

Kontrollstation 2023

Ds 2023:12



Regeringskansliet
Försvarsdepartementet

SOU och Ds finns på [regeringen.se](https://www.regeringen.se) under Rättsliga dokument.

Svara på remiss

Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på [regeringen.se/remisser](https://www.regeringen.se/remisser).

Omslag: Regeringskansliets standard

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2023

ISBN 978-91-525-0601-1 (tryck)

ISBN 978-91-525-0602-8 (pdf)

ISSN 0284-6012

Missiv

REGERINGSKANSLIET
Försvarsdepartementet
Försvarsberedningen

Statsrådet och chefen
för Försvarsdepartementet
Pål Jonson

Kontrollstation 2023

Den 12 december 2022 beslutade chefen för Försvarsdepartementet, statsrådet Pål Jonson, att följande ska gälla för Försvarsberedningens arbete:

Försvarsberedningen ska i en första etapp analysera viktigare förändringar i den internationella utvecklingen globalt med särskild betoning på Europa och Sveriges närområde. Erfarenheter från Rysslands anfallskrig mot Ukraina ska ägnas särskild uppmärksamhet. Försvarsberedningen ska utifrån detta redovisa sin bedömning av omvärldsutvecklingen och sammanhängande konsekvenser för svensk försvars- och säkerhetspolitik. I det senare ingår följder av ett svenskt medlemskap i Nato med tillhörande prioriteringar för svenskt vidkommande samt en översyn av försvarspolitiska utgångspunkter och mål.

Utöver vad som sägs ovan ska Försvarsberedningen enligt 2020 års försvarsbeslut (prop. 2020/21:30, bet. 2020/21:FöU4, rskr. 2020/21:136) genom en kontrollstation utvärdera förverkligandet av försvarsbeslutet 2020, i syfte att säkerställa att förstärkningen och

kostnadsutvecklingen är i fas med riksdagens beslut om inriktning och ekonomisk ram. Av 2020 års försvarsbeslut framgår även att regeringen i budgetpropositionen för 2024 ska återkomma till riksdagen för att säkerställa att genomförandet av försvarsbeslutet fortgår som planerat samt med förslag om hur planeringsramen för perioden 2026–2030 ska hanteras. Försvarsberedningen ska inför detta lämna förslag om planeringsramen.

Försvarsberedningen ska i nu nämnda delar lämna en rapport senast den 2 juni 2023 med undantag för förslag om den ekonomiska planeringsramen som ska redovisas senast den 26 april 2023.

Försvarsberedningen ska i en andra etapp, med utgångspunkt i ovanstående arbete, lämna förslag till totalförsvarets fortsatta inriktning och utformning t.o.m. 2030 och i detta sammanhang även behandla perioden t.o.m. 2035. Den inriktning som lades fast i 2020 års försvarsbeslut ska utgöra grunden för förslagen. De ytterligare 17 åtgärder för det militära försvaret som omnämns i 2020 års försvarsbeslut och den överenskommelse om det militära och civila försvaret som träffades den 16 mars 2022 ska härvid beaktas.

Försvarsberedningen ska lämna sin slutliga rapport senast den 26 april 2024 och är i samband med detta oförhindrad att vid behov återkomma till frågor som behandlats i den första etappen.

I kompletterande anvisningar till Försvarsberedningen den 18 april 2023 anges att:

Försvarsberedningen ges förlängd tid för rapporten som enligt anvisningarna ska lämnas senast den 2 juni 2023. Denna rapport ska istället lämnas senast den 19 juni 2023.

I enlighet med anvisningarna lämnar Försvarsberedningen härmed en delrapport innehållande en utvärdering av förverkligandet av totalförvarsbeslutet 2020 (kontrollstation 2023) samt förslag om planeringsram till och med 2030. Därutöver lämnas förslag om rapporteringen av försvarsutgifter till Nato.

Arbetet har letts av riksdagsledamoten Hans Wallmark (M) som ordförande. Övriga ledamöter i Försvarsberedningen har varit riksdagsledamoten Peter Hultqvist (S), riksdagsledamoten Morgan Johansson (S), riksdagsledamoten Sven-Olof Sällström (SD), riksdagsledamoten Lars Wistedt (SD), riksdagsledamoten Jörgen Berglund (M), riksdagsledamoten Hanna Gunnarsson (V), riksdagsledamoten Mikael Larsson (C), riksdagsledamoten Mikael

Oscarsson (KD), riksdagsledamoten Emma Berginger (MP) och riksdagsledamoten Anna Starbrink (L).

Sakkunniga i Försvarsberedningen har varit departementsrådet Hans-Christian Hagman, kanslirådet Markus Grundtman, departementsrådet Daniel Olsson, ämnesrådet Ola Hedin och kanslirådet Emil Antonsson. Experter i beredningen har varit kanslirådet Cecilia Tamm, kanslirådet Karolina Lemoine fr.o.m. 21 december 2022 t.o.m. 6 mars 2023, kanslirådet Maria Nordin Skult fr.o.m. 6 mars 2023, kanslirådet Helena Lund, brigadgeneralen Jonny Lindfors, generalmajoren Lars-Olof Corneliusson, seniore rådgivaren Peter Elmlund och rättschefen Anna Asp.

Försvarsberedningens sekretariat har letts av ämnesrådet Tommy Åkesson som huvudsekreterare, med kanslirådet Yosef Belachew, kanslirådet Viktor Norén, departementssekreteraren Elisabeth Terenius, ämnessakkunnige Annelie Gregor Sachs och ämnessakkunnige Eva Hagström Frisell som sekreterare.

Försvarsberedningens arbete bygger på underlag från flera olika källor. Bland annat har Försvarsberedningen fått särskilda föredragningar av experter, Regeringskansliet och statliga myndigheter. Därtill har Försvarsberedningen genomfört ett offentligt seminarium om försvarsekonomi.

Försvarsberedningen är enig om rapporten.

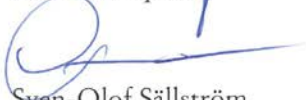
Stockholm den 26 april 2023



Hans Wallmark



Peter Hultqvist




Sven-Olof Sällström



Jörgen Berglund



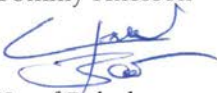
Mikael Larsson



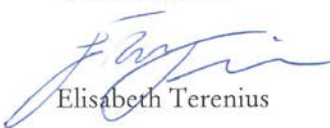
Emma Berginger



Tommy Åkesson



Yosef Belachew



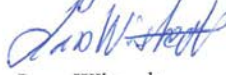
Elisabeth Terenius



Eva Hagström Frisell



Morgan Johansson



Lars Wistedt



Hanna Gunnarsson



Mikael Oscarsson



Anna Starbrink



Viktor Norén



Annelie Gregor Sachs

Innehåll

1	Utvärdering av totalförvarsbeslutet 2020.....	7
1.1	Extraordinära förhållanden påverkar genomförandet av totalförvarsbeslutet	8
1.2	Status i genomförandet av totalförvarsbeslutet 2020.....	11
1.3	Produktionsförutsättningar och risker.....	15
1.4	Försvarsberedningens bedömning.....	22
2	Rapportering till Nato	25
2.1	Försvarsutgifter enligt Natos definition	26
2.2	Sveriges försvarsutgifter enligt Natos definition.....	27
2.3	Försvarsberedningens förslag.....	29
3	Planeringsram	31
3.1	Försvarsberedningens förslag om planeringsram.....	31

1 Utvärdering av totalförsvarsbeslutet 2020

Av anvisningarna för Försvarsberedningens arbete framgår att beredningen i enlighet med 2020 års totalförsvarsbeslut (prop. 2020/21:30, bet. 2020/21:FöU4, rskr. 2020/21:136) genom en kontrollstation ska utvärdera förverkligandet av totalförsvarsbeslutet 2020. Syftet med kontrollstationen är att säkerställa att förstärkningen och kostnadsutvecklingen är i fas med ovan riksdagsbeslut om inriktning och ekonomisk ram. Av 2020 års totalförsvarsbeslut framgår att kontrollstationen ska göras under 2023. I beslutet aviseras även att regeringen i budgetpropositionen för 2024 ska återkomma till riksdagen för att säkerställa att genomförandet av totalförsvarsbeslutet fortgår som planerat.

