



# Spel: Ekonomi i kris och krig

Lärdomar och rekommendationer från FOI:s spel-  
övning vid Försvarmakten den 3 september 2025

Susanna Holzer & Gunilla Söderberg

Susanna Holzer & Gunilla Söderberg

# Spel: Ekonomi i kris och krig

- Lärdomar och rekommendationer från FOI:s spelövning vid  
Försvarsmakten den 3 september 2025

Titel	Spel: Ekonomi i kris och krig – - Lärdomar och rekommendationer från FOI:s spelövning vid Försvarmakten den 3 september 2025
Title	Wargame: <i>Management Accounting in Crisis and War</i> – Observations, Lessons Learned, and Recommendations from FOI's Exercise at the Swedish Armed Forces, September 3 <sup>rd</sup> 2025
Rapportnr/Report no	FOI-R--5844--SE
Månad/Month	Mars
Utgivningsår/Year	2026
Antal sidor/Pages	30
ISSN	1650-1942
Uppdragsgivare/Client	Försvarmakten
Forskningsområde	Försvarekonomi
FoT-område	Inget FoT-område
Projektnr/Project no	E13950
Godkänd av/Approved by	Per Sonnerby
Ansvarig avdelning	Försvarsanalys

Bild/Cover: Verktyg: DALL·E (OpenAI), via ChatGPT. Utvecklad av: Susanna Holzer  
 Prompt: "Illustration av sammanlänkade kuggjul som representerar svenska myndigheter i statens ekonomiska styrkedja. Försvarmakten i förgrunden, ESV, FMV och Fortifikationsverket i mellan-lager, Riksgälden i bakgrunden. Abstrakt, analytisk stil. Mörk färgskala med diskreta ljusflöden som symboliserar betalningar och informationsflöden. Inga vapen eller militära symboler."

"Create a conceptual illustration of interlocking gears representing Swedish government agencies. The largest foreground gear labeled 'Försvarmakten'. Mid-level gears labeled 'FMV', 'ESV', and 'Fortifikationsverket'. A slightly smaller, more distant gear labeled 'Riksgälden' in the background. The gears are connected and partially glowing to represent financial flows and dependencies. Style is abstract, professional, and suitable for a government report. Dark blue/grey background with subtle orange/blue highlights. No weapons, no war scenes, no logos."

Detta verk är skyddat enligt lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk, vilket bl.a. innebär att citering är tillåten i enlighet med vad som anges i 22 § i nämnd lag. För att använda verket på ett sätt som inte medges direkt av svensk lag krävs särskild överenskommelse.

This work is protected by the Swedish Act on Copyright in Literary and Artistic Works (1960:729). Citation is permitted in accordance with article 22 in said act. Any form of use that goes beyond what is permitted by Swedish copyright law, requires the written permission of FOI.

## Sammanfattning

Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) har, på uppdrag av Försvarmakten, utvecklat och genomfört ett spel på temat *Ekonomi i kris och krig*. Syftet var att pröva hur Försvarmaktens arbete med budget, ekonomisk uppföljning och bokslut fungerar i relation till andra centrala myndigheter vid allvarlig kris eller krig.

Spelet genomfördes med deltagare från Försvarmakten, Försvarets materielverk, Fortifikationsverket och Ekonomistyrningsverket. Resultaten visar att statens ekonomiska styrning i grunden är stabil men inte fullt anpassad till en situation där ordinarie processer och system är störda. Särskilt tydligt framkom behovet av att säkerställa kontinuitet i betalningsflöden, tydligare ansvarsfördelning mellan myndigheter samt praktiskt stöd för tillämpning av befintliga regelverk vid höjd beredskap.

Författarna bedömer att den ekonomiska förvaltningen behöver stärkas genom: förenklade redovisningsrutiner som kan aktiveras i kris, vägledning för hur känslig ekonomisk information bör hanteras, utbildning och övning för ekonomifunktioner, samt klargjorda mandat och beslutsvägar.

Nästa steg handlar om att utveckla praktiska rutiner och kompetens för att säkerställa att statens ekonomiska system fungerar även kris eller krig.

Nyckelord: Ekonomisk styrning, Försvarmakten, totalförsvaret, kris och krig, ekonomisk beredskap, redovisning, budget, ekonomisk uppföljning, myndighets-samverkan, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk, Ekonomistyrningsverket, Riksgälden, betalningsflöden, likviditet, sekretess, offentlighet, ledning, ansvarsfördelning, statlig ekonomi, FOI-spel

## Summary

The Swedish Defence Research Agency (FOI) has, on behalf of the Swedish Armed Forces, developed and conducted a game on the theme *Management Accounting in Crisis and War*. The purpose was to examine how the Armed Forces' work with budgeting, financial monitoring, and annual accounts functions in relation to other key government agencies during a severe crisis or war.

The game was carried out with participants from the Swedish Armed Forces, the Swedish Defence Materiel Administration, the National Fortifications Agency, and the Swedish National Financial Management Authority. The results show that the state's system of management accounting is fundamentally robust but not fully adapted to a situation in which ordinary processes and systems are disrupted. In particular, the need became clear to ensure continuity in payment flows, a clearer division of responsibilities between agencies, and practical support for the application of existing regulations during heightened readiness.

The authors assess that management accounting needs to be strengthened through: simplified accounting procedures that can be activated in a crisis, guidance on how sensitive financial information should be handled, education and exercises for accounting and finance functions, as well as clarified mandates and decision-making channels.

The next step involves developing practical procedures and expertise to ensure that the state's management accounting systems function even under conditions of crisis and war.

Keywords: Financial governance, Swedish Armed Forces, total defence, crisis and war, economic preparedness, budgeting, accounting, financial monitoring, inter-agency coordination, Swedish Defence Materiel Administration, National Property Board of Sweden, Swedish National Financial Management Authority, Swedish National Debt Office, payment flows, liquidity, secrecy, transparency, leadership, responsibility, state finances, FOI simulation exercise

## Förord

Föreliggande rapport utgör ett av delresultaten inom ramen för projektet Ekonomi i kris och krig II, vilket har projektlets av Susanna Holzer i samarbete med Gunilla Söderberg.

Vi vill här framföra vårt särskilda tack till våra uppdragsgivare vid Försvarsmakten, i synnerhet till Niklas Björklund, avdelningschef vid Försvarsstaben, Genomförandeenheten, Ekonomiavdelningen, som har initierat och följt projektet, samt till Agneta Larsson, redovisningschef vid samma enhet, som på ett förtjänstfullt sätt har bistått uppdraget genom hela processen. Deras kloka inspel, kontinuerliga engagemang och tydliga behovsbild har varit av stor betydelse för utformningen av såväl spelet som den efterföljande analysen.

Vidare vill vi framföra vårt uppriktiga tack till våra kollegor vid Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI). Anders Melander har, genom sin omfattande erfarenhet av spelmetodik och scenarioutveckling, utgjort en ovärderlig resurs i arbetet. Patrik Thorén har bidragit med noggrann granskning och kvalitetssäkring, medan Johan Elg har tillfört värdefull kompetens inom spelutveckling och därigenom varit ett uppskattat stöd under såväl förberedelser som genomförande.

Våra närmaste kollegor vid FOI har även haft en central roll i projektet. Ulf Jonsson, Maria Ädel, Per Sonnerby, Herman Andersson, Gustav Häggbom, Karsten Bergdahl, Alexander Stagnell, Marica Wennman, Anderas Ekeskär och Benjamin Ståhl har på olika sätt bidragit med metodstöd, dokumentation och granskning. Deras insatser under speldagen och i det fortsatta analysarbetet har varit avgörande för rapportens kvalitet och genomslag.

Slutligen vill vi uttrycka vårt uppriktiga tack till samtliga som har bidragit med sin tid, sin kompetens och sitt engagemang i genomförandet av detta projekt.

