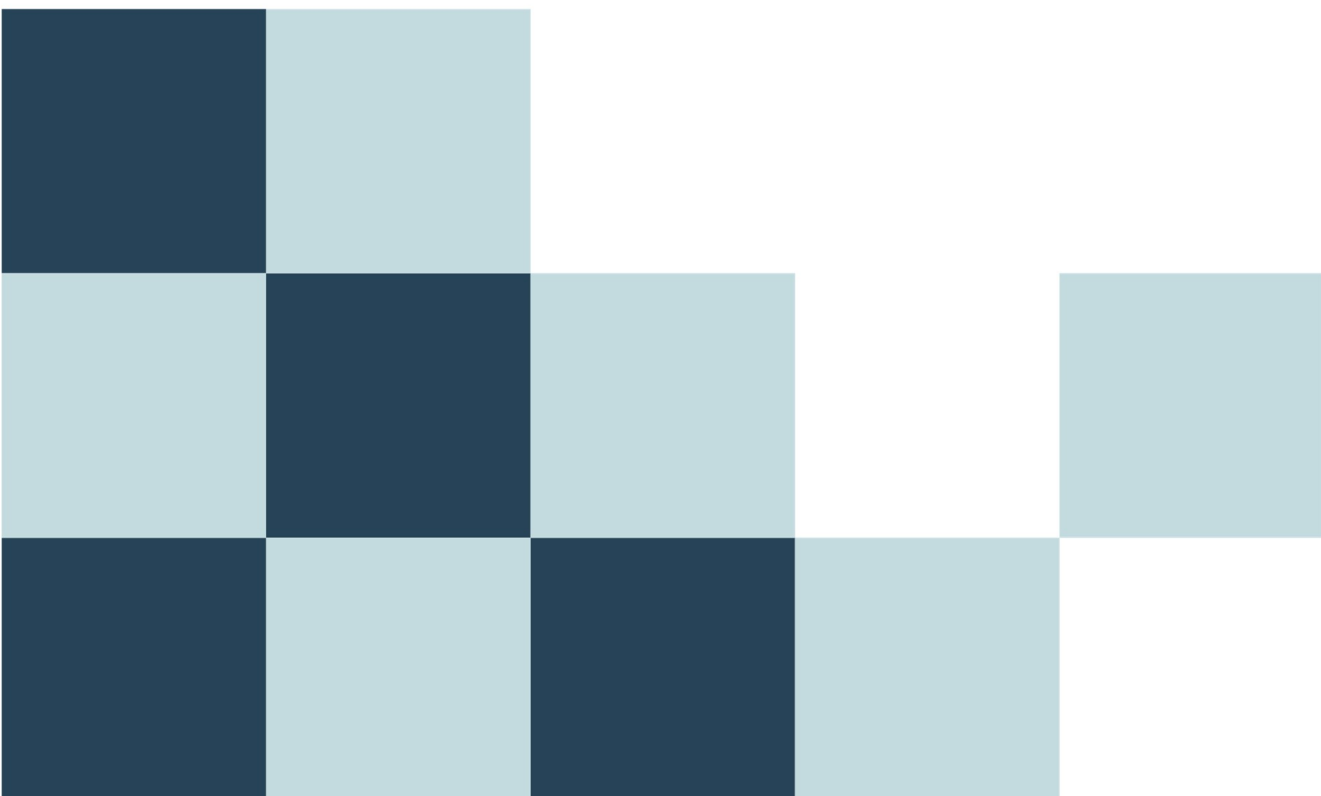




Myndigheten för
totalförsvarsanalys

Ett tydligare totalförsvvar

Förslag för utvecklad styrning, planering och
uppföljning 2025–2030



Myndigheten för totalförsvarsanalys

Ett tydligare totalförsvaret

Diarienummer: 2025-162

Datum: 2025-12-11

Format: Endast digitalt

Rapporten finns publicerad på www.mtfa.se

Innehåll

| | |
|---|-----------|
| Förord | 2 |
| 1. Inledning | 3 |
| 2. Behov av harmonisering med Nato | 3 |
| 2.1 Totalförsvarsplaneringen behöver harmoniseras med Nato | 3 |
| 2.2 Den geografiska indelningen innebär utmaningar | 4 |
| 3. Förslag för utvecklad styrning | 6 |
| 3.1 Ekonomisk styrning behöver utvecklas och utvärderas | 6 |
| 3.2 Beredskapsförordningen behöver kompletteras | 7 |
| 3.3 MSB:s roll inom totalförsvaret kan förtydligas | 8 |
| 3.4 Försvarsmyndigheternas uppgifter behöver bli tydligare | 9 |
| 3.5 Det finns behov av ett samlat ansvar för vissa viktiga tjänster | 9 |
| 4. Förutsättningar för planering och uppföljning | 10 |
| 4.1 Processerna för infrastrukturanskaffning behöver utvecklas | 10 |
| 4.2 Återrapporteringen kan koordineras bättre | 11 |
| 4.3 Dimensionerande målbilder behöver arbetas fram | 12 |

Förord

Inom bara några veckor fyller Myndigheten för totalförvarsanalys tre år. Det firar vi med att ge ut denna vår tolfte rapport.

Utvecklingen av svenskt totalförsvaret fortsätter i snabb takt och med hög ambitionsnivå. Totalförvarsbeslutet 2025–2030 är ännu inte ett år gammalt, men redan har väsentliga faktorer tillkommit.

Som allierad i Nato har Sverige åtagit sig att senast 2035 lägga 3,5 procent av BNP på direkta militära utgifter och 1,5 procent på vad som betecknas som säkerhets- och försvarsrelaterade investeringar.

Under året har Sverige tagit emot skarpa förmågemål från Nato och vi behöver nu bestämma hur de ska omsättas och passas in i befintlig försvarsplanering.

Redan i juni i år enades riksdagspartierna om att satsa 300 extra miljarder på försvaret för att möta Natos nya krav och säkra fortsatt Ukraina-stöd.