Försvarsberedningen har avgränsat kontrollstationen till att huvudsakligen avse det militära försvaret. Kontrollstationen kommer att vara en utgångspunkt i Försvarsberedningens fortsatta arbete med en slutrapport som ska lämnas senast den 26 april 2024. I slutrapporten kommer beredningen göra en samlad analys av såväl det militära som det civila försvaret. Försvarsberedningen kommer också att lämna förslag till totalförsvarets inriktning och utformning till och med 2030 samt perioden därefter till och med 2035.

Försvarsberedningen konstaterar att innevarande försvarsbeslutsperiod, som startade 2021, har inletts i en oförutsägbar och omvälvande tid. I försvarsbeslutet 2015 påbörjades det viktiga arbetet med att ominrikta försvaret från ett insatsförsvaret till ett nationellt försvar och därmed att stärka det nationella försvaret och Försvarsmaktens operativa förmåga för att möta en kvalificerad motståndare. Med beslutet 2015 återstartades också planeringen för det civila försvaret och ett samlat totalförsvaret. Det efterföljande totalförsvarsbeslutet 2020 ledde till den största

ökningen av försvarsanslagen sedan kalla kriget och i beslutet påbörjades en utökning av Försvarsmaktens krigs- och grundorganisationer. Det civila försvaret gavs en tydlig inriktning och tillfördes resurser. Mellan 2014 och 2025 har försvarsanslagen mer än fördubblats.

Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina har lett till ett kraftigt försämrat säkerhetspolitiskt läge, vilket har påverkat genomförandet av totalförsvarsbeslutet 2020. Som en direkt konsekvens av det försämrade säkerhetspolitiska läget har Sverige ansökt om och inbjudits till medlemskap i Nordatlantiska fördragsorganisationen (Nato). Även Covid-19 pandemin har påverkat Försvarsmaktens möjligheter till att öka den operativa förmågan i enlighet med inriktningen i totalförsvarsbeslutet 2020, samtidigt som pandemin ökat medvetenheten om beredskapsfrågor bland aktörerna i totalförsvaret och samhället i stort.

Mot bakgrund av det försämrade säkerhetspolitiska läget i Sveriges närområde ställde sig samtliga riksdagspartier den 16 mars 2022 bakom en överenskommelse om att ytterligare öka försvarsekonomin och höja förmågan i totalförsvaret. De var också överens om att snabba på takten i upprustningen. Med överenskommelsen följde såväl omedelbara ekonomiska tillskott till det militära och civila försvaret som uppdrag till myndigheter i totalförsvaret att ta fram underlag för ytterligare åtgärder och prioriteringar, bland annat inför Försvarsberedningens fortsatta arbete. Överenskommelsen innebär att anslagen till det militära försvaret ska öka för att nå två procent av bruttonationalprodukten (BNP) så snart det är praktiskt möjligt, det vill säga när det är möjligt att på ett effektivt sätt omsätta ökningarna i stärkt försvarsförmåga.

1.1 Extraordinära förhållanden påverkar genomförandet av totalförsvarsbeslutet

Totalförsvarsbeslutet 2020 genomförs under extraordinära förhållanden vilket påverkar förverkligandet av inriktningen och ambitionen i beslutet. Covid-19-pandemin fick påverkan på genomförandet, vilket medförde vissa begränsningar i Försvarsmaktens verksamhet. Inställda övningar under pandemiåret 2020 påverkade också utgångsläget för den nuvarande

försvarsbeslutsperioden som inleddes 2021. Detta har orsakat en viss försening i den ursprungliga planen för utvecklingen av krigsorganisationen, vilket behöver hanteras i pågående försvarsbeslutsperiod. Följderna av pandemin märks även i de globala försörjningskedjorna som därutöver påverkas av Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina.

Brist på teknikkomponenter och råvaror samt kvardröjande hinder i transportkapacitet och transportnoder utgör exempel på begränsningar. Kombinerat med betydande prisökningar på bland annat drivmedel och el, kan detta komma att påverka takten för uppbyggnaden av krigsorganisationen och därmed också utvecklingen av försvarsförmågan. Pandemin och Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina har samtidigt medfört ökad kunskap och medvetenhet om frågor som rör försörjningsberedskap bland aktörer i totalförsvaret. Det har bland annat föranlett ett intensifierat arbete med omvärldsbevakning och samarbeten om informationsdelning och i vissa fall har skarp hantering utvecklat förmågan till inriktning och samordning inom totalförsvaret mer generellt.

Den 24 februari 2022 inledde Ryssland sin fullskaliga invasion av Ukraina och genomförandet av totalförsvarsbeslutet 2020 påverkas i grunden av det pågående kriget. Den fullskaliga invasionen har medfört att Försvarsmakten har fått lägga stort fokus på beredskapsåtgärder, bland annat nationella och internationella övningar och annan operativ verksamhet. Ökat fokus på beredskapsåtgärder konkurrerar om kritiska resurser i form av personal, materiel och infrastruktur som behövs för att bygga samövade förband och utveckla den nationella försvarsförmågan i enlighet med inriktningen i totalförsvarsbeslutet.

Med anledning av Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina har riksdag och regering i bred politisk enighet sedan våren 2022 fattat flera beslut om att lämna militärt stöd till Ukraina. Stödet är omfattande och innefattar bland annat stridsfordon 90, pansarvärnsrobot 57 (NLAW), pansarskott m/86, avancerad ammunition, luftvärnssystem, artillerisystemet Archer och stridsvagn 122 (Leopard 2A5SE).

Försvarsberedningen anser att det bidrag som Sverige lämnat till Ukrainas väpnade styrkor och fortsatt stöd till Ukraina är centralt för svensk och europeisk säkerhet. Beredningen konstaterar

samtidigt att stödet med förnödenheter, materiel och utbildning påverkar såväl nationell militär förmåga som planerad förmågeökning. Försvarmakten har tillförts finansiering för att genomföra åter- och ersättningsanskaffning av den materiel som skänkts till Ukraina i syfte att så snart som möjligt kunna återta förmåga. Finansieringen har samtidigt utgått från bedömningar av kostnader samt tidpunkter för leverans och anslagsbelastning som är förenade med avsevärda osäkerheter mot bakgrund av bland annat inflationsutvecklingen, den ökade efterfrågan på försvarsmarknaden samt försvarsindustrins produktionskapacitet. Med anledning av detta har åtgärder vidtagits för att snarast återanskaffa och ersättningsanskaffa organisationsbestämmande materiel, till exempel stridsvagnar, stridsfordon och artilleripjäser, som skänkts till Ukraina. De långa ledtiderna för den typen av materiel kommer att fördröja uppsättandet av de i totalförsvarsbeslutet 2020 planerade brigaderna.

Som en konsekvens av omvärldsutvecklingen ansökte Sverige den 18 maj 2022 om medlemskap i Nato. En bred riksdagsmajoritet bedömer att ett Natomedlemskap kommer att stärka Sveriges säkerhet och försvarsförmåga, liksom säkerheten i vårt närområde och det euroatlantiska området som helhet. Sverige kommer fullt ut att integreras i Natos ledningsstruktur, operationsplanering och förmågeplanering. Vad detta kommer innebära konkret är beroende av hur Sverige kommer att bidra till alliansens samlade avskräcknings- och försvarsförmåga samt vilken roll Sverige förväntas ha i Natos operationsplanering och vilka förmågemål Sverige tilldelas inom alliansen.

