

Datum  
2019-11-15  
ESV dnr  
ÖA-2019-920  
Handläggare  
Ellen Rova

## ESV:s iakttagelser i arbetet med underlag till försvarspolitisk proposition

### Sammanfattande iakttagelser

Ekonomistyrningsverket (ESV) ska på uppdrag av regeringen ge Försvarsmakten och Försvarets materielverk (FMV) stöd i myndigheternas arbete med att ta fram underlag till regeringen, inom ramen för arbetet med den försvarspolitiska propositionen. I anslutning till att Försvarsmakten och FMV överlämnar underlagen ska ESV redovisa sina iakttagelser från arbetet till Försvarsdepartementet. Den här promemorian avser iakttagelser kopplat till de underlag som myndigheterna lämnar till regeringen den 15 november.

Försvarsberedningen föreslår i sin slutrapport Värnkraft att det militära försvaret ska tillföras medel så att anslagen sammanlagt uppgår till 84 miljarder kronor år 2025, för att därefter prolongeras. ESV konstaterar att det nästan skulle innebära en fördubbling av anslagsnivån i förhållande till den budget som övergångsregeringen lämnade för budgetåret 2019<sup>1</sup>. Det är alltså en mycket omfattande tillväxt som föreslås inom området. ESV uppfattar att myndigheterna har arbetat för att inom ramen för inriktningen i Värnkraft utforma förslag som innebär en genomförbar tillväxt i operativ balans.

Försvarsmyndigheternas uppdrag har varit komplext och tidsförhållandena knappa. ESV anser att Försvarsmakten i sitt underlag har hanterat risker och utgått från den information som är känd. FMV har i den utsträckning det har varit möjligt bedömt anslagsbehoven utifrån erfarenhetsvärden från den finansieringsmodell som gäller sedan den 1 januari 2019.

ESV kan konstatera att möjligheten att genomföra de förslag som ingår i Värnkraft i sin helhet väsentligt påverkats av två konsekvenser från tidigare styrning.

Försvarssektorn är med anledning av en längre tids reduceringar, inte i nuläget organiserad eller dimensionerad för en snabb tillväxt. ESV konstaterar att FMV i myndighetens bedömning av möjligheten att producera förslagen enligt Värnkraft, framför att tillväxttakten kommer behöva anpassas mot

---

<sup>1</sup> En ökning i två steg, först i beslut om budget för 2019 och därefter förslaget om fortsatt ökning som lämnas i försvarsberedningens rapport Värnkraft.

produktionsförutsättningarna där bland annat ambitionsnivåer, myndighetens organisationsresurser och industriella förutsättningar är gränssättande. ESV bedömer att liknande begränsningar finns inom infrastrukturområdet där Fortifikationsverket är leverantör till Försvarsmakten.

Möjligheten att genomföra helheten i Värnkraft under åren 2021-2030 begränsas även av vad ESV uppfattar som ett missförstånd vid hanteringen av den överplanering<sup>2</sup> som tidigare fanns i Försvarsmaktens investeringsplan.

Under 2018 konstaterade ESV att givet att arbetet med ett nytt försvarsbeslut pågick, var det angeläget att snarast komma till rätta med bristerna i beslutsunderlagen som den ofinansierade delen av verksamheten under innevarande och kommande försvarsbeslutsperiod innebar.<sup>3</sup> I enlighet med ESV:s rekommendationer åtgärdade Försvarsmakten bristerna i samband med budgetunderlaget för 2020–2022. Det skedde samtidigt som riksdagen beslutade om betydande tillskott i enlighet med myndighetens tidigare äskande. Äskandet avsåg verksamhet som Försvarsmakten tidigare reducerat i försök att åtgärda överplanering i myndighetens verksamhet. Försvarsmakten redovisade i budgetunderlaget att de ekonomiska tillskotten i huvudsak skulle användas till att finansiera överplaneringen, minska risken i planen samt att finansiera huvuddelen av den verksamhet som myndigheten äskat för.

