖVRIGA STÄLLNINGSTAGANDEN	71
8.1. BEHOV AV RÄTTSLIG ÖVERSYN	71
8.2. EUROPEISKA FÖRSVARSFONDEN (EDF)	73
8.3. NY MYNDIGHET FÖR UTVÄRDERING OCH UPPFÖLJNING AV TOTALFÖRSVARET	74



8.4.	FÖRSVARSMAKTENS CENTRALA LEDNING	74
9.	PRODUKTIONSFÖRUTSÄTTNINGAR.....	75
9.1.	PERSONALTILLVÄXT.....	76
9.2.	LOKALISERING OCH INFRASTRUKTURELLA FÖRUTSÄTTNINGAR	76
9.3.	STYRNING OCH UPPFÖLJNING.....	77
9.4.	FINANSIELLA RISKER	78
10.	REGERINGENS STYRNING	81
10.1.	MÅLSTYRNING	81
10.2.	KRIGSORGANISATION OCH GRUNDORGANISATION	82
10.3.	SAMHÄLLSINVESTERINGAR	83
10.4.	VERKSAMHETSINVESTERINGAR	90
10.5.	PRIS- OCH LÖNEOMRÄKNING	91
11.	ANDRA AKTÖRER	91
11.1.	FMV	91
11.2.	FOI	92
11.3.	TRM	93
11.4.	FRA	93
11.5.	FORTV	93
11.6.	FHS	94
11.7.	MSB	95



Sammanfattning

I enlighet med regeringens uppdrag som beslutades den 4 juli 2019 utgör denna redovisning Försvarsmaktens underlag inför regeringens försvarspolitiska proposition för perioden 2021–2025. Myndigheten har gjort en bedömning av det ekonomiska utrymmet samt analyserat genomförbarheten i Försvarsberedningens förslag. Med utgångspunkt i detta lämnar Försvarsmakten förslag på prioriterade åtgärder utifrån Försvarsberedningens rapporter Motståndskraft och Värnkraft. Till följd av myndighetens analys av genomförbarhet lämnar Försvarsmakten ett antal förslag på förändrad styrning samt föreslår en översyn av viss lagstiftning som träffar Försvarsmakten och totalförsvaret.

Övergripande prioriteringar

Med utgångspunkt i Försvarsberedningens förslag har Försvarsmakten prioriterat att inledningsvis höja den samlade operativa förmågan genom åtgärder som ökar befintliga krigsförbands förmåga att lösa sina huvuduppgifter. Förstärkningar föreslås initialt även ske inom lednings- och logistikfunktionerna samt underrättelse- och säkerhetstjänst, förmåga till spridning inom marinen och flygvapnet samt prioriterade infrastrukturåtgärder. Därefter prioriteras tillväxt av verkansförband i balans med en fortsatt tillväxt i stödfunktionerna. I ett senare skede prioriteras att fullfölja volymtillväxt i operativ balans med förmåga till gemensamma operationer och förmåga att verka tillsammans med både övriga totalförsvaret och tredje part.

Krigsorganisationen

Försvarsmakten lämnar förslag på en inriktning av krigsorganisationen för kommande två försvarsbeslutsperioder. Grunden utgörs av befintlig krigsorganisationen och de krigsförband vars införande redan har påbörjats. Den föreslagna utvecklingen av krigsorganisationen innebär att åtgärder vidtas successivt inom samtliga stridskrafter inom ramen för de övergripande prioriteringarna.

I perioden 2021–2025 föreslås att arméns brigadförmåga stärks för nuvarande två brigader samt genom att utvecklingen av en tredje brigad påbörjas. Dessutom påbörjas utveckling av ytterligare en norrlandsjägarbataljon. Marinen stärks genom upprättande av ytterligare en amfibiebataljon, livstidsförlängande åtgärder för flera fartygssystem, däribland halvtidsmodifiering av de fem korvetterna av Visbyklass vilka även beväpnas med luftvärnsrobotsystem. Flygvapnet bibehåller sex stridsflygdivisioner, ett nytt skolflygplan anskaffas och satsningar föreslås inom flygbasförmågan inklusive förmågan till spridning. Försvarsmakten föreslår även förstärkningar inom ledningsområdet och försvarslogistiken, bl.a. för att öka tillgänglighet och robusthet. Hemvärnsförbanden förstärks genom anskaffning av fordon, sensorer och mörkermateriel.

I perioden därefter, 2026–2030, föreslås att förstärkningen av arméns brigadförmåga, inklusive stridsgrupp Gotland, fortsätter. Utvecklingen av



divisionsnivån inom armén fortsätter vilket inkluderar fortsatt utveckling av divisionsledningsförmågan. Ytterligare två ytstridsfartyg föreslås anskaffas inom marinen och inom flygvapnet förstärks JAS 39-systemet, bl.a. genom att JAS 39 C/D vidmakthålls, JAS 39 E fullföljs och långräckviddig bekämpningsförmåga anskaffas. Ersättare till ASC 890 anskaffas. Sensorkedjan förstärks ytterligare. Investeringar för interoperabilitet fullföljs vilket medger högre ambitionsnivå för militära operationer tillsammans med i första hand Finland.

Försvarsmakten bedömer att de föreslagna åtgärderna kommer innebära betydande steg mot ett starkare försvar i linje med Försvarsberedningens föreslagna inriktning.

Grundorganisation

Försvarsmakten föreslår att tre nya organisationsenheter upprättas – Norrlands dragonregemente (K4) i Arvidsjaur, Älvsborgs amfibieregemente (Amf 4) i Göteborg och Upplands flygflottilj (F16) i Uppsala. Försvarsmakten är återhållsam med att föreslå upprättande av organisationsenheter på nya orter i perioden 2021–2025 då det är förknippat med långa ledtider, stora investeringskostnader och betydande osäkerheter kring miljötillståndsprövning. Försvarsmakten har dock i underlaget skapat ekonomiskt utrymme för upprättande av ytterligare en mindre organisationsenhet i perioden 2026–2030.

Operativa mål

Försvarsmakten föreslår en förändrad målstyrning av myndigheten med utgångspunkt i bl.a. Statskontorets rapport När planeringen möter verkligheten¹. Försvarsmakten lämnar även preliminära förslag på formulering av operativa mål inom ramen för en förändrad styrning. De operativa målen har utformats med utgångspunkt i uppgifter och krav som uttrycks i Försvarsberedningens rapport och är ambitionssatta utifrån vad de ekonomiska ramarna bedöms medge.

Ekonomiska planeringsramar

Jämfört med budgetunderlaget för 2020 bedömer Försvarsmakten att det är möjligt att öka framtida verksamhet och investeringar med 42 miljarder kronor 2021–2025 och med ca 128 miljarder kronor 2026–2030. Detta är påtagligt lägre nivåer än de som legat till grund för Försvarsberedningens förslag. Försvarsmakten föreslår därmed att delar av Försvarsberedningens förslag för perioden 2021–2025 behöver förskjutas eller reduceras. För efterföljande period 2026–2030 överensstämmer Försvarsberedningens ambition i större utsträckning med de ekonomiska ramarna, men samtidigt behöver den verksamhet som inte kan omhändertas i perioden 2021–2025 istället genomföras i denna period. De ekonomiska ramarna medger därmed inte att Försvarsberedningens förslag kan genomföras fullt ut under de kommande två försvarsbeslutsperioderna.

¹ Statskontoret 2018:27



Internationella operationer

Försvarsmakten har i underlaget utgått från att ambitionen avseende internationella operationer, uttryckt i ekonomiska termer, motsvarar dagens anslagsnivå. För att minska risken för att internationella operationer begränsar den nationella produktionsförmågan så bör de styrkebidrag som sätts in vara så lika de befintliga krigsförbanden som möjligt. Försvarsmakten förordar att de internationella operationerna kraftsamlas och tidsbegränsas.

Totalförsvaret

Det nationella försvaret bygger på tillväxt av både det civila och militära försvaret. Ett väl fungerande civilt försvar är i flera avseenden avgörande för det militära försvaret. Försvarsmakten beskriver i detta underlag behov av tydliggörande av ansvarsförhållanden gentemot andra aktörer, både statliga och privata, bland annat avseende försörjningstrygghet och förnödenhetsförsörjning. Av de förslag som lämnas i detta underlag bedöms flera bidra till det civila försvaret.

Personalförsörjning

Försvarsmakten föreslår en successivt ökande värnpliktsvolym för att säkerställa krigsorganisationens personalbehov och för att skapa bättre förutsättningar för rekrytering till Försvarsmakten i övrigt. Även om tillväxt av krigsorganisationen i allt väsentligt består av totalförsvarspliktig personal kommer behovet av anställd personal och personal med avtal också att öka.

Materielförsörjning

Försvarsmakten konstaterar att förslagen om en utvecklad krigsorganisation i kombination med det omsättningsbehov som redan finns i organisationen medför omfattande behov av investeringar i materiel i perioden 2021–2030. De materielförsörjningsprinciper som gäller sedan tidigare är fortfarande giltiga men försörjningstrygghet och kostnadseffektivitet behöver få ökat fokus med den omvärldsutveckling som föreligger. Försvarsmakten föreslår mot bakgrund av detta att materielförsörjningsstrategin överses samt att definitionen och innehållet i väsentligt säkerhetsintresse(VSI) överses.

Infrastrukturförsörjning

Förslagen kring krigsorganisation och grundorganisation föranleder ett ökat behov av investeringar i infrastruktur. Försvarsmakten och Fortifikationsverket (FortV) kommer därmed behöva förstärka sina respektive verksamheter och genomföra åtgärder för att minska ledtider. Försvarsmakten och FortV lämnar även flera förslag till regeringen kring åtgärder syftande till att förbättra genomförbarheten, bl.a. kring styrning av myndigheterna samt tillståndprocesserna.



Forskning och utveckling

Forskning och utveckling är viktig för att långsiktigt kunna bygga operativ förmåga. Som en följd av detta avser Försvarsmakten att genomföra ytterligare satsningar på nationell forskning och utveckling, genom såväl förstärkning av befintliga verksamheter som inom nya områden. Exempel på forskningsområden som förstärks är sensorer och signaturanpassning, vapen och skyddsteknik, telekrig och undervattensteknik. Vidare förstärkning av verksamheten inom perioden är nyligen tillförda områden som t.ex. cyberoperationer, artificiell intelligens och autonoma system. Försvarsmakten avser att verka för att Europeiska försvarsfonden (European Defence Fund, EDF) ska utgöra en naturlig del av den svenska förmågeutvecklingen.

Produktionsförutsättningar

Försvarsmakten kommer under följande försvarsbeslutsperiod behöva fokusera på tillväxt. I en period av tillväxt kan kapacitetsbegränsningar i produktionen få ett stort genomslag och innebära en begränsande faktor för möjligheten till förmågeutveckling. Försvarsmakten är till stor del beroende av en ökande kapacitet hos externa parter, såväl hos andra myndigheter som inom den privata sektorn. Kapacitetsbegränsningar Försvarsmakten har i så stor utsträckning som möjligt, inom givna tidsramar, arbetat för att minska dessa risker vid framtagande av föreliggande förslag. Det bör understrykas att det råder en påtaglig fördröjning mellan det att ekonomiska resurser tillförs och effekt i termer av ökad militär förmåga kan konstateras. Slutligen framhåller Försvarsmakten att myndighetens handlingsutrymme i vissa avseende bedöms behöva öka, framför allt för att möjliggöra snabbare anpassning för att möta de produktionsutmaningar som bedöms kunna accentueras vid tillväxt.

Rättslig översyn

Försvarsmakten har identifierat ett behov av översyn av lagstiftning inom ett antal områden såsom personalkategoriernas tjänstgöringsskyldighet, tillståndshanteringen inom miljölagstiftningen och rättsliga förutsättningarna för att ta emot militärt stöd från andra länder. Med anledning av de många olika områdena som Försvarsmakten har identifierat, föreslår myndigheten därför att det tillsätts en utredning med ett brett mandat att se över lagstiftning som rör det militära försvaret, liksom det civila försvaret och dess verksamhet.

Regeringens styrning

Försvarsmakten har identifierat ett antal områden där det finns behov av utvecklad myndighetsstyrning. Detta rör bl.a. resultatstyrningen där tydligare och mer övergripande mål skulle underlätta för Försvarsmakten att göra prioriteringar och minska målkonflikter mellan olika detaljerade styrningar. Vidare vill Försvarsmakten påtala att nuvarande styrsystem, där regering och riksdag beslutar om utformningen av krigsorganisationen och grundorganisation, medför att ledtiderna för att genomföra organisationsförändringar förlängs avsevärt. Ytterligare områden där utvecklad styrning efterfrågas är inom



samhällsinvesteringar inom infrastrukturuområdet. Försvarsmakten har, i samråd med FortV, identifierat områden där regeringens styrning kan anses begränsa uppbyggnaden av den operativa förmågan enligt den styrning som regeringen ger till Försvarsmakten. Slutligen bejakar Försvarsmakten Statskontorets och Försvarsberedningens förslag om en översyn av priskompensationssystemet.

Försvarsmaktens förslag

Försvarsmakten lämnar ett antal förslag med utgångspunkt i Försvarsberedningens rapporter samt de ekonomiska planeringsramar som beskrivs i avsnitt 3.4. Under förutsättning att regeringen väljer att gå vidare med helheten i Försvarsmaktens förslag så förslår myndigheten att

- Regeringen beslutar om operativa mål² (avsnitt 4.2 och 10.1)
- Regeringen beslutar om inriktning för krigsorganisationen (avsnitt 4.3 och 10.2)
- Regeringen beslutar om att inrätta Norrlands dragonregemente (K4) i Arvidsjaur (avsnitt 4.14)
- Regeringen beslutar om att inrätta Älvsborgs amfibieregemente (Amf 4) i Göteborg (avsnitt 4.14)
- Regeringen beslutar om att inrätta Upplands flygflottilj (F16) i Uppsala (avsnitt 4.14)
- Regeringen beslutar om en ny strategi för materielförsörjning (avsnitt 4.16)
- Regeringen överser definitionen av innehåll och omfattning vad avser väsentligt säkerhetsintresse (avsnitt 4.14)
- Regeringen tillsätter en utredning med brett mandat att se över lagstiftningen som berör det militära och civila försvaret, inklusive de rättsliga förutsättningarna att ge och ta emot militärt stöd även för andra stater än Finland (avsnitt 8.1)
- Regeringen överser och likriktar styrningen av samhällsinvesteringar för Försvarsmaktens behov (avsnitt 10.3)
- Regeringen beslutar om en utökade möjligheter till anslagssparande och anslagsskredit för anslagsposterna 1:1.3 och 1:3.2 (avsnitt 10.3)

² De förslag som formulerats i avsnitt 4.2 är preliminära



1. Uppdraget

Regeringen gav den 4 juli 2019 Försvarsmakten i uppdrag att lämna underlag inför arbetet med regeringens försvarspolitiska proposition för perioden 2021–2025³. Av uppdraget framgår att Försvarsmakten ska göra en analys av genomförbarheten i Försvarsberedningens rapporter Motståndskraft⁴ och Värnkraft⁵ samt en bedömning av de ekonomiska beräkningar som ligger till grund för förslagen. Försvarsmakten ska, med utgångspunkt i rapporterna lämna förslag till prioriteringar för det militära försvaret 2021–2025. De åtgärder som enligt myndighetens förslag bör finansieras genom anslagsökningar från och med 2022 ska för varje år i perioden delas in i fyra inbördes prioriterade grupper, som för varje år är i samma storlek i fråga om anslagsbelastning.

Varje grupp av åtgärder ska innehålla operativ och verksamhetsmässig balans. De ska motiveras och deras bidrag till utvecklingen av krigsorganisationen ska beskrivas. Vidare ska en bedömning av den samlade operativa förmågan respektive krigsdugligheten för åren 2021, 2025 och 2030 göras. Skillnader i myndighetens förslag jämfört med Försvarsberedningens förslag ska beskrivas.

Försvarsmakten ska i tillämpliga delar utföra uppdraget tillsammans med Försvarets materielverk (FMV), Försvarets radioanstalt (FRA), Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) och Totalförsvarets rekryteringsmyndighet (TRM). Försvarsmakten ska även samverka med Fortifikationsverket (FortV), Försvarshögskolan (FHS) samt Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB).

1.1. Metod

Underlaget har beretts med bred delaktighet såväl inom Försvarsmakten som tillsammans med övriga myndigheter. I enlighet med regeringens uppdrag⁶ har Ekonomistyrningsverket (ESV) lämnat stöd i framtagandet. Inom Försvarsmakten har förutom Högkvarterets staber och ledningar även försvarsgrenar och stridskrafter deltagit i ett koncentrerat arbete för att åstadkomma kvalitet och förankring i organisationen.

Myndighetens arbete inleddes med en grundläggande analys i samband med offentliggörandet av Försvarsberedningens rapport Värnkraft. Analysen resulterade i ett strategiskt planeringsdirektiv som anger Försvarsmaktens prioriteringar och inriktningar inom ramen för Försvarsberedningens förslag. Med utgångspunkt i regeringens uppdrag till Försvarsmakten, utformades därefter den

³ Fö2017/01754/MFI(delvis), Fö2019/00694/MFI (delvis)

⁴ Ds 2017:66

⁵ Ds 2019:8

⁶ Uppdrag till Ekonomistyrningsverket att stödja Försvarsmakten och Försvarets materielverk, Fö2018/01425/MFI (delvis)



arbetsmetodik som legat till grund för höstens arbete. Arbetet har bedrivits iterativt där precisionen i myndighetens förslag successivt förbättrats. .

Arbetet har utgått från tre grundläggande principer; ekonomisk och operativ balans samt producerbarhet. När det gäller principen om ekonomisk balans har arbetet utgått ifrån en bedömning av de ekonomiska beräkningar som ligger till grund för Försvarsberedningens förslag samt den föreslagna finansieringen för nästa försvarspolitiska inriktningsperiod. Därtill har Försvarsmakten i arbetet tagit hänsyn till relevanta delar av budgetpropositionen för 2020.

Principen om operativ balans har omhändertagits genom operativ bedömning med stöd av spel där den samlade operativa förmågan i den föreslagna krigsorganisationen har bedömts. Syftet har varit att identifiera operativa obalanser i förmågor och i förekommande fall justera förslagen för ökad operativ effekt. Försvarsmaktens tolkning av Värnkraft är att det väpnade angreppet även fortsättningsvis är den dimensionerande uppgiften för det militära försvaret och därmed även dimensionerande för krav på, och uppbyggnad av, militär förmåga.

Slutligen har principen om producerbarhet omhändertagits i samarbete med övriga myndigheter med uppgifter inom det militära försvaret. Detta samarbete har omfattat kvalitetssäkring och producerbarhetsbedömning med utgångspunkt i förslagen utveckling av en ny krigsorganisation. Utgångspunkten har varit att respektive myndighet ansvarar för att bedöma realiserbarheten för sin del av produktion och genomförande.

Under arbetets gång har löpande samverkan och informationsutbyte skett med berörda myndigheter. En strategisk analysgrupp har konstituerats där Försvarsmakten regelbundet redovisat arbetsläget och gemensamma frågeställningar har diskuterats. Inom myndigheten har även militärstrategiska diskussioner förts med deltagande från myndighetsledning, försvarsgrens- och stridskraftschefer för att säkerställa korrekta prioriteringar och avvägningar.

Därutöver har Försvarsmakten fört dialog och genomfört avstämningar på myndighetsnivå med Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) avseende arbetets inriktning och progression i enlighet med vad som angetts i regeringens uppdrag.

Försvarsmakten vill betona att givna förutsättningar vad avser uppgiftens omfattning och tidsramar inte har medgett att underlaget har kunnat genomarbetas på detaljnivå motsvarande ett budgetunderlag. I föreliggande underlag har tiden bl.a. inte medgett en djupare analys av Motståndskraft och det stöd Försvarsmakten kan få från det civila försvaret. Ett stöd som i flera avseenden är avgörande för det militära försvaret.

Vidare har det inneburit att Försvarsmakten i underlagsframtagningen fokuserat arbetet mot den ekonomiska planeringsnivå som motsvarar överenskommelsen som träffats mellan regeringen, Centerpartiet och Liberalerna. Den lägsta



planeringsnivån har bedömts motsvara kommande budgetunderlag för 2021 och har därför inte behandlats i detta arbete. Vad avser övriga planeringsnivåer har dessa utarbetats som reduktioner i förhållande till den högsta planeringsnivån.

2. Omvärldsutveckling

Försvarsmakten beskriver nedan aktuell bedömning avseende omvärldsutvecklingen i perioden 2021–2025. Myndighetens uppfattning överensstämmer med den beskrivning som ges av Försvarsberedningen i rapporten Värnkraft.

2.1. Global försvars- och säkerhetspolitisk utveckling

Det internationella systemet präglas av stor osäkerhet och instabilitet. Under de senaste åren har flera utvecklingar inom västvärlden bidragit till att öka denna osäkerhet. USA:s nuvarande presidentadministrations prioriteringar, Storbritanniens förestående utträde ur EU, utmaningar för sammanhållningen inom EU och Nato, samt politiska förändringar i riktning mot ökad nationalism och protektionism, är alla faktorer som bidrar till denna osäkerhet.

En multipolär världsordning växer fram, genom bl.a. Kinas ökade ekonomiska och politiska makt samt Kinas och Rysslands strävan att utmana USA:s ställning inom vissa geografiska områden. Denna multipolära världsordning kan komma att successivt ersätta den internationella dominans USA har haft sedan kalla krigets slut.

En utveckling pågår där flera multinationella institutioner försvagas, med konsekvenser för den kollektiva säkerheten och internationell rätt. Starka aktörer sätter allt tydligare sina egna intressen främst, och agerar unilateralt eller genom bilaterala överenskommelser, snarare än via multinationella fora.

De framtida amerikansk-ryska relationerna kommer att vara av stor vikt på det globala säkerhetspolitiska området, och inte minst utgöra en central faktor för säkerhetssituationen i Europa.

Kärnvapen kommer fortsatt att ha en roll för strategisk avskräckning. Teknisk utveckling, bl.a. inom det biotekniska området, medför risk för ytterligare spridning av massförstörelsevapen.

Globaliseringen fortgår alltjämt avseende bl.a. ekonomi, handel, spridning av teknologi och migration. Vissa av globaliseringens effekter ifrågasätts dock alltmer av opinioner i många länder. Globaliseringen leder också till nya sårbarheter, bl.a. avseende cyber, terrorism och pandemier.

Ryssland uppfattas systematiskt sträva efter att skapa gråzonsproblematik för sina motståndare. I både den ryska teorin och praktiken kombineras hela bredden av militära och icke militära medel för att uppnå politiska och strategiska



målsättningar. Detta inkluderar de väpnade styrkorna, inrikes- och utrikespolitik, underrättelse- och säkerhetstjänster samt diplomati och ekonomiska medel.

Terrorism, svaga stater och gränsöverskridande kriminalitet utgör ett hot mot stabiliteten i många regioner.

Klimatförändringar, miljöförstöring och ändringar i produktions- och konsumtionsmönster av fossila bränslen är faktorer av stor betydelse för den globala utvecklingen. Miljöförstöring kan komma att ytterligare öka migrationen från fattiga länder.

2.2. Utveckling i Europa

Rysslands agerande, framför allt den illegala annekteringen av Krim och agerandet i övrigt mot Ukraina, innebär att militära hot från stater åter finns på säkerhetsagendan i Europa. Detta har uttryckts som en återkomst av det klassiska säkerhetsbegreppet, där stater är de centrala aktörerna och militära hot dominerar. Detta säkerhetsbegrepp existerar dock vid sidan av det bredare säkerhetsbegreppet innefattande bl.a. terrorism, hybrid- och cyberhot, vilket bidrar till den totala komplexiteten. Det klassiska säkerhetsbegreppets återkomst visar sig bl.a. genom Natos återupptagna fokus på försvar av medlemsländernas territorium.

Det finns en fortsatt tonvikt på gemensamma säkerhetslösningar i Europa, bl.a. genom EU och Nato, men dessa riskerar att påverkas av en generell försvagning av internationella institutioner.

USA:s fortsatta engagemang i Nato är därför fortsatt centralt för säkerheten och stabiliteten i Europa, framför allt i de områden av Europa som gränsar till Ryssland.

Försvarsutgifterna ökar åter i Europa, då fler länder strävar efter att uppfylla eller närma sig Natos målsättning om att försvarsutgifterna ska uppgå till minst två procent av BNP och att länder som ligger lägre än så ska uppnå tvåprocentmålet senast 2024. Ökningen har dock hittills skett långsamt och från en låg nivå. Natos egna siffror för de europeiska medlemsländernas försvarsutgifter visar på att ett trendsifte skedde 2015 och ett annat 2016. Under 2015 ökade de reella försvarsutgifterna för första gången på många år och uppgick 2016 till 1,44 procent av BNP för att 2018 nå 1,50 procent enligt preliminära beräkningar. Diskussioner kring fördelningen av de ekonomiska bördorna inom Nato har förekommit länge och mot bakgrund av den negativa säkerhetspolitiska utvecklingen och den nuvarande amerikanska administrationens inriktning har trycket på medlemsstaterna ökat. Två procent av BNP utgör en allt mer etablerad måttstock för var försvarsutgifterna som lägst bör ligga i ett västland som har en hög ambitionsnivå avseende försvaret av sitt eget territorium.



Nato fortsätter uppbyggnad av ett ballistiskt robotförsvar (ballistic missile defence, BMD) i Europa. Huvuddelen av de ingående delarna är amerikanska.

Storbritannien och Frankrike, de två västeuropeiska kärnvapenländerna, lägger betydande summor på att vidmakthålla nuvarande kärnvapenförmåga, avsedd för strategisk avskräckning. Flera centrala materielsystem i ländernas kärnvapenarsenaler står dock inför omsättning.

EU:s framtida utveckling är behäftad med osäkerheter, bl.a. till följd av Brexit och ökat stöd för EU-skeptiska partier i flera medlemsländer. Till det kommer de utmaningar som följer av den ekonomiska situationen i flera medlemsländer, och förstärkt av migrationskrisen. EU har en ambition att ta en starkare och tydligare roll inom säkerhet och försvar, vilket bl.a. uttrycks i EU:s globala strategi för utrikes- och säkerhetspolitiken (EGS). Konkreta uttryck för detta är EU:s permanenta strukturerade försvarssamarbete (Pesco) och initiativ inom bl.a. försvarsforskning och cybersäkerhet. De utmaningar EU står inför gör dock att det finns osäkerheter om till vilken ambitionsnivå detta kan realiseras i form av en gemensam europeisk operativ förmåga.

2.3. Utveckling i Sveriges geografiska närområde

Sveriges närområde karaktäriseras av ökad utplacering av militära styrkor och ökad militär aktivitet. Detta innebär ökad risk för militära incidenter och konfrontation som kan leda till eskalation.

Utvecklingen i Sveriges närområde beror till stor del på att både Östersjöområdet och Arktis är gränsområden mellan västliga/amerikanska och ryska intresseområden.

De baltiska Natomedlemmarna ser en risk för ryskt militärt hot mot sitt territorium, till följd av deras geografiska närhet till Ryssland. Den illegala annekteringen av Krim och det ryska agerandet i östra Ukraina har ökat insikten bland övriga Natoländerna om en rysk vilja att använda militära medel för att nå politiska mål. En bidragande faktor är också att Ryssland har placerat ut fler långräckviddiga vapensystem, också med taktisk kärnvapenförmåga, i Kaliningrad- och S:t Petersburgsområdena.

I händelse av en militär konflikt mellan Ryssland och Nato i Östersjöområdet, är Natosidan beroende av att kunna föra fram förstärkningar till de baltiska länderna, samt att ha förmåga att komma till verkan med flygstridskrafter. Kombinationen av militärgeografi (bl.a. Östersjöinloppen och Suwalkikorridoren mellan Polen och Litauen) och rysk förmåga till långräckviddig bekämpning gör transporter av förstärkningar riskabla och resurskrävande att genomföra, oavsett om de sker på marken, till sjöss eller i luften. Av dessa skäl skulle hela Östersjöområdet/Norden sannolikt utgöra ett operationsområde i händelse av ett ryskt angrepp på Baltikum, vilket innebär att Sverige oundvikligen blir påverkat. Eftersom ett effektivt försvar mot långräckviddiga vapensystem kräver tillgång till



kvalificerade materielsystem i tillräcklig volym, behöver de flesta länder samarbeta kring detta för att uppnå tillräcklig förmåga. Utbyggnaden av Natos robotförsvar i Sveriges närområde är ett exempel på detta.

Pågående förstärkningar av den militära förmågan på plats i Baltikum och Polen ökar Natos avskräckning mot angrepp från Ryssland. Detta inkluderar både ländernas egna försvar och framgrupperade mindre styrkor från andra Natoländer, s.k. Enhanced Forward Presence. Ökningen av den militära förmågan sker dock från en låg nivå där Baltikum, enligt flera öppna analyser, har ansetts vara svårt att försvara mot ett eventuellt ryskt angrepp. Den militära förmågan på plats kommer således inte vara sådan att Baltikum kan försvaras enbart med de styrkor som är utgångsgrupperade där. Syftet med dessa är bl.a. att underlätta möjligheten att, vid behov, kunna få ytterligare förstärkningar på plats, samt att möjliggöra aktivering av Natofördragets artikel 5 i händelse av angrepp.

Av Natos europeiska medlemsländer har Storbritannien och Frankrike störst tillgänglig militär styrka. Av dessa har Storbritannien visat störst intresse för att bidra till försvaret av Natoländer i Sveriges närområde. Vid sidan av USA är Storbritannien därför en viktig bidragsgivare i dessa sammanhang. Även Tyskland är en viktig säkerhetspolitisk aktör i kraft av sin storlek och geografiska belägenhet.

Arktis är av ökat säkerhetspolitiskt intresse av både militärstrategiska och ekonomiska skäl och flera länder har ökat sin närvaro i regionen. Arktis är av central betydelse för Ryssland genom bl.a. baseringsmöjligheter på Kolahalvön. Klimatförändringarna leder till ökad möjlighet att utvinna naturresurser och att bedriva sjöfart i Arktis och ökad rysk militär närvaro.

3. Utgångsläge

3.1. Bedömt läge vid utgången av 2020

Innevarande försvarsbeslutsperiod har inneburit en omorganisation mot krigsförband som i högre grad motsvarar den krigsorganisation som krävs för att möta ett väpnat angrepp, t.ex. brigadförband och funktionsförband. Förbandsreserver har skapats och ett regemente, med en stridsgrupp och luftvärnsförband, har etablerats på Gotland. Allt fler kvalificerade övningar har genomförts vilket har utvecklat Försvarsmaktens samlade operativa förmåga. Samtidigt har ett återtagande av mobiliseringssystem samt krigsplacering av personal och materiel genomförts.

Försvarsmaktens operativa förmåga har under innevarande försvarsbeslutsperiod, som ett resultat av utökad verksamhet, successivt ökat och fortsätter att utvecklas till 2020. Myndigheten bedömer dock att den operativa förmågan 2020 kommer vara på en otillräcklig nivå i förhållande till Försvarsmaktens uppgifter sett i kontexten av rådande omvärldsutveckling.