Den svenska integrationen i Nato behöver ske så snabbt som möjligt men är samtidigt en process som kommer att ske över ett antal år. Det kommer att medföra nya uppgifter för såväl Försvarmakten som övriga myndigheter i totalförsvaret och innebära behov av justeringar i den planering som följer av totalförsvarsbeslutet 2020. Ökade kostnader kan förutses som en följd av bland annat tilldelade förmågemål, lednings- och sambandsmateriel, personal till staber med mera samt medlemsavgifter till Nato.

Den 16 mars 2022 träffades en överenskommelse mellan samtliga riksdagspartier som innebar ekonomiska förstärkningar under 2022, ökade framtida anslagsnivåer samt ökade beställnings-

bemyndiganden. Av överenskommelsen framgår även att anslagen till det militära försvaret ska nå två procent av BNP så snart det är praktiskt möjligt.

Den makroekonomiska utvecklingen påverkar förutsättningarna för genomförandet av totalförvarsbeslutet 2020. En inflation som hastigt ökat till nivåer som inte setts på decennier, kostnadseffekter av den låga kronkursen och penningpolitiska åtgärder genom höjda räntor innebär konsekvenser för såväl befintlig verksamhet som planerade investeringar. Prisökningarna och osäkerheter i den makroekonomiska utvecklingen kommer påverka förutsättningarna även under kommande år.

Det försämrade säkerhetspolitiska läget har i flera europeiska länder lett till säkerhets- och försvarspolitiska omprövningar och försvarssatsningar. Flera stater genomför samtidigt ökade satsningar på försvaret. Detta har kraftigt ökat efterfrågan på försvarsmateriel och försvarsindustrins kompetens. Den större konkurrensen om försvarsindustrins produktionskapacitet och tjänster kan förväntas påverka såväl prisutveckling som leveranstider och därmed tillgången till försvarsmateriel.

Sammantaget kan konstateras att omvärldsutvecklingen påverkar möjligheterna att genomföra totalförvarsbeslutet 2020 inom den ekonomiska ram och de tidsförhållanden som förutsattes 2020. Försvarsberedningen anser dock att inriktningen i totalförvarsbeslutet 2020 rörande förmågeutvecklingen, inklusive förstärkningen med vissa materielsystem, ska ligga fast och kommer utgöra grunden för den inriktning för kommande försvarsbeslutsperiod som beredningen ska återkomma till i slutrapporten våren 2024.

1.2 Status i genomförandet av totalförvarsbeslutet 2020

Efter det kalla krigets slutinleddes en dramatisk militär nedrustning. Det har visat sig att förhoppningarna om att den positiva säkerhetspolitiska utvecklingen skulle bestå över tid var för höga. Försvaret av Sverige mot väpnat angrepp gick från att vara huvuduppgift under kalla kriget till att från 2004 i realiteten helt tas bort som planeringsförutsättning. Försvarsbeslutet 2015, som

beslutades i en bred politisk enighet, innebar ett historiskt skifte i svensk försvarspolitik. Totalförvarsbeslutet 2020 kom att bli den största ekonomiska förändringen av försvaret sedan 1950-talets början. Försvarsberedningen konstaterar att Sverige har ett betydligt starkare totalförsvaret 2023 än 2015.

Sedan 2015 har Försvarsmakten gått från ett insatsförsvaret till ett nationellt försvaret. Värnplikten har återinförts och har blivit grunden för Försvarsmaktens framtida personalförsörjning. Hela krigsorganisationen har tydliga krav på mobiliseringstider. Idag har Försvarsmakten betydligt bättre förmåga att mobilisera krigsförband. Större materielbeställningar har bland annat innehållit två nya ubåtar (A26), sjömålsrobotar, signalspaningsfartyg, flygburen radar, radarjaktroboten Meteor, nytt luftvärn, ytterligare artilleripjäser, granatkastarpansarbandvagnar och renovering av stridsvagnar och stridsfordon. Förberedelser för anskaffning av nya ytstridsfartyg som ska levereras cirka 2030 har påbörjats. Etablerandet av ett nytt regemente på Gotland och ytterligare fem nya regementen och en flygflottilj är viktiga förutsättningar för den fortsatta utbyggnaden av försvaret.

Genomförandet av övningen Aurora 2017 med cirka 20 000 deltagare och Aurora 2023 med cirka 26 000 deltagare har övat försvaret av Sverige tillsammans med förband från andra länder. Aurora 2017 och 2023 har varit de största övningarna på nästan tre årtionden. Ett viktigt återupptagande av utvecklingen av ett totalförsvaret bestående av militärt och civilt försvaret har också påbörjats.

Försvarsberedningen konstaterar att en fortsatt förmågeökning är nödvändig. Insikten i långsiktighet och förståelsen att det tar tid att bygga militär förmåga är en viktig lärdom. Mot bakgrund av det allvarliga säkerhetspolitiska läget betonar Försvarsberedningen den förändrade inriktningens betydelse för dagens och framtidens operativa förmåga. Att förbereda totalförsvaret för krigstida krav, det vill säga att kunna försvara sig mot en kvalificerad motståndare i ett högintensivt krig, ställer helt andra krav än de krav som gällde i tidigare försvarsinriktningsperioder.

Utgångsläget för totalförvarsbeslutet 2020 var således en krigsorganisation som börjat förstärkas i och med försvarsbeslutet 2015 men där de ingående komponenterna inte var utformade för att försvara Sverige mot ett väpnat angrepp eller engageras i en uthållig

strid mot en kvalificerad motståndare. I budgetpropositionen för 2022 redogjorde regeringen för resultaten från försvarsbeslutsperioden 2016–2020. Regeringen konstaterade att Försvarsmaktens operativa förmåga ökade under försvarsbeslutsperioden 2016–2020, men att det vid utgången av 2020 fortsatt fanns begränsningar när det gällde kravet att möta ett väpnat angrepp. Detta innefattade såväl begränsningar i krigsorganisationens samlade förmåga att möta väpnat angrepp som enskilda krigsförbands förmåga att lösa sina uppgifter. Begränsningarna i förmåga berodde bland annat på personella och materiella brister i krigsförbanden, otillräcklig samövning av förbanden och för liten förbandsvolym. Konsekvenser av dessa faktorer var en begränsad uthållighet samt en begränsad förmåga att möta en fiende i flera riktningar.

Försvarsberedningen konstaterade i rapporten *Värnkraft, Inriktningen av säkerhetspolitiken och utformningen av det militära försvaret 2021-2025* (Ds 2019:8) att den föreslagna inriktningen för totalförsvarsbeslutet 2020 innebär en omfattande reform av det militära försvaret. Omfattningen påverkas både av den utökning av organisation och verksamhet som framgick av rapporten samt tillståndet i det militära försvaret vid ingången av 2021.

I Försvarsmaktens underlag inför kommande totalförsvarsbeslut som redovisades den 31 oktober 2022 gjorde Försvarsmakten den övergripande bedömningen att genomförandet av 2020 års totalförsvarsbeslut fortlöpt väl och att Försvarsmaktens operativa förmåga i huvudsak utvecklats i enlighet med fastställda mål. Försvarsberedningen kan konstatera att verksamhet har påbörjats vid varje organisationsenhet, inklusive värnpliktsutbildning. Dock har byggnation ännu inte påbörjats av flera av de av riksdagen beslutade nya regementena.

I budgetunderlaget för 2024 konstaterar Försvarsmakten att myndigheten ännu inte fullt ut bedömt vilken effekt tillkommande ambitionsökningar och nya uppgifter får för den planerade utvecklingen av krigsorganisationen och den operativa förmågan. De nya uppgifterna handlar bland annat om stöd till Ukraina, beredskapsåtgärder, Nato-medlemskap och ytterligare tillväxt. Myndigheten har ännu inte bedömt effekterna av den makroekonomiska utvecklingen i sin helhet. Försvarsmakten betonar dock att de tillkommande uppgifterna påverkar

förutsättningarna att genomföra redan beslutad verksamhet. Försvarsmakten konstaterar att situationen kräver prioriteringar och strategiska avvägningar av försvarets resurser mellan fortsatt militärt stöd till Ukraina, beslutad förmågeökning, anslutning till Nato samt fortsatta beredskapsåtgärder.