Tidigare i höst fick Försvarsmakten i uppdrag att redovisa samlade överväganden och förslag till det militära försvarets utformning. Försvarsmakten redovisade uppdraget den 24 november.

Även vi på Myndigheten för totalförvarsanalys vill i det här sammanhanget lämna ett bidrag till fortsatta överväganden om utformning av den svenska försvarspolitik.

I denna egenutvärderade rapport lämnar vi därför ett antal förslag som bygger på analyser och utvärderingar som vi genomfört under åren 2023–2025. Några förslag som vi tidigare lämnat, bedömer vi att det finns skäl att åter ta upp. Ytterligare några är vidareutvecklade eller nya, men även de bygger på observationer vi gjort inom ramen för vårt eget arbete.

Vi utvecklar gärna närmare vad vi kommit fram till; varför vi gjort det och hur vi gjort det för den som är intresserad.

Jan Garton

Generaldirektör

1. Inledning

Myndigheten för totalförvarsanalys (MTFA) har till huvuduppgift att följa upp, analysera och utvärdera verksamheten inom totalförsvaret ur ett systemperspektiv och med tyngdpunkt på totalförsvarets samlade funktionssätt. Resultatet av analyser, uppföljningar och utvärderingar ska löpande redovisas till regeringen.

I MTFA:s uppdrag ingår att bistå regeringen med kvalificerade kunskapsunderlag när det gäller totalförsvarets inriktning samt med handlingsalternativ för effektivisering av statliga insatser och styrning.

Inom ramen för uppdraget lämnar MTFA här ett antal förslag som vi bedömer kan främja den fortsatta utvecklingen av totalförsvaret. Förslagen bygger på insamlade uppgifter och på analyser som vi gjort i utvärderingar av totalförsvaret under åren 2023–2025.

2. Behov av harmonisering med Nato

2.1 Totalförvarsplaneringen behöver harmoniseras med Nato

MTFA bedömer att Sveriges medlemskap i Nato innebär att styrningen och uppföljningen av det svenska totalförsvaret behöver harmoniseras med motsvarande processer inom Nato.