I enlighet med vad Försvarsmakten har beskrivit i bl.a. budgetunderlaget för 2020 finns en obalans mellan funktionsförband i förhållande till antalet verkansförband (såsom mekaniserade bataljoner, ytstridsfartyg och stridsflygdivisioner). Detta innebär att verkansförbanden riskerar att inte kunna nyttjas optimalt. Antalet verkansförband är dessutom få. Organisationen är mer strukturerad utifrån historiska betingelser, kompetensbredd och kompetensbevarande än dimensionerad för att lösa ställda uppgifter. För ytterligare detaljer avseende utgångsläget hänvisar Försvarsmakten till budgetunderlaget för 2020.⁷

3.2. Grundläggande förändringsbehov

Som beskrivs i Värnkraft har Försvarsmakten genomgått genomgripande förändringar under de senaste decennierna. Förändringarna har bl.a. inneburit omfattande reduceringar och rationaliseringar. Försvarsbeslutet 2015 innebar en ominriktning mot ett försvar med tydligare nationellt fokus. Denna ominriktning förstärks av Värnkraft som omfattar förslag om att ytterligare resurser tillförs för att stärka försvarsförmågan. Försvarsmakten konstaterar, i likhet med Försvarsberedningen, att det inom ramen för omställningen finns ett grundläggande förändringsbehov inom flera områden vilket kommer kräva ett långsiktigt arbete. De brister som beskrivs kommer i stor utsträckning kvarstå när nästa inriktningsperiod inleds och riskerar att vara gränssättande för utvecklingen av en ny krigsorganisation.

Personal

Nästa försvarsbeslutsperiod kommer inledas med ett personellt underskott, framför allt vad avser krigsplacerad personal i krigsförbanden och anställd militär personal. Detta till följd av att grundutbildningsvolymerna under flera år inte nått upp till erforderliga nivåer av krigsplaceringsbar personal. I förlängningen leder situationen till att nuvarande krigsorganisation inte fullt ut kommer att vara personellt uppfylld vid utgången av innevarande försvarsbeslutsperiod. Försvarsmakten bedömer dock att krigsplaceringsläget kommer att förbättras under 2020.

För den anställda militära personalen kommer tillgången inte att motsvara behovet vilket har uppmärksammats i flera sammanhang, bl.a. i betänkandet En robust personalförsörjning av det militära försvaret⁸. För yrkesofficerare dimensioneras försörjningsbasen i huvudsak av grundutbildning, antingen direkt (från grundutbildning) eller indirekt (via GSS). Det ackumulerade grundutbildningsunderskottet påverkar därför även försörjningen av yrkesofficerare. Antalet platser har utökats vid såväl specialistofficersutbildningen (SOU) som officersprogrammet (OP). Dock har

⁷ FM BU20 Underbilaga 2.1 Prognos avseende förväntad utveckling av operativ förmåga (H), FM2018-15180:16

⁸ SOU 2016:63



antalet antagna elever t.o.m. 2018 understigit tillgängliga platser. Konsekvensen av detta är att det har uppstått ett underskott av yngre nyutbildade yrkesofficerare.

Utöver att inflödet av yrkesofficerare varit för lågt kommer det att föreligga en ökning av pensionsavgångar under kommande försvarsbeslutsperiod. Försvarsmakten bedömer att en successivt ökande grundutbildningsvolym även medför ökade möjligheter till rekrytering. Under innevarande år noterar Försvarsmakten en påtaglig ökning av antalet elever som påbörjat officersprogrammet samt en viss ökning av tillgången på yrkesofficerare. Emellertid kvarstår det faktum att myndigheten kommer att gå in i kommande försvarsbeslutsperiod med ett underskott av yrkesofficerare.

Den kortaste ledtiden för militärt anställd personal hänförs till kategorin kontinuerligt tjänstgörande gruppbefäl, soldater och sjömän (GSS) vilka är anställningsbara efter fullgjord och godkänd grundutbildning. Trots kort ledtid för anställningsbarhet, i kombination med relativt låg omsättningshastighet bland redan anställda GSS, är bedömningen att Försvarsmaktens volymmål för kategorin inte kommer att uppnås under innevarande försvarsperiod.

Materiel

Ett antal större investeringar har påbörjats, alternativt genomförts, under innevarande försvarsbeslutsperiod. Inom markstridskrafterna kan noteras bl.a. renovering av delar av stridsvagns- och stridsfordonsbeståndet, påbörjad anskaffning av medellånggräckviddigt luftvärnssystem, brobandvagnar och ammunition. Inom de marina stridskrafterna har livstidsförlängande åtgärder på två korvetter genomförts och ombyggnationer av bevakningsbåtar till bojbåtar genomförs. Förmågan och tillgängligheten inom flygstridskrafterna har ökat bl.a. genom vissa materielåtgärder. Utvecklingen av JAS 39 E fortsätter. Inom lednings- och logistikstridskrafterna utvecklas förmågan för att bl.a. öka tillgänglighet och robusthet.

Försvarsmakten har genomfört och genomför ett förbättringsarbete för att stärka kontrollen över den materiella statusen för att kunna förbättra krigsförbandens krigsduglighet.

Trots den beskrivna utvecklingen kan Försvarsmakten konstatera att det kvarstår en rad brister inom samtliga stridskrafter vid slutet av 2020. De beskrivningar som gjorts i betänkandet Försvarsmaktens långsiktiga materielbehov (MBU)⁹ är i stor utsträckning fortfarande giltiga vid slutet av innevarande försvarsbeslutsperiod. Materielen är i stor utsträckning föråldrad och har låg tillgänglighet. Ökade satsningar under 2019 och 2020 på underhålls- och vidmakthållandeåtgärder, anskaffning av bl.a. fordon, mängdmateriel, ammunition och reservdelar kommer ge viss effekt men åtgärder kvarstår att i förhållande till de brister som MBU redovisade.

⁹ SOU 2018:7



Infrastruktur

När det gäller infrastruktur kan myndigheten konstatera att vidmakthållandet av de befintliga anläggningarna och fastigheterna är eftersatt. Till del beror detta på begränsad produktionskapacitet inom Försvarsmakten och FortV, till del beror det på förändrade krav i verksamheten. Exempel på förändrade krav är ökade krav på materielförvaring, förbandsnära förrådshållning, återaktivering av värnplikt samt ökat fokus på det nationella försvaret med krav på ökad robusthet.

Redan under innevarande försvarsbeslutsperiod har ca 300 projekt beslutats och för ytterligare ca 400 projekt pågår arbete med beslutsunderlag. I enlighet med vad Försvarsmakten angav i budgetunderlaget för 2020 får detta till följd att myndigheten, redan innan förslagen som framgår i detta underlag, beslutat om åtgärder som resulterar i en ökad hyreskostnad för att åtgärda brister i nuvarande anläggningsbestånd.

3.3. Budgetunderlag för 2020

Försvarsmakten bedömde i budgetunderlaget för 2019 att de tidigare beslutade ekonomiska ramarna medförde att myndigheten skulle vara tvungen att ställa in angelägen verksamhet samt nedprioritera eller senarelägga projekt och investeringar vilket i förlängningen skulle leda till en nedgång i förmåga på några års sikt. För att begränsa den framtida nedgången i förmåga samt skapa förutsättningar för en fortsatt utveckling efter 2021 hemställde Försvarsmakten i budgetunderlaget för 2019 om utökade ekonomiska anslagsnivåer för perioden 2019–2021. Den budget riksdagen beslutade i december 2018 omfattade huvuddelen av de ekonomiska tillskott som Försvarsmakten hemställt om.

Försvarsmaktens budgetunderlag för 2020 utgick från riksdagens rambeslut om statens budget 2019¹⁰. Inom dessa ekonomiska ramar har myndigheten planerat utökad verksamhet och investeringar i enlighet med de behov som myndigheten beskrev i budgetunderlaget för 2019. Tillskotten var nödvändiga för att genomföra de åtgärder som statsmakterna beslutat om för innevarande försvarsbeslutsperiod. För försvarsbeslutsperioden 2021–2025 innebär riksdagsbeslutet en årlig anslagshöjning om ca 10 miljarder kronor. Försvarsmakten har i budgetunderlaget för 2020 redovisat att myndigheten kommer nyttja tillskotten 2021–2025, om 50 miljarder kronor, enligt följande;

- 22,5 miljarder kronor för att finansiera verksamhet och investeringar i enlighet med hemställan i budgetunderlaget för 2019, bl.a. utökas volymen i den militära grundutbildningen till 5 000,
- 14 miljarder kronor reducerar risker i investeringsplaneringen i enlighet med rekommendationerna från Statskontoret och ESV,

¹⁰ Bet. 2018/19:FiU1



- 11,5 miljarder kronor för att återlägga investeringar vad avser bl.a. ammunition, sensorkedja och ökat vidmakthållande,
- 2 miljarder kronor för att öka reserverna i planeringen, bl.a. för att ta hänsyn till den successiva urholkning som sker till följd av konstruktionen av försvarsprisindex.

I budgetunderlaget för 2021 kommer vissa justeringar inom basnivån att vara nödvändiga i enlighet med normalt förfarande inom ramen för den årliga budgetprocessen. Försvarsmakten kan konstatera att regeringen i budgetpropositionen för 2020¹¹ har föreslagit justerade anslagsnivåer i förhållande till myndighetens planeringsramar i budgetunderlaget för 2020 varför basnivån behöver justeras utifrån dessa omständigheter. Myndigheten kommer att genomföra en ny detaljplanering utifrån de förändrade förutsättningarna vilken kommer att redovisas till regeringen i budgetunderlaget för 2021.

3.4. Ekonomiska planeringsramar

Försvarsmakten bedömer att Försvarsberedningens förslag inte medför att någon verksamhet som inplanerats i budgetunderlaget för 2020 ska utgå.

Budgetunderlaget för 2020 utgör därför basnivå för myndighetens underlag för regeringens försvarspolitiska proposition.

Enligt regeringens uppdrag ska Försvarsmakten utgå från de anslagsökningar som framgår av Värnkraft. Av denna framgår följande:

”Konsekvenserna av Försvarsberedningens förslag är att anslagen för det militära försvaret årligen uppgår till ca 84 miljarder kronor fr.o.m. 2025. Beräknat på kostnadsläget 2019 motsvarar det 1,5 procent av BNP 2025. Anslagen för det militära försvaret utökas stegvis med fem miljarder kronor per år i en trappa åren 2022–2025, utöver de tillskott som anvisades av riksdagen i december 2018.”

Det militära försvaret bedöms i detta sammanhang motsvara utgiftsområde 6 *Försvaret och samhällets krisberedskap*, anslagen 1:1–1:12. Försvarsmakten disponerar merparten av dessa medel¹² men anslagen finansierar även verksamhet vid FMV, FOI, FortV, FRA, TRM, SIUN, FUD samt den officersutbildning som utförs av FHS. De förslag Försvarsberedningen lämnar påverkar flera av myndigheterna inom utgiftsområdet. Försvarsberedningen har därutöver inkluderat ett deltagande i Europeiska försvarsfonden (EDF) och deltagandet ska enligt förslaget finansieras av utgiftsområde 6 *Försvaret och samhällets krisberedskap*.

¹¹ Prop 2019/20:1 UO6 Försvaret och samhällets krisberedskap

¹² Anslag 1:1 till 1:4 exklusive anslagsposten 1:3.1 som sedan 1 januari 2019 disponeras av FMV efter Försvarsmaktens beslut. Försvarsmakten ansvarar för investeringsplanen för anslagsposten 1:3.1.

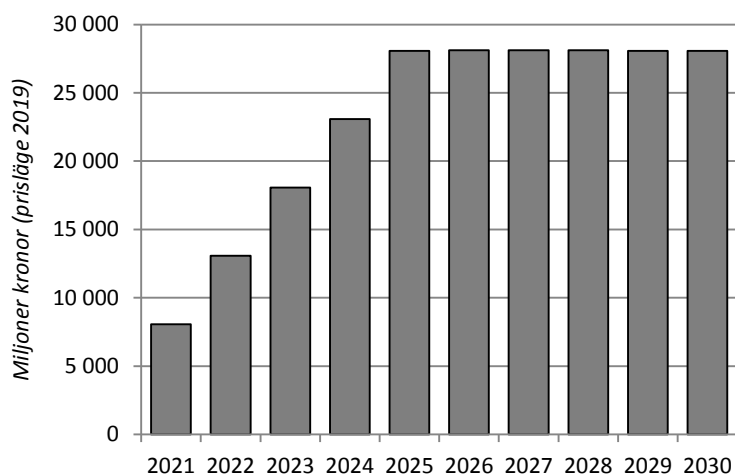


Försvarsberedningens förslag innebär att anslagen 1:1–1:12 ökas successivt till 84 miljarder kronor 2025. Försvarsberedningen har även lämnat förslag om tillskott till det civila försvaret i enlighet med rapporten Motståndskraft vilket uppgår till 4,2 miljarder kronor 2025. Samtliga belopp har av Försvarsberedningen angetts i prisläge 2019.

Av Värnkraft framgår inte en ekonomisk fördelning mellan olika delar av förslagen, men Försvarsmaktens bedömer att Försvarsberedningens förslag motsvarar en successiv ökning av anslagen 1:1–1:4 till en nivå om ca 80 miljarder kronor 2025. De föreslagna satsningarna för civilförsvaret bedöms inte riktas mot Försvarsmaktens verksamhetsområde, däremot antas att satsningarna till del kan komma att riktas mot andra myndigheter inom det militära försvarsområdet såsom FOI, FHS och FRA.

Vad avser de verksamhets- och investeringsförslag som lämnas i Värnkraft bedöms utgifterna för att genomföra dessa uppgå till ca 95 miljarder kronor i perioden 2021–2025 och ca 145 miljarder kronor i perioden 2026–2030. För anslagen 1:1–1:4 uppgår utgifterna för Försvarsberedningens förslag till ca 90 miljarder kronor perioden 2021–2025 och till ca 140 miljarder kronor i perioden 2026–2030¹³.

Figur 1: Utgift för Försvarsberedningens förslag mot anslag 1:1-1:4 (prisläge 2019)



Försvarsmakten kan konstatera att Försvarsberedningen, för att finansiera sina förslag, har inkluderat all anslagshöjning utöver den nivå som motsvarar anslagstilldelningen 2019. Finansieringen omfattar därmed, under perioden 2021–2030, även de tillskott som Försvarsmakten hemställt om och som riksdagen beslutat om i december 2018.

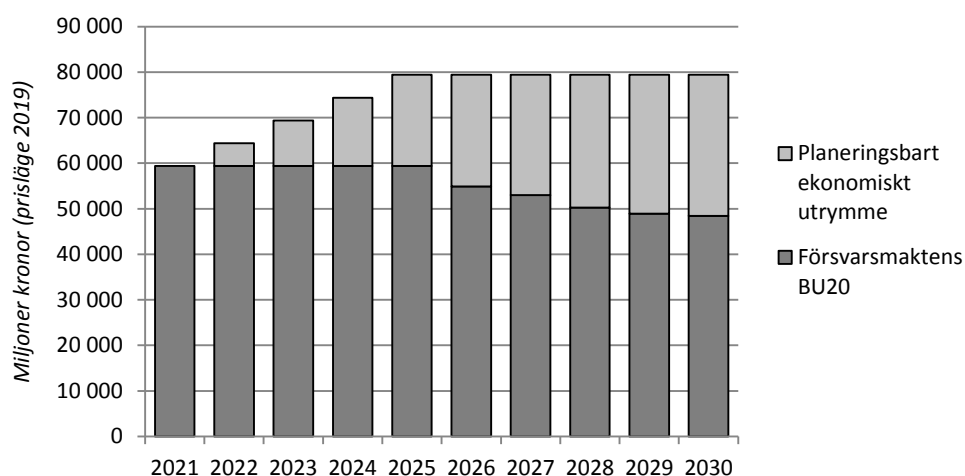
¹³ Exklusive EDF



Att nyttja dessa tillskott för att finansiera Försvarsberedningens åtgärder är dock inte möjligt, eftersom tillskotten redan inplanerats för andra ändamål. I Försvarsmaktens budgetunderlag för 2020 är tillskotten inplanerade, i enlighet med riksdagens beslut i december 2018, för åtgärder för att stärka den operativa förmågan, reducera risker i planeringen samt lägga en grund för långsiktig förmågeutveckling. Regeringens budgetproposition för 2020 baseras på att tillskotten används för dessa ändamål. Dessa åtgärder kommer dock att bidra till en positiv utveckling under perioden, och är nödvändiga för att genomföra Försvarsberedningens förslag.

För försvarsbeslutsperioden 2026 – 2030 finns möjlighet att genomföra en större del av Försvarsberedningens förslag då Försvarsmakten inte fullt ut har detaljplanerat verksamhet och investeringar motsvarande redan beslutad anslagstilldelning. Det icke planerade ekonomiska utrymmet motsvarade ca 42 miljarder kronor i perioden 2026–2030. Det ska dock poängteras att utrymmet motsvaras av ett större materiellt omsättningsbehov vilket även framgår av MBU.

Figur 2: Planeringsbart ekonomiskt utrymme om Försvarsberedningen förslag om tillskott till en nivå om 80 mnkr för anslag 1:1-1:4 beslutas (prisläge 2019)



Om Försvarsberedningens förslag om prisuppräknade tillskott upp till en årlig nivå om 80 miljarder kronor (för anslagen 1:1–1:4) fullföljs bedömer Försvarsmakten att det, inklusive det oplanerade utrymmet 2026 – 2030, finns möjlighet att tillföra verksamhet och investeringar för ca 50 miljarder kronor 2021–2025 och ca 141 miljarder kronor 2026–2030.

Under arbetets gång har även Försvarsmakten behövt justera de ekonomiska ramarna till följd av inriktningen i budgetpropositionen för 2020.¹⁴ Av propositionen framgår att regeringens föreslagna anslagsnivåer för 2020–2022 inte bygger på prisuppräknade tillskott vilket avviker från Försvarsmaktens

¹⁴ Prop 2019/20:1 UO6

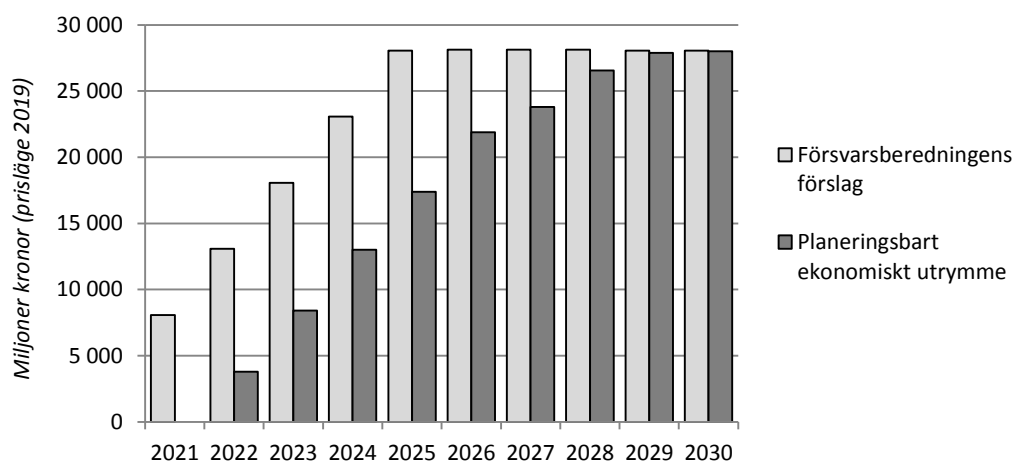


tolkning av riksdagens beslut om budget i december 2018 samt Försvarsberedningens förslag om tillskott i perioden 2022–2025.

Försvarsmakten hemställde därför den 16 oktober 2019 till regeringen om förtydligande kring hur angivna tillskott ska inplaneras i Försvarsmaktens underlag¹⁵. Vid tiden för färdigställandet av detta underlag har regeringen inte givit någon sådan inriktning. I föreliggande underlag har Försvarsmakten därför, utifrån en försiktighetsprincip, antagit att tillskotten inte kommer prisuppräknas. Tillskotten för samtliga år i perioden 2022 – 2025 har således inplanerats i enlighet med hur beloppet för 2022 har beräknats i budgetpropositionen för 2020.

Sammantaget innebär detta att Försvarsmakten bedömer att det är möjligt att öka framtida verksamhet och investeringar motsvarande ca 42 miljarder kronor i perioden 2021 – 2025 och ca 128 miljarder kronor 2026–2030. Försvarsmaktens bedömning är därmed att stora delar av Försvarsberedningens förslag för perioden 2021 – 2025 behöver förskjutas eller reduceras. För efterföljande försvarsbeslutsperiod ligger Försvarsmaktens bedömning om ekonomiskt utrymme närmare Försvarsberedningens förslag, men samtidigt behöver den verksamhet som inte kan genomföras i perioden 2021 – 2025 omhändertas i denna period. Helheten i Försvarsberedningens förslag kommer således inte kunna genomföras under de kommande två försvarsbeslutsperioderna.

Figur 3: Utgift för Försvarsberedningens förslag samt Försvarsmaktens planeringsramar (mnkr, prisläge 2019)



I beskrivningarna ovan har samtliga belopp angetts i prisläge 2019 för att underlätta jämförelsen med Värnkraft. I underlaget i övrigt anges belopp däremot genomgående i prisläge 2020 för att säkerställa möjligheten till jämförelse med myndighetens kommande budgetunderlag för 2021. I Tabell 1 framgår Försvarsmaktens planeringsramar för föreliggande svar angivet i prisläge 2020.

¹⁵ Hemställan om kompletterande inriktning för Försvarsmaktens underlagsframtagning, FM2019-20164:5



Den totala summeringen för anslagen 1:1-1:12, inklusive EDF, motsvarar knappt 1,45 % av BNP när samma beräkningsgrund appliceras som Försvarsberedningen nyttjat i Värnkraft.¹⁶

Tabell 1: Ekonomiska planeringsramar för Försvarsmaktens underlagsframtagning (mnkr, prisläge 2020)

	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Militärt försvar	64 500	64 500	64 500	64 500	64 500	64 500	64 500	64 500	64 500	64 500
- varav 1:1-1:4	60 750	60 750	60 750	60 750	60 750	60 750	60 750	60 750	60 750	60 750
- varav 1:5-1:12 samt EDF	3 750	3 760	3 760	3 760	3 760	3 760	3 760	3 760	3 760	3 760
Bedömt tillskott*		4 800	9 510	14 130	18 660	18 660	18 660	18 660	18 660	18 660
- varav 1:1-1:4		3 900	8 610	13 230	17 760	17 760	17 760	17 760	17 760	17 760
- varav 1:5-1:12		130	130	130	130	130	130	130	130	130
- varav EDF		770	770	770	770	770	770	770	770	770
Planeringsramar	64 500	69 320	74 030	78 650	83 180	83 180	83 180	83 180	83 180	83 180
- varav 1:1-1:4	60 750	64 660	69 370	73 990	78 520	78 520	78 520	78 520	78 520	78 520
- varav 1:5-1:12 samt EDF	3 750	4 660	4 660	4 660	4 660	4 660	4 660	4 660	4 660	4 660

*Baserat på antagande om årlig omräkning med 2 procent

Försvarsmakten har i det gemensamma arbetet med övriga myndigheter samverkat kring respektive myndighets behov utifrån de förslag om tillväxt som Försvarsmakten lämnar. Preliminära förslag på nivåer för anslagen 1:1-1:4 framgår av avsnitt 4.22.

Enligt regeringens uppdrag ska myndigheten redovisa sina prioriteringar mot fyra ekonomiska nivåer. Dessa beräknas motsvara en anslagsutveckling för anslagen 1:1-1:4 enligt Tabell 2.

Tabell 2: Alternativa planeringsnivåer för anslagen 1:1-1:4 (mnkr, prisläge 2020)

	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Planeringsnivå 1	60 750	64 660	69 370	73 990	78 520	78 520	78 520	78 520	78 520	78 520
Planeringsnivå 2	60 750	64 660	67 800	70 880	73 900	73 900	73 900	73 900	73 900	73 900
Planeringsnivå 3	60 750	64 660	66 230	67 770	69 280	69 280	69 280	69 280	69 280	69 280
Planeringsnivå 4	60 750	64 660	64 660	64 660	64 660	64 660	64 660	64 660	64 660	64 660

Försvarsmakten har i sin underlagsframtagning fokuserat arbetet mot planeringsnivå 1, vilket motsvarar den överenskommelse som träffats mellan regeringen, Centerpartiet och Liberalerna. Den lägsta planeringsnivån, dvs. planeringsnivå 4, redovisas inte i detta underlag utan kommer motsvaras av

¹⁶ Försvarsberedningen angav att 84 miljarder kronor motsvarade 1,5% av BNP vilket innebär en antagen BNP 2025 om 5 600 miljarder kronor (i prisläge 2019).



Försvarsmaktens budgetunderlag för 2021 vilket lämnas till regeringen senast den 1 mars 2020.

Vad avser planeringsnivåerna 2 och 3 redovisar Försvarsmakten dessa som skillnadsredovisningar i förhållande till planeringsnivå 1 (se kapitel 7 och bilaga 5). Precisionen är betydligt lägre för dessa planeringsnivåer och redovisningen är inte förslag på en operativt balanserad försvarsmakt.

Oavsett vilken inriktning och ambitionsnivå regeringen föreslår i den försvarspolitiska propositionen kommer Försvarsmakten att behöva detaljplanera mot den valda inriktningen. En sådan detaljplanering kommer medföra vissa justeringar i tid och belopp av de åtgärder som föreslås i detta underlag. Grunden för sådana justeringar kommer att utgå från såväl operativa behov som bedömningar av genomförbarhet. Om regeringen väljer att gå vidare med någon av planeringsnivåerna 2-4 krävs ett omfattande omplaneringsarbete, och Försvarsmakten bedömer att det sannolikt skulle innebära att en helt annan försvarsmaktsstruktur bör utarbetas.

Övriga överväganden och antaganden

Försvarsmaktens utarbetande av föreliggande underlag har genomförts med utgångspunkt i de ekonomiska tillskotten från och med 2022. Den planering som har redovisats i budgetunderlaget för 2020 utgör grund för föreliggande svar och förslag. Försvarsmaktens möjlighet att omfördela ekonomiska resurser, i närtid inom befintliga anslagsramar, är begränsat. Mot bakgrund av detta påbörjas förändringar i nästa inriktningsperiod samma år som de aviserade anslagsförstärkningarna tillkommer, dvs. budgetåret 2022. Antagandet om att tillskott först sker från och med 2022 medför att Försvarsmakten även i sitt underlag utgått från att förstärkningar av andra försvarsmyndigheters ekonomi samt finansiering av Europeiska försvarsfonden sker från och med detta år.

Inom ramen för myndighetens planeringsarbete har en metod utarbetats för att till del hantera effekterna av den s.k. urholkningseffekten. Metoden innebär att Försvarsmakten, för att minska behovet av omplanering, låser ett oplanerat investeringsutrymme i investeringsplanerna. Det har även skett i denna underlagsframtagning. I arbetet med detta underlag har Försvarsmakten använt samma antagande om minskad köpkraft som använts i investeringsplanen i budgetunderlaget för 2020.

Försvarsmakten antar vidare att de ekonomiska tillskotten, som har aviserats för inriktningsperioden, kommer fördelas mellan anslagen för att skapa högsta möjliga försvarsförmåga. Försvarsmakten har vidare antagit att myndigheten inom ramen för den i Värnkraft beskrivna inriktningen kan fördela tillskotten mellan de anslag som myndigheten planerar för. I budgetunderlagen för kommande år kommer Försvarsmakten föreslå fördelning mellan anslag och anslagsposter.



4. Försvarsmaktens förslag

Försvarsmakten har med utgångspunkt i Försvarsberedningens förslag gjort en analys av genomförbarheten samt en bedömning av de ekonomiska beräkningar som ligger till grund för förslagen. I detta kapitel redovisas Försvarsmaktens förslag till prioriteringar.

4.1. Prioriteringar

Myndighetens underlagsframtagning har utgått från prioriteringar och inriktningar som utformats inom ramen för Försvarsberedningens förslag. Dessa prioriteringar beskrivs nedan, både vad avser militärstrategiskt koncept för 2025 samt vad avser skedesvisa inriktningar.

Preliminärt militärstrategiskt koncept

Det militärstrategiska konceptet som beskrivs nedan syftar till att vara vägledande för Försvarsmaktens fortsatta förmågetillväxt.

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 i kombination med tillgänglighet av dugliga krigsförband, en utökad uthållighet och nära samarbete med andra myndigheter, företag, nationer och organisationer. Målet är att tydliggöra att ett angrepp på Sverige medför orimliga kostnader för en angripare och därmed verka krigsavhållande.

Under normalläge och säkerhetspolitisk kris ska Försvarsmaktens agerande vara trovärdigt och aktivt för att skapa en tröskeffekt. 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. Marinen och flygvapnet skyddar handelsvägar för samhällsviktig försörjning och upprätthåller territoriell integritet.

Tillgänglighet och beredskap upprätthålls med förbandsenheter med kontinuerligt tjänstgörande personal och plikttjänstgörande personal, som nått tillräcklig duglighet samt med en grundlagd underhållssäkerhet. Ett väpnat angrepp ska tidigt kunna mötas på hela det operativa djupet för att vinna tid och skapa handlingsfrihet. Därefter ska försvarsoperationer genomföras enskilt med en återhållsam resursstrategi för uthållighet och en bibehållen handlingsfrihet samt för att kunna övergå till operationer tillsammans med tredje part för att bidra till



regional stabilitet. Mobiliserande förband bidrar till uthållighet och förstärker försvarsförmågan.

Det militärstrategiska konceptet bygger på uppdragstaktik 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 mål och avsikter som ska uppnås, avdelade resurser och gällande handlingsregler.

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.

Skedesvis prioriteringar

Försvarsmaktens utgångspunkt har varit att Försvarsberedningens förslag, i så stor utsträckning som möjligt, ska genomföras. Försvarsmakten har, med utgångspunkt i rapporterna Motståndskraft och Värnkraft, arbetat utifrån skedesvisa prioriteringar.

Inriktning 2021–2025

Inledningsvis prioriteras att höja den operativa effekten genom åtgärder som ökar befintliga krigsförbands förmåga att lösa sina huvuduppgifter. Detta inkluderar åtgärder för ökad personaluppfyllnad, samt åtgärder inom förnödenhetsförsörjning och materielunderhåll. Vidare prioriteras förstärkningar inom lednings-, logistik- samt underrättelse- och säkerhetsfunktionerna, förmåga till spridning inom marinen och flygvapnet samt infrastrukturåtgärder.

Därefter prioriteras tillväxt av nya verkansförband i balans med stödfunktionerna för att uppnå de operativa målen för 2025. Åtgärderna inkluderar förbandstillväxt avseende lednings- logistik-, markstrids-, luftvärns-, artilleri-, säkerhets-, underrättelse-, special- och amfibieförband samt förstärkningar på Gotland, i Mälardalen, i hemvärnet och inom cyberdomänen. Åtgärder vidtas också för en ökad förmåga till samordning samt interoperabilitet med det civila försvaret och med tredje part. Vidare prioriteras omsättning och förmågehöjningar inom marinen och flygvapnet och åtgärder för fortsatt nyttjande av JAS 39 C/D samt organisering av en divisionsledningsförmåga inom armén med förmåga att samordna strid med tredje part.

Inriktning 2026–2030

I ett senare skede (efter 2025) prioriteras att fullfölja en volymtillväxt i operativ balans med förmåga till gemensamma operationer och förmåga att verka tillsammans med övriga totalförsvaret och med tredje part för att nå de operativa målen för 2030 samt för att skapa förutsättningar för fortsatt tillväxt.



Inriktning 2021–2030

Över tid ska beredskap för lösande av uppgifter i normalläge och säkerhetspolitisk kris upprätthållas samtidigt som Försvarmaktens fortsatta förmågetillväxt genomförs på ett sätt som medger att Sverige över tid, enskilt eller tillsammans med andra, kan försvaras mot ett väpnat angrepp. Kraven på krigsförbandens beredskap att försvara Sverige mot ett väpnat angrepp ska vara dimensionerande för hur resurserna i krigsorganisationen prioriteras.