Försvarsmakten pekar vidare på betydande risker inom såväl materieförsörjningen som personalförsörjningen och etablering av infrastruktur. Myndigheten understryker även risker när det gäller minskande köpkraft och makroekonomisk instabilitet, vilket enligt Försvarsmakten kan medföra behov av omplanering samt risk för förseningar i den beslutade tillväxten.

Utveckling av operativ förmåga och krigsorganisationen

Försvarsmakten lyfter i budgetunderlaget 2024 fram betydande osäkerheter och risker i planeringen avseende materiel, infrastruktur och personal. Enligt totalförsvarsbeslutet 2020 ska Försvarsmakten successivt under perioden fram till och med 2030, öka sin förmåga att, i händelse av krig, utan förberedelsetid och under pågående angrepp mobilisera krigsorganisationen. Det försämrade omvärldsläget har ökat kraven på Försvarsmaktens mobiliseringsförmåga. Försvarsmaktens bedömning är att förmågan till mobilisering har ökat. Samtidigt kan det konstateras att ytterligare åtgärder behöver vidtas för att säkerställa att nu gällande krav om att kunna mobilisera hela krigsorganisationen inom sju dagar kan uppfyllas.

Den krigsorganisation som beslutades 2020 innebär bland annat en omstrukturering och utökning av armén, en utökning av antalet amfibiebataljoner från en till två, ytterligare investeringar i flera av de större materielprojekten inte minst på undervattens- och ytstridsområdet och inom den samlade luftstridsförmågan. Investeringar i krigsorganisationens uthållighet görs också främst genom anskaffning avförbrukningsvaror som drivmedel och ammunition. En ökning av lednings- och logistikförband ingår också i beslutet. Enligt totalförsvarsbeslutet förutses genomförandet pågå under hela 2020-talet.

Förändringar i grundorganisationen

Arbetet med att utöka Försvarsmaktens grundorganisation pågår i överensstämmelse med totalförsvarsbeslutet 2020. Norrlands

dragonregemente (K 4) i Arvidsjaur, Dalregementet (I 13) i Falun, Västernorrlands regemente (I 21) i Sollefteå med utbildningsdetachment (Jämtlands fältjägarbatal) i Östersund, Bergslagens artilleriregemente (A 9) i Kristinehamn, Älvsborgs amfibieregemente (Amf 4) i Göteborg, Upplands flygflottilj (F 16) i Uppsala har återinrättats som egna organisationsenheter.

Fortifikationsverket har fått Forsvarsmaktens uppdrag att förvärva de markområden som behövs för merparten av etableringarna. Miljötillstånd för skjutfält finns för den initiala verksamheten vid organisationsenheterna och i några fall pågår omprövning eller planeras ny tillståndsprövning. Tillstånd för Uppsala flygplats är i huvudsak utformat för en civil flygplats och ansökan om omprövning av miljötillståndet planeras att inlämnas inom de närmaste åren.

Forsvarsmakten bedriver idag grundutbildning vid samtliga organisationsenheter (undantaget Bergslagens artilleriregemente – som initialt bedriver artilleriutbildning vid Skaraborgs regemente i Skövde) och verksamheten kommer successivt öka för att, i enlighet med totalförvarsbeslutet, uppnå full kapacitet under perioden 2026–2030. En konstaterad avvikelse mot totalförvarsbeslutet 2020 är att den permanenta infrastrukturen för Dalregementet bedöms färdigställas först i perioden 2030–2032 och inte 2026–2030.

1.3 Produktionsförutsättningar och risker

Personal

Återinförande av värnplikten har varit en förutsättning för att skapa fullt bemannade och övade krigsförband. Sedan beslutet togs 2017 har den återinförda värnplikten medfört en ökad rekryteringsbas för Forsvarsmakten. Forsvarsmakten gör bedömningen att målet i totalförvarsbeslutet att senast 2025 nå 8 000 årligen grundutbildade genom värnplikt kommer att klaras. Plikt- och prövningsverket har under 2022 genomfört etableringen av ett tredje prövningskontor vilket utökar prövningskapaciteten för att bland annat nå grundutbildningsvolymerna i enlighet med totalförvarsbeslutet 2020.

Införandet av ett förbandsomsättningssystem i syfte att producera, vidmakthålla och utveckla kompletta samövade

krigsförband pågår men är ännu inte på plats. Försvarsmakten redovisar att systemet när det är infört kommer att förbättra förutsättningarna för att planera och genomföra repetitionsutbildning med större volymer värnpliktig personal samt för att precisera kompetensbehov för grundutbildning. Mot bakgrund av inriktningen i totalförvarsbeslutet 2020 befinner sig även övriga försvarsmyndigheter i en stark tillväxt avseende personal. Flertalet myndigheter redovisar att de hittills lyckats attrahera personal men vittnar samtidigt om ökande konkurrens om kvalificerad personal och vissa kompetensprofiler. Erfarenheten av tilltagande konkurrens gäller såväl det militära försvaret som aktörerna inom det civila försvaret.

Försvarsmakten har under flera års tid rapporterat brister inom vissa kritiska kompetenser. Även bristen på bostäder kan på vissa orter utgöra begränsningar för rekrytering av bland andra soldater och sjömän, för möjligheterna till värdlandsstöd och för inkvartering av utländsk stabspersonal. I budgetunderlaget för 2024 pekar Försvarsmakten på risker inom personalförsörjningen. Myndigheten lyfter fram att utbildning av militär personal har långa ledtider, vilket begränsar möjligheten att snabbt lösa vissa kompetensbehov. Myndigheten konstaterar vidare att vissa kritiska kompetenser skulle behöva öka mer för att inte medföra förseningar i förhållande till planeringen. För att hantera riskerna ser Försvarsmakten kontinuerligt över hur den militära personalen ska fördelas för att optimera produktionsförsättningarna.

Försvarsberedningen kan konstatera att bristen på personal är en begränsning för tillväxten i enlighet med totalförvarsbeslutet 2020. Det gäller inte bara brist på kritiska kompetenser utan också generell officerskompetens för att utbilda, öva och bemanna krigsorganisationens förband. Försvarsberedningen understryker personalförsörjningens betydelse för att förverkliga totalförvarsbeslutet och vill utöver ovan peka på det ökade ianspråktagandet av personal som följer av olika beredskapsåtgärder och det viktiga stödet till Ukraina. Framgent förutses även integreringen i Nato medföra ökade krav i bemanningen av verksamheter.

Materiel och förnödenheter

Försvarmakten redovisar att de betydande ekonomiska resurser som tillförs mot bakgrund av totalförsvarsbeslutet 2020 skapar förutsättningar för omfattande anskaffning av materiel, inklusive personlig utrustning, och ökning av lagernivåer på beredskapsvaror och förnödenheter, såsom livsmedel, ammunition, sjukvårdsmateriel, drivmedel och reservdelar. Försvarets materielverk (FMV) har också ökat sin kapacitet i takt med ekonomiska tillskott. Uppbyggnad av lager för drivmedel pågår för att möta krav som kan ställas i en kris eller i ett krig. Även uppbyggnaden av lager för livsmedel, läkemedel, ammunition, reservdelar och utbytesenheter har påbörjats i syfte att bygga upp beredskapslager. Försvarmakten bedömer att förstärkningarna bidragit till att öka uthålligheten.