När Försvarsberedningen lämnade sin slutrapport Värnkraft uppfattar ESV det som att beredningen antog att verksamheten och investeringarna som Försvarsmakten använde tillskotten till redan var en del av beredningens förslag. Ett alternativ skulle vara att beredningen bedömde att verksamhet som uppgår till dessa belopp kunde utgå. Tillskotten användes därför för att finansiera beredningens förslag i Värnkraft. Det resulterade i att åtgärder och investeringar som uppgår till ett belopp om cirka 48 miljarder kronor under perioden 2021–2030 behöver senareläggas eller utgå ur den helhet som beredningen föreslår. ESV konstaterar att detta underskott i stort är samma differens mellan planerad verksamhet och finansiering som ESV adresserat tidigare.<sup>4</sup> Vidare vill ESV betona att de brister i Försvarsmaktens underlag som resulterat i differensen är åtgärdade sedan början av 2019.

Därutöver kan ESV konstatera att Försvarsberedningens beräkningar baseras på fast prisläge 2019<sup>5</sup>. I budgetpropositionen för 2020 hanterar regeringen tillskotten i rörligt pris. Sammantaget skulle en sådan hantering, om den tillämpas fortsättningsvis, innebära att åtgärder för cirka 12 miljarder kronor under perioden 2021–2030 behöver utgå eller senareläggas efter 2030.

---

<sup>2</sup> Inklusivt konsekvent hantering av finansiella risker i objekten.

<sup>3</sup> ESV:s bedömning av ändamålsenligheten i Försvarsmaktens investeringsplan, dnr 2018-00176.

<sup>4</sup> Ibid.

<sup>5</sup> Samt att tillskotten i samband med tillskotten som beslutades 2018 också beslutades i fast prisläge 2019.

Försvarsmakten har mot denna bakgrund konstaterat att förslagen i Värnkraft inte går att genomföra i sin helhet innan 2030 utan att åtgärder för 60 miljarder av det som ingår i Värnkraft måste senareläggas eller utgå. Försvarsmakten har mot denna bakgrund lämnat ett förslag till prioritering. FMV har i sitt underlag konstaterat att Försvarsmaktens förslag i allt väsentligt är möjligt att producera.

ESV konstaterar att tillskotten är omfattande och att det kommer innebära en väsentlig tillväxt av det svenska försvaret. För att åstadkomma ett genomförbart försvarsbeslut är det dock nödvändigt att under åren 2021-2030 prioritera bort eller minska ambitionen i verksamhet som Värnkraft beskriver. ESV bedömer att det rör sig om belopp i storleksordningen 60 miljarder kronor.

## 1 Uppdraget

Ekonomistyrningsverket (ESV) ska på uppdrag av regeringen ge stöd till Försvarsmakten och Försvarets materielverk (FMV) i framtagandet av de underlag som myndigheterna lämnar till regeringen inför arbetet med den försvarspolitiska propositionen som avser perioden efter 2020. I anslutning till att Försvarsmakten och FMV överlämnar underlagen ska ESV redovisa sina iakttagelser från arbetet till Försvarsdepartementet.

### 1.1 Bakgrund, avgränsningar och tolkning av uppdraget

Försvarsbeslutet är statsmakternas övergripande styrning av försvarsområdet under perioden 2021–2025. Beslutet är därmed av stor betydelse och ESV konstaterar att det omfattar både en väsentlig andel av statens budget och en central statlig verksamhet där flera myndigheter har olika deluppdrag. I Försvarsberedningens slutrapport Värnkraft finns även ett förslag till övergripande inriktning för perioden 2026-2030, verksamheten som beskrivs avser därmed en tioårsperiod.

Det försvarspolitiska beslutet för åren 2016–2020 innebar en ny inriktning för, och tydliggjorda krav på, Försvarsmaktens verksamhet. Grunden för det militära försvaret - förmågan till väpnad strid för att ytterst kunna möta ett väpnat angrepp - kom återigen i fokus. Den nya politiska inriktningen och utvecklingen av det ekonomiadministrativa regelverket, sedan styrmodellen inom försvaret utformades under första halvan av 1990-talet, aktualiserade frågan om att anpassa styrningen till nya förutsättningar. ESV har under flera år på olika sätt stöttat regeringen och försvarsmyndigheterna i att justera och utveckla styrningen inom området.