4.2. Försvarmaktens uppgifter och operativa mål

Försvarsberedningen har i Motståndskraft föreslagit ett nytt mål för totalförsvaret: ”Totalförsvaret ska enskilt och tillsammans med andra, inom och utom landet, försvara Sverige mot väpnat angrepp och värna vår säkerhet, frihet, självständighet och handlingsfrihet.” I Värnkraft föreslås att det militära försvaret ska bidra till målet för totalförsvaret genom att ha följande uppgifter:

- försvara Sverige mot väpnat angrepp,
- hävda Sveriges territoriella integritet samt värna suveräna rättigheter och nationella intressen i Sverige och utanför svenskt territorium i enlighet med internationell rätt,
- främja Sveriges säkerhet samt förebygga och hantera konflikter och krig genom att i fredstid genomföra operationer på vårt eget territorium, i närområdet samt delta i internationella fredsfrämjande insatser, samt
- skydda samhället och dess funktionalitet genom att med befintlig förmåga och resurser bistå övriga samhället såväl i fred som vid höjd beredskap.

Det är i huvudsak Försvarmakten som, med stöd av andra aktörer ska lösa uppgifterna i det militära försvaret. Uppgifterna ska kunna lösas enskilt och tillsammans med andra vilket inkluderar krav på förmåga att ge och ta emot stöd från andra länder och organisationer.

Den viktigaste och dimensionerande uppgiften är att kunna möta ett väpnat angrepp mot Sverige vilket ska kunna ske även om det väpnade angreppet genomförs överraskande.

Preliminära förslag på operativa mål

Försvarmakten föreslår att regeringen beslutar om operativa mål inför nästa försvarsbeslutsperiod. Skälen för detta beskrivs närmare i avsnitt 10.1. De preliminära förslag på operativa mål som redovisas nedan utgår från de uppgifter och krav som uttrycks i Försvarsberedningens rapport och de är ambitionssatta utifrån vad de tilldelade resurserna bedöms medge. Se även bilaga 2 där mer detaljerade mål inklusive mål för 2025 och 2030 framgår.



Den operativa bedömning som redovisas i kapitel 5 är baserad på de åtgärdsförslag som beskrivs i resterande delar av kapitel 4 och har haft särskilt fokus på det väpnade angreppet då detta är den mest dimensionerande uppgiften. Den operativa bedömningen har tydliggjort ett behov av vissa kompletterande analyser och justeringar av Försvarsmaktens underlag krävs inför nästa försvarspolitiska inriktningsbeslut (se kapitel 5). Försvarsmakten ser behov av att dessa bör inarbetas efter hand i den fortsatta processen inför nästa inriktningsperiod 2026–2030. En sådan process bör vara iterativ mellan regeringen och Försvarsmakten så att ändringar i de föreslagna åtgärderna leder till nödvändiga justeringar av de operativa målen så att dessa är i balans med resurserna.

I kapitel 5 och i bilaga 3 redovisas även vilka operativa risker som identifierats kopplat till den samlade operativa förmåga som uppnås givet de förutsättningar som ligger till grund för Försvarsmaktens underlag.

För att de operativa målen ska uppfattas på ett likartat sätt bland berörda aktörer bör centrala begrepp definieras. Ett sådant arbete är planerat att ske inom ramen för den målstyrning som beskrivs i avsnitt 10.1.

Operativa mål - Väpnat angrepp

Försvarsmakten ska enskilt och tillsammans med andra myndigheter, organisationer och nationer kunna försvara Sverige mot ett väpnat angrepp. Försvarsmakten ska därför kunna;

- möta ett väpnat angrepp mot Sverige och göra det nödvändigt för en angripare att ta till vapenmakt för att nyttja svenskt territorium samt för att fördröja fientlig etablering av kontroll på svenskt territorium,
- bestrida fientlig kontroll över svenskt territorium,
- ta emot militärt stöd från andra nationer eller organisationer och genomföra samordnade operationer,
- med stöd av övriga samhället, utan föregående förberedelse och trots allvarliga påfrestningar, kunna mobilisera hela krigsorganisationen,
- ge militärt stöd till andra nationer eller organisationer i närområdet för att tillsammans bestrida fientlig handlingsfrihet utanför svenskt territorium,
- skydda egen prioriterad verksamhet och infrastruktur, genomföra luftförsvar samt med befintlig förmåga och resurser kunna förstärka skyddet av kritiska samhällsfunktioner, samt
- genomföra organiserat fortsatt motstånd om en angripare etablerat sig på svenskt territorium och styrkeförhållandena inte medger en hög ambitionsnivå.



Operativa mål - Normalläge

Försvarsmakten ska enskilt och med stöd från andra nationer eller organisationer ständigt hävda Sveriges territoriella integritet och suveräna rättigheter samt kunna skydda egen verksamhet och anläggningar och lämna stöd till det civila samhället. Försvarsmakten ska därför kunna;

- upptäcka och avvisa kränkningar av svenskt territorium,
- värna Sveriges suveräna rättigheter och nationella intressen i och i anslutning till svenskt territorium,
- skydda egen verksamhet, anläggningar, system och infrastruktur,
- ge militärt stöd till andra nationer eller organisationer i närområdet,
- lämna stöd till det civila samhället med befintlig förmåga och resurser, samt
- ta emot militärt stöd från andra nationer eller organisationer.

Operativa mål - Säkerhetspolitisk kris

Försvarsmakten ska vid en säkerhetspolitisk kris i närområdet (utöver uppgifterna i normalläge) kunna förstärka förmågan att hävda Sveriges territoriella integritet och suveräna rättigheter samt kunna skydda egen verksamhet och anläggningar och lämna stöd till det civila samhället. Försvarsmakten ska därför kunna;

- förstärka förmågan att värna Sveriges territoriella integritet och suveräna rättigheter,
- förstärka förmågan att skydda egen verksamhet och anläggningar, samt
- förstärka skyddet av prioriterade kritiska samhällsfunktioner.

Operativa mål - Internationella fredsfrämjande operationer

Försvarsmakten ska kunna genomföra internationella fredsfrämjande operationer utanför närområdet och bidra till att förebygga och hantera konflikter. Försvarsmakten ska därför kunna;

- påbörja fredsfrämjande operationer med förband anmälda till styrkeregister och EU Battle Group inom angivna beredskapstider,
- över tid delta i pågående internationella militära förbandsoperationer, samt
- genomföra räddnings-, evakuerings- och fritagningsoperationer inom ramen för pågående internationella operationer.



Operativa mål - Över tid

Försvarsmakten ska över tid kunna;

- bedriva omvärldsbevakning för att upptäcka och identifiera hot mot Sverige, svenska intressen, Försvarsmaktens verksamhet och mot de internationella operationer som Sverige deltar i samt ge underlag till nationell operationsplanering och till beslut om beredskapsförändringar och svenskt deltagande i nya internationella militära operationer, samt
- genomföra militärstrategisk kommunikation för att bidra till att förebygga uppkomsten av konflikter samt för att understödja pågående operationer och försvarsviljan.

4.3. Krigsorganisation

Med utgångspunkt i förslagen i Värnkraft samt de ekonomiska planeringsramar som beskrivits i avsnitt 3.4 föreslår Försvarsmakten att krigsorganisationen, under försvarsbeslutsperioderna 2021–2025 och 2026–2030, utvecklas i enlighet med tabellerna 3-10. Inplacering i olika grupper ska inte likställas med ledningsförhållanden.

För att de organisatoriska konsekvenserna av föreliggande förslag ska framgå med tillräcklig tydlighet redovisas utvecklingen av krigsförbanden med hög detaljeringsgrad samt med benämningar i enlighet med Försvarsmaktens egen nomenklatur. Redovisningen görs utifrån förslagen utveckling i Värnkraft och utgår därmed inte ifrån den process som finns kring avisering av krigsförband.

Försvarsmakten poängterar att redovisningssättet inte överensstämmer med de förslag som lämnas i övrigt om en styrning på en mer övergripande nivå (se även avsnitt 10.2). Försvarsmakten förordar att den inriktning, som riksdag och regeringen beslutar om för krigsorganisationen, bör uttryckas i generella förband samt på en högre organisatorisk nivå än tidigare.

Tabellerna har utformats enligt följande principer:

- Årtal i respektive kolumn anger bedömt startläge (2021) samt när förbandet senast bedöms nå angiven status (2025 respektive 2030).
- V innebär att förbandet, i huvudsak, vidmakthålls avseende materiel, personal samt organisation.



- U innebär att förbandet är under utveckling avseende materiel, personal och/eller organisation.¹⁷
- Avv innebär att förbandet avvecklas avseende materiel, personal samt organisation i perioden.

Försvarsmaktsförband

Tabell 3: Förslag på utveckling av försvarsmaktsförband

Krigsförband	2021	2025	2030	Anmärkning
Högkvarter med stabsförband	V/1	V/1	V/1	
Regional stab	V/4	V/4	V/4	
Nationell underrättelseenhet	V/1	V/1	V/1	
Operativt kommunikationsförband	U/1	V/1	V/1	Organiseras ur PSYOPS-förbandet och 11. Ledningsplatsbataljonen.
Militärbas (Depå) ¹⁸	V/20	V/20, U/1	V/21	Depåförbanden utvecklas under perioden

Armén

Armén genomför en omfattande organisatorisk förändring med två nya ledningsnivåer (brigad och division) och redovisas med en högre detaljupplösning än övriga stridskrafter. Syftet är att tydliggöra krigsförbandens och underenheternas utveckling på ett överskådligt sätt. Det bör särskilt betonas att redovisningen av underenheter är ett förslag vilket kan komma att ändras efterhand som förutsättningar förändras. Även numrering kan komma att ändras.

Tabell 4: Förslag på utveckling av arméförband med underförband

Krigsförband	2021	2025	2030	Anmärkning
Arméförband				
Arméstab	V/1	V/1	V/1	
Jägarbataljon	U/1	V/1	V/1	Organiseras ur lätt skyttebataljon.
Luftvärnsbataljon 103/98	U/2	V/2	V/2	Organiseras ur Lvbataljon 97/70
Norrlandsjägarbataljon	V/1	V/1, U/1	V/2	
CBRN-kompani	V/1	V/1	V/1	
Lokalförsvarsskyttebataljon	-	U/1	V/3,U/2	
MR-säkerhetsförband	-	-	U/5	Avser plutons storlek.
Militärpolisbataljon	V/1	V/1	V/1	
Säkerhetsbataljon	V/1	V/1	V/1	
Underrättelsebataljon	V/1	V/1	V/1	
1. Divisionen	U/1	U/1	U/1	
1. Divisionsstaben	U/1	V/1	V/1	
1. Divisionstabsbataljon				(Se ledningsförband)

¹⁷ Befintliga krigsförband markerade U i tabellerna 3-10 kommer vara fortsatt operativt tillgängliga även under den tid förbandet utvecklas.

¹⁸ Depå Arvidsjaur organiseras när K4 inrättas.



1. Divisionstelekrigbataljon	-	-	U/1	
1. Divisionsunderhållsbataljon	-	-	U/1	(Reducerad till kompani)
1. Divisionsingenjörbataljon	-	-	U/1	(Reducerad till kompani)
4. Mekaniserade brigaden (MekB 4)	U/1	V/1	V/1	Utvecklas ur 2. Brigaden
4. Brigadspaningskompaniet	V/1	V/1	V/1	
4. Brigadstaben	V/1	V/1	V/1	
4. Brigadledningskompaniet	V/1	V/1	V/1	Organiseras ur 11. Lpbat
4. Brigadsambandskompaniet	V/1	V/1	V/1	Organiseras ur 12. Sbbat
4. Brigadluftvärnskompaniet	U/1	V/1	V/1	
41. Mekaniserade bataljonen	V/1	V/1	V/1	
42. Mekaniserade bataljonen	V/1	V/1	V/1	
43. Mekaniserade bataljonen	-	U/1	V/1	
4. Brigadingenjörbataljonen	U/1	V/1	V/1	Organiseras ur 21. Ingbat
4. Brigadartilleribataljonen	U/1	V/1	V/1	Organiseras ur 92. Artbat
4. Brigadunderhållsbataljonen	U/1	V/1	V/1	Organiseras ur 1. Logbat
4. Stridsvagnstransportkompaniet	U/1	V/1	V/1	Organiseras ur tungtransportkomp.
7. Mekaniserade brigaden (MekB 7)	U/1	U/1	U/1	
7. Brigadspaningskompaniet	-	U/1	U/1	
7. Brigadstaben	-	V/1	V/1	
7. Brigadledningskompaniet	-	U/1	U/1	
7. Brigadsambandskompaniet	-	U/1	U/1	
7. Brigadluftvärnskompani	U/1	V/1	V/1	
71. Motoriserade skyttebataljonen	V/1	Avv/1	-	Materiel överförs till SG MÅL
71. Mekaniserade bataljonen	-	U/1	V/1	Organiseras ur 72. Mekbat.
72. Mekaniserade bataljonen	U/1	U/1	V/1	
73. Mekaniserade bataljonen	-	-	U/1	
7. Brigadingenjörbataljonen	-	-	U/1	
7. Brigadartilleribataljonen	-	U/1	U/1	
7. Brigadunderhållsbataljonen	-	-	U/1	
7. Stridsvagnstransportkompaniet	-	U/1	U/1	
19. Mekaniserade Norrlandsbrigaden (NMekB 19)	U/1	U/1	V/1	Utvecklas ur 3. Brigaden
19. Brigadspaningskompaniet	U/1	U/1	V/1	
19. Brigadstaben	V/1	V/1	V/1	
19. Brigadledningskompaniet	U/1	V/1	V/1	Organiseras ur 11. Lpbat
19. Brigadsambandskompaniet	U/1	U/1	V/1	Organiseras ur 12. Sbbat
19. Brigadluftvärnskompaniet	U/1	V/1	V/1	
191. Mekaniserade bataljonen	V/1	V/1	V/1	
192. Mekaniserade bataljonen	V/1	V/1	V/1	
193. Mekaniserade bataljonen	-	U/1	V/1	
19. Brigadingenjörbataljonen	U/1	U/1	V/1	Organiseras ur 22. Ingbat
19. Brigadartilleribataljonen	V/1	V/1	V/1	Organiseras ur 91. Artbat
19. Brigadunderhållsbataljonen	U/1	U/1	V/1	Organiseras ur 2. Logbat
19. Stridsvagnstransportkompaniet	U/1	U/1	V/1	Organiseras ur tungtransportkomp
Stridsgrupp Mälardalen (SG MÅL)	-	U/1	U/1	
Ledningskompani MÅL	-	-	U/1	
Stridsgruppsstab MÅL	-	-	U/1	
Luftvärnskompani MÅL	U/1	V/1	V/1	



Livbataljon	V/1	V/1	V/1	
1. Motoriserade skyttebataljonen	U/1	U/1	V/1	
2. Motoriserade skyttebataljonen	-	U/1	V/1	Materiel överförs från 71. motskbat
Artillerikompani MÅL	-	-	U/1	
Stridsgrupp Gotland	U/1	U/1	V/1	
18. Ledningskompaniet	-	U/1	V/1	
18. Stridsgruppsstaben	U/1	V/1	V/1	
18. Luftvärnsenheten	V/1	V/1	V/1	
181. Mekaniserade bataljonen (G)	U/1	V/1	V/1	
18. Ingenjörkompaniet	-	U/1	U/1	
18. Artillerikompaniet	-	U/1	U/1	
18. Underhållskompaniet	-	U/1	U/1	

Marinen

Tabell 5. Förslag på utveckling av marinförband samt vissa (tillika) viktigare materielsystem.

Krigsförband	2021	2025	2030	Anmärkning
Marinstab	V/1	V/1	V/1	
Sjöstridsflottiljledning	V/2	V/2	V/2	
Korvettdivision	V/2	V/2	V/2	
Minröjningsdivision	V/2	V/2	V/2	
Underhållsdivision	V/2	Avv/2	-	
Marin basbataljon	-	V/2	V/2	Organiseras ur underhållsdivisioner, ubåtsflottiljens underhållsenheter och Marinbasen.
Röjdykardivision	V/1	V/1	V/1	
Ubåtsflottiljledning	V/1	V/1	V/1	
Ubåtsdivision	V/1	V/1	V/1	
Ubåtsräddningsfartyg	V/1	V/1	V/1	
Signalspaningsfartyg	V/1	V/1	V/1	
Amfibiebataljon	V/1	V/1	V/1	
Amfibiebataljon ¹⁹	-	V/1	V/1	
Bevakningsbåtkompani	V/1	V/1	V/1	
Marinbasen	V/1	Avv/1	-	

Flygvapnet

Tabell 6. Förslag på utveckling av flygvapenförband

Krigsförband	2021	2025	2030	Anmärkning
Flygstab	V/1	V/1	V/1	
Flygflottilj	V/4	V/4	V/4	
Stridsflygdivision	V/6	V/6	V/6	

¹⁹ Utveckling av amfibiebataljonen på västkusten påbörjas 2021 med resurser ur befintlig amfibiebataljon.



Transport- och specialflygdivision	Avv/1			
Transportflygdivision	U/1	V/1	V/1	Organiseras ur transport- och specialflygdivision
Specialflygdivision	U/1	V/1	V/1	Organiseras ur transport- och specialflygdivision
Statsflygdivision	U/1	V/1	V/1	Organiseras ur transport- och specialflygdivision
Helikopterflottiljen	V/1	V/1	V/1	
Helikopterskvadron	V/3	V/3	V/3	Organiseras som egna krigsförband
Stridslednings- och luftbevakningsbat.	V/1	V/1	V/1	

Ledningsförband

Tabell 7. Förslag utveckling av ledningsförband för ledning.

Krigsförband	2021	2025	2030	Anmärkning
11. Ledningsplatsbataljon ²⁰	Avv/1	-	-	
12. Sambandsbataljon	Avv/1	-	-	
5. Ledningsbataljon	V/1	Avv/1	-	Ombildas till divisionsledningsbataljon
1. Divisionsstabsbataljon	-	U/1	V/1	Utvecklas ur 5. Ledningsplatsbataljon.
Operativ sambandsbataljon	V/1	V/1	V/1	
Operativ sambandsbataljon	-	U/1	U/1	
Försvarsmaktens meteorologiska och oceanografiska centrum (METOCC)	V/1	V/1	V/1	
Telekrigstödenheten (TKSE)	V/1	V/1	V/1	
Försvarsmaktens telekommunikations- och informationssystemförband (FMTIS)	V/1	V/1	V/1	
IT-försvarsförband (ITF)	V/1	V/1	V/1	
Telekrigbataljon	V/1	V/1	V/1	

Logistikförband

Tabell 8. Förslag på logistikförband

Krigsförband	2021	2025	2030	Anmärkning
Logistikbataljon ²¹	Avv/2	-	-	
Operativ logistikbataljon	U/1	V/1, U/1	V/2, U/1	Organiseras ur logistikbataljon och teknisk bataljon.
Teknisk bataljon	Avv/1	-	-	Uppgår i underhålls- och logistikbataljoner.

²⁰ Ombildas tillsammans med 12. Sambandsbataljon till 5. Ledningsbataljon, 8. Operativa sambandsbataljon, brigadledningskompanier samt brigadsambandskompanier.

²¹ Avvecklas och omorganiseras till två brigadunderhållsbataljoner samt en operativ logistikbataljon.



Trafik- och transportledningskompani	V/1	V/1	V/1	
Sjukhuskompani	V/2	V/2	V/2	Sjukhusförbanden utvecklas under perioden.
Sjukvårdsförstärkningskompani	Avv/2	-	-	Uppgår i brigadunderhållsbataljon.
Försvarsmaktens logistik (FMLOG)	V/1	V/1	V/1	

Specialförband

Tabell 9. Förslag på utveckling av specialförband

Krigsförband	2021	2025	2030	Anmärkning
Specialförbandsledning	V/1	V/1	V/1	
Specialförband	V/1	V/1	V/1	
Specialoperationsförband	V/8	V/8	V/8	

Hemvärn

Tabell 10. Förslag på utveckling av hemvärnsförband

Krigsförband	2021	2025	2030	Anmärkning
Hemvärnsbataljon	V/40	V/40	V/40	

Den föreslagna krigsorganisationen 2021 motsvaras i huvudsak av redan uppsatta krigsförband samt de krigsförband vars införande redan förbereds i enlighet med myndighetens tidigare hemställan²². Omorganisationer och namnbyten av respektive krigsförband till följd av kommande riksdag- och regeringsbeslut genomförs så snart som möjligt under perioden 2021–2025, med hänsyn tagen till processen för krigsplacering av personal och materiel.

En förutsättning för uthålliga operationer är en god förmåga till aktivering och mobilisering. Förmågan utvecklas genom att personal och materiel krigsplaceras i full omfattning. Mobiliseringsplanläggning och mobiliseringsövningar genomförs vid samtliga förband.

I avsnitten 4.4–4.10 beskrivs den utveckling inom respektive stridskraft som innebär förändringar jämfört med den planering som redovisats i budgetunderlaget för 2020.

4.4. Armén

Armén ska vid väpnat angrepp tidigt kunna möta en angripare. Arméns krigsförband ska kraftsamlat kunna verka med hög ambition i en operativ riktning

²² Försvarsmaktens budgetunderlag för 2020 (FM2018-15180:15)



eller med reducerad ambition i flera riktningar samtidigt. Arméns krigsförband ska kunna genomföra operationer med hög taktisk rörlighet och hög grad av samordning, syftande till att förhindra, begränsa eller fördröja en motståndare och dennes möjligheter att snabbt nå sina syften. Inom ramen för en sådan operation ska initiativ kunna tas för anfall in på djupet av motståndarens gruppering. Armén ska uthålligt kunna försvåra motståndarens förmåga att uppnå sina syften samt möjliggöra stöd från tredje part för att kunna återta förlorat territorium.

Utveckling 2021–2025

I perioden 2021–2025 vidtas åtgärder som förbättrar förutsättningarna för tillväxt inom arméförbanden. Den huvudsakliga åtgärden är utökad grundutbildning men även materiell omsättning och anskaffning varvid krigsförbanden tillväxer efter hand.

Uppdelningen av arméns krigsförband mot fältförband och territoriella förband påbörjas tidigt. Fältförbandens tillväxt prioriteras i det korta tidsperspektivet. Dagens två brigader omorganiseras till MekB 4 (Skövde) och NMekB19 (Boden). Organisering av den tredje brigaden, MekB 7 (Revingehed), påbörjas. För att möjliggöra utveckling mot division organiseras tidigt en divisionsstab som inledningsvis har en begränsad ledningsförmåga.

Funktionsförbanden, ingående i brigaderna, organiseras efterhand för att ingå i respektive brigad. Den tunga transportförmågan fördelas med ett kompani ingående i respektive mekaniserad brigad. Nuvarande tungtransportkompani omorganiseras under perioden till tre stridsvagnstransportkompanier. Fyra brigadluftvärnskompanierna färdigställs.

Utveckling av Stridsgrupp Mälardalen (Kungsängen) påbörjas. Organisering av Stridsgrupp Gotland fortsätter med grund i befintliga krigsförband.

Utveckling av ytterligare en norrlandsjägarbataljon med subarktisk förmåga påbörjas. En lätt skyttebataljon ombildas till jägarbataljon och inriktas mot att stödja specialförbanden.

De territoriella förbanden omfattar lokalförsvarsbataljoner samt MR-säkerhetsförband. Utbildningen av lokalförsvarsskyttebataljoner påbörjas 2024.

Andelen kontinuerligt tjänstgörande soldater i de stående förbanden vidmakthålls men omdisponeras. Dagens stående förband organiseras inom ramen för Riksbataljon, vilken är tillfälligt sammansatt och har hög beredskap.

Inom grundorganisationen etableras Norrlands dragonregemente (K4) som regemente från 2022. Vidare påbörjas etablering av utökad funktionsutbildning vid befintliga organisationsenheter. I norr (Boden) etableras utbildning av lednings-, sambands-, ingenjör- och underhållsförband. I söder (Skövde och Revingeheds garnisoner) etableras utbildning av lednings- och sambandsförband.



Inom Skövde garnison etableras även utbildning av artilleriförband. Dessa etableringar är en förutsättning för arméns tillväxt under 2020-talet och bortom.

De mekaniserade förbanden organiseras med nuvarande materiel och hela det befintliga beståndet av stridsvagnar och stridsfordon istandsätts. Renovering (RENO) för samtliga stridsvagnar och stridsfordon 90 fortsätter. Renovering och modifiering (REMO) av stridsvagnar och stridsfordon 90 påbörjas. Markledningsförmågan utvecklas successivt fram till 2025.

Utveckling 2026–2030

Under perioden 2026–2030 påbörjas utvecklingen av en divisionstelekrigbataljon. Övrig divisionsförmåga fortsätter utvecklas i enlighet med Värnkraft, men med en ambition där förstärkningsresurser utgörs av kompanier snarare än bataljoner och där ytterligare tillväxt sker först efter 2030.

Vid periodens slut är två brigader färdigorganiserade. Utvecklingen av MekB 7 fortsätter även efter periodens slut.

Den föreslagna fjärde reducerade brigaden (Kungsängen), med placering i huvudstadsområdet, fortsätter utvecklas i stället med en lägre målsättning mot Stridsgrupp Mälardalen (SG MÄL). Stridsgrupp Gotland förstärks med ytterligare funktioner. Utöver den reducerade mekaniserade bataljonen planeras ingenjör-, lednings-, underhålls- och artillerikompani. En lokalförsvarsskyttebataljon placeras på Gotland.

Förmågan till understöd inom och mellan brigader och stridsgrupper utvecklas genom förbandssättning av samtliga ARCHER.

Omsättningen av sensorkedjan ökar även effekten hos luftvärnsförbanden då det medför ökad förmåga till förvarning och invisning.

En andra norrlandsjägarbataljon är färdigorganiserad 2030.

Fem MR-säkerhetsplutoner, i varje militärregion samt en pluton på Gotland, påbörjas i perioden.

4.5. Marinen

Marinen ska med ytstridsfartyg, ubåtar samt amfibie-, minkrigs-, underhålls- och sjöinformationsförband vidmakthålla förmågan till kvalificerad ytstrid, undervattensstrid och amfibiestrid. Förmåga till sjöminering, minröjning och spridning av logistikresurserna har betydelse såväl för marinstridskrafterna som för den civila sjöfarten.

Marinen inriktas mot att kunna möta ett väpnat angrepp samtidigt som förmågan att hantera uppgifter rörande den territoriella integriteten stärks. Tyngdpunkten för marinen ska vara att möta väpnat angrepp i Östersjön. Marinen ska



vidareutveckla förmågan att verka tillsammans med finska marinen i Östersjön och med andra internationella aktörer, inte minst rörande öppna sjövägar i Skagerrak och Kattegatt.

Marinen övervakar och kontrollerar svenskt sjöterritorium och omkringliggande havsområden över tiden, för att kunna såväl bevaka svenska intressen som att tidigt möta ett fientligt angrepp eller en aggression. För att klara uppgifterna karakteriseras förbanden av hög tillgänglighet med god förmåga till operativ rörlighet vilket innebär att hot på kort tid kan mötas i flera operativa riktningar, från Östersjöområdet till Skagerrak och Kattegatt.

För samhällets uthållighet är de marina förmågorna av väsentlig betydelse vid skyddandet av de civila sjötransporterna i fred, kris och krig. Samverkan med såväl nationella som internationella partners är en naturlig del för de marina stridskrafterna som bidrar positivt till uppgifternas lösande.

Utveckling 2021–2025

I perioden 2021–2025 ökar marinförbandens förmåga främst genom materiella och organisatoriska åtgärder. Grundorganisationen utökas genom etablering av ett amfibieregemente på västkusten. Krigsorganisationen utökas med en sjörörlig amfibiebataljon på västkusten samt genom etablering av ett sjörörligt logistikkoncept med två marina basbataljoner. De marina basbataljonerna organiseras ur dagens marinbas, sjöstridsflottiljernas underhållsdivisioner och ubåtsflottiljens underhållsdelar. Omsättning av trängfartygsflottan inleds. Etablering av det sjörörliga logistikkonceptet inleds tidigt i perioden. Logistikkonceptet innebär utveckling av en robust marin taktisk logistikförsörjning under 2020-talet.

Under perioden inleds halvtidsmodifiering av de fem korvetterna av Visbyklass, vilka beväpnas med luftvärnsrobotsystem. Därtill integreras ny sjömålsrobot samt nytt torpedsystem 47. Med föreslagna åtgärder bedöms korvetterna vara operativa till 2040. Under perioden vidmakthålls ubåten Halland för att säkerställa fortsatt förmåga fram till 2030. Fem ubåtar vidmakthålls över tid efter leverans av ubåt typ Blekinge. I perioden inleds även åtgärder för livstidsförlängning av de fem minröjningsfartygen av Kosterklass, vilka även tillförs autonoma minröjningssystem. De två röjdykarfartygen av Spåröklass genomgår en halvtidsmodifiering.

För amfibieförbanden inleds en omsättning av båtparken samt anskaffning av ersättare till robot 17. Anskaffning av ett buret luftvärnssystem genomförs. En förstärkning av amfibieförbandens vapenverkan sker genom tillförsel av snabbskjutande kulsprutor.

Utveckling 2026–2030

I perioden 2026–2030 slutförs anskaffning av två nya ytstridsfartyg förutsatt att produktdefinitionsfas (PDF) påbörjas tidigt i föregående period (2021–2025).



Dessa blir ersättare till de två korvetterna av Gävleklass. Vidmakthållande-åtgärder genomförs på Gävleklassens två korvetter för fortsatt operativ drift perioden ut. Därutöver inleds anskaffning av ytterligare två nya ytstridsfartyg.

I perioden 2026–2030 förstärks den marina ledningsförmågan genom anskaffning av ett maringemensamt stabstöds- och ledningssystem, vilket också medger ökad interoperabilitet med andra nationer och organisationer. För amfibieförbanden förstärks vapenverkan med ett båtburet granatkastarsystem. Därutöver sker anskaffning och vidmakthållande av kvalificerade vapen till ubåtssystemet. Ubåtsräddningsfartyget HMS Belos och ubåtsräddningsfarkosten URF vidmakthålls.

Över tid från 2021 till 2030 genomförs åtgärder för vidmakthållande avseende marina mätstationer och dyksystem samt förstärkt omsättning av mängdmateriel inom röjdykarfunktionen.

4.6. Flygvapnet

Flygvapnet ska, tillsammans med luftvärnet och sensorkedjan, kunna kontrollera luftrummet och skydda mot fientligt flyg och fjärrstridsmedel, tillhandahålla rörlighet i form av transportflyg och helikoptrar, svara för underrättelseinhämtning med olika flygburna och markbaserade spanings- och underrättelseplattformar samt ha förmågan att genomföra attackuppgifter mot mål till sjöss eller på marken. Den samlade luftförsvarsförmågan är prioriterad och en förutsättning för att flygvapnet och andra stridskrafter och försvarsgrenar ska kunna verka.

Flygvapnet ska fortsatt utformas och dimensioneras för att möta ett väpnat angrepp, enskilt eller i samverkan med stöd av tredje part. Samtliga delar av flygvapnet ska kunna sättas in tidigt och samordnat för att möta ett väpnat angrepp. Flygvapnets förmåga att i krig kunna verka mot en kvalificerad motståndare ska öka under perioden. Samtidigt ska förmågan att hävda den territoriella integriteten vidmakthållas.

Utveckling 2021–2025

Under perioden 2021–2025 utökas grundorganisationen med en fjärde flygflottilj i och med att F16 utvecklas som organisationsenhet ur dagens Luftstridsskola (LSS). Dagens LSS kvarstår inom F16. Från 2021 till 2030, vidmakthålls sex stridsflygdivisioner. I perioden till 2025 ökar flygförbandens förmåga i huvudsak genom materiella åtgärder kopplade till att JAS 39 C/D minst vidmakthålls till 2030. Dessutom genomförs åtgärder som förstärker flygbasskydd, flygbaserna och sjukvårdsförmågan för att förstärka förmågan att verka från militära flygbaser och öka förmågan till spridning.



