



Utveckling av det militära försvaret 2025–2035

1. BAKGRUND	2
2. MILITÄRSTRATEGISK INRIKTNING	3
2.1. FÖRÄNDRADE MILITÄRSTRATEGISKA UTGÅNGSPUNKTER	4
2.2. FÖRÄNDRAD MILITÄRSTRATEGISK INRIKTNING	5
2.3. UTVECKLAT MILITÄRSTRATEGISKT OCH OPERATIVT KONCEPT	8
2.4. FÖRÄNDRADE KRAV PÅ FÖRSVARSMAKTEN OCH BEHOV AV NYA FÖRMÅGOR	10
2.5. UTGÅNGSLÄGE	11
3. FÖRSLAG MILITÄR FÖRMÅGA	12
3.1. NYTTJANDE AV MILITÄR FÖRMÅGA	12
3.2. VIDMAKTHÅLLANDE OCH UPPBYGGNAD AV MILITÄR FÖRMÅGA	14
3.3. UTVECKLING AV MILITÄR FÖRMÅGA	35
3.4. STÖD FRÅN DET CIVILA FÖRSVARET	38
3.5. TILLVÄXTENS PÅVERKAN	42
4. EKONOMI	45
4.1. REGERINGENS PLANERINGSRAMAR	45
4.2. FÖRSVARSMAKTENS ANTAGANDEN	46
4.3. FÖRSLAG PÅ ANSLAGSFÖRDELNING	47
4.4. UTFORMNING AV PLANERINGSFÖRUTSÄTTNINGAR	48
5. STYRNING AV FÖRSVARET	49
5.1. SVERIGE BLIR NATO	49
5.2. FINANSIELL STYRNING	50
5.3. ANSLAGSTILLDELNING SOM ANDEL AV BNP	51
5.4. INFRASTRUKTURFÖRSÖRJNING FÖR FÖRSVARETS BEHOV	52
6. ÖVRIGA MYNDIGHETER OCH ORGANISATIONER	56
6.1. FÖRSVARETS MATERIELVERK	57
6.2. FORTIFIKATIONSVERKET	57
6.3. TOTALFÖRSVARETS FORSKNINGSinSTITUT	58
6.4. FÖRSVARSHÖGSKOLAN	58
6.5. TOTALFÖRSVARETS PLIKT- OCH PRÖVNINGSVERK	58
6.6. FÖRSVARETS RADIOANSTALT	58
6.7. SIUN OCH FUD	59
6.8. MYNDIGHETEN FÖR TOTALFÖRSVARSanALYS	59
7. RISKER OCH OSÄKERHETER	60
7.1. PRODUKTIONSFÖRUTSÄTTNINGAR	60
7.2. FINANSIELLA FÖRUTSÄTTNINGAR	60



1. Bakgrund

Den 31 oktober 2022 redovisades överbefälhavarens militära råd till regeringen vad avser prioriterad förmågetillväxt inom ramen för regeringens beräknade planeringsramar motsvarande två procent av BNP.¹ Den 1 juni 2023 gav regeringen Försvarsmakten i uppdrag att inkomma med ett reviderat underlag inför kommande försvarsbeslut inom ramen för justerade ekonomiska ramar.²

Den centrala förändringen mellan de två redovisningstillfällena är att Sveriges arbete med att förbereda medlemskapet i Nato har fördjupats. Särskilt kan uppmärksammas att Nato vid försvarsministermöte den 14–15 februari 2023 beslutat om interimistiska förmågemål för Sverige³ samt att regeringen kommunicerat inledande ståndpunkter kring ambitioner för det svenska medlemskapet. Relativt tidigare redovisning har myndigheten till följd av detta bl.a. påbörjat förberedelser för deltagande i Natos gemensamma aktiviteter för avskräckning och försvar, vidtagit åtgärder för att möjliggöra utbyte av säker elektronisk information med Nato, vidtagit åtgärder för integrering i Natos integrerade luft- och robotförsvarssystem, påbörjat åtgärder inom ramen för värdlandsstöd samt fortsatt uppbyggnaden av lagernivåer av läkemedel, livsmedel, drivmedel, ammunition och reservdelar.

Riksdagen har, sedan våren 2022, fattat flera beslut om att lämna militärt stöd till Ukraina. Det militära stödet omfattar bl.a. utbildningsinsatser, artilleripjäser, stridsvagnar, luftvärnssystem, pansarvärnsvapen, stridsfordon liksom omfattande mängder beredskapsvaror såsom ammunition och reservdelar samt en långsiktig försörjningslösning för skänkt materiel. Till stor del har dessa beslut fattats efter att Försvarsmakten lämnade underlag hösten 2022. Även om finansiering för återanskaffning av materiel har beslutats⁴ påverkar stödet både nationell militär förmåga här och nu, liksom Försvarsmaktens planerade förmågeökning. Bland annat fördröjs uppsättandet av de i totalförsvarsbeslutet 2020 beslutade brigaderna.

Avseende planeringsförutsättningar anges i regeringsuppdraget en ekonomisk planeringsram för anslagen 1:1–1:13. Försvarsmaktens bedömning är att regeringens angivna ram når två procent av BNP budgetåret 2028 (se Figur 1). Detta är en senareläggning med två år relativt myndighetens tidigare föreslagna tillväxttakt. Ytterligare en förändrad förutsättning är att en andel av tillskotten i perioden fram till 2028 avser finansiering för att återta förmåga som nedgått till följd av stödet till Ukraina. Sammantaget är möjligheterna att investera i ny

¹ Försvarsmaktens underlag för fortsatta politiska ställningstaganden, FM2022–19979:13, 2022-10-31.

² Uppdrag till Försvarsmakten att inkomma med reviderat underlag inför kommande försvarsbeslut, Fö2022/01063 m.fl., 2023-06-01.

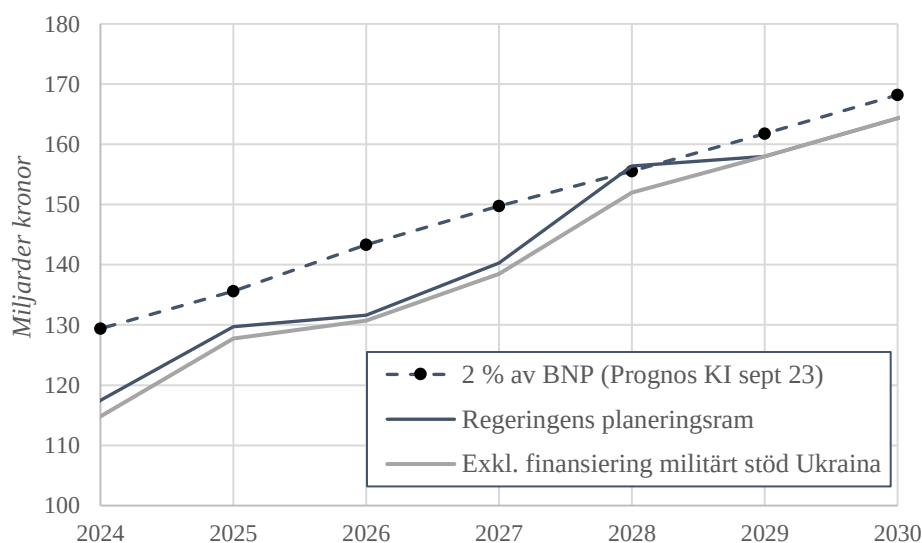
³ Special Nato Defence Planning Capability Review 2023 and Nato Interim Capability Targets 2023 for Finland and Sweden, FM2022-19460:14, 2023-03-16.

⁴ Riksdagens beslut om finansiering av återanskaffning av förmåga är lägre än myndighetens bedömda kostnader. Se vidare i kapitel 4.



förmåga innan 2030 mer begränsade jämfört med de förslag Försvarmakten lämnade hösten 2022⁵ och i budgetunderlaget för 2024⁶.

Figur 1: Regeringens planeringsram relativt Konjunkturinstitutets BNP-prognos i september 2023 (*mdkr, löpande prisläge*)



Försvarmakten redovisade den 26 juni 2023 ett reviderat budgetunderlag för 2024 i enlighet med regeringens uppdrag.⁷ Redan inom ramen för det reviderade budgetunderlaget föreslog Försvarmakten en tyngdpunktsförskjutning vad avser ökad prioritering av åtgärder för att öka krigsorganisationens tillgänglighet och funktionalitet under de närmsta åren. Detta genom bl.a. ökat vidmakthållande av befintlig materiel och höjda lagernivåer av beredskapsvaror. Dessa prioriteringar kvarstår som grund för föreliggande redovisning.

2. Militärstrategisk inriktning

Rysslands storskaliga anfall mot Ukraina tillsammans med Natos utvidgning och den svenska ansökan om medlemskap i Nato innebär en brytpunkt i utvecklingen av det svenska totalförsvaret. I förlängningen medför det behov av förändrade uppgifter för Försvarmakten samt förändrade förutsättningar för försvarsplanering och förmågutveckling.

⁵ Försvarmaktens underlag för fortsatta politiska ställningstaganden, FM2022-19979:13, 2022-10-31.

⁶ Försvarmaktens budgetunderlag för 2024, FM2022-10372:13, 2023-02-28.

⁷ Uppdrag till Försvarmakten att inkomma med ett reviderat budgetunderlag för 2024, Fö2023/00556 (delvis), 2023-06-01. Försvarmaktens reviderade budgetunderlag för 2024, FM2022-10372:24, 2023-06-26.



2.1. Förändrade militärstrategiska utgångspunkter

2.1.1. Förändrad hotbild

Ryssland utgör ett dimensionerande hot mot svensk säkerhet. Det ryska angreppet på Georgien 2008, annekteringen av Krim samt krigshandlingar i östra Ukraina 2014 och anfallet mot Ukraina 2022 har tydligt påvisat Rysslands vilja och förmåga att använda militära maktmedel för att uppnå sina säkerhetspolitiska mål.

Kriget i Ukraina pågår utan något uppenbart slut i sikte och slutsatser från kriget är av naturliga skäl förknippade med osäkerheter. Hittills har kriget påvisat brister i rysk krigföringsförmåga. Både på kort och medellång sikt bedöms landets militära styrkor, främst markförbanden, vara försvagade såväl materiellt som personellt. Även om de ryska förlusterna bedöms ha varit omfattande så är delar av de väpnade styrkorna mindre påverkade av kriget, t.ex. stora delar av marinen, flygvapnet och de strategiska kärnvapenstyrkorna. Ryssland har dessutom uttryckt en ambition att ersätta och rusta upp sina konventionella styrkor. Utgångspunkten måste därför, under överskådlig tid, vara att Ryssland utgör en säkerhetsutmaning och ett militärt hot.

Den ryska förmågan till olika typer av påverkans- och cyberoperationer kvarstår och hotet från denna typ av verksamhet bedöms fortsatt öka. Här bidrar även andra stater, främst Kina, samt icke-statliga aktörer till hotbilden. Hotet från illegal underrättelseinhämtning och sabotage mot kritisk infrastruktur kvarstår. Slutligen innebär den senaste tidens förändrade bild av Sverige, som följd av bl.a. koranbränningar, ett ökat hot i form av terroristattacker mot Sverige samt mot svensk personal utomlands.⁸

2.1.2. Förändrad säkerhetspolitisk situation

Det ryska anfallet mot en suverän stat i Europa och det pågående kriget utgör en stor förändring av det säkerhetspolitiska läget i Sveriges närområde. Ett svenskt medlemskap i Nato innebär dessutom en ny dynamik vad avser hot, utmaningar och försvarsmöjligheter. Det kollektiva försvaret i Nato blir en central utgångspunkt för Sveriges försvar vilket innebär en långtgående utveckling av det försvars- och säkerhetspolitiska samarbetet med övriga Nato-länder.⁹ Ett svenskt och finskt medlemskap i Nato förbättrar förutsättningarna att avskräcka ett ryskt anfall och därmed minskar också risken för ett isolerat konventionellt angrepp mot svenskt territorium med markstridskrafter. Samtidigt innebär åtaganden inom ramen för Natos ömsesidiga försvarsgarantier att sannolikheten ökar för att Sverige kan engageras i konflikter utanför svenskt närområde.

⁸ Säkerhetspolisen beslutade den 17 augusti 2023 om att höja terrorhotnivån från ett förhöjt till ett högt hot, www.sakerhetspolisen.se.

⁹ I enlighet med nordatlantiska fördraget, Natos strategiska koncept samt Natos försvarskoncept, *Deterrence and Defence of the Euro-Atlantic Area (DDA)*.



Inom Nato pågår omfattande förändringar, vilket accelererats till följd av kriget i Ukraina. Den ambitionshöjning som aviserades under Natos toppmöte i Madrid i juni 2022, bl.a. genom Natos nya strategiska koncept¹⁰, bekräftades vid toppmötet i Vilnius 2023¹¹. Nato har därmed gått från att fokusera på fredsfrämjande krishanteringsoperationer i en bred internationell kontext till att fokusera på avskräckning och kollektivt försvar i Europa och närområdet.

2.1.3. Förändrad betydelse av det militärgeografiska läget

Det svenska medlemskapet i Nato knyter samman de nordiska länderna i en militär allians. De nordiska länderna har därmed en historisk möjlighet, tillika ett ansvar, för att bygga ömsesidig och förstärkt försvarsförmåga som kommer hela alliansen till godo. Natos utvidgning skapar ett sammanhängande allierat område i norr, en strategisk helhet, där hela Norden kan betraktas som ett gränsområde mot Ryssland.

För Nato innebär detta bättre förutsättningar att försvara de tre baltiska staterna men också för att begränsa rysk förmåga i Östersjöområdet. Utvidgningen av alliansens territorium innebär emellertid också utmaningar i form av en utökad gräns mot Ryssland med närhet till det ryska basområdet på Kolahalvön.

Genom Finlands medlemskap är Sverige omgivet av Nato-länder. Ur Natos perspektiv betraktas Sverige därför som ett bakre område snarare än en frontstat. Större strider med mark- och flygstridskrafter bedöms i första hand ske längs gränserna mellan Nato och Ryssland varpå Sverige kan utgöra ett viktigt basområde för gruppering och transporter av allierade förband. Områden som Nordkalotten, Västkusten, Gotland, Östersjön och östersjöinloppen har fortsatt strategisk betydelse och kan ur det perspektivet också ses som främre områden.

2.2. Förändrad militärstrategisk inriktning

De förändrade militärstrategiska utgångspunkterna föranleder behov av förändrad inriktning för det militära försvaret. På militärstrategisk nivå bedöms tyngdpunktsförskjutningar behöva ske, från nationellt till kollektivt försvar, från i huvudsak långsiktig planering till ökat fokus på förmåga här och nu.

Med anledning av den nuvarande säkerhetspolitiska och militära situationen i Sveriges närområde och Försvarsmaktens pågående samarbete med Nato, finns en relativt god insyn i nuvarande operationsplanering. Detta innebär att Försvarsmakten redan nu har god kunskap om hur Sveriges territorium och Försvarsmaktens resurser kan komma att samordnas efter ett medlemskap. Dessa kunskaper bör ligga till grund för prioriteringar och utveckling av just de förmågor som Sverige och Försvarsmakten kommer att behöva ställa till Nato förfogande.

¹⁰ NATO 2022 Strategic Concept, www.nato.int.

¹¹ Vilnius Summit Communiqué, 11 juli 2023, www.nato.int.



2.2.1. Nationellt försvar och kollektivt försvar

Försvarsmaktens huvuduppgift är att försvara Sverige mot ett väpnat angrepp.¹² Denna uppgift kvarstår men breddas inom ramen för Nato-medlemskapet till att även omfatta försvaret av allierade stater.¹³ Åtgärder för avskräckning och försvar mot väpnat angrepp flyttas till del utanför Sveriges gränser och kommer i många fall att utgå från allierade gränsstaters territorium.

Ett nationellt försvar med god förmåga utgör bottenplattan även för det kollektiva försvaret och det krävs därför även fortsatt att Sverige har nationell försvarsplanering och försvarsförmåga. Dessa synkroniseras successivt med Natos planering för det kollektiva försvaret. Sverige nationella militärstrategiska målsättningar sammanfaller med Natos vad avser att avskräcka en antagonist från att påverka Sveriges integritet. Natos samlade resurser möjliggör emellertid en betydligt mer trovärdig avskräckningsförmåga än vad som kan uppbringas av en enskild nation. En synkronisering av nationell och gemensam försvarsplanering är avgörande för en trovärdig avskräckning. Detta innebär att den nationella styrningen av försvarsplanering såväl som förmågeplanering fortsättningsvis bör utformas även utifrån alliansens militärstrategiska målsättningar.

En förutsättning för att svenska nationella ståndpunkter kan påverka Natos operationsplanering är att nationella resurser finns tillgängliga för både nationell operationsplanering och deltagande vid planeringsavdelningar vid Nato staber på såväl strategisk som operativ och taktisk nivå. Nato-medlemskapet innebär att flertalet av nu gällande operationsplaner kommer behöva revideras.

2.2.2. Ökat fokus på förmåga här och nu

Det totalförsvarspolitiska beslutet för 2021–2025 innebar att en betydande förmågetillväxt möjliggjordes genom substantiella ekonomiska tillskott. Målsättningen var att återta en trovärdig krigföringsförmåga samt att långsiktigt utvecklas för att lösa framtidens utmaningar. De politiska besluten fattades dock efter en lång period av oförändrade eller minskande försvarsutgifter. Det fanns ett betydande ackumulerat behov av att modernisera, komplettera och iståndsätta befintlig materiel och infrastruktur samt att öva befintliga förband innan nya förmågor kan utvecklas. Det betyder dock inte att all utveckling av nya förmågor kan skjutas på framtiden.

Det förändrade militärstrategiska läget samt Natomedlemskap innebär att tyngdpunkten för uppbyggnaden av svensk försvarsförmåga behöver förskjutas mot åtgärder som bidrar till förmåga här och nu. Det är nödvändigt att tidigt vidta åtgärder som skapar förmåga redan i ett kortare tidsperspektiv, bl.a. genom att fokusera på tillgänglighet och förmåga i befintliga förband samt att säkerställa

¹² Förordning (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten.

¹³ De två bärande principerna i det nordatlantiska fördraget är att allierade enskilt och tillsammans ska utveckla förmågan att motstå väpnat angrepp (artikel 3) samt komma till varandras undsättning om någon allierad utsätts för väpnat angrepp (artikel 5).



tillgången till materiel och förnödenheter. Dessa behov har ökat som följd av det omfattande materiella stöd som lämnats till Ukraina.

Som allierad förväntas Sverige delta aktivt och solidariskt i Natos arbete. En aktiv försvarsmakt med hög tillgänglighet utgör en del i Natos kollektiva avskräckning och försvar. Medlemskapet kommer att innebära ett utökat deltagande av Försvarsmakten i både övningsverksamhet och operationer. Det är därför prioriterat med åtgärder som tidigt kompletterar de förband som förväntas ingå i Natos försvarsplanering. Medlemskapet ställer också krav på en snabb utveckling av förutsättningsskapande åtgärder, som t.ex. ett utbyggt värdlandsstöd (VLS). En princip i uppbyggnaden av krigsorganisationen bör vara att förbanden ska kompletteras och bli fullt användbara sekventiellt. Detta i motsats till att exempelvis utvecklingen av brigader sker parallellt och att ingen brigad blir helt komplett förrän sent i tioårsperioden.

Samtidigt sker en snabb teknikutveckling inom ett antal områden som kan nyttjas både av och mot Sverige och Nato. Försvarsmaktens planering behöver därför ta höjd för utveckling av nya förmågor i framtiden och även kunna omhänderta enklare förmågehöjande åtgärder för att öka effekten hos befintliga system liksom möjligheten att anpassa utvecklingen av förmågor efter omvärldsläget.

Den långsiktiga förmågeutvecklingen utgör fortsatt en viktig del i planeringen. I många fall krävs betydande tid för att studera, definiera och analysera förmågebehov inför exempelvis anskaffning av större materielsystem. Vidare krävs en långsiktig överblick av hur Försvarsmakten som helhet bör utvecklas i syfte att undvika suboptimerad utveckling i försvarsgrenar och stridskrafter.

2.2.3. Successiv omprövning av förmågebehov

Som medlem i Nato behöver Försvarsmakten förhålla sig till alliansens samtliga tre kärnuppgifter: avskräckning och kollektivt försvar, internationella krishanteringsinsatser samt gemensamt säkerhetssamarbete.¹⁴ I enlighet med den så kallade 360-gradersansatsen ska Sverige bidra till att motverka hot från alla riktningar, i alla domäner¹⁵ och över hela alliansens territorium. Begreppet svensk säkerhet och omfattningen av svenska säkerhetsintressen blir således bredare i och med Nato-medlemskapet.

Medlemskapet innebär att Sverige kommer att tilldelas specifika uppgifter inom ramen för Natos försvarsplanering. Allt eftersom regionala planer som utgår från ett svenskt medlemskap utarbetas kommer Sveriges och Försvarsmaktens roll som allierad att utvecklas successivt.