Susanna Holzer & Gunilla  
Söderberg

Kista, mars 2026

## Innehållsförteckning

<b>1</b>	<b>Inledning .....</b>	<b>7</b>
	Uppdrag, syfte och mål.....	7
	Spel som metod.....	8
	Datainsamling och analys.....	9
<b>2</b>	<b>Kort om spelet .....</b>	<b>10</b>
	Statliga ekonomiska processer i normalfallet – en referensram för spelet.....	10
	Spelets tre scenarier.....	11
	Deltagande myndigheter och roller .....	12
	Genomförande.....	13
<b>3</b>	<b>Samlade iakttagelser .....</b>	<b>14</b>
	Övergripande iakttagelser .....	14
	Tematiska iakttagelser.....	15
	Myndighetsspecifika iakttagelser.....	17
	Sammanfattning .....	19
<b>4</b>	<b>Lärdomar.....</b>	<b>20</b>
	Samlade lärdomar från spelet .....	21
	Författarnas samlade bedömning.....	23
<b>5</b>	<b>Rekommendationer för fortsatt arbete .....</b>	<b>25</b>
	Avslutande reflektioner .....	29
	<b>Referenser .....</b>	<b>30</b>
	Litteratur.....	30
	Offentligt tryck.....	30
	Elektroniska källor.....	30

# 1 Inledning

Det försämrade säkerhetspolitiska läget i Europa har ökat kraven på svensk beredskap och förmåga att hantera störningar, kriser och i värsta fall krig. För att statens verksamheter ska fungera även under extraordinära förhållanden krävs en tydlig planering för hur ansvar, styrning och ekonomiska processer ska upprätthållas när normala förutsättningar inte längre gäller. Myndigheter behöver därför ha god kännedom om gällande lagar, regelverk och rutiner, samt förstå hur dessa kan tillämpas vid allvarlig kris eller krig.

Men hur vet vi om en verksamhet är stresstålig eller om den ens kommer kunna fungera vid störda förhållanden? Även om varje statlig myndighet har sitt unika uppdrag, så är de som statliga myndigheter i varierad grad sammanlänkade med varandra – och hur påverkas dessa förhållanden om omvärldsläget hastigt skulle förändras?

För att öka sin kunskap om dels sin egna förmåga i frågor som rör ekonomi, juridik och styrning vid höjd beredskap, gav Försvarmakten i slutet av 2024 Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) i uppdrag att under 2025 utveckla och genomföra ett spel på temat *Ekonomi i kris och krig*. Utöver Försvarmaktens egna förmåga att upprätthålla exempelvis ekonomisk uppföljning och bokslut under pressade förhållanden, skulle spelet även belysa skärningspunkter gentemot andra statliga myndigheter.

I föreliggande rapport presenteras utfall och lärdomar som gjordes av spelet *Ekonomi i kris och krig* som genomfördes den 3 september 2025 under ledning av FOI. I spelet deltog förutom Försvarmakten, även Försvarets materielverk, Fortifikationsverket och Ekonomistyrningsverket.<sup>1</sup>

## Uppdrag, syfte och mål

En central del av det uppdrag Försvarmakten gav FOI var att genom spel belysa de rutiner, arbetssätt och regelverk som styr Försvarmaktens ekonomiska verksamhet samt myndighetens samverkan med andra centrala myndigheter inom totalförsvaret.

FOI ansvarade för metodutveckling, spelupplägg, genomförande och analys av efterföljande resultat, medan Försvarmakten fastställde de övergripande frågeställningarna och prioriteringarna.

---

<sup>1</sup> Myndigheternas namn förkortas i exempelvis i tabeller av utrymmesskäl och förkortas enligt följande: Försvarmakten (FM), Försvarets Materielverk (FMV), Fortifikationsverket (FortV) och Ekonomistyrningsverket (ESV). Notera även att Ekonomistyrningsverket sedan 2026-01-01 slagits samman med Statskontoret och finns numera inkomponerat i Statskontorets verksamhet.

I nära samarbete med Försvarsmakten utvecklade FOI ett spel riktat till Försvarsmaktens personal med ansvar för budget, ekonomisk uppföljning och bokslut. De externa myndigheter som deltog i spelet valdes ut av Försvarsmakten, baserat på spelets karaktär och Försvarsmaktens direkta kontaktytor till dem i frågor som rör just budget, ekonomisk uppföljning och bokslut.

Syftet med spelet, och denna efterföljande rapport som bygger på spelets utfall, är att skapa en ökad gemensam förståelse bland deltagande myndigheter och för andra myndigheter för hur en del av statens ekonomiska processer påverkas när ordinarie förutsättningar upphör eller kraftigt störs. Det rör även hur dessa verksamheter kan anpassas, så att samhällsviktiga funktioner kan fortsätta även vid ett försämrat säkerhetsläge.

I rapporten redogörs för en sammanställning av de insikter och lärdomar som framkommit under spelet och i analysen efter spelet. Rapporten belyser också hur statens processer för budgetering, ekonomisk uppföljning och bokslut kan upprätthållas under extraordinära förhållanden. Utfallen av spelet synliggör styrkor, men också brister, inom den ekonomiska styrkedjan och det ger viktiga inspel till fortsatta utvecklingsarbetet av statens ekonomiska processer och förmåga till styrning i kris och krig. Ett annat viktigt bidrag denna rapport ämnar göra är att skapa ett gemensamt utgångsläge för fortsatt samordning mellan Försvarsmakten, Försvarets materielverk, Fortifikationsverket och Ekonomistyrningsverket och därigenom stödja regeringens och riksdagens arbete med att stärka Sveriges totalförsvarsförmåga.

Arbetet har genomförts inom ramen för FOI:s forskningsstöd till Försvarsmakten och följer institutets roll som analytisk och metodutvecklande aktör inom totalförsvarets ekonomiska beredskap. Det aktuella uppdraget bygger vidare på FOI-rapporten *Hur påverkas svensk ekonomi av kris och krig? – En explorativ ansats* (A. Johnsson et. al, (2024)), som analyserade hur den svenska samhällsekonomin påverkas av kris och krig.

## Spel som metod

Spel som metod syftar till att utforska beslutslogik och samverkan mellan aktörer. Spelformen främjar gemensam reflektion och dialog, där deltagarna kan diskutera konsekvenser, prioriteringar och möjliga handlingsvägar utan krav på att hitta ”rätt” svar. Spel som metod möjliggör att komplexa beslutsprocesser, beroenden och regelverk prövas på ett säkert sätt och används ofta för att identifiera systembrister, utvecklingsbehov och otydligheter i ansvarsfördelning.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Se exempelvis A. Osvalder & R. Eklund (2025) för en kunskapsöversikt.

Spelet *Ekonomi i kris och krig* utformades och genomfördes som ett scenariobaserat spel, en metod som FOI ofta använder för att analysera beslutsfattande, ansvarsfördelning och samverkan i komplexa system.<sup>3</sup>

Spel som metod är särskilt användbar inom komplexa styrsystem som statens ekonomiska förvaltning utgör. Deltagarna kan i dialog pröva hur gällande regelverk, arbetsformer och tekniska system faktiskt fungerar när de utsätts för press — och hur professionella bedömningar förändras när tid och information är begränsade. Metoden utgår från att deltagarna, i en kontrollerad men realistisk miljö, får pröva hur beslutsfattare agerar när ordinarie processer och styrsystem utsätts för stress eller störningar. Bedömningar som spelarna gör som inte kan återskapas eller analyseras genom enbart dokumentstudier eller teoretiska resonemang.

Forskning visar att scenariobaserade spelövningar bidrar till ökad förståelse för systembeteenden och beslutsfattande under osäkerhet, samt förbättrar kommunikation och samverkan i stressade situationer (Campbell & McCabe, 2002; Mayer, 2009; Andersen et al., 2025). Metoden betraktas inte som en prediktiv modell, utan som en analytisk process som utvecklar organisatorisk förståelse och beslutsförmåga i komplexa samhällssystem.

## Datainsamling och analys

Underlaget till rapportens analys baseras på den dokumentation som FOI-medarbetare i egenskap av spelare och observatörer gjorde under spelets genomförande den 3:e september 2025. Samtliga myndigheter gavs möjligheten att efter spelet komplettera FOI:s dokumentation med myndigheternas egna minnesanteckningar och andra skriftliga inspel. Ekonomistyrningsverket och Fortifikationsverket inkom med egna minnesanteckningar och skriftliga reflektioner.

Analysen av spelets dokumentation har gjorts av författarna och genomfördes i tre steg. Först sammanställdes myndigheternas svar för att identifiera återkommande teman och frågeställningar. Därefter gjordes en tematisk jämförelse där skillnader och gemensamma drag mellan myndigheternas synsätt analyserades. Slutligen syntetiserades resultaten till de gemensamma lärdomar och rekommendationer som redovisas i kapitel 3-5.