Sveriges förmågeutvecklingsprocess skiljer sig tidsmässigt från Natos. Även processerna för utvärdering skiljer sig åt. Försvarmaktens styrning genom ramvillkor skiljer sig också från Natos inriktning mot förmågemål. De svenska ramvillkoren formuleras på en mer övergripande nivå, medan Natos förmågemål är mer konkreta och preciserade.

MTFA föreslår därför att de nationella planerings- och uppföljningsprocesserna ses över och harmoniseras med Natos motsvarande processer. Detta bedömer vi vara av betydelse för att främja en effektiv, sammanhållen och tydlig styrning av totalförsvaret.

Sveriges geografiska läge innebär att svenskt territorium kan komma att utgöra ett baserings- och transiteringsområde för att stödja Natos operationer i andra länder. Allierade mark-, sjö- och flygstridskrafter ska kunna använda vårt territorium som ett uppmarsch- och basområde. Sverige ska även kunna bistå med att försörja och transportera allierade styrkor. Dessa uppgifter kan förväntas kräva betydande resurser och behöver balanseras med det civila och militära försvarets uppgifter att försvara svenskt territorium.

Sveriges förmåga att erbjuda värdlandsstöd är beroende av en fungerande infrastruktur med rätt kapacitet och av att svenska myndigheter är organiserade så att de kan samarbeta effektivt både på nationell, regional och lokal nivå. Värdlandsstöd aktualiserar därmed betydelsen av de observationer och förslag som MTFA gjort i olika utvärderingar avseende organisering och ansvarsfördelning men också samordning av planering och civila myndigheters stöd till Försvarmakten. MTFA ser därför skäl, att inom ramen för myndighetens uppdrag, följa utvecklingen av Sveriges förmåga att kunna erbjuda värdlandsstöd.

I regeringens inriktningsbeslut för det militära försvaret för 2025–2030 framgår att Försvarmakten ska förmedla behov av stöd till aktörer inom det civila försvaret för att möjliggöra svenska och allierade militära operationer på svenskt territorium, såväl i fred som i händelse av höjd beredskap och ytterst krig. MTFA bedömer att detta medför att det civila försvaret kan behöva ha förmåga att kunna lämna stöd även under fredstid.

2.2 Den geografiska indelningen innebär utmaningar

Antalet civilområden är i dag sex stycken med en civilområdesansvarig länsstyrelse i varje område. Försvarmakten har en indelning i fyra militärregioner samt P 18 Gotland. En del beredskapsmyndigheter med verksamhet på regional och lokal nivå, såsom till exempel Polismyndigheten, har i sin tur en egen indelning.

MTFA konstaterar också att geografiska skillnader mellan civilområden och militärregioner försvårar samverkan i vissa avseenden. Särskilt utmanande är det exempelvis för länsstyrelsen i Örebro som ansvarar för Mellersta civilområdet och som samverkar både med den Mellersta militärregionen och den Västra militärregionen.

Sammantaget innebär detta utmaningar med att samordna verksamheten *inom* det civila försvaret och *mellan* det civila försvaret och det militära försvaret.

MTFA föreslår därför att de nuvarande militära och civila regionala indelningarna bör ses över. En central utgångspunkt för en sådan översyn bör vara totalförsvarets möjligheter att verka operativt vid höjd beredskap och krig samt Sveriges integrering i Natos försvarsplanering och förutsättningarna för värdlandsstöd.

Vid höjd beredskap och ytterst krig är det nödvändigt att beslut på olika nivåer kan fattas självständigt för högsta möjliga försvarseffekt. Det förutsätter att ansvar och mandat är tydligt fördelade till relevanta nivåer.

MTFA anser att det finns utvecklingsbehov när det gäller hur de centrala beredskapsmyndigheterna ska samverka med de civilområdesansvariga länsstyrelserna och övriga länsstyrelser. MTFA har även konstaterat att det råder osäkerhet kring om sektorsansvariga myndigheter kan och ska samordna aktörer på andra nivåer än den centrala samt vad det i så fall innebär i relation till de civilområdesansvariga länsstyrelsernas geografiska områdesansvar.