Sedan ett år tillbaka har ESV på uppdrag av regeringen gett Försvarsmakten och FMV stöd i utarbetandet av de ekonomiska beslutsunderlagen till regeringen, med fokus på utvecklingen av investeringsplanen för anskaffning och vidmakthållande av försvarsmateriel. Uppdraget utvidgades i maj 2019 till att även omfatta arbetet med myndigheternas budgetunderlag för 2021–2023 samt att stödja myndigheterna vid framtagandet av ekonomiska underlag inför kommande försvarsbeslut.

ESV har, i likhet med föregående regeringsuppdrag, valt att genomföra arbetet på plats tillsammans med myndigheterna. ESV vill återigen särskilt uppmärksamma det positiva och öppna bemötande som vi fått i våra kontakter med myndigheterna.

Inom ramen för arbetet har ESV inte bedömt om de prioriteringar och avvägningar Försvarmakten gör är de som inom ramen för Förvarsberedningens förslag ger den mest ändamålsenliga operativa förmågan. Det är varken inom ramen för vårt uppdrag eller inom vårt kompetensområde. Däremot har vi inom uppdraget på nära håll kunnat följa hur myndigheterna har arbetat med att genomföra regeringens uppgift.

När det gäller de ekonomiska beräkningarna har vi i den utsträckning vi haft kapacitet deltagit under hela processen och på olika sätt. Det innebär att vi har en god uppfattning om de antaganden, avvägningar, metoder och liknande som tillämpats inom ramen för arbetet. Vi har dock inte i sin helhet undersökt kvaliteten i de underliggande beräkningar som underlagen bygger på.

Det sätt som ESV genomfört uppdraget på ställer krav på att de inblandades roller och ansvar är tydliga för alla parter. ESV är i den här rollen en rådgivande expertmyndighet. Även om stödet inneburit att vi arbetat tillsammans med myndigheterna i framtagandet av underlag där vi kontinuerligt lämnat förslag på åtgärder, har det varit upp till myndigheterna att avgöra om åtgärderna skulle vidtas. ESV uppfattar att detta samspel har fungerat väl.

ESV:s uppdrag har varit att stödja myndigheterna i deras pågående arbete med underlaget till den försvarspolitiska propositionen. Målet har varit att Försvarmakten och FMV ska lämna så ändamålsenliga underlag som möjligt, inte att granska arbetet och påvisa brister i myndigheternas underlag. ESV har mot denna bakgrund prioriterat stöd till myndigheterna i arbetet med deras underlag framför att skriva en längre rapport med våra iakttagelser. Resultatet av arbetet i form av löpande justeringar till följd av ESV:s rekommendationer och förslag till hantering är integrerat i myndigheternas underlag. Den här promemorian utgör en del av ESV:s redovisning av iakttagelser i arbetet. Syftet med den här promemorian är avgränsat till att särskilt upplysa om och lyfta fram vissa företeelser som vi anser vara av betydelse för regeringen att ha kännedom om i det fortsatta arbetet med den försvarspolitiska propositionen.

ESV avser att återkomma med mer utförliga iakttagelser i vår slutrapportering under våren 2020.

## 1.2 Regeringens uppdrag till försvarsmyndigheterna

Försvarsberedningen lämnade sin slutrapport Värnkraft<sup>6</sup> i maj 2019. Försvarsmakten påbörjade en analys i direkt anslutning till detta.

I juli 2019 fick Försvarsmakten i uppdrag att tillsammans med övriga försvarsmyndigheter lämna underlag till regeringens försvarspolitiska proposition för perioden 2021–2025.<sup>7</sup> Kortfattat bestod uppdraget i att göra en analys av genomförbarheten i Försvarsberedningens rapporter och en bedömning av de ekonomiska beräkningar som låg till grund för Försvarsberedningens förslag. Därutöver ska Försvarsmakten redovisa förslag till prioriteringar för det militära försvaret under perioden 2021–2025. De åtgärder som enligt förslaget bör finansieras genom anslagsökningar från 2022 ska delas in i fyra inbördes prioriterade grupper som ska beskrivas och motiveras. Uppdraget ska slutligt redovisas skriftligt till Försvarsdepartementet senast den 15 november 2019. FMV fick ett motsvarande uppdrag.<sup>8</sup>