---

<sup>3</sup> FOI (2018)

## 2 Kort om spelet

Spelet *Ekonomi i kris och krig* utvecklades av författarna i samråd med Försvarsmakten till ett scenariospel. Ett scenariospel där följande myndigheter: Försvarsmakten, Försvarets materielverk, Fortifikationsverket och Ekonomistyrningsverket, utmanas att agera och samverka när deras ekonomiska processer påverkas av situationer i kris eller krig. Scenarierna var fiktiva men realistiska och baserades på Försvarsmaktens efterfrågade hotnivåer.

Det är viktigt att understryka att scenarierna inte omfattade störningar i IT-system, systembortfall eller begränsad åtkomst till ekonomiska eller administrativa stödsystem. Spelet utgick således från att myndigheternas tekniska infrastruktur fungerade som vanligt och att deltagarna hade full tillgång till sina ordinarie systemstöd. Fokus låg därför på de ekonomiska processerna, inte på tekniska förmågor eller digital robusthet.

### Statliga ekonomiska processer i normalfallet – en referensram för spelet

Som utgångspunkt för spelet och rapportens analys är det viktigt att notera att spelets nolläge, *eller referensram*, är hur de statliga ekonomiska processerna utförs i ett normalläge. Statlig förvaltning bygger på en tydlig ansvarsfördelning där riksdagen beslutar om anslag, regeringen styr genom budgetprocessen och myndigheterna ansvarar för att genomföra verksamheten inom sina givna ekonomiska ramar. Ekonomistyrningsverket fastställer regelverk för redovisning och rapportering och sammanställer den statliga årsredovisningen, medan Riksgälden ansvarar för statens betalningssystem och likviditet.

Den statliga redovisningen regleras främst genom Budgetlagen (2011:203), Anslagsförordningen (2011:223) och Förordningen om myndigheters bokföring (2000:606), vilka tillsammans med Ekonomistyrningsverkets föreskrifter och allmänna råd stipulerar kraven på god hushållning, anslagskontroll och löpande bokföring. Tillsammans ger dessa regelverk en stabil och förutsägbar struktur som fungerar väl i fredstid, med tydliga processer för budgetering, uppföljning och årsredovisning.

Denna ordnade och transparenta styrkedja utgör den nolläge från vilken spelets scenarier utgår ifrån när myndigheterna stressas i spelet. Spelet kan ses som ett verktyg som hjälper att identifiera vilka delar av detta i grunden robusta system som kan och måste upprätthållas vid störda förhållanden som allvarliga kriser eller krig utgör, samt vilka regler som måste förenklas och vilka som kräver anpassning.

## Spelets tre scenarier

Spelet utgjordes av tre realistiska och sammanhängande scenarier. Scenarierna placerades ut över ett budgetår för att belysa hur myndigheternas ekonomiska processer påverkas i takt med statens planerings- och redovisningscykel. Varje scenario hade en tydlig huvudaktör i form av en medspelande myndighet och syftade till att pröva olika faser av en eskalerande kris. Utöver efterföljande scenariobeskrivning, redovisas även en sammanställning av de frågor som ställdes i samband med respektive scenario i tabell 1.

### 1. Brand av Enköpings ledningsregemente (februari)

Scenariot utspelade sig tidigt på året och prövade framförallt Försvarsmakten och Fortifikationsverkets roller när en större regementsfastighet förstörs. I scenariot ledde branden till omfattande förluster av både fastigheter och materiel, vilket tvingade fram frågor om värdering av tillgångar, försäkringsansvar och finansiering av återuppbyggnad. De av spelutvecklarna tänkta diskussionerna i scenariot antogs skulle väcka rörde hur Fortifikationsverket och Försvarsmakten ska samverka ekonomiskt när stora fastighetstillgångar plötsligt förstörs.

### 2. Tågolycka och jordskred (juni)

Scenariot prövade framförallt Försvarsmaktens och Försvarets materielverks ansvar vid förlust av stora materiella värden. För att ytterligare belysa komplexiteten i internationella försvarssamarbeten utvidgades scenariot till att även omfatta Nato-allierade. I diskussionen antogs bland annat att delar av transportkapaciteten, såsom tågagnar, var inlånade från Tyskland. Detta aktualiserade frågor om ägarförhållanden, ansvarsfördelning och ekonomisk hantering när materiel eller resurser som tillhör andra allierade stater skadas eller förstörs.

### 3. Invasion av Gotland (28 december)

I det avslutande scenariot eskalerar situationen till väpnad konflikt. Gotland angrips och statsministern meddelar att Sverige befinner sig i krig. Ekonomistyrningsverket skulle här få en central roll med fokus på hur statens ekonomiska processer ska upprätthållas under högsta beredskap. Scenariot placerades medvetet precis före årsskiftet för att pröva hur myndigheterna skulle hantera situationen när kriget förhindrar att årsredovisningar kan lämnas inom ordinarie tidsramar.

Tabell 1 Presentation av spelets tre scenarier med syften, mål och övergripande frågeställningar

Scenario	Tidpunkt / Händelse	Syfte och fokus	Centrala frågeställningar
1. <b>Brand vid Enköpings ledningsregemente</b>	Februari – omfattande brand vid regementet, värden för ca 25 miljarder kronor förstörs	Att pröva myndigheternas hantering av en större kris inom totalförsvaret under fredstid	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Hur ska skadan bokföras?</li> <li>- Vems försäkringar gäller?</li> <li>- Hur påverkas budget och årsredovisning?</li> <li>- Hur snabbt ska händelsen redovisas?</li> <li>- Hur påverkas framtida investeringar?</li> </ul>
2. <b>Tågolycka och jordskred</b>	Juni – bro kollapsar vid Sundsvall, stridsfordon till ett värde av 100 miljarder kronor förstörs	Att pröva ansvarsfördelning och ekonomiska processer när flera myndigheter och internationella aktörer berörs	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Hur hanteras förlust av materiel och skador?</li> <li>- Hur påverkas redovisning, försäkring och budget?</li> <li>- Hur hanteras Nato-transporter och inlånade fordon?</li> <li>- Vilka ersättnings- och försäkringsrutiner gäller?</li> </ul>
3. <b>Invasion av Gotland</b>	December – väpnat angrepp, statsministern förklarar att Sverige är i krig	Att pröva statens ekonomiska processer under högsta beredskap	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Hur ska budget, prognoser och atterstening hanteras?</li> <li>- Behövs förenklade redovisningsformer?</li> <li>- Vilka uppgifter ska prioriteras och rapporteras?</li> </ul>

## Deltagande myndigheter och roller

För att kunna analysera hur statens ekonomiska processer faktiskt kan komma att påverkas vid olika typer av kris- och krigsscenarioer var det avgörande att spelet bemannades av deltagare med tillräcklig sakkunskap, beslutskompetens och mandat att representera sina respektive myndigheters perspektiv. Försvarsmakten eftersträvade därför att inkludera personer som i sin ordinarie tjänst har ett direkt ansvar för budget, ekonomisk uppföljning och bokslut, och därmed kan beskriva realistiska arbetssätt, begränsningar och prioriteringar.

**Försvarsmakten** representerades av chefen för ekonomiavdelningen vid försvarsstabens genomförandeenhet, tillsammans med medarbetare från samma enhet. Denna grupp besitter operativ och strategisk kunskap om Försvarsmaktens ekonomistyrning, och kunde därmed belysa såväl interna processer som myndighetens behov av stöd från externa aktörer.

**Försvarets materielverk** deltog med fyra personer. Två kom från redovisningsenheten (sektionschef och redovisningsekonome) med ansvar för myndighetens ekonomiska transaktioner, värdering av tillgångar och redovisningsprinciper. Därutöver deltog en rådgivare från planeringsenheten med ansvar för verksamhetsplanering och budgetarbete, samt en enhetschef från uppföljnings- och analysenheten. Sammantaget gav detta en bred representation av Försvarets

materielverks roller inom anskaffning, kontraktshantering, investeringsplanering och ekonomisk rapportering.