Det kan även konstateras att Nato befinner sig i ett skede där en ny inriktning för den kollektiva förmågeutvecklingen är under framtagande. Denna process kommer att föranleda en rad viktiga ställningstaganden för Sverige och

¹⁴ Nato, NATO 2022 Strategic Concept, 29 juni 2022.

¹⁵ Försvarsmaktens domänkoncept innefattar mark-, sjö-, luft-, rymd- och cyberdomänen.



Försvarsmakten under kommande år. Det är därför viktigt att behålla möjligheten att successivt kunna ompröva inriktningen för det framtida militära försvaret. Även om Sverige, genom Försvarsmakten, i många avseenden är tätt integrerad med Nato kommer det att ta tid innan den fulla potentialen av Natomedlemskapet kan realiseras.

2.3. Utvecklat militärstrategiskt och operativt koncept

Det militärstrategiska konceptet syftar till att beskriva huvuddragen i den militära strategin, dvs. hur Försvarsmakten avser försvara Sverige och nå uppsatta målsättningar utifrån identifierade hot och utmaningar. Det operativa konceptet omsätter det militärstrategiska konceptet i ett operativt sammanhang och beskriver hur den samlade effekten av Försvarsmaktens stridskrafter bäst kan uppnås. Med anledning Sveriges ansökan till Nato och förändrad militärstrategisk inriktning erfordras att tidigare koncept utvecklas.

2.3.1. Militärstrategiskt koncept

Med Sverige som allierad ska Försvarsmaktens militärstrategiska koncept realiseras i en Nato-kontext. Detta innebär att Försvarsmakten, med stöd av övriga totalförsvaret, ska ha förmåga att kunna förebygga krig, snabbt kunna möta angrepp mot svenskt och närliggande Nato-territorium samt enskilt och tillsammans med allierade kunna genomföra försvarsoperationer.

För att förebygga krig ska Försvarsmakten ha förmåga att verka avskräckande mot den som avser utöva påtryckningar mot Sverige eller allierade. Detta åstadkoms genom en trovärdig krigföringsförmåga som bygger på krigsförband med anpassad beredskap och ett nära samarbete med andra myndigheter och allierade. Ett aktivt och trovärdigt deltagande i Natos aktiviteter för avskräckning och försvar är en viktig delmängd i detta. Därtill erfordras kontinuerlig övervakning av samtliga domäner samt övningar, insatser, beredskapsoperationer och aktiviteter för att upptäcka hot, förebygga konflikter och avskräcka från angrepp.

Försvarsmakten ska ha förmåga att snabbt kunna möta ett väpnat angrepp mot Sverige eller dess grannländer i syfte att begränsa angreppets verkan och skapa handlingsfrihet för alliansens fortsatta åtgärder. Försvarsmaktens tillgängliga resurser i samtliga domäner ska snabbt kunna möta och bekämpa direkta hot mot alliansens territorium eller intressen. Natos samlade lägesuppfattning och gemensamma metoder för förvarning är av särskild betydelse för att möjliggöra beredskapshöjningar och kunna vidta rätt åtgärder för att effektivt möta eller förhindra ett angrepp.

Försvarsmakten ska, vid ett väpnat angrepp, ha förmåga att genomföra försvarsoperationer på svenskt och allierat territorium inom ramen för Natos kollektiva försvar. Försvarsmakten ska enskilt kunna genomföra operationer med flera stridskrafter men också kunna ingå i multinationella operationer där svenska



förband samordnas med allierade förband i en gemensam operationsplan. I detta ska Försvarsmakten kunna verka såväl defensivt som offensivt för att bryta angriparens anfallskraft.

Utöver detta ska Försvarsmakten ha förmåga att genomföra internationella insatser i exempelvis Förenta Nationernas eller EU:s regi.

2.3.2. Operativt koncept

Försvarsmaktens operativa koncept utgår från Natosamarbetet och genomförandet av multidomänoperationer i enlighet med Natos doktrin. Multidomänoperationer syftar till att genomföra operationer i större skala, i högre tempo och med fler maktmedel än enbart militära för att på bästa sätt uppnå uppsatta målsättningar. Detta åstadkoms genom samordning av gemensamma funktioner¹⁶ i alla domäner.

Därmed bidrar Försvarsmakten till det operativa säkerhetsarbetet även utanför vår omedelbara geografiska närhet och det som tidigare varit vårt traditionella operationsområde. Försvarsmaktens förmågor och operativa huvudfokus kommer dock även fortsatt vara kopplat till Sverige och Norden där operativ kontroll skapar förutsättningar för rörelse- och handlingsfrihet i området.

Svensk försvarsplanering kommer att anpassas och integreras till det större alliansperspektivet genom Natos gemensamma planering. Svensk försvarsplanering måste dock kunna stå för sig själv respektive bilateralt eller multilateralt med t.ex. grannländer och USA. Dels för att kunna möta hot innan beslut om kollektivt försvar fattats, dels för att hantera de delar av försvarsförmågan som fortsatt kommer hållas strikt nationellt.

Försvarsmakten ska bidra till att skapa stabilitet, avskräckning och försvarsförmåga inom alliansen, i alla operationsfaser, i alla domäner och med alla gemensamma funktioner

- skydda såväl svenska som alliansens intressen och verksamheter,
- möjliggöra för alliansen att kunna genomföra styrkeuppbyggnad och kraftsamla samt
- kunna verka inom ramen för såväl stabiliserande, defensiva som offensiva operationer i alla domäner.

Försvarsmakten ska hävda svensk och allierad territoriell integritet enligt samarbetsavtal, gemensam planering samt metodmässig och teknisk integrering. Svenska intressen och verksamheter som befolkningscentra, infrastruktur, samhällsfunktioner, förnödenhetsförsörjning och flöden ska skyddas inom ramen för totalförsvaret. Vidare ska Försvarsmakten, tillsammans med allierade, hindra en motståndare från att påverka och verka från alliansens territorium i hela

¹⁶ På den operativa nivån skapas synergier genom samordning av de åtta gemensamma funktionerna: ledning, underrättelser, bekämpning, information, manöver, uthållighet, skydd, civil-militär samverkan.



konfliktskalan samt bidra till kontroll av sjöfartsleder och undervattensinfrastruktur.

Sveriges geografiska läge innebär att vårt territorium tillsammans med det omedelbara närområdet kan utgöra ett bas- och transiteringsområde för alliansens styrkeuppbyggnad i norra Europa vilket skapar förutsättningar för verkan över Natos hela operativa djup. Försvarsmakten ska, med stöd av övriga totalförsvaret, över tid bidra till Natos förmåga i dessa avseenden genom ett robust logistiknätverk samt förberedda och skyddade transiterings- och försörjningslösningar inom ramen för ett svenskt värdlandsstöd.

Försvarsmaktens förmåga till verkan anpassas för att utgöra en del av Natos stabiliserande, defensiva och offensiva försvarsoperationer. Den väpnade striden ska kunna föras över hela det operativa djupet och svenska förband ska försvara Sveriges och allierades territorium.

2.4. Förändrade krav på Försvarsmakten och behov av nya förmågor

Ett svenskt Nato-medlemskap ersätter inte behovet av att kraftigt förstärka den nationella militära förmågan. Trots beskrivna osäkerheter kring Natos kommande försvars- och förmågeplanering finns ett antal områden som redan nu identifierats och prioriteras med anledning av medlemskapet och rådande militärstrategiska läge.

I samband med Natos försvarsministermöte i Bryssel den 14–15 februari 2023 tilldelades Sverige s.k. interimistiska förmågemål.¹⁷ De interimistiska förmågemålen innehåller såväl kvantitativa mål kring bl.a. antal krigsförband, som kvalitativa mål rörande vilka förmågor krigsförbanden ska ha. Nuvarande förmågemål baseras på de styrningar som angavs i Natos politiska inriktning 2019.¹⁸ Under 2023 har Nato fastställt en ny politisk inriktning som kommer att ligga till grund för kommande förmågemål. Den nya inriktningen omfattar en kraftig ambitionsökning för alliansen och ett större behov av förmågor för att fylla upp styrkor i enlighet med de regionala planerna. Kommande förmågemål bedöms innehålla en avsevärt högre ambition och en tydligare koppling mot de regionala planerna vilket kommer att påverka kommande planering.

Sveriges medlemskap i Nato innebär generellt högre krav på fler tillgängliga och interoperabla förband med förmåga att verka utanför Sveriges gränser. Med detta följer krav på förmåga att kunna leda och ge logistiskt stöd till förband utanför svenskt territorium. Utövandet av ledning och ledningsstödsystemens utformning påverkas av vilka förband som kommer att ledas nationellt och vilka som kommer att lyda under Natobefäl. Försvarsmakten har till följd av ett aktivt deltagande i

¹⁷ Special Nato Defence Planning Capability Review 2023 och Nato Interim Capability Targets 2023 for Finland and Sweden, FM2022-19460:14, 2023-03-16.

¹⁸ NATO Political Guidance for Defence Planning 2019, PG19.



Nato-gemensamma internationella operationer och övningar en relativt god interoperabilitet med Nato på taktisk nivå. Behov finns avseende att utveckla interoperabilitet för planering och ledning. Försvarsmaktens samlade logistikorganisation måste klara av att stödja operativ verksamhet, inklusive väpnad strid, med delar av Försvarsmakten i exempelvis Finland och Baltikum. Därav behöver Försvarsmakten också utveckla förmågan att, inom ramen för Nato, skydda försörjningslinjerna mellan Sverige och Finland/Baltikum.

För att stödja allierade inom svenskt territorium behöver Försvarsmakten fortsatt utveckla förmågan till värdlandsstöd. Värdlandsstödet består av civila och militära stödsatser som kan ges i fred, kriser eller konflikt till andra länders militära förband som uppehåller sig, genomför operationer eller transporteras genom värdlandets territorium. För att kunna ta emot allierade förband behöver Sverige utveckla förmågan att stödja med exempelvis ledning, samordning, skydd, basering, sjukvård, transporter, förhandslagring och försörjning vilket kommer att ställa krav på både det militära och civila försvaret. Värdlandsstödet är en förutsättning för att Sverige ska kunna utgöra ett allierat basområde för operationer med mark-, flyg- och marinstridskrafter.

Kriget i Ukraina har visat på vikten av ett väl fungerande luftförsvar. Sverige bör prioritera en snar integrering i Natos integrerade luft- och robotförsvarssystem.¹⁹ Fokus behöver även läggas på utveckling av egen förmåga med och skydd mot olika typer av obemannade flygfarkoster samt möjligheter att verka i en telestörd operationsmiljö. Behovet av ökat skydd och försvar mot cyberkrigsföring samt attacker mot kritisk infrastruktur kvarstår. Förmågan till skydd av undervattensinfrastruktur bör stärkas.

2.5. Utgångsläge

Trots de stora förändringar som förelegat i svensk säkerhets- och försvarspolitik sedan Rysslands invasion av Ukraina så är den totalförsvarspolitiska inriktningen för 2021–2025 fortfarande grunden för regeringens styrning av försvarsmyndigheterna. Även utan en förändrad inriktning har kravställningen på förmåga här och nu ökat samtidigt som takten i tillväxten ska ökas avsevärt. De utmaningar för tillväxt som identifierats sedan tidigare kvarstår dock samtidigt som en rad nya utmaningar har tillkommit.

Grunden för gällande totalförsvarspolitiska inriktning för 2021–2025 utgick från att tillväxt av nya krigsförband i krigsorganisationen i stor utsträckning skulle byggas med redan befintlig materiel. En stor andel av krigsorganisationens effektbestämmande materiel anskaffades under 1990-talet och har under sin långa driftstid haft ett stort slitage. Det kvarstår därmed betydande behov av investeringar under perioden 2030–2040 då stora delar av de tyngre

¹⁹ *Integrated Air and Missile Defence System* (NATIINAMDS) består av en kombination av olika försvarssystem som arbetar tillsammans för att övervaka och bekämpa hot från luften och fjärrstridsmedel enligt Natos koncept för integrerat luft- och robotförsvar (IAMD).



materielsystem som utgör kärnan i den militära bekämpningsförmågan blir operativt obsoleta och behöver omsättas. Innan detta har genomförts kommer kostnaderna för vidmakthållande successivt att öka, ett förhållande som förstärks av en alltmer omfattande utbildnings- och övningsverksamhet.

För Försvarsmakten har omvärldsutvecklingen inneburit att en större andel av tillgängliga resurser har avdelats för beredskapsanpassningar. Sammantaget innebär detta en högre användning av sensorer, enheter på land, till sjöss och i luften för insatser, övningar och aktiviteter i syfte att avskräcka, skydda och bevaka skyddsvärd verksamhet, militära transporter, stationära militära skyddsobjekt samt militärstrategiskt viktiga områden. Försvarsmakten har även påbörjat förberedelser för medlemskap i Nato som kommer kräva att myndigheten avdelar resurser inom ramen för det kollektiva försvaret. Detta påverkar både förmåga här och nu liksom tillväxtmöjligheter.

Riksdagen har, sedan våren 2022, fattat en rad beslut kring att lämna militärt stöd till Ukraina. Även om återanskaffningen av materiel i huvudsak är finansierad²⁰ kommer det beslutade stödet påverka både nationell militär förmåga här och nu liksom Försvarsmaktens planerade förmågeökning. Försvarsmakten har t.ex. konstaterat att utgångsläget leder till ett fördröjt uppsättande av beslutade brigader.

3. Förslag till militär förmåga

I Försvarsberedningens rapport Allvarstid konstateras att ett återtagande av totalförsvarsförmågan inte är möjligt i det läge när en kris eller ett krig är ett faktum. Sveriges totalförsvar måste därför över tid dimensioneras för att effektivt kunna möta ett väpnat angrepp.²¹

Även om det föreligger en bred politisk enighet kring behovet av satsningar på det militära försvaret behöver det betonas att det sker efter en lång period av oförändrade eller minskande försvarsutgifter och därmed ackumulerade brister. Det tar tid att bygga militär förmåga och det finns betydande behov av att modernisera samt iståndsätta befintlig materiel och anläggningar samt öva befintliga förband.

3.1. Nyttjande av militär förmåga

Försvarsmakten behöver upprätthålla grundläggande beredskap dygnet runt och året om för att värna Sveriges suveränitet samt upprätthålla den territoriella integriteten. Myndigheten har med anledning av det försämrade omvärldsläget kontinuerligt vidtagit åtgärder för att anpassa beredskapen till rådande situation.

²⁰ Se kapitel 4.2

²¹ Försvarsberedningen, Allvarstid, Ds 2023:19, 2023-06-19, s 20.



Omfattningen av dessa åtgärder bedöms inte nedgå under överskådlig tid. Parallellt genomförs åtgärder för att öka den militära förmågan, bl.a. genom att öka lagernivåer av beredskapsvaror samt öka tillgänglighet på materiel genom satsningar på vidmakthållande.

Den ryska invasionen av Ukraina har medfört att Försvarsmaktens resurser ianspråktagits även på andra sätt. Riksdag och regering har fattat en rad beslut om stöd till Ukraina. Den 6 oktober 2023 lämnade regeringen en extra ändringsbudget till riksdagen med förslag om ett fjortonde stödpaket. Beslut om dessa förslag kommer innebära att Sverige fattat beslut om militärt stöd till ett värde om totalt 22 200 miljoner kronor.²² Försvarsmaktens stöd till Ukraina omfattar utöver donationer av materiel även underhåll av materiel, utbildning av personal samt upphandlingsstöd.

Vid det tillfälle Sverige blir medlem i Nato utvidgas Försvarsmaktens uppgift till att omfatta även försvaret av övriga medlemsländer. Regeringen har, bl.a. i budgetpropositionen för 2024, angett att detta kan komma att omfatta bidrag till Natos luftrumsövervakning, bidrag med markförband till Natos förstärkta närvaro i Baltikum samt marina bidrag till Natos stående marina styrkor. Försvarsmaktens förberedelser inkluderar att stationera svenska förband utanför svenskt territorium. I enlighet med Försvarsmaktens förslag har regeringen föreslagit överföringar till anslag 1:1 *Förbandsverksamhet och beredskap* fr.o.m. 2024 för finansiering av svenskt deltagande i Natos gemensamma aktiviteter för avskräckning och försvar.²³ Det förberedande arbetet sker med utgångspunkt i befintlig lagstiftning.

Internationella insatser

Som allierad förväntas Sverige delta aktivt och solidariskt i Nato. Medlemskapet kommer att innebära ett utökat deltagande i både övningsverksamhet och operationer men också i Natos internationella fredsfrämjande insatser. Ett svenskt deltagande i internationella militära insatser, inom ramen för FN, EU, Nato, OSSE och andra koalitioner av länder, medför behov av prioriteringar för såväl Försvarsmakten som andra inblandade aktörer. Med anledning av detta bör internationella insatser som inte utvecklar Försvarsmaktens interoperabilitet med Nato övervägas med försiktighet i hela försvarsbeslutsperioden.

Utgående från ovanstående krävs en väl balanserad och avvägd analys för att identifiera i vilken kontext, med vilka andra samarbetspartner, som en internationell militär insats reellt bidrar till att uppfylla de strategiska och militärstrategiska målsättningarna. I syfte att på bästa sätt uppnå den sistnämnda målsättningen, och att samtidigt undvika större begränsningar i den nationella

²² Pressmeddelande från Försvarsdepartementet 2023-10-06 "Nytt militärt stödpaket till Ukraina" samt Extra ändringsbudget för 2023 – Ytterligare försvarsmateriel till Ukraina, prop. 2023/24:25.

²³ Försvarsmakten föreslog överföring om 460 miljoner kronor 2024 samt 510 miljoner kronor från och med 2025 från anslag 1:2 till anslag 1:1 i det reviderade budgetunderlaget för 2024, FM2022-10372:24, 2023-06-26.



produktionsförmågan, strävar Försvarsmakten mot att de styrkebidrag som sätts in i internationella insatser ska vara så lika de befintliga krigsförbanden som möjligt.

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. Därför är det av större vikt att bidra kraftsamlat med förband än att splittra engagemanget till ett fåtal stabsofficerare vid många olika staber.

Utgående från de kriterier som beskrivits ovan förordar Försvarsmakten sammanfattningsvis deltagande i operationer som är tydligt avgränsade i tid och som genomförs i samarbete med andra nationer som bedöms ha en reell inverkan på säkerheten i Sveriges närområde och då i synnerhet i Natokontexten.

3.2. Vidmakthållande och uppbyggnad av militär förmåga

Utgångspunkten för Försvarsmaktens förslag till krigsorganisationens utveckling är den nuvarande försvarspolitiska inriktningen. Detta omfattar åtgärder för att åstadkomma en bättre balans mellan verkans- och stödfunktioner, att öka krigsorganisationens förmåga och rörlighet samt att öka mobiliseringsförmågan med tillhörande åtgärder vad gäller krigsorganisationens infrastruktur. Vidare har, inom ramen för Sveriges stundande medlemskap i Nato, förmågan till gemensamt luftförsvar och alliansens integrerade luft- och robotförsvar, digitalisering, integration av ledningsstödsystem samt Försvarsmaktens kapacitet för världlandsstöd varit prioriterat.

3.2.1. Utveckling av krigsorganisationen

Myndighetens förslag på utveckling av krigsorganisationen på övergripande nivå redovisas i tabell 1. En mer detaljerad beskrivning av den planerade sekventiella utvecklingen av krigsorganisationen återfinns i underbilaga 2.1. Utöver bemanning av de krigsförband som inkluderas i förslaget nedan planerar Försvarsmakten för att utbilda mot en mobiliseringsreserv syftande till att vid behov kunna komplettera, fylla på eller ersätta ordinarie personal vid ordinarie krigsförband.

Försvarsmakten föreslår att krigsorganisationen i huvudsak ska bestå av de förband som redovisas i tabell 1.



Tabell 1: Försvarsmakten förslag på inriktning av krigsorganisation.

Krigsförband	Antal 2030 enligt beslutad inriktning ²⁴	Antal 2025	Antal 2030	Antal 2035
Försvarsmaktsledning				
Högkvarteret med stabsförband	1	1	1	1
Arméförband				
Arméstab	1	1	1	1
Livbataljon	-	1	1	1
Jägarbataljon	1	1	1	1
Säkerhetsbataljon	1	1	1	1
Underrättelsebataljon	1	1	1	1
Norrlandsjägarbataljon	2	1	2	2
CBRN-kompani ²⁵	1	1	1	1
Luftvärnsbataljon	2	2	2	2
Divisionsstab ²⁶	1	1	1	1
Divisionsledningsbataljon	-		1	1
Divisionsartilleribataljon	2			2
Militärpolisbataljon	1	1	1	1
Infanteribrigad (reducerad) ²⁷	1			1
Mekaniserad brigad	3	1	2	3
Stridsgrupp Gotland ²⁸	1		1	1
Fristående skyttebataljon ²⁹	5 ³⁰		4	4
Skyttebataljon Gotland ³¹			1	1
Militärbas ³²	-	9	13	13
Marinförband				
Marinstab	1	1	1	1
Korvettdivision	2	2	2	2
Minröjningsdivision	2	2	2	2
Röjdykardivision	1	1	1	1
Ubåtsdivision	1	1	1	1
Amfibiebataljon	2	2	2	2
Marin basbataljon	2	1	2	2
Marin militärbas ³³	-	3	3	3

²⁴ Inriktning för Försvarsmakten 2021-2025 2020-12-17; Fö2018/01425, Fö2020/00228 (delvis), Fö2020/01269 (delvis).