Därtill förändras krigsorganisationen genom att transport- och specialflygdivisionen omorganiseras till tre divisioner (en transport-, en special- och en statsflygdivision) samt att det inom Helikopterflottiljen utvecklas tre helikopterskvadroner som krigsförband.

JAS 39 C/D nyttjas även i skolflygsystemet som Advanced Trainer Aircraft (ATA). Flygtiden för JAS 39-systemet ökas bl.a. för att tillgodose ett ökat utbildningsbehov av stridsflygpiloter efter en längre period med lägre grundrekrytering.

Förstärkning av förmåga till grundutbildning av värnpliktiga påbörjas från och med 2022. Därtill planeras, i perioden 2021–2025, anskaffning av ett nytt propeller-/turbopropflygplan, en s.k. Basic Trainer Aircraft + (BTA+), för den grundläggande flygutbildningen.

Genom införande av nya ledningssystem, anpassade för luftstridskrafterna, ökar den operativa förmågan.

För stridslednings- och luftbevakningsbataljonen föreslås åtgärder som förstärker flera basfunktioner.

Utveckling 2026–2030

I perioden efter 2025 vidmakthålls JAS 39 C/D samtidigt som JAS 39 E blir operativ. Flygstridskrafternas uthållighet i luftoperationer ökas genom ökad anskaffning av kvalificerad ammunition. Därutöver anskaffas uppdragsspecifik materiel för JAS 39-systemet, bl.a. långräckviddig bekämpningsförmåga.

I perioden 2025–2030 förstärks även förmågan till underrättelseinhämtning och spaning genom omsättning av spaningskapslar samt anskaffning av ersättare till ASC 890.

Sjöoperativ förmåga stärks genom att helikopter 14 uppgraderas under perioden 2026–2030 med taktisk datalänk och lätt torped vilket medför att ubåtsjaktförmågan ökar. För helikopter 15 och 16 genomförs en mid-life update (MLU).

Förmåga till taktisk flygtransport stärks bl.a. genom att simulatören till TP84 uppgraderas.

4.7. Ledning

Med ledningssystem avses ledningsplatser, sambands- och informationssystem med tillhörande signalskydd samt stabs- och sambandsförband. Ett fungerande och sammanhängande ledningssystem i Försvarmakten är avgörande för att nå effekt med krigsförbanden. De operativa ledningsfunktionerna ska vara tillräckligt robusta och säkra för att möjliggöra det militära försvarets behov av ledning. I området ingår även förband för telekrig och informationsoperationer.



Utveckling 2021–2025

Under perioden 2021–2025 påbörjas utveckling av divisionsledningsförmåga genom en initial organisering av en divisionsledningsbataljon.

I perioden 2021–2025 tillförs ekonomi för att öka utbildningskapaciteten vid Ledningsstridsskolan (LedSS) och Försvarmaktens underrättelse- och säkerhetscentrum (FMUndSäkC) för att möjliggöra personaluppfyllnad av befintlig organisation samt kommande utökning av densamma.

I perioden höjs nivån vid flera basfunktioner inom ledningsområdet bl.a. genomförs åtgärder på Försvarets telenät (FTN) för att öka nätets generella robusthet. Telekrigstödenheten (TKSE), som producerar telekrigsbibliotek till plattformar i Försvarmakten och krypto/signalskyddsområdet, förstärks för att totalförsvaret även fortsättningsvis ska kunna skydda sin information på en relevant nivå. För att kunna hantera bevakning, låsning och larmning av Försvarmaktens anläggningar efter en ökad spridning, utan ökad personell bevakning, utökas förmågan till teknisk bevakning.

Det gemensamma (34 nationer samt Nato) ramverket Federated Mission Networking (FMN) definierar metoder, processer och teknik för att utveckla interoperabilitet för Försvarmaktens förmåga att verka i det nationella försvaret av Sverige, enskilt eller i samverkan med andra nationer/organisationer, likväl som deltagande i internationella operationer. Ekonomi för att realisera FMN tillförs med en anpassad ambition i perioden.

Utveckling 2026–2030

Under perioden 2026–2030 sker viss förbandstillväxt inom ledningsområdet. Utvecklingen av ytterligare en operativ sambandsbataljon påbörjas, samtidigt fortsätter även uppsättande av en divisionsledningsbataljon. Uppsättning av en divisionstelekrigbataljon påbörjas.²³

Försvarmaktens ledningsförmåga, nationell såväl som för samverkan med tredje part, fortsätter stärkas.

I perioden tillförs ekonomi för att ytterligare höja nivån av grundläggande funktioner inom ledningsområdet samt för omsättning av den markbundna sensorkedjan.

4.8. Logistik

Logistiken ska skapa förutsättningar för uthålligheten vid Försvarmaktens samtliga förband. Logistiken omfattar förhandslagring av förnödenheter, resurser för transporter och reparationer samt resurser för sjukvård. Inom logistikledningen ska samverkan med civila delar av samhället genomföras.

²³ Redovisas som krigsförband inom armén.



Utveckling 2021–2025

I perioden 2021–2025 anpassas Försvarsmaktens logistikkoncept för att möta behovet, i en utökad krigsorganisation, av en sammanhållen logistik inom samtliga försvarsgrenar samt på operativ nivå. Syftet med den operativa nivån är att skapa förutsättningar för uthållighet på taktisk nivå. Den taktiska nivån hanteras av respektive försvarsgren medan den operativa nivån hanteras separat. Konceptet för den operativa nivån kommer att utvecklas i enlighet med intentionerna i Värnkraft. Utvecklingen av logistiken sker inom alla nivåer utgående från ett logistikkoncept. Fortsatt planering behöver ske för att omsätta logistikkonceptet till materielanskaffning och införandeplanering.

Krigsorganisationen utvecklas genom att en operativ logistikbataljon upprättas för att förstärka den bakre logistiknivån och därmed även stödet till den taktiska logistiknivån. För att öka möjligheten till kvalificerad sjukvård bildas ett sjukhusförband genom sammanslagning av två sjukhuskompanier.

För att möta behoven tillförs FMLOG ytterligare funktioner och förmågor genom materiel och viss personalförstärkning, därmed förstärks den bakre logistiknivån. Därtill föreslås att Försvarsmaktens Tekniska Skola (FMTS) tillförs personal i syfte att förstärka markverkstädernas ledningsförmåga. För att stärka uthålligheten påbörjas uppbyggnad av lagernivåer genom anskaffning av militärspecifika läkemedel, livsmedel, drivmedelsmateriel och en viss förstärkning av reservdelar och utbytesenheter.

Utveckling 2026–2030

I perioden 2026–2030 utökas krigsorganisationen genom att upprättandet av en andra operativ logistikbataljon slutförs och uppsättandet av en tredje påbörjas. Vidare förstärks sjukvårdsförmågan ytterligare genom att påbörja upprättande av sjukhusförband där närmare utformning behöver utredas vidare. Operativa sjuktransportresurser anskaffas efter 2025.

I perioden 2025–2030 genomförs en viss lageruppfyllnad av drivmedel och anskaffning av sjukvårdsmateriel. Vidare föreslås personalförstärkning av mobiliseringsförrådsgrupper. Utvecklingen av FMLOG, och den operativa logistikbataljonen, innebär dessutom att transporttjänsten förstärks.

4.9. Hemvärnet

Hemvärnet är med sin numerär, geografiska spridning, höga beredskap och lokala förankring en förutsättning för försvaret av Sverige. Hemvärnet har även viktiga uppgifter vid hanteringen av kriser under normalläge. Frivilligengagemanget är viktigt för förankringen av försvaret bland befolkningen. Hemvärnet liksom de frivilliga försvarsorganisationerna har därför ett ändamål som går utöver den direkta förmåga hemvärnet levererar till totalförsvaret.



Hemvärnsförbanden har en central roll i att skydda mobilisering av övriga krigsförband samt för skyddet och försvaret av viktiga objekt och anläggningar. Hemvärdet skapar därmed förutsättningar för att övriga Försvarsmakten ska kunna verka. Hemvärnsförbanden leds normalt av chefen för respektive militärregion. Hemvärnsförbanden får en allt viktigare roll inom ramen för uppgifter kopplade till s.k. vördlandsstöd.

Hemvärnets utmaningar består främst i personalförsörjning och materielomsättning. Hemvärdet har brister i tillgänglighet kopplat till materielens ålder och numerär. En förutsättning för hemvärnets effekt är att förbanden kan ta sig till skyddsobjekten inom 24 timmar varför fordonsanskaffning prioriteras.

Utveckling 2021–2025

Anskaffning av ytterligare personterrängbil 8 påbörjas under 2023 och anskaffning av fordon för hemvärnsunderrättelsekompanierna påbörjas 2024. Tillgängliga resurser skapar förutsättningar för att tidigast från 2025 påbörja ersättning av (last)terrängbil 30/40. Anskaffning av sensor- och mörkermateriel skapar bättre förutsättningar för att lösa huvuduppgifter och genererar en ökad uthållighet i förbanden.

Utveckling 2021–2030

Av Värnkraft framgår att det är angeläget att hemvärnets numerär ökas till 25 000 soldater i ett första steg. Försvarsmakten bedömer dock att en ökad numerär hemvärnssoldater inte är möjlig förrän större grundutbildningsvolymerna så småningom genererar en ökad avkastning från territorial- och fältförband. Det föreligger snarare en risk att numerären tillfälligt nedgår under 2020-talet.

4.10. Specialförband

I Värnkraft föreslås att specialförbandsförmågan fortsätter att utvecklas i perioden 2021–2025. Försvarsmaktens förslag rörande utveckling bedöms skapa goda möjligheter att verka, tillsammans med strategiska partners, inom de tre angivna områdena nationellt försvar, internationella insatser och nationell krishantering samtidigt med hög operativ effekt.

Specialförbanden ska tillföra handlingsalternativ, för den politiska och militärstrategiska nivån, som ligger utanför de reguljära förbandens förmågor. De reguljära stridskrafternas utveckling kombinerat med specialförbandens krav på ökad förmåga inom ramen för nationellt försvar, medför behov av utveckling fram till 2025. För att specialförbanden fortsatt ska ha hög relevans och tillgänglighet med krigsuppgifter mot en kvalificerad motståndare i en högriskmiljö, föreslås fortsatt utveckling även bortom 2025.

Utveckling 2021–2025

Försvarsmaktens förslag innebär att förutsättningsskapande åtgärder samt en fortsatt ökad inriktning mot nationellt försvar säkerställs. Förmågan ökas vad



avser att genomföra gemensamma operationer, nationellt och med strategiska partners. Utvecklingen sker genom ökad interoperabilitet, fördjupat samarbete och gemensamma övningar. Vidare utvecklas funktionerna ledning och logistik.

Utveckling 2026 – 2030

Utvecklingen av förmågan mot nationellt försvar fortsätter även efter 2025. I perioden prioriteras en ytterligare utökning av specialförbandens uthållighet och redundans. Utveckling sker genom kvalificerade övningar med strategiska partners nationellt och internationellt. Materiellt föreslås fortsatt tillförsel och utveckling av plattformar för transporter, underrättelseinhämtning och verkan.

Fördjupning av Försvarsmaktens förslag framgår av bilaga 6.

4.11. Cyberförsvar

I Värnkraft konstateras att cyberdomänen är en av flera domäner där Försvarsmakten, med stöd av andra myndigheter, måste kunna agera och möta ett antagonistiskt hot. Försvarsmakten föreslår därmed en ytterligare förstärkning av förmågan till cyberförsvar. Förstärkning sker dels av förmågan att upptäcka intrång, eller försök till intrång, samt incidenthantering i egna system, dels av förmågan att genomföra defensiva och offensiva operationer mot en kvalificerad motståndare. Försvarsberedningens förslag om att Försvarsmakten ska kunna bidra till totalförsvarets samlade cyberförsvar och ansvara för totalförsvarets offensiva cyberförsvarsförmåga ligger i linje med den förstärkning av förmågan till samverkan med andra myndigheter, partners och civila företag som Försvarsmakten genomför.

Cyberförsvaret ska utformas och dimensioneras för att möta angrepp från de mest kvalificerade aktörerna. Funktionen ska kunna verka samordnat med övriga stridskrafter för att möta väpnat angrepp.

Utveckling 2021-2025

Under perioden 2021-2025 förstärks funktionens förmåga att upptäcka intrång, eller försök till intrång samt incidenthantering i egna system. Därtill förstärks förmågan att genomföra alla typer av dator- och nätverksoperationer. Under perioden förstärks också förmågan till samverkan med andra myndigheter, partners och civila företag.

I perioden fullföljs införandet av en värnpliktsutbildning för cybersoldater som ska avkasta personal till de enheter i Försvarsmakten och myndigheter som har en roll i cyberförsvaret.

Därtill påbörjas införandet av ett för funktionen sammanhängande personalförsörjnings- och utbildningssystem. Till systemet knyts en för funktionen utarbetad forskningsstrategi som medger att utbildningar kan forskningsanknytas med kunskap som ligger på forskningens framkant.



Utvecklingen 2026-2030

Under perioden 2026-2030 förstärks samtliga förmågor ytterligare. Utvecklingen sker i takt med och i balans med förmågeökningen inom övriga arenor.

Därtill fullföljs införandet av ett för funktionen sammanhängande personalförsörjnings- och utbildningssystem.

Fördjupning av Försvarsmaktens förslag framgår av bilaga 6.

4.12. Försvarsunderrättelseverksamhet, militär underrättelsetjänst och säkerhetstjänst

Mot bakgrund av omvärldsutvecklingen ställs allt högre krav på den samlade underrättelse- och säkerhetsförmågan inom Försvarsmakten.

Försvarsunderrättelseförmågan ger regeringen, Försvarsmakten och andra myndigheter viktigt beslutsunderlag för utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik. I en osäker omvärld, med ett brett spektrum av hot och risker, bidrar en god underrättelse- och säkerhetstjänst till en balanserad riskhantering och till att beslut kan fattas i tid.

Det är viktigt att förstärkningen av denna förmåga kommer tidigt i perioden eftersom underrättelse- och säkerhetsfunktionen påverkar Försvarsmaktens verksamhet på alla nivåer och över hela förmågebredden. Underrättelse- och säkerhetstjänsten skapar förutsättningar för att få operativ effekt av övriga satsningar.

Underrättelse- och säkerhetsfunktionen bidrar till att skapa förutsättningar för att tidigt kunna fatta beslut om olika former av motåtgärder och beredskapshöjningar. Tidiga och tydliga indikationer på angreppsförberedelser i fredstid är viktiga för Försvarsmaktens möjlighet att besluta om operativa motåtgärder. Genomförandet av militära operationer, och bedrivandet av säkerhetstjänst, kräver tydliga satsningar även inom stridskrafterna och försvarsgrenarna. Informationsförluster kan innebära att den operativa effekten reduceras eller i värsta fall uteblir.

Exponeringen för underrättelsehotet och andra försök att påverka Försvarsmakten och totalförsvaret med ickemilitära medel bedöms öka i takt med Försvarsmaktens fortsatta tillväxt. Utveckling krävs inom samtliga säkerhetsskyddsåtgärder; informationssäkerhet, personalsäkerhet och fysisk säkerhet. En effektiv samverkan mellan de olika underrättelse- och säkerhetsmyndigheterna är vidare en förutsättning för att gemensamt med andra myndigheter, i hela konfliktskalan, hantera ett icke linjärt scenario. Underrättelse- och säkerhetsförbanden behöver därför ha förmåga att öka uteffekten redan i fredstid och kunna verka mot säkerhetshot mot Försvarsmakten och ge förvarning. För att kunna utveckla förmågorna behövs en tidig satsning på utbildning och utveckling av underrättelse- och säkerhetsfunktionen.



En effektiv försvarsunderrättelseförmåga bygger på samarbete såväl mellan försvarsunderrättelsemyndigheterna, som med ett antal andra myndigheter. Den samlade svenska underrättelseförmågan bör därför utvecklas med ett sådant helhetsperspektiv. Ny teknologi som t.ex. artificiell intelligens (AI) kommer att ändra förutsättningarna för framtida operativ effekt, såväl i kris som i krig.

Funktionens utveckling inriktas mot tillväxt av försvarsunderrättelseverksamheten, den militära underrättelse- och säkerhetstjänsten samt en ökad lednings- och samverkansförmåga, inklusive ökad uthållighet och tillgänglighet. Organisering av ytterligare säkerhetsförband för militärregioner sker under perioden 2026–2030 för att öka funktionens operativa effekt i försvarsgrenar och stridskrafter men med en lägre ambition än vad som föreslagits i Värnkraft. Syftet är att åstadkomma en effektivare organisation med balans mellan verkansdelar och stödjande underrättelse- och säkerhetsfunktioner.

Underrättelse- och säkerhetsfunktionen på Must förstärks för att möta nya krav på nationellt och internationellt samarbete, samt för den operativa planläggningen och utökat samarbete inom totalförsvaret. Därtill stärks funktionen för att kunna ge effektiv förvarning och bidra till att öka Försvarsmaktens operativa effekt genom aktivt deltagande i övningar, insatser nationellt och internationellt samt inom ramen för forskning och utveckling. Underrättelse- och säkerhetstjänsten förstärks även för att kunna hantera gråzonsproblematiken, möta ökade krav på uthållighet och nya bearbetningsområden.

Säkerhetstjänsten förstärks för att möta ökade krav på att identifiera och klarlägga säkerhetshotande verksamhet och skyddsbehov samt för att möta Försvarsmaktens utökade förbands- och personalvolym, nya materielsystem och uppbyggnad av totalförsvaret.

Säkerhetsfunktionen förstärks vidare genom säkerhetsskyddsplanering, krav på nyttjande av krypto i hela samhället, åtgärder för att öka Försvarsmaktens cybersäkerhet samt införandet av interoperabla ledningssystem och förstärkning av ledning.

Fördjupning av Försvarsmaktens förslag framgår av bilaga 6.

4.13. Internationella operationer

Försvarsberedningen anser att Sverige bör fortsätta det aktiva engagemanget och deltagandet i internationella insatser, civila såväl som militära, inom ramen för FN, EU, Nato, OSSE och andra koalitioner av länder. Samtidigt konstateras att svenskt deltagande i internationella militära insatser medför behov av prioriteringar för såväl Försvarsmakten som andra inblandade aktörer.

Försvarsmaktens deltagande i internationella operationer syftar dels till att dämpa konflikter och bygga säkerhet tillsammans med andra. Samtidigt kan det bidra till att utveckla Försvarsmakten. De internationella operationerna utgör en del av



flera värdefulla samarbeten, bidrar till interoperabilitet och förmågeutveckling inom vissa områden.

Sveriges deltagande i internationella militära operationer utgör en grundsten i gällande säkerhets- och försvarspolitiska koncept. Internationell förankring bidrar till att öka Sveriges tröskeeffekt.

Utgående från ovanstående krävs en väl balanserad och avvägd analys för att identifiera, i vilken kontext, med vilka andra samarbetspartner, och i vilken geografi som en internationell militär insats reellt bidrar till att uppfylla de strategiska och militärstrategiska målsättningarna. En slutsats är att samarbeten med aktörer och partner, som aktivt kan bidra till säkerheten i Sveriges närområde, bör prioriteras.

Den strategiska målbilden för de svenska militära styrkebidragens verksamhet kan sammanfattas i tre linjer: (a) stödja värdlandets förmåga att själv omhänderta ansvaret för säkerheten i det egna landet så att ett grundläggande skydd av civilbefolkningen kan upprätthållas, (b) aktivt verka för att FN:s säkerhetsresolution 1325 (2000) om kvinnor, fred och säkerhet implementeras, dels externt i konfliktområdet så att en varaktig effekt skapas, dels internt för att bygga Försvarsmaktens förmåga inom detta område genom att säkerställa att all deltagande personal har utbildning i att praktiskt verka för implementeringen. Slutligen ska, (c) deltagande i internationella militära operationer bidra till interoperabilitet och att bygga förmågan hos svenska nationella krigsförband och staber.

Med dessa målsättningar som grund kan konstateras att (a) och (b) ovan är entydiga, även om möjligheten att kvantitativt mäta måluppfyllnaden är begränsad eftersom de svenska militära styrkebidragen numerärt sett oftast utgör en begränsad del av den totala numerären i de missioner Försvarsmakten deltar i. (c) är däremot den målsättning som kanske tydligast får genomslag i den nationella förmågan genom att den erfarenhet och skicklighet som deltagande personal, både som individer och förband, tillägnar sig i en skarp militär multinationell operationsmiljö, inte kan inhämtas på något annat sätt.

För att bäst uppnå den sistnämnda målsättningen, och samtidigt undvika större begränsningar i den nationella produktionsförmågan, strävar Försvarsmakten mot att de styrkebidrag som sätts in i internationella militära operationer ska vara så lika de befintliga krigsförbanden som möjligt.

Uthålligheten och operationens utsträckning i tid är ytterligare en variabel att beakta. Försvarsmakten förespråkar ett förfarande där de internationella militära operationerna kraftsamlas och tidsbegränsas till 1-2 år. Detta innebär att viktig operativ erfarenhet kan inhämtas samtidigt som risken för utmattning i vitala funktioner såsom logistik, ledning och underrättelser minskar. Ett sådant förfarande skulle reellt bidra till att bygga förmågan hos svenska krigsförband och staber och ställer samtidigt krav på beslutsförmåga och avgränsningar. Ur ett



ekonomiskt perspektiv ska infrastrukturella investeringar i form av camper minimeras eftersom de inte bidrar till vare sig politiska eller militärstrategiska målsättningar. De operativa och taktiska kraven på basering ska för markförbanden företrädesvis lösas genom förhyrning och samarbeten med andra nationer som redan etablerat sig.

På militärstrategisk nivå bidrar de internationella militära operationerna till att skapa trovärdighet och respekt för Sverige och Försvarsmakten i de internationella samarbeten som Sverige deltar i. Det är rimligt att anta att signaleffekten av Sveriges engagemang avspeglar sig i de andra nationernas villighet att bidra till säkerheten i närområdet. Utgående från det resonemanget är det av större vikt att bidra kraftsamlat med förband än att splittra engagemanget till ett fåtal stabsofficerare över ytan.

Inom ramen för föreliggande förslag har ambitionen, uttryckt i ekonomiska termer, antagits motsvara den som gäller under 2019. Utgående från de kriterier som beskrivits ovan förordar Försvarsmakten sammanfattningsvis deltagande i operationer som är tydligt avgränsade i tid och genomförs i samarbete med andra nationer som bedöms ha en reell inverkan på säkerheten i Sveriges närområde. Med dessa utgångspunkter bedöms myndigheten ha möjlighet att genomföra operationer med förband ur alla stridskrafter.

4.14. Grundorganisation

Försvarsmaktens förslag innefattar en utökad krigsorganisation (se avsnitt 4.3), en utökad utbildningsvolym (se avsnitt 4.15) samt en utökning av annan verksamhet som ökar den operativa förmågan, t.ex. investeringar i krigsmateriel. Förslagen medför behov av förstärkningar av Försvarsmaktens grundorganisation.

Utvecklingen av grundorganisationen, inom respektive försvarsgren och stridskraft, framgår under respektive avsnitt. I detta avsnitt redovisas en samlad bild av den prioriterade utvecklingen av grundorganisationen. De förstärkningar som är gemensamma för organisationsenheter i flera försvarsgrenar eller stridskrafter framgår även av detta avsnitt.

Grundorganisationen utgörs av Försvarsmaktens organisationsenheter (OrgE) och beskriver hur Försvarsmakten är organiserad i grundberedskap, d.v.s. när Försvarsmakten inte är krigsorganiserad. Grundorganisationen består av de stående krigsförbanden samt de organisationsdelar i övrigt som behövs för förvaltning, produktion, utbildning och utveckling samt för att upprätthålla beredskap och förbereda mobilisering av krigsorganisationen.

Grundorganisationen nyttjas därutöver för att upprätthålla territoriell integritet, för att genomföra nationella och internationella insatser samt för att, vid ett krisscenario, kunna uppta strid innan regeringen har beslutat om höjd beredskap och mobilisering. Personellt består grundorganisationen därmed av den



kontinuerligt tjänstgörande personalen och värnpliktiga under grund- och repetitionsutbildning samt kan förstärkas med tidvis tjänstgörande personal.

Chefer för Försvarsmaktens organisationsenheter har handlingsfrihet med hur egen organisationsenhet organiseras i grundberedskap utom vad avser de stående krigsförbanden samt, i beaktande av beredskapskrav, hur personal, infrastruktur och materiel därmed nyttjas.

Förslag till nya organisationsenheter

Försvarsmakten föreslår att tre nya organisationsenheter upprättas år 2022 – Norrlands dragonregemente (K 4) i Arvidsjaur, Älvsborgs amfibieregemente (Amf 4) i Göteborg och Upplands flygflottilj (F16) i Uppsala. I huvudsak rör det sig om omorganisering av befintliga organisationsenheter alternativt återetablering av tidigare regementen som tar över befintlig verksamhet från annan organisationsenhet samtidigt som verksamheten utökas med anledning av att nya krigsförband tillförs.

I Arvidsjaur finns sedan tidigare Arméns jägarbataljon (AJB) som detachement till Norrbottens regemente (I 19) i Boden. I Göteborg finns sedan tidigare dels 17.bevakningsbåtkompaniet och delar av 13.säkerhetsbataljonen som detachement till Amfibieregementet (Amf 1) i Berga samt dels Försvarsmedicincentrum (FömedC). Försvarsmedicincentrum som egen organisationsenhet berörs inte av upprättandet av Amf 4. En återetablering av Amf 4 bör ske inom ramen för befintlig garnison på Kåringberget.

En nödvändig förutsättning för etablering av ett amfibieregemente på västkusten är tillgång till fler och större övningsområden i skärgårdsmiljö. Det bör i sammanhanget uppmärksammas att en förutsättning för etablering av ett amfibieregemente på västkusten är att regeringen meddelar ett slutligt tillståndsbeslut för Göteborgs skärgårdsskjutfält. Därutöver behöver exproprieringen av Känsö genomföras skyndsamt så att långsiktig rådighet över befintligt skjutfält erhålls.

I enlighet med vad som redovisades i budgetunderlaget för 2020 förbereder Försvarsmakten för att inrätta organisationsenheter i form av Södra militärregionstaben, Västra militärregionstaben, Mellersta militärregionstaben samt Norra militärregionstaben. Regeringen har i budgetpropositionen för 2020 lämnat förslag om att riksdagen beslutar om dessa organisationsförändringar. Regeringen pekar i sammanhanget på att den regionala indelningen kan behöva justeras med anledning av den pågående utredningen Ansvar, ledning och samordning inom civilt försvar.²⁴ Utöver inrättande av de regionala staberna (MR-staber) har chefen för Gotlands regemente (P 18) motsvarande ansvar inom Gotlands län.

²⁴ Dir. 2018:79



Försvarsmaktens förslag innebär att tillkommande lokalförsvarsskyttebataljoner initialt utbildas vid befintliga organisationsenheter. Försvarsmakten har dock i sitt förslag inkluderat ekonomi för upprättande av en mindre organisationsenhet i början av perioden 2026–2030. Utbildning av artilleriförband sker inom Boden och Skövde garnisoner. För den tillkommande artilleriutbildningen i Skövde garnison nyttjas bl.a. Villingsbergs skjutfält.

Försvarsmakten föreslår återhållsamhet med att upprätta nya organisationsenheter eftersom ny infrastruktur är förknippade med långa ledtider, stora investeringskostnader och betydande osäkerheter gällande miljötillståndsprövning och då befintlig produktionskapacitet inledningsvis är tillräcklig.

Personalförsörjningen av yrkesofficerare kommer även att vara en begränsande resurs under hela 2020-talet. Försvarsmakten bedömer därmed att det är mer rationellt och leveranssäkert att i första hand utöka utbildningsvolymerna på befintliga verksamhetsorter.

Förstärkning av befintliga organisationsenheter

Flera av Försvarsmaktens befintliga organisationsenheter får ansvar för ytterligare krigsförband vilket medför ett ökat behov av utbildnings- och produktionsresurser. Försvarsmakten behöver vidare öka kapaciteten vid funktions- och stridsskolor.

Många av Försvarsmaktens organisationsenheter har från 1 januari 2019 fått ett ökat ansvar inom logistik och stödverksamhet. Vid samma tidpunkt har förråd, service och verkstäder överförts från FMV till Försvarsmakten samt logistikenheter, inklusive servicecenter (SeC) och servicepunkter (SeP) överförts från FMLOG till övriga organisationsenheter. Denna förändring ligger till grund för den fortsatta utvecklingen av organisationsenheterna och ingår i depåerna vilka, efter mobilisering, har som krigsuppgift att stödja krigsförbanden. Personalen vid dessa krigsplaceras och är kombattanter efter mobilisering.

Försvarsmakten kommer att fortsatt förstärka logistik- och stödverksamheten vid organisationsenheterna för att stödja en utökad utbildnings- och övningsverksamhet samt för att förstärka förmågan till mobilisering och krigsorganisationens uthållighet. För administrativa eller specifika stöduppgifter kommer civilanställda användas i högre grad än idag, istället för yrkesofficerare.

4.15. Personalförsörjning

Försvarsmakten gör i allt väsentligt samma bedömning av personalförsörjningens förändringsbehov som Försvarsberedningen. Personalförsörjningen bör förändras och förbättras då totalförsvarspliktens funktionalitet är avgörande för tillväxt till en större organisation. Den personella tillväxt som ska åstadkommas för en utökad krigsorganisation kommer i allt väsentligt att bestå av totalförsvarspliktig personal.



Samtidigt bör påtalas att Försvarsmaktens behov av anställd personal, och personal med avtal, inte minskar och därför även fortsättningsvis kommer vara den dimensionerande utmaningen för personalförsörjningen. Försvarsmakten måste därmed även fortsatt fokusera på att vara en, i alla avseenden, attraktiv arbetsgivare och arbetsplats. Däri ingår att fortsatt utveckla myndighetens förmåga att attrahera en större del befolkningen genom att vara en, i alla avseenden, inkluderande organisation där jämställdhet och jämlikhet är en självklarhet.

Grundutbildning

Försvarsmaktens grundutbildningsvolymerna föreslås öka successivt enligt Tabell 11. De ökade volymerna säkerställer krigsorganisationens behov av krigsplacerade totalförsvarspliktiga och skapar bättre förutsättningar för rekrytering av yrkesofficerare, reservofficerare, anställda GSS och hemvärnssoldater. Volymen innebär ett riktat överintag i förhållande till krigsförbandens behov av totalförsvarspliktig personal. Överintaget består till del av befälsuttagna med kravprofil mot yrkes- och reservofficer. Överintaget riktas mot mobiliserings- och förbandsreserver för att säkerställa att genomförande av grundutbildning sker mot en fastställd krigsbefattning.

Tabell 11: Inryckande till grundutbildning

2021	2022	2023	2024	2025
5 000	6 000	6 500	7 000	8 000

När avgångar under utbildningen (bedöms uppgå till 10 procent) och Försvarsmaktens behov av yrkesofficerare, reservofficerare, GSS/K och GSS/T avräknas innebär det att krigsorganisationen tillförs krigsplacerade totalförsvarspliktiga enligt Tabell 12.

Tabell 12: Krigsplacerade totalförsvarspliktiga

2021	2022	2023	2024	2025
2 750	3 150	3 600	4 000	4 900

Den samlade tillgången till GSS/K, GSS/T och totalförsvarspliktiga bedöms därmed säkerställa ett tillräckligt rekryteringsunderlag mot behovet av hemvärnssoldater. Kapaciteten hos TRM, att mönstra den volym som krävs för dessa volymer inryckande, är en förutsättning för Försvarsmaktens inriktning.