ESV kan konstatera att uppdragen både var komplexa och att tidsramarna var knappa. Särskilt mot bakgrund av underlagets betydelse menar ESV att förfarandet inte var optimalt om avsikten var att få ett väl underbyggt och genomarbetat underlag från myndigheterna. När en överenskommelse om en ekonomisk ram presenterades i augusti 2019 hade regeringen möjligheten att minska komplexiteten i myndigheternas uppgift genom att exempelvis ta bort kravet på att redovisa fyra inbördes prioriterade grupper. ESV konstaterar att det faktum att regeringen inte gjort detta minskat kvaliteten i de underlag som redovisas.

## 2 Produktionsförutsättningarna påverkar möjligheten till tillväxt av det militära försvaret

De senaste decenniernas reduceringar inom försvaret har resulterat i en organisation som inte varit utformad för tillväxt av operativ förmåga i en krigsorganisation. Både Försvarsmakten och FMV framför i sina underlag att försvarsområdets erfarenhet av tillväxt är begränsad. ESV inte bara bekräftar detta utan att vill lägga till att den tillväxt som Värnkraft skulle innebära för försvaret är mycket ovanlig inom staten. Av FMV:s underlag framgår även att myndigheten gör bedömningen att tillväxttakterna kommer behöva anpassas mot produktionsförutsättningarna där bland annat ambitionsnivåer, myndighetens organisationsresurser och industriella förutsättningar är gränssättande.

ESV gör bedömningen att liknande begränsningar kan finnas inom infrastrukturområdet där Fortifikationsverket är leverantör till Försvarsmakten.

<sup>6</sup> Värnkraft - Inriktningen av säkerhetspolitiken och utformningen av det militära försvaret 2021-2025, Ds 2019:8.

<sup>7</sup> Fö2017/01754/MFI (delvis), Fö2019/00694/MFI (delvis).

<sup>8</sup> Ibid.

FMV:s bedömning när det gäller det underlag som Försvarsmakten lämnar, är att det i allt väsentligt är producerbart.

ESV vill uppmärksamma Regeringskansliet på att frågan om produktionskapacitet även gäller dem. ESV konstaterar att för att kunna åstadkomma den tillväxt som Försvarsmaktens förslag innebär, kommer exempelvis antalet framställningar om att få anskaffa materielobjekt öka betydligt. Samma sak gäller även antalet framställningar om beslut inom infrastrukturområdet. Samtidigt kräver den utbyggnad av det nationella försvaret som föreslås att planerings- och beslutsprocesserna koordineras för att inte tillväxten ska suboptimeras. För att inriktningen i Försvarsbeslutet ska kunna realiseras anser ESV att det är viktigt att regeringen ser över behovet av åtgärder. Det kan exempelvis gälla samordning av beslut, ändrade beloppsgränser för när myndigheterna behöver framställa om regeringsbeslut samt utökad bemanning kopplat till handläggning.

### **3 Prioriteringar är nödvändiga på grund av missförstånd vid avveckling av överplaneringen**

ESV konstaterade under 2018 att Försvarsmakten har styrt och planerat utifrån en verksamhet som inte har varit fullt ut finansierad per budgetår, eftersom det fanns en överplanering.<sup>9</sup> Givet att arbetet med ett nytt försvarsbeslut pågick, där en rättvisande bild av det ekonomiska läget var av stor betydelse, bedömde ESV att det var angeläget att snarast komma till rätta med bristerna i beslutsunderlagen.

Trots att åtgärder vidtagits finns det beklagligt nog kvarvarande konsekvenser av de brister som överplaneringen innebar. I följande avsnitt redogör vi för dessa konsekvenser, som gör det nödvändigt att göra prioriteringar inom Försvarsberedningens förslag för att få försvarsbeslut som är möjligt att genomföra.