Anskaffning av centrala materielobjekt för armén och flygvapnet genomförs men påverkas i armén av bland annat stödet till Ukraina. För marinen finns dock risk för förseningar och fördröjningar bland annat beroende på begränsningar i varvskapacitet med påverkan på tillgänglighet och leveranstider. Historiskt har det varit svårt att bedöma kostnadsutvecklingen i försvarsmateriel, som har betydande inslag av utveckling. Försvarsberedningen bedömer att detta fortsatt kommer att vara fallet och kompliceras ytterligare av de makroekonomiska effekterna i stigande inflation, höjda räntor och valutakursförändringar som uppstått sedan covid-19-pandemin och Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina.

Begränsningar i leveransförmåga är en risk för tillgång till materiel och förnödenheter under innevarande liksom kommande försvarsbeslutsperiod. En snabb ökning i materiel- och förnödenhetsanskaffning ställer höga krav på industrins produktions- och leveransförmåga. Omvärldsutvecklingen påverkar tydligt förutsättningarna på världsmarknaden för försvarsmateriel, då många länder ökar sin anskaffning samtidigt, vilket får konsekvenser för såväl Försvarmaktens planering som kostnad för materielen. Försvarmakten anger att de tillsammans med FMV prioriterar åtgärder för att möjliggöra leveranser av ny materiel och för att öka tillgängligheten på den befintliga materielen. Arbetet med tillgänglighet till materielen handlar exempelvis om behov av att utöka verkstads- och varvskapacitet och utökade lagernivåer av reservmateriel.

Det kan noteras att ett fastställt förbandsomsättningssystem och inte minst förbättrad förmåga till mobilisering av hela krigsorganisationen är beroende av en ökad materiell tillgänglighet på Försvarsmaktens befintliga materiel och en utökning av förnödenhetsbestånden.

FMV har fortsatt arbetet med att utveckla och implementera försörjningssäkerhet i myndighetens processer och har bland annat ökat sin kapacitet genom rekrytering av personal. Myndigheterna arbetar även med kravställning och arbetssätt för att korta ledtiderna i materielförsörjningen. Nordisk samverkan har också använts som ett sätt att öka tillgången på reservdelar, förbrukningsvaror med mera.

Materiel är en komponent av flera i den operativa förmågan, där andra delar utgörs av exempelvis personal, infrastruktur, logistik och utformning och användning av krigsorganisationen. Materielförsörjningen måste samordnas med övriga faktorer för krigsorganisationens utveckling.

Försvarsberedningen konstaterar att myndigheterna arbetar intensivt med att omsätta utökade medel och inriktning för materiel som följer av totalförsvarsbeslutet 2020. Samtidigt förutses de längre leveranstiderna och det angelägna stödet till Ukraina leda till att viss materiel kommer att vara på plats enligt inriktningen i totalförsvarsbeslutet 2020, eller i vissa fall tidigare, medan vissa leveranser kommer att vara försenade.

Infrastruktur

Det finns fortsatt risker i utvecklingen av infrastrukturen för genomförandet av såväl totalförsvarsbeslutet 2020 som fortsatt tillväxt därutöver. Även infrastruktur för lagerhållning är central för bland annat mobiliseringsförmågan och uthålligheten.

Etablering av ny infrastruktur, liksom miljöprovning av miljöfarlig verksamhet, är en omfattande process. Erfarenhetsmässigt finns i stora och långsiktiga infrastrukturprojekt betydande risker för både förseningar och fördyringar. Dessa består bland annat av långa ledtider för projektering, byggnation och att erhålla tillstånd för mark- och bygglov samt miljötillstånd. I övrigt utgör prisutvecklingen, rådande marknadsförutsättningar samt tillgång till materiel potentiellt gränssättande faktorer.

Utöver personal och materiel utgör tillgången till och utvecklingen av infrastruktur en viktig del i förutsättningarna för att kunna genomföra den inriktning och ambitionsnivå som angivits i totalförvarsbeslutet 2020. Försvarsberedningen betonar att etableringen av infrastruktur, inte minst de nya regementen som beslutats i totalförvarsbeslutet 2020, behöver skyndas på. Försvarsberedningen kommer att återkomma till analysen av infrastrukturfrågorna i slutrapporten i april 2024.

Forskning och utveckling

Försvarsmakten anger att forskning och utveckling är en förutsättning för att myndigheten långsiktigt ska kunna upprätthålla operativ förmåga. Det bidrar även till att i Sverige trygga tillgången till strategisk kompetens. Försvarsmakten har under 2021 inlett en analys för att definiera och identifiera strategiska kompetenser, främst utanför myndigheten, som behövs för det militära försvaret i fred, kris och krig.

Forskning och teknikutveckling samt studier har ökat markant i inledningen av försvarsperioden. I totalförvarspropositionen 2020 (prop. 2020/21:30) pekade regeringen ut stridsflygområdet, undervattensområdet och integritetskritiska delar av ledningsområdet, såsom sensorer, telekrig och krypto, ut som väsentliga säkerhetsintressen för Sverige. Ökningen på forskningsområdet har skett över flera av dessa utpekade områden, men även inom områden såsom vapen och skydd, materialteknik och artificiell intelligens. Försvarsmakten behöver följa den globala civila utvecklingen av teknikområden som har militär påverkan och tillämpning. I den internationella dialogen, såväl bilateralt som med Nato och EU, har fokus legat på nyckelteknologier (framväxande och omvälvande teknologier) samt på försvarsinnovation. Såväl Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) som Försvarets materielverk (FMV) redovisar ökande insatser och utökar sin kapacitet inom forskning och utveckling.

Planering för utpekade åtgärder vid utökad ekonomi

I 2020 års totalförvarsbeslut anges att planering ska ske för att möjliggöra genomförande av 17 utpekade åtgärder i händelse av att den ekonomiska ramen till det militära försvaret höjs åren 2026–

2030. Följande åtgärder ska enligt totalförvarsbeslutet inplaneras vid utökad ekonomisk ram:

1. Hela krigsorganisationen ska vara färdigorganiserad senast 2030.
2. De delar av Försvarmaktens redovisning den 15 november 2019 som inte inryms i nu föreslagen ekonomisk ram ska återläggas.
3. Flygvapnet ska tillföras fler robotar.
4. Omsättning av bland annat radarsystem till sensorkedjan ska tidigareläggas.
5. Förmågan att kunna basera flygstridskrafterna på spridda krigsbaser ska förstärkas.
6. Helikopterförbanden ska få rörliga basförband.
7. Amfibieförbanden ska förstärkas materiellt med fler nya stridsbåtar.
8. Modernt buret luftvärn ska anskaffas till armén.
9. Divisionsförmågan i armén ska förstärkas med en ingenjörbataljon och en underhållsbataljon.
10. Förbindelsekompanier ska tillföras för att lägga broar över större älvar och modern bromateriel anskaffas.
11. Sambands- och telekrigsförbanden ska tidigareläggas.
12. Logistikfunktionen ska förstärkas.
13. Uthålligheten i krig ska förstärkas genom anskaffning av ytterligare läkemedel, drivmedel och nödvändiga reservdelar med mera samt lastbilar och ammunition.
14. Ytterligare ny soldatutrustning ska tillföras och nya eldhandvapen anskaffas till samtliga soldater.
15. Mer modern och tyngre materiel ska anskaffas till hemvärnet.
16. De frivilliga försvarsorganisationerna ska förstärkas ytterligare.
17. Väg- och vattenbyggnadskåren samt byggnads- och reparationsberedskapen ska återinrättas.