Totalförsvarsplikten och avtalspersonal

Totalförsvarspliktiga ska så långt som möjligt tas ut, mönstras och inkallas till grundutbildning utifrån intresse och motivation. Med nationellt försvar som dimensionerande uppdrag måste också en viss del tas ut från den del av landet där det krigsförband som individen utbildas mot mobiliserar.

Totalförsvarspliktig personal kommer att koncentreras till mobiliseringsförbanden vilka förbandsomsätts genom grund- och repetitionsutbildning. Syftet med detta



är att skapa samövade krigsförband. Den totalförsvarspliktiga personal som ersätts i förbandsenheten överförs till mobiliserings-, förbands- eller personalreserverna. Mot denna kategori riktas rekrytering av hemvärnssoldater. De totalförsvarspliktiga som inte tecknar ett hemvärnsavtal kommer alltså i normala fall inte engageras ytterligare och därmed skrivs ur totalförsvarsplikten 10 år efter senaste tjänstgöringstillfället.

Dagens kortare direktutbildning av hemvärnssoldater till hemvärnsförbanden avbryts och ersätts av den rekrytering av totalförsvarspliktiga från övriga krigsförband som beskrivs ovan. Försvarsmakten kommer fortsatt att uppmuntra totalförsvarspliktiga att teckna ett s.k. extra hemvärnsavtal innebärande att individen engagerar sig frivilligt i hemvärdet men med bibehållen krigsplacering i det krigsförband denne har grundutbildats till.

Behovet av personal till hemvärnsförbanden och avtalspersonal från de frivilliga försvarsorganisationerna är detsamma som idag. Därutöver finns ett ytterligare behov av personal från de frivilliga försvarsorganisationerna till andra krigsförband. Det finns en risk att tillgången till hemvärnssoldater minskar något under försvarsbeslutsperioden 2021–2025 innan de större grundutbildningsvolymerna genererar fler som kan teckna hemvärnsavtal. Däremot bedöms tillgången till övrig frivilligpersonal öka successivt genom ett antal åtgärder som berör såväl Försvarsmakten som de frivilliga försvarsorganisationerna.

Försvarsmakten kommer att utbilda värnpliktigt befäl mot högre befattningsnivåer än idag. Dessa kommer att tas ut mot samma kravprofil som yrkes- och reservofficerare och genomföra en längre grundutbildning än dagens 11 månaders befälsutbildning. Förändringen genomförs för att bemanna viss del av dagens officers- och specialistofficersbefattningar i mobiliseringsförband, för att bidra till rekrytering av yrkes- och reservofficerare samt för att erhålla en instruktörsförstärkning under grundutbildningen.

Med större utbildningsvolym och förbandsutbildning ökar möjligheterna att nyttja värnpliktiga för beredskap, bevakning och eskort. Så långt som möjligt bör dock detta inte ske på bekostnad av utbildningsresultat och inte heller medföra en breddad insyn i sekretessbelagd information kopplat till t.ex. skyddsobjekt.

Anställd personal

Behovet av anställd personal, såväl kontinuerligt som tidvis tjänstgörande, finns i de stående krigsförbanden samt, avseende yrkes- och reservofficerare samt vissa civila specialister, även i mobiliseringsförbanden. Den anställda personalen är avgörande för Försvarsmaktens tillgänglighet och förmåga i förhållande till en motståndare som agerar såväl i grundberedskap som innan krigsorganisationen har mobiliserats. Den anställda personalens professionalitet är dessutom avgörande för hela krigsorganisationens strid mot en kvalificerad motståndare. Det finns behov av ytterligare yrkesofficerare och civilanställda, dels för att



möjliggöra Försvarmaktens tillväxt, dels för att kunna lösa Försvarmaktens samtliga uppgifter i alla beredskapsnivåer.²⁵

Sammantaget innebär detta att, förutom totalförsvarspliktiga, även Försvarmaktens behov av reservofficerare och civilanställda ökar. Ett ökat behov av reservofficerare uppstår främst genom att bemanna viss del av dagens officers- och specialistofficersbefattningar i mobiliseringsförband. Ett ökat behov uppstår också genom förstärkningar av högre staber. Det ökade behovet tillgodoses främst genom ökade reservofficersutbildningsvolymen men även genom nyttjandet av förtidsavgångna yrkesofficerare. Reservofficerare som inte längre kan krigsplaceras i krigsförbanden behåller sin anställning och placeras i depåorganisationen bl.a. som en resurs för fortsatt produktion vid höjd beredskap.

Försvarmakten ställer sig bakom Förvarsberedningens beskrivning av att reservofficerares tjänstgöringsskyldighet vid repetitionsutbildning bör regleras i officersförordningen (2007:1268). Förhållandet var tidigare reglerat i reservofficersförordningen (1990:202). Försvarmakten ser också ett behov av att det i förordningen regleras att denna personalkategori kan ianspråktagas för tjänstgöring med kort varsel vid ett krisscenario utan att regeringen har beslutat om beredskapstjänstgöring eller höjd beredskap. Försvarmakten ser således ett behov av en översyn av officersförordningens bestämmelser avseende ianspråktagande av reservofficer.

När det gäller civilanställda ökar behovet i högre staber mot bakgrund av avsikten att nyttja av militär kompetens för andra uppgifter. Fler civilanställda är vidare en förutsättning för den ökade produktion som tillväxten medför.

Behovet av GSS/K motsvarar dagens behov då dessa koncentreras till enbart de stående krigsförbanden samtidigt som behovet av GSS/T minskar genom att enbart behovsättas i de stående krigsförbanden som komplement till GSS/K.

Försvarmakten delar Förvarsberedningens förslag om att lagen (2012:332) om vissa försvarmaktsanställningar bör kompletteras med tidvis tjänstgörande GSS med tjänstgöringsskyldighet vid beredskapstjänstgöring. Samtidigt är det viktigt att påtala att det genom denna lag, eller på annat sätt, också bör förtydligas att denna personalkategori även kan ianspråktagas för tjänstgöring i Försvarmakten med kort varsel vid ett krisscenario utan att regeringen har beslutat om beredskapstjänstgöring eller höjd beredskap.

Ytterligare en aspekt på försörjning med anställd personal är riksdagens beslut om en successiv reformering av pensionssystemet och kringliggande trygghetssystem. Eventuella effekter av detta har inte omhändertagits i underlaget.

²⁵ Förordning (2007:1266) med instruktion för Försvarmakten.



Yrkesofficerare

Tillgången till yrkesofficerare är avgörande för Försvarsmaktens beredskap, produktion och utveckling samt möjligheten att tillväxa. Ur dessa perspektiv ökar officersbehovet men samtidigt måste erfarenhetsvärden från den återinförda totalförsvarsplikten och ökade grundutbildningsvolymerna erhållas innan Försvarsmakten med säkerhet ytterligare kan öka utbildningsvolymerna.

Det är bl.a. denna osäkerhet, i en yrkesofficersförsörjning helt baserad på totalförsvarsplikt, som har föranlett införandet av den särskilda officersutbildningen (SOFU) för personer med en akademisk examen om 180 högskolepoäng. En alternativ möjlighet, eller ett komplement, är en förberedande officersutbildning, ofta benämnd aspirantutbildning, vilken direkt följs av officersprogrammet. Liksom för SOFU skulle en sådan frivillig förberedande officersutbildning endast omfatta en mindre del av det totala grundrekryteringsbehovet.

Förutom grundrekrytering av yrkesofficerare är möjligheten att behålla dessa viktig, bl.a. kopplat till stora pensionsavgångar under 2020-talet. Detta möts genom ett erbjudande om kompensation för den uteblivna tjänstepension som en fortsatt anställning skulle innebära.

Eftersom yrkesofficersförsörjningen nästan helt baseras på grundrekrytering, och därefter fortsatt utveckling mot olika delar av och nivåer i organisationen, måste det finnas en metod för planering av denna personalkategori. Särskilt är detta nödvändigt för de organisationsenheter som inte har egen grundrekrytering t.ex. högre staber, skolor och centra. I princip finns samma behov mot de myndigheter där Försvarsmakten har ett ansvar för försörjningen av yrkesofficerare.

Krigsorganisationens personalbehov

Sammantaget bedömer Försvarsmakten att personalbehovet för krigsorganisationen 2025 är ca 70 000 och 2030 ca 80 000. Därutöver kommer mobiliserings- och personalreserver 2030 att bestå av ytterligare ca 20 000 utbildade totalförsvarspliktiga.

Då Försvarsmakten saknar kvalitetssäkrade erfarenhetsvärden för den kombination av totalförsvarsplikt, större grundutbildningsvolymerna och ett trebefälssystem som nu etableras, finns osäkerhet i om organisationen kommer att vara fullt uppfylld med anställd militär personal 2030. Försvarsmakten bedömer dock att så inte kommer vara fallet 2025 vilket i så fall skulle innebära att en viss del av organisationens behov av militär anställd personal kommer att bemannas med totalförsvarspliktig personal.

Jämställdhet

Försvarsmakten verkar för att uppnå jämställdhetspolitiska målsättningar. En betydligt jämnare fördelning av kvinnor och män är förmågeskapande och skulle öka förutsättningarna för en fungerande personalförsörjning väsentligt.



Vad gäller anställd militär personal och avtalspersonal har Försvarmakten långt kvar till en sådan måluppfyllnad. Den könsneutrala totalförsvarsplikten ökar möjligheten men endast indirekt. Den avgörande faktorn är om kvinnor generellt uppnår samma intresse för ett militärt engagemang i Försvarmakten vilket i så fall skulle visa sig genom mönstringsunderlaget. Försvarmakten har ett tydligt ansvar för att påverka detta intresse men myndighetens uppfattning är att ansvaret även bör åligga andra samhällsaktörer t.ex. grund- och gymnasieskolan genom att samhällskunskapsämnet tillförs totalförsvarskunskap.

Därutöver är relevanta kravprofiler, som inte i onödan utestänger kvinnor p.g.a. generellt lägre fysisk prestationsförmåga, viktiga för en jämnare könsfördelning.

4.16. Materieförsörjning

Materieförsörjningen är en av flera förutsättningar i produktionen för att utveckla och vidmakthålla operativ förmåga. Investeringarna är inte ett mål i sig utan syftar till att producera efterfrågad försvarsförmåga. Materieförsörjningen styrs därför av utformningen och användningen av krigsorganisationen samt den verksamhet som bedrivs för att utbilda och öva personal.

De operativa behoven, uttryckt i tillgång till antal krigsförband och förmågor, ges av politiskt fastställda uppgifter och organisation. De operativa behoven förändras i den takt som en presumtiv motståndares förmåga förändras, vilket i förlängningen även påverkar kraven på materielen. Ny teknologi som t.ex. artificiell intelligens (AI), automatisk behandling av stora datamängder (Big Data), 5G, energilagring, nya material, fjärrstyrda och autonoma enheter m.m. kommer att ändra förutsättningarna för framtida operativ effekt, såväl i kris som i krig.

Mycket av materieförsörjningens fokus ligger idag på att hantera brister i befintlig krigsorganisation (avsnitt 3.2). Försvarmakten bedömer att statusen successivt kommer att förbättras till följd av de förslag som tidigare har beskrivits i detta underlag. Arbetet ska utföras på ett sätt som minimerar osäkerheter i planeringen.

Materiell förnyelse och omsättning

Försvarmakten noterar utmaningen som följer av en allt kortare livscykel för materielsystem med avancerat teknologiskt innehåll. Omsättningstakten drivs av såväl den tekniska livslängden som fåtalighetsproblematiken. Utöver detta kan förändrade operativa behov påverka behovet av förnyelse och omsättning och vissa materielsystem påverkas av de försvarsindustriella förutsättningarna. Inom de teknologiområden där omsättningstakten ökar på grund av teknikutvecklingen är ofta även behovet av försörjningstrygghet och tillgänglighet som störst vilket bestäms av de försvarsindustriella förutsättningarna.

Samtidigt som omsättningstakten har blivit högre för vissa materielsystem så föreligger parallellt ett stort behov av materiell förnyelse och omsättning inom



vissa stridskrafter där omsättning borde ha genomförts tidigare. I dessa fall behöver Försvarsmakten fortsatt använda materiel som ger en lägre operativ förmåga under 2020- och 2030-talet, då erforderliga resurser inte kunnat avsättas för att omsätta denna materiel i krigsförbanden. De ekonomiska tillskott som ska omsättas i materiell förnyelse innebär behov av tidiga beslut (se även avsnitt 10.3).

Materielförsörjningsprinciperna

Sedan försvarsbeslutet 2009 har följande materielförsörjningsprinciper gällt:

- Vidmakthållande och uppgradering av befintlig materiel bör, om det är ekonomiskt försvarbart och operativa krav kan uppnås, väljas före nyanskaffning.
- Nyanskaffning bör, när sådan är nödvändig, i första hand ske av på marknaden befintlig, färdigutvecklad och beprövad materiel.
- Utveckling bör genomföras först när behoven inte kan tillgodoses enligt ovan.

Försvarsmaktens uppfattning är att materielförsörjningsprinciperna alltså är relevanta men anser samtidigt att kostnadseffektivitet, ur ett livscykelperspektiv, samt försörjningstrygghet bör få ökat fokus givet den omvärldsutveckling som föreligger.

Försvarsmaktens syn är att myndigheten i så stor utsträckning som möjligt ska utnyttja redan gjorda investeringar när anpassning (harmonisering) av krigsförbanden och dess förmågor genomförs. Några sådana goda exempel är anskaffning av robotsystem till stridsflygsystem och korvetter.

En strategi för materielförsörjning

Den nuvarande materielförsörjningsstrategin bör enligt Försvarsmakten anpassas och moderniseras med hänsyn till omvärldsutveckling och tillgång till industriell förmåga. Utgångspunkten är att strategin över tiden kostnadseffektivt ska säkerställa operativa behov i form av materiel och tjänster i fred, kris och krig. Den ska även baseras på fastställda materielförsörjningsprinciper. Hänsyn till ökat fokus avseende nationellt försvar och väpnat angrepp, försörjningstrygghet, väsentligt nationellt säkerhetsintresse m.m. är enligt Försvarsmakten viktiga ingångsvärden för en ny materielförsörjningsstrategi.

Försvarsmakten bedömer att en förstärkning av krigsorganisationen kan komma att innebära att beställningar till den i Sverige verksamma försvarsindustrin ökar vilket understryker behovet av en strategisk inriktning för att klargöra statens och industrins roller och ansvar.



Väsentligt nationellt säkerhetsintresse (VSI)

Värnkraft tar upp de områden till väsentligt nationellt säkerhetsintresse som har reglerats i försvarsbeslut eller omnämnts i budgetproposition under innevarande försvarsbeslutsperiod. De områden som nämns är; stridsflygförmågan, undervattensförmågan, sensorer, telekrig och krypto.

Försvarsmakten föreslår att väsentligt nationellt säkerhetsintresse bör definieras ytterligare till sitt innehåll och till sin omfattning. För att kunna utveckla och vidmakthålla den operativa förmågan krävs en strategi för etablering av väsentligt nationellt säkerhetsintresse som bör innehålla mål, aktiviteter och utpekade aktörer för såväl staten som industrin. Tidsperspektivet för denna strategi bör vara längre än investeringsplaneringsperioden.

Försvarsmaterielexport och exportstödjande verksamhet

En minskad mängd beställningar från Försvarsmakten, parallellt med ökade utvecklingskostnader, har inneburit ett allt större exportberoende hos den i Sverige verksamma industrin för att bibehålla en konkurrenskraftig teknologinivå och ge kostnadsdelning.

Försvarsmaktens planering ska inte innehålla antagande om intäkter eller kostnadsdelning från export. Det faktum att industrin i sina kalkyler och offerter kommer att beräkna och fördela exempelvis utvecklingskostnader på olika kunder, och därmed ta en viss kommersiell risk, är dock inte samma sak. Försvarsmakten vill betona att det bör ske grundliga analyser av möjligheter och risker i samband med internationella samarbeten och export som omfattas av bl.a. omfattande krav på teknologiöverföring.

Vidare kommer tillgång av personal och kompetens vid krigsförbanden att vara begränsad, i synnerhet under perioden 2021–2025. Försvarsmakten delar uppfattningen i Värnkraft om att myndigheten ska prioritera tillväxt före t.ex. exportstödjande verksamhet.

4.17. Infrastrukturförsörjning

Investeringar i infrastruktur, i likhet med materiel, är något som krävs för att åstadkomma krigsorganisationen och operativ effekt. Infrastrukturförsörjningen styrs, i likhet med materielförsörjningen, av hur Försvarsmaktens krigsorganisation utformas, används och produceras.

Behov av ny infrastruktur

Den föreslagna utökningen av Försvarsmaktens krigsorganisation och grundorganisation förstärker behovet av investeringar i infrastruktur. Precis som beskrivits i avsnitt 4.14 omfattar Försvarsmaktens förslag inte nyetableringar på nya orter fram till 2026. Föreliggande plan möjliggör dock att en etablering på ny ort kan ske i perioden 2026–2030. Slutligt förslag på geografisk placering behöver beredas vidare. Däremot sker en utökning av verksamheten på många



orter med redan befintlig verksamhet, bl.a. genom att nya organisationsenheter skapas, vilket påverkar behovet av infrastrukturförsörjning.

Etablering av ny eller utökad militär verksamhet tar lång tid bl.a. på grund av utdragna upphandlings-, lov- och tillståndprocesser. Erfarenheterna från arbetet med att etablera Gotlands regemente vittnar om detta.

Ärenden enligt plan- och bygglagen

Militär verksamhet har en påverkan på omgivningen och påverkas av omgivningen. Detta innebär oftast direkta begränsningar i Försvarsmaktens möjligheter att tillväxa inom ett skjutfält eller en flygflottilj. T.ex. påverkas Försvarsmaktens verksamhet av höga objekt (risk för begränsningar i flygverksamhet, påverkan på tekniska system och andra anläggningar), störningskänslig bebyggelse (som kan hamna inom riskområden eller bullerområden och riskera att begränsa verksamheten direkt eller på sikt) och infrastukturförändringar (t.ex. förändringar i bärighet på broar eller fri höjd i tunnlar som begränsar framkomlighet).

Det är därför angeläget att skyddet i 3 kap 9-10 §§ miljöbalken (riksintressen och områden av betydelse för totalförsvaret) kvarstår för att möjliggöra skyddet av de nationellt höga värden som finns inom totalförsvarets militära delar. Försvarsmakten anser att det bör övervägas om skyddet för totalförsvarets intressen bör stärkas ytterligare i plan- och bygglagen (2010:900), PBL.

Försvarsmakten säkerställer, utöver de egna behoven, även FMV:s, FOI:s och FRA:s behov relaterat till samhällsplanering främst genom bevakning av riksintressen enligt 3 kap 9§ miljöbalken. När Försvarsmaktens verksamhet utökas eller förändras på en plats, medför det också att myndighetens synpunkter på den omgivande samhällsplaneringen kan förändras. I exemplet etablering av Gotlands regemente eftersträvar Försvarsmakten att föra dialog med Region Gotland om hur myndighetens verksamhet och exploateringsintressen från samhället ska kunna samexistera över tid i närheten av Tofta skjutfält.

Vid bedömningen av produktionsförutsättningar är en stor osäkerhetsfaktor hur plan- och bygglovsprocessen hanteras i de olika kommunerna. För att Försvarsmakten, genom FortV försorg, ska kunna genomföra större nybyggnationer och etableringar framöver bedöms att detaljplaner i allt högre grad kommer att påverka genomförandet tidsmässigt. En detaljplaneprocess tar i genomsnitt fyra till fem år att genomföra. Tiden är avhängig kommunernas prioriteringar och resurser samt om detaljplanen överklagas. Bygglovsansökningar ska behandlas av kommunen inom tio veckor men Försvarsmaktens erfarenhet är att byggloven ofta överklagas vilket leder till långdragna processer.

För att förkorta genomförandetiden för ett större nybyggnadsprojekt, t.ex. ett nytt garnisonsområde, skulle det kunna övervägas om ett undantag från krav på detaljplan skulle införas vad avser militär verksamhet. Ett annat exempel kan vara



att begränsa kretsen av sakägare vid ansökan om bygglov för militär verksamhet för att korta prövningsprocessen.

Sammantaget menar Försvarsmakten att det finns anledning att se över vissa bestämmelser i plan- och bygglagen för att skapa bättre förutsättningar för en rationell produktion och tillväxt med bibehållen rättssäkerhet.

Tillstånd enligt miljöbalken

Militär verksamhet vid övnings- och skjutfält samt flygplatser kräver tillstånd enligt miljöbalken. Tillståndsbesluten utgör en produktionsförutsättning för möjligheten att genomföra utbildnings- och övningsverksamheten. Tillväxt medför att krigsförbanden behöver ianspråkta övnings- och skjutfälten i större utsträckning än idag vilket innebär att många av Försvarsmaktens tillstånd att bedriva verksamhet vid övnings- och skjutfält måste omprövas. Tillståndsprövning eller omprövning enligt miljöbalken är tidskrävande och kräver ett omfattande ansökningsunderlag och miljökonsekvensbeskrivning.

Den utdragna tillståndsprocessen, som normalt tar flera år, riskerar att medföra att Försvarsmakten inte kan öka kapacitetsutnyttjandet tillräckligt snabbt och i den utsträckning som krävs. Försvarsmakten anser därför att det behövs en översyn av miljölagstiftningen där det utreds hur prövningsprocessen i myndighetens ärenden kan förkortas och effektiviseras. T.ex. skulle man kunna se över vilken verksamhet som ska vara tillståndspliktig respektive anmälningspliktig. Ett annat exempel är att Försvarsmaktens tillståndsansökningar skulle kunna ges förtur i respektive prövningsinstans, alternativt att prövningen sker direkt hos regeringen.

PFAS

Försvarsmakten vill även påtala att utredningskostnader, avhjälpandekostnader och skadeståndsanspråk till följd av PFAS-föreningar utgör en stor kostnad för myndigheten. Mot bakgrund av det strikta ansvaret för miljöskador, samt att många olika verksamhetsutövare som är svåra att identifiera har bidragit till spridningen av PFAS, bör det övervägas om staten ska ta ett utvidgat ansvar för dessa föreningar. Att olika statliga aktörer kräver varandra på ansvar medför onödiga transaktionskostnader vilket inte bedöms vara samhällsekonomiskt effektivt.

I detta sammanhang bör övervägas om 5 a § förordning (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten bör ändras. Försvarsmakten ska enligt instruktionen avhjälpa föreningsskador, enligt vissa fastställda riktlinjer, utöver vad som följer av miljöbalken och i den utsträckning myndighetens resurser medger det. Försvarsmakten är den enda statliga verksamhetsutövaren som har ett så långtgående ansvar för att avhjälpa föreningsskador. Med hänsyn till vad som anges ovan om kostnader och osäkerhet, vad gäller att identifiera spridningskällor, bör det övervägas om nämnda bestämmelse i instruktionen för myndigheten bör ändras.



4.18. Forskning och utveckling

Försvarsmaktens forskning och utveckling bedrivs i ett antal delverksamheter. Den största delen av verksamheten bedrivs inom forskning och teknikutveckling (FoT). Denna delverksamhet är i sin tur indelad i ett antal FoT-områden och program. FoT-områdena är sammanhållna kompetensområden som fokuserar på teknikområden, relaterade kompetenser eller samlade behov inom en arena. Programmen har särskilda syften, t.ex. ökad samverkan med civil forskning. Inom programmet för forsknings- och teknologitransfer överförs forsknings- och teknikutvecklingsresultat till förmågeuppbyggnaden. Koncernövergripande FoU är ett samlingsbegrepp för flera verksamheter. Studie- och konceptutvecklingsverksamheten är stöd till Försvarsmaktens interna verksamhet för att nyttiggöra uppbyggd kunskap och omsätta denna till förmåga.

Försvarsmakten anser att forskning och utveckling är viktig för att kunna bygga långsiktig operativ förmåga i totalförsvaret och för att kunna möta såväl kända och identifierade hot som okända händelseutvecklingar, samt att förmågan att omsätta resultat från genomförd forskning och utveckling till operativ förmåga därför behöver säkerställas. Som en följd av detta avser Försvarsmakten att genomföra ytterligare satsningar på nationell forskning och utveckling.

Framtida operationsmiljö

Försvarsmaktens bedömning är att den framtida operations- och stridsmiljön kommer att skilja sig från dagens. Särskilt kommer den tekniska utveckling att få stort genomslag på såväl materiel som taktik.

Inom vissa områden har Sverige unika förutsättningar och behov, antingen baserat på geostrategiska förhållanden, behov av försörjningstrygghet eller som följd av informationssäkerhetsaspekten. Dessa förutsättningar kan innebära att materiel inte är möjlig att upphandla på en marknad utan att utveckling sker. För att utveckla den operativa förmågan krävs kunskap om egna och andras förhållanden för att säkerställa handlingsfrihet och ett självständigt nationellt beslutsfattande, kunskap som endast är tillgänglig genom egen forskning och utveckling. På försvarsområdet är forskning och utveckling inom många delområden omgärdad av starka krav på integritet och sekretess. En följd av detta är att utbytet av sekretessbelagd information och annat känsligt samarbete med internationella partners endast kan ske mellan statliga aktörer. Inom dessa områden är det dessutom svårt att få ta del av resultat från internationell forskning och teknikutveckling utan att egen kunskap kan erbjudas i utbyte. Verksamheter som tillhör sådana områden betraktas i många fall som integritetskritiska verksamheter. Integritetskritiska verksamheter är ofta gränssättande i de områden som utpekats som nationella väsentliga säkerhetsintressen och för försörjningssäkerheten.



Ökning av Försvarsmaktens forskning och utveckling

Försvarsmakten delar Försvarsberedningens bedömning och föreslår utökad verksamhet inom forskning och utveckling. Utökningen bör i första hand ske i enlighet med de redovisningar som myndigheten lämnat till regeringen.²⁶

Försvarsmaktens förslag innebär en successiv ökning av verksamheten i en trappa upp till totalt 1077 miljoner per år från 2025. I denna summa ingår en ökning av anslag 1:4 *Forskning och teknikutveckling* med 345 miljoner kronor per år och en ökning av anslag 1:9 *Totalförsvarets forskningsinstitut* med 15 miljoner kronor relativt 2020 års nivåer. Försvarsmaktens förslag innebär dels förstärkning av verksamheten inom befintliga och nya områden, dels genom att öka nyttiggörande till operativ förmåga genom ökad teknikutveckling och experimentverksamhet.

Under första delen av försvarsbeslutsperioden 2021–2025 genomförs förstärkning av befintliga områden där verksamheten under flera år bedrivits på underkritisk nivå. Exempel på sådana områden är sensorer och signaturanpassning, vapen och skyddsteknik, telekrig och undervattensteknik. I samma period genomförs också förstärkning av verksamhet inom nyligen tillförda områden som cyberoperationer, artificiell intelligens och autonoma system samt inom ytterligare nya områden. Under den senare delen av försvarsbeslutsperioden förstärks, utöver det som nämnts ovan, verksamhet inom de högre tekniska mognadsnivåerna. Exempel på sådan verksamhet är teknikutveckling, teknikdemonstratorer samt materielutveckling. Försvarsmakten utvecklar under perioden också den utvecklingsorganisation som nyttiggör utvecklad kunskap och omsätter denna till operativ förmåga.

Civil forskning och utveckling

Utvecklingen har inneburit att det inom civil forskning, i ökande grad, utvecklas kunskap och teknologier som kan omsättas till militär operativ förmåga. Aktuella exempel på detta är autonomi, cybersäkerhet och artificiell intelligens. Det ska noteras att den civila utvecklingen inte syftar till att skapa militär förmåga eller skapa försvar mot andra aktörers operativa förmåga. Det krävs i de flesta fall omfattande forskning och utveckling med försvarsperspektiv för att omsätta och vidareutveckla civil kunskap till militär förmåga. Denna utveckling har gjort att forskning och utveckling för det militära försvarets behov i ökande grad också har att följa och utveckla områden som inte är traditionellt militära.

Försvarsmakten anser att militär och civil forskning ska ses som kompletterande verksamheter och att en helhetssyn på forskning därför krävs. Försvarsmakten vill understryka att detta också innebär att utvecklad militär kunskap i ökande grad också bör kunna bidra till relevanta frågeställningar och resultat för det civila

²⁶ Försvarsmaktens prioritering och inriktning av framtida forskning och utveckling, dnr FM2018-16487:5.



samhällets utveckling och säkerhet vilket bör återspeglas i det övriga samhällets forskningsinriktning.

Internationella aspekter på forskning och utveckling

Försvarsmakten menar att nationell kunskap och förmåga är viktig för att inrikta verksamhet och prioritera behov. Försvarsmakten vill också betona värdet av nationell kunskap på avancerad nivå i det internationella forskningsutbytet och i materielförsörjningen. Stora delar av nuvarande och planerad forskning och utveckling bedrivs i internationella samarbeten, men med syftet att anpassa kunskapen till nationella behov.

Materielutveckling

Försvarsmakten delar Försvarsberedningens bedömning avseende behovet av att hantera såväl kända och identifierade hot som okända händelseutvecklingar där teknikutveckling är viktig för Försvarsmaktens utveckling. Därför blir också materielutveckling en viktig del för anpassningsförmågan och för att långsiktigt bygga operativ förmåga i totalförsvaret.

Områden som bedöms vara lämpliga för materielutveckling och demonstratorer är sensorområdet, vapen (särskilt pansarvärn och sjömål), telekrigsutrustning, signaturanpassning, stridsfordon för framkomlighet i svensk terräng, stridsfartyg och undervattensfarkoster anpassade för svenska förhållanden samt flygfarkoster. Områdena korresponderar mot flera av de områden där det bedrivs forskning och utveckling och mot områden som utpekats som nationella väsentliga säkerhetsintressen.

Vidare krävs det för att kunna erhålla medel ur European Defence Fund (EDF) att länder som deltar medfinansierar utvecklingen. Vilken andel medfinansiering som krävs beror på vilken fas det handlar om. Förmågan att omsätta resultat från genomförd forskning och utveckling till operativ förmåga, genom utveckling av materiel samt möjligheter till att nyttja EDF, behöver säkerställas. Försvarsmakten har för detta föreslagit medel för materielutveckling, inklusive begränsad medfinansiering till EDF, i en trappa upp till 200 miljoner per år 2025 och framåt. Det bör samtidigt betonas att det finns en osäkerhet i detta område och att Försvarsmakten kan komma att behöva justera sin ansats.

Rymd

Försvarsberedningen beskriver bl.a. att Försvarsmaktens tillgång på rymdbaserade tjänster samt rymdlägesbild är avgörande för att reducera risken att egna försvarsåtgärder upptäcks och bekämpas. Inom rymdområdet har Försvarsmakten identifierat att långsiktig kompetens och förmåga krävs inom ett antal verksamhetsområden. Områden med särskilt fokus är, spaning och övervakning från rymden, positionering, navigering och tidssynkronisering, satellitkommunikation samt rymdlägesbild. Försvarsmaktens nuvarande engagemang i rymddomänen sker främst inom forskning, men kommer framöver troligtvis att behöva utvecklas likt andra nationers engagemang i domänen.



4.19. Internationellt försvarssamarbete

Försvarsmaktens internationella samarbete syftar till att stödja myndighetens uppgifter och åtaganden, inklusive att skydda Sveriges handlingsfrihet.

Militära samarbeten skiljer sig åt bl.a. avseende innehåll, deltagande och varaktighet. Exempel på olika innehåll är samarbete kring förmågeutveckling, internationella operationer, fredstida operativa samarbeten och operativa samarbeten som inkluderar gemensam försvarsplanering och samarbete i händelse av väpnad konflikt.