**Fortifikationsverket** representerades av tre medarbetare: ekonomichefen, en medarbetare från styrningsenheten samt myndighetens kundansvarige gentemot Försvarmakten. Tillsammans företrädde de Fortifikationsverkets kärnkompetenser rörande fastighetsförvaltning, värdering av anläggningstillgångar, hyresmodeller och ekonomiska konsekvenser av skador eller förluster av fastigheter.

**Ekonomistyrningsverket** deltog med tre experter och rådgivare från enheten för statsredovisningen. Dessa har centrala roller i att definiera och tolka statens redovisningsregler, ge stöd till myndigheter under höjd beredskap och säkerställa att statsredovisningen fungerar även under störda förhållanden. Ekonomistyrningsverkets deltagande gav spelet en direkt koppling till statens övergripande ekonomiska processer, kassahantering och rapporteringskrav.

Genom denna sammansättning av myndigheter och yrkesroller säkerställdes att spelet baserades på välgrundade och realistiska ställningstaganden från de myndigheter som i praktiken skulle behöva hantera de ekonomiska utmaningar som scenarierna beskrev.

## Genomförande

Spelet genomfördes den 3 september 2025 i Försvarmaktens lokaler på Lidingövägen 24 i Stockholm, under ledning av FOI.

Speldeltagarna höll till i ett konferensrum med möjlighet att delge andra deltagare hemlig information, vilket var viktigt för spelet - så att lokalen inte utgjorde en begränsning i spelarnas möjlighet till en ärlig och öppen dialog. Denna avskildhet var viktig eftersom spelets syfte var att identifiera eventuella brister och otydligheter i myndigheternas arbetssätt. Efter spelgenomförandet konstaterade dock deltagarna att diskussionerna inte innehöll sekretessbelagd information, eftersom spelet enbart kom att beröra befintliga regelverk.

FOI:s spelledare ledde samtalen och varje scenario inleddes med en kort gemensam presentation följt av strukturerade gruppdiskussioner. För varje scenario tillkom dessutom myndighetsspecifika frågor anpassade till respektive händelse. Inom respektive myndighetgrupp diskuterades först de myndighetsspecifika konsekvenserna under cirka tio minuter. Dessa reflektioner låg sedan till grund för gemensamma gruppdiskussioner på cirka en timme för respektive scenario, där myndigheterna tillsammans under ledning av FOI:s spelledare analyserade utmaningar.

## 3 Samlade iakttagelser

### Övergripande iakttagelser

Även om samtliga myndigheter följer gällande regelverk och rutiner, framkom tämligen omgående i spelets första scenario ett gemensamt behov av förenklade arbetssätt och tydligare styrning från regeringen via Ekonomistyrningsverket vid exceptionella händelser. Kraven på redovisning och rapportering behöver snabbt kunna anpassas till situationer där delar av den ordinarie ekonomiska informationen är bristfällig. Myndigheterna betonade att ekonomisk styrning under kris och krig måste bygga på snabbare beslutsvägar, där vissa formella krav tillfälligt kan ersättas av särskilda rutiner. En tydlig ansvarsfördelning och enhetlig tolkning av regelverk framstod som avgörande för att undvika osäkerhet och dubbelarbete.

Spelet visade vidare på tydliga beroenden mellan myndigheterna, särskilt mellan Försvarmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk, Ekonomistyrningsverket och Riksgälden. (Notera att Riksgälden inte var deltagande i spelet, men lyftes upp som en central myndighet av de övriga spelande myndigheterna.) Att säkerställa kontinuitet i betalningsflöden och likviditet var centralt, men är beroende att kommunikationen fungerar mellan myndigheterna.

Från spelet tar myndigheterna med sig insikter om behovet av att utveckla bättre former för samverkan, informationsdelning och gemensam planering, i syfte att stärka samverkansformerna och därmed motverka flaskhalsar samt klara ansvarsförhållanden. Scenario 1 är ett illustrativt exempel, där frågan om hur Försvarmakten och Fortifikationsverket ska agera när fastigheter för stora värden förstörs. Enligt gällande regler och rutiner ska Försvarmakten ersätta Fortifikationsverket för de förlorade tillgångarna, inklusive amorteringar på eventuella lån. Skulle gällande regler tillämpas, skulle det innebära att en betydande del av Försvarmaktens finansiering binds upp till att ersätta Fortifikationsverket – under rådande kris eller krig. Både Försvarmakten och Fortifikationsverket uttryckte osäkerhet kring hur regelverket ska tillämpas i ett sådant läge. Ekonomistyrningsverket föreslog att frågan i det spelade läget borde lyftas till regeringen för beslut om eventuella undantag, eftersom det framstod som orimligt att Försvarmakten skulle behöva ersätta Fortifikationsverket i en situation som beskrivet i scenario 1.

En annan fråga som väckte återkommande diskussion rörde hur offentlighet och sekretess ska hanteras i händelse av kris eller krig. Deltagarna noterade att många ekonomiska uppgifter som normalt publiceras inom den statliga redovisningen kan innehålla information som, i ett försämrat säkerhetsläge, skulle kunna utnyttjas av främmande makt eller på annat sätt skada svenska intressen. Diskussionerna handlade inte om behovet av ny lagstiftning, utan om hur befintliga regler bör tillämpas. Vad som omfattas av sekretess i det allmännas verksamhet

framgår av offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Om Sverige skulle befinna sig i krig eller krigsfara eller om det råder extraordinära förhållanden som är föranledda av krig eller av krigsfara har riksdagen möjlighet att bemyndiga regeringen att, genom förordning, meddela föreskrifter som annars ska meddelas i lag (se 15 kap 6 § regeringsformen). Flera deltagare menade att förtydliganden och vägledning vore värdefulla för att skapa en gemensam förståelse för hur regler för styrning och uppföljning bör kunna upprätthållas, där uppgifter i enlighet med offentlighetsprincipen idag utgör en självklar del men kan behöva begränsas vid höjd beredskap, särskilt i frågor som rör ekonomiska uppgifter kopplade till totalförsvarets förmåga.

En av de mest framträdande iakttagelserna var hur myndigheterna i flera situationer förlitade sig på antaganden om varandras arbetssätt, ansvar och prioriteringar. I samtliga scenarier uppstod moment där flera myndigheter förväntade sig att en annan aktör skulle initiera en kontakt, fatta vissa beslut eller ge vägledning. Exempelvis:

- Försvarets materielverk och Fortifikationsverket utgick vid flera tillfällen under spelet från att Försvarsmakten skulle ta första kontakten med regeringskansliet, medan Försvarsmakten i sin tur antog att underlagen först behövde förtydligas av respektive expertmyndighet.
- Ekonomistyrningsverket betonade behovet av att få information tidigt för att kunna stödja Finansdepartementet, medan övriga myndigheter antog att Ekonomistyrningsverket inte behöver involveras förrän efter ett regeringsbeslut.
- Vid frågor om försäkring, bokföring och värdering av förstörd materiel uppstod parallella tolkningar som visade att ansvarsgränserna mellan myndigheterna inte är tillräckligt formaliserade för högre beredskapsnivåer.

Spelet visar att myndigheternas samverkan fungerar väl i ett normalläge, men att gränssnitten blir otydliga vid snabb eskalation, vilket riskerar att fördröja beslut eller leda till olika tolkningar av regelverk.

## Tematiska iakttagelser

De tematiska iakttagelserna nedan sammanfattar de gemensamma mönster som författarna uppfattade under spelet. Fokus låg på hur Försvarsmaktens ekonomiska processer påverkades i mötet med andra myndigheter i statens ekonomiska processer. En sammanfattning finns i tabell 2.

### Redovisning och budget

Diskussionerna visade tydligt att budget- och redovisningsfrågorna utgjorde den mest centrala delen av spelet. Myndigheterna var även eniga om att statens betalningsförmåga och kassaflöden ska prioriteras framför detaljerad

redovisning. Försvarmakten betonade operativ funktionalitet framför rapportering, medan Ekonomistyrningsverket framhöll vikten av att bibehålla grundläggande budgetdisciplin. Givet de olika myndigheternas uppdrag, låg fokuserade de under spelet på olika sätt – där exempelvis Fortifikationsverket fokuserade på ersättnings- och investeringsfrågor och Försvarets materielverk betonade behovet av planerad återanskaffning av materiel som de bedömde ha förstörts i spelet.