²⁵ Benämns CBRN-förband i regeringens inriktning för 2021-2025.

²⁶ Enligt regeringens inriktning för 2021-2025 ska en divisionsstab med divisionsledningsbataljon färdigställas år 2030.

²⁷ Benämns motoriserad brigad (reducerad) i regeringens inriktning för 2021-2025.

²⁸ Benämns mekaniserad bataljon Gotland (förstärkt) i regeringens inriktning för 2021-2025.

²⁹ Benämns lokalförsvarsskyttebataljon i regeringens inriktning för 2021-2025.

³⁰ Varav två ska färdigställas efter år 2030 enligt regeringens inriktning för 2021-2025.

³¹ Benämns lokalförsvarsskyttebataljon i regeringens inriktning för 2021-2025.

³² En militärbas organiseras per verksamhetsort (Boden, Umeå, Kungsängen, Skövde, Karlsborg, Eksjö, Revinge, Halmstad, Visby inklusive MR-säkerhetsgrupp, Arvidsjaur, Falun, Sollefteå inklusive detachement Östersund, Kristinehamn).

³³ En marin militärbas organiseras per marin verksamhetsort (Haninge, Karlskrona, Göteborg).



Krigsförband	Antal 2030 enligt beslutad inriktning ³⁴	Antal 2025	Antal 2030	Antal 2035
Flygvapenförband				
Flygstab	1	1	1	1
Flygflottilj ^{35,36}	5	5	5	5
Stridslednings- och luftbevakningsbataljon	1	1	1	1
Transportflygskvadron ³⁷	1	1	1	1
Stridsflygdivision	6	6	6	6
Specialflygskvadron ³⁸	1	1	1	1
Helikopterskvadron	4	4	4	4
Statsflygskvadron ³⁹	1	1	1	1
Lednings- och Underrättelseförband				
Operativ sambandsbataljon	2	1	2	4
Försvarsmaktens meteorologiska och oceanografiska centrum (METOCC)	-	1	1	1
Telekrigstödenhet	-	1	1	1
Försvarsmaktens telekommunikations- och informationssystemförband (FMTIS)	1	1	1	1
Operativ telekrigbataljon	1	1	1	1
Operativt kommunikationsförband	-	1	1	1
Militärbas ⁴⁰	-	2	2	2
Cyberförsvarsförband				
Cyberförsvarsförband ⁴¹	2	1	2	3

³⁴ Inriktning för Försvarsmakten 2021-2025 2020-12-17; Fö2018/01425, Fö2020/00228 (delvis), Fö2020/01269 (delvis).

³⁵ Förmågan militärbas upprättas vid varje flygflottilj (Luleå, Ronneby, Linköping, Såtenäs, Uppsala).

³⁶ En helikopterflottilj ingår i flygflottiljerna.

³⁷ Benämns transportflygdivision i regeringens inriktning för 2021-2025.

³⁸ Benämns specialflygdivision i regeringens inriktning för 2021-2025.

³⁹ Benämns statsflygdivision i regeringens inriktning för 2021-2025.

⁴⁰ Arboga och Enköping.

⁴¹ Benämns IT-försvarsförband i regeringens inriktning för 2021-2025.



Krigsförband	Antal 2030 enligt beslutad inriktning ⁴²	Antal 2025	Antal 2030	Antal 2035
Logistikförband				
Operativ transportbataljon ⁴³	3 ⁴⁴	1	2	3
Trafik- och transportledningskompani	-	1	2	4
Sjukhuskompani Roll 2B	2 ⁴⁵	2	2	2
Fältsjukhusbataljon Roll 2E			2	2
Fältsjukhusbataljon Roll 3				1
FMLOG	1	1	1	1 ⁴⁶
Militärregioner och Hemvärnsförband				
Militärregionstab ⁴⁷	4	4	4	4
Hemvärnsbataljon	40	40	40	40
Specialförband				
Specialförband	1	1	1	1
Militärbas SF	-		1	1

Det ska tydliggöras att Försvarsmakten tolkar en inriktning utformad enligt ovan som att styrningen avser förbandstyp och ambitionsnivåer. Med andra ord är benämningar på förbanden inte låsta så länge myndighetens ändrade benämningar inte innebär förändrad förmåga. Denna tolkning bör särskilt uppmärksammas mot bakgrund av att flera benämningar kan behöva överses framgent inom ramen för harmoniseringar mot Nato. Myndigheten tolkar vidare inriktningen som att den utgör en lägstanivå för vad som ska uppnås, d.v.s. myndigheten har mandat att inkludera fler förband och funktioner i krigsorganisationen under förutsättningar att det görs utifrån identifierade behov, tillgänglig ekonomi samt produktionsmöjligheter.

3.2.2. Utveckling inom försvarsgrenar och stridskrafter

Försvarsmakten dimensioneras i perioden 2025–2035 för väpnad strid mot en kvalificerad motståndare samt för att skydda Sveriges territoriella integritet inom ramen för ett svenskt medlemskap i Nato. Vid ett medlemskap i Nato ska Försvarsmakten bidra till alliansens stabilitet, avskräckningsförmåga och kollektiva försvar.

⁴² Inriktning för Försvarsmakten 2021-2025 2020-12-17; Fö2018/01425, Fö2020/00228 (delvis), Fö2020/01269 (delvis).

⁴³ Förbandet är en utveckling av operativ logistikbataljon.

⁴⁴ Varav en färdigställs efter 2030 enligt regeringens inriktning för 2021-2025.

⁴⁵ Enligt regeringens inriktning för 2021-2025 ska två fältsjukhus färdigställas år 2030.

⁴⁶ FMLOG utvecklas mot regional logistikledning (under beredning).

⁴⁷ Benämns regional stab i regeringens inriktning för 2021-2025. Benämns norra, mellersta, västra och södra militärregionstaberna i underbilaga 2.1.



Konsekvensen av den riktningförändring som är genomförd innebär att utvecklingen enligt totalförsvarsbeslutet för 2021–2025 kommer att förskjutas och/eller genomföras med förändrad ambitionsnivå. Medlemskap i Nato ställer krav på delvis andra förmågor och prioriteringar jämfört med tidigare inriktning. De interimistiska förmågemålen i kombination med ökad insyn i Natos försvars- och förmågeplanering påverkar Försvarsmaktens prioriteringar och därmed krigsorganisationens utveckling.

Arméförband

Armén dimensioneras fram till 2035 för väpnad strid mot en kvalificerad motståndare inom ramen för samarbete i Nato. Brigadutvecklingen senareläggs vid två av brigaderna i huvudsak till förmån för hög tillgänglighet och beredskap vid två av brigaderna. Satsningar genomförs i huvudsak på att livstidsförlänga befintliga tyngre materielsystem då omsättningsbehovet ej inryms inom given ekonomisk ramfördelning. Vidare genomförs fortsatt anskaffning av ledningssystem för att skapa anslutbarhet och interoperabilitet inom Natos ledningsstruktur vid huvuddelen av arméns förband. Lagernivåer av förnödenheter och ammunition för två brigader dimensioneras till att möta Natos krav.

Armén är under pågående utveckling mot beslutad tillväxt enligt försvarsbeslut 2020. Detta innebär en ökning av antalet krigsförband samt förmågeutveckling för att möta tekniska och taktiska förändringar i operationsmiljön. Dock innebär det omfattande stödet till Ukraina, fördyringar och ett sämre materiellt startläge än förväntat att denna tillväxt avstannar och i huvudsak förskjuts bortom 2030.

Med anledning av Natomedlemskapet, stöd till Ukraina samt ökad hotbild i närområdet har kraven på armén ökat ytterligare. Planeringen genomförs utifrån antagandet att Sverige på sikt kommer att bidra med två mekaniserade brigader till Natos regionala försvarsplanering inkluderat en mekaniserad bataljon till Natos gemensamma insatser och aktiviteter. Därutöver avdelas förband i syfte att kunna försvara Stockholm och Gotland. Sammantaget innebär det för armén en ny riktning och plan för att möta dagens kravbild.

Armén utvecklas mot målbilden tre mekaniserade brigader, en divisionsledning och divisionsledningsförband, en reducerad infanteribrigad, en stridsgrupp på Gotland, armégemensamma förband samt militärbaser. Två av brigaderna har hög materiell och personell tillgänglighet och ska kunna lösa uppgifter inom ramen för Natos försvarsplanering även utanför svenskt territorium. Brigaderna ska ha full förmåga med brigadluftvärn och en av brigaderna ska vara utrustad och utbildad för att verka i subarktisk miljö. Den tredje mekaniserade brigaden utvecklas med lägre materiell status, begränsad förmågebredd och lägre tillgänglighet.



Försvarsmakten har identifierat ett behov av att fortsatt analysera utvecklingen av markstridskrafterna på längre sikt. Detta mot bakgrund av att större materielsystem (stridsvagnar, stridsfordon etc.) kommer att behöva ersättas.

Föreslagen utveckling 2025–2030

Armén fortsätter att utveckla förmågan att verka i division och brigad. I perioden prioriteras färdigställandet av två mekaniserade brigader som ska kunna lösa uppgifter inom ramen för Natos försvarsplanering. En mekaniserad bataljon ur dessa brigader kan avdelas inom ramen för Nato gemensamma aktiviteter och försvar. Tillväxten av övriga brigader senareläggs och den reducerade infanteribrigaden består inledningsvis av två fristående bataljoner och ledningsförmåga.

Utvecklingen av stridsgrupp Gotland slutförs i enlighet med tidigare försvarsbeslut. Samtidigt genomförs en översyn av vilka förmågor som behövs för att möta nationell och Natos försvarsplanering. I perioden påbörjas renovering och modernisering av stridsvagn 122 i syfte att livstidsförlänga systemet samt anskaffning av DEMO raketartilleri för att möjliggöra framtida anskaffning av långgräckviddigt artilleri. Armégemensamma förband och militärbaser utvecklas enligt regeringens inriktningsbeslut för 2021-2025.

Ledningsförmågan stärks genom att ett nytt markledningsstödsystem implementeras. Luftvärnsförmågan stärks genom fortsatt utveckling och leverans till luftvärnsbataljonerna för att möjliggöra integrering i luftförsvaret och ökad verkan mot ballistiska robotar. Vidare påbörjas anskaffning av brigadluftvärn till brigaderna och stridsgruppen vilket stärker förmågan att bekämpa modernt stridsflyg och kryssningsrobotar.

Anskaffning av patrullrobot⁴⁸ genomförs vilket ökar förmåga till precisionsbekämpning med obemannade system mot högvärdiga mål. Förmågan till spaning utvecklas genom anskaffning av taktiska obemannade flygande system till delar av arméns krigsförband. Sammantaget utvecklas arméns förmåga till spaning och verkan med en kombination av mindre och större obemannade flygande system men också förmågan till skydd mot dessa.

I perioden implementeras ett utvecklat beredskapssystem i syfte att möjliggöra högre tillgänglighet med förband och stärkt nationell beredskap.

Föreslagen utveckling 2031–2035

I perioden färdigställs den tredje mekaniserade brigaden. Den reducerade infanteribrigaden slutförs genom tillförsel av funktionsförband. Utveckling av

⁴⁸ Patrullrobot är en fri översättning från engelskans "loitering munition" och avser en obemannad flygfarkost av engångstyp med en stridsdel.



divisionsförbanden slutförs och vidareutvecklas. Modernisering av stridsvagnssystemet fortsätter.

Ledningsförmågan stärks genom fortsatt anskaffning och införande av markledningsstödsystem. Förmågan till spaning och verkan utvecklas genom fortsatt anskaffning och utveckling av obemannade flygande system och patrullrobot. Anskaffning av brigadluftvärn till brigaderna och stridsgruppen slutförs.

Marinförband

Marinen dimensioneras för att inom Nato genomföra väpnad strid samtidigt som förmågan att hantera uppgifter rörande den territoriella integriteten förstärks. Marinförbanden tillsammans med flygvapnets stridsflygdivisioner och helikopterskvadron med sjöoperativa uppgifter är avgörande för den operativa förmågan till sjöss. Förmågan att etablera sjökontroll för att hålla sjövägarna öppna är av väsentlig betydelse för såväl närområdets försvar som försörjningssäkerhet.

Befintliga förmågor ska utvecklas för att fortsatt vara operativt relevanta och för att möta kommande krav på interoperabilitet. Nya förmågor för det gemensamma luftförsvaret utvecklas.

Marinen övervakar och kontrollerar Sveriges omkringliggande havsområden, enskilt och i samverkan med allierade, för att hävda svenska intressen och bidra till avskräckning samt tidigt möta ett fientligt angrepp eller en aggression. Marinförbanden karakteriseras av hög tillgänglighet och operativ rörlighet. Befintliga förmågor ska utvecklas för att fortsatt vara operativt relevanta, liksom för att möta krav på interoperabilitet.

Föreslagen utveckling 2025–2030

Ytstridsförmågan utvecklas genom att en sedan tidigare planerad halvtidsmodifiering av de fem korvetterna av Visby-klass genomförs. De mest betydande förmågehöjande åtgärderna som utförs är att fartygen beväpnas med luftvärnsrobotsystem och förbättrade sensorer avsedda för luft-, yt- och undervattensspaning. Även förbättrad prestanda inom telekrig utgör en väsentlig del av planerade åtgärder. Marinen inför successivt ledningsstödsystem för ökad interoperabilitet.

Anskaffning påbörjas av fyra ytstridsfartyg av Luleå-klass (YSF 2030), med inledande leveranser efter 2030. Fartygen ger utökad uthållighet och ytterligare utökat luftförsvaret. Den utökade luftförsvärsförmågan innebär att ytstridsfartygen utgör en relevant del av Natos integrerade luft- och robotförsvaret (IAMD⁴⁹).

⁴⁹ Nato Integrated Air Missile Defence (Nato IAMD).



Luftförsvarsförmågan inom marinen integreras med flygvapnets stridslednings- och luftbevakningssystem.

Minröjningsfartyg av Koster-klass livstidsförlängs under perioden. Modifiering av röjdykarfartyg av Spårö-klass slutförs. Utöver detta stärks förmågan genom anskaffning av obemannade minröjningsfarkoster (AUV MCM)⁵⁰ samt obemannade fjärrstyrda undervattensfarkoster (ROV-system).⁵¹

Ubåtar av Gotland-klass genomgår livstidsförlängning. Åtgärderna innebär, förutom att de skapar ökad tillgänglighet, även en ökad operativ effekt främst beroende på att äldre delsystem ersätts av nya under åtgärdsperioderna. Leverans av två ubåtar av Blekinge-klass påbörjas sent i perioden. Utöver detta genomförs vidmakthållande på ubåtsräddningssystemen.

Den marina förmågan stärks ytterligare genom att tidigt i perioden påbörja anskaffning för att utöka lagernivåerna av marinspecifik ammunition (robotar, torpeder, kaliberbunden ammunition). Omsättning av sjömålsrobotsystem 15 genomförs och anskaffning påbörjas av ny torpedmina.

Den marina logistikförmågan stärks genom att militärbaser organiseras i de tre garnisonsorterna Haninge, Göteborg och Karlskrona. Två marina basbataljoner etableras på ost- och sydkusten och nya arbets- respektive trängfartyg levereras under senare delen av perioden. Omsättning av livräddnings- och säkerhetsmateriel, mindre arbets- och utbildningsbåtar samt dykmateriel påbörjas.

Amfibieförmågan stärks då båtar för indirekt eld levereras till amfibiebataljonerna. Vidare inleds anskaffning av sensor- och vapensystem avsedda för mark- och sjömålsbekämpning samt luftvärn. Omsättning genomförs av ledningssystem för att uppnå ökad interoperabilitet. Under perioden inleds också omsättning av äldre båtar för transporter, inklusive stridsbåt 90H. Kustrobotförmågan utökas och organiseras i två enheter för att öka såväl tillgänglighet som uthållighet.

Ett program genomförs för att skapa förutsättningar för långsiktig materielförsörjning av undervattensförmåga (ubåtar), se underbilaga 2.5.

Föreslagen utveckling 2031–2035

Marinens operativa förmåga stärks då leverans av ytstridsfartyg Luleå-klass genomförs. Därtill fortsätter leveranser av materiel till amfibiebataljonerna och de marina basbataljonerna. Ytstridsförmågan förstärks ytterligare med fortsatt anskaffning av kvalificerad och marinspecifik ammunition såsom luftvärns- och sjömålsrobotar. Leverans av två ubåtar av Blekinge-klass slutförs.

⁵⁰ Autonomous Underwater Vehicle Mine Countermeasure

⁵¹ Remotely Operated Underwater Vehicle



För att möjliggöra vidmakthållen ubåtsförmåga efter 2035 påbörjas arbetet med att anskaffa en ny generation av ubåtar. Denna ubåt är planerad att ersätta ubåt av Gotlands-klass efter 2035 (se underbilaga 2.5). Vidare förbereds omsättning av ubåtsräddningssystem under perioden.

För maringemensam förmåga stärks utveckling och omsättning av fartygsburna sensorer och system för bättre interoperabilitet med Nato. Även systemutveckling och anskaffning av obemannat flygande system (RPAS⁵²) genomförs under perioden.

Vidare inleds anskaffning av nya sjöminröjningssystem samt fortsatt omsättning av stridsbåt 90H.

Flygvapenförband och rymddomänen

Flygvapnet övervakar och kontrollerar omkringliggande luft- och havsområden för att omedelbart kunna ingripa, samt bidra till avskräckning mot, en eventuell angripare. Den gemensamma luftoperativa kontrollen skapar förvarning, skydd och handlingsfrihet för övriga försvarsgrenar, det civila samhället och övriga allierade. Flygvapnet dimensioneras, ihop med luftvärnet, för att tillsammans med allierade utgöra ett uthålligt luft- och robotförsvar. Detta för att bidra till Natos stabilitet, avskräckningsförmåga samt gemensamma försvar. Luftstridskrafterna har möjlighet att leda, basera och verka tillsammans med allierade stridskrafter i försvarsoperationer över såväl Sveriges som Natos hela operationsområde.

Rymdlägesbild stärker egen och allierades förvarning och möjligheter till skyddsåtgärder. Rymdbaserad inhämtningsförmåga bidrar ytterligare till lägesbild, samt underrättelseinhämtning för bl.a. långräckviddig bekämpning.

Föreslagen utveckling 2025–2030

Flygflottiljerna vidmakthåller förmågan att upprätta fem huvudbaser och fortsätter utvecklingen av rörliga enheter för klargöring av stridsflyg. Ambitionen rörande flygbasförbandens utveckling är, på grund av brist på tillgänglig personal, något begränsad. Ett nytt taktiskt uppträdande utvecklas samtidigt som skyddet vid huvudbas förstärks genom bland annat anskaffning av ny teknik för skydd mot obemannade flygfarkoster (C-UAS⁵³). Förmågan att hantera CBRN⁵⁴-hot förstärks. Ytterligare infrastruktur för tillfällig basering/gruppering i övre Norrland tillförs. Flygvapnets militärbaser utvecklar viss logistisk förmåga att understödja allierades luftstridskrafter som baseras på svenskt territorium.

⁵² Remotely Piloted Air System.

⁵³ Counter Unmanned Aerial System (C-UAS).

⁵⁴ Kemiska, biologiska, radiologiska och nukleära.



Flygvapnet omsätter samt bygger ut befintlig kommunikationsinfrastruktur i syfte att öka robustheten inom ledningsförmågan. Nya ledningssystem anskaffas för att öka förmågan att leda och samordna flygvapnets förband.

Stridsflygflottan byggs upp av JAS 39C/D samt E och systemen vidmakthålls in i nästa period. Flygvapnet vidmakthåller sex stridsflygdivisioner. Omsättning av JAS 39C/D påbörjas i samband med införandet av JAS 39E. Förmågan att ingå i Natos integrerade luft- och robotförsvar (IAMD)⁵⁵ utvecklas i perioden och inkluderar bl.a. en initial förmåga till långräckviddig markmålsbekämpning. Utvecklingen bygger mot att nå full integration i IAMD under perioden.

För att säkerställa den operativa tillgängligheten genomförs stridsflygutbildning utomlands. Anskaffning och införande av nytt avancerat skolflygplan utreds. Detta då ökad pilotutbildning utomlands kan ändra kommande behovet av nytt avancerat skolflygplan.

Ett program genomförs för att skapa förutsättningar och förutsägbarhet för materielförsörjning av stridsflygförmåga på lång till mycket lång sikt, se underbilaga 2.5.

Strilbataljonens stridsledningscentraler materielomsätts i syfte att uppnå full interoperabilitet och tillföra ledningskapacitet för Nato-operationer i närområdet. Radarövervaknings- och stridsledningsflygplanet S-106 ersätter ASC-890 vilket stärker radartäckningen, förbättrar ledningsförmågan samt ökar möjligheten till tidig förvarning. Vidare upprättas rörligt sensorkompani vilket bidrar till handlingsfrihet avseende förvarning/lägesbild och ledning.