Det huvudsakliga syftet med samarbete inom förmågeutveckling är att utveckla militär förmåga som inte hade kunnat utvecklas på egen hand, samt skapa förutsättningar för operativa samarbetet genom att utveckla interoperabilitet. Därtill kan dessa samarbeten bidra till kostnadsbesparingar och ökad effektivitet.

Operativa samarbeten som inkluderar samarbete i händelse av väpnad konflikt i Sveriges närområde kan innebära tillgång till en utökad gemensam militär förmåga. Operativt samarbete konkretiseras i en gemensam eller samordnad försvarsplanering, övningsverksamhet och andra praktiska förberedelser, inklusive juridiska och politiska förberedelser.

Internationella samarbeten kan bidra till en tröskel mot väpnad konflikt, såväl i svenskt närområde som utanför. Samarbeten torde i allmänhet vara mer trovärdiga om de grundar sig på traktatsbundna försvarsförpliktelser. Inget av de militära samarbeten som Försvarsmakten deltar i skapar förutsättningar för att minska förmågebreden i det nationella militära försvaret. Vidare är det en för Försvarsmakten, i samtliga tidsperspektiv, resurskrävande verksamhet att utveckla och bibehålla internationella samarbeten. Prioritering av olika samarbeten måste därför ske så att det nationella försvarets operativa förmåga sätts främst. Samtidigt måste den säkerhetspolitiska dimensionen vägas in. Att samarbetena bidrar till stärkt säkerhet i Sveriges närområde är centralt.

Inriktning för internationellt samarbete

Den övergripande inriktningen för Försvarsmaktens internationella samarbeten är att dessa ska vidmakthållas och stärkas.

Internationella samarbeten ska fungera i fred, under höjd beredskap och i krig och behöver därför förberedas med andra stater och organisationer.

Informationsutbyte och andra aktiviteter kopplat till militärt samarbete och totalförsvaret är avgörande för att agera tillsammans och samordnat i fred, kris eller krig, samt ger signaler om svenskt agerande vid olika utmaningar.

Mer specifikt ska Försvarsmakten verka för att fördjupa samarbetet ytterligare med Finland, Storbritannien (inkl. ex. Joint Expeditionary Force) och USA. En förstärkt eller ytterligare utvecklad relation ska undersökas avseende Norge, Danmark, Tyskland, Polen, Estland, Lettland, Litauen och Kanada. När det gäller



Frankrike (inkl. ex. European Intervention Initiative), EU, Nato och Nordefco bör nu gällande ambitionsnivåer bibehållas och implementeras. Den förmågeutvecklande dimensionen av samarbetet med EU (ex. Permanent Structured Cooperation, PESCO) bör dock stärkas ytterligare. Vidare kommer implementeringen av EU:s försvarsinitiativ (PESCO, Coordinated Annual Review on Defence och European Defence Fund) att påverka Försvarsmakten över tid avseende integrering med nationell förmågeutvecklingsprocess.

Natos standarder och processer ska användas som grund för utveckling av Försvarsmaktens interoperabilitet inom ramen för internationella samarbeten.

Operativa samarbeten

Försvarsmakten vill peka på att en reell möjlighet att kunna ge och ta emot militärt stöd för Sveriges försvar kräver att ett nödvändigt juridiskt och politiskt ramverk finns på plats i förhand, avseende bl.a. lagstiftning och mellanstatliga avtal. Försvarsmakten har redan uppgiften att i samverkan med andra länder och organisationer kunna försvara Sverige och främja svensk säkerhet samt att kunna ge och ta emot militärt försvar.²⁷ I nuläget saknas dock ett adekvat rättsligt ramverk för att fullt ut utföra dessa uppgifter. Precis som Försvarsberedning anser Försvarsmakten att de författningsförslag som anges i betänkandet En lag om operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland (SOU 2018:31) bör genomföras snarast. Försvarsmakten anser vidare att det är av väsentlig vikt att en motsvarande lagstiftning kommer på plats som ger förutsättningar för Sverige att kunna ta emot militärt stöd även från andra länder. De rättsliga förutsättningarna för att kunna ge och ta emot militärt stöd från andra länder bör följaktligen ses över.

4.20. Frivilliga försvarsorganisationer

Försvarsmakten anser att de frivilliga försvarsorganisationerna är viktiga för den samlade totalförsvarsförmågan. Försvarsmakten har mot bakgrund av detta analyserat åtgärder för att på lång sikt säkerställa stödet, inklusive att tillvarata organisationernas bidrag till förvarsupplysning, folkförankring och rekrytering²⁸.

Försvarsmakten avser att förbättra stödet till frivilliga försvarsorganisationer, såväl centralt, regionalt samt lokalt. För genomförandet av frivillig försvarsverksamhet behöver Försvarsmakten stödja med personal, materiel, lokaler och övningsterräng i erforderlig omfattning. Detta kräver i sin tur en förbättrad samordning vilket tillgodoses genom att förstärka myndighetens ledning av verksamheten.

För att stärka Försvarsmaktens långsiktiga inriktning av den frivilliga försvarsverksamheten, och effektivisera processerna, behöver de föreskrifter samt

²⁷ 2 och 3 §§ förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten

²⁸ Frivilliga försvarsorganisationers roll i Försvarsmakten, 2018-01-23, FM2017-24504:1



de modeller för bemanning, utbildning och finansiering som ger förutsättningar för den frivilliga försvarsverksamheten utvecklas.

Försvarsmakten avser vidare att ge de frivilliga försvarsorganisationerna i uppdrag att genomföra verksamhet (utbildning) direkt från rekryteringstillfället och fortsatt över tid för att kunna anpassa och hantera befattningar och krigsplaceringar utgående från totalförsvarets behov.

4.21. Näringsliv

Försvarsmakten delar Försvarsberedningens bedömningar vad avser näringslivets viktiga roll i totalförsvaret. Uppbyggnaden av ett totalförsvaret utgående från dagens samhällsstruktur, med deltagande av näringslivet på alla nivåer, är av betydelse för Försvarsmaktens möjligheter att fullgöra sina uppgifter såväl i fred som i krig. Uppgifterna i krig är dimensionerande men Försvarsmaktens handlingsfrihet med åtgärder som Aktivisering och Givakt²⁹ måste också beaktas i sammanhanget, då dessa kan utlösas innan resurser kan disponeras genom avtal och lagstiftning avsedda för höjd beredskap.

Grundläggande för uppbyggnaden är att den förtroendebaserade dialogen parterna emellan återskapas. Omkring 15-20 år har förflutit sedan Sverige hade ett organiserat totalförsvaret som vilade på ömsesidighet i förståelse och insikt mellan berörda parter. Den ömsesidigheten grundlades genom gemensamma utbildningar, planer, förberedelser och övningar.

Försvarsmakten har fört dialog med främst MSB, FMV och ledande företrädare för näringslivet kring Försvarsberedningens förslag om näringslivets roll i totalförsvaret, främst vad avser ett nationellt näringslivsråd och K-företag. Parallellt med det arbetet pågår två av regeringen tillsatta utredningar, om Näringslivets roll inom totalförsvaret samt försörjningstrygghet i fråga om försvarsmateriel (Fö Dir 2018:64) samt om Ansvar, ledning och samordning av civilt försvar (Ju Dir 2018:79).

Ett nationellt näringslivsråd

Försvarsmakten föreslår att ett nationellt näringslivsråd inrättas som kontaktyta mellan myndigheter och näringsliv på central nivå inom totalförsvaret. Näringslivsrådet föreslås samla representanter för ansvariga myndigheter och företrädare för näringslivet inom respektive sektor tillsammans med företrädare för andra relevanta myndigheter. I rådet kan en överblick skapas av vissa resurser samt styrning och prioritering göras på central nivå, såväl generellt som sektorsvis. Utformningen av ett näringslivsråd måste samtidigt ske inom ramen för gällande lagstiftning avseende offentlighet och sekretess, säkerhetsskydd samt konkurrens/offentlig upphandling.

²⁹ Försvarsmaktens beredskapskoncept (FM2016-56466:1)



Den förändrade samhällsstrukturen, med betydande delar av kritiska resurser och kritisk infrastruktur som ägs, drivs och förvaltas av näringslivet, ger anledning att överväga ett inrättande av ett råd på högsta nivå med deltagande från centrala beslutsfattare inom näringslivet, alternativt utöka existerande råd med näringslivsföreträdare. I en krigssituation kan extraordinära åtgärder, inbegripande delar av näringslivet, behöva vidtas. Former för hur sådana åtgärder ska kunna beredas bör utarbetas i fredstid.

Krigsviktiga företag (K-företag)

I rapporten Motståndskraft lämnas förslag om återinförande av s.k. krigsviktiga företag (K-företag). Försvarmakten anser att det är angeläget att denna del av den nationella försörjningstryggheten beaktas i den fortsatta uppbyggnaden av totalförsvaret. K-företagsrollen kräver bl.a. säkerhetsklassning av nyckelpersonal, förmåga och förutsättningar att kunna kommunicera och hantera sekretessbelagd information samt egen kontinuitetsförmåga i företagets verksamhet. Processer för att genomföra beredskapsplanläggning krävs också liksom att nyckelpersonal är krigsplaceringsbar. Myndigheternas uppgifter och ansvar, fördelning av kostnader och eventuella avgifter, behöver dock utredas vidare liksom hur företeelsen med K-företag och dess finansiering ska förhålla sig till unionsrätten såsom den implementerats i svensk lagstiftning, som t.ex. upphandlingslagstiftning och regler om statsstöd.

Vissa utmaningar

Som beskrivits ovan är uppbyggnaden av ett totalförsvaret med deltagande av näringslivet av betydelse för Försvarmaktens möjligheter att fullgöra sina uppgifter. Försvarsberedningen pekar på att Försvarmakten bl.a. behöver ha tillgång till sjukvård, drivmedel, transportresurser, el, elektroniska kommunikationer, förnödenheter m.m. från civila aktörer för att kunna genomföra sina uppgifter. Detta gäller såväl i fred som i höjd beredskap och krig. Eftersom delar av näringslivet numera verkar enligt principen "lean production" och "just in time", där resurser finns för leverans via avrop snarare än i lager, uppstår utmaningar i ett uthållighetsperspektiv. Det gäller för såväl Försvarmakten som för det civila samhället. Vad gäller förnödenhetsförsörjningen anser därför Försvarmakten att det är av särskild vikt att frågan rörande lagerhållning av kritiska varor och materiel utreds och vid behov författningsregleras.

Vad gäller drivmedelsförsörjningen vill Försvarmakten i detta sammanhang även lyfta att konstruktionen av reduktionsplikten enligt lagen (2017:1201) om reduktion av växthusgasutsläpp genom inblandning av biodrivmedel i bensin och dieselbränslen innebär utmaningar för myndigheten att med erforderlig säkerhet få nödvändiga leveranser av vissa drivmedel. Möjligheterna till någon form av undantag bör därför utredas.

4.22. Ekonomi

De förslag per område som beskrivits i detta kapitel innebär en anslagsfördelning för anslagen 1:1-1:4 enligt Tabell 13. Fördelningen är i nuläget preliminär och behöver analyseras och fördjupas ytterligare för perioden 2022–2025.

Försvarsmakten avser att återkomma med förslag i samband med kommande budgetunderlag.

Tabell 13 Preliminärt förslag till fördelning per anslag (mnkr, prisläge 2020)³⁰

Anslag	2022	2023	2024	2025
Anslag 1:1 <i>Förbandsverksamhet och beredskap</i>	1 850	3 740	4 650	5 900
Anslag 1:2 <i>Försvarsmaktens insatser internationellt</i>	0	0	0	0
Anslag 1:3 <i>Anskaffning av materiel och anläggningar</i>	1 930	4 630	8 300	11 500
Anslag 1:4 <i>Forskning och utveckling</i>	120	240	280	360
Summa totalt	3 900	8 610	13 230	17 760

Anslag 1:1 *Förbandsverksamhet och beredskap* finansierar bl.a. personal, verksamhetskostnader, vidmakthållande av materiel och anläggningar samt hyror. Kostnaderna kommer successivt att öka under försvarsbeslutsperioden, men kostnadsutvecklingen bedöms till del begränsas av produktionsförutsättningar (bl.a. löptider i personal- och infrastrukturförsörjningen).

Anslag 1:2 *Försvarsmaktens insatser internationellt* föreslås bibehållas på en nivå enligt budgetpropositionen för 2020. Ingen ökad ambition bedöms vara möjlig att åstadkomma under försvarsbeslutsperioden 2021 – 2025.

Anslag 1:3 *Anskaffning av materiel och anläggningar* finansierar Försvarsmaktens samhällsinvesteringar i materiel och anläggningar. Sedan den 1 januari 2019 disponerar FMV den största delen av anslaget men Försvarsmakten ansvarar för att planera, prioritera och avväga investeringar mot annan verksamhet. Försvarsmaktens preliminära bedömning av storleken på anslaget 1:3 *Anskaffning av materiel och anläggningar* inkluderar även FMV direkta projektkostnader som sedan årsskiftet finansieras av anslaget 1:11 *Försvarets materielverk*. Bedömning av FMV:s medelsbehov för direkta projektkostnader kommer preciseras av FMV i samband med att kommande investeringsplaner utarbetas.

Av det som tidigare har beskrivits i kapitel 4 följer att Försvarsmaktens investeringar fortsatt kommer att öka under perioden. En preliminär fördelning av

³⁰ I tabell 13 ingår inte avgift till EDF eller tillskott till övriga myndigheter. FMV:s direkta projektkostnader redovisas som en del av anslag 1:3.

investeringar uppdelad enligt regeringens redovisning av investeringsplanerna, beskrivs i Tabell 14. Försvarsmakten avser att återkomma med förslag till investeringsplaner i kommande budgetunderlag.

Tabell 14 Preliminär fördelning av anslag 1:3 per stridskraft (mnkr, prisläge 2020)³¹

Stridskraft	2022	2023	2024	2025
Armén och hemvärnet	700	1 150	2 550	3 290
Marinen	330	1 100	2 070	2 810
Flygvapnet	200	590	850	2 050
Ledning	150	480	840	810
Logistik	150	320	620	620
Stödfunktioner	400	990	1 370	1 920
Summa totalt	1 930	4 630	8 300	11 500

Anslag 1:4 *Forskning och teknikutveckling* finansierar forskning och teknikutveckling. Försvarsmakten har fördjupat sitt förslag kring ökad ambition i avsnitt 4.18.

I detta underlag antas att de ekonomiska anslagsnivåerna i försvarsbeslutsperioden 2026 – 2030 prolongeras på en nivå motsvarande budgetåret 2025. Myndigheten bedömer, inom en prolongerad ekonomi, att det efter 2025 kommer att krävas en viss omfördelning av ekonomi från investeringar i materiel till förbandsverksamhet. Viktigare skäl till en sådan omfördelning är att vissa kostnadsslag inom anslag 1:1 (t.ex. hyror) fortsatt kommer att öka under perioden 2026–2030 samtidigt som behovet av investeringar kommer att minska i takt med att återtagningsbehov reduceras.

Försvarsmakten har i arbetet samverkat med FMV, FOI, TRM samt FRA. Respektive myndighet lämnar förslag för de anslag som de disponerar.

5. Operativ bedömning

Den preliminära bedömningen av den samlade operativa förmågan och operativa brister fram till 2030 redovisas i bilaga 3 (H/S).

Sammantaget innebär de ekonomiska tillskott som tillförs i perioden att det politisk-militärstrategiska risktagandet minskar under perioden 2021–2030, vilket bedöms kunna bidra till ökad stabilitet i Sveriges närområde.

Övergripande bedöms de förslag som lämnats i kapitel 4 medföra att Försvarsmaktens förmåga att möta ett väpnat angrepp ökar under perioden 2021–2030.

³¹ I tabell 7 ingår FMV direkta projektkostnader.



Då Försvarsmaktsorganisation 2016 i grunden inte är utformad och dimensionerad för att möta ett väpnat angrepp finns på kort sikt stora begränsningar, särskilt vid händelseutvecklingar som kan uppstå i ett försämrat omvärldsläge och vid högre konfliktnivåer.

Med de aviserade ekonomiska tillskotten medför Försvarsmaktens förslag, trots vissa skillnader mot ambitionerna i Värnkraft, att den förmågenedgång som skulle inträffat i kommande planeringsperiod³² nu kan undvikas och att Försvarsmakten istället kan fortsätta den inledda tillväxten och förmågeökningen. Kommande försvarspolitiska inriktningsperiod 2021 – 2025 bör ses som ett delmål mot att vidareutveckla den grundläggande försvarsförmågan även på längre sikt. Tillsammans kommer detta att bidra till ökad stabilitet i Sveriges närområde. Till 2025 bedöms den samlade försvarsförmågan öka vad avser uthållighet och förmåga till kraftsamlad strid med ökad ambitionsnivå. Till 2030 bedöms den samlade försvarsförmågan öka ytterligare vad avser uthållighet och förmåga till kraftsamlad strid med ökad ambitionsnivå i ytterligare riktningar samtidigt.

För att på sikt kunna lösa Försvarsmaktens uppgifter utan begränsningar finns behov av fortsatt utveckling för att kunna möta kraven på en grundläggande försvarsförmåga. Flera av dessa behov kräver tidiga beslut.

Den operativa risken i perioden 2021–2030 består bl.a. av en fåtalighetsproblematik, vilken kan komma att innebära att Försvarsmakten kan tvingas fokusera på vissa riktningar eller områden. Fåtalighetsproblematiken kan också innebära att det finns begränsningar i vissa förmågor, av vissa beroenden av totalförsvaret samt av mängden ständigt tillgängliga förband. Den operativa risken 2021 – 2030 redovisas i bilaga 3 (H/S).

6. Skillnadsredovisning

I detta kapitel redovisas, i enlighet med regeringens uppdrag, skillnader mellan Försvarsmaktens förslag och Försvarsberedningens rapport.

För armétridskrafterna föreslår Försvarsberedningen att en tredje brigad organiseras i Skåne. I Försvarsmaktens förslag påbörjas organisering av brigaden innan 2025 och är färdigorganiserad efter 2030. Vidare föreslår Försvarsberedningen en reducerad motoriserad brigad i Stockholmsområdet vilket i föreliggande underlag föreslås genomföras med en reducerad ambitionsnivå som Stridsgrupp Mälardalen. Förmågan att försvara Gotland förstärks i perioden, men inte till den nivå som beskrivs i Värnkraft, utan den mekaniserade bataljonen består även fortsatt av ett stridsvagns- och stridsfordonskompani. Bataljonen förstärks med understöds- och underhållsfunktioner. Stridsgrupp Gotland som sådan förstärks dock med till exempel ingenjörs- och underhållsresurser.

³² Försvarsmaktens budgetunderlag för 2020 (FM 2018-15180:15)



I nuvarande planering inryms inte Försvarsberedningens förslag avseende en brigad med fullt utvecklad subarktisk förmåga.

Divisionsnivån utvecklas med en begränsad divisionsledningsförmåga innan 2025. Övriga divisionsresurser, utöver brigaderna, organiseras med begränsad ambition från 2025, vilket är en skillnad relativt Försvarsberedningens förslag. I underlaget inryms inte den föreslagna anskaffningen av nya brigadartilleripjäser, vilket innebär att ARCHER kvarstår som brigad- och stridsgruppsartilleri och att divisionsartilleri inte organiseras.

Försvarsberedningen föreslår att fem territoriella säkerhetsförband organiseras inom respektive militärregion i perioden 2021–2025. Dessa förband organiseras i plutons storlek med början i perioden 2026–2030. Vidare föreslås att förbindelsekompanier organiseras, vilket inte inryms i nuvarande underlag.

För marinstridskrafterna inryms merparten av Försvarsberedningens förslag i perioden 2021 till 2030. I perioden till 2025 kommer sjömineringsförmågan att vidmakthållas på nuvarande nivå och utvecklas först därefter genom införandet av nya logistikfartyg. Därtill fortsätter analysen avseende möjligheten till användandet av andra plattformar som minbärare. I föreliggande underlag kan inte marinens samtliga kvalificerade vapensystem vidmakthållas på den nivå Försvarsberedningen föreslår.

För flygvapenförbanden föreslår Försvarsberedningen att det efter 2025 bör övervägas en utökning med en till två stridsflygdivisioner, utöver de idag beslutade sex stridsflygdivisionerna, med basering på Upplands flygflottilj (F16). I föreliggande förslag föreslås inga åtgärder som innebär utökning av antalet stridsflygdivisioner eller basering av stridsflygdivisioner på Upplands flygflottilj. Underlaget inrymmer inte heller Försvarsberedningens förslag som innebär att nuvarande stridslednings- och luftbevakningsbataljon omorganiseras till två bataljoner. Försvarsberedningen föreslår vidare att inledande förberedelser och utvecklingssteg avseende framtida flygstridsförmågan påbörjas i perioden 2021–2025. I underlaget föreslås inte några åtgärder som innebär att utvecklingen av nästa generations stridsflygplan påbörjas innan 2030, däremot kommer olika studier genomföras innan periodens slut för att identifiera framtida handlingsalternativ.

Inom ledningsområdet uppnås inte den ökade ledningsförmågan som beskrivs i Försvarsberedningens rapport fram till 2030. Detta resulterar bland annat i fortsatta begränsningar avseende kommunikation och information. De satsningar som krävs för att kunna samverka med andra nationer till den nivå som föreslås i Försvarsberedningens rapport har inte kunnat finansieras.

För det militära försvarets uthållighet föreslår Försvarsberedningen att det militära och civila förvaret, inom ramen för ett sammanhållet totalförsvar, ska planera för att under minst tre månader hantera en säkerhetspolitisk kris.



Försvarsmakten kommer att vara beroende av stöd från andra myndigheter för att uppnå avsedd uthållighet och operativa målsättningar.

Tillväxten av en fungerande logistik, t.ex. genom organiserandet av ytterligare operativa logistikbataljoner, sker senare i perioden än vad som föreslås i Försvarsberedningens rapport. Inom infrastrukturuområdet medges inte erforderlig utveckling av anläggningsbeståndet. För att till del åtgärda detta sker en viss ökning av mobiliseringspersonal som verkar inom förrådsverksamheten. Förutsättningarna för mobilisering förbättras successivt fram till 2030.

För hemvärnet föreslår Försvarsberedningen en omfattande materielförnyelse avseende fordon, båtar, sensorer och sambands- och mörkerutrustning. Detta kan endast genomföras till del. Härvid prioriteras rörlighet och mörkermateriel.

Inom personalområdet föreslår Försvarsberedningen att volymen värnpliktiga 2024 bör uppgå till 8 000. I föreliggande underlag uppnås volymen om 8 000 värnpliktiga först 2025.

Värnkraft föreslår etablering av två mindre organisationsenheter för utbildning av lokalförvarsskyttebataljoner. Försvarsmaktens förslag innehåller endast ekonomi för en sådan etablering, och först i perioden 2025-2030.

En detaljerad skillnadsredovisning framgår av bilaga 4 (H/S).

7. Övriga planeringsnivåer

I enlighet med regeringens uppdrag ska Försvarsmakten lämna förslag på åtgärder utifrån fyra olika anslagsnivåer (se avsnitt 3.4). Försvarsmakten har i enlighet med tidigare beskrivningar framför allt fokuserat sitt arbete mot den nivå som motsvarar regeringens överenskommelse med Centerpartiet och Liberalerna (planeringsnivå 1). Den lägsta planeringsnivån (planeringsnivå 4) bedöms motsvara budgetunderlaget för 2021 varför detta inte redovisas i detta underlag. De mellanliggande nivåerna har utformats som skillnadsredovisningar i förhållande till närmast högre planeringsnivå. Ytterligare fördjupning redovisas i bilaga 5.

Planeringsnivå 2

För arméstridskrafterna saknas förutsättningarna för tillväxt vilket innebär att den tredje brigaden (MekB 7) inte sätts upp. Utbildning av funktionsförband inom Bodens respektive Skövde garnison genomförs inte. En andra jägarbataljon organiseras inte varvid behovet av K4 som organisationsenhet utgår. Lokalförvarsförbanden organiseras inte och en mindre organisationsenhet utgår därför.

För marinstridskrafterna uteblir tillväxt med ett regemente och en amfibiebataljon på västkusten. Därutöver genomförs inte anskaffning av vissa vapensystem såsom luftvärn och kulsprutor för amfibieförbanden. För röjdykarfartygen reduceras



vidmakthållandeåtgärder samtidigt som anskaffning av ytterligare mängdmateriel utgår. Organisationsförändringar vid Marinbasen genomförs inte. Anskaffning av nytt ytstridsfartyg (skrov 3 och 4) sker inte på denna ekonomiska nivå.

För flygvapenförbanden kommer inte JAS 39 C/D att vidmakthållas utöver beslutad plan (BU 20) med undantag för de JAS 39 C/D som avses användas som Advanced Trainer Aircraft (ATA). Det innebär dessutom att anskaffning av uppdragsspecifik utrustning reduceras. Förmåga till underrättelseinhämtning och spaning reduceras genom att ekonomin minskar för sensorkedjan. Halvtidsmodifiering av helikopter 15 utgår.

För ledningsstridskrafterna uteblir tillväxt av stabsförband för divisionsledning då endast begränsad förbandstillväxt sker inom arméstridskrafterna. Vidare avbryts påbörjad tillväxt av en divisionstelekrigbataljon.

Planeringsnivå 3

För arméstridskrafterna innebär planeringsnivå 3 att en förstärkning av försvaret av Gotland, med funktionsförband (ledning, artilleri, underhåll,), inte genomförs.

Renovering och modifiering av stridsvagnar och stridsfordon uteblir vilket begränsar den tekniska tillgängligheten samtidigt som det accentuerar behovet av omsättning. Anskaffning av hjulfordon reduceras och omsättning av motorredskap utgår vilket, utöver taktiska begränsningar, även bedöms påverka möjligheterna till grundutbildning. Utebliven anskaffning av materiel till stridsvagnstransportkompanier påverkar arméns förmåga till operativa förflyttningar. Taktisk UAV anskaffas inte vilket innebär att förmågan till underrättelseinhämtning begränsas. MR-säkerhetsplutoner sätts inte upp.

För amfibieförbanden omsätts inte båtparken. Därtill utgår anskaffning av granatkastarsystem. En reduktion om 30 procent av det marina logistikkonceptet genomförs och vidmakthållandeåtgärder på Gävleklassens korvetter uteblir.

För flygvapenförbanden kommer inte JAS 39 C/D att vidmakthållas utöver beslutad plan (BU 20) med undantag för de JAS 39 C/D som avses användas som Advanced Trainer Aircraft (ATA). Dessutom reduceras ekonomin för vidmakthållande av JAS 39-systemet samt för anskaffning av uppdragsspecifik utrustning. Förmåga till underrättelseinhämtning och spaning reduceras genom att ekonomin ytterligare minskar för sensorkedjan. Förmågehöjning för sjöoperativ helikopter 14 utgår eftersom anskaffning av datalänk och lätt torped 47 inte genomförs. Dessutom utgår halvtidsmodifiering av helikopter 15.

För ledningsstridskrafterna utgår omsättning av materiel för Försvarsmaktens- och totalförsvarets strategiska kommunikation. Omsättning av materiel för optisk havsövervakning utgår också. Ingen utökning av kapacitet sker vid Ledningsregementet och Försvarsmaktens underrättelse- och säkerhetscentrum vilket innebär att det även fortsättningsvis kommer att vara problem att utbilda



tillräckligt många officerare och specialistofficerare med lednings- och undsäkkompetens.

Ledningsträningssystemens omsättning utgår vilket medför ökade vidmakthållandekostnader och minskad förmåga till förbandsutbildning med hjälp av simulatorer och träningsanläggningar.

8. Övriga ställningstaganden

8.1. Behov av rättslig översyn

En central förutsättning för att förverkliga den tillväxt och de prioriteringar som föreslås i Värnkraft är att det är möjligt enligt de lagar och förordningar som reglerar Försvarsmaktens verksamhet. Till följd av den mångfacetterade verksamhet som myndigheten bedriver är mängden lagar och förordningar som reglerar verksamheten relativt omfattande och spänner över vitt skilda områden. Läggts därtill lagstiftningen som på något sätt påverkar totalförsvaret blir spännvidden än mer omfattande.

Samhället och stora delar av lagstiftningen har sedan kalla krigets slut genomgått omfattande förändringar. Försvarsberedningen pekar bl.a. på följderna av digitaliseringen, globaliseringen, internationaliseringen av näringslivet, komplexa produktionsförhållanden och Sveriges beroende av finansiella flöden. Faktorer som alla bidragit till landets välbefinnande och utveckling men som samtidigt medfört att samhället är mer sårbart idag än för 30 år sedan. Utvecklingen i samhället har också återspeglats i lagstiftningen där förändringstakten i flertalet sektorer varit hög. Här kan särskilt nämnas implementeringen av unionsrätten i svensk lagstiftning. Förändringarna i lagstiftningen har ofta genomförts utan beaktande av eventuella behov av undantag eller särreglering för det militära försvarets eller det civila försvarets behov både i fredstid och under höjd beredskap och krig. Så länge Försvarsmaktens huvudfokus legat på internationella insatser och inte på det nationella försvaret har emellertid följderna av det beskrivna förhållningssättet inte framträtt tydligt. När fokus har skiftat och det nationella försvaret åter står i centrum och Försvarsmakten ska tillväxa blir dock konsekvenserna allt tydligare. I sammanhanget är det av intresse att framhålla att frågor om nationell säkerhet faller utanför det unionsrättsliga kompetensområdet (se art.4.2 fördraget om Europeiska unionen) och att det ur ett unionsrättsligt perspektiv således föreligger visst utrymme för särregleringar och undantag i det implementerade området där lagstiftningen påverkar totalförsvaret och Försvarsmakten.³³

Försvarsmakten har i andra avsnitt i detta underlag berört olika områden där myndigheten bedömer att det föreligger ett behov av översyn av lagstiftning som

³³ Se även Sveriges argumentationslinje avseende fördelning av befogenheter mellan medlemsstaterna och unionen i yttrandet i mål C-623/17 Privacy International, UDEUD2017/490, daterad den 14 februari 2014.



träffar Försvarsmakten och myndighetens bedrivande av verksamhet. Se t.ex. avsnitt 4.15 om reglering avseende olika personalkategoriernas tjänstgöringsskyldighet, avsnitt 4.17 om tillståndshanteringen inom miljölagstiftningen och lovprocessen inom plan- och bygglagstiftningen, avsnitt 4.19 om behov av att se över de rättsliga förutsättningarna för att ta emot militärt stöd från andra länder och avsnitt 4.21 om utredningsbehov avseende dels lagerhållning av kritiska varor, dels avseende möjligt undantag från reduktionsplikten. Ett annat område som är i behov av en generell översyn är den rättsliga regleringen för hur samhället ska fungera under höjd beredskap och då ytterst krig samt hur samhället ska planera och förbereda sig för sådana situationer (här kallat beredskapslagstiftningen). Delar av lagstiftningen rör direkt det militära försvaret, som t.ex. förfogandelagen (1978:262). Området har, när samhället och lagstiftningen i övrigt utvecklats kraftigt, mer eller mindre lämnats oförändrat de senaste 20–30 åren. De förändringar som har gjorts har primärt varit inriktade på krishantering under fredstida förhållanden. Försvarsmakten vill betona vikten av god författningsberedskap, dvs. att den svenska lagstiftningen innehåller de bestämmelser som är nödvändiga för att totalförsvaret ska kunna lösa sina uppgifter och planera för detsamma, och för att det svenska samhället ska fungera i laga former även under höjd beredskap och krig. Försvarsmaktens uppfattning är att området är i behov av en allmän modernisering och anpassning till de förhållanden som idag råder. Särskilt viktigt är att lagstiftningen omhändertar den osäkerhet som kan uppstå i gränslandet mellan fred och krig (s.k. gråzonsproblematik).