I nuläget anser beredskapsmyndigheterna att skillnaderna är hanterbara. Både civilområdesansvariga länsstyrelser och militärregioner har dock påpekat att en mer utvecklad och konkret planering kan medföra ökade utmaningar. MTFA bedömer att skillnaderna i geografisk indelning kan innebära utmaningar för möjligheten att verka operativt vid höjd beredskap och krig samt för Sveriges möjligheter att erbjuda ett effektivt värdlandsstöd inom ramen för en Natoinsats.

MTFA bedömer också att det finns otydligheter inbyggda i beredskapssystemet som en följd av att civilområdesansvariga länsstyrelser har olika mandat kopplat till kris respektive till höjd beredskap. MTFA föreslår därför att regeringen överväger att förtydliga ansvars- och rollfördelningen mellan de civilområdesansvariga länsstyrelserna och övriga länsstyrelser. En sådan översyn bör även omfatta hur civilområdesansvariga länsstyrelser och övriga länsstyrelser ansvar för ett geografiskt område ska förhålla sig till sektorsansvariga myndigheters och andra centrala myndigheters verksamhetsansvar.

3. Förslag för utvecklad styrning

3.1 Ekonomisk styrning behöver utvecklas och utvärderas

Ett antal myndigheter har framfört till MTFA att de anser att regeringen bör integrera totalförsvarsuppbyggnaden i den ordinarie budgetprocessen istället för att skapa, vad de uppfattar som parallella budgetprocesser.

MTFA bedömer att det är viktigt med långsiktiga och tydliga finansieringslösningar. Vi menar att regeringens val att införa en civil ram är ett sätt att skapa en ökad tydlighet och en mer förutsägbar process för tilldelningen av medel inom det civila försvaret.

MTFA har tidigare framfört att vi anser att finansieringen av Fortifikationsverket bör ses över. Nuvarande finansieringsmodell infördes i en tid av förvaltning och avveckling av försvarsfastigheter.

Finansieringsmodellen fungerar väl för förvaltning av ett befintligt bestånd men kan få negativa konsekvenser för verksamheten i en stark tillväxtfas. En snabbt ökande lånestock och högre belåningsgrad på fastighetsbeståndet leder till ökade ekonomiska osäkerheter. Här spelar avkastningskravet en särskild roll. Det baseras på den totala lånestocken, vilket innebär att pågående investeringar belastar hyrorna för det existerande fastighetsbeståndet. Dessutom är storleken för avkastningskravet svår för Fortifikationsverket att förutse med tillräcklig precision.

Givet det militära försvarets behov av snabb tillväxt anser MTFA att det finns skäl att se över finansieringsformerna för Fortifikationsverket för att säkerställa möjligheterna till tillväxt i tillräcklig takt.

En aspekt som bör belysas i en sådan översyn är hur finansieringsmodellen ska kunna säkerställa att Fortifikationsverket kan agera proaktivt i planeringsfaser och rekrytera och utbilda personal på ett sätt som gör att dess verksamhet kan öka mer samordnat med andra myndigheter. Det kan övervägas om det militära försvarets tillväxt tjänar på att Fortifikationsverket får anslagsfinansiering för vissa delar av sin verksamhet.

Vi noterar att Fortifikationsverket i budgetunderlaget för 2026 instämmer i MTFA:s bedömning och framställer om att regeringen utreder styrningen av myndigheten och dess finansieringsform.

MTFA har också fått information om att Försvarmakten överväger att lägga en riktad beställning under ett antal år för att stärka Fortifikationsverkets möjligheter att möta Försvarmaktens behov.

MTFA noterar samtidigt att Försvarmakten i *Överväganden om det militära försvarets utformning*, framhåller att de vid flera tillfällen har lämnat förslag till regeringen om förändrad styrning och finansiering. Syftet är att öka möjligheterna att snabbt och effektivt nå en förstärkt militär förmåga. Försvarmaktens förslag har bland annat omfattat en finansiell styrning som förenklar hanteringen och som medger ökad flexibilitet mellan olika budgetår och mellan olika delar av upprustningen.