#### Betalningsflöden och likviditet

Fungerande betalningsflöden ansågs av de spelande som en förutsättning för Försvarmaktens förmåga att upprätthålla verksamhet vid höjd beredskap. Samtliga aktörer betonade vikten av obrutna betalningsflöden via Riksgälden och fungerande attestering. Försvarmakten prioriterade lokal beredskap och alternativa betalningsvägar. Ekonomistyrningsverket fokuserade på statens totala kassaflöden. Försvarets materielverk lyfte även risker kopplade till valutafluktuationer och leverantörsbetalningar, då mycket av den materiel som myndigheten köper in är importerad.

#### Samverkan och informationsutbyte

Diskussioner om och hur samverkan kan ske blev en återkommande punkt i alla scenarier. Behovet av snabbare och tydligare kommunikation mellan myndigheter återkom i samtliga scenarier. Försvarmakten efterfrågade fasta sambandsfunktioner, medan Ekonomistyrningsverket föreslog tydligare centrala riktlinjer. Fortifikationsverket och Försvarets materielverk efterlyste gemensamma forum för ekonomisk krishantering.

#### Regelverk och sekretess

Diskussionerna visade att frågan inte ofta handlar om nya regelverk, utan om behovet av gemensam förståelse för hur befintliga regler ska tillämpas när säkerhetsläget förändras. Det fanns enighet om att de har ett behov av tydligare vägledning och praktiskt stöd från regeringen vid höjd beredskap. Exempelvis lyftes att ekonomiska uppgifter i vissa situationer kan behöva hanteras med ökad försiktighet och myndigheterna såg värdet av att regeringen, genom utbildning och samordnad vägledning, förtydligar hur offentlighets- och sekretessfrågor bör hanteras i ett förändrat säkerhetsläge.

Tabell 2 Tematisk översikt

Område	Gemensamma slutsatser	Skillnader mellan myndigheter
<b>Redovisning och budget</b>	Staten ska prioritera betalningsförmåga och kassaflöden framför detaljerad redovisning. Förenklad rapportering kan användas tills ordinarie verksamhet återupptas.	FM betonade operativ funktionalitet; ESV budgetdisciplin; FortV ersättnings- och investeringsfrågor; FMV planerad återanskaffning.
<b>Betalningsflöden och likviditet</b>	Obrutna betalningsflöden via Riksgälden och fungerande attest- och kontanthantering är avgörande.	FM prioriterade lokal beredskap; ESV helhetssyn; FMV valutafuktuationer och leverantörsrisker.
<b>Samverkan och informationsutbyte</b>	Behov av snabbare och tydligare kommunikation mellan myndigheter.	FM efterfrågade fasta kontaktpunkter; ESV centrala riktlinjer; FortV och FMV gemensamma forum.
<b>Regelverk och sekretess</b>	Tydligare regler och praktisk vägledning krävs vid höjd beredskap.	FM och ESV betonade lagstöd för undantag; FortV och FMV försäkrings- och upphandlingsfrågor.

Kommentar: Tabellen sammanfattar gemensamma teman och skillnader i myndigheternas iakttagelser

## Myndighetsspecifika iakttagelser

I den myndighetsvisa genomgången av iakttagelserna är fokus på att se på hur respektive aktör tolkar och hanterar sin del av de ekonomiska flödena inom staten under kris- och krigsförhållanden. De myndighetsspecifika iakttagelserna sammanfattas i tabell 3.

**Försvarsmakten** betonade att myndighetens ekonomiska processer är starkt beroende av tillgång till aktuella underlag och snabb kommunikation med spelande myndigheter. Vid kris eller krig uppstår risker kopplade till förseningar, oklara ansvarsförhållanden och behov av tillfälliga undantag från ordinarie redovisningsprinciper.

**Försvarets materielverk** betonade anskaffning, lager och leverantörsrelationer samt behovet av att snabbt kunna anpassa kontrakt och finansiering under störda förhållanden. Valutförändringar och försörjningsavtal identifierades som särskilda risker.

**Fortifikationsverket** lyfte frågor om fastighetsvärden, försäkringar och ersättningsansvar. Myndigheten påpekade behovet av att ha klara rutiner för hur Kammarkollegiet och Försvarsmakten ska samverka vid förstörelse av större fastigheter och anläggningar.

**Ekonomistyrningsverket** framhöll behovet av förberedda rutiner för hur statens ekonomiska rapportering kan upprätthållas vid allvarliga störningar. Myndigheten påpekade att i ett kris- eller krigsläge kan krävas ett förenklat rapporteringssystem för att regeringen snabbt ska få en samlad bild av statens ekonomiska läge. Vidare betonades även vikten av stärkt samordning mellan myndigheternas ekonomifunktioner för att säkerställa fungerande betalningsflöden och rapportering under höjd beredskap.

Trots skillnader i uppdrag och perspektiv framkom en gemensam förståelse för att statens ekonomiska flöden under kris och krig förutsätter både flexibilitet och tydliga beslutsvägar mellan myndigheterna.

Tabell 3 Myndighetsvis översikt

Område	Försvarsmakten	Försvarets materielverk	Fortifikationsverket	Ekonomistyrningsverket
<b>Redovisning och budget</b>	Snabb hantering och enklare bokslut; budgetering utifrån verksamhetsbehov.	Fokus på återanskaffning och kontraktshantering; leverantörsberoenden.	Fokus på fastighetsvärden, försäkringar och amorteringar.	Helhetssyn på budget och anslag; stöd för förenklade rutiner.
<b>Betalningsflöden och likviditet</b>	Prioriterar fungerande betalningar och löner; alternativa vägar vid störningar.	Risker vid valuta- och leverantörsberoende.	Ersättningar från Kammarkollegiet; interna betalningar.	Övergripande kassaflöde; samordning med Riksgälden.
<b>Samverkan och ansvar</b>	Behov av fasta kontaktpunkter mellan myndigheter.	Central koordination av leverantörsflöden.	Lokal anpassning och resurshantering vid skador.	Samlade rapporteringsvägar och tydlig ansvarsfördelning.
<b>Regelverk och sekretess</b>	Praktiska tolkningar av lagar under krig; frågor om löner och upphandling.	Avtalsmässiga undantag vid krigstillstånd.	Försäkringsregler och Kammarkollegiets ansvar.	Förenklingar i redovisnings- och sekretessregler; tydlig vägledning.

Kommentar: Tabellen sammanfattar respektive myndighets fokusområden och särskilda iakttagelser

En återkommande observation i alla tre scenarier är att myndigheterna i hög grad är beroende av varandras bedömningar och underlag för att kunna agera. De myndighetsspecifika iakttagelserna ska därför inte förstås som isolerade ståndpunkter, utan som delar av ett större system där varje myndighets agerande påverkar de övriga. Spelet visade att dessa beroenden ofta är informella och delvis personbundna, vilket innebär att kontaktytor och arbetsflöden behöver formaliseras för att fungera även när ordinarie personal inte är tillgänglig eller när krisläget kräver snabbare beslut än normalt.

Därmed pekar de myndighetsspecifika iakttagelserna sammantaget på ett behov av tydligare samordnade rutiner mellan myndigheterna. Särskilt vad gäller informationsdelning, prioriteringar, roller och aktivering av förenklade processer.

## Sammanfattning

Sammanfattningsvis visar iakttagelserna att myndigheterna i flera fall delar synen på statens grundläggande ekonomiska processer, men att roller, ansvar och prioriteringar blir mer otydliga när ordinarie rutiner utmanas. I flera scenarier uppstod återkommande frågor kring bokföring, försäkringsansvar, budgetpåverkan, informationsdelning och betalningsflöden. Det framkom också skillnader i hur myndigheterna tolkar sina egna mandat och vilket stöd de förväntar sig av varandra.

## 4 Lärdomar

Spelet visade att statens ekonomiska processer i grunden är robust, men att formerna för samverkan, beslutsfattande och rapportering under höjd beredskap behöver utvecklas. Robustheten ligger framför allt i att regelverket är väl etablerat, att myndigheternas ekonomiprocesser är sammanhängande och att staten genom Riksgälden har en stabil kassafunktion som säkerställer myndigheternas betalningsförmåga. Budgetprocessen, anslagsmodellen och redovisningsprinciperna uppfattas av myndigheterna som tydliga och väl inarbetade, och de spelande myndigheterna uppvisar en hög grad av förtrogenhet med sina egna roller och ansvar. Detta gör att styrkedjan normalt fungerar effektivt, förutsägbart och med god kontroll.