Som resultat av överenskommelsen 16 mars 2022 uppdrog regeringen åt Försvarsmakten att inkomma med ett underlag. Den 31 oktober 2022 redovisade myndigheten att delar av de 17 åtgärderna redan kunnat omhändertas i beslutad planering i enlighet med överenskomna ekonomiska tillskott. Av redovisningen noterar Försvarsberedningen att 13 av de 17 åtgärderna inrymts i den planering som Försvarsmakten presenterade. De åtgärder som ännu inte inarbetats är följande:

- Punkt 1: Målet att hela krigsorganisationen ska vara färdigorganiserad senast 2030 bedöms inte nås fullt ut då en av två divisionsartilleribataljoner färdigställs först 2032. Detta beror enligt Försvarsmakten inte på ekonomiska hinder utan i första hand på begränsad tillgång till artillerikomptens. Försvarsberedningen noterar samtidigt att stödet till Ukraina innebär att åtgärden kommer att förskjutas ytterligare i tiden.
- Punkt 4: Tidigareläggning av omsättning av radarsystem till sensor kedjan bedöms av Försvarsmakten inte kunna prioriteras i förhållande till andra behov. Tidigareläggning har dock skett av flygburen radar.
- Punkt 14: Nyanskaffning av eldhandvapen och personlig utrustning kommer inte att anskaffas till samtlig personal före 2030.
- Punkt 17: Åtgärden har ännu inte planerats in då Försvarsmakten bedömer att det kan vara lämpligare att söka en organisering av Väg- och vattenbyggnadskåren samt byggnads- och reparationsberedskapen inom det civila försvaret.

Försvarsberedningen konstaterar att uthållighet avseende logistik och förnödenheter inte är kvantifierade i ovanstående åtgärderna. Rysslands fullskaliga invasion i Ukraina har visat att exempelvis ammunition, reservdelar, sjukvårdsmaterial och drivmedel har förbrukats i mycket stor skala. I enlighet med anvisningarna återkommer Försvarsberedningen till de 17 åtgärderna i slutrapporten 2024.

1.4 Försvarsberedningens bedömning

I *Värnkraft* (Ds 2019:8) påtalade Försvarsberedningen att det var länge sedan riksdagen fattade ett försvarsbeslut som innebar en organisatorisk eller verksamhetsmässig tillväxt av försvaret. Vidare framhöll beredningen att det försämrade säkerhetspolitiska och militärstrategiska läget i Europa och Sveriges närområde påkallar skyndsamhet vad gäller beslut för att kunna igångsätta den föreslagna förmågeuppbyggnaden. Samtidigt underströks att det arbetet kommer att ta tid.

Försvarsberedningen konstaterar att när denna kontrollstation genomförs har endast drygt två år förflutit av försvarsbeslutsperioden 2021–2025 och den därpå följande övergripande inriktningen för perioden 2026–2030. Således är det många händelser som fortfarande kan inverka på förverkligandet av beslutad inriktning.

Försvarsberedningen konstaterar att försvarsbeslutsperioden 2021–2025 genomförs i en mycket allvarlig och omvälvande tid. Världen befinner sig i en brytningstid. Utvecklingen i närområdet med Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina men även utvecklingen i Asien, särskilt Kinas ökade konfrontativa hållning och styrka, får allt större betydelse för svensk säkerhets- och försvarspolitik. Som en konsekvens av det försämrade säkerhetspolitiska läget har Sverige tillsammans med Finland ansökt om medlemskap i Nato. Sammantaget får detta en tydlig påverkan på genomförande av nuvarande totalförsvarsbeslut.

Myndigheterna i det militära försvaret hanterar en betydligt försämrad omvärldsutveckling samtidigt som de höjda ambitionerna och reformerna i totalförsvarsbeslutet 2020 ska genomföras. Förstärkningen av försvarsförmågan genomförs också i ett försvar som sedan försvarsbeslutet 2015 ställer om från att ha varit inriktat mot internationella insatser till att ha försvar mot väpnat angrepp och territoriellt försvar som huvuduppgift.

Försvarsberedningen konstaterar att den aviserade ambitionshöjning mot två procent av BNP kommer att ge betydande finansiella förutsättningar att utveckla försvarsförmågan men också kräva ett fokuserat och tydligt genomförande från myndigheterna inte minst med avseende på kompetens- och personalförsörjning, materielanskaffning och säkerställande av infrastruktur.

Försvarsberedningen konstaterar att den säkerhetspolitiska och makroekonomiska utvecklingen, kvardröjande effekter av covid-19-pandemin, ökad efterfrågan på försvarsmateriel, stödet till Ukraina och fler beredskapsåtgärder samt anslutningen till Nato, påverkar genomförandet av totalförvarsbeslutet 2020.

Försvarsberedningens sammantagna bedömning är att totalförvarsbeslutet 2020 med avseende på det militära försvaret inte kommer att kunna genomföras fullt ut enligt den inriktning och inom den ekonomiska ram som tilldelades i samband med beslutet. Försvarsberedningen anser att utvecklingen av det militära försvaret i grunden ska fortsätta följa inriktningen i totalförvarsbeslutet och den politiska överenskommelsen intill ett nytt totalförvarsbeslut fastställs av riksdagen.

Försvarsberedningen kommer att beakta konsekvenserna av denna bedömning i det förslag som beredningen ska lämna i sin slutrapport avseende framtida inriktning och utformning av totalförsvaret till och med 2030 och även den övergripande inriktningen för den efterkommande perioden till och med 2035. Beredningen konstaterar att det civila försvarets uppbyggnad och utveckling är avgörande för genomförandet av totalförvarsbeslutet. Därför behöver också det civila försvarets utveckling, uppbyggnad och finansiering beaktas. I arbetet med att utforma det militära och civila försvarets inriktning och ekonomiska förutsättningar i slutrapporten avser Försvarsberedningen också göra en närmare analys av det militära och civila försvarets status vid ingången av nästa försvarsbeslutsperiod.

Givet de stora osäkerheter som råder beträffande det militära försvaret i innevarande totalförvarsbeslut gör beredningen bedömningen att det finns behov av att så snart som möjligt ge en ny inriktning för hela totalförsvaret med brett stöd i riksdagen. Beredningen föreslår därför att nästa totalförvarsbeslut tidigareläggs ett år för att börja gälla från första januari 2025.

2 Rapportering till Nato

Försvarsberedningen konstaterar att den politiskt förankrade inriktningen i Sverige ligger i linje med Nordatlantiska fördragsorganisationens (Nato) uttalade målsättning om att medlemsländernas försvarsutgifter ska uppgå till minst två procent av bruttonationalprodukten (BNP).

Mot bakgrund av det försämrade säkerhetspolitiska läget i Sveriges närområde träffades den 16 mars 2022 en överenskommelse mellan samtliga riksdagspartier om att öka försvarsförmågan ytterligare och höja takten i upprustningen. Överenskommelsen innebar anslagsökningar samt ökade beställningsbemyndiganden redan under 2022. Därutöver innehöll överenskommelsen bland annat uppdrag till försvarsmyndigheterna att redovisa förslag om en ekonomisk trappa för att möjliggöra att anslagen till det militära försvaret ska kunna nå två procent av BNP så snart det är praktiskt möjligt. Det vill säga när det är möjligt att på ett effektivt sätt omsätta ökningarna i stärkt försvarsförmåga.

I budgetpropositionen för 2023 anger regeringen att Sverige ska uppnå det av Nato uppsatta målet om försvarsutgifter som motsvarar två procent av BNP så snart som möjligt, men senast 2026. Vidare anføres att Sverige ska redovisa försvarsutgifter enligt den definition som används i Nato för att säkerställa att Sverige möter Natos ambitioner och för att möjliggöra en internationell jämförelse.

Av anvisningarna till Försvarsberedningen framgår att beredningen ska lämna förslag om den ekonomiska planeringsramen, inför det att regeringen i budgetpropositionen för 2024 ska lämna förslag om hur planeringsramen för perioden 2026–2030 ska hanteras.

I och med att planeringsramen, som består av anslagen till det militära försvaret, utgör grund för försvarsutgifterna som redovisas

till Nato finner Försvarsberedningen anledning att ge sin syn på den redovisning som ska lämnas för Sveriges del. Försvarsberedningen vill genom detta också förtydliga att de försvarsutgifter som utgör rapportering till Nato inte är likvärdig med anslagen till det militära försvaret.