Försvarmakten anför i *Överväganden om det militära försvarets utformning* att den finansiella styrningen under 2025 istället utvecklats mot fler särlösningar för enskilda områden. Exempelvis kommer Försvarmakten, Försvarets materielverk (FMV) och Fortifikationsverket inom ramen för budgetunderlaget 2027 behöva planera för investeringar i materiel och anläggningar mot sju olika anslagsposter samt med en tilltagande mängd variationer av finansiella villkor och särstyrningar. Utvecklingen innebär, enligt Försvarmakten, en suboptimering som försvårar den interna styrningen och kontrollen, liksom statsmakternas uppföljning av Försvarmaktens och övriga försvarsmyndigheters resultat. MTFA delar Försvarmaktens bedömning att detta förhållande försvårar den interna styrningen och kontrollen, liksom möjligheterna att följa upp och utvärdera Försvarmaktens, FMV:s och Fortifikationsverkets verksamhet.

Det faktum att Försvarmakten har decentraliserat beslutsfattandet till försvarsgrenarna innebär samtidigt att kontaktytorna gentemot övriga försvarsmyndigheter blivit fler. Exempelvis tar FMV numera emot beställningar från försvarsgrenarna och behöver därmed utgå från flera olika investeringsplaner. MTFA bedömer att detta kan skapa utmaningar i fråga om samordning och prioritering av beställningar inom FMV.

3.2 Beredskapsförordningen behöver kompletteras

MTFA har funnit att förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap uppfattas som otydlig av myndigheterna inom det civila försvaret. Till exempel framgår det inte vilka arbetsuppgifter de myndigheter som ingår i en beredskapssektor gemensamt ska utföra som sektor i förhållande till de uppgifter som regleras i myndigheternas instruktioner och andra författningar.

Beredskapssektorernas roll och ansvar kan också behöva förtydligas när det gäller förhållandet till andra aktörer än statliga myndigheter, exempelvis utifrån hur ansvarsförhållandena är fördelade i samhället.

Näringslivet är en förutsättning för ett starkt och uthålligt totalförsvaret. Inom flera beredskapssektorer svarar näringslivet för huvuddelen av den samhällsviktiga verksamheten i sektorns ansvarsområde.

Både myndigheter och näringslivsföreträdare i samtliga sektorer som har näringslivssamverkan menar att samverkan behöver utvecklas ytterligare. Beredskapsmyndigheterna måste i högre utsträckning tillvarata näringslivets kompetens och bjuda in dem tidigare i planeringsprocessen.

MTFA konstaterar också att det finns en efterfrågan på tydligare reglering av vad som menas med begreppet ”viktiga samhällsfunktioner”. För att stärka samordningen i planeringen för totalförsvaret behöver det förtydligas hur detta begrepp förhåller sig till närliggande begrepp. I målet för det civila försvaret används exempelvis begreppet ”de viktigaste samhällsfunktionerna” utan att det anges vilka av de viktiga samhällsfunktionerna som kan anses vara de viktigaste.

Regeringen har föreslagit att det ska införas en ny cybersäkerhetslag i syfte att genomföra EU:s direktiv om åtgärder för en hög gemensam cybersäkerhetsnivå inom EU (NIS 2-direktivet) i svensk rätt. I förslaget om en ny cybersäkerhetslag används begreppen ”väsentliga verksamhetsutövare” och ”viktiga verksamhetsutövare”.

MTFA noterar att det i betänkandet *Motståndskraft i samhällsviktiga tjänster* (SOU 2024:64) framförs att det vore värdefullt med en översyn av kopplingen mellan det svenska beredskapssystemet och NIS 2-direktivet och direktivet om kritiska entiteters motståndskraft (CER-direktivet). MTFA delar utredningens bedömning om behovet att se över CER-regleringens koppling till det svenska beredskapssystemet och då möjligheten att ensa så väl begrepp som sektorer som träffas av olika regelverk.

3.3 MSB:s roll inom totalförsvaret kan förtydligas

Våra utvärderingar visar att myndigheterna inom det civila försvaret generellt sett är nöjda med hur Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) arbetar med sitt uppdrag och har förståelse för svårigheterna förknippade med myndighetens roll. Flera myndigheter uppfattar samtidigt MSB:s roll och mandat som otydligt.