Resultaten belyser särskilt hur Försvarsmaktens ekonomiska processer samspelar med andra myndigheter i statens ekonomiska flöden och vilka faktorer som är avgörande för att dessa system ska fungera i kris och krig.

Statens betalningsförmåga var ett återkommande tema bland speldeltagarnas kommentarer och sågs av de spelande som den mest kritiska funktionen. Myndigheterna var eniga om att så länge betalningssystemen fungerar, kan staten upprätthålla en grundläggande verksamhet även under mycket svåra förhållanden. Riksgäldens roll som statens internbank framstod som helt central.

En annan viktig insikt var att budget, ekonomisk uppföljning och bokslut vid extraordinära förhållanden som kris och krig utgör måste kunna förenklas, men ändå vara kontrollerbar. I fredstid styrs myndigheterna av omfattande regelverk som säkerställer transparens, ansvar och uppföljning. I ett krigsläge måste delar av dessa regelverk kunna tillfälligt anpassas – inte för att minska kontrollen, utan för att upprätthålla effektivitet och fokus på det väsentliga: att säkra statens funktioner och försvarsförmåga.

Rollerna mellan Finansdepartementet, Ekonomistyrningsverket, Riksgälden och försvarsmyndigheterna behöver tydliggöras för att säkerställa att beslut om betalningar, ersättningar och rapportering ska kunna fattas snabbt och samordnat i krislägen. Av spelet framgick att myndigheterna förlitar sig i stor utsträckning på personliga kontakter och ad hoc-lösningar. I ett långvarigt kris- eller krigsläge krävs en formaliserad samverkansstruktur – ett tydligt ekonomiskt lednings- och informationssystem där roller, kontaktvägar och prioriteringsordningar för beslut är fastställda i förväg.

Ytterligare en viktig lärdom rör regelverkens tydlighet och tillämpbarhet vid höjd beredskap. Flera myndigheter pekade på att lagar, förordningar och andra styrande dokument i dag i huvudsak är utformade för fredstida förhållanden. Under spelet framkom en osäkerhet bland deltagarna kring hur exempelvis offentlighetsprincipen och sekretessbestämmelser ska tillämpas i ett krigs- eller krisläge. Särskilt aktualiserades frågan om hur ekonomisk information bör

hanteras i ett försämrat säkerhetsläge. Vilka uppgifter som bör hållas hemliga av säkerhetsskäl kan bli föremål för diskussion och det kan i en sådan situation uppstå behov av tydligare vägledning från regeringen och riksdagen kring hur dessa uppgifter ska hanteras när de kan ha betydelse för Sveriges säkerhet.

Kompetensförsörjning och uthållighet var ett annat område där övningen tydliggjorde behovet av förberedelser. Om nyckelpersoner inom ekonomi- och redovisningsfunktioner inte finns tillgängliga, måste det finnas ersättningspersonal och dokumenterade rutiner. Personalen behöver utbildas i hur man arbetar under kris och krig, inklusive förenklad rapportering och beslutsfattande under tidspress.

## **Samlade lärdomar från spelet**

De mest centrala lärdomarna från spelet kan sammanfattas i fem övergripande områden. Dessa lärdomar rör inte enbart enskilda myndigheters arbetssätt, utan strukturen i den statliga ekonomiska styrkedjan som helhet.

### *1. Flexibilitet – Regelverk och rapporteringskrav måste kunna anpassas utan att förlora styrbarheten*

Spelet visade tydligt att dagens regelverk i huvudsak fungerar väl i fredstid, men uppfattades som för rigida när stora delar av statsförvaltningen utsätts för hög påfrestning. Myndigheterna efterfrågade möjligheten att tillfälligt förenkla redovisning, bokslut, prognoser och rapportering — exempelvis genom att gå över till kassamässig redovisning, senarelägga vissa rapportkrav eller använda förenklade attest- och betalrutiner.

Samtidigt betonades att all flexibilitet måste ske inom ramar som upprätthåller statens styrbarhet. Temporära undantag måste därför vara tydligt beslutade, tidsbegränsade och förankrade hos Finansdepartementet och Ekonomistyrningsverket. Det stora behovet är alltså inte färre regler, utan mer ändamålsenliga regler för kris och krig.

### *2. Samordning – Ett gemensamt ledningssystem för ekonomisk krishantering krävs för att undvika fragmentering*

Under spelet framkom att de ekonomiska styrfunktionerna i staten saknar en gemensam ledningsstruktur för krishantering. Varje myndighet planerar och agerar utifrån sina egna instruktioner, vilket i ett skarpt läge riskerar att leda till dubbelarbete, flaskhalsar eller motstridiga prioriteringar.

Myndigheterna lyfte behovet av ett samlat nationellt ramverk för ekonomisk krishantering, där roller, rapporteringsvägar, kommunikationskanaler och beslutsmandat är definierade i förväg. Ett sådant system bör omfatta:

- gemensamma rutiner för betalningsflöden och prioritering av utbetalningar,
- en krisanpassad struktur för rapportering till regeringen,
- koordinerad information mellan Försvarsmakten, Försvarets materielverk, Fortifikationsverket, Ekonomistyrningsverket, Riksgälden och Regeringskansliet.

Utan detta riskerar staten att möta en kris med fragmenterad styrning, vilket försvårar kontrollen över budget, likviditet och anslag.

3. Ansvarsfördelning – Rollerna mellan Finansdepartementet, Ekonomistyrningsverket, Riksgälden och försvarsmyndigheterna måste tydliggöras. Spelet visade att det i dag finns betydande osäkerheter kring vem som beslutar om vad, särskilt i frågor som berör betalningsförmåga, förenklade redovisningsregler och prioritering av resurser.

Exempel på områden där ansvar behöver förtydligas:

- När får Ekonomistyrningsverket besluta om förenklade rapporteringskrav?
- När behöver Finansdepartementet ge särskilda bemyndiganden?
- Vilket mandat har Riksgälden att prioritera eller styra statens betalningar?
- Vem ansvarar för att ge myndigheter gemensamma tolkningar under pressade lägen?

Otydlig ansvarsfördelning innebär risk för både fördröjning och felaktiga beslut. Spelet visade att myndigheterna under press direkt efterfrågade klargöranden som normalt finns först efter regeringsbeslut. Detta indikerar ett behov av att i förväg definiera mandat och beslutsvägar för höjd beredskap.

4. Kompetens – Ekonomifunktioner behöver utbildas, övas och bemannas för att fungera även vid högsta beredskap

Spelet visade hur mycket den statliga styrningen av budget, ekonomisk uppföljning och bokslut bygger på personburen kompetens, rutiner och förtrogenhet med praktiska processer vid höjd beredskap – särskilt i scenario 3. Detta innebär att staten bör stärka kompetensen genom exempelvis:

- regelbunden utbildning i krisanpassade ekonomirutiner,
- återkommande övningar som inkluderar ekonomifunktioner,
- dokumenterade reservrutiner och redundans i nyckelroller.

5. Robusthet – Staten har en stark grund, men behöver fler redundanta system och praktiska rutiner för störda betalningsflöden

Myndigheterna var eniga om att Sveriges ekonomiska styrning i grunden är stabil och ändamålsenlig rörande ekonomiska processer. Men spelet visade också att systemens robusthet är begränsad när tekniska lösningar, personalresurser eller informationsflöden störs.

Flera behov identifierades:

- möjlighet att prioritera kritiska utbetalningar,
- reservlösningar för attest, behörigheter och godkännanden,
- redundant drift inom statens kassasystem, exempelvis via Riksgälden,
- manuella eller förenklade bokslutsformat för höjd beredskap.

### **Författarnas samlade bedömning**

Författarnas samlade bedömning är att det svenska systemet för budget, ekonomisk uppföljning och bokslut har en solid grund och en väl fungerande struktur i fredstid. Detta framkom tydligt i spelet genom att myndigheterna kunde utgå från etablerade regelverk, rutiner och ansvarsfördelningar i sina initiala resonemang. Samtidigt visade spelet att förmågan att leda, prioritera och fatta ekonomiska beslut under extrema förhållanden behöver stärkas.