Samtliga helikoptersystem vidmakthålls i perioden och utökad anskaffning påbörjas av markoperativ helikopter (Hkp 16). Sjöoperativ helikopter (Hkp 14F) vidmakthåller sin nuvarande förmåga till ubåtsjakt och ytmålsstrid. Rörliga basresurser tillförs för att ge viss förmåga till autonomt uppträdande, rörlighet samt ökad uthållighet. Styrkebidrag enligt Nato-mål är säkerställda men kräver stöd av tillförda basresurser ur flygvapnets förband. Avveckling av Hkp 15 påbörjas.

Den taktiska transportflygförmågan vidmakthålls samtidigt som omsättning av befintligt system påbörjas i perioden. Förmåga att genomföra statsflyguppdrag vidmakthålls genom omsättning av statsflygplan. Dessutom vidmakthålls signalspanings- och regional transportflygförmåga.

Flygvapnet utvecklar sin förmåga till luftoperativ ledning och förbandsledning. Utveckling fortsätter avseende cyberförmåga.

Inom rymddomänen utvecklar flygvapnet förmågan att producera och distribuera rymdlägesbild. Detta ökar möjligheterna att vidta skyddsåtgärder mot

⁵⁵ Nato Integrated Air Missile Defence (Nato IAMD).



rymdbaserad inhämtning och ger förutsättningar för att skydda egna stridskrafter. Anskaffning av spanings- och övervakningssatelliter påbörjas under perioden. Uppsändning av den första satelliten planeras under 2030.

Föreslagen utveckling 2031–2035

Flygflottiljerna vidmakthåller förmågan att upprätta fem huvudbaser och fortsätter utvecklingen av rörligt uppträdande. Flygvapnets logistik utvecklas vidare för ökad handlingsfrihet samt uthållighet och rörlighet. Militärbasens utveckling omhändertar Nato initiala förmågemål och har förmåga att logistiskt stödja basering av allierade luftstridskrafter. Förmågan till spridning utvecklas genom anskaffning av ny teknik och infrastruktur. Flygvapnets förmåga att vårda skadade och sjuka utvecklas. Flygtrafikledningen (ATS) tillförs skydd vid flottiljer samt förmåga till flygtrafikledning vid rörliga enheter.

Robustheten för JAS 39-systemen stärks i syfte att öka tillgängligheten och därmed öka förutsättningarna för att långsiktigt kunna möta Nato-mål. Detta inkluderar bland annat starkt interoperabilitet samt utökad förmåga att basera utomlands. Förmågan till långgräckviddig markmålsbekämpning stärks genom ytterligare anskaffning av robotar. Fortsatt utveckling av JAS 39E sker avseende attack mot markmål samt sjömålsbekämpning. Utveckling av SEAD/DEAD⁵⁶- samt EA⁵⁷-förmåga sker för JAS 39E.

Delar av stridsflygutbildningen genomförs utomlands vilket möjliggör att stridsflygdivisionerna kan fokusera ytterligare på att höja krigsförbandens förmåga parallellt med genomförande av insats- och beredskapsuppgifter.

Stridslednings- och luftbevakningsbataljonen löser luftoperativ uppgift integrerat med Nato.

Införandet av ny sjöoperativ helikopter påbörjas samtidigt som Hkp 14F avvecklas. Den nya sjöoperativa helikoptern utvecklar förmågan till fartygsbaserad, ubåtsjakt och ytmålsstrid enligt Nato-mål. Avveckling av Hkp 15 slutförs.

Samtliga fyra nya transportflygplan är anskaffade samtidigt som befintligt flygsystem är avvecklat. Förmåga att genomföra statsflyguppdrag vidmakthålls. Den regionala flygtransportförmågan vidmakthålls genom nyanskaffning. Flygburen signalspanings- och radarövervakningsförmåga vidmakthålls under perioden. Flygvapnet utvecklar fortsatt sin förmåga till luftoperativ ledning och förbandsledning.

⁵⁶ Suppression of Enemy Air Defence/Destruction of Enemy Air Defence.

⁵⁷ Elektronisk attack.



Förmågan att producera och distribuera rymdlägesbild fortsätter utvecklas. Samtliga spanings- och övervakningssatelliter blir operativa under perioden.

Lednings- och underrättelseförband

Försvarsmaktens ledningsförband vidmakthåller och anpassar förmågan till sammanhängande ledning av militära operationer inom och mellan militärstrategisk, operativ och taktisk nivå, regionala staber samt allierade. Krigsförbanden genomför drift, underhåll samt reparation/ersättning av ledningsstödsystem, telekommunikationer och sensorer för att stödja utövande av ledning.

Ledningsförbanden möjliggör Försvarsmaktens förmåga att kommunicera och leda i alla konfliktnivåer. Förbanden upprättar och säkerställer funktionen för Försvarsmaktens it-, sambands-, krypto- och ledningsstödsystem. På operativ nivå ansvarar ledningsförbanden för drift och underhåll av Försvarets telenät (FTN) och Försvarsmaktens gemensamma tekniska system. Systemen är en grundförutsättning för militära operationer till sjöss, på land och i luften, i Sverige och utomlands.

Föreslagen utveckling 2025–2030

Försvarsmaktens telekommunikations- och informationssystemsförband (FMTIS) vidmakthålls i perioden med ökat fokus mot operativa förmågor och funktioner.

Förstärkningsåtgärder för Försvarets telenät (FTN) genomförs för att möjliggöra ökat behov av transmission och robusthet inom ramen för spridning av information inom Försvarsmaktens ledningsförmåga, sensorkedja, centrala aktörer inom totalförsvaret, värdlandsstöd och Nato.

De operativa sambandsbataljonerna har förmåga att ersätta och förstärka förbindelser i FTN i syfte att ansluta förband, staber, sensor- och verkanssystem vilket är en förutsättning för att sammankoppla armén, marinen och flygvapnet i multidomänoperationer. I perioden utökas antalet operativa sambandsbataljoner.

Det operativa kommunikationsförbandet har förmåga att genomföra informationsoperationer i syfte att påverka målgruppers beteenden och attityder. Detta kan innebära att försvaga viljan till motstånd hos motståndarens förband och förstärka viljan till samarbete hos egna och allierade. Ett operativt kommunikationsförband vidmakthålls i syfte att verka i de högre konfliktnivåerna.

Telekrigsförband stödjer Försvarsmaktens lednings-, verkans- och underrättelseförmåga genom inhämtning samt genom att verka mot motståndarens ledningssystem och att störa motståndarens kommunikation. Telekrigsbataljonen är idag organiserad med förbandsdelar inriktade på förmågebehoven för brigad-, division- och den operativa nivån. I syfte att organisera dessa förmågor bättre anpassat utefter krigsorganisationens behov



utgår ett kompani ur telekrigbataljon för att utveckla telekrigförmågan inom armén. Detta innebär att telekrigsbataljonen vidmakthålls som en operativ bataljon inom perioden och att en divisionstelekrigbataljon utvecklas för armén.

Telekrigförmågan i Försvarsmakten förutsätter att sensor-, verkans- och motverkanssystem har tillgång till uppdaterade datasatser och referensbibliotek. Detta möjliggör exempelvis att motverkanssystemen för våra land-, sjö- och luftbaserade plattformar korrekt kan upptäcka, identifiera och avvärja inkommande hot. Telekrigstödenheten (TKSE) vidmakthåller förmågan till analys, produktion och verifiering för att säkerställa dataförsörjningen av Försvarsmaktens tekniska system. Detta omfattar utöver telekrigförmågan även data- och referensbibliotek inom hydroakustik.

Försvarsmaktens meteorologiska och oceanografiska centrum (FM METOCC) vidmakthålls från periodens start och tillväxer i slutet av perioden i syfte att stärka uthålligheten och förmågan till stöd av alla funktioner. Omsättning av FM Väderwebb och Oceanografisk observationsförmåga genomförs i perioden.

I perioden tillförs också resurser för att öka utbildningskapaciteten vid Ledningsstridsskolan (LedSS) och Försvarsmaktens underrättelse- och säkerhetscentrum (FMUndSäkC). Kapacitetsökningen säkerställer tillgången till försvarsmaktsspecifika kompetenser både inom nuvarande och framtida organisation.

Föreslagen utveckling 2031-2035

I perioden fortsätter krigsförbandstillväxten inom ledningsområdet. Utökningen av de operativa sambandsbataljonerna färdigställs och behovet av effektbestämmande materiel inom ledningsområdet tillgodoses.

Den digitala förmågan inom Försvarsmakten fortsätter att utvecklas. Modernisering och ökad tillgänglighet av sensorkedjan fortsätter.

Cyberförsvar och cyberförsvarsförband

Försvarsmaktens cyberförsvar bidrar till totalförsvaret genom att i samtliga konfliktnivåer kunna avskräcka, upptäcka och förneka en motståndare att i eller genom cyberdomänen påverka det militära försvarets förmåga att mobilisera, möta ett väpnat angrepp, upprätthålla den territoriella integriteten eller värna Sveriges suveräna rättigheter. Cyberförsvaret har förmåga att genomföra offensiva och defensiva cyberoperationer samt att upptäcka, identifiera och avvärja hot mot digitala informationssystem och elektroniska kommunikationstjänster.

Förmågan stärks ytterligare genom organisering av Försvarsmaktens cyberförsvarssystem samt förstärkning av förmågan att genomföra defensiva och offensiva operationer i och utanför Försvarsmaktens system och plattformar. Cyberförsvaret utvecklas i enlighet med beslutad inriktning för 2021–2025.



Därutöver utökas kapaciteten genom att ytterligare cyberförsvarsförband etableras i perioden 2025–2035.

Logistikförband

Försvarsmaktens logistik byggs upp av flera komponenter där samtliga behöver vara dimensionerade för uppgiften. I syfte att tillgodose det nationella behovet upprättar Försvarsmakten ett nationellt logistiknätverk bestående av förråd med förnödenheter anpassade till genomförd operationsplanering, tillgång till järnvägs- och vägknutpunkter, hamnar, flygplatser med mera. En del av nätverket utgörs av de operativa logistikförbanden. Förbandsutvecklingen anpassas efter övriga krigsförbands tillväxt men också utifrån tillkommande interimistiska förmågemål.

Den operativa sjukvårdsförmågan struktureras mot tre uppgiftstyper: förstärkning sjukvårdsförmåga regionalt vid en kris/konflikt (Roll 2B);⁵⁸ sjukvårdsunderstödsförmåga anpassad mot mekaniserad brigad och dess strid (Roll 2E)⁵⁹ och bakre sjukvårdsförmåga (Roll 3⁶⁰).

Under perioden genomförs också en omfattande ökning av reparationskapacitet och anskaffning av reservdelar. Planeringen innefattar också en ökning av lagernivåer för gränssättande förnödenheter.

Föreslagen utveckling 2025–2030

Nya förmågor och förbandstyper utvecklas i syfte att möta nationellt behov och Nato förmågemål avseende transiteringsoperationer och värdlandsstöd. För att skapa förmåga att samordna logistik samt att kunna ansluta det nationella logistiknätverket till angränsande länders nätverk är ledning nödvändig. I perioden överses införandet av central logistikledning och regionala logistikledningar i syfte att öka förmågan till samordning och ledning av logistiken. Ledning krävs för att exempelvis upprätta understödsområden, ersättningsområden och transportknutpunkter. Dessa upprätthålls med hjälp av egna förband, exempelvis operativa transportbataljoner, markverkstäder, tekniska kompanier, trafik- och transportledningskompanier och fältsjukhusbataljoner samt tillförda förband. Markverkstäderna utvecklas i perioden till ett krigsförband.

I perioden utvecklas och vidmakthålls två operativa transportbataljoner, två fältsjukhusbataljoner (Roll 2E), två trafik- och transportledningskompanier, ett

⁵⁸ Roll 2 Basal (*ROLE 2 Basic*). Motsvarar kirurgitropp och omfattar grundläggande förmåga till liv, lem och funktionsbevarande kirurgi som även kan användas för att förstärka andra förmågor.

⁵⁹ Roll 2 Extra/förstärkt (*ROLE 2 Enhanced*). Förutom Roll 2B förmågor inkluderar denna nivå valbara extra förmågor som exempelvis kirurgi, röntgen, intensivvård, psykiatrisk vård mm.

⁶⁰ Roll 3 (*ROLE 3*). Förutom samtliga Roll 2 E förmågor innefattar denna nivå syrgasproduktion samt ett urval av de komplementerande modulerna.



markverkstadsförband med additiv tillverkning samt ett tekniskt kompani. Två befintliga sjukhuskompanier (Roll 2B) vidmakthålls.

Logistikens skol- och utvecklingscentra renodlas mot huvuduppgifterna att utbilda och utveckla hela Försvarsmakten i försvarsmedicin, teknisktjänst, förnödenhetsförsörjning samt transporttjänst. Förbandsutbildning sker genom samordnad förbandsomsättning med armén.

Försörjningstryggheten förstärks genom fortsatt ökning av lager för förnödenheter. Arbete med att identifiera verksamhetskritiska leverantörer⁶¹ av förnödenheter och tjänster fullföljs. Försörjningstryggheten kommer att medföra stora behov av infrastruktur i närtid vilket sedan ska kompletteras med mer robusta lösningar efter 2030.

I perioden inleds omsättning av nuvarande fältuniformssystem med införande av markstridsuniform, hjälmar, kroppsskydd och kängor med prioritet mot grundorganisationen. Vidare inleds omsättning av arbetsuniform och tjänstedräkt.

Föreslagen utveckling 2031-2035

I perioden utvecklas och vidmakthålls en tredje operativ transportbataljon, en fältsjukhusbataljon (Roll 3), markverkstadsförbandet samt ytterligare två tekniska kompanier. Ett tredje och fjärde trafik- och transportledningskompani utvecklas för att möta ett ökat behov av transportledning, främst på väg och järnväg men även på sjö och i luft. Kompanierna har en central roll vid planering och genomförande av vördlandstöd och transitering.

Pågående uppbyggnad av lagernivåer fullföljs genom anskaffning av militärspecifika läkemedel, livsmedel, drivmedel och ökad lagerhållning av ammunition och reservdelar i syfte att öka uthålligheten. Drivmedelsmateriel, främst blandutrustning, tankningsplatsutrustning och drivmedelsfordon anskaffas. Vidare anskaffas mindre elverk för att underlätta spridd gruppering av fältförband. Nuvarande tältsystem och fältförplägnadsmateriel, kok, omsätts. Beredskapsplanering hos verksamhetskritiska leverantörer fullföljs.

Det sker en fortsatt omsättning av fältuniformssystemet med markstridsuniform, hjälmar, kroppsskydd, kängor för krigsorganisationen.

Militärregioner, militärregionförband och hemvärnsförband

Militärregioner, militärregionförband och hemvärnsförband dimensioneras för att utgöra den territoriella basplattan i det nationella försvaret och för att kunna stödja allierade förband på svenskt territorium.

⁶¹ Med verksamhetskritiska leverantörer avses företag vars verksamhet är kritisk för att FM under krig och örlog kunna lösa sina uppgifter.



Militärregionerna ansvarar under operationsledningen för territoriell verksamhet och regional underrättelse- och säkerhetstjänst. I ansvaret ingår att leda regionala transporter och transiteringar, mobiliseringsförberedelser, upprätthålla regional mobiliseringsledning, skydd och bevakning av Försvarsmaktens skyddsvärden samt att leda operationer med grundtilldelade förband samt beredskap att leda även andra förband. I ansvaret ingår också att leda regional samordning med det civila försvaret.

Hemvärnsförband med hög tillgänglighet och god lokalkännedom utgör tillsammans med stående och mobiliserande MR-förband grunden i militärregionernas förbands- och förmågestruktur. Hemvärnsförbanden är tränade för specifika uppgifter med personlig utrustning i hemmet och gruppmateriel direkt tillgänglig i förråd i anslutning till uppgiftsterräng. Hemvärnsförbanden har förmåga att snabbt skydda militära objekt, basområden och samhällskritiska funktioner men har också förmåga att stödja övriga Försvarsmakten med andra uppgifter.

Natomedlemskapet medför förändringar för militärregionerna med ingående förband. Planering och genomförande av regionalt vördlandsstöd kommer att bli en betydande uppgift samtidigt som behovet av att leda regionala operationer kvarstår med ökat inslag av allierade förband. Kravet på interoperabilitet med allierade förband ökar. En översyn av nuvarande militära och civila regionala indelning bör ske när Sverige integrerats i Natos försvarsplanering.

Föreslagen utveckling 2025–2030

Militärregionerna fortsätter att förstärka förmågan att kunna leda territoriell verksamhet och regionala operationer. Förmågan att planera och genomföra regionalt vördlandsstöd prioriteras särskilt. Militärregionerna tillförs förband och anläggningar sekventiellt utifrån operativa behov efter ett Natomedlemskap. MR-ledningskompanier tillförs för att stärka ledningsförmågan i grundberedskap och vid höjd beredskap. MR-säkerhetskompanier tillförs vilket stärker den regionala förmågan att genomföra underrättelse- och säkerhetstjänst. MR-militärpolisplutoner tillförs för att bland annat stärka förmågan till vördlandsstöd. MR-grupperna utvecklas för att öka sin förmåga att stödja hemvärnsförbanden och för att kunna ta ett ökat lokalt ansvar i totalförsvarssamordningen. Investeringar genomförs i eftersatt infrastruktur och tre militärregionstaber som idag är lokaliserade i temporära lokaler påbörjar flytt till mer ändamålsenliga stabsplatser samtidigt som satsningar görs på att skapa fler uppgiftsnära förråd till krigsförbanden.

I perioden fortsätter hemvärnsförbanden att moderniseras genom omsättning och kompletteringsanskaffning av fordonsparken. Införandet av sensorer som obemannade flygande farkoster för spaning, marksensorer, värmesikten och bildförstärkare gör att stridstekniken utvecklas. Ny taktisk radio till hemvärnsförbanden införs. CBRN-plutonerna tillförs ny rekognoserings- och saneringsutrustning. Båtplutonerna tillförs nya båtar och sjukvårdsförmågan



förstärks genom ytterligare sjukvårdsbefattningar och sjukvårdsmateriel. Omsättning av hemvärnsförbandens eldhandvapen påbörjas i perioden och huvuddelen av understödsvapen omsätts. Granatkastarförmågan avvecklas dels med anledning av att materielen förväntas nå sin livslängd, dels till följd av anpassning till Nato-medlemskapet. Successivt växer hemvärnsförbandens totala numerär till 26 000.

Föreslagen utveckling 2031–2035

I stor utsträckning kommer synkroniseringen med Natos försvarsplanering att identifiera vilka ytterligare behov som finns att utveckla fler och andra typer av territoriella förband. Successivt växer hemvärnsförbandens totala numerär till 27 000. Ombeväpning till nytt eldhandvapen för samtliga förband fortsätter.

Specialförband

Specialförbanden ska genom uppträdande, tempo och med förmågor som kompletterar övriga Försvarsmakten, utgöra myndighetens spets innan, under och efter väpnat angrepp. Genom aktiva specialoperationer verkar Specialförbanden för att förebygga och motverka motståndarens möjligheter till etablering och eskalering i Sverige och hot mot svenska och allierades intressen utomlands.

Specialförbanden dimensioneras för att genomföra specialoperationer autonomt eller inom ramen för multidomänoperationer genom hela konfliktskalan. Det förändrade omvärldsläget kombinerat med inträdet i Nato medför behov av ökade resurser/volymer för att omhänderta bredden av uppgifter som Specialförbanden kommer att ställas inför. Specialoperationsförband (SOF), fördjupad marin förmåga, användandet av autonoma/obemannade system samt digitalisering är utvecklingsområden som prioriteras för att möta de nya kraven.

3.2.3. Personal

Dimensioneringen av Försvarsmaktens personalförsörjning utgår från att myndigheten ska kunna lösa uppgifter i både freds- och krigstid. Krav på ökad operativ förmåga innebär att krigsorganisationen behöver utökas samt att förbandens tillgänglighet behöver höjas, vilket redovisats ovan. En förutsättning för att möjliggöra detta är personalförstärkningar.

Tillgång till personal med rätt kompetens är en förutsättning för såväl produktion och beredskap som för fortsatt återuppbyggnad av den militära förmågan. Samtidigt är personalläget ansträngt och utgör en begränsande faktor för tillväxt. Redan existerande utmaningar har förstärkts till följd av omvärldsutvecklingen som inneburit att betydande personalresurser har omprioriteras mot uppgifter inom ramen för anpassad beredskap samt för Sveriges stöd till Ukraina. Utöver detta kommer Försvarsmakten successivt utöka bemanningen inom Natos lednings- och styrkestrukturer till en bedömd nivå om minst 250 arbetstagare



2030.⁶² Behoven av en ökad personalvolym samexisterar med behov av en stabil kompetensförsörjning. Försvarsmaktens tillväxt är även beroende av personal- och kompetensförsörjning hos en rad andra aktörer, främst de statliga myndigheter som ansvarar för delmängder av produktionen av militär förmåga.