Beredningen föreslår i denna rapport att redovisningen till Nato bör omfatta fler ekonomiska poster än enbart anslagen till det militära försvaret. Därmed finns en skillnad mellan det som anges i överenskommelsen från 16 mars 2022 om att nå två procent av BNP i *anslag till det militära försvaret* och de *försvarsutgifter* som Försvarsberedningen föreslår ska ingå i redovisningen till Nato enligt alliansens gemensamma definition.

2.1 Försvarsutgifter enligt Natos definition

De allierade enades 2014 om målsättningen att senast 2024 uppnå minst två procent av BNP i försvarsutgifter. Målsättningen innebär även att 20 procent av de allierades försvarsutgifter ska avdelas till investeringar i försvarsmateriel. Målsättningen utgör en del av Natos utfästelse om försvarsinvesteringar (*NATO Defence Investment Pledge*), genom vilket de allierade också åtar sig att tillhandahålla olika förmågor till alliansen samt att bidra till Natos åtgärder för avskräckning och försvar liksom till insatser utanför Natos territorium.

Nato har en gemensam definition av vad som ska rapporteras som försvarsutgifter. I korthet anses följande utgifter utgöra försvarsutgifter enligt denna definition:

- Betalningar som genomförs nationellt för att möta behoven från de egna väpnade styrkorna, allierade och alliansen.
- Utgifter från ett försvarsdepartements budget för försvarsmakter, vilket inkluderar samtliga försvarsgrenar och stödfunktioner.
- Utgifter för andra styrkor, som inte nödvändigtvis är finansierade från ett försvarsdepartement men där styrkan:
 - är utbildad i militär taktik,
 - är utrustad med militär utrustning,

- kan ställas under direkt militärt befäl vid operationer,
- kan på ett realistiskt sätt understödja militära styrkor utanför eget territorium.
- Pensionsutgifter för militär och civilanställd personal, oavsett om det finansieras av ett försvarsdepartement eller något annat departement.
- Utgifter för fredsbevarande och humanitära insatser, inkluderande destruktion av vapen, materiel och ammunition, bidrag till Natoförvaltade fonder samt kostnader för inspektioner och kontroll av destruering av materiel. Detta gäller oavsett om utgifterna finansieras via ett försvarsdepartement eller något annat departement.
- Utgifter för forskning och utveckling, där den civil-militära forskningen även ska ingå om den militära delen kan utskiljas.
- Utgifter för bidrag (avgifter) till den Natogemensamma infrastrukturen.

Utgifter för krigsskador och civilt försvar ska inte inkluderas i försvarsutgifterna.

Nato har sedan 1963 publicerat årliga rapporter med jämförelser av alliansmedlemmarnas försvarsutgifter baserat på en gemensam definition. Definitionen har uppdaterats och preciserats genom åren.

Medlemsländernas nationella budgetar och ekonomiska strukturer skiljer sig åt. De allierade gör därutöver tolkningar av hur definitionen ska tillämpas i den nationella kontexten. Det finns därför skillnader i vad allierade rapporterar till Nato. Natos internationella stab uppmanade senast 2018 de allierade att se över sin rapportering för att ytterligare förbättra redovisningen så att dessa bättre återspeglar försvarsutgifter enligt Natos definition och därigenom bidrar till jämförbarhet.

2.2 Sveriges försvarsutgifter enligt Natos definition

Sverige har som partnerland till Nato sedan 1995 redovisat försvarsutgifter inom ramen för Natos planerings- och översynsprocess (*Partnership for Peace Planning and Review Process*,

PARP). Motsvarande redovisning har även gjorts i Natos förmågeplaneringsprocess (*NATO Defence Planning Process*, NDPP) som Sverige sedan 2022 deltar i med status som inbjuden till Nato. Den redovisning Sverige lämnat inom ramen för partnerskapet med Nato har över tid kommit att omfatta merparten av anslagen 1:1-1:12 som ingår i området Försvar i statens budget för utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap.

Mot bakgrund av att Sverige den 18 maj 2022 ansökte om medlemskap i Nato och för att möjliggöra internationell jämförelse har Ekonomistyrningsverket (ESV) på uppdrag av regeringen utrett vilken verksamhet i Sverige som kan klassificeras som försvarsutgifter enligt Natos definition. I uppdraget har även ingått att utveckla metoder för att beräkna dessa. Uppdraget genomfördes i samarbete med Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) och i dialog med försvarsmyndigheter och en rad andra myndigheter samt Sveriges kommuner och regioner.

ESV redovisar i sin rapport ett antal befintliga ekonomiska poster, utöver försvarsanslagen (1:1-1:12), som skulle kunna klassificeras som försvarsutgifter enligt Natos definition:

- Mervärdesskatt (moms) på försvarsutgifter.
- Allmän pensionsavgift och utgifter för statlig ålderspensionsavgift.
- Sveriges del i EU:s försvarsrelaterade utgifter.
- Utgifter för hälso- och sjukvård för försvarsanställda.
- Vissa ytterligare utgifter avseende fredsbevarande insatser.
- Utgifter för Försvarsdepartementet.
- Ersättningar inom det statliga personskadeskyddet.
- Kompetenshöjande insatser för militär personal.
- Vissa kompletteringar avseende forskning och utveckling.
- Den del av Kustbevakningens anslag (cirka 5 procent) som används för förberedelser för överflyttning av verksamhet till det militära försvaret i händelse av krig.

ESV konstaterar att utöver dessa ekonomiska poster, som skulle komplettera rapporteringen, finns tillkommande poster i de avgifter till Nato som betalas av ett medlemsland samt eventuella utgifter i händelse av ekonomiskt stöd till en alliansmedlems försvar.

2.3 Försvarsberedningens förslag

Som allierad kommer Sverige att bidra solidariskt till alla allierades säkerhet och vara med och vidareutveckla samarbetet tillsammans med alla andra medlemsstater. Sverige ska vara en aktiv, ansvarstagande och trovärdig Natomedlem.

Försvarsberedningen konstaterar att ett syfte med de allierades rapportering av försvarsutgifter är att på ett jämförbart sätt redovisa medlemsstaternas insatser för att upprätthålla och utveckla sin individuella och den kollektiva försvarsförmågan samt att försvarsansträngningarna i de enskilda medlemsstaterna därvid inte underskrider en viss miniminivå.

Som kommande Natomedlem bör Sverige så långt som möjligt eftersträva likvärdighet med övriga allierades tillämpning av definitionen.

Försvarsberedningen uppfattar att det trots den gemensamma definitionen finns vissa skillnader i vilka utgifter som ingår i olika allierades rapportering. Beredningen anser att Sveriges bedömning av vad som ska ingå i Sveriges rapportering bör vägledas av om de aktuella ekonomiska posterna är brett tillämpade i andra allierades rapportering. Flera allierade i Sveriges närområde inkluderar exempelvis moms och pensionskostnader, utöver de som bekostas av försvarsanslag.

För att bidra till likvärdighet och möjliggöra en jämförelse med andra allierade bedömer Försvarsberedningen därför att redovisningen till Nato behöver bli bredare än det som hittills utgjort Sveriges rapportering inom ramen för partnerskapet med Nato.

Försvarsberedningen föreslår att Sveriges rapportering, utöver anslagen till det militära försvaret, kompletteras med främst följande:

- Moms på försvarsutgifter.

- Allmän pensionsavgift och utgifter för statlig ålderspensionsavgift.
- Utgifter för Försvarsdepartementet.
- Del av Kustbevakningens anslag som används för förberedelser för överflyttning av verksamhet till det militära försvaret i händelse av krig.
- De kommande Natoavgifterna.