De situationer som prövades – från stora materiella förluster till fullskalig invasion – synliggjorde återkommande osäkerheter kring mandat, ansvar och beslutsvägar. Myndigheterna uttryckte konsekvent att de, i ett verkligt krisläge, skulle behöva snabbare och mer samordnade styrsignaler från regeringen – då främst via Ekonomistyrningsverket, samt tydligare riktlinjer för vilka undantag från ordinarie budget- och redovisningskrav som får göras. Detta visar att statens ekonomiska processer i ett utsatt läge riskerar att bli fragmenterad om inte gemensamma villkor för budget, ekonomisk uppföljning och bokslut finns på plats.

Mot denna bakgrund bedömer författarna att det mest centrala behovet är att säkerställa styrbar förenkling. Med detta avses att staten i förväg behöver fastställa hur ekonomiska processer kan anpassas vid kris eller krig – exempelvis genom förenklad redovisning, anpassade rapporteringskrav eller särskilda bemyndiganden – utan att förlora kontroll, ansvar eller spårbarhet. Spelet visade att myndigheterna efterfrågar sådana förutbestämda förenklingar för att undvika att viktiga beslut fördröjs i ett läge där tid och information är begränsade.

En annan central slutsats gäller kompetensförsörjningen inom ekonomifunktionerna. Under spelet blev det tydligt att flera kritiska processer bygger på en liten grupp specialister. Vid högsta beredskap kan dessa personer vara otillgängliga, omdisponerade eller verka under begränsade förhållanden. Författarna bedömer därför att ökad uthållighet kräver att myndigheterna

säkerställer utbildad ersättningspersonal samt tar fram dokumenterade reservrutiner (om det saknas) som kan användas när ordinarie system inte fungerar eller när nyckelpersoner saknas.

Spelet visar därmed tydligt varför ledningsförmåga, samordning och beslutsstöd i ekonomiska frågor behöver stärkas i fredstid – inte för att ersätta den ordinarie styrningen, utan för att säkerställa att staten fortsätter fungera när förutsättningarna snabbt förändras.

## 5 Rekommendationer för fortsatt arbete

Analysen av spelet visar att flera delar av den statliga ekonomiska styrkedjan behöver tydliggöras och anpassas för att fungera under förhållanden där ordinarie rutiner inte fullt ut kan upprätthållas. Särskilt gäller detta hur ekonomisk information hanteras, hur befintliga regelverk tolkas vid höjd beredskap samt hur berörda myndigheter samverkar i situationer som kräver snabba beslut.

Nedan presenteras fyra rekommendationer som syftar till att omsätta spelets resultat i praktiskt utvecklingsarbete. Rekommendationerna baseras på den analys som gjordes i föregående kapitel. Fokus ligger på att skapa förutsättningar för snabbare beslutsfattande, tydligare mandat, stärkt myndighetssamverkan och mer robusta ekonomiska processer i en situation där normala administrativa rutiner inte längre kan förutsättas.

Likviditet framhölls av flera speldeltagare som en gemensam utmaning. Författarna bedömer emellertid att den frågan inte utgör ett relevant område för fortsatt arbete inom ramen för föreliggande studie. Denna bedömning baseras i huvudsak på Ekonomistyrningsverkets redogörelse, enligt vilken likviditetsrelaterade utmaningar inte bedöms vara kritiska, då befintliga styr- och beslutsstrukturer inom staten möjliggör snabba och ändamålsenliga åtgärder vid behov.

Följande rekommendationer bygger på deltagarnas professionella bedömningar och författarnas analys av vilka förändringar som är nödvändiga för att säkerställa att statens ekonomiska funktioner fungerar även vid allvarlig kris eller krig:

### 1. Utveckla och operationalisera förenklade redovisnings- och rapporteringsrutiner

Spelet visade att ekonomifunktionerna snabbt behöver kunna ställa om till förenklade arbetssätt när ett krigsläge uppstår. I en sådan situation måste resurserna i första hand inriktas på verksamhetens kärna, samtidigt som staten fortfarande behöver tillräcklig ekonomisk överblick för att kunna fatta välgrundade beslut. Rapportering och redovisning ska därför ge kontroll – men inte bli ett hinder för operativ förmåga. Analysen av spelet pekar därför på behovet av gemensamt förberedda rutiner som kan aktiveras när ordinarie administrativa processer inte längre kan upprätthållas fullt ut.

Ekonomistyrningsverket rekommenderas, i samverkan med Försvarsmakten, Försvarets materielverk, Fortifikationsverket och Riksgälden, att vidareutveckla en standardiserad och förenklad modell för redovisning och ekonomisk rapportering vid höjd beredskap. En sådan modell bör innehålla:

- tydliga prioriteringar för vilka ekonomiska uppgifter som är mest kritiska att rapportera,
- reducerade krav på detaljeringsgrad i redovisning och uppföljning,
- standardiserade och kortfattade rapporteringsformat som kan användas även vid kraftigt begränsade resurser,
- alternativa besluts- och attestvägar om ordinarie processer inte fungerar,
- tydliga rutiner för hur prioriterad ekonomisk information snabbt kan delas mellan berörda myndigheter.

Spelet visade att snabb och samordnad informationsdelning är en central förutsättning för effektiv ekonomisk styrning under kris och krig. Förenklade rapporteringsrutiner bör därför även stödja ett strukturerat informationsutbyte mellan berörda aktörer, såsom Försvarmakten, Försvarets materielverk, Fortifikationsverket, Ekonomistyrningsverket och Riksgälden.

Det bör samtidigt noteras att Ekonomistyrningsverket redan under hösten 2025 – efter genomförandet av spelet men före denna rapports färdigställande – har beslutat om ändrade föreskrifter och allmänna råd som berör centrala delar av de ekonomiska processerna vid höjd beredskap. Regeländringarna omfattar bland annat:

- redovisning av beredskapstillgångar,
- lämnande av årsredovisning och budgetunderlag,
- rapportering av betalningsavstämningar,
- hantering och inrapportering av hyresavtal.

Dessa förändringar utgör ett viktigt steg mot mer krisanpassade ekonomiska processer. Analysen i denna studie indikerar dock att fortsatt arbete krävs för att omsätta föreskrifterna i gemensamma praktiska rutiner, säkerställa en enhetlig tolkning mellan myndigheter och förbereda hur de ska tillämpas under reellt störda förhållanden.<sup>4</sup>

## **2. Förtydliga tillämpning och mandat vid höjd beredskap**

Spelet visade tydligt att det råder osäkerhet kring hur befintliga regelverk ska tillämpas när staten går in i ett kris- eller krigsläge. Deltagarna lyfte särskilt frågor som rör offentlighet och sekretess, försäkringsansvar, bokföring av stora

---

<sup>4</sup> ESV (2025-11-24), <https://www.esv.se/press-och-publicerat/nyheter/2025/esv-har-beslutat-om-andrade-regler/>

förluster samt tolkningen av statens redovisningsprinciper under extrem tidspress. Många av dessa processer fungerar väl i fredstid, men saknar gemensamt förankrade tillämpningar när ordinarie rutiner inte längre är möjliga att följa.

**Författarna** föreslår därför att Regeringskansliet, i nära samverkan med Ekonomistyrningsverket och Försvarsmakten, tar fram tydliga och operativa riktlinjer för hur befintliga regelverk ska tillämpas vid höjd beredskap. Ett särskilt område som kräver fördjupad vägledning är hanteringen av ekonomisk information. I normalfallet är stora delar av statens ekonomiska rapportering offentlig, men i ett krigsläge kan denna information – exempelvis uppgifter om skador, resursnivåer, betalningsförmåga eller planerade anskaffningar – utgöra central underrättelseinformation för en angripare.

Det innebär en nödvändig men utmanande avvägning mellan två grundläggande intressen:

- å ena sidan den demokratiska principen om transparens och offentlig insyn,
- å andra sidan behovet av att skydda totalförsvarets funktioner och rikets säkerhet.

Spelet visade att denna avvägning i dag saknar gemensamt tolkade riktlinjer. Myndigheterna efterfrågade därför stöd i hur, när och av vem ekonomisk information ska kunna klassas som skyddsvärd eller sekretessbelagd i ett försämrat säkerhetsläge, samt hur den ska delas mellan berörda aktörer utan att risk för att informationen röjs.