Försvarsmakten bedömer att myndigheten överlag behöver förstärka antalet kontinuerligt tjänstgörande i olika personalkategorier för att lösa aktuella och kommande uppgifter. Utöver detta finns särskilda utmaningar inom vissa kompetenser som i förlängningen kan påverka myndighetens tillväxtmöjligheter. Personal- och kompetensförsörjning av Försvarsmakten sker i konkurrens med samhällets behov i övrigt. Myndigheten utreder och genomför successiva satsningar för att attrahera, rekrytera, utveckla, behålla och karriärväxla⁶³ personal.. Ett flertal åtgärder har genomförts och arbete pågår för att omhänderta kvarstående utmaningar på kort och lång sikt.

Försvarsmaktens personaltillväxt mot 2035 tar sin utgångspunkt i befintliga personalvolym, krigsförbandens kommande behov, planerade utbildningsvolym liksom övriga produktionsförutsättningar. Myndigheten har, jämfört med tidigare redovisningar, utökat civil personal och värnpliktiga ytterligare utifrån bedömda behov och möjligheter. Personalförstärkningarna tillförs samtliga försvarsgrenar och stridskrafter.

Ett svenskt medlemskap i Nato förändrar kravbilden på Försvarsmaktens personal där formerna för tjänstgöring utomlands i grundberedskap kommer att ändras jämfört med dagens situation. Bemanningen kommer huvudsakligen utgöras av yrkesofficerare men även inbegripa gruppbefäl, soldater, sjömän och civilanställda. Beroende på vilka ställningstaganden som görs på politisk nivå, när det gäller användning av Försvarsmaktens personal samt ambitionsnivå vad gäller svenskt deltagande i Natos operationer, kan de författningar som styr Försvarsmaktens användning av personal behöva ses över.

I grundberedskap är kontinuerligt tjänstgörande personal och värnpliktiga under grund- eller repetitionsutbildning tillgängliga för att lösa uppgifter och upprätthålla försvarsförmågan. Tidvis tjänstgörande personal kan bidra genom planerad tjänstgöring och hemvärnssoldater och frivilligpersonal kan bidra genom frivillig tjänstgöring.⁶⁴ Vid höjd beredskap kan all personal som är krigsplacerad i Försvarsmaktens krigsorganisation inkallas. Utöver kontinuerligt tjänstgörande personal inkluderar detta tidvis tjänstgörande gruppbefäl, soldater och sjömän,

⁶² Bemanningen avser endast *NATO command structure* det vill säga högre lednings- och stabsnivåer och inte bemanning av *NATO force structure* exempelvis bemanning av staber på lägre nivåer.

⁶³ Karriärväxling avser främst kontinuerligt tjänstgörande anställda gruppbefäl, soldater och sjömän.

⁶⁴ Hemvärdet kan tas i anspråk i sin helhet även före höjd beredskap genom beslut om hemvärnsberedskap.



värnpliktiga, hemvärnssoldater, frivilligpersonal, reservofficerare och de som omfattas av civilplikt.

För att möjliggöra en krigsorganisation med tillräcklig volym, förmåga och tillgänglighet kommer fler att behöva genomföra grundutbildning med värnplikt. I Försvarsmaktens underlag hösten 2022⁶⁵ uppskattades behovet av grundutbildade till 10 000 senast år 2035. För att möta ökade krav på krigsorganisationen samt för att möjliggöra en långsiktig personalförsörjning, föreslår Försvarsmakten att grundutbildningsvolymerna ökas till 10 000 redan år 2030. Även denna tillväxt omprövas om Försvarsmakten bedömer att förutsättningarna förändras..

Försvarsmakten planerar för att, i perioden fram till 2035, skapa förutsättning för att krigsplacera personal som vid behov kan komplettera, fylla på eller ersätta personal i ordinarie krigsförband. Former för detta bereds vidare men ett alternativ kan vara en utvecklad och utökad mobiliseringsreserv och/eller förbandsreserv.

3.2.4. Utveckling av grundorganisationen

Försvarsmaktens organisationsenheter utgör myndighetens grundorganisation i grundberedskap. Grundorganisationen består av de stående krigsförbanden samt de organisationsdelar som används för förvaltning, produktion, utbildning och utveckling, för att upprätthålla territoriell integritet, genomföra nationella och internationella operationer samt upprätthålla beredskap och förbereda mobilisering av krigsorganisationen. Garnisoner används för den bakre logistikorganisationen och för grundutbildning av personal. Logistikenheter och verkstäder utgör här viktiga delar för nationella operationer samt för värdlandsstöd.

Antalet verksamhetsorter i Sverige bestäms utifrån operativa behov samt produktionens behov av mark och lokaler för utbildning och övning. I enlighet med beslutad försvarspolitik inriktning för 2021–2025 pågår en omfattande uppbyggnad och utökning av verksamhet på en rad orter.⁶⁶ Aktuellt läge sammanfattas nedan i tabell 2.

Den gemensamma försvarsplaneringen inom Nato kommer att innebära att Sverige blir ett viktigt område för basering och transporter av allierade förband. Därav följer att Sverige sannolikt kommer behöva bedriva verksamhet inom fler områden och/eller utöka verksamheten vid befintliga verksamhetsorter.

Försvarsmakten ser behov av utökad närvaro i övre Norrland av flera olika anledningar och med flera syften. Demografiska analyser pekar dock på att det kommer vara utmanande att personalförsörja verksamhet som kräver större

⁶⁵ Försvarsmaktens underlag för fortsatta politiska ställningstaganden, FM2022–19979:13, 2022-10-31.

⁶⁶ Inriktning för Försvarsmakten 2021-2025 2020-12-17; Fö2018/01425, Fö2020/00228 (delvis), Fö2020/01269 (delvis).



bemannning över tid i Kirunaområdet. Myndigheten föreslår därför att området längs väg E10 (Gällivare-Kiruna) nyttjas för en MR-grupp och som ett träningsområde för vinterförmåga (så kallad funktionsplattform vinter). Begränsad värnpliktsutbildning kan ske på platsen med inriktning mot logistik och vördlandsstöd. Infrastruktur förbereds liksom viss personal för vördlandsberedskap. Myndigheten behöver dock avvakta kommande försvarsplanering inom ramen för Nato för fortsatt beredning.

Försvarsmakten avråder från styrningar kring ytterligare etableringar av organisationsenheter samt styrningar kring verksamhet på olika orter. Den tillväxt som Försvarsmakten beskriver i föreliggande redovisning bygger på hittills genomförda och planerade satsningar på en rad orter i landet. Myndighetens hyreskostnader bedöms öka kraftigt i perioden fram till 2035. Detta beror i stor utsträckning på investeringar i infrastruktur föranledda av operativa behov. Försvarsmaktens produktionskapacitet, främst avseende personalförsörjning, bedöms inte kunna ökas utöver hittills genomförda och planerade satsningar. Försvarsmakten vill därmed särskilt understryka att politiska styrningar kring dimensionering av myndighetens grundorganisation riskerar leda till fördyringar och suboptimering. Sådana styrningar bedöms medföra att angelägna investeringar av operativ karaktär blir försenade samt att det leder till en negativ påverkan på en redan ansträngd personalförsörjning.

Tabell 2: Utveckling av grundorganisationen utifrån regeringens inriktning för Försvarsmakten 2021–2025 och förslag i föreliggande redovisning

Tillkommande organisationsenheter enligt försvarsbeslut 2020	Kapacitet enligt försvarsbeslut 2020	Status	Förslag på ytterligare förstärkning
Norrlands dragonregemente (K 4) Arvidsjaur	Regementet ska ansvara för utbildning av två norrlandsjägarbataljoner.	Utveckling av verksamhetsorten till en fristående OrgE har genomförts.	
Dalregementet (I 13) Falun	Regementet ska ansvara för utbildning av två lokalförsvarsskyttebataljoner.	Helt ny OrgE är upprättad. Full kapacitet planeras efter 2030.	
Västernorrlands regemente (I 21) Sollefteå Utbildningsdetachement Jämtlands fältjägarbatal Östersund	Regementet ska ansvara för utbildning av två lokalförsvarsskyttebataljoner. Grundutbildningen av totalförsvarsskytt ska ske i såväl Sollefteå som Östersund.	Helt ny OrgE är upprättad. Full kapacitet planeras senast 2030.	
Bergslagens artilleriregemente (A 9) Kristinehamn, Villingsberg	Regementet ska ansvara för utbildning av två till tre artilleribataljoner.	Helt ny OrgE är upprättad.	



Tillkommande organisationsenheter enligt försvarsbeslut 2020	Kapacitet enligt försvarsbeslut 2020	Status	Förslag på ytterligare förstärkning
		Full kapacitet planeras senast 2030.	
Älvsborgs amfibieregemente (Amf 4) Göteborg	Regementet ska bl.a. ansvara för utbildning av en amfibiebataljon.	Utveckling av verksamhetsorten till en fristående OrgE har genomförts.	P.g.a. utrymmesbrist på nuvarande plats planerar Försvarsmakten för kompletterande område för utbildning och logistik i Göteborgsområdet.
Upplands flygflottilj (F 16) Uppsala	Flottiljen ska kunna ha en permanent basering av stridsflyg.	Utveckling av verksamhetsorten till en fristående OrgE har genomförts.	

3.2.5. Digitalisering

Försvarsmaktens digitala förmåga är en förutsättning för att Försvarsmakten förblir relevant och avhållande i en framtida hotmiljö som kräver snabbhet, precision och flexibilitet. Teknologiska framsteg sker i ett högt tempo och det är utslagsgivande att Försvarsmakten nyttjar moderna, digitala möjligheter och drar fördel av ny informations- och kommunikationsteknik. Detta avser bland annat att effektivisera eller förbättra traditionella arbetsflöden och metoder, men även att integrera verktyg och system för att kunna samla in, analysera, återanvända och utbyta information i ett högt tempo. Genom att dra nytta av moderna kommunikationssystem, sensorer och analytiska lösningar kan Försvarsmakten skapa en bättre situationsförståelse, stärka beslutsfattande och optimera operativ kapacitet.

Försvarsmaktens förslag lägger grunden för att kunna tillvarata digitaliseringens möjligheter. Utvecklingen syftar till att tillgodose Försvarsmaktens behov av informationshantering och modern it-infrastruktur för att kunna hantera information som en strategisk resurs. Detta sker initialt genom att omhänderta nuvarande brister i den gemensamma it-infrastrukturen. Vidare påbörjas en omsättning till en modern it-infrastruktur och strukturering av data och information i syfte att skapa en basplatta för fortsatt digitalisering, se vidare underbilaga 2.2 (H). Detta stärker på sikt Försvarsmaktens förmåga till multidomänoperationer och möjliggör integrering med andra, nationellt och internationellt. Kompetensförsörjning blir viktig under perioden vilket kan innebära utmaningar eftersom digitaliseringsområdet är hårt konkurrensutsatt i samhället.



3.3. Kontinuerlig och framtida utveckling av militär förmåga

Parallellt med den försämrade säkerhetssituationen finns långsiktiga trender som bedöms påverka de försvars- och säkerhetspolitiska förutsättningarna för både Sverige och våra blivande allierade. USA:s globala makt och inflytande utmanas av att Kina växer i styrka. Stormaktskonkurrensen mellan USA och Kina utgör en central del i kommande decenniers geopolitik. Samtidigt fortsätter världen i övrigt att förändras på ett sätt som har stor påverkan på alliansens säkerhet i ett bredare perspektiv: klimatförändringar, teknikutveckling, social fragmentering och andra utmaningar utgör långsiktigt fortsatt allvarliga hot mot våra samhällen.

Utvecklingen i informationsmiljön, användningen av digitala medier och den ökade sociala fragmenteringen ställer krav på ett robust totalförsvaret som stärker samhällets motståndskraft, sammanhållning och försvarsvilja. I Försvarsmaktens perspektivstudie⁶⁷ beskrivs en komplex hotbild där gränserna mellan yttre och inre säkerhet inte är självklara.

Givet följande parametrar blir inriktning av militär förmågeutveckling på lång sikt komplex, men utvecklingen påverkas i stor utsträckning av dessa faktorer och behöver hanteras för att bli ändamålsenlig och hamna rätt i tiden.

- Av Försvarsmakten bedömd hotbild och motståndarbeskrivning i perspektivet här och nu samt på längre sikt (se underbilaga 2.3).
- Konsekvenser av medlemskapet i Nato där nationell försvarsförmåga förutsätts och alliansens gemensamma behov ska ensas.
- Hittills gjorda erfarenheter av Ukrainakriget och vad en efterkrigstid kan komma att innebära för bland annat rysk återhämtning.
- Teknisk utveckling med utmaningar avseende t.ex. energiomställningen och möjligheter för att skapa ökad uthållighet genom att få ned styckekostnaden på plattformar och vapen vilket i sin tur ger möjlighet att öka volym/antal.
- Digitalisering är en genomgripande förändring som kommer att påverka en rad olika aspekter inom samhället och Försvarsmakten. Förändringen sträcker sig bortom teknik och berör även organisationens kultur, struktur, medarbetarnas roll, arbetsmetoder och inte minst hanteringen av data och information.
- Långsiktiga behov inom strategiska materielområden kräver framförhållning och beslut genom medvetna vägval. Inför denna typ av vägval krävs en allsidig belysning och kvalitativa beslutsunderlag. Försvarsmakten har därför påbörjat ett strategiskt vägvalsprogram avseende stridsflyg (underbilaga 2.5). Vidare har Försvarsmakten genomfört en initial värdering avseende

⁶⁷ Försvarsmaktens perspektivstudie 2022, FM2022-19979:15, 2022-10-31.



undervattensområdet (specifik ubåtsområdet) och avser återkomma till regeringen med ett förslag att genomföra ett strategiskt vägvalsprogram avseende ubåtsförmåga (se underbilaga 2.5).

- Svensk och internationell industriell produktionsförmåga, både i perspektivet här och nu samt på längre sikt, avseende att leverera system, ammunition, vidmakthållande och underhåll för Försvarsmaktens behov. Med detta avses också övriga försvarsmyndigheters förmåga att stödja Försvarsmaktens tillväxt. Produktionsförmåga är starkt beroende av möjligheten till personalförsörjning med särskild kompetens.
- Svensk militär förmåga måste även som allierad ha en tillräcklig förmågebredd för att kunna hantera hot och angrepp såväl över som under gränsen för väpnat angrepp.

Ett framtida aggressivt och revanschistiskt Ryssland kommer troligen i den nya Natokontexten behöva agera än mer icke-linjärt vilket innebär att svensk militär förmågeutveckling behöver finna lösningar som är flexibla och anpassningsbara i syfte att kunna påverka motpartens svagheter.

Totalförsvaret ska utformas och dimensioneras för att kunna möta ovanstående problembild, nationellt och tillsammans i Nato. Detta kräver ett starkt militärt försvar med tillräcklig förmågebredd som kan hantera hot och angrepp såväl över som under gränsen för väpnat angrepp och fullskaligt krig över tiden.

3.3.1. Forskning och utveckling

Forskning och utveckling är en förutsättning för operativ förmåga för hela totalförsvaret i alla tidsperspektiv. Forskning och utveckling sker här och nu, men bygger också handlingsfrihet för framtiden. Syftet är att kunna möta såväl kända och identifierade hot som okända händelseutvecklingar samt omsätta resultat från genomförd forskning och utveckling till operativ förmåga. En allt osäkrare omvärld kräver sålunda en stärkt satsning på nationell forskning och utveckling inom försvarsområdet samt behov av att ytterligare koordinera forskning och utveckling med civila och internationella aktörer, såväl finansiärer som utförare. I syfte att kunna omhänderta relevanta slutsatser från kriget i Ukraina behöver en ökad efterfrågan på kompetens för att analysera händelser samt för kravställning av ny materiel och förmåga att omhändertas.

Förutsättningar som påverkar forskning och utveckling

Försvarsmakten är i ett skede av utveckling genom såväl vidareutveckling av befintliga förmågor som utveckling av nya förmågor. Detta förutsätter kunskap om alla aspekter av förmåga vilket innebär stor efterfrågan på forskning och utvecklingskompetens med militär tillämpning. Dagens operationsmiljö påverkas av den snabba teknikutvecklingen. Inom flera områden går utvecklingen så snabbt att konsekvenserna på både kort och lång sikt är svåra att förutsäga. Säkert är att



teknikutvecklingen kommer att förändra operationsmiljön och satsningar inom forskning och teknikutveckling är ett sätt att möta denna förändring.

Den geopolitiska utvecklingen mot ökande stormaktskonkurrens gör att tillgång till kunskap och teknologi kan bli mer begränsad och att behovet av att generera egen kunskap ökar. Anslutning till Nato kan medföra behov av nya förmågor, men också ytterligare medverkan i och tillgång till forsknings- och utvecklingssamhället inom alliansen.

Teknikutvecklingen för det militära försvarets behov drivs allt mer av icke-militära organisationer och företag. Det föreligger därför ett ökande behov av samverkan med dessa för att dra fördel av kunskapsomsättning för det militära försvaret. Exempel på sådana områden är digitalisering, artificiell intelligens och materialteknik. Försvarsinnovation, dvs. implementationen av nya, ofta civilt utvecklade, metoder och tekniker för att lösa försvarets utmaningar ökar både nationellt och internationellt. Försvarsmakten följer och kartlägger nyckelteknologier, dvs. framväxande och möjliggörande teknik som påverkar förmågeutvecklingen. Det ska noteras att teknikutveckling som utvecklats för icke-militära ändamål i de flesta fall kräver tillämpad forskning och utveckling för att omsätta till militär förmåga.

Ökning av Försvarsmaktens forskning och teknikutveckling

Försvarsmakten föreslår en förstärkning inom området forskning och teknikutveckling. Fokus under kommande försvarsbeslutsperiod är att förstärka verksamheten både inom befintliga och nya forskningsområden samt att öka andelen teknikutveckling och konceptutveckling som omsätts till förmågeutveckling. Förstärkning sker inom de grundläggande och till del integritetskritiska områdena som: sensorer och signaturanpassning, vapen och skyddsteknik, telekrig och undervattensteknik, skydd- och anläggningsteknik samt inom krigsvetenskap. Vidare förstärks nyare områden som benämns nyckeltekniker⁶⁸ exempelvis cybersäkerhet, artificiell intelligens, autonoma system, materialteknik, produktionsteknik och inte minst inom energilagring och energiförsörjning för militära behov. En viktig del i ökningen är verksamhet som innebär teknikutveckling och teknologitransfer tillsammans med företag och andra aktörer. Även denna verksamhet ökar för att i högre grad omsätta utvecklad kunskap till operativ förmåga.

Medlemskapet i Nato ger nya möjligheter vad gäller samarbete och inflytande i den internationella kontexten. Den europeiska försvarsbyrån (EDA), den europeiska försvarsfonden (EDF), Pesco, Framework Nation Concept (FNC), Nordefco, FISE m.fl. blir viktiga samarbetsformat för att främja svenska intressen och förmågor inom Nato.

⁶⁸ Emerging and disruptive technologies.



Under 2023 har Försvarsmaktens redovisat flera regeringsuppdrag avseende nyckeltekniker och innovation. Myndigheten har konstaterat ett behov av att kunna följa, värdera, utveckla och implementera nyckeltekniker för militär nytta⁶⁹ samt föreslagit ett innovationsprogram tillsammans med Vinnova syftande till att inom forskning och utveckling nå civil-militära synergier.⁷⁰ Regeringen har i budgetpropositionen för 2024 föreslagit en utökning av anslag 1:4 *Forskning och teknikutveckling* för finansiering av ett innovationsprogram. Vidare har Försvarsmakten tillsammans med Vinnova föreslagit testcenter och acceleratorer som svenskt bidrag till Natos försvarsinnovationsinitiativ, DIANA.⁷¹

Materielutveckling

Försvarsmaktens program för objektsberoende materielutveckling och demonstratorer syftar till att skapa rätt förutsättningar inför omsättning eller utveckling av förmåga. Programmet avser bland annat att vidareutveckla resultat från Försvarsmaktens verksamhet inom forskning och teknikutveckling, demonstrera modern teknik till framtida materielsystem och testa integrering av ny teknik i befintliga förbandssatta system för att snabbt utvärdera möjligheterna med ny teknik.

Genom att i ett tidigt skede genomföra objektsberoende utveckling skapas handlingsfrihet, underlag för vägval och minskad risk i kommande anskaffningar. En delmängd av programmet avser att stödja deltagande i internationella utvecklingssamarbeten gynnsamma för Sverige. En utökning inom objektsberoende materielutveckling förstärker vår förmåga att snabbt omsätta kunskap och identifiera ny teknik som kan användas till att bygga förmåga på kort och längre sikt.