MTFA föreslår därför att vissa förändringar av disposition och formuleringar i MSB:s instruktion kan övervägas för att förtydliga myndighetens uppdrag inom det civila försvaret. Förändringarna kan exempelvis ta sin utgångspunkt i bemyndigandena till MSB att utfärda föreskrifter för beredskapsmyndigheters uppgifter inför och vid höjd beredskap enligt förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.

3.4 Försvarsmyndigheternas uppgifter behöver bli tydligare

Koordinering mellan Försvarsmakten och försvarsmyndigheterna är central i tider av snabb tillväxt av det militära försvaret. Att fylla upp krigsorganisationen och genomföra övriga regeringsuppdrag är en uppgift som Försvarsmakten behöver lösa i nära samverkan med främst Fortifikationsverket, FMV samt Plikt- och provningsverket.

MTFA noterar att regeringens inriktningsbeslut för det militära försvaret för 2025–2030 inte bara omfattar Försvarsmakten, utan även övriga försvarsmyndigheter. Detta tydliggör att samverkan mellan myndigheterna krävs för att nå ett gemensamt mål. Försvarsmaktens instruktion har anpassats till inriktningsbeslutet och Natomedlemskapet. Försvarsmakten ska nu, som en följd av Sveriges medlemskap i Nato, kunna utföra uppgifter utanför Sveriges territorium och tillsammans med allierade på svenskt territorium.

Eftersom Försvarsmakten är beroende av övriga försvarsmyndigheter för att upprätthålla beredskap, genomföra operationer och utveckla krigs- och grundorganisationen anser MTFA att även dessa myndigheters instruktioner bör ses över och uppdateras utifrån inriktningsbeslutet.

3.5 Det finns behov av ett samlat ansvar för vissa viktiga tjänster

Ett antal myndigheter har framfört till MTFA att de önskar mer av centrala lösningar när det gäller försörjningsberedskap och upphandling av teknik för säkra kommunikationer och ledningsplatser.

Även näringslivsföreträdare har efterfrågat fler generella lösningar för företag. Det gäller till exempel behov av bevakningstjänster vid höjd beredskap samt nationellt organiserade reparationsresurser.

MTFA anser att denna typ av gemensamma lösningar för att tillgodose flera aktörers behov inom totalförsvaret är något som är intressant att pröva ur

ett resurseffektivitetsperspektiv. MTFA föreslår att möjligheterna till sådana lösningar analyseras närmare med hänsyn taget till bland annat behovet av redundans och säkerhetsskydd.

4. Förutsättningar för planering och uppföljning

4.1 Processerna för infrastrukturanskaffning behöver utvecklas

Enligt regeringens inriktningsbeslut för det militära försvaret 2025–2030 ska samtliga försvarsmyndigheter arbeta för att utveckla effektiva och ändamålsenliga arbetssätt, regler och processer mellan myndigheterna. Målet är att förkorta ledtider, säkerställa helhetssyn och främja en koordinerad förmågetillväxt.

På uppdrag av Försvarmakten tillhandahåller FMV tekniska installationer i försvarsfastigheter. Det innebär att Fortifikationsverket och Försvarmakten behöver samordna infrastrukturförsörjningen med FMV. MTFA har även bedömt att det vid investeringar i ny infrastruktur finns behov av att utveckla en planerings- och prioriteringsprocess som involverar Fortifikationsverket och Försvarmakten.

MTFA kan konstatera att initiativ har tagits av regeringen för att myndigheterna ska utveckla sina processer. Bland annat fick myndigheterna i sina regleringsbrev för 2024 i uppdrag att redovisa åtgärder för att utveckla effektiva och ändamålsenliga arbetssätt och processer i syfte att förkorta ledtider och säkerställa en koordinerad förmågetillväxt.

Myndigheterna slutredovisade uppdraget i februari 2025 och lyfte fram prioriterade områden som samverkan, processer, regler och uppföljning för att genomföra försvarsbeslutet. MTFA:s uppfattning är att de åtgärder som redovisats är steg i rätt riktning.