#### **3.1 Arbetet med försvarsbeslutet påbörjades med utgångspunkt i Försvarsmaktens dåvarande plan**

I slutet av 2016 tillkallade regeringen en särskild utredare med uppdrag att beskriva Försvarsmaktens långsiktiga materielbehov samt utarbeta förslag till prioriteringar och effektiviseringar. Enligt direktiven skulle utredningens förslag och bedömningar vara ett underlag för regeringens och Försvarsberedningens fortsatta arbete inför försvarsbeslutet för perioden efter 2020. Uppdraget bedrevs i huvudsak under 2017 och redovisades 20 februari 2018 i betänkandet *Försvarsmaktens långsiktiga materielbehov (MBU)*<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> ESV:s bedömning av ändamålsenligheten i Försvarsmaktens investeringsplan, dnr 2018-00176

<sup>10</sup> Försvarsmaktens långsiktiga materielbehov (SOU 2018:7).

Utredningens förslag baserades till stora delar på underlag från Försvarmakten och FMV. Försvarmaktens och FMV:s redovisningar utgick från de ytterligare behov, kopplat till vidmakthållande av krigsorganisation 2016, som inte återfanns i Försvarmaktens planering. Utredningen föreslog bland annat omprioriteringar inom redan planerad verksamhet, samt redogjorde för vilka åtgärder som inte skulle rymmas inom oförändrade ekonomiska ramar under perioden 2021–2030. Utredningen beskrev även att Försvarmaktens investeringsplan innehöll en överplanering och konstaterade sammanfattningsvis att en kraftig överplanering skapar en stor osäkerhet om vad som faktiskt kommer att realiseras.<sup>11</sup> När MBU lämnade sina förslag förutsatte utredningen att överplaneringen som fanns i Försvarmaktens investeringsplan var finansierad. ESV konstaterar att utredningen antog att överplanering i en tidigare period kunde kompenseras med underplanering i en senare period.

Försvarsberedningen påbörjade arbetet kopplat till det militära försvaret i början på 2018. Beredningens arbete med materieförsörjningen utgick i huvudsak från de förslag som lämnades i MBU samt kompletterande underlag från myndigheterna.

Inom förbandsverksamheten genomfördes inte någon utredning i likhet med MBU men ESV bedömer att liknande förfarande tillämpades när Försvarmakten redovisade underlag till försvarsberedningen.

ESV:s slutsats är att när arbetet inom Försvarsberedningen påbörjades fanns inte ett tillräckligt underlag och därmed inte heller en tillräcklig förståelse för vilken verksamhet som var finansierad under försvarsbeslutsperioden. Detsamma gäller vilken verksamhet som saknade finansiering och därmed inte kunde genomföras utan ytterligare tillskott.

### 3.2 Försvarmakten redovisar vilken verksamhet som inte kan genomföras utan ekonomiska tillskott

Inför arbetet med budgetunderlaget för åren 2019–2021 beslutade Försvarmakten, på grund av överplaneringens omfattning, att ta bort delar av den verksamhet som fanns i myndighetens planering. Hela överplaneringen reducerades dock inte. En anledning till det var att myndigheten vid tillfället inte gjorde skillnad på investeringsplanen, som visar **vad** som ska åstadkommas, och produktionsplanen, som ska redovisa **hur** det ska åstadkommas.

I enlighet med vad som framgår av *Försvarmaktens underlag till försvarspolitisk proposition för perioden 2021–2025* äskade Försvarmakten därefter i budgetunderlaget för åren 2019–2021 om tillskott för att kunna lägga tillbaka den

---

<sup>11</sup> Försvarmaktens långsiktiga materielbehov (SOU 2018:7).



verksamhet som myndigheten hade reducerat. Äskandet innebar en höjd ekonomisk ram genom successiv ökning<sup>12</sup>.

Som framgår av avsnitt 3.1 ovan hade detta behov inte kommunicerats tidigare av Försvarsmakten. ESV uppfattar att arbetet i beredningen fortsatte med utgångspunkt i de förslag som MBU lämnade. Sannolikt har beredningen räknat med att verksamheten som myndigheten äskade för ingick i underlagen från MBU eller i andra underlag som beredningen hade att utgå från. ESV:s slutsats är att den verksamhet som Försvarsmakten äskade för inte fanns med i de ekonomiska resursbehov som Försvarsberedningen analyserade.