3.4. Stöd från det civila försvaret

Kriget i Ukraina har tydligt påvisat vikten av ett starkt totalförsvaret där hela samhället behöver ha en robusthet för de påfrestningar som ett krig innebär. Försvarsmakten är beroende av stöd från det civila försvaret vars förmåga att tillhandahålla ett relevant stöd påverkar den militära förmågan. I detta finns både ett *direkt* behov av stöd (t.ex. avseende transporter, drivmedel och sjukvård) och ett *indirekt* behov av stöd (att viktiga funktioner i samhället fungerar). Försvarsmakten har identifierat fem områden inom vilka det är av särskild vikt att vidta åtgärder för att öka förmågan inom det civila försvaret.⁷²

⁶⁹ Särskild redovisning av uppdrag 17 i regleringsbrevet, Integritetskritiska områden och omvälvande nyckeltekniker, FM2023-9190:5.

⁷⁰ Särskild redovisning av uppdrag 18 i regleringsbrevet, Innovationsprogram för forskning och utveckling, FM2023-9190:17.

⁷¹ Förslag på svenska aktörer i Nato Defence Innovation Accelerator for the North Atlantic (DIANA), FM2023-22558:XX.

⁷² Försvarsmaktens synpunkter på MSB:s rapport Civilt försvar mot 2030, 2023-02-17, FM2022-12214:6.



3.4.1. Försvarsmaktens behov av stöd

Energiförsörjning

Energiförsörjning är en förutsättning för att Försvarsmakten ska kunna bedriva militära operationer. Samhällsviktig verksamhet är beroende av en fungerande energiförsörjning och om den inte kan upprätthållas kommer berörda sektorer förmåga att påverkas. En trygg energiförsörjning med hög tillförlitlighet är därför av stor betydelse för viktiga samhällsfunktioner och totalförsvarets verksamhet. Det behöver finnas robusta och uthålliga system för såväl produktion som distribution av energi på lokal, regional och nationell nivå, inklusive möjligheten till reservkraft, reservutrustning och reparationskapacitet. I utvecklingen av det svenska energisystemet bör därför åtgärder som ökar förmågan i totalförsvaret prioriteras högt.

Transporter

Infrastruktur för transporter och transportkapacitet på land, till sjöss och i luften har stor betydelse för Försvarsmaktens möjlighet att genomföra militära operationer men också för uppgifter inom ramen för värdlandstöd och allierade transporter genom Sverige. Vid mobilisering och höjd beredskap kommer det militära försvaret att ha behov av fungerande infrastruktur och ytterligare stöd med transporter av myndighetens personal och materiel. I syfte att upprätthålla en fungerande transportinfrastruktur bör åtgärder vidtas som ökar totalförsvarets förmåga avseende byggnations-, reparations-, evakuerings- och röjningsberedskap.

Sjukvård

Försvarsmakten har behov av stöd med sjukvårdsförmåga då myndighetens egen sjukvårdsförmåga är begränsad. Ett väpnat angrepp kommer sannolikt att innebära masskadeutfall och den civila sjukvården kommer då behöva ansvara för att tillgodose både militära och civila sjukvårdsbehov, vid höjd beredskap och i krig. Tillgång till personal med katastrofmedicinsk kompetens kommer att vara avgörande för det civila försvarets förmåga att omhänderta ett stort antal skadade och sjuka vid ett väpnat angrepp. Vidare behöver sjuktransportförmågan i det civila försvaret stärkas, exempelvis behöver tillgången till omfördelningstransporter mellan sjukhus säkerställas.

Personalförsörjning

Tillgång till personal är en förutsättning för att Försvarsmakten ska kunna verka uthålligt i höjd beredskap och krig. Allt fler personer krigsplaceras i totalförsvaret vilket stärker dess förmåga. För krigsplacerad personal i totalförsvaret som är vårdnadshavare behöver det finnas barnsomsorg tillgänglig dygnet runt i Sveriges kommuner för att berörd personal uthålligt ska kunna försvara Sverige vid höjd beredskap och krig. Pågående utredning om personalförsörjning av det civila försvaret utgör en viktig del i utvecklingsarbetet.



Elektroniska kommunikationer

Försvarsmaktens samverkan med andra aktörer i totalförsvaret förutsätter fungerande elektroniska kommunikationer. Säkra och robusta nät och tjänster är en förutsättning för att totalförsvaret samordnat ska kunna försvara Sverige mot ett väpnat angrepp. I krig kommer det vara viktigt att samhällsviktiga funktioner har förmåga att upprätthålla nät och tjänster, vilket ställer krav på personal, kompetens och reservmateriel.

3.4.2. Det civila försvaret och Nato

När Sverige inkluderas i Natos gemensamma försvarsplanering kommer även det civila försvaret att behöva hantera nya ingångsvärden och förutsättningar. Däribland kan nämnas Natos riktlinjer, *Nato Baseline Requirements for Resilience* och Natos krishanteringsåtgärder som är vägledande för att inrikta nödvändiga förberedelser i syfte att stödja Natos operationer och krishantering. Beroende av vilka militära uppgifter Sverige får vid ett medlemskap i Nato så kan Försvarsmaktens behov och prioriteringar av stöd från det civila försvaret behöva ses över.

Behoven av stöd från det civila försvaret behöver fortsatt utvecklas och preciseras inom ramen för värdlandstöd. Det är dock sannolikt att behoven av stöd avseende transporter, transporttjänster, upprätthållande av infrastruktur, livsmedel, vatten och sjukvård kommer att öka. Transitering och basering av allierade förband på svenskt territorium ställer krav på att Försvarsmakten har överenskommelser med ett stort antal myndigheter för att stöd och tillståndprocesser ska fungera effektivt. Utredningen om nationell samordning av försörjningsberedskapen redovisade den 30 augusti 2023 sitt slutbetänkande.⁷³ Lämnade förslagen kommer att utgöra viktiga ingångsvärden i den fortsatta utvecklingen av Sveriges totalförsvär inklusive möjligheten att ge värdlandstöd.

3.4.3. Övriga behov

Fler aktörer behöver beakta totalförsvarets krav

Totalförsvaret vilar på den styrka och sammansättning som samhället har, där robusthet och uthållighet i samhället är grunden för att totalförsvaret ska ha en krigsavhållande effekt. För att öka den samlade förmågan i totalförsvaret måste fler aktörer beakta totalförsvarets krav inom ramen för sin ordinarie verksamhet, exempelvis i frågor rörande samhällsplanering. Totalförsvarsplaneringen och samhällsplaneringen måste komplettera varandra.

Totalförsvaret behöver bli en naturlig del i fler verksamhetsområden och utgöra ett centralt perspektiv inom samhällsplanering och näringslivsutveckling. Ytterst innebär detta att utveckla en samhällsplanering, en kultur och ett förhållningssätt i

⁷³ En modell för svensk försörjningsberedskap, SOU 2023:50.



såväl offentlig som privat verksamhet som genomsyras av ett totalförsvarsperspektiv.

Fler aktörer behöver ha förmåga att hantera säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter

Eftersom uppgifter om totalförsvarets behov kan omfattas av försvarssekretess behöver berörda myndigheter inom samhällsplaneringen säkerställa att de har förutsättningar, inom hela sin verksamhet, att omhänderta säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter och delta i säkerhetskänslig verksamhet utifrån kraven i säkerhetsskyddslagen (2018:585) och säkerhetsskyddsförordningen (2021:955). Förutsättningar för detta behöver därför förbättras, exempelvis genom att fler myndigheter inom samhällsplaneringen får i uppdrag stärka sitt arbete med att hantera information och underlag som omfattas av försvarssekretess.⁷⁴ Därutöver behöver det säkerställas att aktörer inom totalförsvaret har förutsättningar att hantera säkerhetsskyddsklassificerad Nato-information.

Vissa statliga bolag bör få ett samhällsuppdrag om att beakta totalförsvarets krav

I Försvarsmaktens och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) redovisning av förmågan inom totalförsvaret konstateras att totalförsvarets förmåga att reparera och återställa skadad infrastruktur behöver utvecklas⁷⁵. I syfte att utveckla denna förmåga föreslår Försvarsmakten att det statliga bolaget Svevia tilldelas ett särskilt uppdrag att beakta totalförsvarets krav i sin verksamhet. Med anledning av energiförsörjningens och reservkraftens betydelse för att genomföra militära operationer föreslår Försvarsmakten även att regeringen tilldelar ett särskilt uppdrag till Vattenfall att beakta totalförsvarets krav i sin verksamhet. Försvarsmakten föreslår också att statliga bolag inom transportsektorn, såsom Infranord, Green Cargo och SJ, får särskilda uppdrag att beakta totalförsvarets krav i syfte att säkerställa transportkapacitet vid höjd beredskap.

Sektorsansvariga myndigheter behöver samråda med Försvarsmakten

Försvarsmakten ser positivt på att de sektorsansvariga myndigheterna sedan 1 oktober 2022 har ansvar för att leda arbetet med att samordna åtgärder inför och vid höjd beredskap, samt vid behov lämna underlag till regeringen avseende prioritering och fördelning av resurser inom beredskapssektorn. Försvarsmakten vill påtala vikten av att det blir reglerat i författning att Försvarsmakten ska vara del i de sektorsansvariga myndigheternas beredningsprocess vid beslut om prioriteringar som riskerar att få konsekvenser för det militära försvaret.

⁷⁴ Uppdrag 9 i regleringsbrevet för budgetåret 2023 avseende Statens energimyndighet och uppdrag 3B6 regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende länsstyrelserna.

⁷⁵ Krigets krav, En samlad bedömning av förmågan inom totalförsvaret, MSB 2022-08173-31 och FM2021-17683:6, 2023-09-29.



Ansaret för skydd av kritisk undervattensinfrastruktur behöver tydliggöras

Försvarsmakten ser risker med en tilltagande utbyggnad av undervatteninfrastruktur för bland annat elkraft, gas, tele- och datakommunikation i svenskt havsområde. Detta med hänsyn till svårigheter för såväl skydd som övervakning, i kombination med att flera stater har utvecklat en förmåga till operationer på havsbotten som hotar sådan känslig infrastruktur. Försvarsmakten anser att det saknas en heltäckande och ändamålsenlig ansvarsfördelning för skydd respektive övervakning av undervattensinfrastruktur och att regeringen bör tydliggöra detta, både beträffande statliga myndigheters och berörda verksamhetsutövares ansvar.

Beträffande skydd av uppgifter av betydelse för totalförsvaret så finns bestämmelser delvis i lagen (2016:319) om skydd för geografisk information och i förordningen (2016:320) om skydd för geografisk information. Försvarsmakten vill betona vikten av att berörda myndigheter, Lantmäteriet och Sjöfartsverket, har förutsättningar och tillräckliga resurser för att kunna säkerställa ett ändamålsenligt skydd i enlighet med lagstiftningen.

3.5. Tillväxtens påverkan

Genomförandet av försvarsmyndigheternas verksamhet är beroende av befolkningens förtroende för att totalförsvaret verkar på bästa möjliga sätt i linje med gemensamma värden och värderingar. Den verksamhet som Försvarsmakten genomför ska, varken i freds- eller krigstid, medföra att andra samhällsvärden förstörs eller försämras mer än nödvändigt. Åtgärder inom ramen för en kvantitativ tillväxt, liksom för att hantera det förändrade säkerhetsläget, kommer oundvikligen påverka andra delar av samhället. Militära fördelar behöver därför kontinuerligt balanseras och bedömas mot den påverkan de kan innebära för bl.a. individer, näringsliv och miljö.

En successiv ökning av krigsorganisationen kommer innebära att både antalet, och andelen, svenska medborgare som är krigsplacerade kommer öka. Ett ökat antal krigsplacerade innebär att en större andel av den totala tillgängliga arbetskraften kommer ianspråktagas för försvarsrelaterad verksamhet. Det kommer bland annat påverka sysselsättningen för arbetskraften i åldern 18–24 år till följd av att antalet som genomför grundutbildning med värnplikt ökar till en nivå om 10 000 personer per år. Detta kan i förlängningen innebära att den genomsnittliga åldern senareläggas vad avser påbörjan av högre studier respektive påbörja arbetslivet. Antalet individer som skrivs in till grundutbildning med värnpliktiga och krigsplaceras utan att aktivt uttrycka ett intresse av att genomföra Försvarsmaktens grundutbildning kan komma att öka framgent.⁷⁶

En ökad och intensifierad utbildnings- och övningsverksamhet, materielanskaffning och produktion av infrastruktur kommer medföra ökad

⁷⁶ Enligt Plikt- och provningsverket.



belastning på naturmiljön och klimatet genom ökad naturresursförbrukning, ökade utsläpp av föroreningar och växthusgaser samt ökande bullernivåer. Störst förändring kommer föreligga i och runt de områden där Försvarsmakten bedriver övnings- och utbildningsverksamhet, men även där Sverige kan komma att delta i gemensamma övningar och operationer tillsammans med allierade. Relativt civil verksamhet kan andelen negativ miljö- och klimatpåverkan från försvarssektorn komma att bli större.

Ett svenskt medlemskap i Nato innebär att militär verksamhet med utländsk personal och materiel kommer förekomma i större utsträckning på svenskt territorium. Fordon, vapensystem och flygfarkoster som används av allierade medför i regel andra miljökonsekvenser än de svenska motsvarigheter som har prövats enligt svensk miljölagstiftning. Det förekommer även att utländska partners har materiel som saknar svensk tillståndsprövad motsvarighet, t.ex. raketartilleri, luftvärnssystem och drönare. Det föreligger därför stora utmaningar för Försvarsmakten att söka nya tillstånd enligt nuvarande prövningsprocess enligt miljöbalken som medger verksamhet med de olika materielsystem som används av internationella partners. Försvarsmakten har dessutom begränsad tillgång till underlag avseende utländska vapensystem, bl.a. med hänsyn till försvarssekretess. Ny teknik och förbättringar av befintliga system medför vidare att det måste finnas viss flexibilitet i vilka system som kan tillåtas inom ramen för befintliga tillståndsbeslut.

Riksintressen är ett sätt för staten att påverka och bevaka mark- och vattenområden av särskilt nationell betydelse inom samhällsplaneringen. Försvarsmakten är sektorsmyndighet enligt förordningen (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden, med ansvar för att definiera områden av riksintresse för totalförsvarets militära del. Försvarsmaktens anspråk på riksintressen omfattar även myndigheterna Försvarets radioanstalt, Försvarets materielverk, Totalförsvarets forskningsinstitut och Fortifikationsverket. Tillväxt av det militära försvaret kommer medföra att fler geografiska områden omfattas av riksintresse, vilket riskerar leda till ökade intresse- och målkonflikter avseende mark- och vattenanvändning.

Avslutningsvis kan konstateras att säkerhetskraven på Försvarsmaktens leverantörer och samverkanspartners kommer att öka.

3.5.1. Försvarsmaktens behov av kommande åtgärder

Försvarsmakten vidtar kontinuerligt åtgärder för att minska olika typer av negativa effekter av myndighetens verksamhet. En självklar och central del i det arbetet är att följa lagar och förordningar som exempelvis gäller för miljö och arbetsmiljö. Utöver detta krävs ytterligare åtgärder för att främja befolkningens försvarsvilja och upprätthålla ett starkt förtroende för Försvarsmakten under en tillväxt som successivt kommer påverka omgivningen i allt större utsträckning.



För att behålla befintlig personal, samt för att stärka Försvarmakten attraktivitet som arbetsgivare arbetar myndigheten aktivt för att all personal, oavsett kategori, ska känna delaktighet och ha möjlighet att påverka. Verksamheten ska utformas för att främja en välfungerande organisation där alla individers förutsättningar till välmående och förmåga att kunna utföra sina uppgifter stärks. Exempel på områden som uppmärksammas i detta sammanhang är det utvecklande ledarskapet, jämlik behandling av all personal, fysisk träning och adekvat tillgång till personlig utrustning.

Försvarmaktens verksamhet är en stor och viktig del av samhället och omgärdas, med hänsyn till myndighetens uppdrag, av krav på sekretess och säkerhetsskydd för att kunna upprätthålla Försvarmaktens skyddsvärden. Även när verksamheten växer och säkerhetshoten blir tydligare och allvarligare ska offentlighetsprincipen och insyn och transparens vara en given utgångspunkt i arbetet för att trygga demokratisk kontroll samt motverka korruption. Detta är också en förutsättning för att förtroendet för Försvarmakten ska kunna upprätthållas.

Inom den europeiska unionen har frågan om energiomställning prioriterats med anledning av det säkerhetspolitiska omvärldsläget och behovet att minska utsläppen av växthusgaser och storleken på klimatförändringarna. EU och Nato har också uttryckt att de är fast beslutna att ytterligare stärka samarbetet inom området klimat och försvar och understryker vikten av robust kritisk infrastruktur. Ökad verksamhet innebär ett ökat behov av robust energiförsörjning med hög tillförlitlighet i energisystemen och krigsorganisationens behov av energi är omfattande. I detta sammanhang behöver konventionella energislag kombineras med alternativa energikällor och drivmedel och förändrade försörjningslösningar så att Försvarmaktens verksamhet kan fungera på bästa sätt tillsammans med övriga totalförsvaret, vid värdlandsstöd och i multidomänoperationer.

Försörjningstrygghet för Försvarmaktens behov kräver forskning, teknikutveckling och anpassning till militära krav, och behov av interoperabilitet som sker i takt med, och bidrar till, samhällets energiomställning vilket också är en förutsättning för att Försvarmakten ska uppfattas som en seriös och ansvarsfull aktör i samhället. Försvarmakten samverkar med Fortifikationsverket, FMV och FOI för att identifiera åtgärder för klimatanpassning och energieffektivisering, och bedriva forskning och utveckling av produktion och användning av alternativa energikällor för drivmedel och anläggningar.

Inom Nato pågår flera satsningar för att anpassa materiel och infrastruktur till förändrade klimatförhållanden och det finns ett tydligt uttalat behov av att övergå till fossilfria drivmedel och energislag som uppfyller kraven för militär användning. Nato har dock även uppmärksammat vikten av att inte skapa nya problematiska strategiska beroenden för teknik som exempelvis solpaneler och bränsleceller där Kina dominerar kontrollen av och förädlingsprocesser för strategiska mineraler. Försvarmakten vill också i detta sammanhang återigen



påpeka riskerna med utländskt ägande i svensk energiproduktion och för de fall som svensk energiproduktion skulle ske utanför svenskt territorium.

De behov av författningsändringar som Försvarsmakten framfört med anledning av begränsningar i myndighetens miljötillstånd gäller alltså (se avsnitt 5.4). Försvarsmakten är i behov av tillstånd och ett rättsligt regelverk som medger ett visst handlingsutrymme med hänsyn till att verksamheten är under utveckling och behöver anpassas efter omvärldsläget.⁷⁷ I linje med Natos åtgärdsplan är militär förmåga prioriterad för att möjliggöra att Försvarsmaktens kärnuppgift ska kunna utföras, även om denna ibland leder till målkonflikter med andra samhällsintressen. Genom samverkan med andra försvarsmyndigheter arbetar Försvarsmakten, likt Nato, med att utveckla alternativa lösningar och vidta åtgärder för att minimera negativ miljöpåverkan och skapa ett robust försvar. Försvarsmakten har även lämnat förslag kring planeringsprocessen för vindkraft.⁷⁸

4. Ekonomi

4.1. Regeringens planeringsramar

Av regeringens uppdrag framgår en ekonomisk planeringsram för det militära försvaret. Planeringsramen ska enligt regeringens styrning finansiera all den verksamhet som belastar anslagen 1:1-1:13 inom utgiftsområde 6 *Försvar och samhällets krisberedskap*.

Tabell 3: Regeringens inriktning om ekonomiska planeringsramar (miljarder kronor, löpande prisläge)

2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035
117,5	129,7	131,6	140,3	156,4	158,0	164,3	170,6	178,2	185,7	193,7	203,2

Av regeringens uppdrag framgår att den ekonomiska ramen inkluderar finansiering av beslutat militärt stöd till Ukraina innan den 1 juni 2023 enligt följande.

Tabell 4: Beslutad finansiering av militärt stöd till Ukraina (miljoner kronor, löpande prisläge)

2024	2025	2026	2027	2028
2 695	1 973,8	869,1	1 841	4 428

Avslutningsvis anger regeringen att följande belopp ska avsättas för Försvarets radioanstalt.

⁷⁷ Hemställan om författningsändringar gällande regleringen av Försvarsmaktens övningsverksamhet mm, FM2022-9389:1, 2022-06-03 samt Hemställan om brådskande behov av ändringar avseende vissa delar av Försvarsmaktens tillståndsprövade och anmälda miljöfarliga verksamhet, FM2022-9389:2, 2022-10-10.

⁷⁸ Försvarsmaktens redovisning den 21 februari 2022 av uppgift 31 i regleringsbrevet för budgetåret 2021 - samverkan i samhällsplaneringen, FM2022-2142:1.

**Tabell 5:** Ekonomisk planeringsram till Försvarets radioanstalt (miljoner kronor, löpande prisläge)

2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035
2 245	2 830	2 995	3 393	4 276	4 319	4 492	4 664	4 871	5 077	5 296	5 555

4.2. Försvarsmaktens antaganden

I enlighet med det ekonomiadministrativa regelverket planerar Försvarsmakten i fast prisläge, dvs. prisutveckling till följd av inflation m.m. exkluderas.⁷⁹

Eftersom regeringens styrning har formulerats som en planeringsram i löpande prisläge behöver myndigheten, för att kunna balansera verksamhet och investeringar, bedöma regeringens ram i fast prisläge.