MTFA konstaterar samtidigt att det både inom Försvarmakten och hos övriga försvarsmyndigheter pågår flera initiativ som förväntas förbättra planeringsförutsättningarna. Det gäller bland annat införandet av en tolvårig investeringsplan för infrastrukturförsörjningen, i likhet med den för materielförsörjningen.

FMV, Fortifikationsverket samt Plikt- och prövningsverket är beroende av Försvarsmaktens beslut för att kunna utföra sina uppdrag och ledtiderna sträcker sig ofta över flera år. Till exempel krävs det cirka två års framförhållning för att nå ett visst antal inskrivna enligt Försvarsmaktens beställning. Med anledning av detta bedömer MTFA att det bör etableras former för att dela lägesbilder framåtriktat avseende planeringen för personal, materiel och infrastruktur.

4.2 Återrapporteringen kan koordineras bättre

Totalförsvaret befinner sig i en intensiv tillväxtfas med omfattande investeringar. Att följa upp utvecklingen och hur tillförda medel används är nödvändigt. Det är samtidigt viktigt att den uppföljning som görs svarar mot uppdragsgivarnas behov och genomförs på ett effektivt sätt.

Våra utvärderingar visar att många myndigheter uppfattar den samlade mängden krav på rapporteringar och uppgiftsinhämtningar som mycket arbets- och tidskrävande. Redovisningarna tar kraft från att genomföra faktisk förmågeplanering och förmågehöjande åtgärder. Denna observation får stöd i rapporter från försvarsutskottet och Riksrevisionen.

Vi har även identifierat ett par mer processmässiga och kvalitetsorienterade utmaningar i uppgiftsinhämtningen.

Regeringsuppdrag och förfrågningar från MSB har ofta ett ensidigt fokus på statliga myndigheters verksamhet. Det gör att svaren inte alltid ger en heltäckande bild av förhållandena inom de viktiga samhällsfunktionerna.

Underlag till regeringen och MSB samordnas också i allt större utsträckning via de sektorsansvariga myndigheterna. Ofta får beredskapsmyndigheterna då kort tid på sig att arbeta med själva underlaget, eftersom beredskapsmyndigheternas gemensamma beredningsprocess i sektorn tar mycket tid i anspråk. MTFA bedömer att dessa förhållanden behöver övervägas när uppdrag om återrapportering utformas och vill framhålla vikten av att myndigheters uppdrag och återrapporteringar fördelas, koordineras och planeras utifrån en helhetssyn på totalförsvaret.

4.3 Dimensionerande målbilder behöver arbetas fram

Planeringen för ett sammanhängande totalförsvaret behöver bygga på en gemensam uppfattning om vad som skulle kunna hända vid ett väpnat angrepp.

Med tydligare dimensionerande målbilder och konkretiserade mål kan myndigheterna definiera sina ambitionsnivåer och få bättre stöd för planering och uppföljning.

MTFA har därför föreslagit att regeringen ska ge Försvarmakten och MSB ett gemensamt uppdrag att, utifrån sina ansvarsområden och i nära samverkan med sektorsansvariga myndigheter, vidareutveckla hotbildsbeskrivningar samt ta fram scenarier och planeringsantaganden avseende olika händelseutvecklingar vid krigssituationer.

Våra förslag omhändertogs genom att Försvarmakten och MSB, på regeringens uppdrag, arbetade fram *Utgångspunkter för totalförsvaret 2025–2030*.

MTFA konstaterar att det finns behov av att målet för det civila försvaret bryts ned och förtydligas, exempelvis genom angivelser om vilka åtgärder som ska prioriteras, inom vilken tid och med definierade ambitionsnivåer.

MTFA har därför föreslagit att regeringen ger i uppdrag till relevanta beredskapsmyndigheter att ta fram dimensionerande målbilder, nyckeltal eller indikatorer inom sina ansvarsområden med utgångspunkt från de krav som ställs på totalförsvaret både ur ett nationellt perspektiv och ur ett Nato-perspektiv. Detta förslag kvarstår.