Försvarsberedningen bedömer att det finns förutsättningar att beräkna dessa ekonomiska poster och att de sammantaget bidrar till att den svenska rapportering blir mer rättvisande i förhållande till Natos definition och praxis bland flera allierade. Beredningen anser att ekonomiska poster som innehåller större mått av osäkerhet avseende metoder och arbetsinsats för beräkning eller följsamhet till definitionen inte bör tas med. Sådana ekonomiska poster som inte inkluderas i förslaget till redovisning bedöms också ha ringa påverkan på de totala försvarsutgifterna som Sverige rapporterar. Försvarsberedningen uppskattar, baserat på ESV:s rapport, att beredningens förslag till kompletteringar för året 2024 motsvarar cirka 20 miljarder kronor utöver de utgifter som finansieras med anslagen till det militära försvaret.

Försvarsberedningen föreslår att de föreslagna kompletteringarna utgör grund för regeringens fortsatta arbete med rapporteringen till Nato. Det som slutligen ingår i Sveriges rapportering av försvarsutgifter kommer härutöver bestämmas i dialog med Natos internationella stab och beslutas av de allierade.

3 Planeringsram

Av 2020 års totalförsvarsbeslut framgår att regeringen i budgetpropositionen för 2024 ska återkomma till riksdagen med förslag om hur planeringsramen för perioden 2026–2030 ska hanteras. Enligt anvisningarna till Förvarsberedningen ska beredningen inför detta lämna förslag om planeringsramen.

Den 16 mars 2022 ingick samtliga riksdagspartier en överenskommelse om att öka försvarsförmågan ytterligare och höja takten i upprustningen. Med anledning av överenskommelsen gav regeringen den 24 mars 2022 ett uppdrag till Förvarsmakten att, i samråd med berörda försvarsmyndigheter, lämna förslag på anslagsökningar för det militära försvaret för att nå och sedan bibehålla en anslagsnivå som motsvarar två procent av bruttonationalprodukten (BNP) så snart det är praktiskt möjligt. Det vill säga när det är möjligt att på ett effektivt sätt omsätta ökningarna i stärkt försvarsförmåga.

Förvarsmakten redovisade uppdraget den 8 april 2022. I ett uppföljande regeringsbeslut den 19 maj 2022 fick Förvarsmakten i uppdrag att, i samverkan med berörda försvarsmyndigheter, även planera för att anslagen till det militära försvaret ska nå två procent av BNP. Förvarsmakten redovisade uppdraget den 31 oktober 2022.

3.1 Förvarsberedningens förslag om planeringsram

Förvarsberedningen konstaterar att överenskommelsen från den 16 mars 2022 innebär att det finns en bred politisk enighet om viktiga och betydande ekonomiska satsningar för att höja Sveriges försvarsförmåga. Anslagen till det militära försvaret ska i och med överenskommelsen öka för att nå två procent av BNP så snart det är

praktiskt möjligt, det vill säga när det är möjligt att på ett effektivt sätt omsätta ökningarna i stärkt försvarsförmåga.

Försvarsberedningen föreslår att tidigare överenskommelse i samband med totalförsvarsbeslutet 2020 om ekonomiskt tillskott till försvaret ska ligga till grund för förslag i budgetpropositionen 2024 rörande planeringsram för det militära försvaret. Förslaget bör utgå från den prognos för BNP som regeringen gör i anslutning till sitt förslag.

Sedan överenskommelsen den 16 mars 2022 om höjning av anslagen till det militära försvaret har ett omfattande och angeläget stöd lämnats till Ukraina. För att möjliggöra ersättnings- och återanskaffningar av materiel har finansiering beslutats. Det är viktigt att den planerade försvarsförmågan i totalförsvarsbeslutet 2020 inte urholkas. Kommande beslut om att skicka militärt stöd till Ukraina ska åtföljas av beslut om finansiering av ersättnings- och återanskaffning.

Försvarsberedningen vill i sammanhanget betona vikten av att det finns långsiktiga, stabila och effektiva verksamhets- och planeringsförutsättningar för att åstadkomma stärkt förmåga i det militära försvaret. De planeringsramar som beslutas i ett totalförsvarsbeslut bör därför på samma sätt som tidigare gälla intill att beslut fattas om en ny planeringsram i ett efterföljande totalförsvarsbeslut. Beredningen anser att det också är angeläget att regeringen tydliggör de förutsättningar som föreligger avseende prisläge, i de anslagsökningar som föreslås.

Försvarsberedningen kommer i slutrapporten, som i enlighet med anvisningarna ska lämnas senast den 26 april 2024, att behandla inriktningen och utformningen av totalförsvaret, inklusive det militära och civila försvaret, inför nästa försvarsbeslutsperiod. Beredningen avser då behandla perioden till och med 2030 och även övergripande inriktning för den efterkommande perioden till och med 2035. I samband med detta avser beredningen återkomma till såväl planeringsramen för det militära försvaret som de ekonomiska förutsättningarna för det civila försvaret.

I arbetet med slutrapporten behöver Försvarsberedningen uppdaterade underlag om det militära och det civila försvaret och föreslår att regeringen ger berörda myndigheter i uppdrag att inkomma med detta. Beräkningsantagandet för underlaget rörande det militära försvaret bör i linje med den politiska

överenskommelsen av den 16 mars 2022 vara att anslagen till det militära försvaret till och med 2035 motsvarar två procent av BNP enligt den prognos för BNP som regeringen gör i anslutning till att uppdraget lämnas. Försvarsberedningen avser att i de kommande överläggningarna använda underlaget för avvägningar rörande inriktning och ambition för totalförsvaret.

Departementsserien 2023

Kronologisk förteckning

1. Ändringar i regelverket om överlämnande enligt en europeisk och nordisk arresteringsorder. Ju.
2. Näringsförbud till följd av förbud att bedriva näringsverksamhet som har meddelats i en annan stat. KN.
3. Statens ansvar för det svenska flygplatssystemet. För tillgänglighet och beredskap. LI.
4. Frågor om val till Sametinget. Ku.
5. Natura 2000-tillstånd vid ansökan om bearbetningskoncession enligt minerallagen. KN.
6. Genomförande av det nya blåkortsdirektivet. Ju.
7. Tilläggsprotokoll 16 till Europakonventionen – en möjlighet för de högsta domstolarna att begära rådgivande yttrande från Europadomstolen. Ju.
8. Förslag på åtgärder för att skapa bättre förutsättningar för kliniska prövningar – för en bättre välfärd och en starkare life science-sektor. KN.
9. En säkrare tillgång till vattenreningskemikalier. LI.
10. En registerlag för Myndigheten för vård- och omsorgsanalys. S.
11. Skjutvapen och explosiva varor – skärpta straff för de allvarligare brotten. Ju.
12. Kontrollstation 2023. Fö.

Departementsserien 2023

Systematisk förteckning

Försvarsdepartementet

Kontrollstation 2023. [12]

Justitiedepartementet

Ändringar i regelverket om överlämnande enligt en europeisk och nordisk arresteringsorder. [1]

Genomförande av det nya blåkortsdirektivet. [6]

Tilläggsprotokoll 16 till Europakonventionen – en möjlighet för de högsta domstolarna att begära rådgivande yttrande från Europadomstolen. [7]

Skjutvapen och explosiva varor – skärpta straff för de allvarligare brotten. [11]

Klimat- och näringslivsdepartementet

Näringsförbud till följd av förbud att bedriva näringsverksamhet som har meddelats i en annan stat. [2]

Natura 2000-tillstånd vid ansökan om bearbetningskoncession enligt minerallagen. [5]

Förslag på åtgärder för att skapa bättre förutsättningar för kliniska prövningar – för en bättre välfärd och en starkare life science-sektor. [8]

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Statens ansvar för det svenska flygplatssystemet. För tillgänglighet och beredskap. [3]

En säkrare tillgång till vattenreningskemikalier. [9]

Socialdepartementet

En registerlag för Myndigheten för vård- och omsorgsanalys. [10]