Det fortsatta arbetet bör också klargöra beslutsmandat och ansvarsfördelning mellan regeringen, Ekonomistyrningsverket och de berörda myndigheterna när undantag från ordinarie regler, särskilda bestämmelser eller förenklade förfaranden behöver tillämpas. Detta är avgörande för att undvika osäkerhet, fördröjningar eller motstridiga beslut i en situation då snabb och samordnad ekonomisk styrning är kritisk.

### **3. Förstärk kompetens, utbildning och övning**

Spelet visade att flera av statens ekonomiska nyckelprocesser inom området bygger på personbunden och erfarenhetsbaserad kompetens. Många moment i budgetering, redovisning, anslagskontroll och betalningsrutiner utförs av små grupper specialister som har omfattande kunskap om sina myndigheters system. Under höjd beredskap kan dessa personer vara otillgängliga, omdisponerade eller verka under begränsade förutsättningar. Det innebär att även välfungerande system snabbt kan förlora sin stabilitet om kompetensen inte är spridd, dokumenterad och övad.

Författarna bedömer att utbildning, kompetensbreddning och regelbunden övning är avgörande för att skapa uthållighet i statens ekonomiska funktioner. Detta omfattar både den tekniska förmågan att hantera förenklade rutiner under störda förhållanden och den strategiska förmågan att fatta rätt prioriteringsbeslut när resurser, tid och information är begränsade.

**Författarna föreslår** att Försvarsmakten, i nära samverkan med Ekonomistyrningsverket, utvecklar ett sammanhållet utbildningsprogram som integreras i totalförsvarsplaneringen. Utbildningen bör omfatta:

- praktiska moment, såsom hantering av förenklad redovisning, reservrutiner för betalningar och attest under störda förhållanden,
- strategiska övningar som tränar prioritering av resurser, bedömning av konsekvenser och beslutsfattande under tidspress,
- kompetensväxling, så att flera personer kan ta över nyckelroller vid bortfall av ordinarie personal,
- myndighetsgemensamma övningar, för att skapa samsyn kring arbetssätt och tolkning av regelverk under höjd beredskap (se även punkt 4).

En sådan utbildning bidrar både till att sprida kritisk kompetens och till att säkerställa att de förenklade rutiner som tas fram i fredstid faktiskt fungerar i praktiken när de behövs.

#### 4. Stärk samverkan mellan myndigheter

Spelet visade att flera centrala frågor som rör budget, ekonomisk uppföljning och bokslut lätt hamnar mellan myndigheterna om kris- eller krigsläge skulle uppstå, med risk för att frågorna inte hanteras. Diskussionerna belyste återkommande oklarheter kring ansvarsfördelning, beslutsmandat och praktiska arbetsformer, särskilt i frågor som rör redovisning av stora förluster, försäkringshantering, återanskaffning av materiel och finansiering av akuta behov. I fredstid hanteras dessa frågor ofta inom respektive myndighets ordinarie system, men när processerna utsätts för press blir beroenden och otydligheter snabbt synliga och problematiska.

Författarna bedömer att fördjupad och regelbunden samverkan mellan exempelvis Försvarsmakten, Försvarets materielverk, Fortifikationsverket, Ekonomistyrningsverket, Riksgälden och Regeringskansliet är avgörande för att skapa ett sammanhängande system för ekonomisk krishantering. Förmågan att hantera extraordinära händelser utvecklas först när myndigheterna delar lägesbilder, prövar gemensamma arbetssätt och skapar samsyn om tolkningen av regelverk och mandat.

**Författarna föreslår** därför att myndigheterna:

- genomför gemensamma övningar och scenariobaserade moment som testar gränssnitt, samverkansrutiner och beslutsvägar samt utvecklar en

- gemensam planerings- och ledningsfunktion för ekonomisk krishantering, med tydliga kontaktpunkter och prioriteringsordningar,
- etablerar handlingsplaner i förhand kring ansvarsfördelning vid stora ekonomiska förluster, skador, återanskaffningar och försäkringsfrågor,
  - säkerställer att kompetenser, system och resurser inom ekonomiområdet kan stödja varandra vid bortfall eller överbelastning,
  - tar fram gemensamma utbildningar och vägledningar för ekonomiskt beslutsfattande vid höjd beredskap.

En fördjupad och systematiserad samverkan mellan dessa nyckelmyndigheter gör det möjligt att skapa en sammanhållen ekonomisk styrkedja som fungerar även när ordinarie system är begränsade. Detta är en förutsättning för att staten ska kunna upprätthålla styrning, kontroll och betalningsförmåga i ett försämrat säkerhetsläge.

## Avslutande reflektioner

Författarna bedömer att spelet har gett viktiga och konkreta insikter om behovet av att redan i fredstid stärka förberedelserna för budget, ekonomisk uppföljning och bokslut vid kris och krig. Försvarsmaktens initiativ att samla centrala myndigheter kring en gemensam analys av roller, beroenden och beslutsvägar utgör ett betydelsefullt steg mot en mer sammanhållen och robust statlig beredskap inom den ekonomiska domänen.

För det fortsatta arbetet är det centralt att de områden som identifierades i spelet – särskilt ansvarsfördelning, rapporteringsrutiner och hantering av betalningsflöden och likviditet – konkretiseras och omsätts i praktiska, testbara lösningar. Dessa bör prövas i kommande övningar och spel, gärna med en bredare krets av myndigheter, inklusive Regeringskansliet och Riksgälden, för att säkerställa en gemensam förståelse av ledning och styrning i krislägen.

Spelet visar att förmågan till ekonomisk styrning under kris och krig inte enbart är en fråga om regelverk och tekniska system. Det är i grunden en fråga om ledning, kommunikation och förtroende mellan myndigheter. När förutsättningarna snabbt förändras krävs en samsyn kring roller, mandat och prioriteringar för att undvika fragmentering och för att säkerställa att statens ekonomiska förvaltning kan upprätthållas även när ordinarie strukturer sätts under press.

Stärkt och gemensamt förankrade ekonomiska processer – byggda på förberedda rutiner, utbildad personal och gemensam samordning – är därmed en central förutsättning för totalförsvarets uthållighet i ett försämrat säkerhetsläge.

## Referenser

### Litteratur

- Andersen, D. F. *et.al* (2025). *Simulation learning environments as experiential learning: Making the case for evidence-based decision and policy making in a public policy capstone course*, Journal of Public Affairs Education
- Campbell, H.E., McCabe, B.C. (2002). *Fun with Economics: Simulating Theory to Stimulate Learning*, Journal of Public Affairs Education, 8:2, 131-139.
- Johnson, A. *et.al* (2024). *Hur påverkas svensk ekonomi av kris och krig? – En explorativ ansats*, FOI-R--5556--SE
- Försvarsmakten (2023), Handbok i studiemetodik, VIDAR-handling: FM2021-21584:2
- Mayer, I. (2009). *The Gaming of Policy and the Politics of Gaming: A Review*, *Simulation Gaming* 40: 825, 825–862.
- MSB (2024), *Övningsvägledning. Metodhäfte – Simuleringsövning med motspel*, MSB2302
- Nordstrand, E. (2009). *Spel som metod för att analysera problem - Handbok för spel i seminarieform*, FOI-D--0351--SE
- Osvelder, A & R. Eklund (2025), *Spel för träning, utvärdering och lärande inom civil beredskap -En kunskapsöversikt om metoder och deras effekter*, Chalmers tekniska högskola

### Offentligt tryck

- Anslagsförordningen (2011:223)
- Budgetlagen (2011:203)
- Förordningen om myndigheters bokföring (2000:606)
- Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

### Elektroniska källor

- Ekonomistyrningsverket (2025), *Ekonomistyrningsverkets föreskrifter och allmänna råd*, (ESVFA) [https://www.statskontoret.se/kunskapsstod-och-regler/regelverk/foreskrifter/\(2026-03-12\)](https://www.statskontoret.se/kunskapsstod-och-regler/regelverk/foreskrifter/(2026-03-12))
- FOI (2018), <https://www.foi.se/nyheter-och-press/nyheter/2018-07-11-spel-for-att-oka-den-operativa-formagan.html> (2026-01-22)



ISSN 1650-1942

[www.foi.se](http://www.foi.se)