### **3.3 ESV konstaterar att Försvarsmaktens reduktion inte omfattar hela överplaneringen**

Under hösten 2018 konstaterade ESV att utöver de åtgärder som Försvarsmakten redovisat som ofinansierade och äskat om i budgetunderlaget för 2019–2021, behövde ytterligare materielobjekt för cirka 29,1 miljarder kronor utgå eller senareläggas efter 2025 om inte ytterligare anslagsmedel tillfördes.<sup>13</sup> Efter 2025 fanns ett oplanerat utrymme i planen, det vill säga Försvarsmakten hade inte fullt ut detaljplanerat perioden 2026–2030.

Försvarsmaktens äskande i budgetunderlaget för 2019–2021 uppgick totalt till 64,6 miljarder kronor under åren 2019–2025. Av dessa skulle 5,5 miljarder kronor användas till att minska kvarvarande överplanering i perioden 2019–2025. Utifrån det som gick att utläsa av Försvarsmaktens budgetunderlag uppgick det samlade behovet av anslagstillskott för att finansiera beskriven verksamhet och investeringar innevarande och kommande försvarsbeslutsperiod därmed till 88,2 miljarder kronor.<sup>14</sup>

När ESV adresserade överplaneringen och de problem den medförde, beaktade riksdagen, regeringen och Försvarsberedningen informationen. Försvarsmakten fick i uppdrag att åtgärda bristerna och inkomma med en reviderad investeringsplan som presenterades i Vårändringsbudgeten för 2019.<sup>15</sup> ESV fick i uppdrag att stödja myndigheten i detta arbete.

### **3.4 Försvarsmakten använder tillskotten till det som prioriteras högst inom den ofinansierade verksamheten**

Med anledning av att budgetpropositionen för 2019 beslutades av en övergångsregering var utgångspunkten att de ekonomiska ramar som gällt för 2018 skulle förlängas in i budgetåret 2019. Riksdagens beslut om statens budget i slutet av december 2018 innebar emellertid att Försvarsmakten till stora delar fick de ekonomiska tillskott myndigheten hemställt om. Riksdagens beslut om tillskott

<sup>12</sup> 3 miljarder kronor för 2019, 5 miljarder kronor för 2020 och 10 miljarder kronor för 2021 och därefter prolongerat.

<sup>13</sup> ESV:s bedömning av ändamålsenligheten i Försvarsmaktens investeringsplan, dnr 2018-00176.

<sup>14</sup> Ibid.

<sup>15</sup> Prop. 2018/19:99



utgick från Försvarsmaktens äskande som myndigheten lämnade in i budgetunderlaget för 2019–2021.

Försvarsmakten beskriver i budgetunderlaget för 2020–2022 att tillskotten i huvudsak skulle användas till att finansiera den verksamhet som Försvarsmakten sedan en längre tid tillbaka successivt tagit bort och reducerat. Tillskotten skulle även användas till att finansiera förväntat utfall för de investeringar som återfanns i myndighetens investeringsplan. Det innebar att stora delar av den verksamhet som annars skulle utgått nu kunde genomföras.

Enligt ESV:s bedömning hade Försvarsberedningen uppfattat problematiken med överplaneringen. Trots det uppfattar ESV att det uppstår ett missförstånd om vad underlagen baserar sig på, sannolikt beroende på att underlag som Försvarsberedningen hade att ta ställning till var komplexa och förändrades mycket under kort tid.

När Försvarsberedningen lämnade sin slutrapport Värnkraft uppfattar ESV att beredningen antog att överplaneringen och de åtgärder Försvarsmakten äskat om redan var en del av beredningens förslag. ESV:s slutsats är att tillskotten därmed användes för att finansiera förslagen i Värnkraft. Tillskotten dubbelintecknades därmed.