Försvarsmaktens antagande för omräkning till fast prisläge är en årlig prisutveckling motsvarande två procent. Detta antagande utgår från att den genomsnittliga utvecklingen av konsumentprisindex (KPI) under 2000-talet legat strax under två procent.^{80,81} Omräkning enligt den beskrivna metoden ger en planeringsram i prisläge 2024 enligt tabellen nedan.

Tabell 6: Omräkning baserat på en årlig prisutveckling om två procent (miljarder kronor, prisläge 2024)

2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035
117,5	127,2	126,5	132,2	144,5	143,1	145,9	148,5	152,1	155,4	158,9	163,4

Efter regeringens uppdrag har ytterligare två stödpaket till Ukraina beslutats av riksdagen.⁸² Försvarsmaktens utgångspunkt är att finansiering av det beslutade stödet tillförs utöver de ramar som regeringen angett som grund för föreliggande redovisning. Baserat på regeringens tidigare hantering antas att myndighetens kostnadsbedömningar, som angetts i fast prisläge, kommer beslutas i löpande prisläge. Detta innebär att nedprioritering av annan verksamhet behöver ske om Försvarsmakten ska kunna genomföra återanskaffning av förmåga fullt ut. Nedanstående årsvisa belopp adderas planeringsramen enligt ovan.

Tabell 7: Antagande om ötkad finansiering 2024-2028 för militärt stöd till Ukraina beslutat efter 1 juni 2023 (miljoner kronor)

	2024	2025	2026	2027	2028
Stödpaket 13	1 010	1 325	230	440	
Stödpaket 14	481	300	249	415	83
SUMMA	1 491	1 625	479	855	83
<i>prisläge 24</i>	<i>1 491</i>	<i>1 593</i>	<i>460</i>	<i>806</i>	<i>77</i>

⁷⁹ ESV föreskrifter till 9 kap. 3 § förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

⁸⁰ Konsumentprisindex (KPI) är det vanliga måttet för kompensations- och inflationsberäkningar i Sverige. Indexet mäter den genomsnittliga prisutvecklingen för hela den privata inhemska konsumtionen, de priser konsumenten faktiskt betalar. Genomsnittet för KPI för perioden 2000-2022 uppgår till 1,6 procent enligt den offentliga statistiken på www.scb.se.

⁸¹ Regeringens prognos för KPI uppgår till 1,7 % för 2025 och 1,9 % för 2026. Prop. 2023/24:1.

⁸² Ändringar i statens budget för 2023 – Försvarsmateriel till Ukraina och försäljning av jaktrobotar till USA, bet. 2022/23:FiU32, rskr. 2022/23:267 samt Extra ändringsbudget för 2023 – Ytterligare försvarsmateriel till Ukraina, prop. 2023/24:25.



Försvarsmakten har även konstaterat att summan av regeringens förslag i budgetpropositionen för 2024⁸³ avviker från regeringens angivna planeringsram i uppdraget. För budgetåren 2024 och 2025 har myndigheten därför anpassat planeringsramen till regeringens förslag i budgetpropositionen för 2024.

Tabell 8: Anslagsnivåer i budgetpropositionen för 2024 (miljarder kronor, prisläge 2024)

	2024	2025
Anslag 1:1-1:13	119,1	124,6

Beräknade belopp i budgetpropositionen inkluderar det trettonde paketet med stöd till Ukraina. För dessa år adderas därför enbart tillskott för det fjortonde stödpaketet. Sammantaget utgår Försvarsmakten från följande planeringsram i prisläge 2024.

Tabell 9: Antagande ekonomiska planeringsramar (miljarder kronor, prisläge 2024)

	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035
Anslag 1:1-1:13	119,6	124,9	127,0	133,0	144,6	143,1	145,9	148,5	152,1	155,4	158,9	163,4

4.3. Förslag på anslagsfördelning

Försvarsmaktens förslag på anslagsfördelning för perioden fram till 2030 framgår nedan. Av underbilaga 2.4 framgår myndighetens förslag på fördelning på anslagsposter samt för åren 2031–2035. Av underbilagan framgår även tabeller i löpande prisläge. Det ska särskilt betonas att myndighetens förslag på anslagsfördelning avser de tabeller som redovisas i fast prisläge.

Tabell 10: Förslag på anslagsfördelning (miljoner kronor, prisläge 2024)

	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
1:1 Förbandsverksamhet och beredskap	60 731	62 574	67 061	70 354	73 378	76 070	78 177
1:2 Försvarsmaktens insatser internationellt	1 742	1 797	2 028	2 028	2 028	2 028	2 028
1:3 Anskaffning av materiel och anläggningar	49 027	51 839	48 459	50 575	58 224	54 048	54 540
1:4 Forskning och teknikutveckling	1 075	1 152	1 309	1 435	1 559	1 619	1 724
1:5 SIUN	14	15	15	15	15	15	15
1:6 Plikt och provningsverket	374	382	432	462	462	462	462
1:7 Officersutbildning m.m.	305	316	326	326	328	330	337
1:8 Försvarets radioanstalt	2 258	2 621	2 879	3 197	3 950	3 912	3 989
1:9 Totalförsvarets forskningsinstitut	379	421	464	464	464	464	464
1:10 Nämnder m.m.	8	8	8	8	8	8	8
1:11 Försvarets materielverk	3 584	3 712	3 892	4 072	4 072	4 072	4 072
1:12 Försvarsunderrättelsesdomstolen	11	11	11	11	11	11	11
1:13 Myndigheten för totalförvarsanalys	68	66	66	66	66	66	66

⁸³ Budgetpropositionen för 2024 Utgiftsområde 6, prop. 2023/24:1.



SUMMA	119 576	124 914	126 950	133 013	144 566	143 106	145 894
-------	---------	---------	---------	---------	---------	---------	---------

Regeringens föreslagna nivå i budgetpropositionen för 2024 för anslaget 1:2 *Försvarsmaktens insatser internationellt* ligger ca 1 000 miljoner kronor högre än vad myndigheten föreslog i det reviderade budgetunderlaget för 2024.⁸⁴ Försvarsmakten bedömer inte att kostnaderna som redovisas mot anslaget 1:2 kommer uppgå till de nivåer som regeringen beräknat. Eftersom den ekonomiska ramen är densamma har myndigheten inte avdelat en ekonomisk reserv såsom framgått av bl.a. det reviderade budgetunderlaget för 2024.

4.4. Utformning av planeringsförutsättningar

Försvarsberedningen har uttalat sig vad avser vikten av långsiktiga, stabila och effektiva verksamhets- och planeringsförutsättningar.⁸⁵ Försvarsmakten har, med utgångspunkt i behovet av stabila planeringsförutsättningar, föreslagit att planeringsramar i fast prisläge beslutas i samband med försvarsbeslut. Om regering och riksdag i samband med försvarsbeslut avser att ange planeringsramar i både fast och löpande prisläge är det angeläget att det tydligt framgår att det är planeringsramen i fast prisläge som är styrande. Nedan framgår förslag på hur ett politiskt inriktningsbeslut principiellt kan utformas.

Tabell 11: Inriktning för ekonomisk ram för utgiftsområde 6 anslagen 1:1-1:13 (mnkr, prisläge 2024)

	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Ekonomisk ram							

Tabell 12: Prognos försvarsutgifter i löpande prisläge samt som andel av BNP (mnkr)

	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
BNP-deflator ⁸⁶							
Ekonomisk ram i löpande prisläge*							
Andel av BNP							

* Beräkningen baseras på prognosticerad prisutveckling och är därmed preliminär.

Om regering och riksdag i kommande försvarsbeslut styr en ekonomisk tilldelning upp till två procent av BNP i löpande prisläge kommer Försvarsmakten behöva överse myndighetens planeringsmetodik. Detta för att undvika att myndigheten ingår ekonomiska åtaganden som sedan inte kan uppfyllas, t.ex. till följd av en period av hög inflation som snabbt urholkar värdet på en ekonomisk ram angiven i löpande prisläge.

Den metod som myndigheten idag tillämpar för att hantera erfarenhetsbaserade avvikelser mellan anslagsomräkning och prisutveckling är att lämna visst ekonomiskt utrymme oplanerat. En översyn av planeringsmetodiken i syfte att

⁸⁴ Försvarsmaktens reviderade budgetunderlag för 2024, FM2022-10372:24, 2023-06-26.

⁸⁵ Kontrollstation 2023, Ds 2023:12, 2023-04-26.

⁸⁶ BNP-deflator är ett prisindex som används för att mäta prisnivån på alla producerade varor i landet under en viss tid.



skapa säkerhetsmarginaler för att kunna hantera perioder med hög prisutveckling kommer sannolikt innebära att det oplanerade utrymmet utökas. Det innebär att myndigheten inte längre utgår från den mest sannolika utvecklingen av värdet på den ekonomiska ramen. I förlängningen kommer det även innebära en mer begränsad bedömning kring hur långt myndigheten kan nå till 2030 respektive 2035. Bedömningarna kommer sedan behöva uppdateras på årlig basis utgående från aktuellt värde på den gällande planeringsramen.

5. Styrning av försvaret

Under största delen av 2000-talet har fokus i styrningen av försvaret legat på åtgärder för att effektivisera samt förbättra kostnadskontrollen. Särskilt materiel- och logistikförsörjningen har varit föremål för en rad utredningar och åtgärder i detta hänseende.

Redan den tillväxt som försvarsbeslutet 2020 baserades på medförde behov av förändrade styrningsprinciper. Pågående omvärldsutveckling har accentuerat behoven ytterligare, särskilt vad avser Sveriges kommande medlemskap i Nato. Med bibehållen kostnadskontroll och effektivitet behöver styrningen i snabb takt förändras för att främja ökad nytta av försvarets resurser samt för att främja en förmågetillväxt.

5.1. Sverige blir Nato

Initialt kan konstateras att medlemskapet i Nato förutsätter att styrningen avseende Försvarsmaktens uppgifter omformuleras så att även det gemensamma försvaret omfattas. Denna förändring bör genomföras så fort som möjligt i anslutning till att Sverige blir medlem i Nato. Även gällande styrningar avseende operativ förmåga behöver överses utifrån de krav som följer av ett svenskt medlemskap i Nato. Med detta avses i första hand de förmågemål som tilldelas Sverige till följd av Natos planering.

5.1.1. Rättsliga förutsättningar

Försvarsmakten vill framhålla vikten av att nödvändiga juridiska förutsättningar finns på plats för att Sverige och Försvarsmakten ska kunna bidra på ett effektivt sätt som medlem i Nato. Medlemskapet medför ett ökat behov av snabbt politiskt beslutsfattande avseende exempelvis Försvarsmaktens deltagande i operationer ledda av Nato eller enskilda allierade i alla konfliktnivåer, på svenskt och annan stats territorium. Lagen (2020:782) om operativt militärt stöd är i det hänseendet inte tillräcklig. Lagen bygger på en uppdelning mellan att ge och ta emot militärt stöd som till del förlorar sin relevans vid ett svenskt medlemskap i Nato. Alliansens försvars- och avskräckningskoncept bygger på att i alla konfliktnivåer genomföra gemensamma eller samordnade operativa aktiviteter för att avskräcka



eller försvara sig mot angrepp. Dessa aktiviteter innefattar samverkan som ofta saknar en tydlig distinktion mellan vilka parter som ger eller tar emot stöd.

Vidare är det av vikt att säkerställa att utländska militära förband och enheter, oavsett om de är under befäl av Nato eller inte, har de mandat och befogenheter som krävs för att de ska kunna lösa uppgifter på svenskt territorium. Sådana förband och enheter bör exempelvis kunna hantera eget skydd och bevakning, och det kan även finnas skäl att se över hur den svenska regleringen inom områden såsom luft- och sjöfart förhåller sig till utländska militära enheters operativa verksamhet i Sverige.

Ett medlemskap i Nato förutsätter vidare att Försvarsmakten, och övriga myndigheter, kan lämna nödvändig sekretessbelagd information till Nato och enskilda allierade. Medlemskap i Nato kommer att innebära ett regelmässigt utlämnande av sekretessbelagd information varför ytterligare eller förändrat lagstöd för detta bör övervägas.

5.1.2. Anpassning av planeringsprocesser

Den svenska försvarspolitik har sedan lång tid byggt på breda politiska överenskommelser kring inriktningar och ambitionsnivåer. Styrning, uppföljning och finansiering av totalförsvaret och dess statliga aktörer utgår från riksdagsbundna försvarsbeslut som beslutas med några års intervaller.

Nato är en mellanstatlig organisation där beslut fattas i konsensus. Det enda undantaget från konsensusprincipen är fastställandet av respektive allierads förmågemål vart fjärde år. De beslut som fattas av Nato avser Sverige och inte enskilda svenska myndigheter. Styrning och uppföljning av Försvarsmakten ska även fortsatt ske genom de styrformer som tillämpas i svensk statsförvaltning.

Sverige ska vara en aktiv part i förhandlingarna i Nato och Försvarsmakten ska stödja arbetet med att driva svenska ståndpunkter. Försvarsmakten vill utifrån detta faktum betona behovet av att de nationella planeringsprocesserna, inklusive den politiska försvarsbeslutsprocessen, överses och utifrån behov anpassas till den gemensamma planeringen i Nato. Detta är angeläget för att främja en effektiv och tydlig styrning av försvarsmyndigheterna.

Särskilt angeläget är det att sträva efter att planeringsarbetet genomförs i fas med övriga nordiska länder. Utöver att det förbättrar möjligheterna för en gemensam nordisk försvarsplanering stärker det även möjligheterna att driva gemensamma nordiska ståndpunkter inom Nato.

5.2. Finansiell styrning

Sedan Rysslands invasion av Ukraina har en rad beslut fattats kring utökning av anslagen till det militära försvaret, dels för att förstärka den nationella förmågan, dels för att finansiera det militära stödet till Ukraina. Stödet till Ukraina har i huvudsak beslutats i en rad särskilda ändringsbudgetar vilka begränsats till att



enbart beskriva anslagsförstärkningar under innevarande budgetår samt utökade bemyndiganderamar. Detta har lett till begränsningar för myndigheterna att omsätta intentionerna i de politiskt fattade besluten då de ekonomiska konsekvenserna av de fattade besluten kommer påverka flera budgetår.

I samband med den politiska överenskommelsen våren 2022 fattades beslut om förstärkningar av försvarsförmågan. I ändringsbudget den 25 mars 2022 lämnade regeringen förslag på ökade anslag 2022, ökat bemyndigande samt ändrad inriktning av investeringsplanen för anskaffning av försvarsmateriel.⁸⁷ Utöver detta beskrev regeringen i löptext hur mycket Försvarsmaktens anslag behövde ökas per år till följd av förslagen. Försvarsmakten förordar att riksdagens och regeringens beslut om Ukrainastöd utformas i likhet med denna proposition samt påföljande styrning om genomförande⁸⁸.

Försvarsmakten bedömer även att den finansiella styrningen på nationell nivå behöver prövas ytterligare, ett arbete som bör initieras av regeringen. Syftet bör vara att analysera om det finns behov av ändringar av styrningar, regelverk eller praxis för att hantera den finansiella styrningen vid allvarligare händelseutvecklingar, t.ex. avseende beslutsmandat, anslagsvillkor och krediter.

5.3. Anslagstilldelning som andel av BNP

Som medlem i Nato kommer Sverige omfattas av Natos målsättning om att två procent av BNP ska avsättas till försvarsutgifter. I Sverige har försvarsutgifter definierats motsvara anslagen för det militära försvaret inom utgiftsområde 6 *Försvaret och samhällets krisberedskap*. Natos definition av försvarsutgifter, som syftar till att möjliggöra jämförelser mellan olika länder, ger utrymme för en bredare tolkning som inkluderar fler utgifter.⁸⁹

Av den politiska överenskommelsen våren 2022 samt Försvarsberedningens rapport Kontrollstation 2023 framgår att det är anslagen till det militära försvaret som ska ökas till en nivå motsvarande två procent av BNP.^{90,91} Rapporteringen mot Nato kommer däremot inkludera utgifter utöver försvarsanslagen, bl.a. moms och pensionskostnader, vilket kommer innebära att redovisningen mot Nato kommer motsvara en större andel av BNP än två procent.

⁸⁷ Extra ändringsbudget för 2022 – Åtgärder för att stärka rikets militära försvar och kompensation till hushållen för höga elpriser, prop. 2021/22:199, 2022-03-25.

⁸⁸ Ändring av regleringsbrevet för budgetåret 2022 avseende Försvarsmakten, Fö2022/00125 (delvis) m.fl., 2022-04-13.

⁸⁹ Metod för att klassificera och beräkna försvarsutgifter utifrån Natos definition, ESV 2022:52, s.21.

⁹⁰ Kompletterande yttrande 2022-03-16, Försvarsdepartementet (Fö2022/00324).

⁹¹ Kontrollstation 2023, Ds 2023:12, 2023-04-26.



En effekt av att basera anslagstilldelningen på en andel av BNP är att den ekonomiska ramen till det militära försvaret förändras i samma takt som BNP.⁹² Försvarsmaktens förslag på styrmodell utgår från att långsiktiga anslagsramar i fast prisläge beslutas i samband med försvarsbeslut. Tillväxt inom samhällsekonomin innebär att den totala summan per år ökar. Försvarsmakten förordar att denna ökning i huvudsak bör fördelas till förmågeskapande verksamhet. Det innebär att den största andelen av ökade anslag bör fördelas till de förmågeskapande delarna av anslag 1:1 *Förbandsverksamhet och beredskap* samt anslag 1:3 *Anskaffning av materiel och anläggningar*.

Försvarsmakten förordar att förvaltningsanslagen inom det militära försvaret fortsatt omräknas med gällande index. För att maximera förutsättningarna för förmågeskapande tillväxt förordar Försvarsmakten dock att de förmågeskapande delarna av anslaget 1:1 *Förbandsverksamhet och beredskap* undantas från pris- och löneomräkningens effektivitetskrav. För de förvaltande delarna av anslaget bör kravet kvarstå. I den utsträckning den övergripande ekonomiska ramen kommer vara styrande bör eventuella avvikelser i omräkning, positiva liksom negativa, fördelas mot anslagen 1:1 *Förbandsverksamhet och beredskap* och 1:3 *Anskaffning av materiel och anläggningar*.

5.4. Infrastrukturförsörjning för försvarets behov

I början av 1990-talet ersattes en detaljerad statlig budgetstyrning med mål- och resultatstyrning. Detta omfattade även en reform av den statliga fastighetsförvaltningen som beslutades av riksdagen 1992.⁹³ De beslutade principerna gäller fortfarande och anger bl.a. att den statliga fastighetsförvaltningen bör skiljas från brukande, att fastighetsförvaltningen bör bedrivas med, ett så långt som möjligt, marknadsmässigt avkastningskrav samt att de statliga fastigheterna i huvudsak bör förvaltas i aktiebolagsform. Fortifikationsverket bedrivs fortsatt i myndighetsform vilket har motiverats av försvarsskäl.

I Försvarsmaktens planering inkluderas omfattande investeringar i materiel och infrastruktur med utgångspunkt i behovet av att utveckla och vidmakthålla försvarsförmåga. Till följd av att försvarsfastigheter förvaltas enligt de gemensamma principerna i staten är dock hanteringen av investeringar i infrastruktur väsensskilt från investeringar i krigsmateriel. Principerna för statlig fastighetsförvaltning inte är utformade för att effektivt omsätta en omfattande tillväxt för att bidra till militär förmåga.

Finansieringsform

Huvuddelen av investeringar i försvarsfastigheter finansieras genom att Fortifikationsverkets upptar lån i Riksgälden. Endast krigsanläggningar, s.k.

⁹² Tillväxten kan enskilda år vara såväl positiv som negativ. Över tid kommer dock tillväxten sannolikt vara positiv. Under 2000-talet har exempelvis tillväxten i snitt varit ca 2%.



befästningar kan med nuvarande regelverk anslagsfinansieras. Försvarmakten anser att det finns flera fördelar med att anslagsfinansiera en större andel av infrastrukturen framför allt då koordineringen av investeringar i krigsmateriel och anläggningar skulle underlättas. Ett skifte mellan finansieringsform innebär inte en fördyring, men en tidigareläggning av anslagsbelastning. Försvarmakten och Fortifikationsverket kan dock inte genomföra dylika förändringar om inte finansiering vid ett givet tillfälle för avbetalning av lån tillförs på statsbudgeten. Det kan jämföras med den amortering om totalt 25,3 miljarder kronor som beslutades 2008 på lån upptagna för investeringar i väg- och järnvägar.⁹⁴

Om nuvarande finansieringsform bibehålls kan Försvarmakten konstatera att statens låneskuld kommer utökas betydligt till följd av planerade investeringar i försvarsanläggningar. Bara för Försvarmaktens behov bedöms upptagna lån att öka med i genomsnitt 7-8 miljarder kronor per år fram till 2035. Utöver detta tillkommer investeringar för övriga totalförsvaret. De statsfinansiella konsekvenserna av gällande finansieringsprincip är upp till regeringen att bedöma.