Flera utredningar har redan initierats på totalförsvarsområdet (t.ex. Näringslivets roll inom totalförsvaret samt försörjningstrygghet i fråga om försvarsmateriel, Dir. 2018:64, Hälso- och sjukvårdens beredskap och förmåga inför och vid allvariga händelser i fredstid och höjd beredskap, Dir. 2018:77 och Ansvar, ledning och samordning inom civilt försvar, Ju Dir. 2018:79) och det är vällovligt. Tillsatta utredningar har emellertid dock något spridda och ibland delvis överlappande mandat. Ingen utredning har uppgiften att ta ett helhetsgrepp på beredskapslagstiftningen och kompletterande lagstiftning i form av t.ex. myndigheters instruktioner. Med beaktande av komplexiteten och de interna beroendena i den befintliga beredskapslagstiftningen menar Försvarsmakten att ett sådant bredare anslag behövs. Risken är annars att helheten kan gå förlorad. Särskilt viktigt är att belysa hur implementerad unionsrätt som t.ex. upphandlingslagstiftningen ska relatera till beredskapslagstiftningen i de delar som handlar om förnödenhetsförsörjning. Med anledning av Försvarsmaktens beroende av det civila samhället i fråga om förnödenhetsförsörjning är en analys av upphandlingslagstiftningen angelägen även under fredstida förhållanden. Det är vidare viktigt att en utredning får ett tydligt mandat att föreslå nödvändiga författningsförändringar för att få ett väl fungerande totalförsvaret som tar höjd för dagens samhälle.

Mot bakgrund av vad som anförts anser Försvarsmakten därför att det bör tillsättas en utredning med ett brett mandat att se över lagstiftning som rör det militära försvaret, liksom det civila försvaret och dess verksamhet. Utredningen



bör få mandat att se över både de lagstiftningsområden som Försvarsmakten berört på andra platser i detta underlag, vilka primärt är av betydelse för den fredstida produktionen och tillväxt, liksom beredskapslagstiftningen som belysts i detta avsnitt. I den senare delen är det särskilt delarna av beredskapslagstiftningen som rör det militära försvaret och de delar av det civila försvaret som ska stödja det militära försvaret som bör utredas. Försvarsmakten förordar en beredning för totalförsvarets utveckling, liknande den som fanns för utvecklingen av rättsväsendet (*Beredningen för rättsväsendets utveckling*, Ju 2000:13).

8.2. Europeiska försvarsfonden (EDF)

Europeiska försvarsfonden (European Defence Fund, EDF) har under våren 2019 i stort slutförhandlats mellan Europeiska rådet, Europaparlamentet och Kommissionen. Fonden ska finansiera såväl forskning som utvecklingsaktiviteter och har som syfte att stärka unionens innovationskapacitet och konkurrenskraft samt den europeiska försvarsindustriella och teknologiska basen och bidra till unionens strategiska autonomi. För perioden 2021–2027 omfattar EDF i förslaget 13 miljarder euro, varav 8,9 miljarder euro för utveckling och 4,1 miljarder euro för forskning. Fonden finansieras ur EUs gemensamma budget och medel tilldelas utförande aktörer. Budgeten för EDF kommer att fastställas som en delmängd av EU:s nästa sjuåriga budgetperiod 2021–2027. Under sommaren 2019 har förhandlingen av arbetsprogram för EDF inletts.

I regelverket för EDF definieras vilka aktiviteter som berättigar till finansiering från fonden. För Försvarsmakten och svenska försvarsaktörers verksamhet innebär detta att verksamhet inom forskning, teknikutveckling och studier samt specifikationsarbete kan erhålla full finansiering (100 procent), medan framtagande av demonstrator eller systemprototyp inkluderande materielutveckling endast kan erhålla finansiering motsvarande 20 procent. Sammantaget innebär detta att Sverige, för att få finansiering från fonden, behöver avsätta medel för medfinansiering.

Försvarsmakten, tillsammans med FMV och FOI, verkar för att EDF på sikt ska utgöra en naturlig del av den svenska förmågeutvecklingen, inklusive materieförsörjning och FoU, inom försvarsområdet. Myndigheterna verkar därmed för att integrera EDF som en del av de nationella processerna för inriktning, prioritering och genomförande av såväl forskning som teknik- och materielutveckling. Svenska prioriteringar och förmågebehov ska vara styrande för svensk medverkan. Mot denna bakgrund ska myndigheterna:

- Verka för svensk delaktighet i styrning och implementering av programmet.
- Vara aktiva i planeringen och genomförandet av EDF.
- Främja brett svenskt deltagande i EDF.



- Verka för att det svenska deltagandet i EDF ska hålla hög kvalitet och ge mesta möjliga nytta tillbaka till Sverige.

Vidare förordar myndigheterna ett sammanhållet arbetssätt för inriktning, samordning och genomförande av det svenska deltagandet i EDF, där ömsesidiga kopplingar mellan forsknings- och utvecklingsdelarna tillvaratas.

8.3. Ny myndighet för utvärdering och uppföljning av totalförsvaret

Försvarsberedningen föreslår att en ny myndighet etableras med uppgift att granska, utvärdera och följa upp verksamhet inom totalförsvaret. Liknande förslag har framförts i betänkandet Analyser och utvärderingar för effektiv styrning³⁴, vilket Försvarsmakten yttrat sig kring den 20 augusti 2019.

Försvarsmakten anser inte att en ny myndighet bör inrättas med uppgift att granska, utvärdera och följa upp verksamhet inom totalförsvaret. Försvarsmakten menar att fokus, med syfte att förbättra uppdragsgivarens behov av att bedöma effekten av Försvarsmaktens verksamhet, i större utsträckning bör vara på att formulera färre, mer tydliga och mer övergripande mål avseende operativ förmåga som regeringen vill att Försvarsmakten ska uppnå; inte att skapa ytterligare analys- och utredningsresurser.

Försvarsmakten föreslår att ESV och Statskontoret fortsatt får uppdrag att genomföra analyser och utvärderingar av Försvarsmaktens och övriga totalförsvarsmyndigheters verksamhet. Försvarsmakten vill också lyfta fram att regeringen kan använda sig av FOI för att få stöd med analys och utvärdering, vilket myndigheten anser vara i linje med de uppgifter FOI redan har i sin instruktion.

Försvarsmakten vill understryka att myndigheten har goda erfarenheter av det arbete dessa myndigheter har genomfört och de förslag de har lämnat till regeringen för att utveckla Försvarsmaktens verksamhet.

8.4. Försvarsmaktens centrala ledning

Försvarsberedningen föreslår att det bör övervägas att genomföra en analys och utarbeta förslag till relevanta förändringar av det militära försvarets ledning, inklusive Försvarsmaktens centrala ledning. Analysen bör genomföras av Försvarsmakten med utgångspunkt i de förslag som Försvarsberedningen lämnat i rapporterna Motståndskraft och Värnkraft.

Försvarsmakten har utrett och genomfört ett antal förändringar som trädde i kraft 1 januari 2019 under beteckningen Ledning för ett starkare försvar. Försvarsmakten har samtidigt bedömt att förändringarna i den centrala ledningen behöver fortsätta varför en ny ledningsutredning har tillsatts. De närmsta åren

³⁴ SOU 2018:79.



kommer sannolikt Försvarsmakten att stå inför utmaningar med att balansera beredskap, insatser, förmågeutveckling och organisationstillväxt. Den tidigare ledningsstrukturen var i hög grad avsedd, för att genom centralisering, åstadkomma besparingar och fredsrationalitet. Försvarsmakten betonar att vid kommande ställningstagande behöver förändringsbehoven vägas mot den effektförlust som en omorganisation temporärt medför. Beroende på ställningstagande till den egna ledningsutredningens förslag kan Försvarsmakten återkomma till regeringen med de förslag som kräver regerings- eller riksdagbeslut.

9. Produktionsförutsättningar

Med utgångspunkt i Försvarsberedningens förslag, samt regeringens inriktning i budgetpropositionen för 2020, kommer Försvarsmakten under följande försvarsbeslutsperiod behöva fokusera på att effektuera tillväxt av det nationella försvaret. Det kan konstateras att Försvarsmakten har begränsade erfarenhetsvärden av att rationellt och effektivt ställa om nuvarande produktionskapacitet för att svara upp mot det som krävs för en organisation i tillväxt. Försvarsmakten är även till stor del beroende av en ökande kapacitet hos externa parter, såväl andra myndigheter som inom den privata sektorn.

I en period av tillväxt kommer kapacitetsbegränsningar i produktionen få ett större genomslag och kan i förlängningen innebära en begränsande faktor för möjligheten att skapa eftersträvad förmågeutveckling. Försvarsmakten har i så stor utsträckning som möjligt, inom givna tidsramar, arbetat för att minska dessa risker vid framtagande av föreliggande förslag. Försvarsmakten vill även i sammanhanget understryka att det råder en påtaglig fördröjning mellan det att ekonomiska resurser tillförs och effekt i termer av ökad militär förmåga kan konstateras.

Samtidigt kan konstateras att osäkerheter kvarstår och att tillväxten under kommande försvarsbeslutsperiod med stor sannolikhet kommer att medföra att Försvarsmakten successivt kommer att behöva justera planerad tillväxttakt mellan olika delar av förmågeuppbyggnaden. Som tidigare har beskrivits kommer det sannolikt även medföra att andra verksamheter kan behöva nedprioriteras p.g.a. resurskonflikter. Detta rör t.ex. internationella operationer och exportstödjande verksamhet (se avsnitt 4.13 och 4.16).

Det är i stor utsträckning myndighetens ansvar att anpassa verksamheten för att möjliggöra tillväxt och minimera negativa effekter inom andra områden. I vissa avseenden bedöms myndighetens handlingsutrymme behöva öka, framför allt för att möjliggöra snabbare anpassning för att möta de produktionsutmaningar som bedöms kunna uppstå vid tillväxt. Utöver att beskriva riskerna samt planerade åtgärder lämnar Försvarsmakten även ett antal förslag till förändrad styrning för att underlätta tillväxt (se kapitel 10).



9.1. Personaltillväxt

För försörjning av militär personal är grundutbildningen avgörande. I och med 2017 års beslut om att återaktivera totalförsvarsplikten har Försvarsmakten det verktyg som krävs för att successivt öka grundutbildningsvolymerna i kommande försvarsbeslutsperiod. Ökande grundutbildningsvolym, i enlighet med vad som föreslagits i avsnitt 4.15, bedöms svara upp mot utbildningsbehovet vid såväl specialistofficersutbildningen som officersprogrammet. Trots lång ledtid för att utbilda en yrkesofficer kommer varje sådant nettotillskott vara ett betydelsefullt bidrag.

Tidigare perioder av reduceringar i verksamheten har inneburit att den relativt stora andel av yrkesofficerskadern som tidigare varit en bärande del av produktionskapaciteten, för produktion av krigsförband, istället har avdelats till andra verksamhetsområden. Yrkesofficerare har därmed i större utsträckning tagits i anspråk för att upprätthålla den kritiska massan för olika (militära) kompetensområden. Yrkesofficerare har också, för att behålla den ursprungliga militära kompetensen, ianspråktagits i befattningar som inte ställer krav på militär kompetens. Försvarsmakten kommer att därmed att behöva överse hur den militära personalen (framför allt yrkesofficerare) ska fördelas för att optimera produktionsförutsättningarna med så få negativa konsekvenser som möjligt för Försvarsmaktens övriga åtaganden.

Försvarsmakten har påbörjat anställning av fler civila medarbetare där det övergripande syftet är att, i högre utsträckning än tidigare, kunna avdela militär kompetens till befattningar som kräver detta och samtidigt dra nytta av civil kompetens.

9.2. Lokalisering och infrastrukturella förutsättningar

Försvarsmaktens verksamhet för att producera och vidmakthålla krigsförband kommer att öka under följande försvarsbeslutsperiod. Försvarsmakten bedömer att det finns tillräckligt med outnyttjad produktionskapacitet i befintliga grundorganisationsenheter vilken bör nyttjas innan ytterligare grundorganisationsenheter tillkommer.

Etableringen av en ny grundorganisationsenhet kräver omfattande resurser och ett genomförande som sträcker sig över flera år. Konsekvensen av att tidigt i försvarsbeslutsperioden öka grundorganisationen med ytterligare enheter på nya geografiska platser skulle kunna innebära en suboptimering av befintliga resurser vilket negativt skulle påverka den planerade ökningen av produktionskapaciteten. Föreliggande underlag möjliggör etablering av en ny grundorganisationsenhet i början av perioden 2026–2030. Ett sådant beslut behöver i så fall fattas tidigt i kommande försvarsbeslutsperiod.

I enlighet med försvarsbeslutet 2015 påbörjades militär etablering på Gotland redan i inledningen av innevarande försvarsbeslutsperiod. Regeringen fattade i



december 2017 beslut om inrätta Gotlands regemente (P 18) från och med 1 januari 2018. Uppbyggnaden av regementet pågår och följer i huvudsak planerad tillväxt avseende materiel, personal samt infrastruktur. Försvarsmaktens bedömning är att planerad produktionskapacitet för grundutbildning vid P 18 kommer uppnås i inledningen av försvarsbeslutsperioden 2021–2025. Sammantaget ger detta en positiv effekt för den sammantagna produktionskapaciteten.

Som naturlig följd av tillväxt kommer krigsförbanden behöva ianspråkta övnings- och skjutfältens kapacitet i långt högre utsträckning än idag. Det är därför en stor begränsning för Försvarsmaktens möjlighet att tillväxa att tillståndprocessen, vid ansökan om nya miljötillstånd eller omprövning av redan befintliga miljötillstånd är tidskrävande. Konsekvensen kan bli att krigsdugligheten minskar. Försvarsmakten understryker att ansökningsprocessen i allt väsentligt ligger utanför myndighetens rådighet och att det är av stor vikt att denna fråga ses över. Försvarsmakten lämnar förslag på åtgärder i avsnitt 4.17.

För att möta tillväxten behöver även Försvarsmaktens egen infrastrukturorganisation förstärkas. Del av behovet bedöms behöva åtgärdas redan innan ny inriktningsproposition har beslutats. Detta för att säkerställa en kapacitet för att såväl vidmakthålla och utveckla befintliga anläggningar samt möjliggöra fortsatt tillväxt under 2020-talet.

Utöver kapacitetsförstärkningar arbetar Försvarsmakten, tillsammans med FortV, med andra åtgärder för att korta ledtiderna för infrastruktur, bl.a. genom att standardisera byggnader.

9.3. Styrning och uppföljning

I början av 2019 lämnade Statskontorets rekommendationer för att utveckla och förbättra Försvarsmaktens ledning, styrning och uppföljning. Försvarsmakten har vidtagit flera åtgärder till följd av Statskontorets förslag.

En av de viktigaste åtgärderna har varit att öka kvaliteten i myndighetens interna planeringsarbete för att åstadkomma budgetunderlag med ökad stabilitet och tydlighet samt minskad risk inom givna ekonomiska ramar. I den investeringsplan som inlämnats i budgetunderlaget för 2020 finns inte längre något s.k. ekonomiskt övertryck för att hantera förändringar i produktionen. Detta ger ett bättre beslutsunderlag för regeringen och minskar osäkerheten i planeringen. Arbetet med att beskriva kopplingen mellan förmågebehovet och tillgängliga resurser har utvecklats bl.a. genom en utökad operativ värdering i budgetunderlaget för 2020 (underbilagorna 2.1 och 2.3).

Försvarsmakten arbetar i samverkan med ESV och FMV med att utveckla objektsredovisningarna. Syftet är att både Försvarsmakten och FMV, i respektive underlag, bättre ska beskriva vilka risker, kostnadsförändringar och förseningar som kan uppstå i olika projekt. Vidare bör FortV framgent involveras i



utvecklingsarbetet i större utsträckning, i enlighet med de förslag som lämnas i avsnitt 10.3 rörande samlade rambeslut för materiel och infrastruktur.

9.4. Finansiella risker

Hantering av minskad köpkraft inom investeringsplaneringen

Den minskade köpkraften som Försvarmakten behövt hantera inom materielproduktionen under den senaste försvarsbeslutsperioden är välkänd. Från och med budgetunderlaget för 2020 innefattar investeringsplanen en reserv, s.k. ”oplanerat utrymme för kommande prisomräkningar”, som syftar till att kunna hantera framtida skillnader mellan prisomräkningen av materielanskaffningen och priskompensationen av anslagen. Reserven motsvarar en urholkning om 350 miljoner kronor på samtliga anslagsposter för varje år i perioden 2020–2031. Eftersom reservationen är årlig uppstår ett ökande utrymme som ger en potentiell reserv för varje års prisomräkning. De år där prisomräkningen av materielproduktionen inte överstiger prisomräkningen av anslagen frigörs ett utrymme möjliga ytterligare investeringar. Beloppet om 350 miljoner kronor per år baseras på erfarenheten av den historiska urholkningen under innevarande försvarsbeslutsperiod.

I arbetet med föreliggande underlag har en motsvarande reservation gjorts för att motverka risken för en minskad köpkraft för de materielinvesteringar som innefattas i de ekonomiska tillskotten.

Materielproduktionen innehåller även en indirekt ränterisk för Försvarmakten via FMV:s räntekontokredit. I och med den reformerade investeringsplaneringen kommer den att fasas ut när investeringar av ”gammal modell” ersätts med investeringar enligt ”ny modell”. Senast kända volym är ca 27 miljarder kronor. FMV fördelar ränteeffekterna bland de projekt som berörs inom materielproduktionen och som blir en del av den årliga prisomräkningen FMV rapporterar till Försvarmakten. En tidigare bedömning var att räntekontokrediten skulle finnas till 2027, men med rådande prognostiserade ränteläge kommer sannolikt volymen minska snabbare än så. En procentenhets förändring av räntan motsvarar ca 270 miljoner kronor per år i räntekostnader med nuvarande volym på krediten.

Projektspecifika risker inom investeringsplaneringen

De reserver som återfinns inom investeringsplanen för att hantera en framtida minskad köpkraft är framtagna för den sammantagna materielproduktionen. Den finansiella risken är dock inte den samma för alla projekt, vilket bl.a. ESV har påpekat. Vissa projekt har stor påverkan på prisutvecklingen medan andra delar av investeringsplanen rimligen inte bör innehålla någon finansiell risk för Försvarmakten. I enlighet med ESV:s rekommendationer pågår ett arbete vid FMV och Försvarmakten för att omhänderta sådana risker. Målsättning är att finansiella risker inom materielplaneringen ska bäras av materielobjekten med störst påverkan på risken.



I föreliggande underlag har en reservation gjorts för objektspecifika risker, utöver den generella reservationen för minskad köpkraft. Reservationen hanterar risker för kända objekt. Ytterligare analys behöver göras om någon av de föreslagna åtgärderna, som avses finansieras med tillskotten skulle innebära någon ytterligare finansiell risktagning som är objektsspecifik. I och med Försvarsmaktens finansiella inriktning, om att i större utsträckning säkra nya investeringar, med avseende på valuta etc., bör risken i framtida investeringar minska. Detta kommer att återspeglas i de objektsredovisningar som kommer tas fram för dessa investeringar.

Försvarsmaktens valutaexponering

Försvarsmaktens valutaexponering återfinns framför allt inom materiellproduktionen, d.v.s. inom anslagsposterna 1:1.3, 1:3.1 och 1:3.2. Enligt underlag från FMV fördelar sig Försvarsmaktens exponering framför allt mot tre utländska valutor: EUR 46 procent, USD 38 procent, GBP 16 procent. Totalt uppgick exponeringen till ca 15 miljarder kronor för perioden 2019–2030. FMV bedömer att kronan kommer stärkas mot alla tre valutor i prognoshorisonten till 2023. Effekterna av valutaförändringar inryms i den prisomräkning som FMV genomför inom materiellproduktionen. För Försvarsmakten är det därför svårt att bedöma såväl direkta som indirekta effekter av valutakursförändringar. Med övertagande av kontrakten inom anslagsposterna 1:1.3 och 1:3.2 kommer valutarisken inom dessa poster tydliggöras. Bedömningen är dock att huvuddelen av valutaexponeringen återfinns inom FMV:s materielanskaffning på anslagspost 1:3.1. I FMV:s underlag från 2018 återfanns 95 procent av valutaexponeringen på dåvarande anslaget 1:3. Försvarsmakten planerar att ingå avtal med Riksgäldskontoret avseende terminsavtal i valuta.

Risker inom infrastrukturinvesteringar

Det finns ett antal risker avseende Försvarsmaktens infrastrukturinvesteringar, där huvuddelen av myndighetens lokalbehov hanteras genom FortV. En del av riskproblematiken är kopplad till aktörskedjan som definierar hyresområdet. Området knyter samman Försvarsmakten med en rad aktörer, däribland beslutsfattare inom olika departement vid regeringskansliet och olika externa aktörer via FortV (t.ex. byggföretag, energibolag och uthyrare). Försvarsmakten är därmed beroende av leveranser från olika externa parter utan egen direkt kontakt. Den låga transparensen inom infrastrukturuområdet kombinerat med flera beslutsfattare bidrar till ökad osäkerhet för Försvarsmakten.

I priskompensationssystemet omfattas också infrastrukturuområdet av en underkompensation som negativt bidrar till Försvarsmaktens infrastrukturfinansiering. Skillnaden mellan hyresökningen, enligt KPI som anges i nuvarande hyresmodell, och den anslagskompensation som ges genom 70 procent av KPI innebär en ackumulerad förlust för Försvarsmakten. Andel lokalkostnad inom anslaget är för tillfället under 10 procent, men om infrastruktursatsningarna, i nästa period, proportionellt ökar mer än anslaget kommer ”urholkningen” följaktligen att öka.



FortV har rapporterat en betydande investeringsskuld i befintligt bestånd som behöver åtgärdas parallellt med en ökad ambition inom infrastrukturuområdet i nästa period. Omfattningen av investeringsskulden är inte kvantifierad eller fullt ut hanterad inom ramen för föreliggande förslag och bidrar därmed till att öka osäkerheten inom området. Sammantaget karaktäriseras infrastrukturuområdet av osäkerhet, såväl i termer av behovsbild som i beslutsprocesser. Osäkerheten innebär en risk för Försvarsmakten som kommer behöva hanteras i samband med att föreslagna åtgärder inarbetas i den faktiska planeringen.

Försvarsmakten har viss direkt ränteexponering via de verksamhetslån som tas inom myndighetens låneram, men betydligt större exponering har Försvarsmakten indirekt via FortV. Enligt nuvarande hyresmodell förs räntekostnaderna direkt över till Försvarsmakten via hyreskostnaden för lokalerna. Enligt underlag från FortV är nuvarande lånevolymen ca 17 miljarder kronor, men det finns skäl att tro att denna volym kommer att öka. FortV har för 2020 en låneram på 18 miljarder kronor. Enligt FortV:s egen känslighetsanalys skulle en ränteökning mot "normalränta" innebära en räntekostnadsökning för Försvarsmakten med ca 1,5 miljarder kronor för nuvarande bestånd. Med en expansiv infrastrukturinvestering under 2020-talet skulle ett högt ränteläge innebära betydande kostnader för Försvarsmakten. FortV prognostiserar dock "extremt låg och förväntat stabil upplåningskostnad närmaste åren". För Försvarsmaktens del bedöms detta innebära att ökade lokalkostnader framför allt kommer att bero på nyförhyrning och underhåll av befintliga anläggningar. I sin tur betyder detta att riskerna inom infrastrukturinvesteringar är större inom andra delar av processerna än de som beror på räntan.

Riskhantering inom förbandsverksamheten

Försvarsmaktens låneram är föreslagen att uppgå till 2,7 miljarder kronor 2020, vilket motsvarar 10 procent av anslagsposten 1:1.1 för samma år. En antagen ränta på 0,5 procent medför en låg räntekostnad i jämförelse med den totala anslagsramen. För nästa period bedöms det finnas behov av en ökad låneram. Med en något ökad anslagsnivå kommer räntekostnaden som andel av planeringsramen fortsatt vara låg, förutsatt att räntan ligger på en låg nivå. Om räntan skulle öka kraftigt skulle räntekostnaderna såklart öka lika kraftigt, men räntekostnadens andel av anslagsramen skulle fortsatt bedömt vara låg.

Inom priskompensationen för förbandsverksamheten, på anslagspost 1:1.1, finns ett produktivitets- och effektiviseringskrav (PEK) som åligger alla myndigheter. PEK dras av från den årliga priskompensationen för personalkostnadsökningar. Inom planeringen hanteras detta genom ett icke-planeringsbart utrymme på anslagspost 1:1.1. I föreliggande underlag är ingen ytterligare reservation gjord för ökade personalkostnader. För perioden därefter kan det finnas skäl att se över dessa antaganden igen.



10. Regeringens styrning

I detta kapitel beskriver Försvarsmakten ett antal förslag kring förändringar i styrningen, med tyngdpunkt på sådana förändringar som bedöms kunna bidra till att förbättra möjligheterna för myndigheten att genomföra inriktningen om tillväxt.

10.1. Målstyrning

En viktig faktor för en effektiv och kvalitativ uppbyggnad av den operativa förmågan är att rätt beslut kan fattas på rätt nivå. Vad som är rätt nivå är i sin tur en fråga om både verksamhetens karaktär och utveckling. Försvarsmakten anser att en annan balans mellan centraliserade respektive decentraliserade beslut, med utökade mandat för Försvarsmakten, öppnar för snabbare beslutscykler och bättre förutsättningar att löpande lösa de avvägningsproblem som myndigheten ställs inför. I detta ligger också möjligheter att flexibelt använda tillgängliga resurser för att på så sätt skapa en effektiv tillväxt.

För att åstadkomma detta behöver färre och mer övergripande beslut fattas av de övre delarna i styrkedjan. I praktiken skulle det innebära att styrningarna från riksdag till regering, och från regeringen till myndigheten, blir mer strategiska i sin karaktär och mindre detaljreglerande. En central del i detta avseende är att tydliga mål för myndighetens verksamhet beslutas av regeringen.

En styrning med färre, tydligare och mer övergripande mål skulle underlätta för Försvarsmakten att göra prioriteringar och det skulle också minska målkonflikter mellan olika detaljerade styrningar. På så sätt förbättras också möjligheterna att hantera de förändrade förutsättningar eller oväntade händelser som oundvikligen uppstår, inte minst i en tillväxtfas, samtidigt som det skulle skapa bättre möjligheter till ett effektivt resursutnyttjande över tid.

Detta ligger i linje med det som Statskontoret för fram i rapporten När planeringen möter verkligheten – Försvarsmaktens interna ledning, styrning och uppföljning (2018:27), att regeringen bör ”mer konkret än i dag precisera målen för och kraven på Försvarsmakten. Det handlar om att så konkret som möjligt beskriva vilken operativ förmåga som Försvarsmakten ska ha och när olika förmågor och krav ska vara utvecklade och uppnådda.” Förändringen skulle också medföra att styrningen av Försvarsmakten blir mer lik övrig statsförvaltning.

Försvarsmakten bejakar det som regeringen för fram i budgetpropositionen för 2020, att syftet med en utvecklad och stärkt resultatstyrning är att ”öka Försvarsmaktens möjlighet att åstadkomma bästa operativa förmåga givet tillgängliga resurser och bättre hantera risker och osäkerheter i planeringen” och att ”ett steg är att i nästa försvarspolitiska proposition tydliggöra riktlinjerna för verksamheten. Målsättningen är att därefter ge Försvarsmakten ökade möjligheter att besluta om hur uppgifterna ska lösas och målen nås”.



I föreliggande underlag, i avsnitt 4.2 och bilaga 2, har Försvarsmakten utarbetat preliminära mål för den operativa förmågan. Dessa mål är avvägda så att de säkerställer att det finns en balans mellan vad som ska åstadkommas och tilldelade resurser. Målen uttrycks dels utan sekretess, dels kompletterade med sekretessbelagda delar som uttrycker ambition. Försvarsmakten föreslår att de mål som redovisas ska ses som en utgångspunkt för en fortsatt iterativ dialog mellan Försvarsmakten och Regeringskansliet, för att det i inriktningsbeslutet råder balans mellan operativ värdering och fastställda mål.

Genom att regeringen, och inte Försvarsmakten själv beslutar om dessa mål bedöms att såväl genomförande som uppföljning av de kommande försvarsbeslutsperioderna avsevärt kommer att underlättas. Detsamma gäller det faktum att målen kommer att vara ekonomiskt avvägda. Fokus kan därmed i större utsträckning ligga på resultatuppföljning av hur Försvarsmakten levererar mot uppsatta mål. Därutöver har Försvarsmakten förhoppningen att målstyrning, och en minskad detaljstyrning, kan bidra till att såväl Försvarsdepartementet som Försvarsmakten tillsammans kan utveckla förmågan att i ökad utsträckning fokusera resurser på att diskutera förutsättningarna för såväl nästkommande försvarsbeslutsperiod, som strategiska frågor relaterade till det perspektivstudiearbete som Försvarsmakten bedriver. Detta är av stor betydelse för att åstadkomma en styrning med ökad långsiktighet i utvecklingen av det militära försvaret, vilket är nödvändigt eftersom ledtiderna för att producera krigsförband är långa.

En målstyrning av Försvarsmakten med mål för den operativa förmågan bidrar också till att regeringen ska kunna ge en mer sammanhållen styrning av de myndigheter som har till uppgift att stödja Försvarsmakten. Dessa myndigheter kan då erhålla styrning så att också deras verksamhet bedrivs som ett stöd till de fastställda målen för operativ förmåga. I en sådan sammanhållen styrning torde även regeringen kunna se över eventuella målkonflikter som idag finns i styrningen av Försvarsmakten och i styrningen av stödmyndigheterna. Konkreta exempel på sådana målkonflikter finns inom området infrastruktur, där Försvarsmakten, i samråd med FortV, identifierat områden där styrningen av FortV begränsar utvecklingen av Försvarsmaktens operativa förmåga (se avsnitt 10.3).

Försvarsmakten vill, i linje med det som Statskontoret för fram och i enlighet med att styrning och uppföljning bör fokusera kring den operativa förmågan i ett helhetsperspektiv – och inte endast dess enskildheter – att det skapas en mer samordnad dialog och löpande styrning mellan Försvarsmakten och Försvarsdepartementets olika delar.

10.2. Krigsorganisation och grundorganisation

Regering och riksdag beslutar om utformningen av krigsorganisationen och grundorganisationen med utgångspunkt i framför allt förslag från Försvarsmakten. Försvarsmakten konstaterar att det är ett avsteg från



myndighetsstyrning i staten där regeringen i de flesta fall delegerar organisationsansvaret i sin helhet, eller till största del, till myndighetsledningen. Försvarsmakten bedömer samtidigt att det finns särskilda skäl till att delvis ha ett annat förhållningssätt vad avser styrningen kring krigsorganisationen och grundorganisationen.

Försvarsmakten vill dock i sammanhanget påtala att det nuvarande styrsystemet medför att ledtiderna för att genomföra organisationsförändringar förlängs avsevärt. Under perioden då myndigheten varken ska tillväxa eller reduceras medför det inga större hinder för att bedriva och utveckla verksamheten. Under den kommande perioden av tillväxt kan det dock vara ändamålsenligt att se över delegeringen mellan olika beslutsnivåer. Försvarsmakten bedömer att det framför allt är nivån för riksdagens beslutsfattande som i så fall skulle behöva justeras, t.ex. med utgångspunkten att riksdagen inte bör besluta om krigsorganisationens utformning på kompaninivå.