**Tabell 1 Differens mellan tillgängligt ekonomist utrymme och föreslagna utgifter för det militära försvaret, prisläge 2019, mnkr**

	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
<b>Tillgängligt ekonomiskt utrymme</b>	<b>0</b>	<b>5 000</b>	<b>10 000</b>	<b>15 000</b>	<b>20 000</b>	<b>24 500</b>	<b>26 400</b>	<b>29 200</b>	<b>30 500</b>	<b>31 000</b>
-varav föreslagna ekonomiska tillskott enligt Försvarsberedningen		5 000	10 000	15 000	20 000	20 000	20 000	20 000	20 000	20 000
-varav tillgängligt ekonomiskt utrymme inom befintliga ekonomiska ramar						4 500	6 400	9 200	10 500	11 000
<b>Föreslagna utgifter enligt Försvarsberedningen</b>	<b>9 000</b>	<b>14 000</b>	<b>19 000</b>	<b>24 000</b>	<b>29 000</b>	<b>29 000</b>	<b>29 000</b>	<b>29 000</b>	<b>29 000</b>	<b>29 000</b>
<b>Differens mellan ekonomiskt utrymme och utgifter</b>	<b>-9 000</b>	<b>-9 000</b>	<b>-9 000</b>	<b>-9 000</b>	<b>-9 000</b>	<b>-4 500</b>	<b>-2 600</b>	<b>200</b>	<b>1 500</b>	<b>2 000</b>

Källa: Försvarsmaktens budgetunderlag för 2020-2022 och Försvarsberedningens beräkningar

Av tabell 1 framgår, redovisat med avrundade belopp, att differensen mellan tillgängligt ekonomiskt utrymme och Försvarsberedningens föreslagna utgifter är som störst under perioden 2021–2025. Med tillgängligt ekonomiskt utrymme menas utöver Försvarsberedningen föreslagna tillskott även det belopp som Försvarsmakten inte intecknat inom befintliga ekonomiska ramar.

ESV:s slutsats är att det mot denna bakgrund är nödvändigt att under åren 2021–2030 antingen tillföra ytterligare ekonomi eller prioritera bort eller minska ambitionen i verksamhet i den helhet som Värnkraft beskriver. ESV bedömer att det rör sig om belopp i den storleksordningen som tabellen redovisar.

## 4 Olika prislägeshantering kan innebära omkring 12 miljarder kronor i minskad ambition

I försvarsberedningens slutrapport Värnkraft framgår att förslagen är beräknade i prisläge 2019. Av budgetpropositionen för 2020<sup>16</sup> framgår att regeringens föreslagna anslagsnivåer för 2020–2022 bygger på tillskott som inte är pris- och löneomräknade. Det betyder att de tillskott som regeringen föreslår i budgetpropositionen för 2020 inte kommer att ha samma värde när de tilldelas 2022. Detta avviker enligt ESV:s bedömning från Försvarsberedningens beräkningar av kostnader och förslag om tillskott för att finansiera dessa i perioden 2022–2030.

Tabell 2 visar Försvarsmaktens beräkning av skillnaden mellan tillskott i prisläge 2019 enligt Försvarsberedningens förslag och en bedömning av tillskott i prisläge 2019 om hanteringen följer regeringens förslag i budgetpropositionen för 2020. Försvarsmakten bedömer att differensen för perioden 2022–2030 sammantaget kommer att uppgå till 12,4 miljarder kronor om ingen justering av prisläge görs.

**Tabell 2: Skillnad mellan tillskott på grund av prislägeshantering, mnkr**

	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Tillskott prisläge 2019 enligt Försvarsberedningen	0	5 000	10 000	15 000	20 000	20 000	20 000	20 000	20 000	20 000
Tillskott prisläge 2019 enligt BP 2020	0	4 710	9 330	13 850	18 290	18 290	18 290	18 290	18 290	18 290
Differens	0	290	670	1 150	1 710	1 710	1 710	1 710	1 710	1 710

*Källa: Försvarsmaktens hemställan om kompletterande inriktning för Försvarsmaktens underlagsframtagning, beteckning: FM2019-20164:5.*

Inom ramen för arbetet med underlaget justerade Försvarsmakten som en följd av budgetpropositionen för 2020 antagandena om tillskott under perioden 2021–2030 för att motsvara hur tillskotten har beräknats i budgetpropositionen för 2020. Om inte anslagstillskotten justeras till det aktuella årets prisläge är ESV:s slutsats att dessa faktorer sammanräknat innebär att verksamhet och investeringar som uppgår till ett belopp på omkring 12 miljarder kronor av den helhet Värnkraft innebär, behöver utgå eller senareläggas efter 2030.

<sup>16</sup> Prop 2019/20:1 UO6.