Avslutningsvis föreslås att Fortifikationsverkets ansvar för fortifikatorisk utveckling för totalförsvarets behov finansieras med anslag istället för med avgifter.

Stabila planeringsförutsättningar

Aktuell utformning av avkastningskravet bedöms, i en period av kraftig tillväxt, bidra till osäkerheter runt hyresutvecklingen för infrastruktur. Försvarmakten föreslår förändringar enligt nedan.

Beräkningsgrunden för avkastningskravet utgår från en procentuell andel av Fortifikationsverkets upptagna lån för samhällsinvesteringar. Pågående tillväxt innebär att en ökande andel av lånen avser fastigheter som är under byggnation och som inte genererar några hyresintäkter. Avkastningskravets konstruktion innebär därmed ökade hyresavgifter på de lokaler som är uthyrda. Försvarmakten föreslår att lån för lokaler under byggnation som Fortifikationsverkets hyresgäster inte har tillgång till bör undantas från avkastningskravet.

Försvarmakten föreslår även att avkastningskravet beräknas utifrån en lägre andel av upptagna lån. Detta då en snabb utbyggnad av infrastruktur innebär att en allt större andel av fastigheterna kommer vara förhållandevis nybyggda eller reinvesterade i och därmed också vara högt belånade. Effekten av hög belåningsgrad blir att avkastningskravet per kvadratmeter ökar vilket riskerar att hämma tillväxten. Försvarmakten föreslår att beräkningsgrunden utgår från 15 procent istället för nuvarande 30 procent. En återgång till en högre procentsats bör inte ske förrän lånevolymerna stabiliserar sig på en ny nivå, dvs. när

⁹⁴ Tilläggsbudget 2 till statsbudgeten för 2008, prop. 2008/09:2.



investeringar och värdeminskningar är ungefär detsamma på årsbasis. Detta förutses inte ske före 2035.

Skydd och statlig rådighet

Utifrån den förändrade hotbilden förändras kraven på säkerhetsskydd. Detta innebär både högre krav på fysiskt skydd men också högre krav på beredskap hos fastighetsägare i händelse av kris eller krig. Utifrån skyddsperspektivet är Försvarsmaktens uppfattning att de lokaler som nyttjas för ett försvarsändamål i huvudsak bör stå under statlig rådighet. Försvarsmakten och Fortifikationsverket har framfört behov av översyn avseende Fortifikationsverkets möjlighet att överta mark eller lokaler från andra statliga aktörer.⁹⁵

Förkortade ledtider

Omvärldsutvecklingen ställer krav på att infrastrukturåtgärder utökas och tidigareläggs utifrån operativa behov. Åtgärder bör inte försenas till följd av omständliga handläggnings- och beslutstider. Myndigheterna har genomfört ett gemensamt arbete i syfte att effektivisera och rationalisera processer för produktion av infrastruktur.⁹⁶ Det finns samtidigt en rad förslag som förutsätter beslut av regeringen.

Riksdagen beslutar årligen om inriktning för investeringsplaner i både krigsmateriel och försvarsfastigheter. Det framgår vidare av budgetunderlagen att förvärv ska genomföras affärsmässigt om inte särskilda skäl talar emot det. Riksdagen beslutade 2021 att regeringen får besluta om avsteg från principen om affärsmässighet om det avser investeringar i det slutna beståndet, dvs fastigheter som omfattas av sekretess.⁹⁷ Enligt Fortifikationsverkets regleringsbrev får myndigheten i de fall ett förvärv bedöms vara affärsmässigt fatta beslut om investeringar upp till en nivå om 75 miljoner kronor.

Försvarsmakten har föreslagit att regeringen delegerar ytterligare beslutsmandat till myndigheterna kring investeringar, bl.a. genom att öka beloppsgränsen för beslut om anskaffning av krigsmateriel och infrastruktur för försvarsändamål till 1 000 miljoner kronor. Myndigheterna bedömer även att det finns behov av att ytterligare pröva vilka avsteg som får göras från kravet på affärsmässighet i samband med strategiska förvärv. Nuvarande begränsningar bedöms påverka ledtider vad avser att omsätta politiska och militärstrategiska beslut t.ex. i samband med att riksdagen beslutar om att försvaret ska etablera verksamhet på en ny ort.

Avslutningsvis föreslås att Försvarsmakten och Fortifikationsverket undantas från den begränsningen kring att myndigheterna ej får ingå hyresavtal längre än sex

⁹⁵ Försvarsmaktens budgetunderlag för 2024, FM2022-10372:13, 2023-02-28.

⁹⁶ FM2023-8114:1 Redovisning av uppgift i regleringsbrev för Försvarsmakten, uppgift 33 Analys av infrastrukturförsörjningen

⁹⁷ Budgetpropositionen för 2022, utgiftsområde 2, prop 2021/22:1.



år.⁹⁸ De investeringar Fortifikationsverket gör för att tillgodose Försvarmaktens behov innebär mycket omfattande statliga åtaganden. En begränsning av Försvarmaktens möjligheter att skriva långsiktiga kontrakt med Fortifikationsverket minskar inte det statliga åtagandet. För förhyrning hos andra hyresvärdar än Fortifikationsverket bedöms att ett undantag, liknande det som finns för universitet och högskolor, kan vara lämpligt. Detta bl.a. för att möjliggöra för myndigheterna att omsätta och säkerställa tillgänglighet till befintliga markarrenden.

Miljörättsliga förutsättningar

Regeringen får enligt 1 kap. 5 § miljöbalken, i den utsträckning det på grund av rådande särskilda förhållanden är nödvändigt för att stärka försvarsberedskapen, besluta föreskrifter för totalförsvaret som avviker från miljöbalken.

Försvarmakten hemställde den 3 juni 2022 till regeringen om ändringar i regleringen av Försvarmaktens övningsverksamhet m.m.⁹⁹ Skälet var beslutade utökningar av Försvarmaktens verksamhet och organisation samt behovet av att snabbt stärka försvarsberedskapen med anledning av kriget i Ukraina och Sveriges ansökan om medlemskap i Nato. I oktober 2022 hemställde Försvarmakten om ytterligare brådskande ändringar i regleringen av Försvarmaktens tillstånd och anmälda verksamhet enligt miljöbalken.¹⁰⁰

I april 2023 remitterade Näringsdepartementet promemorian Tillfällig åtgärd för att underlätta försvarsövningar under särskilda förhållanden. I den föreslogs en ny bestämmelse i miljöprövningsförordningen (2013:251) som innebär att Försvarmakten vid militära övningar ska få avvika från de villkor och försiktighetsmått som gäller enligt tillstånd eller föreläggande, om det är nödvändigt för militärt samarbete med andra länder. Beslut i enlighet med förslaget har ännu inte fattats av regeringen och Försvarmakten saknar kännedom om när och om de föreslagna författningsändringarna kommer träda i kraft.

De behov som Försvarmakten redovisade i hemställan i juni 2022 kvarstår. Givet det säkerhetspolitiska läget är det fortsatt angeläget att regeringen beslutar i enlighet med de föreslagna författningsändringarna. Försvarmakten konstaterar att de ramar och villkor som följer av Försvarmaktens gällande tillstånd försvårar för Försvarmakten att genomföra all den verksamhet och de stödjande insatser som regeringen har beslutat att Försvarmakten ska genomföra. Inom nu gällande tillståndsramar, beslut och villkor ryms inte verksamhet som krävs för ett kommande Natomedlemskap, utbildning inom ramen för stöd till Ukraina samt verksamhet på svenskt territorium som en del av det fördjupande samarbetet med USA. Försvarmakten kan t.ex. behöva sänka ambitionsnivån när det gäller

⁹⁸ Regleras i 9 § förordningen (1993:528) om statliga myndigheters lokalförsörjning.

⁹⁹ Hemställan om författningsändringar gällande regleringen av Försvarmaktens övningsverksamhet mm, FM2022-9389:1-2, 2022-06-03.

¹⁰⁰ Hemställan om brådskande behov av ändringar avseende vissa delar av Försvarmaktens tillståndsprövade och anmälda miljöfarliga verksamhet, FM2022-9389:2, 2022-10-10.



utbildning av värnpliktiga, vilket kan innebära att regeringens målsättningar om tillväxt inte kan uppfyllas.

En annan konsekvens av att lättnader inte medges är att övningar tillsammans med andra nationer på svenskt territorium sannolikt kommer begränsas. Vidare innebär utvecklingen och implementeringstakten av JAS 39 Gripen E ett starkt beroende av aktuella miljötillstånd och de begränsningar som de medför.

6. Övriga myndigheter och organisationer

Av regeringens uppdrag framgår att Försvarmaktens förslag ska omfatta all den verksamhet som belastar anslagen 1:1-1:13 inom utgiftsområde 6 *Försvaret och samhällets krisberedskap*, dvs. sådan verksamhet som Försvarmakten, Försvarets materielverk (FMV), Försvarets radioanstalt (FRA), Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI), Totalförsvarets plikt- och provningsverk, Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamhet (SIUN), Försvarsunderrättelsedomstolen (FUD) och Myndigheten för totalförsvarsanalys (MTFA) ansvarar för samt den verksamhet som Fortifikationsverket (FORTV) och Försvarshögskolan (FHS) bedriver inom det militära försvaret.

Försvarmaktens förslag kring fördelning av regeringens planeringsram framgår i avsnitt 4.3 samt underbilaga 2.4. Myndigheten vill dock i sammanhanget särskilt uppmärksamma att det är riksdagen och regeringens uppgift att prioritera och fördela ekonomisk ram inom utgiftsområde 6 *Försvaret och samhällets krisberedskap*.

Försvarmakten uppfattning kring dimensionering av anslagen 1:5-1:13 omfattar i första hand de verksamheter som utgör en del i produktionen av den militära förmåga som Försvarmakten ansvarar för. Sådana verksamheter omfattas av bl.a. Plikt- och provningsverkets mönstring och krigsplacering av totalförsvarspliktiga¹⁰¹, utbildning av yrkes- och reservofficerare vid Försvarshögskolan samt den anskaffning av försvarsmateriel som sker genom Försvarets materielverks försorg. Dessa verksamheter behöver dimensioneras utifrån Försvarmaktens behov även om de inte finansieras av de anslag som disponeras av Försvarmakten.

Vidare utförs verksamhet av andra myndigheter som avgiftsfinansieras av Försvarmaktens anslag 1:1–1:4. Bl.a. utförs forskning för det militära försvarets behov vid Totalförsvarets forskningsinstitut och Försvarshögskolan. Den största andelen av Försvarmaktens infrastruktur finansieras via de hyror och avgifter som myndigheten betalar till Fortifikationsverket. I dessa fall sker

¹⁰¹ I enlighet med lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt.



dimensioneringen av övriga myndigheters verksamheter via Försvarmaktens förslag för anslagen 1:1–1:4.

I vissa fall är det olämpligt att Försvarmakten uttalar sig kring dimensioneringen av annan myndighets verksamhet. Till exempel gäller detta för verksamheter som syftar till att utvärdera och granska Försvarmakten så som Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamhet och Myndigheten för totalförsvarsanalys. I föreliggande redovisning utgår Försvarmakten från de belopp som regeringen föreslagit i budgetpropositionen för 2024.¹⁰²

Mot bakgrund av ovanstående bygger föreliggande redovisning på utökningar av anslagen för Försvarets materielverk, Totalförsvarets plikt- och prövningsverket samt Försvarshögskolan, utöver de som regeringen har föreslagit i budgetpropositionen för 2024.

6.1. Försvarets materielverk

För att kunna realisera det militära försvarets tillväxt är Försvarmakten beroende av att Försvarets materielverk (FMV) kan hantera en utökad anskaffningsvolym och upprätthålla en god följsamhet mot Försvarmaktens operativa behov och materielplanering. Utöver att ansvara för den materielanskaffning som finansieras av anslag 1:3 ap.1 är FMV även kvalificerad tjänsteleverantör till Försvarmakten inom ramen för bl.a. vidmakthållande. Denna del av FMV verksamhet avgiftsfinansieras och är av vikt för Försvarmakten då det är centralt för att leverera operativ effekt nu och framöver, samt säkerställa en övergripande systemplanering i relation till befintliga och nya materielsystem.

För Försvarmakten är det av vikt 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 är 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. FMVs förvaltningskostnader finansieras av anslag 1:11.

6.2. Fortifikationsverket

Den pågående tillväxten i försvarsförmåga medför ett stort behov av investeringar i infrastruktur. Mot bakgrund av de långa löptider som föreligger vid ny- och ombyggnationer är Försvarmakten beroende av att produktionen av infrastruktur initieras tidigt så att operativa behov kan tillgodoses. Fortifikationsverket äger,

¹⁰² Budgetpropositionen för 2024 Utgiftsområde 6, prop. 2023/24:1.



förvaltar och utvecklar totalförsvarsfastigheter. Fortifikationsverkets verksamhet finansieras helt genom avgifter.

6.3. Totalförsvarets forskningsinstitut

Totalförsvarets forskningsinstitut har till uppgift att bedriva forskning, metod- och teknikutveckling samt utredningsarbete för totalförsvaret. Försvarmaktens planerade utökning inom forskning och utveckling bedöms innebära att myndighetens beställningsvolymen gentemot Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) ökar successivt över tid. Även ökad anskaffning och vidmakthållande av materiel kommer att innebära utökade behov av FOI kompetens i förmågeutveckling. Anslaget 1:9 får användas för forskning och analysstöd för regeringens behov, CBRN-forskning, forskning inom Polisens verksamhetsområde, internationell verksamhet samt exportstöd.

6.4. Förvarshögskolan

Förvarshögskolan (FHS) genomför officersutbildning, uppdragsutbildning och uppdragsforskning för Försvarmakten. FHS bedriver även forskning och forskningsutbildning inom officersprogrammets ämnen. En del av Försvarmaktens forskning och utveckling riktas mot FHS genom uppdragsforskning. Förvarshögskolan finansieras till del inom utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning. Finansiering av officersutbildning sker via anslag 1:7.

6.5. Totalförsvarets plikt- och prövningsverk

Totalförsvarets plikt- och prövningsverk (Plikt- och prövningsverket) ska mönstra, skriva in och krigsplacera totalförsvarspliktiga. Kapaciteten hos Plikt- och prövningsverket att mönstra tillräckligt många personer för Försvarmaktens behov av inryckande till grundutbildning med värnplikt är avgörande för tillväxt av krigsorganisationen. Den föreslagna ökningen i grundutbildningsvolym medför behov av att upprätta ytterligare ett nytt prövningskontor. Därutöver samarbetar myndigheterna kontinuerligt för att optimera den kravställning av krigsorganisationens befattningar som ligger till grund för mönstring och inskrivning till grundutbildning med värnplikt. Sedan 1 oktober 2023 ansvarar Försvarmakten för säkerhetsprövningen av totalförsvarspliktiga.¹⁰³ Plikt- och prövningsverkets förvaltningskostnader finansieras av anslag 1:6.

6.6. Försvarets radioanstalt

Försvarets radioanstalt (FRA) har till uppgift att bedriva signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet. FRA ska stödja Försvarmakten genom att utveckla metodik och utbilda personal inom signalspaningsområdet. FRA ska

¹⁰³ Försvarmakten ansvarar därmed för säkerhetsprövning inför både grundutbildning och officersutbildning.



kunna stödja Försvarmaktens deltagande i internationella insatser med kompetens, personal och materiel. Myndigheten ska vidmakthålla och utveckla signalreferensbibliotek för Försvarmaktens behov. Vidare ska FRA stödja Försvarmakten i verksamhet som avser utveckling och vidmakthållande av Försvarmaktens cyberförsvarsförmåga. Av regeringens uppdrag framgår att Försvarmakten ska avsätta totalt 50 miljarder kronor (löpande prisläge) för anslaget 1:8 *Försvarets radioanstalt* i perioden 2024–2035.

6.7. SIUN och FUD

Uppgiften för Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten (Siun) är att kontrollera att den försvarsunderrättelseverksamhet som myndigheterna inom försvarssektorn bedriver sker enligt det regelverk som fastställts av regering och riksdag. Myndighetens förvaltningskostnader finansieras av anslaget 1:5. Med anledning av den säkerhetspolitiska omvärldsutvecklingen görs omfattande satsningar på totalförsvaret och försvarsunderrättelseförmågan har förstärkts. För Siuns del innebär det att såväl mängden uppgifter som ska kontrolleras och granskas har ökat liksom komplexiteten i dessa. Vidare har Siun en författningsreglerad verkställande uppgift som ska säkerställas i alla lägen. För att inte begränsa Siuns möjlighet att lösa sitt uppdrag stärks personalsidan med bland annat teknisk kompetens.

Försvarsunderrättelsedomstolen är en specialdomstol som prövar ansökningar från Försvarets radioanstalt avseende tillstånd för signalspaning. Signalspaning sker till stöd för svensk utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik samt för att kartlägga yttre hot mot landet. En eventuell ökning av ansökningar till domstolen, till följd av förändrade behov och förmågor hos inriktande myndigheter och signalspaningsmyndigheten, kan komma att medföra behov av framtida justeringar av den föreslagna anslagsramen. Myndighetens förvaltningskostnader finansieras av anslaget 1:12.

6.8. Myndigheten för totalförsvarsanalys

Myndigheten för totalförsvarsanalys (MTFA) inrättades den 1 januari 2023 och ska följa upp, analysera och utvärdera verksamheten inom totalförsvaret ur ett systemperspektiv och med tyngdpunkt på totalförsvarets samlade funktionssätt.¹⁰⁴ Myndigheten ska följa upp utvecklingen av totalförsvaret i förhållande till det övergripande målet för totalförsvaret samt målen för det militära respektive civila försvaret. Myndigheten ska analysera och utvärdera utvecklingen av totalförsvaret och de samlade effekterna av de beslutade statliga insatserna inom totalförsvaret. Vidare ska myndigheten analysera och utvärdera effektiviteten i genomförandet av den politiska inriktningen och kostnadseffektiviteten i statliga insatser inom totalförsvaret. Myndighetens förvaltningskostnader finansieras av anslaget 1:13.

¹⁰⁴ Viss totalförsvarsverksamhet är undantagen denna uppföljning enligt förordning (2022:1768) med instruktion för Myndigheten för totalförsvarsanalys.

7. Risker och osäkerheter

Produktionsförutsättningar

Långa ledtider för utbildning i Försvarsmaktens olika kompetensområden i kombination med ökande konkurrens om motsvarande kompetenser utgör en osäkerheter relaterad till produktionsförutsättningar. Myndighetens tillgång till personal behöver planeras med dels framförhållning för tillväxt, dels marginal för att kunna bedriva ett aktivt försvar.

I sammanhanget kan även nämnas att det råder osäkerhet kring förutsättningar för bostadsförsörjning för fast anställd personal vid Försvarsmaktens återetablering på nya och gamla verksamhetsorter då bostadsmarknaden inte är i balans mellan utbud och efterfrågan, även om bostadsförsörjning inte är en fråga för arbetsgivaren.

På infrastrukturuområdet utgör långa ledtider och prisutveckling på anläggningar och lokaler risker. En långsiktigt bibehållen hög prisnivå kommer på sikt även att återspeglas i myndighetens framtida hyreskostnad över tid. Vidare kommer uppbyggnad av kompetens inom det fortifikatoriska området ta lång tid.

Nedgången i byggsektorn kan på kort sikt innebära lägre priser men på längre sikt finns risk för brist på byggföretag som kan utföra efterfrågad byggnation. Byggsektorns långsiktiga försörjning av råmaterial är även beroende av tillgången till cement.

Materielförsörjning omfattas av risker kopplade till såväl långa ledtider som prisutveckling inklusive valutakursförändringar och osäkerheter kring leveranser. Riskerna har ökat i betydelse på senare tid mot bakgrund av bland annat inflationsutvecklingen, den ökade efterfrågan på försvarsmarknaden samt försvarsindustrins produktionskapacitet.

Vidare finns en risk relaterad till Försvarsmaktens förutsättningar att genomföra övningsverksamhet vilket har redogjorts för i avsnitt 5.4.

Finansiella förutsättningar

Makroekonomiska faktorer påverkar de finansiella förutsättningarna för Försvarsmaktens bedrivande av verksamhet främst genom prisförändring och räntenivå. Import av försvarsmateriel påverkas även av växelkursen för den svenska kronan som kan leda till kostnadsökningar när kronan är svag. Försvarsberedningen bedömer i rapporten Kontrollstation 2023 att prisökningarna och osäkerheter i den makroekonomiska utvecklingen kommer påverka förutsättningarna för Försvarsmakten att genomföra verksamhet enligt politiskt fattade beslut även under kommande år.

Den årliga tillväxten av BNP sett över en lång period är relativt stabil men på kort sikt kan konjunkturen medföra betydande BNP-avvikelser från den långsiktiga



tillväxten. Genom att anslagens nivå beror på BNP-utvecklingen i löpande priser tillkommer därför en makroekonomisk risk som beror på osäkerheten omkring BNP-utvecklingen.