10.3. Samhällsinvesteringar

Med samhällsinvesteringar avses sådana investeringar som huvudsakligen finansieras med anslag enligt 2 kap. 4 eller 6 §§ kapitalförsörjningsförordningen (2011:210) eller med en särskild kredit i Riksgäldskontoret (övrig kreditram enligt 7 kap. 6 § budgetlagen (2011:203)). Riksdagen beslutar om dessa investeringar i särskild ordning. Försvarsmaktens operativa förmåga är beroende av samhällsinvesteringar i krigsmateriel samt infrastruktur.

Styrningen och organiseringen av Försvarsmaktens samhällsinvesteringar inom materielområdet, har i anslutning till ominriktningen mot ett nationellt försvar, utretts i flera omgångar. I enlighet med de förslag som lämnades i betänkandet Investeringsplanering för försvarsmateriel³⁵ har flera förändringar genomförts vad avser besluts- och beredningsprocesserna. Med utgångspunkt i förslagen i betänkandet Logistik för högre försvarsberedskap³⁶ har ansvarsförhållandena mellan Försvarsmakten och FMV förändrats liksom den finansiella styrmodellen för investeringsområdet. Statskontoret och ESV har även lämnat en rad rekommendationer på området.

Sammantaget bedömer Försvarsmakten att genomförda förändringar bidrar till en mer ordnad process som ger bättre förutsättningar för beslutsfattande på olika nivåer. Försvarsmakten kan dock konstatera att styrningen av samhällsinvesteringar inom infrastrukturområdet inte har omfattats av de utredningar som genomförts. Vid realisering av den operativa förmågan är det av största vikt att tidsmässigt samordna utvecklingen av de olika investeringarna samt med personalförsörjningen, till exempel för att infrastruktur som

³⁵ SOU 2014:15

³⁶ SOU 2016:88



utbildningslokaler eller säkerhetsskyddade byggnader ska finnas färdiga i tid för att kunna utbilda personal och förvara materiel.

Försvarsmakten anser att en fortsatt utveckling för att åstadkomma en mer sammanhållen styrning av samhällsinvesteringar inom försvaret är angeläget för att kunna åstadkomma en effektiv utveckling av krigsorganisationen. Detta kommer enligt myndighetens bedömning vara av särskild betydelse för att nå önskade effekter i enlighet med den ambition som framgår av Värnkraft.

Med utgångspunkt i det som Försvarsmakten framför i avsnitt 4.16 bör styrningen av samhällsinvesteringarna utgå från kraven kopplat till utvecklingen av den operativa förmågan för det militära försvaret. Likriktning och samordning av hanteringen av samhällsinvesteringar underlättar denna inriktning.

Försvarsmakten har, i samråd med FortV, identifierat områden där regeringens styrning inom området kan anses begränsa uppbyggnaden av den operativa förmågan enligt den styrning som regeringen ger till Försvarsmakten. I samverkan med FMV lämnar Försvarsmakten förslag avseende styrningen av materielförsörjningen med särskilt fokus på hantering för att underlätta övergången till ny försvarspolitisk styrning.

Beslut om investeringar för infrastruktur

En gränssättande faktor för FortV bidrag till Försvarsmaktens operativa förmåga är de beslut Regeringskansliet behöver fatta om investeringar. FortV har i sitt regleringsbrev ett rapporteringskrav att två gånger om året lämna en investeringsplan till Regeringskansliet. Därtill fattar regeringen beslut om investeringar som överstiger 40 miljoner kronor.

Det bör noteras att beslut om investeringar av infrastruktur inte fattas i samband med beslut om materielanskaffning utan separat. Jämfört med andra statliga investeringar grupperas inte heller investeringarna i tillräcklig utsträckning utifrån samlad funktion utan tas istället i många fall utifrån olika delinvesteringar.

För att effektivisera och samordna beslut om större investeringar föreslår Försvarsmakten, i samråd med FortV, att styrningen förändras enligt följande:

- Möjliggör att flera investeringar i samma funktion beslutas samfällt i ett gemensamt rambeslut.
- Beslut fattas samtidigt om anskaffning om materiel och ram för tillhörande infrastruktur.
- FortV investeringsplan bör antingen gälla som ett rambeslut för ingående investeringar alternativt bör taket för när regeringsbeslut krävs höjas till samma nivå som inom materielförsörjningen.



Beslut om investeringar för materielobjekt

Inom materieförsörjningen har Försvarsmakten kommit långt i genomförandet med att klustra materielobjekten i investeringsplanerna till en högre systemnivå. Detta kommer leda till en minskad detaljstyrning, bättre överskådlighet och ge en tydligare koppling till vidmakthållande och utveckling av försvarsförmåga. En effekt av klustring är dock att flertalet materielobjekt kommer att överstiga den nuvarande beloppsgränsen för regeringsbeslut (200 miljoner kronor). När det gäller den nu gällande beloppsgränsen kan även konstateras att den inte ändrats under de senaste budgetåren.

Mot denna bakgrund föreslår Försvarsmakten att:

- Den beloppsgräns som anges i det årliga regleringsbrevet höjs från 200 miljoner kronor till 500 miljoner kronor.

Om övriga kriterier som anges i regleringsbrevet kvarstår kommer även materielobjekt med lägre beloppsram underställas regeringens beslutsfattande beroende på deras karaktär. Försvarsmakten konstaterar att en justerad beloppsgräns också skulle minska risken att handläggning av regeringsbesluten försenar den tillväxt som efterfrågas i Värnkraft.

Tidiga beslut

För att åstadkomma efterfrågad tillväxt behöver Försvarsmakten, under en förhållandevis kort tidsperiod, få förbereda respektive anskaffa flera stora nya investeringar. I den årliga processen som myndigheten nu arbetar utifrån ska hemställan ske samlat till regeringen i det årliga budgetunderlaget. En samlad återkoppling från regeringen ska därefter ske i regleringsbrevet, dvs. ca 9 månader efter hemställan.

Försvarsmakten kommer i budgetunderlaget för 2021 att planera utifrån tillskottet 2022 som framgår av budgetpropositionen för 2020. I likhet med hanteringen i anslutning till budgetunderlaget för 2020 kan Försvarsmakten behöva ges möjlighet att inkomma med hemställan vid senare tillfälle än i samband med budgetunderlaget för ett visst antal objekt. Försvarsmakten återkommer om detta i ett senare skede om så bedöms krävas.

Det första budgetunderlag som Försvarsmakten lämnar efter det att ett nytt försvarsbeslut är fattat är budgetunderlaget för 2022. Först i detta budgetunderlag kan myndigheten lämna in hemställan om de anskaffningar som tillkommer av riksdagens beslut med anledning av den försvarspolitiska propositionen. Enligt fastställd process fattar regeringen beslut om dessa ärenden i december 2021.



För att korta ledtiderna i övergången till ny försvarsbeslutperiod föreslår Försvarsmakten att:

- Myndigheten ges möjlighet att under 2021 inkomma med en samlad hemställan vid annan tidpunkt för de ärenden som har behov av snabb hantering.
- Regeringen ger återkoppling till myndigheten avseende dessa ärenden tidigare än i samband med regleringsbrevet.

Målkonflikt fastighetsförvaltning respektive militärt försvar

Infrastruktur är i enlighet med tidigare beskrivningar en central komponent i produktion av krigsförband, och därmed för utvecklingen av den operativa förmågan. FortV verksamhet ingår i utgiftsområde 2 *Samhällsekonomi och finansförvaltning*. Regeringens mål för området fastighetsförvaltning är enligt budgetpropositionen för 2020 en kostnadseffektiv statlig fastighetsförvaltning. Förvaltningen ska ske med rimligt risktagande samt med likvärdig avkastning och service i jämförelse med andra alternativ.

Någon övergripande målformulering för att FortV ska genomföra sitt uppdrag som ett bidrag till Försvarsmaktens operativa förmåga framgår inte i något styrdokument, inklusive instruktion och regleringsbrev till FortV. Detta trots att Försvarsmakten är den huvudsakliga kunden (ca 80 procent av hyrorna). Givet avsaknaden av en sådan övergripande målformulering rapporterar FortV endast ett antal resultatindikatorer som främst är kopplade till en effektiv fastighetsförvaltning utifrån ett marknadsperspektiv.

I den övergripande formuleringen, enligt ovan, framgår att ”förvaltningen ska ske med rimligt risktagande”. Detta innebär att FortV hanterar sin låneportfölj utifrån ett fastighetsekonomiskt effektivt perspektiv, snarare än från önskemål från Försvarsmakten att få tydliga planeringsförutsättningar, eller s.k. planeringssäkerhet. Ett fastighetsekonomiskt rimligt risktagande innebär bl.a. att lägga vikt vid sådant som hyreskontraktens längd, marknadens prissättning och Riksbankens förväntade räntebana när fastigheterna finansieras. FortV har en sammansättning av lån i sin portfölj med för närvarande en genomsnittlig räntebindningstid på drygt fyra år. Det är en normal bindningstid utifrån fastighetsperspektivet men innebär en betydande planeringsosäkerhet i finansieringen av den operativa förmågan för Försvarsmakten.

FortV genomför löpande olika simuleringar av hur olika räntelägen slår på Försvarsmaktens hyreskostnad. I dessa ingår en simulering av portföljen med det Riksbanken bedömer som ett normalt ränteläge. Lånekostnaden beror på hur hög tillväxten av investeringar blir kommande år och i alla scenarier skulle ett normalt ränteläge öka Försvarsmaktens årliga kostnader betydligt. Om finansieringen av den operativa förmågan i Försvarsmakten, i den kommande tillväxten, inte ska



knytas till det normala ränteläget skulle FortV behöva binda lån på längre tid än vad som är möjligt för närvarande.

I den övergripande målformuleringen framgår vidare att förvaltningen ska ske ”med likvärdig avkastning”, där regeringen har beslutat om nivå och omfattning av avkastningskravet. Ett liknande avkastningskrav finns för Statens Fastighetsverk, men där framgår också att ”fem kulturinstitutioners huvudbyggnader” istället för ett avkastningskrav ska ha en kostnadsbaserad hyressättning, det vill säga att hyresgästen betalar en hyra som motsvarar kostnaderna för drift, underhåll, administration och kapitalkostnader.

Erfarenheten av avkastningskravet är att det inte bidragit till lokaleffektivisering på det sätt som var tänkt. Det nuvarande avkastningskravet speglar dåligt kapitalkostnaden på marknaden samt bidrar i mycket begränsad utsträckning till beslut om utformning av lokaler och anläggningar inom Försvarmakten. Det beror sannolikt dels på att det inte finns alternativa fastigheter att tillgå för kunderna, dels att avkastningskravet, för närvarande 2,7 procent på 30 procent av lånen, inte nämnvärt påverkar Försvarmaktens incitament. Det finns alternativ för att i styrningen effektivisera lokalkostnader, bl.a. att standardisera utformningen av byggnader med samma ändamål eller lokalers utformning.

Även i detta avseende gör styrningens nuvarande utformning att Försvarmaktens finansiering blir beroende av ränteutvecklingen, eftersom avkastningskravet bl.a. styrs av statens avkastningsränta. Kopplat till avkastningskravet bör också noteras att FortV i vissa fall hyr in fastigheter till Försvarmakten från Specialfastigheter, som har en än mer marknadsanpassad hyra. För dessa objekt blir den ekonomiska effekten på Försvarmakten ännu större.

Mot bakgrund av ovan föreslår Försvarmakten, i samråd med FortV, följande förslag till förändrad styrning:

- Komplettera måldokument för FortV (t.ex. instruktion och regleringsbrev) så att det även framgår som ett övergripande mål för FortV att ”genom sitt fastighetsbestånd ska FortV stärka den operativa förmågan i Försvarmakten”.
- Slopa avkastningskravet för Försvarmaktens fastigheter så att FortV ska ta ut enbart den kostnadsbaserade hyran.
- Förtydliga att finansiella beslut, såsom räntebindning, ska beslutas såväl utifrån en effektiv ekonomisk förvaltning, som Försvarmaktens verksamhetsbehov av förutsägbara kostnader (planeringssäkerhet).

Målkonflikter med andra politikområden

Då den grundläggande styrningen till FortV utgår från ett så kallat fastighetsperspektiv, och inte Försvarmaktens operativa förmåga, påverkas även den bedömning som löpande behöver genomföras när målkonflikter uppstår



mellan olika politikområden. Ett exempel är när höga krav på säkerhetsskydd ställs av Försvarsmakten relativt krav på generella rapporteringskrav och önskan om inomstatlig samverkan från andra politikområden. Ett annat exempel är rapporteringskraven kopplat till förordningen (2018:1428) om myndigheters klimatanpassningsarbete. För samma fastighetsbestånd har Försvarsmakten rapportering till Försvarsdepartementet medan FortV ska rapportera till SMHI. Andra exempel gäller bl.a. utvecklingen av e-arkiv och andra gemensamma administrativa system och IT-lösningar inom staten.

Därutöver finns andra områden, t.ex. krav på detaljplaner samt upphandlings- och miljöregler, som har stor effekt på FortV förmåga att leverera infrastruktur i enlighet med Försvarsmaktens krav. För dessa områden är det ofta tidsåtgången för prövningen snarare än omfattningen av regelverken som är problemet.

Det finns även målkonflikter inom FortV kärnuppdrag att tillhandahålla fortifikatorisk kompetens för hela samhället. För närvarande möter FortV en snabbt stigande efterfrågan på sina tjänster från det civila samhället. Myndighetens generella prioritering är leverans till myndigheterna inom försvarsfamiljen men resursbrist kan ändå innebära att antingen den operativa försvarsförmågan påverkas menligt eller att uppbyggnaden av totalförsvaret inte är möjlig i önskad omfattning.

Mot bakgrund av ovan föreslår Försvarsmakten, i samråd med FortV, följande:

- Tillämpa samma bedömningar för FortV som för Försvarsmakten när förslag inom Regeringskansliet eller från myndigheter bereds, samt
- Undersök vilka möjligheter som finns att korta tider eller avgränsa tillämpning för detaljplaner, miljöprövningar och upphandlingar (se avsnitt 4.17)

Bemyndiganderam

Det finns alltid en viss nivå av osäkerhet i investeringsverksamheten. Erfarenhetsvärdena pekar mot att Försvarsmakten i sina beställningar gentemot FMV tidigare fått leverans av ungefär 85 procent av beställningarna. Detta hanteras i produktionsplaneringen genom en viss överbeställning för att nå ett utfall som motsvarar tilldelade anslag. I kommande försvarsbeslutsperiod så bedöms osäkerheten i leveranserna öka ytterligare jämfört med befintliga erfarenhetsvärden. Osäkerheten härrör från potentiella kapacitetsbrister hos Försvarsmakten, FMV och leverantörer.

Försvarsmaktens bedömer sammantaget att bemyndiganderamarna för anslagen 1:1 *Förbandsverksamhet och beredskap* samt 1:3 *Anskaffning av materiel och anläggningar* kommer behöva öka avsevärt. Utöver ökningar för att medge stora tillkommande investeringsprojekt bedöms bemyndigandet behöva ökas för att ge nödvändig handlingsfrihet. Behovet är sannolikt störst för bemyndiganderamen för anslagsposten 1:3.1 som sedan årsskiftet 2018/2019 disponeras av FMV.

Försvarsmakten återkommer med förslag på bemyndiganderamar för ap.1:1.3 och ap.1:3.2 i kommande budgetunderlag. På samma sätt bedömer Försvarsmakten, i samråd med FortV, att bemyndiganderamen för FortV investeringar behöver höjas.

Anslagssparande och anslagskredit

Försvarsmakten föreslår att villkoren för anslagsposterna 1:1.3 och 1:3.2 förändras i enlighet med Tabell 15 från och med regleringsbrevet för 2020.

Tabell 15: Förslag villkor anslagssparande och anslagskredit

Anslagspost	a-spar	a-kredit
1:1.3 Vidmakthållande av materiel och anläggningar	Allt	5 procent
1:3.2 Anskaffning av materiel och anläggningar	Allt	5 procent

I likhet med vad som tidigare beskrivits bedömer Försvarsmakten att det vid tillväxt finns en ökad risk för förseningar vid anskaffning och vidmakthållande. Vidare innebär övergången till nu gällande finansiell styrmodell att anslagsbelastning sker i samband med leverans. Det kommer därmed att bli svårare att styra leveranserna så att de på årlig basis motsvarar tilldelade anslagsnivåer.

Mot bakgrund av ovanstående föreslår Försvarsmakten att regeringen beslutar om utökade möjligheter till anslagskredit respektive att disponera eventuellt anslagssparande under påföljande budgetår. Det övergripande syftet är att säkerställa att Försvarsmakten ska kunna genomföra de investeringar som riksdag och regering fastställer i och med sina beslut om investeringsplaner.

Försvarsmakten bedömer att det finns ett behov av att öka beställningsvolymerna för att kompensera för ökad risk för förseningar. Om utökad anslagskredit inte medges kommer Försvarsmakten behöva hålla nere beställningsvolymerna för att inte riskera att överskrida anslagen. En ökad anslagskredit bedöms framför allt vara nödvändig under perioden 2021–2025.

Med utgångspunkt i samma resonemang, kring ökad risk för förseningar, kan en leveransförsening av ett större materielobjekt i förlängningen sannolikt inte alltid hanteras genom tidigareläggning av andra beställningar. Om medlen inte får disponeras efterföljande budgetår krävs istället att Försvarsmakten gör omfattande följdjusteringar av investeringsplanerna. I förlängningen innebär detta att Försvarsmakten inte kan genomföra de investeringsplaner som riksdag och regering beslutat samt att myndighetens leverans i form av försvarsförmåga påverkas negativt. Förslaget villkor avseende anslagssparande bör vara beständigt över tid.

Försvarsmakten vill i sammanhanget peka på att Trafikverket som också ansvarar för stora statliga investeringar över tiden beviljats motsvarande anslagsvillkor för investeringar i infrastruktur.³⁷

10.4. Verksamhetsinvesteringar

Med verksamhetsinvesteringar avses investeringar i anläggningstillgångar som används i myndighetens verksamhet och som finansieras med lån i Riksgäldskontoret i enligt 2 kap. 1, 3 eller 5 §§ kapitalförsörjningsförordningen (2011:210).

Regeringen beslutar i det årliga regleringsbrevet om en låneram för respektive myndighet som innebär att myndigheten får låna upp till detta belopp för verksamhetsinvesteringar. Av ESV:s allmänna råd till den aktuella bestämmelsen framgår att en myndighet får göra åtaganden för kommande budgetår med stöd av 17 § tredje stycket anslagsförordningen (2011:223). En förutsättning är dock att åtagandena inte medför att låneramen behöver höjas kommande år.

Försvarsmakten bedömer att behovet av verksamhetsinvesteringar kommer att öka under kommande period. Myndigheten har inte genomfört en detaljerad planering men ett initialt antagande är att investeringstakten kommer att öka procentuellt i motsvarande grad som anslagsökningarna. Utöver en procentuell ökning tillkommer ett större investeringsbehov i myndighetens it-infrastruktur. Dessa antaganden ger sammantaget ett behov av låneram samt anslagsbelastning i enlighet med Tabell 16.

Tabell 16: Antagande om tillkommande behov av verksamhetsinvesteringar (mnkr, prisläge 2020)

	2021	2022	2023	2024	2025
Antagande tillkommande behov av investeringar	200	250	350	450	590
IB lån	0	200	410	670	960
Nyupplåning	200	250	350	450	590
Amortering	0	-40	-90	-160	-250
UB lån	200	410	670	960	1 300
Antagande räntenivå [procent]	0,75	1,0	1,0	1,0	1,0
Anslagsbelastning (räntor och avskrivningar)	1	43	95	168	261

Under förutsättning att det fattas politiska beslut om att anslag 1:1 *Förbandsverksamhet och beredskap* successivt kommer att ökas under perioden 2021–2025 bedömer Försvarsmakten att myndigheten har mandat att fatta beslut

³⁷ Regleringsbrev för budgetåret 2019 avseende Trafikverket inom utgiftsområde 22 Kommunikationer



om ökade verksamhetsinvesteringar. Myndighetens bedömning har stämts av med ESV. Försvarsmakten avser att återkomma med förslag på låneram samt förslag på investeringsplan för verksamhetsinvesteringar i det kommande budgetunderlaget.

10.5. Pris- och löneomräkning

Försvarsmakten har vid flertalet tillfällen redovisat de negativa effekterna av den bristfälliga följsamheten av priskompensationssystemet inom materielanslagen, s.k. försvarsprisindex (FPI) och kostnadsutvecklingen av investeringsplanerna. Den minskade köpkraften som dessa har givit upphov till har påverkat förmågeutvecklingen negativt och inneburit omplaneringar under försvarsbeslutsperioden.

Försvarsmakten delar Statskontorets och Försvarsberedningens förslag om en översyn av priskompensationssystemet. Ett reviderat försvarsprisindex, inom ramen för ett förändrat priskompensationssystem, skulle innebära tydliga fördelar.

Inom ramen för det kontinuerliga planeringsarbetet som genomförs inom myndigheterna nyttjas den metod som utarbetats för att hantera urholkningseffekten. Detta innebär att Försvarsmakten, för att minska behovet av omplanering, låser ett oplanerat investeringsutrymme i investeringsplanerna. Så har även skett i föreliggande svar vilket beskrivits i avsnitt 3.4.

I enlighet med ESV:s rekommendationer pågår ett arbete hos FMV och Försvarsmakten för att omhänderta objektspecifika finansiella risker. Målsättning är att finansiella risker inom materielplaneringen ska bäras av materielobjekt med störst påverkan på risken.

Vidare bejakar Försvarsmakten ESV:s rekommendation om att materielproduktionen i större utsträckning ska valuta- och räntesäkras via Riksgäldskontoret. Detta skulle bidra till att minska den finansiella risken i investeringsplanen ytterligare och även minska påverkan från den bristande följsamheten i priskompensationssystemet.

11. Andra aktörer

11.1. FMV

Försvarsmaktens förslag (se kapitel 4) innefattar en betydande utökning av materielanskaffningen, för att modifiera befintlig materiel, omsätta materiel till befintliga krigsförband och sätta upp nya krigsförband. För att kunna realisera detta är Försvarsmakten till stor del beroende av att FMV kan hantera en utökad anskaffningsvolym och upprätthålla en god följsamhet mot Försvarsmaktens operativa behov och materielplanering. Försvarsmakten bedömer att den föreslagna förstärkningen av försvarsförmågan ställer stora krav på FMV och på ett gott samarbete mellan Försvarsmakten och FMV.



I tillägg till sitt ansvar för materielanskaffning inom anslag 1:3 ap.1 fungerar också FMV som kvalificerad tjänsteleverantör till Försvarmakten inom ramen för bl.a. vidmakthållande och förutsättningsskapande verksamhet. Denna verksamhet är av stor vikt för Försvarmakten 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.

Det är viktigt för Försvarmakten att balansen mellan FMV uppdrag att anskaffa materielsystem och uppdraget att stödja vidmakthållandet av befintliga system upprätthålls. Det är Försvarmakten som styr behovet av kvalificerat tjänstestöd från FMV, men dimensioneringen av myndigheternas samlade kompetens måste vara föremål för gemensamma analyser och överenskommelser med Försvarmaktens ökade operativa förmåga som överordnat intresse. Detta för att skapa en stabil planeringssituation och genomförande för båda myndigheterna samt undvika suboptimeringar som riskerar den operativa effekten på kort och lång sikt.

Materielförsörjningsprocessen

För att uppnå stabil planering, och ett effektivt genomförande, i materielförsörjningsprocessen är Försvarmakten i behov av kvalitetssäkrat underlag från FMV både vad gäller planering och genomförande. Detta gäller bl.a. prognoser kring kostnader, leveranstider och risker i relation till investeringsplanen. Försvarmakten är också under genomförandet, av ett materielanskaffningsprojekt, i behov av kontinuerlig information gällande ekonomiska prognoser samt leveransinformation. Leveransinformationen har stor påverkan på produktionen inom ramen för övriga påverkansområden, t.ex. vad gäller infrastruktur och personal så att aktuell materiel kan ge omedelbar operativ effekt vid leverans.

Beredskap

Försvarmakten är beroende av FMV vid höjd beredskap och i krig. Baserat på de beslutade ansvarsförändringar som trädde i kraft 2019 är det av vikt att tydliga styrningar etableras i relation till vilka uppgifter FMV förväntas lösa i höjd beredskap och krig.

Den nya inriktning som råder gällande vikten av att uppnå operativ effekt och där frågor gällande fredsrationell produktionseffektivitet är lägre prioriterade kommer att påverka FMV i sitt arbete. Styrningar från Försvarmakten i frågor gällande försörjningstrygghet och materiell tillgänglighet behöver etableras mellan myndigheterna.

11.2. FOI

Den planerade utökningen inom forskning och utveckling bedöms innebära att Försvarmaktens forskningsbeställningar till FOI ökar med upp till 200 miljoner kronor årligen från 2025. Även ökningen av materielutveckling och



materielanskaffning kommer att innebära utökade behov av FOI kompetens i förmågeutveckling.

Försvarsmakten noterar Försvarsberedningens förslag om möjligheter till egeninitierade, framåtblickande och strategiska satsningar inom totalförsvaret. Det finns behov av tydlig styrning av FOI och möjligheten till strategiska satsningar för totalförsvarets behov. Försvarsmakten gör fortsatt bedömningen att huvuddelen av den forskning som utförs för Försvarsmaktens och det militära försvarets behov, i alla tidsperspektiv, ska inriktas av Försvarsmakten.

11.3. TRM

Kapaciteten hos TRM för att mönstra tillräckligt många mot Försvarsmaktens behov av inryckande till grundutbildning är helt avgörande för en förbandstillväxt. För att TRM ska kunna möta den ökning av utbildningsvolymen som Försvarsmakten aviserat krävs utökade anslag för TRM i enlighet med deras underlag för den försvarspolitiska propositionen.

Värnkraft beskriver att mönstringsunderlaget kan behöva utvecklas. Det är ett arbete som pågår hos TRM i samverkan med Försvarsmakten.

Därutöver samarbetar myndigheterna kontinuerligt för att optimera den kravställning av krigsorganisationens befattningar som ligger till grund för mönstring och antagning till grundutbildning.

11.4. FRA

FRA har ett viktigt uppdrag i att bidra till den samlade försvarsunderrättelseförmågan och den militära underrättelseförmågan genom att leverera bl.a. försvarsunderrättelser, förvarning och yt- och luftläge. Att detta fungerar i alla konfliktnivåer är av stor vikt för den samlade försvarsförmågan. Förstärkande åtgärder på detta område bör avvägas utifrån samtliga inriktande myndigheters behov och i nära samverkan med bl.a. Försvarsmakten.

11.5. FortV

Den föreslagna utökningen av Försvarsmaktens krigsorganisation och grundorganisation innebär behov av investeringar i infrastruktur i enlighet med vad som beskrivs i kapitel 4. För att kunna realisera detta är Försvarsmakten beroende av att FortV kan producera i enlighet med Försvarsmaktens behov av infrastruktur, som bygger på operativa behov, utbildningsvolym och andra behov relaterade till Försvarsmaktens verksamhet.

I enlighet med vad som beskrivs i avsnitt 4.17 bedömer Försvarsmakten och FortV att det finns en rad åtgärder som regeringen kan vidta för att öka genomförbarheten vad avser Försvarsmaktens infrastrukturförsörjning.



Utöver att Försvarsmakten behöver förstärka sin organisation kommer FortV behöva förstärka sin kapacitet. Eftersom FortV är helt avgiftsfinansierade, och därmed kan ha svårigheter med tillväxt innan hyresintäkterna ökar, behöver förutsättningarna för deras kapacitetuppbyggnad fortsatt analyseras. Försvarsmakten och FortV lämnar vidare ett antal gemensamma förslag kring förändrad styrning för att skapa bättre förutsättningar för infrastrukturförsörjningen (se avsnitt 10.3).

Ett område där samordningen mellan FortV och Försvarsmakten kan stärkas gäller förutsättningarna att utveckla och sprida fortifikatorisk kompetens. För närvarande finansieras denna del av FortV verksamhet inom den avgiftsbaserade hyran. Förutsättningarna för styrning och samordning med andra myndigheter, som FOI och FHS, men även för att ingå avtal med andra länder skulle förbättras om denna del av uppdraget istället anslagsfinansierades.

För att kunna förvärva fastigheter samt bygga ut i den takt som förslagen i detta underlag så behöver FortV ges ett tillräckligt stort låneutrymme för samhällsinvesteringar. FortV låneram för fastighetsändamål kommer därmed behöva höjas successivt under hela perioden fram till 2030. Även tillväxten av myndighetens egen infrastruktur, inte minst inom IT, kommer föranleda att FortV låneram för verksamhetsinvesteringar kommer att behöva höjas.

11.6. FHS

Försvarshögskolan, som ansvarar för stora delar av officersutbildningssystemet, är sedan 2008 en statlig högskola och har sedan 2018 fullständiga examenstillstånd på alla nivåer. 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. Det är Försvarshögskolan som ansvarar för och genomför det av Försvarsdepartementet anslagsfinansierade officersprogrammet.

Försvarshögskolan genomför även uppdragsutbildning samt uppdragsforskning för Försvarsmakten. Inte minst driver Försvarshögskolan det högre officersprogrammet som leder till en master- eller magisterexamen i krigsvetenskap vilket försörjer organisationen med officerare som verkar på högre nivåer. Årligen påbörjar drygt 160 deltagare utbildningen, varav cirka 100 läser två år. Därutöver beställer Försvarsmakten även högre reservofficersutbildning och ett flertal kortare professionsspecifika utbildningar av Försvarshögskolan.

Som en följd av den föreslagna ökningen av Försvarsmaktens forskning och utveckling bedöms omfattningen av uppdragsforskning till FHS öka med 50-100 procent fram till 2025.



11.7. MSB

Ett fungerande samhälle är en förutsättning för att Försvarsmakten ska kunna verka och det gäller både före och under höjd beredskap.

Under höjd beredskap är det särskilt viktigt att kunna inrikta och samordna de vitala samhällssektorerna för att på bästa sätt kunna stödja försvarsansträngningarna. I Försvarsberedningens rapport framhålls att inom ramen för planeringsinriktningen om tre månader ska ambitionen för totalförsvaret vara att upprätthålla den nödvändigaste funktionaliteten i samhället. Det innebär en avsevärt lägre ambition inom de flesta samhällssektorer jämfört med normalläget. Det innebär också stora begränsningar och en stor kraftansträngning i hela samhället. Att sörja för att upprätthålla den nödvändigaste funktionaliteten i samhället är det civila försvarets ansvar. Det militära försvaret ska inriktas på att lösa sina uppgifter och främst då att möta väpnat angrepp.

I förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap regleras att myndigheten ska företräda det civila försvaret på central nivå i frågor som har betydelse för avvägningen mellan civila och militära behov av samhällets resurser om inte något annat följer av annan författning.

Försvarsmaktens uppfattning är att MSB:s uppdrag att företräda det civila försvaret på central nivå bör förtydligas vad avser roll och mandat framför allt när det gäller avvägningar mellan olika samhällssektors och Försvarsmaktens behov i höjd beredskap. Regeringen har tillsatt en utredning som ska lämna förslag vad avser tydligare ansvars- och ledningsförhållanden samt en stärkt samordning inom det civila försvaret.³⁸

Försvarsmakten ser positivt på den pågående utvecklingen av formerna för samverkan med MSB inom ramen för totalförsvaret.

Försvarsmakten kommer fortsätta och fördjupa den utvecklingen inom fler områden, såsom exempelvis grundläggande terminologi, planering och genomförande av övningar samt försörjningstrygghet. Försvarsmakten har sedan 2017 i uppdrag att med stöd av FMV och i nära samverkan med Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) samt i dialog med berörda bevakningsansvariga myndigheter ta fram ett försvarsförsörjningskoncept med fokus på hur bl.a. förfogandelagen ska genomföras.

³⁸ Ansvar, ledning och samordning inom civilt försvar, Dir 2018:79.